

Det här verket har digitaliserats vid Göteborgs universitetsbibliotek. Alla tryckta texter är OCR-tolkade till maskinläsbar text. Det betyder att du kan söka och kopiera texten från dokumentet. Vissa äldre dokument med dåligt tryck kan vara svåra att OCR-tolka korrekt vilket medför att den OCR-tolkade texten kan innehålla fel och därför bör man visuellt jämföra med verkets bilder för att avgöra vad som är riktigt.

This work has been digitized at Gothenburg University Library. All printed texts have been OCR-processed and converted to machine readable text. This means that you can search and copy text from the document. Some early printed books are hard to OCR-process correctly and the text may contain errors, so one should always visually compare it with the images to determine what is correct.





SOCIOLOGISKA INSTITUTIONEN
GÖTEBORGS UNIVERSITET

**IMPLEMENTERINGSANALYS SOM
KOMPLEMENT VID UTVÄRDERING**

- en fråga om perspektiv och förklaring

Mariann Björkemarken

Monograph from the Department of Sociology
University of Gothenburg

No 56

ISSN 1100-3618

ISRN GU-SOC-MO-56-SE

IMPLEMENTERINGSANALYS SOM KOMPLEMENT VID UTVÄRDERING

- en fråga om perspektiv och förklaring

av

Mariann Björkemarken

Akademisk avhandling för filosofie doktorexamen i sociologi vid Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet, som med tillstånd av samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden läggs fram lördagen den 8 april 1995 kl. 10.15 i Hörsal Sappören, Sprängkullsgatan 25, Göteborg.

ABSTRACT

Analysis of Implementation as a Complement in Evaluation - A Question of Perspective and Explanation

Written in Swedish. 217 pages, summary in English.

Author: Mariann Björkemarken

Doctoral Dissertation at the Department of Sociology, University of Göteborg, Skanstorget 18, S-411 22 Göteborg, Sweden.

Monograph no 56

ISBN 91-628-1558-X

ISSN 1100-3618

Göteborg 1995

The thesis is the theoretical and methodological conclusions from two evaluations of different projects which aimed to help unemployed people to get better opportunities in the labor market: Mariann Björkemarken, **Utvärdering av Socialbidragsprojektet**, Research report no 101 and **Utvärdering av SYLVA-projektet**, Research report no 102, Department of Sociology, University of Göteborg.

Existing evaluation models do not pay that much attention to the implementation of projects. The models seem to be unaware that "a bureaucracy" in the Weberian sense does not exist any more, if it ever existed. Political scientists have discussed the implementation of decisions - decisions concerning projects which are not implemented or become implemented in a distorted way. In the thesis there is a detailed presentation of organization theory, evaluation models, the implementation debate, and finally how the different discourses can be combined. The results from the two evaluations are that irrespective if the goals are accomplished or not, it is of interest to look carefully at the implementation of the projects. Using different perspectives analyzing the data in the reports, the conclusion is that questions about implementation should complement questions as to whether goals were accomplished. The report "**Utvärdering av SYLVA-projektet**" ("Evaluation of the SYLVA-project") shows that many of the main goals seem to have been more or less fulfilled in a project which aimed towards giving a practical and theoretical education outside the traditional school system to unemployed young people. A narrow study of the implementation of the project reveals that the main idea was betrayed and the education was changed to fit in to the upper-secondary school for adult education. The project was a program failure. The report "**Utvärdering av Socialbidragsprojektet**" ("The Evaluation of Social Benefits Project") shows the importance of formulating the right question to be answered in an evaluation. The idea was to give government paid work to people on supplementary benefits. The project was not implemented at all in this way and the money was spent for a different target group. Data about implementation can explain why. Before starting an evaluation you have to decide whether you want to know the exact results of a particular project, or if you are interested in how a particular target group received help. If you have the latter interest, the question must be formulated in a different way. Because the administration is not a bureaucracy, decisions for particular target groups may not be implemented but they will be helped in different ways.

Keywords: output, outcome, bureaucracy, policy, evaluation, implementation, theory failure, program failure.

IMPLEMENTERINGSANALYS SOM KOMPLEMENT VID UTVÄRDERING

- en fråga om perspektiv och förklaring

Mariann Björkemarken

Monograph from the Department of Sociology No 56
University of Gothenburg
April 1995
ISSN 1100-3618
ISBN 91-628-1558-X

ABSTRACT

Analysis of Implementation as a Complement in Evaluation - A Question of Perspective and Explanation

Written in Swedish. 217 pages, summary in English.

Author: Mariann Björkemårken

Doctoral Dissertation at the Department of Sociology, University of Göteborg, Skanstorget 18, S-411 22 Göteborg, Sweden.

Monograph no 56

ISBN 91-628-1558-X

ISSN 1100-3618

Göteborg 1995

The thesis is the theoretical and methodological conclusions from two evaluations of different projects which aimed to help unemployed people to get better opportunities in the labor market: Mariann Björkemårken, **Utvärdering av Socialbidragsprojektet**, Research report no 101 and **Utvärdering av SYLVA-projektet**, Research report no 102, Department of Sociology, University of Göteborg.

Existing evaluation models do not pay that much attention to the implementation of projects. The models seem to be unaware that "a bureaucracy" in the Weberian sense does not exist any more, if it ever existed. Political scientists have discussed the implementation of decisions - decisions concerning projects which are not implemented or become implemented in a distorted way. In the thesis there is a detailed presentation of organization theory, evaluation models, the implementation debate, and finally how the different discourses can be combined. The results from the two evaluations are that irrespective if the goals are accomplished or not, it is of interest to look carefully at the implementation of the projects. Using different perspectives analyzing the data in the reports, the conclusion is that questions about implementation should complement questions as to whether goals were accomplished. The report "**Utvärdering av SYLVA-projektet**" ("Evaluation of the SYLVA-project") shows that many of the main goals seem to have been more or less fulfilled in a project which aimed towards giving a practical and theoretical education outside the traditional school system to unemployed young people. A narrow study of the implementation of the project reveals that the main idea was betrayed and the education was changed to fit in to the upper-secondary school for adult education. The project was a program failure. The report "**Utvärdering av Socialbidragsprojektet**" ("The Evaluation of Social Benefits Project") shows the importance of formulating the right question to be answered in an evaluation. The idea was to give government paid work to people on supplementary benefits. The project was not implemented at all in this way and the money was spent for a different target group. Data about implementation can explain why. Before starting an evaluation you have to decide whether you want to know the exact results of a particular project, or if you are interested in how a particular target group received help. If you have the latter interest, the question must be formulated in a different way. Because the administration is not a bureaucracy, decisions for particular target groups may not be implemented but they will be helped in different ways.

Keywords: output, outcome, bureaucracy, policy, evaluation, implementation, theory failure, program failure.

INNEHÅLL

FÖRORD	
INLEDNING	1
1. VÄLFÄRDSSTATEN	7
- Sammanfattning	16
2. ORGANISATION OCH FÖRVALTNING	17
- Sammanfattning	25
3. UTVÄRDERING	26
- Historisk bakgrund	26
- Varför gör man utvärderingar?	28
- Konventionella utvärderingsmodeller - Mål- och effektstudier	30
- Alternativ till de konventionella utvärderingsmodellerna	36
4. IMPLEMENTERINGSFORSKNING	43
- Policyanalys	43
- Bakgrund till hur implementeringsforskningen började	47
- Top-down - traditionen	52
- Bottom-up - traditionen	59
- Den fortsatta implementationsforskningen	72
- Sammanfattning	78
5. VAD KAN IMPLEMENTERINGSFORSKNINGEN BIDRA MED VID UTVÄRDERINGAR?	80
- Sammanfattning	93
6. PRAKTISK TILLÄMPNING	95
- SYLVA-projektet	95
- Tillämpning av måluppfyllelsemodellen	96
- Tillämpning av implementeringsanalys	104
- Slutsatser	121
- SB-projektet	122
- Tillämpning av måluppfyllelsemodellen	124
- Tillämpning av implementeringsanalys	127
- Slutsatser	137
7. SLUTDISKUSSION	139
SUMMARY	146
NOTAPPARAT	158
LITTERATUR	197

FÖRORD

Upprinnelsen till den här avhandlingen är två utvärderingsuppdrag från Göteborgs kommun. Uppdragen var att utvärdera dels SYLVA-projektet, som var en treårig kommunal utbildning i parkvård och anläggningsarbete, dels SB-projektet som innebar att arbetslösa fick beredskapsarbete i stället för socialbidrag. Erfarenheterna av dessa utvärderingar var att det föreföll angeläget att förutom uppnådda mål med projekten också undersöka deras genomförande närmare. Detta förde mig in på implementationsforskningen.

Många faktorer och många personer har spelat en roll för den här avhandlingens tillkomst. Först och främst bör docent Per Sjöstrand nämnas, som jag haft ett kontinuerligt samtal med ända sedan jag skrev min C-uppsats i sociologi. En lång gärning vid vår institution har gjort Per Sjöstrand ödmjuk inför både studenters och doktoranders förmåga och ambition, vilket medfört att ingen fråga är för liten eller obetydlig för Per Sjöstrand att generöst ge sig tid att besvara. Detta har kommit mig till del och spelat en stor roll för det här avhandlingsarbetet.

Samtal med professor Benny Hjern har på ett avgörande sätt underlättat för mig att orientera mig i policyanalysen och implementationsforskningen.

En vistelse vid Udall Center for Studies in Public Policy, The University of Arizona och samtal med professor Helen Ingram har också varit av stor betydelse.

Abby Peterson har gjort den engelska språkgranskningen.

Till samtliga här nämnda, men även onämnda riktar jag ett stort tack. Jag vill också rikta ett stort tack till vänner och släktingar som stöttat mig och uppmuntrat mig under alla år.

Avhandlingsarbetet har finansierats med utbildningsbidrag beviljat av Samhällsvetenskapliga Fakultetsnämnden, Göteborgs universitet, doktorandtjänst beviljad av Humanistisk Samhällsvetenskapliga Forskningsrådet samt Stipendiefonden Viktor Rydbergs minne.

INLEDNING

Den **rationalistiska diskursen** uttryckt i tron på ett mål-medel-tänkande har dominerat tänkandet i det moderna industrisamhället.¹ Detta betyder en teknokratisk syn där man tror sig kunna planera och reglera tillvaron genom att uppställa vad man anser som realistiska mål och söka lämpliga sätt att uppnå dem. Ansträngningarna att planera och genomföra ett välfärdsstatligt bygge har dominerat Sverige under hela efterkrigstiden och in på 1980-talet. Man brukar definiera den här perioden som ett bedrivande av **social ingenjörskonst** i Karl Poppers anda.² Sverige har varit internationellt känt för sin vilja och förmåga till att styra samhällsutvecklingen i önskvärd riktning. Utländska forskare har slagits av att svenskarna själva varit så övertygade om sin förmåga i detta avseende att (positiva) samhällsförändringar som inte varit planerade ändå uppfattats vara det i efterhand.³ Denna tro på det mänskliga förnuftets förmåga att lösa alla problem föranledde en gång Herbert Tingsten att dra en parallell mellan föreställningen om hur man löser samhällsfrågor respektive vetenskapliga problem.⁴

De politiska reformerna var avsedda att genomföras av en neutral förvaltning. Förvaltningen och dess uppgifter har inte problematiserats alltför mycket, utan man har utgått från att den fungerar som en hierarkisk **byråkrati** i överensstämmelse med Max Webers idealtyp. Politikernas uppgift har varit att göra prioriteringar och förvaltningens uppgift har varit att verkställa beslut.⁵ Inom **traditionell beslutsteori** har man därför intresserat sig för hur beslut fattas, men inte hur de verkställs eller implementeras.⁶

Utvecklingen av välfärdsbyråkratier har med tiden visat att tron på en neutral verkställande förvaltningsapparat som inte gjorde något eget avtryck i verksamheten, var just en tro som motsades av empiriska erfarenheter.⁷ I hela västvärlden har man alltmer börjat ifrågasätta om det är möjligt att styra samhället i önskvärd riktning så att det blir "gott" när det gäller (om)fördelning och statens ansvar för medborgarna organiserad i en stor offentlig sektor.⁸ Den av Weber inspirerade rationella diskursen manifesterad i politisk rationalism och formella organisationer har fått sig en ordentlig törn.⁹ I s.k. **post-Weberiansk beslutsteori** har man därför intresserat sig mer och mer för **implementeringen** av beslut.¹⁰

Icke desto mindre är tron på instrumentellt handlande stark än idag, men om vi ska nå kunskap om reformeringens möjligheter och begränsningar bör vi distansera oss från den rationella diskursen.¹¹ Organisationer har visat sig fungera mindre hierarkiskt och mindre effektivt i praktiken än deras officiella beskrivningar ger vid handen. Utifrån ett institutionellt perspektiv

kan man hävda att centrala besluts genomförande och konsekvenser avgörs till stor del av **institutionella faktorer** såsom gemensam historia, kultur, rutiner, ordinarie uppgifter. Ju mer beslutet om reform eller åtgärd avviker från rådande förhållanden desto större är sannolikheten att beslutet inte genomförs.¹²

Utvärdering hör ihop med tron på planerad social förändring.¹³ Man har diskuterat hur utvärderingstänkandet hör ihop med ett liberalt samhälle¹⁴ och/eller en rationalistisk tradition.¹⁵ Utvärderingar har också betraktats som samhällsvetenskapens bidrag till den sociala ingenjörskonsten.¹⁶ Utvärderingar har bedrivits inom många discipliner, men man kan inte undgå pedagogernas insatser.¹⁷ Statsvetarnas bidrag till samhällsförbättring har varit **policyanalysen**.¹⁸ Den policytradition som Harold Lasswell drog upp riktlinjerna för har sett statsvetenskapens uppgift att studera fördelningen av samhällets samlade resurser; "vem får vad, när, hur".¹⁹ Policyanalysen brukar beskrivas som en kedja av aktiviteter, där utvärdering är ett led. Policyanalysen kan sägas bestå av probleminventering, val av alternativ för att åtgärda problemen, rekommendation och beslut av lämplig åtgärd, implementering (genomförande), utvärdering och återförande av resultaten.²⁰

Utvärderingsmodellerna har aldrig frigjorts riktigt från sin uppdragsram med något undantag när. Debatten inom utvärderingsforskningen har därför rört metodologiska problem.²¹ Så småningom har man börjat beakta vad olika berörda parter eller intressenter har att säga om det man utvärderar. Kvalitativa data har bedömts som värdefulla. Men utvärderingar ger ofta uttryck för en oskuldsfull syn på hur organisationer fungerar och vilken roll själva **implementeringen** (genomförandet) har för resultatet.²²

Statsvetare började i slutet av 70-talet ägna sig åt studier av **implementeringsprocessen**. Demokratiskt fattade beslut visade sig inte bli genomförda av förvaltningen.²³ Det har utkristalliserat sig två distinkta perspektiv inom den här forskningen. Inom det ena perspektivet strävar man efter att utveckla en teori som kan förklara hur man ska få beslut att genomföras.²⁴ Inom det andra perspektivet anser man att implementeringsforskning bör undersöka hur förhållandet mellan (politiska) beslut och förvaltning **faktiskt** fungerar. Genom att studera implementering inte i form av genomförande av beslut, utan i form av hur man löser problem och uppgifter får man en uppfattning om hur politik och förvaltning fungerar och vilka förändringar som ev. pågår. Vad man vill undersöka är "politisk institutionalisering".²⁵

I implementeringsdiskussionen har skillnaden mellan utvärdering som en fråga om beslut och (kausala) effekter och implementeringsanalys som en

studie av genomförande berörts, men inte bedömts som en angelägen fråga, då dessa studier många gånger tangerar varandra.²⁶

Men studier av hur beslut genomförs och utvärdering av huruvida genomförda beslut verkligen lett till avsedda effekter har betonats.

Good implementation occurs when the implementation process introduces improvement. Measuring improvement and progress introduces policy evaluation into implementation studies. Implementation provides the experience that evaluators evaluate, and, in turn, implementors are the market for evaluation. Implementation and evaluation taken together prescribe a process of evolution.²⁷

I sammanhang där utvärderingsfrågor och utvärderingsmodeller diskuterats har däremot implementeringsanalys bedömts som löftet som kan utveckla utvärderingsmodellerna.²⁸ Redan 1975 skrev Robert Bell i sin avhandling om att utvärderingar borde innehålla någon form av "organisationsanalys" eftersom det är svårt att studera program som äger rum i byråkratier utan att intressera sig för hur byråkratin fungerar.²⁹ I 1989 års upplaga av Rossis och Freemans kända översikt **Evaluation - A Systematic Approach** betonas att utvärderare måste ta reda på vad som hindrar intentioner från att bli verklighet i olika sociala projekt. Man hänvisar till implementeringsforskningen som författarna bedömer som "spirande", vilket säger en del om hur dåligt insatta författarna förefaller vara i implementeringsforskningen.³⁰ Inom den arbetsmarknadspolitiska forskningen har implementeringsstudier efterlysts,³¹ liksom komplementära studier av effekter respektive implementeringen av arbetsmarknadspolitiska åtgärder.³²

Avsikten med denna avhandling är inte att diskutera styrning eller försöka utveckla en teori för implementering, vilket är implementeringsforskningens uppgift. Avsikten är heller inte diskutera förvaltningsapparatens beständighet eller förändringstendenser. Jag vill i stället diskutera det bidrag som implementeringsforskningen kan ge till diskussionen om hur man gör utvärderingar. Vad innebär studier av måluppfyllelse och effekter respektive vad innebär en studie av genomförande? Förhoppningen är att den här avhandlingen ska ses som ett bidrag i diskussionen om utvärderingsmodeller och hur dessa kan utvecklas med hjälp av bidrag från implementeringsforskningen.

Inspirerad av Graham Allisons studie av Kubakrisen är avsikten med den här avhandlingen att visa att man kan få **olika bilder** av en utvärderad åtgärd, litet beroende på vilka frågor man ställer.³³

Allison visar i sin bok **Essence of Decision** att Kubakrisens utveckling kan förklaras med de olika aktörernas intentioner; **The Rational Actor Model**. Agerande föregås av val mellan olika alternativ. Om man istället tillämpar **The Organizational Process Model** framstår Kubakrisen som ett resultat av hur organisationer fungerar. Vissa organisationer reagerar på ett visst sätt när vissa saker börjar inträffa. Det finns en handlingsrepertoar avpassad för olika händelser. Om man slutligen tillämpar vad Allison kallar **The Governmental Politics Model** ser man Kubakrisen som ett resultat av förhandlingar mellan olika parter på olika nivåer. Hur såg olika aktörer på problemet och hur bedömde de respektive handlingsutrymme och vad blev resultatet av det?

Givet vilken analysmodell vi väljer "ser" vi olika scenarion när vi analyserar ett förlopp. Allison skriver:

Thus while at one level three models produce different explanations of the same happening, at a second level the models produce different explanations of quite different occurrences.³⁴

Upprinnelsen till den här avhandlingen är två utvärderingsuppdrag från Göteborgs kommun. **SYLVA-projektet** var en 3-årig yrkesutbildning med omfattande praktiska inslag initierad och genomförd av olika förvaltningar inom Göteborgs kommun.³⁵ **Socialbidragsprojektet** innebar att man anvisade arbetslösa socialbidragstagare beredskapsarbete. Det fanns särskilda pengar avsatta till dessa platser och det var meningen att Arbetsförmedlingen skulle dela med sig av sin anvisningsrätt till Socialtjänstens personal. Samarbetsformerna skulle förhoppningsvis förbättras.³⁶

Det faktum att såväl genomförande som resultat inte blev i enlighet med intentionerna ledde till att jag började sätta mig in i vad implementationsforskningen, som Göran Therborn betraktar som en del av forskningen kring den samhälleliga styrningsproblematiken, hade att säga om genomförande.³⁷

Genom att "läsa om" två vad gäller data omfångsrika utvärderingsrapporter och lyfta fram olika aspekter, vill jag visa vad det innebär att ställa litet olika slags frågor utifrån olika perspektiv. Jag utgår från den vanligaste utvärderingsmodellen och undersöker om målen uppfylldes och projekten ledde till önskade effekter samt eventuella bieffekter. Därefter gör jag en analys av genomförandet eller implementeringen av projekten.

Det visar sig då att ett "lyckat" projekt som **SYLVA-projektet** där de främsta målen att ge utbildning och arbete åt ungdomar uppnåddes, framstår som

mindre lyckat när man ser vissa inslag i genomförandet. En beskrivning av uppställda mål och uppnådda effekter respektive en beskrivning av hur genomförandet gick till ger litet olika bilder eller vinklingar av projektet.

Målen med **Socialbidragsprojektet** uppnåddes däremot inte. Beredskapsarbeten inrättade med särskilda pengar avsedda för arbetslösa socialbidragstagare visade sig förmedlas till en helt annan klientgrupp och målet att få människor ut på arbetsmarknaden infriades ej. Det är naturligtvis befogat och legitimt att undersöka varför så inte blev fallet. Genom en studie av genomförandet kan man få reda på orsakerna till att det blev så.

Om man däremot omformulerar frågan om genomförande av beslut till en undersökning av hur man löser problem, får man ett annat fokus. En studie av problemlösning i det här fallet definierat som en fråga om hur man inom Socialtjänsten arbetar med arbetslösa socialbidragstagare hade kunnat visa vilka andra projekt förutom **Socialbidragsprojektet** som också ägde rum och ev. med väl så lyckat resultat. Genomförande av vissa projekt kanske inte alls löser problemen, men problemen kanske löses ändå - men på ett annat sätt och av andra aktörer.

Eftersom utvärdering hör ihop med tron på planerad social förändring görs en presentation av de tankar som ligger bakom välfärdsstatens framväxt i det första kapitlet. Det som kännetecknar välfärdsstaten är framväxten av sociala rättigheter som förmedlas till alla lika av en neutral förvaltningsapparat. Men på senare år har allt fler områden reglerats av ramlagstiftning, som kan ge olika utfall av en verksamhet. Därför berörs ramlagstiftning i slutet av kapitlet.

Utvärderingar av hur olika välfärdspolitiska program verkat, uttrycker ofta en naivitet om hur organisationer fungerar. I kapitel två redogörs därför för Webers idealtyp "byråkratin" och debatten kring den. Alla organisationer fungerar inte som byråkratier. En institutionell syn på organisationer presenteras också, liksom innebörden av organisationsbegreppets reifiering.

I det tredje kapitlet behandlas historiken till varför man börjat göra utvärderingar. Olika klassiska utvärderingsmodeller presenteras samt en del alternativa modeller. En minsta gemensam nämnare för dessa är att man tar reda på om beslutade mål uppnåtts, om en beslutad åtgärd fått avsedda effekter samt om åtgärden varit effektiv.

Med tiden har man mer och mer börjat inse att man bör ägna själva genomförandet av en åtgärd närmare studium. Det är främst statsvetare som utifrån ett intresse av hur den politiska demokratin fungerar intresserat sig

närmare för genomförandet eller implementeringen av åtgärder. Implementeringsforskningen ges en noggrann presentation i kapitel fyra.

I kapitel fem diskuteras hur implementeringsforskningen kan komplettera utvärderingsmodellerna.

I kapitel sex görs en praktisk tillämpning av måluppfyllelsemodellen som får representera en mycket vanlig utvärderingsmodell och implementeringsanalys i syfte att illustrera vad olika sorts frågor och perspektiv får för konsekvenser för hur man slutligen uppfattar ett projekt.

Därefter förs en slutdiskussion i kapitel sju.

1. VÄLFÄRDSSTATEN

Utvärdering det vill säga att ta reda på om beslutade mål uppnåtts grundar sig på tron att samhället är styrbart. Sverige har i många avseenden ansetts som ett föredömligt land där det statsbärande socialdemokratiska arbetarpartiet under decennier styrt och lyckats omvandla samhället i ett unikt samarbete mellan arbete och kapital. I kapitlet redogörs först för tankeinnehållet i social styrning och social ingenjörskonst. Därefter görs en presentation av olika teorier om välfärdsstatens framväxt. En kort presentation ges av 30-talets politik. Presentationen utmynnar i att jag berör Gustav Möllers strävanden att få bort godtycket i den svenska fattigvården och ersätta samhällets allmosor med rättigheter lika för alla. Till sist tas problemen med de sista 20 årens ramlagstiftning upp.

Social styrning är ett centralt inslag i moderna samhällen oavsett ideologi, skriver Göran Therborn som inledning till ett kapitel med titeln "Samhällelig styrning - Önskvärdhet och möjlighet i det moderna". Social styrning bör uppfattas som uttryck för det moderna, men kan ske utifrån olika politiska preferenser, även konservativa.³⁸ Ett bra exempel är jordbruksregleringens historia.³⁹

Önskemål om social styrning brukar föreligga när det finns en medvetenhet om att samhällstillståndet går att påverka och inte är av Gud givet en gång för alla. Vidare krävs en uppfattning om att samhällsutvecklingen inte går åt rätt håll eller i önskvärd takt, utan kräver ingripanden över tid. Det måste finnas en aktör, ett handlande subjekt som åtnjuter förtroende att ingripa i utvecklingen.⁴⁰

Kärnan i styrandets problematik kan sägas vara strävandena att styra över självständiga aktörer. Definitionen av social styrning lyder:

Social styrning består i att styra andra människors handlande, i att få andra att handla i en viss bestämd riktning under en viss tidsperiod.⁴¹

All styrning inbegriper tid - styrningen är ingen händelse, som 'förändring' kan vara, utan en avsiktsstyrd process med varaktighet.⁴²

Social styrning består av:

- En riktningangivelse som anger den önskvärda sociala utvecklingen.

- Styrningsmedier varigenom färdriktningen förmedlas från styrande till styrda.
- Förverkligande- eller implementationsmekanismer.
- Återkopplingsmekanismer så att de styrande får kunskap om hur styrningen fungerar och uppfattas av de styrda.⁴³

Social styrning är den mest genomgripande ansträngningen i syfte att uppnå långtgående social omvandling genom att man både försöker påverka inriktningen av människors sociala handlande samt ändra de sociala betingelserna för deras handlande. Hur social styrning förhåller sig till andra sätt att åstadkomma social förändring framgår i följande figur.

VÄLFÄRDSSTATLIG HANDLING I RELATION TILL DE SOCIALA AKTÖRERNA OCH DERAS MÅL

Ändrade sociala betingelser för människornas handlande	Påverkar inriktningen av människors sociala handlande	
	Nej	Ja
Nej	Social administration	Social upplysning
Ja	Social reformering	Social styrning i snäv bemärkelse

Källa: Göran Therborn, "Social styrning och hushållsstrategier" i Sven E Olsson & Göran Therborn (red.), **Vision möter verklighet**, Stockholm 1991, s. 57.

I ovanstående klassificering står social styrning för det vidaste och mest långtgående i handlingsrepertoaren. Den svenska socialdemokratiska välfärdspolitiken anses vara ett bra exempel på social styrning.⁴⁴ Den

svenska efterkrigspolitiken har ju många gånger framställts som exempel på **social ingenjörskonst**.⁴⁵ Men begreppet social ingenjörskonst med Karl Popper som främste teoretiske uttolkare⁴⁶ lyser med sin frånvaro i Göran Therborns och Sven E Olssons definition och avgränsning av social styrning.⁴⁷ Begreppet redogörs för senare i den här texten.

Om styrning över huvud taget är möjlig har varit en omdiskuterad fråga liksom frågan om styrning och demokrati. När och på vilka grunder kan staten göra anspråk på legitima skäl för att styra befolkningen?⁴⁸ Många har försökt hävda att styrning av den sociala utvecklingen är omöjlig.⁴⁹

I en ny bok har Bo Rothstein givit sig i kast med uppgiften att reda ut vad staten **bör** respektive **kan** göra.⁵⁰ När det gäller frågan om vad staten **bör** göra redogör han för **autonomiprincipen** som innebär att staten behandlar alla med "lika omtanke och respekt". Med andra ord förhåller sig staten **neutral** till medborgarna. Den **kommunitära principen** innebär att staten i stället för att förhålla sig neutral hävdar vissa värden t.ex. jämställdhet, kristen etik.⁵¹

När det gäller vad staten **kan** göra menar Rothstein att valfrihet och generell välfärdspolitik inte behöver utesluta varandra. En upplevd brist på alternativ eller upplevelsen av att vissa offentliga monopol inte fungerar behöver nödvändigtvis inte åtgärdas genom privatisering. Rothstein lyfter fram den försummade frågan om statens **legitimitet** för att välfärdsstatens verksamheter skall fungera. Den demokratiska staten måste finna en balans mellan att förhålla sig neutral till medborgarna respektive hävdandet av vissa gemensamma värden att sträva efter. Här måste staten anpassa sig efter eventuella förskjutningar i medborgarnas preferenser. Det är inte privatisering **i sig** som är botemedlet om medborgarna vill att en verksamhet skall förändras, men däremot att det införs **korrigeringsmekanismer**. Eftersom riskerna alltid är större för att någonting ska gå fel i stället för rätt, måste det finnas ett "signalsystem" som "blinker rött" när något inte fungerar alldeles oavsett om verksamheten äger rum i privat eller offentlig regi.⁵²

Vad den demokratiska staten därför kan göra är att försöka kombinera en mer eller mindre säker kausal teori ("policyteori" med Rothsteins statsvetenskapliga språkbruk) om det man vill åstadkomma med en legitim organisering som därtill är flexibel och föränderlig, det vill säga "blinker rött" när något inte är bra.⁵³ Den ideala välfärdsstaten enligt Rothstein är en neutral stat som överlåter åt medborgarna att träffa val bland ett stort utbud av alternativ. Rothstein kallar detta för den frihetliga välfärdsstaten. Se följande figur.

VÄLFÄRDSSTATENS OMFATTNING

Liten

Stor

VÄLFÄRDSSTATENS
INRIKTNING

Kommunitär

Fostrande stat

Paternalistisk stat

Neutral

Nattvaktarstat

Frihetlig välfärdsstat

Källa: Bo Rothstein, *Vad bör staten göra*, Stockholm 1994, s. 266.

Begreppet **social ingenjörskonst** myntades redan på 20 - talet, långt innan Popper började använda det, när mer bemedlade ungdomar bosatte sig i USA:s fattigområden för att hjälpa dess invånare till ett bättre liv.⁵⁴ Men begreppet brukar förknippas med Karl Popper.⁵⁵ 1938 när molnen hopade sig över Europa började Popper skriva en bok i två band: **The Open Society and Its Enemies**. Boken blev klar 1943, men kunde publiceras först 1945,⁵⁶ och har därefter gått ut i ständigt nya upplagor.⁵⁷ Popper ser boken som sin krigsinsats efter det att Hitler/Stalin-pakten och krigsutbrottet var ett faktum.⁵⁸

Popper inleder med att diskutera vad han kallar civilisationens börda: att människorna måste ta ansvar för sig själva och från detta finns det ingen återvändo. Syftet med boken var att beröra några av de problem civilisationen stod inför den gången och som nådde sin kulmen åren kring 1940. Bokens huvudtema är att avslöja "historicismen" som står för allt tal om historiens oundvikliga gång, historiens "nödvändighet" och försvaret av övergrepp såsom motiverade av ett högre (och senare) syfte. Han motsätter sig med all kraft att totalitarismen i en eller annan form skulle vara nödvändig. Han betraktar det som ett allvarligt misstag hos många av vår tids stora tänkare att inte kunna skilja mellan en vetenskaplig förutsägelse och en historisk profetia. Historicismen tog sig uttryck både till höger (rasism och fascism) och vänster (Marx' historiefilosofi) i tidens idéströmningar. Det som förenade dessa rörelser var bl.a. deras tro på en lagbunden utveckling som skulle medföra det utvalda folkets eller den utvalda klassens historiska rätt att ta makten.⁵⁹

Det står mänskligheten fritt att själv utforma sin framtid, och det gäller att inse detta och ta konsekvenserna av det, skriver Popper.⁶⁰ Detta bör ske med försiktighet, och därför bör man undvika alla former av "**Utopian engineering**" för att uppnå det perfekta samhället. Försöken att förverkliga en utopi medför lätt att ändamålet helgar medlen. Alla sådana försök att upprätta planer för en total samhällsomvandling leder till ett centralstyrt fåtalsvälde som lätt övergår till diktatur.⁶¹ Popper ville i stället rekommendera den kritiska metoden även kallad **kritisk rationalism** för att åstadkomma samhällsförbättringar. Metoden innebär att man helt och hållet undviker alla göranden och låtanden där ändamålet får helga medlen, utan i stället öppet (jmf titeln **The Open Society**) diskuterar och kritiskt prövar olika förslags bärkraft. I stället för att undvika det som kan vederlägga ett förslag, ska man söka efter det, för därigenom prövas också argumentens hållbarhet.⁶² För att gå från den vetenskapliga till den mer moraliska hållningen är följande citat väl valt i sammanhanget. Förutom den moraliska hållningen framgår hur Popper förordar **förändringar i små steg** i stället för stora förändringar som sker i ett (revolutionärt) slag.⁶³

The **piecemeal engineer** will, accordingly, adopt the method of searching for, and fighting against, the greatest and most urgent evils of society, rather than searching for, and fighting for, its greatest ultimate good. This difference is far from being merely verbal. In fact, it is most important. It is the difference between a reasonable method of improving the lot of man, and a method which, if really tried, may easily lead to an intolerable increase in human suffering. It is the difference between a method which can be applied at any moment, and a method whose advocacy may easily become a means of continually postponing action until a later date, when conditions are more favourable. And it is also the difference between the only method of improving matters which has so far been really succesful, at any time, and in any place (Russia included, as will be seen), and a method which, wherever it has been tried, has led only to the use of violence in place of reason, and if not to its own abandonment, at any rate to that of its original blueprint.⁶⁴

Poppers inlägg räknar han själv som ett försvar för friheten och som ett bidrag till den politiska filosofin.⁶⁵ I och med att boken blev klar redan 1943 då andra världskrigets utgång ännu var oviss, har Popper i förordet till andra upplagan publicerad 1950 medgivit att tonen till följd av detta blev något frän, men att han ändå valt att avstå från att göra förändringar i texten.⁶⁶

Framväxten av medborgarnas **sociala rättigheter** reglerad genom socialpolitik är en av det här seklets stora förändringar. Äldre fattigvårdslagstiftning hade ofta berövat hjälptagarna deras medborgerliga rättigheter, men socialförsäkringarna som började införas i slutet av 1800-talet utvidgade i stället medborgarrätten och det är därför befogat att tala om framväxten av ett "**socialt medborgarskap**".⁶⁷ Såväl lagstiftning som den offentliga socialpolitikens andel av BNP har ökat markant efter andra världskriget. I varierande grad har socialvård, hälsovård och utbildning blivit en offentlig angelägenhet i västvärldens industriländer.⁶⁸ Den moderna socialpolitiken började med Otto von Bismarcks införande av sjuk-, arbetsolycksfalls- och ålderspensionsförsäkringar för att "lösa" arbetarfrågan och stoppa socialdemokratins medvind.⁶⁹ Begreppet "socialpolitik" uppstod i det här sammanhanget och avsåg statlig lagstiftning som skulle reglera förhållandena på arbetsplatserna vid sjukdom och arbetsskador.⁷⁰

Det finns olika teorier som förklarar **välfärdsstatens uppkomst**. Det har anförts att de åtminstone ibland snarare bör ses som komplementära än konkurrerande. Joakim Palme har delat in dem i fyra kategorier listade efter popularitet i den socialpolitiska diskursen.

Industrialismens logik medför att omsorgen om t.ex. arbetslösa, åldringar, liksom tillgodoseendet av den service ett industrisamhälle kräver, måste ske på en annan nivå i samhället när agrarsamhället tynat bort. De som åberopar **kapitalismens logik** brukar peka på fördelningskonflikter mellan arbete och kapital i industrisamhället. Socialpolitikens roll blir att legitimera ojämlika relationer som ett kapitalistiskt samhälle bygger på. En reaktion på ovan nämnda funktionella förklaringar är teorin om socialpolitik som ett resultat av **politiska strävanden** ("politics matter"). Diskussionen har mestadels handlat om klassmobilisering och partipolitiskt inflytande. Demokratins genombrott och rösträttens införande skulle ha medfört att arbetarklassen gav sin röst åt vänsterpartier som företrädde deras intressen. Särskilt socialdemokratiska partiets röstandelar och politiska inflytande har belysts. Men politikens och partiernas betydelse är mer komplicerad än så. Den politiska högerens styrka har bedömts väl så intressant som förklaringsfaktor bakom välfärdsstatens omfång liksom katolska partiets roll och bondepartierna för Skandinavien. **Staten** och dess valda eller anställda **funktionärer** möjlighet att själv initiera socialpolitiska reformer har uppmärksamats alltmer under senare år. Välfärdsstaten genererar växande byråkratier. Anställda i dessa byråkratier har ofta drivit på utvecklingen och om det beror på altruism eller egenintresse är svårt att uttala sig om.⁷¹

I jämförelse med olika **välfärdsmodeller** kännetecknas framför allt den svenska av att den är **generell** till sin karaktär. Den omfattar alla i

samhället.⁷² Behovs- eller inkomstprövade bidrag förekommer i liten utsträckning. Däremot är flera ersättningar från socialförsäkringarna inkomstrelaterade, vilket medför att värdet av utfallet varierar med position på arbetsmarknaden.^{73 74}

Den svenska generella välfärdsstatens utveckling har förklarats med en såväl fackligt som politiskt väl sammanhållen arbetarklass,⁷⁵ en numerär ökning av de lönearbetande mellanskikten och en tilltagande facklig och politisk mobilisering bland dessa,⁷⁶ en svag politisk höger,⁷⁷ socialdemokratin har kunnat göra gemensam sak med bönderna som haft egen politisk representation.⁷⁸ Vem som varit pådrivande när det gäller socialpolitiska frågor och deras lösning är fortfarande föremål för forskning och diskussion.⁷⁹

I en av bilagorna till Långtidsutredningen 1992 skriver Sven E Olsson Hort om Sverige under 30-talet som " - - - det sociala ingenjörsskapets genombrottsepok, men med verkningar in i vår egen tid, - - - ".⁸⁰ Nils Elvander gör en vid definition av "den svenska modellen" som " - - - en politisk kultur präglad av samförstånd, samarbetsanda och en rationalistisk social ingenjörskonst."⁸¹ Sten Johansson har beskrivit hur Poppers begrepp "piecemeal social engineering" dvs. ansträngningar att göra samhället mindre "ont" eller mindre dåligt att leva i, legat till grund för hur man mätt frånvaron av "onda" förhållanden i stället för fördelningen av "det goda" i samhället.⁸²

Yvonne Hirdman har genom att framför allt läsa SOU-material beskrivit och analyserat vad hon kallar "tillrättaläggandets idéer" (min kurs.), men inte deras genomförande.⁸³ I sin framställning har hon valt makarna Myrdal som de främsta representanterna för bekännelsen till den sociala ingenjörskonst i Karl Poppers anda, som hon anser präglar många av statens offentliga utredningar inom socialpolitikens område från den här tiden.⁸⁴ Det bör noteras att Hirdman förstår att för Popper var skillnaden mellan en "utopisk politik" och stegvisa reformer fundamental, men Hirdman själv gör gällande att det trots allt rör sig om en gradskillnad snarare än artskillnad mellan "utopian engineering" respektive "piecemeal engineering". Det som faktiskt förenar de skilda tillvägagångssätten för att åstadkomma social förändring är, att de båda legitimeras utifrån exklusiva kunskapsanspråk hos reformatörer oavsett om de vill föra en revolutionär eller reformistisk politik.⁸⁵

Hirdmans definition av det tänkande som ligger bakom 30-talets oerhörda planeringsoptimism lyder:

Vetenskap, rationalitet och saklighet, viljan att göra och tilliten

till såväl den goda staten som den tekniska potensen - så kunde man kort sammanfatta det väsentligaste innehållet hos de sociala ingenjörerna.⁸⁶

Befolkningskommissionen⁸⁷ tillsattes på våren 1935 efter makarna Myrdals bok **Kris i befolkningsfrågan** som kommit ut under senhösten 1934. Bokens uttalade tema var att landet skulle avfolkas, om inte statsmakterna gjorde något för att stävja att människor i allt större utsträckning undvek att föda barn.⁸⁸ I Befolkningskommissionen drog man upp riktlinjerna till det nya folkhemmet. Gunnar Myrdal var den mest pådrivande bland kommissionens ledamöter och Alva anlitades som (extern) expert i många frågor. Utredningarna håller en auktoritär ton; reformer föreslås, men de är ingalunda ovillkorliga utan föreslås tillsammans med fostran av det (efterblivna) folket och kontroll av att folket verkligen tillgodogör sig reformerna såsom det var tänkt. Hirdman menar att Myrdals egna bidrag kan läsas som "den vite mannens börda-rätt"⁸⁹ att utifrån sin kunskap lära folket det folket inte självt förstår.⁹⁰

Men makarna Myrdal var inte ensamma på den socialpolitiska arenan och i Befolkningskommissionens slutbetänkande har de fått stå tillbaka för Gustav Möllers "mjukare" linje, vilket t.ex. innebar kontantlinjens seger över naturalinjen när det gäller ekonomiskt stöd till barnfamiljer, Myrdalarnas "standardkrav" blev till "upplysning" och en "rationalistisk revision i inställningen i sexuella frågor"⁹¹ blev efter att Gustav Möller satt sin prägel på texten en fråga om uppväxande barn i fattiga familjer med utsläpade mödrar. Hirdman finner det befogat att tala om " - - - Myrdaltankar uttryckta i en Möllerton - - - " på sina ställen.^{92,93}

Från första början har socialpolitiken handhåfts av socialdemokratiska politiker av hög rang. Hjalmar Branting var förutom partiledare också partiets ledande socialpolitiker. Gustav Möller efterträdde honom i det senare avseendet.⁹⁴ Gustav Möller var partisekreterare mellan åren 1916 och 1940. Dessutom var han socialminister i mer än 20 år (1924-1926 och 1932-1951). När han gav den svenska socialpolitiken sin prägel, försökte han väja för både den Bismarckska antisocialistiska varianten och liberal selektiv välgörenhetspolitik som gav en social stämpel åt de som blev föremål för den. Det karakteristiska med Möllers socialpolitik är att den är **generell**⁹⁵ och har formen av **sociala rättigheter**. Man började därför använda sig av ordet "försäkring"; arbetslöshetsförsäkring, sjukförsäkring etc.⁹⁶

Förutom socialpolitik var han väl så intresserad av arbetsmarknadspolitik. Han insåg att landets ekonomiska nivå var för dåligt utvecklad för att en ekonomisk omfördelning skulle ge något resultat för arbetarklassen. Landet

måste utvecklas och en ökning av produktionen var oundviklig. Han tog till sig de danska socialdemokraternas förslag om hur en utvecklad ekonomi tillsammans med en utbyggd socialpolitik skulle lägga grunden för ett nytt och bättre samhälle.⁹⁷ Så här beskrivs den nya synen på kombinerad arbetsmarknads- och socialpolitik av en som var samtida med Gustav Möller nämligen Per Nyström:

Den nya socialpolitiken framfördes av Bramsnaes-Steincke i en helt annan politisk strategi än Bismarcks. Den skulle ingå som katalysator i en omdanande samhällsprocess, som skulle leda till en demokratisk participation i alla funktioner, inklusive produktionsledningen. Trygghetssystemet ingår nu i samhällets grundstruktur lika väl som produktionssystemet. Det kan inte rubbas utan att skada produktionen.⁹⁸

Möller fann det utomordentligt angeläget att komma bort från det **godtycke** som de individuella bedömningarna ofta gav uttryck åt i den tidens Sverige. Han var ytterst mån om att de beslutade välfärdspolitiska reformerna verkligen skulle nå människorna i oförvanskad form. I direktiven till de socialpolitiska utredningarna i slutet av 30-talet poängterades att en individuell behovsprövning såsom den tillämpades i kommunerna borde ersättas av klart angivna **rättigheter** förmedlade med hjälp av en **legal-byråkratisk förvaltningsmodell** som kommer att redogöras för närmare i nästa kapitel. I korthet innebär den att dess reglerande lagtext är generell till sin karaktär, innehåller precisa regler och det blir därför lätt att förutse lagens **utfall** givet olika ärenden och problem. Det var meningen att detta skulle garantera att alla med ett visst problem skulle komma att behandlas lika, i och med att utrymmet för individuella bedömningar beskrivits.^{99, 100}

Under de senaste årtiondena har kraven på rättssäkerhet och lagens klara tillämpning ersatts av önskemål om bättre styrning och koordinering. Den offentliga sektorn har också växt i omfattning och blivit allt svårare att detaljstyra. Under 70-talet fick **ramlagarna** sitt genombrott och reglerar idag den statliga styrningen inom bl.a. utbildning, socialvård och sjukvård. Förekomsten av ramlagar innebär att detaljstyrning har fått ge vika för målstyrning.¹⁰¹ Vanligen innebär ramlagstiftning en allmänt hållen lag kompletterad med föreskrifter. Men en ramlag kan också reglera en verksamhet som i övrigt inte är föremål för en rättslig styrning.¹⁰² Följande definition förefaller vanlig:

Med ramlagstiftning förstås en lagstiftning som innehåller allenast grundregler och som kan utfyllas med specificerade föreskrifter. Ramnormerna är mer konstanta och av grund-

läggande natur: de uppställer mål och ger riktlinjer.¹⁰³

Håkan Hydén förklarar ramlagarnas stora fördelar med möjligheten till flexibla och situationsanpassade lösningar, men bland nackdelarna kan okontrollerad regelproduktion på lägre nivåer, styrnings- och tolkningsproblem, problem med rättssäkerheten nämnas. Framför allt tolkningen av "skälig levnadsnivå" i Socialtjänstlagen från 1982 har föranlett stora problem. Det bör också uppmärksammas att instiftandet av en ramlag innebär att våra folkvalda enats om målen, medan valet av medel överläts åt tjänstemän.¹⁰⁴

Det är dessa som gör den politiska prioriteringen. Det innebär att de politiska beslutens verkliga innehåll ges på den administrativa nivån och icke på den politiska.¹⁰⁵

Hydén skriver att problemet med ramlagar snarare är av styrningsteknisk och administrativ karaktär än av rättsteknisk art.¹⁰⁶ Förvaltningsutredningen har tagit upp riskerna för alltför stor självständighet hos myndigheterna som ger " - - - stort utrymme för skönmässiga bedömningar."¹⁰⁷ Bo Rothstein har påtalat hur Gunnar Heckschers iakttagelser om det viktiga i att ta reda på vad som verkligen sker i statsförvaltningen knappast följts upp av institutionsanalyser av den offentliga förvaltningen.¹⁰⁸

Sammanfattning

När Socialdemokratiska arbetarpartiet kom i regeringsställning i början av 30-talet sattes många offentliga utredningar igång. Tron på vad man kunde åstadkomma genom god planering och politisk styrning brukar ses som typiska utslag av social ingenjörskonst. Även om man tvistar om orsakerna så byggde man upp en svensk välfärdsstat som anses unik till omfång och rättigheter vid en internationell jämförelse. Olika färgstarka gestalter framträdde på den socialpolitiska arenan vid den här tiden. Makarna Myrdals iver att lära och nästan "fostra" folket fick stå tillbaka för Gustav Möllers omsorg om de mindre bemedlade, som han nog ansåg skötte sig bäst själva, bara de fick vissa grundläggande rättigheter vid arbetslöshet, sjukdom osv. Möller verkade därför för en generell lagstiftning lika för alla förmedlad av en byråkratisk förvaltningsmodell. Under senare år har man infört en ramlagstiftning som anger målen som förvaltningarna ska styra mot. Det har uppmärksamrats att tillämpningen kan se mycket olika ut och forskning om förvaltningens påverkan på utfallet har efterlysts.

2. ORGANISATION OCH FÖRVALTNING

Johan P Olsen skriver:

Problemen med att forma utvecklingen via politisk ingenjörskonst och medvetna val är välkända både i politisk teori och i organisationsteori.¹⁰⁹

Studiet av beslutsprocesser och besluten som de leder fram till är central i både organisationsforskningen och policyforskningen.¹¹⁰ I det här kapitlet redogörs för Webers idealtyp "byråkratin" som är kärnan oavsett om man diskuterar organisation,¹¹¹ förvaltning¹¹² eller administration¹¹³. Därefter redogörs för debatten kring hur organisationer fungerar. Robert Mertons, Herbert Simons, Charles Lindbloms, och Michael Cohens m.fl. bidrag brukar nämnas.¹¹⁴ Reifieringen av organisationsbegreppet berörs. Institutionella förklaringar har organisationsforskare men senare också statsvetare diskuterat.

Det är ett centralt tema att se organisationer som verktyg för att uppnå något.¹¹⁵ En generell definition torde vara följande:

Organisationer är planmässigt inrättade strukturer, som konstruerats av någon person, grupp eller klass i det bestämda, medvetna syftet att förverkliga uppnåendet av vissa mål, som ligger i huvudmannens intresse (och som ofta står i motsatsställning till andra intressen). Organisationer används av olika aktörer som medel för rationella, planerade strävanden. Organisationer är till för att utföra arbete; för att bedriva produktion (som kan vara materiell eller immateriell).¹¹⁶

Denna definition är ett uttryck för **rationalistisk** organisationsteori, som innebär att studier av organisationer bör ske utifrån en tro på att dessa är instrument för intressen. Organisationens **beslut** om **mål** blir den avgörande styrande faktorn för organisationens verksamhet.¹¹⁷

Organisationsteorin har till stora delar växt fram som en kommentar till Max Webers idealtypiska begrepp "**byråkrati**".¹¹⁸ Weber beskriver byråkratiens särdrag eller "funktioner" enligt följande:¹¹⁹

- 1) Fasta kompetensområden reglerade via regler, lagar.
- 2) Tjänstehierarki och instansordning. Underordnad personal

kontrollerad av överordnad. Men överordnad personal kan inte automatiskt "lägga under sig" eller införliva lägre instansers uppgifter. "Motsatsen är regel, och därför återbesättes alltid ett en gång inrättat ämbete med ny innehavare, då det blir vakant."¹²⁰

3) Åtskillnad mellan privatlivets sfär och arbetets, i det här fallet "byråns" eller "kontorets" sfär. Tjänstemännen är anställda och får ekonomisk ersättning för sitt arbete.

4) Utövandet av ämbetet kräver specialutbildning.

5) Ämbetet är heltidssysselsättning och ingen bisyssla, som det varit tidigare.

6) Lika regler för alla. " 'Objektiv' handläggning innebär i detta fall i första hand handläggning 'utan anseende till person' och enligt förutsebara regler."¹²¹

Det är ett misstag att jämställa "byråkrati" med "organisation".¹²² Byråkrati avser i stället att beskriva ett sätt för en organisation att fungera, dvs. relationen mellan befattningshavare på olika nivåer.¹²³ Weber beskriver byråkratins funktioner i ett avsnitt kallat "Herraväldets sociologi". Syftet är att förklara olika dominansformers legitimitet. En typ av "herravälde" eller "dominans" legitimeras av rationella enhetliga regler som gäller lika för alla oavsett social ställning. Likhet inför lagen gäller och det specifika med byråkratin är att dess regeltillämpning går att förutse.¹²⁴

Det har framförts mycket kritik som har handlat om att byråkratiska organisationer inte fungerar effektivt.¹²⁵ Nästa fråga blir då om Weber verkligen menade att byråkratin var effektiv eller var den mest effektiva organisationsformen.

Kritiken har tillbakavisats genom ett påpekande om man med "effektivitet" menar att någonting uppnås med minsta möjliga insats, så menade inte Weber detta. För honom var "effektivitet" oftast uttryckt som "formell rationalitet" en fråga om att uppfylla någonting i enlighet med givna instruktioner. För Weber handlade det alltså om korrekt uppfyllande av mål genom att följa regler i stället för effektivaste i bemärkelsen billigaste sättet att uppfylla mål.¹²⁶

Weber var inte intresserad av organisationsproblem i sig. Weber var

egentligen inte någon organisationsforskare och bör heller inte uppfattas som en sådan. Men han kom att lämna ett mycket viktigt bidrag till organisationsteori.¹²⁷ Hans ointresse av effektivitetsproblem har t.o.m. uppfattats som störande.¹²⁸

"Byråkrati" är en av de idealtyper som Weber konstruerade. Det betyder inte att en byråkrati med alla de kännetecken Weber angav nödvändigtvis finns i verkligheten, utan byråkratibegreppet ska uppfattas som en mall eller ett hjälpmedel att förstå och analysera byråkratiska organisationer.¹²⁹

Förståelsen och uttolkandet av det moderna samhället anses vara själva grundtemat i Webers sociologi. Den byråkratiska organisationsformen växte fram både i fabriker och statsförvaltningen. Byråkratin var någonting som Weber snarare beskrev i en idealtypisk form än föreskrev. För honom var rationaliseringen och den tilltagande byråkratiseringen det mest tidstypiska för det moderna samhället. Hans stora intresse var omvandlingen av Västerlandet, som han menade präglades av rationaliseringsprocesser mer än någonting annat. Rationalisering innebär att man försöker bemästra tillvaron genom vetenskap och politik. Man försöker kontrollera tillvaron och göra den förutsägbar genom att ta reda på hur den fungerar. Ett instrumentellt förhållningssätt har mer och mer fått ersätta traditionella värden.¹³⁰

Dock finns det en debatt om organisationer fungerar effektivt eller ej. Är fattade beslut om att uppnå vissa mål avgörande för hur organisationer fungerar?¹³¹ Ska man uppfatta rationella modeller som deskriptiva eller normativa?¹³²

Ett viktigt första inlägg i den debatten är en artikel som Robert Merton skrev på 40-talet.¹³³ Merton pekar på att byråkratin kännetecken eller dess styrka i Webersk bemärkelse "precision, reliability, efficiency" också är dess svaghet, då det uppenbarligen också leder till paragrafrytteri, när personal glömmet bort målet för sin verksamhet i all sin upptagenhet av att "följa reglementet". Reglerna i sig blir "heliga", de anses berättigade i sig oavsett situation och sammanhang. Den informella organisation som gärna utvecklas när människor arbetar nära varandra under likartade omständigheter, leder till att man sätter egenintresset före t.ex. allmänhetens intresse. Man sluter effektivt leden vid förmodad kritik och granskning utifrån. Formell handläggning och "lika" behandling av alla, främjar utvecklingen av en något avtrubbad personlighet hos byråkraterna. Hos den som söker hjälp i en byråkratisk organisation framstår byråkraten uppträdande såsom okänsligt. Byråkraten uppfattas också gärna som snäv i sitt synsätt, då denne inte så gärna ser till "hela situationen", utan beaktar bara det "som saken gäller". Merton kallar allt det negativa som en byråkratisk organisationsform

för med sig för "dysfunktioner".¹³⁴

Ett annat mycket viktigt inlägg svarar Herbert Simon för. Simon kritiserade tron på den rationelle beslutfattaren. En tro som hade sin grund i ekonomernas teorier om nyttomaximerande individer.¹³⁵ Allmängiltiga "sanningar" om hur organisationer fungerar bäst, visade sig vid närmare granskning inte vara annat än myter. Vad man måste studera var skillnaden mellan individens och organisationens mål och under vilka omständigheter som man fattade beslut. Man bör intressera sig för såväl formella som informella relationer i organisationen. Det är orimligt att ställa en person till svars för fattade beslut, som många människor på olika nivåer i organisationen varit delaktiga i innan de blev föremål för beslut. Individuella ställningstaganden är beroende av sitt sammanhang.

Simon hävdar att rationellt fattade beslut i meningen att alla alternativ prövats först inte existerar, eftersom människan vare sig har förmåga till överblick eller tillgång till all information som ett sådant beslutsförfarande kräver.

Under det att **den ekonomiska människan** (min kurs.) maximerar, dvs.väljer det bästa alternativet av alla dem som står henne till buds, så nöjer sig hennes kusin, **den administrativa människan** (min kurs.), med att **satisfiera** (min kurs.), dvs. hon väljer det alternativ som är 'gott nog', **satisfactory**.¹³⁶

I en mycket spridd artikel¹³⁷ utvecklar Charles Lindblom det som Herbert Simon kallade "bounded rationality".¹³⁸ Lindblom hävdar att den beslutsmodell som förekommer i litteraturen inte är så vanligt förekommande i praktiken. Modellen innebär att politiska beslut för att lösa samhällsproblem går till så att problemet definieras, alla sätt att nå en optimal lösning undersöks, och därefter väljer man det bästa sättet att lösa problemet så att resultatet blir så bra som möjligt. En frågas lösning blir med andra ord väl teoretiskt motiverad.

Lindblom hävdar liksom Simon att människor både har begränsad förmåga att sätta sig in i allting och begränsad tillgång till erforderlig information i olika frågor. Komplexa frågor behandlas därför sällan enligt den här modellen. Vad som sker är i stället **strategisk analys** vilket innebär att man försöker utveckla - i meningen gradvis förändra - redan kända lösningar tillsammans med olika inblandade parter tills man når ett förslag till lösning som slutligen accepteras och "går igenom". Detta sätt att fatta beslut på kan fungera väl så rationellt menar Lindblom jämfört med de traditionella modellerna som litteraturen föreskriver.¹³⁹

Moreover, incrementalism in politics is not, in principle, slow moving. It is not necessarily, therefore, a tactic of conservatism. A fast-moving sequence of small changes can more speedily accomplish a drastic alteration of the **status quo** than can an only infrequent major policy change. If the speed of change is the product of size of step times frequency of step, incremental change patterns are, under ordinary circumstances, the fastest method of change available. - - - Incremental steps can be made quickly because they are only incremental. They do not rock the boat, do not stir up the great antagonisms and paralyzing schisms as do proposals for more drastic change.¹⁴⁰

Lindbloms diskussion fördes till en början bland statsvetare, men kom med tiden att införlivas i organisationsteorin, där man talar om **inkrementella beslutsmodeller** översatt till ren svenska som " - - - konsten att ' krångla igenom' ett beslut - - -".¹⁴¹

En annan "beslutsmodell" fann Michael D Cohen, James G March och Johan P Olsen när de studerade organisationer där det rådde oklarheter om hur organisationen egentligen fungerar, vilka som ingår i den samt dess mål. Problem som uppstår löses från fall till fall. En sådan organisation liknar mest av allt en "soptunna" (Jmfr titeln på modellen: "A Garbage Can Model") menar författarna. Problem och lösningar "flyter omkring" och slumpen avgör när dessa sammanträffar och fogas ihop. Någon rationell problemlösnings- och beslutsmodell existerar inte under sådana förhållanden som författarna vill kalla "organiserad anarki".:

Recent studies of universities, a familiar form of organized anarchy, suggest that such organizations can be viewed for some purposes as collections of choices looking for problems, issues and feelings looking for decisions situations in which they might be aired, solutions looking for issues to which they might be an answer, and decision makers looking for work.¹⁴²

Författarna menar att organisationsforskningen vinner på att se anarkin som just en organiserad anarki och det sätt som problem ändå löses på som en "modell" som utvecklas under specifika omständigheter. Det som tidigare betraktats som patologiskt eller totalt avvikande i relation till hur en normal organisation ska fungera blir mer hanterbart vid analysen.¹⁴³

Owe L Johansson behandlar det reifierade organisationsbegreppet i sin doktorsavhandling. **Reifikation** innebär att i det här fallet organisationer inte längre betraktas som skapade av och befolkade av människor, utan i stället

fått "eget" liv. Ofta uttrycks detta i uttalanden som "organisationen vill", "organisationen verkar för", "det ligger i organisationens intresse" osv. Organisationen beskrivs som "självgående" och tillskrivs medvetande, vilja och egna behov precis som om den vore ett "levande" väsen.¹⁴⁴ Johansson uppmärksammar bl.a. Karl Weicks och David Silvermans organisationsteoretiska arbeten. Weick har en processuell syn på organisationer och talar därför hellre om **organisering** än organisation.¹⁴⁵ I sin kritik av systemteorin som han uppfattar bl.a. döljer intresse motsättningar har Silverman presenterat ett handlingsteoretiskt alternativ.¹⁴⁶

För att undvika ett reifierat organisationsbegrepp som egentligen inte säger någonting om hur verkligheten är, rekommenderar Johansson att man ser på organisationer som koalitioner som uppstår efter interaktion och integration mellan människor. Nätverksanalys kan här vara till hjälp. Det är inte organisationen som verkar för någonting utan människorna i organisationen som handlar. Det är viktigt att ta reda på hur människor interagerar och varför.¹⁴⁷

Bengt Abrahamsson har tagit upp **problemet** med att studera **organisation** och/eller **individer**. För honom är detta ett olösligt problem eftersom man inte kan sluta sig till vad en organisation vill genom att studera individuella preferensordningar. Abrahamsson anser att vi måste välja analysenhet.¹⁴⁸ Han förordar då rationalistisk organisationsteori som utgår från att organisationen har en uppgift nämligen mål som ska uppfyllas. Det är viktigt att studera organisationsprocessen; hur agerar olika individer i termer av organisationens huvudman respektive organisationens exekutiv för att organisationens mål ska uppfyllas? Det centrala undersökningsproblemet blir då att undersöka hur administratörerna lyckas styra organisationen i enlighet med uppdragsgivarens önskemål.¹⁴⁹

Anders Sannerstedt har tagit upp svårigheterna att få komplexa organisationer att fungera som man vill. Att de som arbetar i en organisation inte gör vad som förväntas av dem eller att resultatet blir ett annat behöver inte vara uttryck för "besvärande sabotage" eller "förhaling". Men organisationer förändrar sig inte enligt nya direktiv utan normalt förändras organisationer genom någon slags anpassning till redan existerande kultur, identitet, värderingar och verklighetsuppfattning. Påbud som anses strida mot detta genomförs inte utan motstånd från organisationen. Det kan därför vara meningsfullt att se organisationer som **institutioner** menar Sannerstedt.¹⁵⁰

Ett **institutionellt** perspektiv har diskuterats bl.a. av organisationsforskare och statsvetare. I de flesta sociologiska teorier har institutionsbegreppet haft en central plats.

Institutioner opfattes i de fleste sociologiske teorier som vedvarende, overindividuelle fænomener, der begrænser eller regulerer de individuelle handlinger i kraft af socialisering, kontrolmekanismer og deres normativt forpligtende kraft.¹⁵¹

Det klassiska problemet med att definiera "institution" har att göra med var man lägger betoningen av ett struktur- respektive aktörsperspektiv. Hur mycket avgörs individuella handlingar av strukturella förhållanden och (okända) mekanismer i omvärlden? Hur mycket bestäms individuella handlingar av människors medvetna val och bedömning av följderna? Dessa två sidor av institutionsbegreppet brukar förknippas med Talcott Parsons respektive Peter L Berger och Thomas Luckmann.

Parsons institutionsbegrepp innefattar ett normativt rollbegrepp. Människor träder in i, iklär sig roller som är definierade på förhand. Han lägger också ett funktionalistiskt perspektiv på institutioner. Institutioner är funktionella annars skulle de inte finnas, med andra ord hänger Parsons institutionsbegrepp samman med frågan om social ordning.

Berger och Luckmann står för vad man kan kalla en fenomenologisk teori om institutioner. Institutioner är någonting som människor konstruerar i social interaktion med varandra. Individer ses som aktörer som dels överväger sina egna handlingar, dels tolkar andras handlingar. Intersubjektiviteten, dvs. gemensamma tolkningar eller gemensamma upplevelser blir här viktig. Institutionalisering handlar med andra ord om återkopplingsprocesser.¹⁵²

Olsen har själv och i samarbete med March uppmärksammat statsvetenskapens brist på kunskaper om hur organisationer fungerar trots att det idag är en sanning att allt politiskt liv domineras av formella organisationer. Den offentliga förvaltningen beskrivs ofta som en webersk byråkrati, även om det blivit svårt att hitta den i verkligheten. En befogad fråga att ställa sig är hur de som intresserat sig för beslutsteori inom organisationsforskningen kan hjälpa till att förklara offentlig politik. Tanken att individer gör rationellt avvägda val kan sägas dominera forskningen om beslutsbeteende. Empiriska studier har emellertid visat att rationella beslutsmodeller sällan existerar.

Idag saknas ett bra alternativ till de rationella beslutsmodellerna. Vad som behövs är studier av hur strukturer och processer i formella organisationer främjar respektive hindrar det som sker i organisationen. Olsen och March har lanserat vad man kallar **nyinstitutionalismen** för att man ska kunna utveckla den statsvetenskapliga forskningen från att handla om staten som en formell organisation där tjänstemännens beteende i handläggningen

lämnats därhän till att bl.a. ta reda på hur och när våra offentliga **institutioner** genererar olika slags beslut och konsekvenserna av dessa. En "multistrukturell teori" som tar hänsyn till inte bara en utan flera organiserande principer efterlyses. Institutioner bör därför studeras med hänsyn tagen till fysiska och demografiska strukturer, deras historia, personliga relationer, tidscykel som man måste anpassa sig till, förhärskande normer och värderingar, symbolisk roll.¹⁵³

I en nyligen publicerad antologi som tar upp det institutionella perspektivet inom organisationsforskningen gör Ronald L Jepperson följande definition:

- - - institutions are those social patterns that, when chronically reproduced, owe their survival to relatively selfactivating social processes.¹⁵⁴

Institutioner är beteenden som utgör rutiner; tas för givna och anger hur man reagerar i olika situationer. Institutioner kan orsaka både stabilitet och förändring. Institutionerna anger ramarna för vad som händer; "lämplighetslogiken", vilket nödvändigtvis inte behöver innebära att de är konserverande.

Institutionalisering kan ta sig litet olika uttryck. Jepperson nämner hur institutioner utvecklas under förhållanden där det råder någon form av central auktoritet av legal eller illegal karaktär. Professioner kan också bidra till utvecklandet av institutioner. Men institutioner kan också utvecklas under frånvaro av auktoritet, men under förhållanden som kännetecknas av kulturella värderingar, seder, vanor. Formella organisationer nämns också som en typ av institutionalisering och gränsen mellan institutioner och ett aktörsperspektiv förefaller Jepperson vara överdrivet skarp.

Olsen har också påpekat att vår nästan klassiska tro på hierarkier gjort att vi inte i tillräcklig utsträckning uppmärksammat det som händer mellan organisationer. Även om man använder sig av ett institutionellt perspektiv, så bör man förutom att intressera sig för det som sker inom en organisation också intressera sig för de såväl offentliga som privata organisationer som samverkar på olika sätt.

Mange standardprosedyrer har en **inter-organisatorisk**, ikke en **intra-organisatorisk** karakter. (Emfas tillagd.)¹⁵⁵

Inom implementationsforskningen uppmärksammade man däremot tidigt att organisationer samverkar och att det inte alltid sker friktionsfritt. Rothstein anser det vara implementationsforskningens förtjänst att ha uppmärksammat detta. Mer om detta längre fram i texten.¹⁵⁶

Sammanfattning

När Weber beskrev det moderna samhället i Västvärlden, renodlade han byråkratins kännetecken, som en beskrivning av förutsägbara relationer mellan människor i hierarkiska organisationer. Organisationsteorin har utvecklats i form av en kommentar till Weber. Det har uppstått en debatt om organisationer är effektiva, om beslut i organisationer är fattade på rationella grunder eller ej och om organisationers officiella mål verkligen styr verksamheten. Med tiden har man börjat tala om ett reifierat organisationsbegrepp, vilket innebär att organisationen har fått ett "eget liv" och inte längre ses som uttryck för människors avsikt med organisationen. Det är heller inte oproblemiskt huruvida man studerar organisationer eller människor i organisationer och här måste man välja. De institutionella ramarna snarare än aktörers avsikter kan vara väl så intressanta när man diskuterar organisationers beslut och dessa besluts senare tillämpning. En organisation agerar inte alltid ensam utan samverkar med andra organisationer.

3. UTVÄRDERING

Historisk bakgrund

Medan planering var honnörsordet i svensk offentlig verksamhet under 60-talet kom detta att ersättas av utvärdering under 80-talet.¹⁵⁷ Ordet "utvärdering" förekom inte i Svenska Akademiens Ordlista 1970 och inte heller i Dalins **Svenska språkets synonymer** från 1971. "Värdering" har i svenska språket bl.a. betydelse "ge omdöme om" eller "bedöma något". Utvärdering torde vara en försvenskning av engelskans "evaluation", där prefixet "ut" står för det latinska "e" i "evaluation".¹⁵⁸

En sammanfattande definition på utvärdering skulle kunna vara följande:

Utvärdering är ett sätt att medvetet ta ställning till frågan om ett program fungerar i enlighet med i förväg uppställda avsikter. Två saker är viktiga här. Utvärdering omfattar program eller behandlingsformer som är utsträckta i tid och rum, som är så pass komplexa att det fordras mer än en blick för att komma underfund med om de fungerar eller inte.¹⁵⁹

I sitt försök till historik nämner Robert Bell de tidiga försöken med offentlig hälsovård i slutet av 1800-talet i både Europa och USA. Här gjorde sig ett behov av tillförlitlig statistik gällande för att bedöma relationen mellan olika insatser och dödlighet. Inom socialmedicinen utvecklades principer för utvärdering med kontrollgrupp redan under 20-talet. Dessa principer står sig än idag.

I 30-talets USA blev allt fler samhällsvetare sysselsatta med att utvärdera olika reformer, bl.a. effekterna av president Roosevelts "New Deal".¹⁶⁰ Efterkrigstiden och framför allt 60-talet var utvärderingarnas "guldålder".¹⁶¹ Under presidenterna Kennedy och Johnson skedde vad Bell kallar "en förnyelse av socialpolitiken". Särskilt Johnson betraktade sig själv som en liberal i Roosevelts anda och många reformförslag lades fram efter hans tillträde som president. "Kriget mot fattigdomen" hade inletts. Man valde ut områden som man ville förbättra i samhället, diskuterade olika förslag för att åstadkomma detta, beviljade pengar och vanligtvis avsattes härmed också 2 % till utvärdering. Utvärdering var alltså en viktig beståndsdel i ett sätt att arbeta med socialpolitiska frågor vid den här tiden.¹⁶²

Bell anser också att utvärderingstänkandet fått näring från den reformistiska delen av arbetarrörelsen i framför allt England och Sverige. I vad han kallar

"reformismens idétradition" finns intresset för socialpolitiska reformer, tron på politisk rationalism innebärande att man bestämmer sig för politiska mål som man försöker förverkliga steg för steg såsom möjligheterna bjuder. Utvärderingsforskning hänger på ett intimt sätt samman med en reformistisk syn på samhället. Detta innebär en tro på centralistiska lösningar, en betoning av att man med statens hjälp kan påverka människors villkor till det bättre.¹⁶³

Omfattningen av utvärderingar har ju varit betydligt större i USA jämfört med i Sverige. Samtidigt är det frapperande att en (reformistisk) arbetarrörelse lyser med sin frånvaro i USA, samtidigt som den svenska socialdemokratin haft ett problemformuleringsprivilegium att formulera paroller som "det starka samhället" som ingen har kunnat undgå. Men Bell hävdar att reformismens idéer ändå haft sina amerikanska företrädare i form av liberaler som Roosevelt m.fl.¹⁶⁴

Utvärderingars omfattning och betydelse bör analyseras i relation till den samhälleliga struktur där de äger rum.¹⁶⁵ Sverige har ett omfattande utrednings- och remissförfarande som föregår politiska beslut, medan liknande reformer i USA " - - - lanseras snarare än planeras."¹⁶⁶ Eftersom USA saknat rikstäckande socialpolitik har olika åtgärder tillkommit efter någon slags "slumpmässig innovation". Därför blir utvärdering så mycket viktigare i ett land utan omfattande planering.¹⁶⁷

Bell tar också upp den i USA utvecklade **policyanalysen**¹⁶⁸, som kännetecknas av olika sätt att samla in information, för att kunna planera, fatta beslut och utvärdering som ett sätt att återföra resultaten. Mest känt är kanske Robert McNamaras försök att som försvarsminister under presidenterna Kennedy och Johnson införa styrning av departementens budgetarbete genom införandet av "Planning Programming Budget System" (PPBS). Systemet utvecklades vid hans eget försvarsdepartement för att senare införas i hela den federala förvaltningen. PPBS var ett försök att få varje departement att ange kostnaderna för olika alternativ, besluta sig för det lämpligaste alternativet och sedan följa upp resultatet, dvs. framför allt kostnadsutvecklingen.

Pedagogerna har kallats " - - - utvärderingsforskningens vägröjare i Sverige, - - -".¹⁶⁹ Den pedagogiska utvärderingsforskningen torde ha sitt socialdarwinistiska ursprung i vad man kallar "den pedagogiska mätningssläran", dvs. utveckling av olika instrument för att mäta elevers kunskaper och förutsättningar.¹⁷⁰ Från 20-talet och fram till mitten av 60-talet dominerade test av elevprestationer. Med tiden kom pedagogiska utvärderingar att kritiserats för sitt snäva intresse för prestationer. Processer - vad som hände

i klassrummet borde också analyseras. Hur elever lärde sig något och hur de mårde, borde vara lika intressant som att de lärde sig något.¹⁷¹ Pedagogiska utvärderingar har ansetts vara ett allvarligt exempel på uppdragsforskningens problematik. Det har hävdats att statsmakernas (läs SÖ:s) beställningar har styrt den pedagogiska "forskningen" så att den rent av fått en legitimerande roll i stället för en kritisk.¹⁷² Sigbrit Franke-Wikberg har gjort ett allvarligt försök att utveckla ett alternativ genom att sätta in skola och utbildning i ett historiskt och samhälleligt sammanhang.¹⁷³ Denna s.k. teoriinriktade utvärdering redogörs för närmare senare i texten.

Vid sin genomgång av utvärderingsmodeller hävdar Ernest House att planering och utvärdering gjorda efter val mellan olika alternativ faktiskt förutsätter just ett samhälle som vilar på den liberala demokratins grundtankar med möjlighet för olika åsiktsyttringar att göra sig gällande. Han hävdar att detta är själva grundtemat i alla utvärderingsmodeller.¹⁷⁴ Lindensjö och Lundgren ifrågasätter inte betydelsen av liberalismens idéarv i sig, men de ifrågasätter däremot vad de uppfattar som Houses universalistiska anspråk när han hävdar detta. Likaväl som man talar om en latent liberalism kan man tala om en latent rationalism, menar de.¹⁷⁵

Varför gör man utvärderingar?

Utvärderingar kan göras som en del i planeringsprocessen av ännu icke realiserade åtgärder. Då handlar det om att ta ställning till hypotetiska effekter, dvs. förmodade konsekvenser och bedömning av olika lämpliga alternativ före beslut och implementering (genomförande) av ett program eller en åtgärd. Ibland förekommer termen utvärdering ex ante för sådana utvärderingar eller utredningar som föregår beslut. Med utvärdering ex post menas utvärderingar gjorda efter beslut och förhoppningsvis också implementering av detta beslut.¹⁷⁶ Det har utvecklats ett språkbruk som förbehåller ordet utvärdering för utvärderingar gjorda ex post, dvs. i efterhand.¹⁷⁷

Tron på och sättet att göra utvärderingar har sina historiska rötter i det rationalistiska tänkandet, som förutsätter att såväl människor som organisationer är kalkylerande och effektiva. Efter andra världskrigets slut och framför allt under 1960-talet har man strävat efter att politik och förvaltning ska organiseras efter förnuft och beprövad vetenskap. (Vetenskaplig) analys av alternativ och utvärdering av deras konsekvenser har man åtminstone försökt göra till ledstjärna.¹⁷⁸

Lars Gunnarsson sammanfattar mycket koncist

- - - att utvärderingsforskning som sitt speciella objekt har **planerad social förändring** (min kurs.).¹⁷⁹

Det är sålunda enbart inom ramen för ett grundläggande antagande om att man genom planer, reformer och program kan förändra den sociala verkligheten som begreppsapparaten inom utvärderingsforskning blir meningsfull. Huruvida denna begreppsapparat även förmår fånga de väsentliga dragen i en viss social verklighet kan ifrågasättas. Men till denna fråga skall jag återkomma flera gånger i den fortsatta diskussionen. Här vill jag i första hand ha klargjort att utvärderingsforskning har en unik socialteknologisk karaktär. Den har en begreppsapparat som färgas av grundantagandet om möjligheten av planerad social förändring.¹⁸⁰

"Sociala problem" är sociala konstruktioner, närmare bestämt politiska konstruktioner. Sociala problem kan definieras som det som hotar systemets stabilitet och dess fungerande. För att någonting ska definieras som "problem" krävs att någon grupp uppfattar detta som ett problem i samhället och samtidigt är såpass tongivande att man har möjlighet att föra upp frågan på dagordningen.¹⁸¹

Syftet med en utvärdering kan vara litet olika. Det kan röra sig om kontroll av målsättningar och utfall. Men det kan också röra sig om att man vill visa på en verksamhets legitimitet genom att göra den till föremål för utvärdering. Man kan också fördröja ett ställningstagande i en besvärlig fråga genom att tillsätta en utredning.¹⁸²

Offentliga utvärderingars omfattning var länge tämligen begränsad i Sverige. Vår politiska kultur är präglad av en genuin strävan till samförstånd. Tilltron till planering genom utredningar och remissförfarande har gjort att man ofta kommit överens om breda lösningar och vare sig genomförande eller utvärdering för återkoppling av resultaten har bedömts som angelägna studieobjekt. Utbildningspolitik och arbetsmarknadspolitik skulle härmed utgöra undantagen. Men vid 80-talets början kunde man märka en svängning och det blev befogat att tala om

- - - utvärdering är för det tidiga 1980-talet vad planering var för 60-talet.¹⁸³

Det är också lättare att planera nya verksamheter i en växande ekonomi,

medan en krympande ekonomi som vi har fått känna av under 80-talet i sig också leder till att man allt oftare ställer krav på att få reda på hur pengar har använts.¹⁸⁴

Även om antalet utvärderingar växt i USA och senare även i Sverige är den andra sidan av myntet den, att utvärderingar tycks användas i mycket liten utsträckning även om de görs. Peter H Rossi och Howard Freeman skriver utifrån sin amerikanska verklighet, att även om utvärderingsresultaten inte alltid får sin direkta tillämpning, så spelar de ofta en roll för utformningen av den framtida verksamheten.¹⁸⁵ Evert Vedung nämner att förutom brister i själva utvärderingarna, kan det också vara så att en utvärdering satts igång bara för vinna tid och frågans avgörande är egentligen inte avhängig de resultat som utvärderaren kommer fram till. En utvärderingsrapport bör, men är inte alltid skriven på ett lättillgängligt sätt. Beslutsfattare har många gånger svårigheter med att tillgodogöra sig en utvärdering.¹⁸⁶ Flera har varnat för ett snävt instrumentellt perspektiv när man beklagar utvärderingars bristande användning. Utvärderingar kommer ofta till nytta, resultaten påverkar verksamhetens inriktning, även om man inte alltid kan peka på att en viss utvärdering fick status av beslutsunderlag i en specifik fråga.¹⁸⁷ Daniel Tarschys tar upp att i det svenska politiska systemet är det den goda viljan snarare än resultatet som räknas. Att man avsatt pengar till något "gott" ändamål är det viktiga, inte hur pengarna använts. Mål är ofta avsiktligt vaga och därmed inte heller så lätta att utvärdera. Utvärderingar blir ofta partsinlagor även om detta inte alls var avsikten från början, i och med att någon part ofta blir förtjust i resultatet och gärna framhäver det. Även om utvärderingen en gång initierades på neutrala grunder blir den inte längre neutral, när endera sidan gör den till "sin".¹⁸⁸

Konventionella utvärderingsmodeller - Mål- och effektstudier

I början av 80-talet påbörjades vid filosofiska institutionen, Lunds universitet ett tvärvetenskapligt projekt vars syfte var att utveckla metoder för utvärdering av reformer i arbetslivet, det s.k. MURA-projektet. Projektet leddes av filosofen Tore Nilstun.¹⁸⁹ Det är unikt med en så brett upplagd granskning av utvärdering i Sverige och arbetet är svårt att gå förbi.¹⁹⁰ Under projektet utvecklades följande analystyper:¹⁹¹

Insatsanalys: Vilka insatser gjordes för att förverkliga målet?

Effektanalys: Vad blev resultatet av dessa insatser?

Processanalys: Genom vilken serie av händelser är insatserna relaterade till resultatet?

Orsaksanalys: Vilka faktorer samverkade med insatserna och händelserna vad gäller detta resultat?

Målluppfyllelseanalys: På vilket sätt förhåller sig resultatet till målet?

Effektivitetsanalys: Var insatserna ett effektivt sätt att nå resultatet?

Vid en genomgång av facklitteraturen inom området brukar några (fler eller färre) av dessa analysstyper finnas med men dock inte alla.¹⁹² Traditionella utvärderingar brukar innebära en analys av om mål uppfyllts, effekter och effektivitet.¹⁹³ Framför allt gäller detta **målluppfyllelseutvärdering**, som innebär en analys av om mål uppfyllts eller ej, och om detta beror på insatsen.¹⁹⁴

I sitt välkända översiktsarbete¹⁹⁵ över utvärderingsmodeller skriver Peter H Rossi och Howard E Freeman att utvärderingar bör **idealt** ta upp 1) hur man definierat ett socialt problem och föreslagit insatser för att lösa problemet ifråga, 2) undersöka implementeringsprocessen för att ta reda på om åtgärden genomförts såsom det var tänkt, 3) om åtgärden ledde till önskvärda effekter och till vilket pris, (dvs. grad av effektivitet).¹⁹⁶

Definition av vad som är **sociala problem** och målsättningen med olika insatser för att lösa sociala problem är en "politisk process", i meningen att definieringen av problem ingalunda är någon objektiv verksamhet, utan det är snarare frågan om **sociala konstruktioner**.¹⁹⁷ Rossi och Freeman ägnar **målgruppen** en större uppmärksamhet än andra författare. Definitionen av ett socialt problem hänger ihop med att det finns en målgrupp för de insatser som man vill genomföra. Därför måste man i en utvärdering undersöka varför man uppfattar vissa förhållanden som problem som behöver åtgärdas och vilka som utgör målgrupp för insatserna. En utvärdering måste förutom effekter och effektivitet ta reda på om åtgärden överhuvud taget nådde avsedd målgrupp. Var målgruppen intresserad av att bli föremål för insatser av något slag? Var målgruppen rätt definierad eller borde insatsen kommit en annan målgrupp till del?¹⁹⁸

Under 60- och 70-talet kan man säga att utvärderingsforskningen dominerades av ett slags "experimentellt paradigm" med det huvudsakliga syftet att hålla olika variabler konstanta för att de kausala sambanden mellan t.ex.

sociala program och deras effekter klart skulle framträda.¹⁹⁹

Den vanligaste och enklaste utvärderingen är när man mäter och jämför vissa data före och efter insats, s.k. **före/efteruppläggning**. Man undersöker hälsotillstånd, ställning på arbetsmarknaden, skolbetyg före en senare insats i form av t.ex. sjukgymnastik, beredskapsarbete, stödundervisning. Därefter undersöker man om situationen förändrats i önskvärd riktning. Man mäter alltså tillståndet före och efter en åtgärd hos samma individer. Förändringar kan man anta bero på insatsen i fråga.

Men den här metoden har sina brister. Man vet inte om förändringen beror på insatsen eller ej. Annat i människors liv, något som vi inte känner till kan lika gärna vara den bakomliggande orsaken. Ett sätt att minska osäkerheten kring vad det är som i själva verket orsakar vissa effekter, är att använda sig av en **kontrollgrupp**.

Vid s.k. **kvasiexperiment** försöker man matcha två grupper, genom att välja två grupper som liknar varandra så mycket som möjligt. Kontrollgruppen konstrueras alltså inte, utan väljs såsom den framträder naturligt. Ett exempel är när försöksverksamhet bedrivs i vissa kommuner, medan andra kommuner får utgöra kontrollgrupper. Förfaringssättet blir nu att man låter den ena gruppen bli utsatt för insatser av något slag, medan kontrollgruppen inte blir det. Därefter jämför man resultatet. Om önskvärda förändringar förekommer i experimentgruppen i större omfattning jämfört med kontrollgruppen, antas det bero på att den första gruppen blivit föremål för åtgärder, men inte den andra.

Det finns i själva verket flera sätt att göra studier med hjälp av experiment.²⁰⁰ Man brukar rangordna de olika metoderna och tala om det "**klassiska**" eller "**äkta**" **experimentet** som den bästa metoden.²⁰¹ Här konstruerar man både experimentgrupp och kontrollgrupp genom slumpmässigt urval, så att båda grupperna har en statistisk möjlighet att bli likadana i alla relevanta avseenden. Som vanligt utsätts sedan experimentgruppen för en åtgärd men inte kontrollgruppen och därefter jämförs resultatet i de båda grupperna.²⁰²

Poängen med de utvärderingsmodeller som redogjorts för här är alltså om målen med en insats (som kan röra allt från ny lagstiftning till ett litet projekt på förvaltningsnivå) uppfylldes och ledde till önskade effekter. Ett problem i sammanhanget blir då hur man ska kunna isolera insatsens, t.ex. en ny reforms inverkan från andra faktorer i omgivningen, som också kan ha en viss påverkan på utfallet. Kom ungdomar "på fötter" efter att ha deltagit i ett projekt för arbetslösa p.g.a. just detta, eller fanns det andra

orsaker? De flesta ungdomar kanske börjar finna sin väg i takt med att de blir äldre?

När man analyserar "effekter" är det i själva verket frågan om en "bruttoeffekt" som består av "nettoeffekt" av insatsen, "övriga effekter" (orsakade av annat än insatsen) och "designeffekt" (undersökningens påverkan på det som man studerar).

De klassiska Hawthorneundersökningarna från 20-talets USA visade att effektiviteten bland arbetarna ökade vid förbättrad belysning i fabriken. Men till forskarnas stora förvåning steg produktiviten också vid försämrade ljusförhållanden. Forskarna kom så småningom underfund med den s.k. Hawthorneeffekten, som innebär att det faktum att arbetarna var föremål för forskarnas intresse, ledde till att de presterade bättre. Med andra ord invercade själva undersökningen på undersökningsresultatet.²⁰³

När man diskuterar orsaker och effekter måste man också diskutera **kausalitet**. IMURA-projektets rapporter diskuteras kausalanalysen ingående och man hävdar att en utvärdering värd namnet måste innebära en ambition till kausalanalys. Frågan man måste ställa sig är med andra ord om vissa önskvärda effekter uppnåtts p.g.a. eller trots vissa insatser. Hade X inträffat reformen förutan? Kan det t.o.m. förhålla sig så att reformen i själva verket försvårade uppnåendet av X?²⁰⁴

Kausala samband skall definieras i termer av nödvändiga och/eller²⁰⁵ tillräckliga betingelser för att de skall inträffa.

A är orsak till (= nödvändig betingelse för) B.

Om A inte hade inträffat, skulle heller inte B inträffat, under i övrigt lika omständigheter.

Ex.: Ett nödvändigt men inte tillräckligt villkor för att exempelvis en brand skall kunna uppstå är att det finns syre i luften.

A är en orsak till (= tillräcklig betingelse för) B.

Om B inte hade inträffat, skulle heller inte A ha inträffat, under i övrigt lika omständigheter.

Annorlunda uttryckt: Om A inträffar eller föreligger, så inträffar med andra ord också B.

Ex.: Att kasta en brinnande fackla ner i en tunna som är halvfull med bensin är en tillräcklig betingelse för att bensinen i denna tunna skall fatta eld, under normala omständigheter.²⁰⁶

Kausal analys kan därför sammanfattas i följande punkter:²⁰⁷

Om ett enskilt fenomen A var en orsak till ett enskilt fenomen B i situationen S, så gäller

- (1) att både A och B inträffade i S, men om A inte förlegat i S, så skulle inte heller B förelegat i S, och vice versa, och
- (2) att kombinationerna A och B, A och icke B, icke A och B, samt icke A och icke B alla är logiskt möjliga i S, och
- (3) att A's tidsintervall inträffade helt eller delvis före eller samtidigt med B's tidsintervall,
- (4) att det i princip vore möjligt att åstadkomma, avlägsna eller förhindra B i S genom att åstadkomma, avlägsna eller förhindra A i S, men inte vice versa.

Kausala samband hänger samman med frågan om **kontrafaktiska samband**. En kausal slutsats om att en åtgärd orsakar en viss effekt, innehåller samtidigt ett outtalat påstående om att effekten uteblivit om åtgärden inte hade varit.²⁰⁸ Kontrafaktiska förklaringar är aktuella inom till exempel historieforskningen. Paradfrågan är järnvägarnas betydelse för den ekonomiska utvecklingen i Förenta Staterna. Problemet är att vi i sammanhang som detta inte kan vrida klockan tillbaka. Vi vet egentligen inte hur förhållandena hade varit om järnvägsnätet inte byggts ut. Det har aldrig funnits ett USA utan utbyggt järnvägsnät 1890 och vi kan heller inte

konstruera det.²⁰⁹

Syftet med experiment och kontrollgrupper är att man ska kunna uttala sig om kausala samband och därmed också kontrafaktiska förhållanden. Har man en kontrollgrupp, så vet man ju också om frånvaron av insatsen X som antas orsaka effekten Y verkligen innebär att Y inte inträffar. Får vissa barn fluor i skolan men inte andra, så kan man ju undersöka om de barn som fått fluor får mindre problem med tänderna, än de som inte fått fluor.²¹⁰

Det är viktigt att skilja mellan **kausalitet** å ena sidan och **korrelation**. Korrelation innebär sammanfall i tid och rum mellan två tillstånd, men det behöver inte föreligga någon kausal relation mellan dem. Med andra ord: om Y uppstår efter X, betyder det inte att X orsakat Y. Kausala påståenden säger något om det kontrafaktiska, dvs. vad som inträffat om orsaken inte funnits. Men när det är frågan om korrelation, så är det inte relevant att uttala sig om kontrafaktiska förhållanden, eftersom det inte finns någon säkerställd orsak, utan bara ett tidsmässigt sammanfall mellan X och Y.²¹¹

Kausala samband kan man uttala sig om, när man har slumpmässigt indelade, dvs. identiskt lika experimentgrupp och kontrollgrupp. Vi kan isolera orsaksfaktorn från annat inflytande.²¹² Kvasiexperimentella utvärderingar, dvs. när experimentgrupp och kontrollgrupp inte är slumpmässigt indelade och därmed inte heller lika, medför problem med att isolera orsaksfaktorn från inflytande från andra faktorer. Här blir det alltså i stället frågan om korrelation.²¹³

Ett av problemen när man undersöker om mål uppfyllts, om den beslutade insatsen orsakat planerade effekter, är svårigheten att upptäcka **bieffekter**. Icke desto mindre är bieffekterna, de effekter som man inte avsett och kanske inte ens räknat med, väl så viktiga att få kunskap om vid utvärderingar. Vedung nämner att om någon gjort en måluppfyllelse-utvärdering av Columbus seglats västerut i syftet att upptäcka Indien, så hade bieffekten att han nämligen upptäckte Amerika fallit utanför. Det beslutade målet att komma till Indien uppfylldes ju inte. När man gör en utvärdering måste man förutom relationen beslut om insats som orsakar vissa önskvärda effekter, också undersöka de bieffekter som också blir till följd av insatsen. Här blir det också viktigt att skilja mellan förutsedda och icke förutsedda bieffekter. Det är särskilt viktigt att vara lyhörd för oförutsedda och oavsiktliga effekter. När man planerar utvärderingen kan man få uppslag till hypoteser om eventuella bieffekter genom att studera till exempel en reforms förarbeten, den diskussion som föregick ett beslut om åtgärd, vilka farhågor moståndarna hyste till åtgärden, offentlig debatt, relevanta teorier samt sist men inte minst genom att intervjua den personal som arbetar med

åtgärden ifråga.²¹⁴

Alternativ till de konventionella utvärderingsmodellerna

De experimentella utvärderingsmodellerna blev med tiden mycket kritiserade. De anklagades för att bara beakta kvantitativa data i enlighet med den positivistiska vetenskapliga tradition, som de var en del av. Det gavs inget utrymme för kvalitativa data i utvärderingar av den här typen. Men erfarenheten talade för att sociala program ofta förändrades och utvecklades under tillämpningen. Men utvärderingar som fokuserade på mätningar av om uppställda mål infriats, förmådde inte redogöra för den typen av projekt.

Man var också kritisk för att jämförelser gjordes mellan experimentgrupper och kontrollgrupper utan att man tog hänsyn till vad som skedde i grupperna eller hur olika åtgärder verkade i praktiken. Man ansåg också att den här typen av utvärderingar var "teorilösa" i och med att de inte gav uttryck för några teoretiska insikter om orsak och verkan av t.ex. olika sätt att bekämpa arbetslöshet.

Till sist hade man inte ägnat de program man skulle utvärdera en tanke vad gäller deras genomförbarhet. Var de program som man utvärderade och oftast fann hade ringa effekter, egentligen genomförbara? Hur såg implementeringen ut? Under vilka förhållanden fungerade implementeringen och när gjorde den inte det? Experimentella utvärderingsmodeller kunde inte ge svar på den frågan.²¹⁵

Utvärderingsforskningen har alltså dominerats av måluppfyllelse- och effektstudier. Man har också intresserat sig för effektivitet; vilka typer av åtgärder ger bäst resultat med minsta möjliga insats? Jag skall här presentera några alternativa utvärderingsmodeller som inte är så snävt inriktade på mätning och bedömning av uppfyllande av mål, utan är mer känsliga för en komplex verklighet.

I utvärderingslitteraturen nämns ibland **formativ** utvärdering, som innebär löpande utvärdering med syftet att utgöra ett korrektiv för den fortsatta verksamheten. **Summativ** utvärdering innebär en utvärdering av resultatet av en avslutad verksamhet.²¹⁶

Vid mitten av 70-talet hade många utvärderingar visat på negativa resultat trots att många trodde på olika sociala projekts nytta. Man började ifrågasätta de kvantitativa utvärderingsmodellerna vars variabler mätte individuella data, men sa ingenting om projektets eller målgruppens sociala

sammanhang. **Kvalitativa** utvärderingar lanserades som ett mer "humanistiskt" alternativ som skulle visa målgruppens egen syn på olika projekt som de deltog i.²¹⁷

I traditionella utvärderingar lyser **processtudier** helt med sin frånvaro.²¹⁸ Pedagogiska utvärderingar innebar länge att man gjorde en avstämning mellan mål och resultat. Målen bestod av i någon mening kvantifierbar eller mätbar kunskap. Man fick alltså kunskap om läsfärdighet, språkfärdighet m.m., men man fick inte veta något om t.ex. inlärningsmiljö och elevbeteende. Ibland märkte man att vissa program tycktes ge bättre resultat än andra, men man visste inte varför. Hur undervisning och resultat var relaterade till varandra visste man egentligen mycket litet om.²¹⁹ Själva undervisningsprocessen blev föremål för intresse, och man började göra klassrumsstudier.²²⁰

I projektbeskrivningen till MURA-projektet diskuterar man vikten av en processanalys, därför att man vill veta inte bara vilka önskade eller oönskade effekter som en åtgärd fått, utan också varför. Genom att studera processen mellan åtgärd och resultat, alternativt rekonstruera den i efterhand, förmodas man kunna dra kausala slutsatser om vad det är som medför förändringar. För att kunna tyda och förstå de kausala samband som framträder, tar man olika teorier till sin hjälp. En processanalys anses viktig, för att man ska kunna skilja mellan teorimisslyckanden, som innebär att en åtgärd sätter igång en process som inte leder till önskade effekter, från ett programmisslyckande som innebär att en åtgärd inte sätter igång den process, som skulle lett till önskade effekter.²²¹

Rossi och Freeman menar att en processanalys ska besvara 1) nådde insatsen rätt målgrupp, 2) blev insatsen genomförd såsom det var tänkt, 3) vilka resurser gick åt; var just det här valet av insats en effektiv åtgärd? Saknas uppgifter om hur en åtgärd genomförs, kan man heller inte göra anspråk på att uttala sig om åtgärden har inneburit några kausala effekter. De nämner att implementeringsmisslyckanden kan ta sig litet olika uttryck; åtgärden tillhandahålls inte alls, en annorlunda åtgärd än avsett erbjuds målgruppen, den åtgärd som erbjuds ser olika ut, alla får inte ta del av samma slags åtgärd.²²²

Vedung skriver: "Utvärdering skall vara en teoretisk verksamhet." Med det menar han att utvärderingar bör ha en förklarande ambition.²²³ Man skall inte bara ta reda på vilka effekter en insats får, utan också varför. Det finns en seglivad teori som säger att beslut alltid verkställs och effekterna antas bero på det ursprungliga beslutet om åtgärd. Men detta är en normativ teori, hävdar Vedung och genom en processanalys undersöker man

empiriskt vad som egentligen hände med fattade beslut. För Vedung innebär processanalys något mer än en undersökning av de kausala sambanden mellan beslut och effekter. För Vedung som statsvetare²²⁴ innebär en processanalys en studie av " - - den förda politiken i dess naturliga politiska, administrativa och sociala sammanhang - - -" som kan " - - bidra till teoribildning kring regerandets problematik."²²⁵

I socialt arbete har man också funnit utvärdering som mätning av effekter alltför begränsad. Bl.a. har man anklagat dessa utvärderingar för att göra människan till ett manipulerbart objekt, som man sedan avläser förändringar hos. Om man i stället för resultat, är intresserad av processer, förvandlas också människan till ett handlande subjekt, som kan bete sig både rationellt och irrationellt.²²⁶ Här är alltså processanalysens huvudsakliga syfte inte att belysa den kausala relationen mellan åtgärd och resultat. Man är primärt inte intresserad av om vissa uppställda mål gav vissa effekter. Man är mer intresserad av kvalitativa data. Därför försöker man tolka och förstå förändringar hos klienten som berör t.ex. självförtroende, förväntningar inför framtiden, och kanske framför allt relationer till omgivningen. Processanalysen förutsätter därför också teorier om mänskligt beteende.²²⁷

Intressentutvärdering utvecklades som en "politisk lösning på ett metodproblem."²²⁸ Utvärderingsmodeller hade ofta kritiserats för att inte ta hänsyn till de sammanhang där program verkade, begränsade frågeställningar som inte gjorde programmen rättvisa, prioritering av högre tjänstemäns förväntningar och åsikter på bekostnad av t.ex. personals och klienters uppfattningar, väl högt ställda krav för att programmets syfte skulle kunna sägas vara uppnått. Intressentmodellen kom därför att innebära att de som hade ett "intresse" i programmet också skulle delta i utvärderingen och bidra var och en med sina perspektiv på verksamheten och vad den borde respektive kunde förväntas leda till.²²⁹ En tolkning av begreppet "intressent" har föranlett följande definition.

I interpret the term **stakeholders** to mean either the members of groups that are palpably affected by the program and who therefore will conceivably be affected by evaluative conclusions about the program or the members of groups that make decisions about the future of the program, such as decisions to continue or discontinue funding or to alter modes of program operation.²³⁰

Syftet var att man skulle låta fler berörda människor vara med och bestämma vilka aspekter på ett program som skulle utvärderas. Man skulle därmed öka användbarheten av utvärderingarna, och de skulle utgöra ett

bättre beslutsunderlag. Tidigare toppstyrd kontroll över utvärderingens uppläggning skulle bli ett delat ansvar bland alla berörda.²³¹ Intressentmodellen medger vad man kallar utvärderingars "politiska natur" på ett helt annat sätt än tidigare. Med det vill man ha sagt att olika intressen, viljor och uppfattningar tillåts komma till tals. Att utvärdera betraktas inte längre som en objektiv aktivitet som ger de "sanna" svaren.

Men modellen har också sina begränsningar. Ett problem är vem som är intressent; vem är "berörd part". Det demokratiska syftet kan komma att naggas i kanten i och med förmågan hos olika "intressenter" att föra sin talan varierar. Utvärderarens roll blir en helt annan jämfört med tidigare. Uppdragsgivare och utvärderare blir inte längre suveräna att lägga upp utvärderingen, utan utvärderarens roll kommer i stället att bli "förhandlarens"; den som ska försöka sammanjämka motstridiga viljor tillsammans med olika intressenter. Man kan fråga sig om det är möjligt att i en utvärdering tillgodose allas intressen av att få "sin" fråga belyst. Är måluppfyllelseutvärderingar över huvud taget möjliga? Kan man göra en kvantitativ före/efter - mätning när man använder intressentmodellen? Går det att göra summativa och formativa utvärderingar samtidigt, vilket det i praktiken kanske blir frågan om? Är det inte befogat med ett antal utvärderingar, som var och en tar upp olika frågor till belysning?²³²

På svenska har intressentmodellen presenterats på litet olika sätt. Franke-Wikberg och Lundgren gör en mycket kort presentation, där utvärderarens roll presenteras enligt ovan.²³³ Vedungs presentation av intressentutvärdering säger ingenting om olika intressenters eller parters deltagande i själva utvärderingen och heller ingenting om utvärderarens något annorlunda roll som förhandlare och "sammanjämkare". Tvärtom skriver Vedung att poängen är att alla intressenter skall beaktas av utvärderaren, som sedan själv gör utvärderingen.²³⁴ För Vedung innebär modellen att man intresserar sig för samtliga intressenter eller berörda av en åtgärd. Det gäller alla från planerare, beslutsfattare, de som genomför åtgärden, målgrupper och de som ev. drabbas av programmets bieffekter. Utvärderaren låter sig inte helt styras av de officiella målen, utan med hjälp av kvalitativa intervjuer blir utvärderingen något av en "växelverkande sökprocess" där man försöker få reda på intressen, frågor och farhågor inför ett program.²³⁵

Utvärderingens uppläggning bestäms gradvis. Intressentutvärdering är lyhördhetsutvärdering.²³⁶

Intressentmodellen är bra att ta till när målen är många och kanske också diffusa. Modellen möjliggör att olika aktörer och eventuella nätverk blir synliga. Problemet kan i stället bli vilka man ska ta på allvar och vilka som

sållas bort i den slutliga analysen. Och hur gör man om utvärderarens ståndpunkt visar sig gå stick i stäv med mäktiga intressenter. Vedung skriver att modellen är "ganska kontroversiell" samt att:

Fakta kan bli en fråga om förhandlingsstyrka snarare än empiriska belägg.²³⁷

I början av 70-talet presenterade Michael Scriven ett radikalt förslag till hur man skulle kunna undvika hela problematiken med utvärdering av beslut om (vagt formulerade) mål och deras (bi)effekter. Hans förslag om **målfri utvärdering** innebär att man helt enkelt bortser från officiellt deklarerade mål vid utvärderingen. Eftersom de **reella** målsättningarna ofta skiljer sig från de uttalade, är det mindre meningsfullt att planera en utvärdering efter officiella beslut om mål, som man vill uppnå. Om man utgår från mål, blir det en mycket begränsad profil av hela projektet som ryms inom en sådan utvärdering. Man bör i stället ägna sig åt att

- - - söka efter verkliga effekter (i stället för att kontrollera påstådda effekter).²³⁸

Scriven är vag när det gäller att beskriva hur man gör en målfri utvärdering. Hans syfte är försöka ta reda på alla effekter som en åtgärd kan tänkas ha givit upphov till. Bästa sättet att göra det är att undvika att formulera hypoteser utifrån målen. Däremot kan man formulera hypoteser om tänkbara effekter utifrån tidigare erfarenheter och annan forskning.²³⁹

Rolf Lind nämner i sin litteraturöversikt från 1979 att den rationalistiska utvärderingsmodellen reducerar utvärderingar till en metodfråga om hur man bäst mäter effekter. I Linds översikt finns ett mycket kort avsnitt med rubriken "Förekomst av etablerad teori". I avsnittet tar Lind upp att man kan ta hjälp av "etablerad samhällsvetenskaplig **teoribildning**" (min kurs.) för att formulera hypoteser om tänkbara effekter.²⁴⁰

Samma tema finns utvecklat i en artikel av Huey-Tsyh Chen och Peter H Rossi publicerad 1980. De diskuterar vad de anser vara bristerna i konventionella utvärderingar där man utgår från de officiella målen. Tjänstemän formulerar oftast mål utifrån det önskvärda på bekostnad av det praktiskt möjliga. Det torde höra till undantagen att beslut om insatser för att förverkliga önskvärda mål är grundade i någon i sammanhanget relevant teori. Oftast är det allmänna värderingar som avgör vad man tror är ett bra sätt att komma tillrätta med problem i samhället. Om en utvärdering görs i form av mätning av önskvärda effekter formulerade i en målbeskrivning av ett projekt, riskerar man därför att "hamna snett" från början. Många gånger

blir utvärderingsresultatet "no effects". Men att ett beslut om insats av något slag inte skulle medföra några effekter torde inte vara sannolikt menar författarna. De presenterar ett alternativ till vad de betecknar som "the official-goal-fixed paradigm", som de kallar "**The Multi-Goal, Theory-Driven Approach**". De menar att man ska ta samhällsvetenskaplig och beteendevetenskaplig (eng. "social science") teori till hjälp när man formulerar hypoteser om effekter av olika insatser. Man ska också vara vaksam för att effekterna kan vara andra än de förväntade.²⁴¹

Pedagogerna Sigbrit Franke-Wikberg och Ulf P Lundgren gav ut en mycket ambitiös sammanställning av egna och andras bidrag till kanske framför allt den pedagogiska utvärderingsforskningen 1980.²⁴² De presenterar vad de kallar **teoriinriktad utvärdering** som ett alternativ till avnämstyrda utvärderingar av närmast teknologisk karaktär. De skiljer mellan det s.k. enkla relationsproblemet som rör förhållandet mellan mål och resultat och det s.k. dubbla relationsproblemet som rör förhållandet mellan mål, resultat och processen däremellan.²⁴³ En utvärderare bör inte okritiskt överta uppdragsgivarens problemdefinition, utan undersökningsobjektet bör problematiseras och kritiskt granskas utifrån sin historiska och samhälleliga kontext. Här utgår man från en teori och/eller vetenskapligt grundad kunskap (eller antaganden) om de fenomen som studeras. Man måste ha en teoretisk referensram för utvärderingens objekt. Man måste anlägga ett samhälleligt och historiskt makroperspektiv på det som studeras. Denna referensram låter sedan utvärderaren styra sina frågeställningar. Det är här det kritiska momentet kommer in. Referensramen ska utvärderaren förbehålla sig rätten att utveckla oberoende av uppdraget, eller annorlunda uttryckt så bör det ingå i uppdraget att utvärderaren utifrån ett kritiskt förhållningssätt undersöker och problematiserar frågeställningen.

Följande tre frågor är de klassiska vid teoriinriktad utvärdering:

1. Vad är det som sker i det som synes ske?
2. Varför sker just detta?
3. Hur kan något annat ske?

Med hjälp av en referensram eller kanske rent av en teori om det man studerar, ska man med hjälp av dessa frågor kunna beskriva vad som faktiskt sker i realiteten oavsett offentligt uttryckta ambitioner. Därutöver ska man också försöka förstå och förklara detta och ge rekommendation om vad som bör göras för att resultatet ska bli ett annat.

Med en teoriinriktad utvärderingsansats har man satt in studie- och yrkesorientering (syo) i sitt sammanhang och därmed " - - - bidragit till att

göra syo begriplig.²⁴⁴ Med hjälp av den teoriinriktade ansatsen som sätter in syo i sitt sammanhang, har man förstått att syo handlar mer om ett försök att överbrygga distansen mellan skola och arbetsliv. Syo skulle också försöka avhjälpa brister i jämlikhet och jämställdhet som skolan misslyckats med. Syo blev 70- och 80- talets lösning på problem som i realiteten inte var pedagogiska utan samhällreliga. Syo bör alltså betraktas som något mer, än någonting som ska underlätta elevers studie- och yrkesval och utvärderingen bör utformas därefter.²⁴⁵

Jag tycker att Franke-Wikberg har litet väl stora anspråk på originalitet, när hon lanserar teoriinriktad utvärdering.²⁴⁶ Såsom framgått ovan har både Lind och senare Chen och Rossi ju diskuterat användbarheten av befintliga teorier när man planerar utvärderingar. Möjligen kan det bero på att hon kanske främst riktar sig till utvärderingsdebatten inom den pedagogiska disciplinen. Den pedagogiska utbildningsforskningen var ateoretisk och utgick från en rudimentär mål/medel - rationalitet under 1960-talet. Undervisning sågs som tillämpning av olika tekniker mer än som ett möte mellan människor. Urban Dahllöf presenterade ramfaktorteorin som innebar att man tog hänsyn till omgivningens betydelse för skolans villkor och resultat.²⁴⁷ Dahllöf fann det nödvändigt att den "utredningsforskning" som resulterat i i och för sig invändningsfria data, men vars inbördes samband man egentligen inte visste så mycket om, utvecklades teoretiskt när pedagoger fick forskningsuppdrag av statsmakterna inför stora planerade utbildningsreformer under 1960-talet.²⁴⁸ Franke-Wikbergs teoriinriktade utvärderingsansats är också inspirerad av Dahllöfs arbeten.²⁴⁹

Avslutningsvis så brukar utvärdering vara en fråga om att undersöka om mål uttryckta i form av ett officiellt beslut lett till önskade effekter. Dessa utvärderingsmodeller har ifrågasatts och kritiserats. Några vanligt förekommande alternativa modeller²⁵⁰ har presenterats i det här avsnittet.

4. IMPLEMENTERINGSFORSKNING

Policyanalys

Implementering eller genomförande av beslut är ett led i vad man ibland kallar för policyprocessen. För att förstå **implementering** får man därför först titta på själva policyprocessen.²⁵¹ I svenska språket finns egentligen ingen skillnad mellan engelskans **politics** och **policy**.²⁵² Policy är erkänt svårt att riktigt definiera. Teorierna kring policyanalysen utgör en småskog.²⁵³ Hecló har i sin översiktsartikel definierat policy som ett analytiskt begrepp med följande "kärna":

But all seem to agree that, at its core, policy is a course of action intended to accomplish some end.²⁵⁴

Rune Premfors som sedan början av 80-talet verkat för policyanalysens införande i Sverige skriver följande:

en policy är kedjor av beslut, en handlingslinje för en offentlig verksamhet.²⁵⁵

Man kan tala om policy som en handlingslinje innehållande en form av beslut och färdriktning för verksamheten. Sedan slutet av 60-talet har statsvetare fört en diskussion om att förklara policy med politikens påverkan; politikens styrning eller att relatera policy till själva policyprocessen som sådan. Den något senare implementationsforskningen är en del av den diskussionen.²⁵⁶

Olika försök till kategorisering av olika slags policy har gjorts. Klassisk är Theodore Lowis indelning i fördelande ("Distributive"), reglerande ("Regulative") och omfördelande ("Redistributive") policy. Frågan man ställer sig är, om den politiska processen kan variera beroende på vad för slags policy det är frågan om. Lowi anser sig kunna hävda att så är fallet. Varje slags policy tenderar att medföra olika slags politisk mobilisering, mobilisering av intressegrupper, försök till påverkan. Den politiska processen bestäms alltså inte av politikerna utan av vilken slags policy det är frågan om. Framför allt är det människors förväntningar grundade på tidigare erfarenheter av politiska beslut, som avgör människors aktivitet i olika frågor. Frågor som rör omfördelning av resurser, så att något tas från en grupp och ges till en annan, väcker vanligen starkt intresse och aktivitet framför allt efter klassgränser och klassintressen.

Vanligtvis har man ju betraktat policy som en beroende variabel som främst förklaras bero på taktisk och politisk skicklighet hos politiker. Men Lowi menar alltså att man ska se policy som en **oberoende** variabel, dvs. som en orsaksvariabel i sig. Politiker bestämmer inte policy. Däremot avgör typ av policy hur den politiska processen kommer att gestalta sig.²⁵⁷ Lowi hävdar att USA:s presidenter såväl de "starka" som de "svaga" har betett sig ungefär likadant beroende på typ av policy. "Annorlunda" politik kan härledas tillbaka till speciella policyförhållanden. Med detta synsättet ska man alltså inte se Franklin D Roosevelt som en stark president i sig, även om han utan tvekan hör till de starka presidenter USA har haft, utan det var de frågor som tarvade en lösning och aktivitet på olika nivåer i samhället som påverkade den politik som han kom att föra.²⁵⁸

Vare sig Lowis typologi eller resonemang är de enda i sitt slag men det var det första bidraget i den här diskussionen.²⁵⁹ De står heller inte oemotsagda.²⁶⁰ Men mitt syfte är inte att vare sig använda mig av Lowis typologi eller kritisera den. Men jag vill presentera Lowis resonemang som är ett viktigt bidrag i policyforskningen och frågan om vad som bestämmer politik, om man med politik menar fördelning av resurser och värden i samhället.²⁶¹ Harold Lasswell formulerade det som "Politics: Who Gets What, When, How."²⁶² Det finns en diskussion om policy påverkar implementeringen. Bl.a. har det hävdats att omfördelande policy är särskilt svår att implementera.²⁶³

Första gången policy nämndes i ett svenskt sammanhang var när Erik Damgaard presenterade ovanstående diskussion i **Statsvetenskaplig Tidskrift** 1972.²⁶⁴ Damgaard ser diskussionen om amerikanska politikernas ifrågasatta inflytande för politikens resultat som intressant och nödvändig för statsvetare att föra. Förutom vad som bestämmer politik är själva sättet att fatta beslut på intressant. Om man inom statsvetenskapen är intresserad av politik och vad som bestämmer den, bör man ju rimligtvis också vara intresserad av politikens effekter, dvs. beslut ("Output") och deras konsekvenser ("Outcomes") för människor som berörs.²⁶⁵

Det är vanligt att indela policyprocessen i "faser" eller i olika "steg":

- problemorientering
- framtagande av alternativ
- rekommendationer
- beslut
- implementering (genomförande)
- utvärdering
- återföring av resultaten

Dessa steg kan gälla vid utvärderingar *ex ante*, dvs. utvärderingar av olika alternativ innan beslut och genomförande. Sådana så kallade alternativutvärderingar har många gånger betraktats som policyanalysens kärna.²⁶⁶ Men det kan också gälla utvärderingar *ex post*, dvs. utvärderingar i efterhand av redan fattade och genomförda beslut.²⁶⁷ Policyanalysens problemorientering gör att den är pragmatisk till sin karaktär. Den hämtar sina metoder och teoretiska verktyg från olika discipliner.²⁶⁸

Policy brukar alltså definieras som något som handlar om handlingslinje, riktning för en verksamhet. Policy brukar definieras som något som utläses ur (politiska) dokument. Men det finns också ett litet annorlunda policybegrepp.²⁶⁹ Amerikanen och statsvetaren Harold Lasswell brukar anses som upphovsman till den s.k. **Policy Sciences - traditionen**.²⁷⁰ Lasswells primära intresse är inte demokratisk teoribildning, vad som bestämmer politik eller problemlösning för stunden i konkreta vardagssituationer. Lasswell talar om Policy Sciences i pluralis och tanken är att man ska tillgripa all tillgänglig kunskap för att lösa tidens stora problem.²⁷¹ Med andra ord är det frågan om en tvärvetenskaplig ansats för att främja demokratiska lösningar. Lasswell publicerade sina tankar i artikeln "The Policy Orientation" efter andra världskrigets slut och när det kalla kriget hade börjat. **Policy Sciences** definierar han så här:

The policy sciences may be conceived as knowledge of the policy process and of the relevance of knowledge in the process.²⁷²

Det är viktigt att ha en problemorientering när man väljer undersökningsområde. Detta innebär ett val av önskvärda mål att uppnå, förståelse av tidsandan; hur ett samhällsproblem både uppstått och definieras, val av teoretiska verktyg och studie av empiriska förhållanden, utveckla förmågan att tyda framtida förändringar och möjligheterna att påverka dessa i önskvärd riktning, val bland alternativa strategier.

Vidare är den mänskliga kunskapen präglad av tid och rum - "contextuality" och inte objektiv. Lasswell pläderar heller inte för någon slags förment neutral kunskap. Tvärtom är och bör valet av undersökningsområde vara subjektivt. Man tar först ställning till vilka problemområden som ska undersökas och därefter undersöks problemet efter konstens, dvs. vetenskapens alla regler. Lasswells vetenskap är just normativ och enligt honom själv demokratisk i bemärkelsen att den ska tjäna mänskligheten. Han nämner Gunnar Myrdals "An American Dilemma" som ett bra exempel på sådan forskning. Syftet med undersökningen, dvs. problemet var att förhållandena mellan olika etniska grupper ansågs som viktiga för nationens framtida säkerhet och existens samt att realiserandet av demokratiska ideal också

hängde samman med hur man löste landets etniska problem.²⁷³

Man har tolkat ett något teknokratiskt eller positivistiskt drag hos den "tidige" Lasswell.²⁷⁴ Han trodde att allmänhetens inflytande många gånger förvärrade ett problem i stället för att lösa det. Han var rädd för vad politisk propaganda och " - - psychopathology in political life." kunde ställa till med. Om den akademiska intelligentsian därför ställde sina kunskaper till förfogande, skulle detta underlätta för att kloka politiska beslut fattades.²⁷⁵

Jag tror man kan förstå detta mot bakgrund av att han skrev sin doktorsavhandling om propagandans roll under första världskriget 1927. Han utvecklade också en generell teori om politiskt beteende, som han kom fram till genom att använda sig av livshistorier, studier av det avvikande för att förstå det normala, användandet av psykoanalysen (bl.a. fri association) för att göra djupintervjuer. Vad han kom fram till var att politiskt beteende egentligen handlade om djupt personliga oiidipala eller libidinala motiv som rationaliserats till politiska åsikter.²⁷⁶

Den "tidige" Lasswell var alltså mer intresserad av att lösa mänsklighetens ödesproblem och såg professionen policyanalytiker som " - - the rise to power of the intellectual class.", medan den "sene" Lasswell kanske litet mer ödmjukt såg som policyanalytikerns uppgift att verka för ett demokratiskt samhälle.²⁷⁷

På äldre dar anger också Lasswell klart och tydligt att samhällsproblem definieras och löses av såväl offentliga som privata aktörer och policyanalysen bör handla om att studera problemlösning oberoende av vilka aktörerna är.

The policy sciences study the process of deciding or choosing and evaluate the relevance of available knowledge for the solution of particular problems. When policy scientists are concerned with government, law, and political mobilization, they focus on particular decisions. Policy scientists also study the choosing process of nongovernmental organizations and individuals and consider the significance of the current stock of knowledge for specific issues.²⁷⁸

Bakgrund till hur implementeringsforskningen började

Under president Johnsons tid i Vita Huset spelade forskare och forskning en allt större roll, när man skulle försöka sig på att lösa angelägna socialpolitiska problem i det amerikanska samhället.²⁷⁹ Man inledde " - - - a War on Poverty - - - " som vanligen brukar förknippas med både president Kennedy och president Johnson. Rader av projekt som skulle råda bot på hunger, bostadsproblem, dåliga skolprestationer etc. klubbades igenom i rask takt.²⁸⁰ Men så småningom började man förstå att alla dessa satsningar inte alls hade fått de effekter som varit avsikten från början. Ambitionerna att bygga "the Great Society" infriades inte.

Varför fick inte beslut avsedda konsekvenser, började man fråga sig.²⁸¹ Åtminstone socialpolitiska program tycktes ha något "Kafkaartat" över sig, när man skulle till att genomföra dem.²⁸² Fler och fler började uppmärksamma problem vid **implementeringen** dvs. genomförandet av beslut om projekt. Man kom underfund med att programmets misslyckanden inte berodde så mycket på fel på programmen i sig, som på problem i administrationen. Man visste egentligen rätt lite om genomförande, mycket beroende på någon slags naiv tro på att man när väl ett projekt var beslutat, var det också "rott i hamn". Man såg något slags linjärt, enkelt samband mellan ett beslut och dess förverkligande. De flesta analyser som gjordes från 60-talet och framåt handlade mer om alternativa strategier för att uppnå önskad effekt. Att titta närmare på genomförande ställde sig också metodologiskt svårt, då man genast kom i kontakt med en mycket komplex verklighet med många, för att inte säga ett otal aktörer. Just genomförande upplevdes också som svårt att mäta.²⁸³ Under 60- och början av 70-talet blev alltmer sofistikerade utvärderingsstudier vanliga, därför att man helt enkelt ville få reda på vilka slags program som trots allt visat sig fungera bäst. Implementeringen av dessa program, hur de hade satts i verket, beaktades däremot inte.²⁸⁴

Klassikern²⁸⁵ när det gäller studier av genomförande är boken **Implementation** utgiven 1973 av Jeffrey L. Pressman och Aaron B Wildavsky. Bokens undertitel är

How Great Expectations in Washington and Dashed in Oakland or, Why it's Amazing That Federal Programs Work At All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes.²⁸⁶

Staden Oakland i Californien hade en arbetslöshet på 8,4 % vilket var en

dubbelt så hög siffra jämfört med riksgenomsnittet. Innerstaden befolkades av färgade och arbetslösa. 1966 beslöt man på federal nivå att satsa drygt 20 000 000 \$ på projekt som skulle ge utbildning och nya arbetstillfällen. Målgrupp var arbetslösa, lågutbildade minoritetsgrupper. Projektet bestod av offentliga anläggningsarbeten, lån till det privata näringslivet, som skulle göra det lättare att anställa minoriteter, samt utbildning. Det var tänkt att 3000 arbetstillfällen skulle skapas genom de här insatserna. Alla inblandade parter på såväl federal som lokal nivå var överens. Erforderliga resurser ställdes till förfogande.

Två år senare noterades att Oakland inte haft kravaller under åren 1966-1968 trots att andra städer haft detta. Det hade funnits fog för att förvänta sig upplopp även i Oakland. Men Oakland var alltså förskonat och man frestades tro att projektet spelat en viss roll för detta. Projektets primära syfte var emellertid inte att förhindra raskravaller, utan att skapa arbetstillfällen. 1969 hade 3 000 000 \$ av budgeterade 20 000 000 \$ förbrukats. Pengarna hade gått till arkitektarvoden och en bro som antagligen hade byggts i alla fall.²⁸⁷

Det som föreföll så enkelt i och med att alla parter var överens och ingen brist på resurser hade alldeles uppenbarligen blivit mycket komplicerat. Varför hade det blivit så? Pressman och Wildavsky diskuterar redan i förordet hur man ser på vad vi skulle kalla "förvaltning".

A verb like "implement" must have an object like "policy."²⁸⁸

Ett av problemen ligger i hur man ser på och **avgränsar** begreppen **policy** och **implementeringen av policy**. Går det över huvud taget att göra en klar avgränsning? Policy är ingenting statistiskt eller handfast som man så att säga "tar tag i" och genomför. Policy kan avse litet olika saker såsom en hållning eller en intention att genomföra någonting, ett beteende, eller ett konkret "beslut". Av den här studien kunde man lära sig att implementering ingalunda är frågan om teknikaliteter. Implementering sker inte automatiskt ens av beslut, som alla är överens om. Men man kan heller inte låta begreppen "flyta ihop". Implementering av någonting, dvs. policy (jmf. citatet ovan) måste ha ett "slut" för att sedan jämföras med beslutet om målen för en verksamhet. Pressman och Wildavsky skriver:

We can work neither with a definition of policy that excludes any implementation nor one that includes all implementation.²⁸⁹

Implementering av policy sker under interaktion mellan andra människor. Pressman och Wildavsky talar om "**The Complexity of Joint Action**". Man

identifierade inte mindre än 30 beslutstillfällen (eng. "Decision Points") med 70 olika aktörer inblandade och ingen bland dem kontrollerade helt och hållet konsekvenserna av sina handlingar och ännu mindre hela förloppet. Många beslutstillfällen var ursprungligen inte planerade eller schemalagda, men de måste ändå arrangeras för att reda ut problem och missförhållanden som annars skulle stoppat hela projektet.

Utbildningsprogrammet kom inte till stånd mycket på grund av att inte mindre än **9 olika organisationer** var inblandade och **samordningsproblemen** blev för stora.²⁹⁰

Dessutom var det frågan om en **bristfällig problemanalys**. Om man bestämmer sig för ett projekt, så innebär det också eller **bör** i alla fall innebära att hela projektiden är grundad på en teori om vilka effekter olika slags insatser ger. Om man utelämnar implementeringsfasen när man väljer policy i en fråga kan det bli ödesdigert. Man skulle kunna tala om det här projektet som ett **teorimisslyckande**. Projektet byggde inte på någon genomtänkt teori om orsak och verkan.²⁹¹ Det fanns pengar i den federala budgeten, samtidigt som man upplevde krisstämningar i landet. Det fanns en rädsla för kravaller; "Oakland would burn".²⁹² Något måste göras. Tog man inte de överblivna pengarna i anspråk skulle man gå miste om dem helt och hållet.

Men Oakland var egentligen inte en stad i ett (ekonomiskt) krisområde. The East Bay i Californien var tvärtom "--- a flourishing region ---".²⁹³ Tillverkningsindustrin hade gått tillbaka, men servicenäringarna växte. Men Oakland hade en oproportionerligt stor andel fattiga, lågutbildade bland minoritetsgrupperna som arbetat inom tillverkningsindustrin, vars verksamhet upphört eller etablerat sig på annat håll. Och den fattige har ingen bil, och är de allmänna kommunikationerna också dåliga, kan han inte ta sig till andra platser där arbetstillfällen finns. Oaklands innerstadsbefolkning bestod alltmer av svarta, medan arbetstillfällena i servicesektorn passade vita.

The problem is not one of bringing a regional economy up to the strength required to employ an underemployed population, but one of rigging a strong and well-developed metropolitan economy so as to reduce the disparity between the location and characteristics of jobs available and the location and skills of the distressed population.²⁹⁴

Pressman och Wildavsky nämner också **tidsaspekten** vid studier av implementering. Är projekt som tar längre tid än beräknat att genomföra misslyckade eller ej? Om man ser tiden an, så kanske satsningar som i

förstone ser ut som misslyckanden till sist lyckas och fungerar bra.²⁹⁵

Trots några skeptiska röster,²⁹⁶ så fick den här boken ett enormt genomslag.²⁹⁷ Misslyckade projekt hade man väl sett och hört talas om förut, men boken fick en sådan stor betydelse därför att den pekade på vad ingen tidigare sagt högt, nämligen att tjänstemän kom att besluta om frågor som fick **politiska** konsekvenser i sin dagliga verksamhet. Förvaltningsapparatusens verksamhet var inte neutralt verkställande på de folkvaldas uppdrag. Beslut fattade i en aldrig så demokratisk ordning tenderade att omformuleras under verkställandet.²⁹⁸ De akademiker och politiker på nationell nivå, som låg bakom ambitionerna att skapa "the Great Society" underskattade ofta såväl lokala politikernas som tjänstemäns inflytande på projekten. Man underskattade betydelsen av eller snarare risken med en decentraliserad struktur vid implementeringen.²⁹⁹ Erfarenheterna visade med tiden att just implementeringen var själva Akilleshälen för de nya välfärdsambitionerna som många var överens om.³⁰⁰

Vid studier av implementering förstod man att dikotomin mellan politik och förvaltning många gånger tycktes sakna sin motsvarighet i verkligheten.³⁰¹ I förvaltningsforskningen hade man betraktat **handlingsfrihet** (eng. "discretion") hos tjänstemän som något som skulle beivras där det förekom, och i övrigt var det knappast föremål för något intresse.³⁰² Statsvetarnas traditionella intresse för hur lagar blir till kom tack vare implementationsforskningen att utsträckas till att omfatta även deras genomförande och konsekvenser.³⁰³ Implementeringsforskarna betonade att man måste skilja mellan "**outputs**" dvs. beslut om insatser av offentliga åtgärder och "**outcomes**" dvs. resultatet av dessa beslut om åtgärder. Det som skedde mellan beslut och konstaterat resultat, dvs. genomförandet måste ägnas större intresse än tidigare.³⁰⁴

Implementeringen hade tidigare varit något av "**a black box**" i policyanalysen. Vad som där skedde, visste man inte så mycket om.³⁰⁵ Statsvetare ägnade inte begrepp i organisationsteorin någon större uppmärksamhet vid förvaltningsstudier.³⁰⁶ Byråkratins roll hade beskrivits snarare än analyserats vid flera fallstudier och beskrivningarna var många gånger anekdotiska till sin karaktär.³⁰⁷ Men statsvetare hade börjat tala om att innehållet i en policy kanske lika gärna kunde hänföras till policyprocessen som sådan, som till politiska majoritetbeslut. En del började fråga sig, om man inte kunde utveckla Lowis tankar så att den slags policy det var frågan om blev avgörande för hur implementeringen kom att gestalta sig.³⁰⁸ Vid en komparativ studie förväntade man sig finna olika slags implementering beroende på om projekten i enlighet med Lowis typologi kunde betraktas som "Distributive", "Regulatory" eller "Redistributive". Erwin Hargrove såg

detta som en början till teoriutveckling, men med den bristen att organisationens roll som möjlig orsaksvariabel var mycket outvecklad.³⁰⁹

Strax efter att Pressman och Wildavsky publicerat sin bok skrev Hargrove om "the Missing Link", som han kallade statsvetares och förvaltningsforskarens förbiseende av genomförandet av beslut fattade i amerikansk politik. Detta torde i mycket bero på den statsvetenskapliga disciplinens uppdelning i statsvetare som intresserade sig för hur politik skapades och förvaltningsforskarnas intresse för vad man egentligen skulle kunna kalla tjänstemannaproblem. Pressmans och Wildavskys bok blev därför en väckarklocka för statsvetare, vilket är viktigt att komma ihåg menar Hargrove. För Hargrove var det viktigt att man på ett förutsättningslöst sätt försökte hitta **orsakssamband** mellan ett beslut och dess konsekvenser. Därmed skulle man lättare kunna förutse hur implementering av olika program skulle gå till i framtiden. Man skulle som policyanalytiker kunna goda råd om lämpliga program och deras genomförande. Hargrove ansåg att man måste intressera sig för byråkraterna i en organisation och inte helt negligera dem såsom hade skett tidigare. Man måste undersöka de professionella grupperna och deras roll. **Organisationsteorin** skulle kunna bidra med kunskap om hur organisationer och människor i organisationer faktiskt fungerar.

Implementationsforskningens uppgift skulle härmed bli att analysa och förklara **institutionellt beteende** definierat som

--- not only what goes on within organizations that are delivering services or performing regulation but to explain the relationships between organizations and the actors in their environment which seek to influence them, whether politicians, interest groups or publics.³¹⁰

The term institution is used here in its richest sense to mean that complex of roles embodying perspectives and values which coheres in regular patterns over time.³¹¹

Statsvetare har ofta brukat ställa frågan "how do these institutions perform?", vilket är en befogad fråga, men Hargrove vill också ställa frågan "how does one get something accomplished using these institutions?"³¹² Med detta vill Hargrove ha sagt att orsaksvariabeln är en öppen fråga, dvs. frågan om politiker styr över administrationen eller ej. Implementationsforskningen ska undersöka hur institutioner faktiskt fungerar och deras inflytande över politiska besluts konsekvenser.³¹³

Top-down - traditionen

Efter Pressmans och Wildavskys pionjärverk blev implementationsforskningen en specialitet inom statsvetenskapen.³¹⁴ Förändringar vid implementeringen av policy ansågs underminera hela den politiska demokratin, som ju byggde på att inga andra än de folkvalda hade legitimitet att besluta i policyfrågor.³¹⁵ Den första implementationsforskningen vilade på en gammal doktrin om att politik och förvaltning skulle hållas isär.³¹⁶

Implicit utgår man från att de som drar upp riktlinjerna för policy och fattar beslut inte är samma personer som sedan ska genomföra policybeslutet. Det finns en **hierarkisk relation** mellan beslutsfattare och verkställare oavsett nationell, regional eller lokal nivå i samhället.³¹⁷ Det blev därför viktigt att avgränsa och ordentligt definiera vad som menades med "**implementering**"; jämför med Wildavskys tidiga definition "A verb like 'implement' must have an object like 'policy'."³¹⁸ Följande definitioner på "implementering" finner man i den tidiga litteraturen:

Implementation is the carrying out of an authoritative decision, e.i. a policy choice.³¹⁹

Our definition is quite explicit: policy implementation encompasses those actions by public and private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions. - - - ; it takes place only after legislation has been passed and funds committed. - - - Therefore, the study of implementation examines those factors that contribute to the realization or nonrealization of policy objectives.³²⁰

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.³²¹

Genomförandet omfattar således ett besluts omvandling till praktisk verksamhet genom en rad administrativa åtgärder.³²²

Den tidiga forskningen kallas just "top down" därför att den utgår från beslut i analysen.³²³ Till en början rörde det sig om med tiden ganska många fallstudier, som alla visade samma deprimerande resultat, nämligen att det alltid fanns många hinder i vägen för (goda) besluts förverkligan-

de.³²⁴ Eftersom det rörde sig om fallstudier var det också svårt att jämföra dessa och dra några generella slutsatser. Man började tala om problemet med "Too Few Cases/Too Many Variables".³²⁵ Fallstudierna syftade i bästa fall till teorigenerering, men inte teoriprövning.³²⁶ Helen Ingram beskriver forskningen i följande litet torra ordalag:

As implementation studies have multiplied, the list of variables affecting them have gotten longer.³²⁷

Den dominerande frågan inom implementationsforskningen har varit hur man ska **förklara** det s.k. "implementeringsproblemet"; att (legitima) beslutsfattares intentioner inte följs av underlydande personal.³²⁸ Man har därför försökt komma underfund med vad som **egentligen** måste till för att (demokratiska) beslut omsätts i praktisk handling.³²⁹ I den amerikanska litteratur, vars relevans för en **direkt** tillämpning vid studier av svenska förhållanden jag tror man ska vara försiktig med, har jag i den här forskningspresentationen valt att presentera två försök att bestämma orsaksvariabler för implementering. Perspektiven är beslätade med rationell beslutsteori, dvs. beslut förmodas vara fattade på rationella grunder för att senare omsättas i praktiken. Man utgår från att styrning är möjlig eller med Premfors ord: "Det går att 'ge order' och det görs mer eller mindre effektivt."³³⁰

Det första försöket att hitta avgörande variabler för styrning och bra implementering gjordes av Donald S Van Meter och Carl E Van Horn 1975.³³¹ De hade konstaterat frånvaron av ett teoretiskt perspektiv vid studier av implementering. Genom att titta på vad framför allt organisationsforskningen hade utvecklat för teorier och därtill inspirerade av Lowi, antog man att implementeringen varierade med vad som skulle implementeras. Framför allt tog man hjälp av organisationsteorin när man presenterade implementering beroende på ett komplext och dynamiskt samband mellan följande oberoende variabler; 1) Beslut om uppgift som ska genomföras och syftet med detta 2) Resurser 3) Fungerande kommunikation inom och mellan myndigheter 4) "Byråkratisk struktur" (såväl formell som informell) 5) Faktorer i omgivningen; ekonomiska, sociala, politiska 6) Verkställande personal måste tro på sin uppgift.

I slutet av sin artikel skriver de att implementering lyckas, dvs. beslut omsätts i praktiken om organisationen har tillräcklig kapacitet för sin uppgift och underordnad personal vet vad de ska göra, och dessutom vill genomföra uppgiften.³³²

Men den mest utvecklade analysen av vad som kan tänkas påverka

implementeringen står Paul A Sabatier och Daniel A Mazmanian för.³³³ De bemöter bl.a. van Meter och van Horn genom att presentera vad de själva tycker är en mer utvecklad analysmodell. Man efterlyser en bättre analys av relationen mellan individuellt beteende och de civilrättsliga förhållanden som är för handen. De anklagar deras modell för att den undervärderar just besluts bindande roll i en organisation. Det finns heller inget ifrågasättande av om de problem man bestämt sig för att lösa är hanterbara eller om de ens går att lösa. Man diskuterar över huvud taget inte frågan om huruvida en adekvat kausal teori verkligen ligger bakom ett beslut. Modellen förutsätter implicit en materiell fördelning av välfärdspolitiskt snitt. Men modellen är inte särskilt användbar på alla tillfällen då man försöker styra människors beteende; t.ex. konsumentlagstiftning, miljölagstiftning, arbetarskydd. Man måste vara medveten om att privata aktörer också kan vara och ofta är inblandade.

Många försök till implementering misslyckas på grund av brister i styrning av organisationen. Mazmanian och Sabatier vill göra en markering gentemot de som inte fäst tillräckligt stor vikt vid beslut fattade av de som har politiskt mandat. Det är faktiskt så att lagar och förordningar styr mycket av offentlig verksamhet och det bör vara så i en representativ parlamentärisk demokrati.

Syftet med deras modell är att peka på saker som formellt ansvariga kan och ska ägna tillräckligt stor uppmärksamhet i syfte att uppnå god implementering. Implementationsanalysens uppgift är att identifiera de avgörande faktorerna för att uppställda mål ska kunna förverkligas. Det gäller en analys av det problem som man försöker åtgärda. Är det hanterbart? Har man en rimlig kausal teori för hur problemet ska angripas? Vilken förmåga och vilka medel har man för att styra organisationen? Modellen pekar också på sådant som ligger utanför organisationens och formella beslutsfattares kontroll, men som också kan påverka implementeringsprocessen.

De identifierar inte mindre än 17 variabler som de sorterar in i tre huvudgrupper 1) Problemet's hanterbarhet - Varför är t.ex. vissa lagar lättare att genomföra än andra? ("Tractability of the Problem") 2) I vad mån kan beslutet vara styrande för implementeringen. Det gäller frågor om en adekvat kausal teori bakom beslutet, klara mål, resurser etc. ("Ability of Statute to Structure Implementation") 3) Faktorer utanför beslutsfattarens direkta kontroll som ändå kan påverka implementeringen. Här kan det röra sig om allmänhetens mening, medias uppmärksamhet m.m. ("Nonstatutory Variables Affecting Implementation"). I slutet av sin långa artikel presenteras en "checklista" över vad som måste vara för handen för att beslut

fattade i en aldrig så legitim ordning faktiskt också genomförs. Vad som vill till är 1) Klart definierade mål 2) Beslutet är fattat p.g.a att man har en adekvat kausal teori om orsak och verkan 3) Implementeringsprocessen läggs upp på ett sådant sätt att man kan förvänta sig att den fungerar 4) Ledningen är positiv till fattat beslut och besitter den skicklighet som krävs för att genomföra det 5) Politiskt stöd, förankring hos intressegrupper 6) Beslutet åtnjuter så pass hög prioritet att förändringar amhället inte påverkar dess genomförande.³³⁴

Några påpekade också dilemmat med genomförande av beslut som berörde och krävde medverkan på federal, delstatlig och lokal nivå. Det amerikanska samhället uppfattades som ett samhälle, där politiken kommit att spela en allt mera undanskynd roll. Implementeringsmisslyckanden kunde därför ses som en logisk följd av ett politiskt system, som inte förmådde uppfylla sin demokratiska funktion. **Politisk nivå** (dvs. federal, delstatlig, lokal) och dess **funktionssätt** i samhället blev jämte administrativa tillkortakommanden potentiella orsaksvariabler.³³⁵

När federala myndigheter initierar projekt för genomförande på lägre nivå i samhället, kallar Paul Berman detta för "**macro-implementation**", medan lokala projekt genomförda av en organisation kallas "**micro-implementation**". När man diskuterar implementering, är det viktigt att analytiskt hålla isär detta.³³⁶

Uppmärksammandet av **koordineringsproblemen** mellan **organisationer** i samverkan är implementationsforskningens förtjänst.³³⁷ Laurence J O'Toole Jr och Robert S Montjoy påpekar att vad som kan fungera bra vid implementering med hjälp av en organisation, kan vändas till sin motsats när flera organisationer är inblandade vid genomförandet. Eftersom politiska beslut vanligen genomförs av organisationer (i pluralis), torde organisationsteorin, särskilt den som handlar om organisationer i samverkan ha en del att ge när det gäller försök att förklara implementeringsmisslyckanden.³³⁸ Emellertid explicitgörs det sällan i implementationsforskningen om det är en eller flera organisationer inblandade, även om det senare oftast torde vara fallet.³³⁹ Pressman och Wildavsky skriver visserligen om problemet med "complexity of joint action" och driver tesen att ju fler beslutstillfällen, desto större sannolikhet att ursprungsbeslutet inte förverkligas. Men vad de missar är att diskutera under vilka förhållanden det blir problem med flera aktörer.

Genom att analysera organisationers relation till varandra talar O'Toole Jr och Montjoy om Pooled Operating Interdependence när flera organisationer är inblandade i ett och samma projekt, men projektet förutsätter egentligen

ingen samverkan mellan organisationerna, utan varje organisation bidrar med sin del. Sequential Operating Interdependence råder när organisationerna är beroende av varandra. När det uppstår problem på en nivå leder det till en kedjereaktion, så att även andra nivåer påverkas av detta. Slutligen avser Reciprocal Operating Interdependence situationer där ömsesidigt beroende råder mellan organisationerna.

Pressmans och Wildavskys slutsats att sannolikheten att implementeringen liknar de ursprungliga intentionerna minskar med fler inblandade gäller enligt O'Toole Jr och Montjoy under förhållanden som präglas av "Sequential Interdependence" eller "Reciprocal Interdependence".³⁴⁰

Det är också befogat att uppmärksamma Helen Ingram och Anne Schneider. De påpekar att ingenting ännu bevisar att klara regler (eng. "strong statutes") och begränsad handlingsfrihet (eng. "discretion") hos tjänstemän skulle leda till bättre implementering av beslut. I stället torde sambanden variera beroende på sitt sammanhang menar Ingram och Schneider. Medan implementationsforskningen i sitt intresse för oväntade konsekvenser och dysfunktioner inom formella organisationsstrukturer tittat på processer, vill Ingram och Schneider titta på policyinnehåll (eng. "policy content"), när man söker efter samband mellan beslut, implementering och konsekvenser. I den statsvetenskapliga litteraturen har policyinnehåll ofta likställts med beslut (eng. "outputs").³⁴¹

Men policy syftar ytterst till att påverka målgrupper med eller mot deras vilja.

A basic assumption underlying our approach is that public policy almost always attempts to get people to do things that they might not otherwise do; or it enables people to do things that they might not have done otherwise.³⁴²

Men sättet eller snarare sätten att göra detta handlar om val av olika "verktyg" (eng. "tools") med Ingrams och Schneiders terminologi för att uppnå syftet att påverka målgruppers beteende. Beroende på vilket sätt man väljer att implementera beslut på, och vilket budskap åtgärderna signalerar, kan man dra slutsatser om hur målgrupper reagerar och varför insatser "lyckas" eller "misslyckas". Beslut om åtgärder och sätten att genomföra dem på reflekterar en tro på teorier om orsak och verkan för att uppnå vissa syften. Trots att implementationsforskare uppmanades att titta på "verktyg" vid genomförande och göra komparativa jämförelser redan 1981, har man knappast ägnat sig åt detta alls.³⁴³

Den **sociala konstruktionen** av **målgrupper** hjälper till att förklara varför policy ibland lyckas och ibland misslyckas. Hur reagerar olika målgrupper på de "verktyg" som används mot dem? Vilken typ av åtgärder fungerar i vilka sammanhang?

Ingram och Schneider väljer att söka förklaringar till misslyckad implementering i meningen att beslutade mål inte uppnåtts, i hur olika målgrupper reagerar på olika sätt att styra dem. Detta är ett delvis annorlunda perspektiv än det konventionella som handlar om brister i styrningen och/eller tjänstemän som eventuellt haft för stor handlingsfrihet.³⁴⁴

Further, there are choices among the kinds of policy tools that will be used, and these determine whether the target is coerced, bribed or persuaded to conform to policy.³⁴⁵

Ingram har betonat vikten av insikter om hur olika målgrupper reagerar på försök att reglera deras levnadsförhållanden. Det är alltså frågan om en **adekvat teori bakom reformer** som diskuteras.

Successful policy must be based upon an accurate theory about the causes of policy problems and the results that will occur if particular policy strategies are pursued. - - - When policies identify the wrong cause of problems, solutions sometimes make things worse.³⁴⁶

The choice of effective policy tools relates to an understanding of causal relations and the signals to which target individuals or groups will respond.³⁴⁷

Såsom framgår av följande fyrfältstabell delar Ingram och Schneider in målgrupper i starka och svaga; de som har makt och inflytande och de som saknar detta. Båda grupperna kan också uppfattas positivt ("behövande" eller i en del fall direkt "samhällsnyttiga") (+) eller negativt ("beroende" eller "avvikande") (-) i samhället.

MÅLGRUPPER³⁴⁸Social bestämning av karakteristika

(+)

Åldringar
Näringslivet

(-)

Förmögna
Facket

Powerful

Makt

Powerless

Barn
Mödrar
SjukaKriminella
Missbrukare

Beroende på om det rör sig om stödåtgärder, positiv kompensation respektive (nödvändiga) ingrepp och regleringar eller t.o.m. sanktioner varierar tillvägagångssättet. Ingram och Schneider talar här om "Beneficial Policy" respektive "Burdensome Policy". Beroende på målgrupp och syftet med insatsen väljer man "verktyg".³⁴⁹ Verktygen kan vara av olika karaktär; 1) auktoritära; baserar sig på legitimitet i maktutövningen 2) människor är nyttomaximerare och kan styras genom förmåner 3) syfta till att avhjälpa bristande förmåga 4) (känslomässig) påverkan genom symboler 5) lärande /uppfostrande.³⁵⁰

Handläggande tjänstemän brukar tendera att vara mycket tillmötesgående och kanske t.o.m. "överdriva" (eng. "**Oversubscription**") åtgärder som ska hjälpa eller underlätta för grupper som uppfattas vara behäftade med positiva karakteristika (eng. "Beneficial Policy") respektive åtgärder som kan uppfattas som sanktioner mot grupper som värderas mindre högt i samhället. Motsatsen gäller också att åtgärder som man uppfattar är alltför generösa mot mindre väl sedda grupper respektive insatser som anses vara till skada för respekterade grupper i samhället tenderar att verkställas med försiktighet. Ingram och Schneider talar då om "**Undersubscription**". Ingram och Schneider ser professionella normer och hur tilldelning av medel äger rum, som viktiga variabler som avgör hur tjänstemän handskas med den policy, som de har i uppgift att förverkliga.³⁵¹

Ingrams och Schneiders arbeten och försök till förklaringar av misslyckanden är mycket mer sofistikerade än vad den här presentationen ger vid handen. Jag tror emellertid att deras arbeten och exempel, som ju berör amerikanska förhållanden, inte är direkt applicerbara på det svenska samhället. Vad jag

däremot bedömer som intressant och tillämpbart är deras diskussion av policyinnehåll: Vad innebär det som man vill genomföra med hjälp av vissa "verktyg" för hur målgrupper reagerar? Hur målgrupperna tillgodogör sig en åtgärd, måste ju ändå vara avgörande för om implementering lyckats eller ej.

Den tidiga implementationsforskningen kan sammanfattas med diverse försök att finna "the crucial variable" för lyckat genomförande sysselsatt många forskare, och i varierande utsträckning har man ägnat sig åt att ge goda råd om hur implementering bäst ska gå till. Lennart Lundquist har i ett försök till sammanfattning formulerat följande nödvändiga villkor för lyckad styrning och därmed också lyckad implementering.³⁵²

Tillämparen skall

- 1) förstå beslutet
- 2) kunna genomföra beslutet
- 3) vilja genomföra beslutet

Bottom-up - traditionen

Så småningom riktades en del kritik mot top-down - traditionen. Kritiken har handlat om det relevanta i att utgå från beslut fattat på hög nivå. I praktiken är det ofta svårt att enas om ett policybeslut och därför är de ofta vaga i sina formuleringar. Utgå istället från den nivå i en organisation, där frågor handläggs; där åtgärder genomförs. Tjänstemän har eller tar sig en viss grad av handlingsfrihet i sitt arbete och måste så göra under vissa omständigheter.

Av detta följer att själva **definitionen** av "implementering" såsom "genomförande av beslut" varit något för snäv. Policybeslut omformas under verkställande beroende på sitt sammanhang. Distinktionen "policy" och "implementering", dvs. ett avgränsat formellt beslut och dess senare genomförande, är inte så skarp och självklar som man hittills gjort gällande.³⁵³ Även om Pressman och Wildavsky själva i sitt pionjärverk **Implementation** varit medvetna om att distinktionen mellan "policy" och "implementering" ingalunda var självklar, utvecklades temat i bokens tredje upplaga, som publicerades 1984. Wildavsky skriver tillsammans med Giandomenico Majone ett tilläggskapitel med titeln "Implementation as Evolution". Som

alternativ till "Implementation as Control" skriver de om "Implementation as Interaction" som utgör politikens fortsättning men med andra medel.

Implementation is **evolution** (min kurs.).³⁵⁴

Majone och Wildavsky har på ett mycket konkret sätt illustrerat vad man menar med "Implementation is evolution."³⁵⁵

Plans, programs, judicial decisions, and administrative regulations may be evaluated as specific occurrences or results by the legislative draftsman, the lawyer, the administrative expert, or the historian. As far as the implementation analyst is concerned, these exist only as potentialities, and their realization depends both on intrinsic qualities and on external circumstances. If we want to think of a plan as a tool in the hands of the implementer, we must bear in mind that even a tool is only a cluster of dispositions. To say that something is a tool is to say that it can produce certain results under appropriate circumstances; it is not to say that it is drilling, sawing, or welding at any particular moment.³⁵⁶

I ett annat tilläggskapitel i samma upplaga skriver Wildavsky tillsammans med Angela Browne om top-down - traditionens oförmåga att behandla oförutsedda konsekvenser. Oförutsedda konsekvenser bör inte ignoreras eller elimineras utan snarare förstås såsom oundvikliga inslag under implementering.

Adaptation (min kurs.) (an evolutionary characteristic of implementation) occurs when a policy or program evolves in response to its environment as each alters the other. Mutual adaptation, the product of environmental response to policy intent, is unavoidable.³⁵⁷

Rationellt beslutsfattande såsom en beskrivning av verkligheten, var i själva verket en av de mest kritiserade i hela samhällsvetenskapen.³⁵⁸ Men undervisningen i policy - "the textbook policy process" - hade börjat leva sitt eget liv oberoende av hur verkligheten såg ut. Ledande förespråkare för top-down - traditionen medgav så småningom att världen inte var hierarkiskt ordnad och att implementationsforskningen inte heller borde utgå från det.³⁵⁹ Att initiativ tas och beslut om att "göra något" äger rum på olika politiska och administrativa nivåer inkl. den **privata sektorn** i samhället, jämte samverkan i **nätverk** hade också förbisetts inom den tidiga implementationsforskningen.³⁶⁰

Wildavsky och Browne skriver om hur implementationsforskningen på något sätt blivit sin egen fånge. Från början var avsikten att bidra med goda råd vid implementering. Men i stället för att analysera och förstå det som händer under genomförandet, har forskningen allt mer inriktat sig på att ge råd om hur man undviker att någonting oförutsett över huvud taget inträffar. I stället för att se implementering som en **dynamisk** process, som man lär sig handskas med på rätt sätt allt eftersom omständigheterna kräver det, försöker man göra den statisk och förutsägbar. Sabatier och Mazmanian anses vara goda representanter för den hållningen. En mera dynamisk syn på implementering, i stora drag överensstämmande med författarnas egen, tycker man att Richard Elmore står för.³⁶¹

Elmore uppmärksammade historiens ironi att ju hårdare man försöker styra, desto större var sannolikheten för att man inte skulle lyckas. Trots detta fanns en djup misstro mot tjänstemäns handlingsfrihet i teorier om förvaltning. Elmore skriver om "**forward mapping**" och "**backward mapping**" i synen på implementering. Skillnaden ligger i hur man ser på styrning, kontroll respektive tjänstemäns handlingsfrihet i sitt arbete (eng. "discretion"). "Forward mapping" representerar vad Elmore kallar "the 'noble lie'"; en tro på fungerande hierarkisk styrning av implementering, genom att ange vad som förväntas av var och en inom organisationen.

I stället för att se på organisationen som hinder vid genomförande, tycker Elmore att man ska försöka se den som en resurs, som man kan göra sig använd av. Men detta kräver att man försöker förstå hur organisationen och de människor som arbetar där fungerar. Fungerande organisationer beror inte enbart på gott ledarskap. Informella relationer är väl så viktiga att förstå som formella. Det råder ett ömsesidigt förhållande mellan formella beslutsfattare och den organisation som är dess redskap. För att få någonting genomfört bör man därför inte sträva efter att kontrollera organisationen uppifrån, utan i stället ta reda på var i organisationen det finns bäst kapacitet för genomförande av uppgiften.³⁶² "Backward mapping" definieras därför på följande vis:

What is the ability of this unit to affect the behavior that is the target of the policy? And what resources does this unit require in order to have that effect?³⁶³

Elmore ansåg också att användningen av organisationsteori lämnade en hel del övrigt att önska. Om man förutom mera rationalistiskt präglad organisationsteori även tillämpar andra organisationsteorier på samma empiri, kan man få **komplementära** förklaringar till hur genomförandet har ägt rum och varför det också ibland har gått snett. Ingen enda analysmodell

fångar hela komplexiteten, men trots detta har policyanalytiker sällan ägnat något intresse åt vad olika organisationsteorier kan bidra med för förklaringar.³⁶⁴

Elmore uppmärksammar också det arbete som påbörjats om "street-level bureaucracy", som handlar om tjänstemäns handlingsfrihet; möjligheten, men också nödvändigheten av att fatta egna beslut under varierande omständigheter i arbeten som har "klientkaraktär".³⁶⁵

Michael Lipsky har myntat begreppet "**street-level bureaucrats**", på svenska översatt till de i mitt tycke något otympliga orden "gräsrotsbyråkrater"³⁶⁶ eller "närbyråkrater"³⁶⁷. I den fortsatta framställningen kommer jag att använda för svenska öron mer familjära begrepp som tjänstemän, handläggare eller personal. Lipsky avgränsar vad han kallar "street-level bureaucracy"; offentliga myndigheter med en ansenlig del ganska självständiga tjänstemän som har direktkontakt med allmänheten. Han nämner skolor, socialkontor, polisen, lägre domstolar som exempel.

Arbetsuppgifterna kräver en balansgång mellan flexibilitet och regeltillämpning, vilket inte är någon lätt uppgift. Arbetsförhållandena kännetecknas av bristande resurser; efterfrågan på hjälp överstiger tillgången, vaga mål, icke frivilliga klienter beroende dels på att vissa arbetsuppgifter innebär tvång gentemot allmänheten (t.ex. polisen, domstolar), dels att många tjänster erbjuds bara av offentliga myndigheter och medborgarna saknar valfrihet, alienation beroende på att man som tjänsteman många gånger förväntas fungera både som "gate-keeper" och klienternas ombud. Man ska tillämpa ett mått av humanism i de individuella bedömningarna, samtidigt som alla ska behandlas lika.

Tjänstemännen har ibland professionell status, men inte alltid. Men de åtnjuter en viss grad av autonomi i sitt arbete. De har och försvarar även rätten till viss **handlingsfrihet** (eng. "discretion"), då de utsätts för stress och risker i sitt arbete. Dagligen måste de själva fatta avgörande beslut för att verksamheten ska kunna fungera; beslut som får ett avgörande inflytande på människors liv.

Lipsky menar därför att det är orealistiskt att tro att policy är något man kan besluta om på högre nivå och sedan förvänta sig få verkställd. I "gräsrotsbyråkratier" såsom som de karakteriserats ovan **utvecklas** i stället policy i den dagliga kontakten mellan personal och allmänhet när problem löses från fall till fall. Den behandling, hjälp, sanktioner som t.ex. skolelever eller socialtjänstens klienter möter vid sina kontakter med olika tjänstemän **blir** för dem myndighetens policy. Tjänstemännen personifierar vad som

upplevs som myndighetens policy.

Moreover, when taken together the individual decisions of these workers become, or add up to, agency policy.³⁶⁸

Och den policy som skapas i interaktionen mellan medborgare och myndighetsrepresentanter blir en spegelbild av samhället i stort. Lipsky hänvisar här till institutionernas stabilitet (och makt). Ett policybeslut som starkt avviker från den etablerade meningen kommer det att bli problem med vid genomförandet. Risken är stor att det inte genomförs alls. Situationen och ömsesidiga förväntningar mellan allmänhet och handläggare förankrade i rådande uppfattningar avgör ärendets handläggning tämligen oberoende av officiella policydokument.³⁶⁹

Implementeringsanalys kräver därför att man utgår från det konkreta sammanhang där policy skapas i stället för att följa ett besluts förverkligande. Under vilka omständigheter i vid bemärkelse arbetar offentliganställda och vilka konsekvenser får det för de som söker deras hjälp.³⁷⁰

To understand how and why these organizations often perform contrary to their own rules and goals, we need to know how the rules are experienced by workers in the organization and to what other pressures they are subject.³⁷¹

Lipsky tar upp policybegreppet något olika innebörder, som man inte alltid tänker på. Vanligtvis står policy för både officiellt deklarerade intentioner och den praktik som allmänheten sedan möter i sina kontakter med myndigheterna. Vi tänker oss att detta är samma sak och blir lika förvånade varje gång som resultatet visar sig ha blivit annorlunda än de ursprungliga intentionerna. Och så kommer det att förbli menar Lipsky, så länge som vi utgår från den hierarkiska organisationsmodellen i stället för att ta de olika aktörernas definition av verkligheten på allvar.

There are many contexts in which the latitude of those charged with carrying out policy is so substantial that **studies of implementation should be turned on their heads** (min kursivering).³⁷²

Lipsky rekommenderar studier där man i stället utgår från de personalgrupper som arbetar med människor som är föremål för myndighetsutövning. Man undersöker hur de försöker lösa de uppgifter som de ställs inför dagligen. Vad som avgör på vilket sätt man gör detta blir en öppen fråga. Som exempel nämner han hur en studie av taxichaufförers bemötande

av minoriteter inte bör utgå från hur den lag som förbjuder diskriminering efterlevs, utan i stället undersöka hur taxichaufförer bemöter passagerare med olika etnisk bakgrund. Förklaringar till eventuella skillnader i bemötandet bör sökas bland såväl strukturella som personliga faktorer.³⁷³

Två brittiska forskare, Susan Barrett och Colin Fudge kritiserar Sabatier och Mazmanian för **avpolitisering** av policy- och implementeringsbegreppet. Genomförande av policybeslut blir för dem en fråga om tekniska detaljer för att få implementeringen att fungera smidigt. Även Barret och Fudge hävdar att uppdelningen i politiker och förvaltningstjänstemän är en myt som saknar förankring i verkligheten. Policystudier måste utgå från att politiska beslut fattas i ett politiskt system med olika viljor representerade. Detta sker inte isolerat utan i en omgivning med krav och förväntningar. Policy genomförs sedan i organisationer.

Författarna föreslår att implementeringsforskningen tittar på "getting something done" i stället för "putting policy into effect".³⁷⁴ Med andra ord kan man säga att de efterlyser ett mycket mera förutsättningslöst förhållningssätt, där man inte ser implementering som ett rätlinjigt förlopp, utan som **interaktion** mellan människor, där människor själva definierar sin roll för att sedan förhandla med varandra, komma överens och göra kompromisser.

In any study of implementation, it seems important to examine the various stages in this process, who is involved, in what roles and with what motives. It is particularly important to investigate what is happening to policy as it is successively refined and translated.³⁷⁵

Trots att Charles Lindblom skrev om hur beslutsfattande måste relateras till sitt politiska och organisatoriska sammanhang redan 1959, har såväl förvaltningsforskningen som organisationsteorin dominerats av en Weberinspirerad tro på rationellt beslutsfattande.³⁷⁶ Inom organisationsteorin har man dock sedan länge fört en diskussion om dessa för policyforskningen ganska nya frågor. Ett problem med organisationsteorin är emellertid att man ofta ser genomförande i ett vakuum, någon omgivning utanför organisationen tycks inte existera.

Författarna publicerade sina uppsatser 1981, det vill säga samma år som Benny Hjern och Dave Porter presenterade sin mycket välkända uppsats om implementationsstrukturer. Barret och Fudge har tagit del av Hjerns och Porters arbeten. De hänvisar till två uppsatser presenterade på olika konferenser 1980. Och i allt väsentligt tycks de vara överens med Hjern och

Porter i kritiken mot en alltför rationalistisk syn på policyanalys och organisationer.³⁷⁷

Den stora utmaningen mot top-down - perspektivet kom från Benny Hjern och hans medarbetare i Berlin.³⁷⁸ Benny Hjern presenterar tillsammans med David O. Porter sitt alternativ till hur implementationsforskning bör bedrivas 1981.³⁷⁹ För dem är inte beslut och deras genomförande utgångspunkten. I stället intresserar de sig för hur man arbetar med **policy-problem**. Hjerns tänkande redogörs för i avsnitten som följer.³⁸⁰

Inom mycken samhällsvetenskaplig forskning har man gjort misstaget att förväxla **preskription** och **deskription**. Statuter, regler, officiellt sanktionerad policy har bildat utgångspunkten för forskning, i stället för att empiriskt ha prövats ifråga om sin relevans. Det som är föreskrivet i dokument av olika slag, behöver ju inte nödvändigtvis existera i verkligheten. Och gör det det, kan det ju tänkas att det finnas annat i verkligheten som existerar sida vid sida med det officiellt föreskrivna och motiverade. Och detta kan vara väl så viktigt att upptäcka och lyfta fram. Men Top-down - forskningen förmår med sina metoder och sin bundenhet vid det formellt beslutade inte att fånga in detta.

Hjern framhåller mycket tydligt att forskning bör bedrivas på ett sådant sätt att den är **replikerbar**. En annan forskare ska alltid kunna göra om en studie, dvs. gå i ens (redovisade) metodologiska fotspår. Men forskning måste också läggas upp på ett sådant sätt att den är **falsifierbar**. Hjern anser att världen ständigt är i förändring, att problem och utmaningar uppstår och behandlas på ett sätt som vi först vet någonting om - efteråt. Därför ska han förstås som en som sätter en forskningsmetod som möjliggör att "hitta den svarta svanen" i högsätet.³⁸¹

Att politiker styr över förvaltningen kan därför inte vara utgångspunkten, utan bör i stället vara en **hypotes** i implementationsforskningen. Arbetsdelningen inom statsvetenskapen har gjort att man med tiden missat att se hur politik **förbinds** med förvaltning. Man har studerat politiska partier och intresseorganisationer och hur de fångar upp människor. Man har också studerat statsskicket och i hur hög grad författningstexten ger "grunderna för ett styrelseskicket som säkerställer att inget annat än det allmänna intresset styr offentliga handlingar".³⁸²

Sverige är ett av de mer genomorganiserade samhällena i världen. Mycket talar för att antalet organisationer ökat snabbare än befolkningstillväxten. Åtminstone torde det gälla vissa perioder under 1900-talet. Som en konsekvens av både den industriella och demokratiska utvecklingen har vi

organisationer på en lång rad områden. Weber såg **organisationssamhället** och den byråkratiska organisationsformen som ett uttryck för det **moderna samhället** som han såg och beskrev. Idag talar man t.o.m. om organisationer i pluralis, därför att oftast samverkar organisationer med varandra oberoende av om det är på den **offentliga** eller **privata arenan**, för att inte glömma de **blandformer** som finns.

Det torde därför vara befogat för statsvetare att ställa frågan om organisationerna fått konsekvenser för lagens ställning mellan politik och förvaltning. Styr politiker över förvaltningen? Studier har gjorts för att visa att politiska faktorer spelar roll för att förklara effekter genom att man konstanthållit andra tänkbara påverkansfaktorer. Dock har detta visat sig svårt att leda i bevis både i Sverige och utomlands.³⁸³

Hjern menar att i och med organisationssamhällets framväxt har sambanden mellan "politik" och "förvaltning" börjat anta former som myndighetsorienterad policyforskning inte kan redogöra för.

Om det demokratiska statskicketets 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** (min kurs.), så är ett utvecklat organisationsperspektiv nödvändigt för statsvetenskaplig policy-forskning.³⁸⁴

Vad som har saknats i såväl statsvetenskaplig forskning som förvaltningsforskning är ett **organisationsperspektiv**. Statsvetenskapen har haft ett något tvetydigt och diffust förhållande till organisationernas roll. Lagens ställning mellan beslut och genomförande är inte oproblematisk i ett organisationssamhälle.

Mycket talar alltså för att lagtextens precision inte räcker för att styra våra förvaltningar. Många anser att tjänstemännens makt stärkts på politikernas bekostnad. Lagens ställning; dess förmåga att förbinda politik och förvaltning måste därför problematiseras mot bakgrund av att organisationer och förhandlingsprocedurer blivit allt viktigare. Detta gäller inom både stat och kommun, samt i förhållandet mellan de två. Det gäller också relationen till andra organiserade inklusive privata intressen.

Givet att det nuvarande organisationssamhället inte kan trollas bort, är problemet, enkelt uttryckt, en fråga om att beskriva, systematisera och utvärdera, om organisationssamhället skapat alternativa former för politisk problemformulering, ansvarsutkrävande och kontroll; alternativa i förhållande till de teorier

författningen ger uttryck för. Detta är inte bara ett intressant problem för demokratisk teoribildning utan innebär en **metodologisk utmaning** (min kurs).³⁸⁵

Implementationsforskningen bör ha en integrerande roll inom den statsvetenskapliga disciplinen som på något sätt delat upp sig i sitt intresse för 'input' och 'output'. Dess primära forskningsobjekt bör vara sambandet mellan politik och förvaltning, men potentialen ligger i att man använder sig av organisationsteori och framför allt **nätverksanalys** för att göra det. Detta har varit en något ovanlig infallsvinkel inom den statsvetenskapliga forskningen.³⁸⁶

Både lagtextbunden och myndighetsorienterad statsvetenskap och förvaltningsforskning och organisationsteori utgår från att människor verksamma i organisationer också på något sätt skrivit under på att man stödjer och verkar i enlighet med officiella målsättningar. Traditionell organisationsteori med rötter hos Weber har gemensamt med både statsvetenskap och förvaltningsforskning att man är intresserad av formella, centralt fattade beslut och deras förverkligande. Men det är inte riktigt den sortens organisationsanalys implementationsforskningen bör ägna sig åt. Vad som behövs är ett **antihierarkiskt** sätt att se på organisationer där man ställer sig frågan vad det är som håller människor och organisationer samman. Det handlar snarare om att upptäcka än att välja analysenhet.

För Hjern är skillnaden mellan förvaltningsforskning och implementationsforskning hur organisationsperspektivet används. Förvaltningsforskningen utgår från politiska beslut och författningstexten, medan implementationsforskningen problematiserar detta genom att hypotetiskt ifrågasätta om "centrum styr". Skillnaderna är metodologiska. Hjern menar att implementationsforskningens uppgift är **institutionell policyanalys**. Samhället och dess institutioner är inte eviga utan föränderliga. Misstaget som gjorts i mycket forskning är att se det avvikande som just avvikande, något som ska elimineras eller reduceras bort i den slutliga analysen. I stället bör det handla om att försöka upptäcka förändrade sociala interaktionsmönster. Sociala enheter finner man genom att ta reda på i vilken utsträckning människor hänvisar till dem. **Institutionalisering** kan förstås mot bakgrund av hur människor faktiskt förhåller sig till varandra i **återkommande** situationer. Och det gäller att finna detta nya på sina egna villkor. Då kan man säga att man studerar institutionalisering och inte institutioner.

Utgångspunkten för Hjerns intresse är alltså vad han kallar för institutionell policyanalys. Inspirerad av Lasswell använder han sig av en något annorlunda och **vidare definition av policy** som en fråga om hur människor

organiserar sig, relaterar sig och förhåller sig till varandra för att lösa problem/behov/utmaningar, vill han undersöka vilka samhälleliga organ som är viktiga respektive överspelade i den bemärkelsen att utvecklingen sprungit ifrån dem. Nästa fråga blir då vad som kommit i stället. Vilka vägar väljer man för att lösa de situationer man står inför? Håller nya institutioner på att växa fram?

Vad det handlar om är vilka strategier - offentliga och/eller privata som kombineras hur, av vem och med vilka resultat under arbetet att lösa policyproblem. Implementeringsforskning bör utgå från att det finns intressemotsättningar, att politik faktiskt är viktig och fyller en funktion. Med andra ord är de institutionella sammanhangen lika viktiga som mål- och utfallsanalys.³⁸⁷ Statsvetenskaplig policy-analys utgår från att politiska beslut omsätts i praktiken av neutrala (och i princip utbytbara) tjänstemän. Implementationsforskning vill genom att se på hur olika aktörer valt att organisera och koordinera sina gemensamma ansträngningar bidra till att definiera de institutionella banden mellan politik och förvaltning på deras egna villkor. Till skillnad från traditionell förvaltningsforskning ser man nödvändigtvis inte alla avsteg från politiskt fattade beslut och målsättningar " - - - som otillbörliga avsteg från demokratisk teori."³⁸⁸

Utgångspunkten är hur människor **faktiskt** organiserar sig, inte hur de bör göra, och hur policyproblemen definieras och angrips av relevanta samhällsaktörer. Försök att lösa policyproblem kan göras utan att lagar etc. efterlevs. Offentlig policy kan existera utan att påvisbara politiska beslut föreligger.

I verkligheten finns det en civil offentlighet, dvs. medborgare som tycker att det finns problem och gemensamt försöker göra något åt dem. Ofta ligger de långt före de offentliga institutionerna. Ta nu ungdomsarbetslösheten, t.ex. Det var faktiskt enskilda kommuner - också enskilda människor utan stöd av kommunens resurser - som redan i slutet av 60-talet eller i början av 70-talet började ta tag i ungdomsarbetslösheten: organiserade parkarbeten, gjorde snickerier och sådana saker och påstod att det fanns ungdomsarbetslöshet. Detta är **också** offentlig policy. Men om jag som policyanalytiker år 1971 hade velat undersöka ungdomsarbetslösheten med den invida tekniken för sådana analyser, så hade jag inte kunnat göra det, för jag hade först måst invänta att de offentliga institutionerna behagade fatta ett beslut. Annars fanns ju inte problemet. Inte som offentlig policy.³⁸⁹

Metoden innebär att man **formulerar** ett **policyproblem** på ett sådant sätt att det omfattar mer än vad som ingår i ett på central nivå fattat beslut. Policyproblemet bör formuleras så att det besvarar hur problem löses, behov tillfredsställs, snarare än beslutsfattarens definition av problem och lösningar. Därefter går man förutsättningslöst ut och frågar vem som på något sätt arbetat med och försökt åtgärda problemet. Det gör man genom att ta reda på vem som sysslat med någon av följande funktioner:

planning, mobilization of resources, effectuation and evaluation.³⁹⁰

Dessa funktioner måste fungera för att man ska kunna tala om någon verksamhet. De personer som uppger att de sysslat med planering, mobilisering av resurser, verkställande eller utvärdering, och om de gjort det med viss regelbundenhet talar Hjern om **implementationsstrukturer**. Implementationsstrukturer (genomförandestrukturer) består av de olika aktörer, såväl enskilda människor som grupper i en organisation eller i flera olika organisationer, som har det gemensamt att de ser som sin primära uppgift att arbeta med ett policyproblem. Implementationsstrukturer definieras utifrån deltagarnas definition av sin roll. Oavsett vem eller vilka personer/organisationer i samhället som har ansvaret för vissa problem och deras åtgärdande, är det den faktiskt konstaterade "gruppen" som rent konkret arbetat med problemet och dess lösning. Implementationsstruktur är ett **analytiskt** begrepp och behöver inte motsvaras i verkligheten av en reellt existerande "grupp". Att man är en del av en implementationsstruktur behöver inte bero på formell legitimitet, utan beror i stället på hur människor faktiskt samverkar för att lösa problem.

Att upptäcka och beskriva implementationsstrukturer utvecklades i ett forskningsprojekt vars syfte var att hitta ett sätt att jämföra organiserandet av arbetsmarknadsutbildning i Sverige och dåvarande Västtyskland. I studien försökte man utveckla en metod för att fånga in alla som på både lokal och regional nivå var inblandade i arbetsmarknadsutbildningens genomförande. När studien lades upp hade få tittat på lokala och regionala nätverk samtidigt och försökt analysera och förklara dem efter deras egna förutsättningar. Utifrån en hypotes om att privata och offentliga aktörer, nationell och lokal nivå spelade en roll tillsammans för respektive lands arbetsmarknadspolitik ville man hitta det nätverk som eventuellt fanns. Förutom formella organisationers betydelse, ville man också se om informell samordning mellan aktörer spelade någon roll.

Genom att ställa frågor om problemdefinition, prioriteringar och anskaffande av resurser fann man att det är viktigt att skilja mellan **program-**

rationalitet och **organisationsrationalitet**. Även om organisationen officiellt har en uppgift, kan personer anställda på en viss nivå delta i en verksamhet som kanske inte är organisationens huvuduppgift. Det är alltså snarare individer i organisationer än organisationer som deltar. Deltagandet i den verksamheten sker tillsammans med en rad andra aktörer. Det är sällan en organisation som ensam löser en fråga eller ansvarar för ett program, utan det sker i samverkan med andra organisationer. Huvudresultatet av studien sammanfattas så här:

Social service programs are implemented through **multiorganizational networks** (min kurs.) which are program and region specific.³⁹¹

Ansatsen användes också i en studie av vilka faktorer som gynnade småföretagens utveckling mätt i antal genererade arbetstillfällen i en **blandekonomi** som Västtyskland. En konventionell studie skulle lagts upp så att man undersökt effekten av olika (beslutade) stödformer för främjandet av småföretagens utveckling. Men en sådan uppläggning skulle lätt ha medfört att man missat eventuella andra faktorer av avgörande betydelse i sammanhanget. Därför **omformulerades** policyproblemet till en fråga om hur småföretagare brukar lösa sina problem och skaffa resurser.³⁹²

Resultatet av undersökningen är att sätten att överleva och utvecklas är många bland småföretagare. Resurser skaffar man på flera sätt och officiella stödformer kanske inte alltid används såsom det var tänkt. Förmågan att bygga upp effektiva nätverk och använda sig av resurser på ett väl uträknat sätt visade sig vara mycket viktigt. Om utvärderingskriteriet är antal nya arbetstillfällen fann man att strikt implementering av stödformer resulterade i färre arbetstillfällen, medan en mindre strikt implementering, men däremot en friare och mera situationsanpassad användning av olika stöd resulterade i fler arbetstillfällen. En studie av typen "Program X:s roll för att stödja småföretag" eller "Effekterna av Program X för småföretagens utveckling mätt i antal nya arbetstillfällen" hade riskerat att "kasta ut barnet med badvattnet" eftersom man kanske hade missat allt annat som förutom "program X" också var viktigt för småföretagens utveckling.³⁹³

Hjerner arbetssätt har också använts i svensk forskning. Staffan Löfquist tillämpar detta i sin licentiatavhandling när han med hjälp av bottom-up-perspektivet undersöker hur man stödjer elever med särskilda behov i ett antal svenska skolor. I stället för att utgå från vilken roll Läroplan för Grundskolan (LGR 80) med vidhängande förstärkningsresurser haft för arbetet med elever med särskilda behov, har han tagit reda på vem eller vilka som varit engagerade i planering, mobilisering av resurser, verkställan-

de och utvärdering, det vill säga de funktioner som Hjern angivit som avgörande för hur implementationsstrukturen i verkligheten ser ut.³⁹⁴ Policyproblemet omformulerades till "vem/vilka gör vad i relation till elever med speciella behov."³⁹⁵ Om LGR 80 visat sig vara en viktig förutsättning för hur man praktiskt arbetar med dessa barns behov, så hade man ju fått reda på det, genom att de intervjuade hänvisat till LGR 80 som grunden för sitt arbete. Men genom att utgå från hur man konkret arbetar med dessa barn, i stället för hur man tillämpar LGR 80, kommer man underfund med allt annat arbete, andra prioriteringar och andra lösningar oberoende av LGR 80 som (eventuellt) äger rum. Resultatet av Löfquists undersökning är att LGR 80 och förstärkningsresurser spelade mindre roll eller knappast någon roll alls i sammanhanget. Såväl förändrade arbetsformer som resursanvändning var i stället resultat av interna orsaker.³⁹⁶

Göran Bostedt har skrivit en doktorsavhandling om politisk institutionalisering. Utgångspunkten i avhandlingen är att institutioner och organisationer inte är eviga utan föränderliga. De kom till under vissa förutsättningar, men upphör så småningom att fungera när förhållandena förändras. Genom att inte formulera policyproblemet som en fråga om hur den formella skyddsorganisationen arbetar med arbetsmiljöfrågor, utan i Hjerns anda omformulera frågan så att den lyder " - hur organiseras en bra arbetsmiljö för kommunalt anställda?"³⁹⁷ fann han att arbetsmiljöproblem oftast inte handlades av den formella skyddsorganisationen. Men detta ska inte tolkas som att ingenting alls görs åt arbetsmiljöproblem i landets kommuner. Däremot påvisar Bostedt att viss "nyorganisering" sker så att olika slags problem tas upp i litet olika sammanhang - dock oftast utanför skyddskommittén.³⁹⁸

Peter Bogason har diskuterat forskarens svåra uppgift att formulera ett policyproblem som står fritt från formella beslutsfattarens definitioner, samtidigt som de formella beslutsfattarens problemdefinitioner och beslut om åtgärder naturligtvis inte behöver sakna relevans. Han nämner Hjerns forskningsinriktning som ett sätt att undersöka **de politiska institutionernas** inverkan på problemhantering. Bogason ger institutioner följande definition:

En politisk institution er et autoritativt interaktionsnetværk knyttet til et policy-problem. Blandt deltagerne i netværket kan der identificeres et sæt af generelle normer for adfærd og et sæt af positioner med specificerede adfældsregler. Institutionen har til formål at skabe orden relateret til policy-problemet og at give deltagerne en fælles forståelse af mening.³⁹⁹

Det problematiska med att utgå från centrala beslut var även Ingegerd

Municio medveten om, när hon skrev sin doktorsavhandling. Hon valde att utgå från Lipskys perspektiv om gräsrotsbyråkrater när hon undersökte Hemspråksreformens⁴⁰⁰ genomförande i svenska skolor efter riksdagens beslut i frågan 1976. För att kunna jämföra den utformning som åtgärden fick med gällande anvisningar, har hon beskrivit och förklarat de åtgärder som erbjöds invandrarelever. Det är alltså samspelet verkställande nivå och målgrupp som är intressant i det här perspektivet, snarare än den centrala nivåns möjlighet att få sina beslut verkställda av lägre nivåer.⁴⁰¹ Förutom de begränsningar det medför att använda sig av en organisationsmodell vid utvärderingar, blev Municio medveten om att det kanske var en begränsning att utgå från i det här fallet ett riksdagsbeslut om hemspråksundervisning, när hennes undersökning har visat att det fanns kommuner i landet som börjat bedriva sådan undervisning långt innan riksdagen fattade beslut i frågan.

Man skulle ju i stället ha kunnat undersöka hur invandrarundervisning bedrivits i de olika kommunerna i stället för att studera Hemspråksreformens genomförande. Men Municio väljer att argumentera för det befogade i att utgå från demokratiskt fattade beslut vid studier av genomförande, därför att frågan är relevant för hur vår demokrati fungerar. Den debatt som ofta föregår viktiga beslut påverkar befintlig verksamhet redan innan beslut om åtgärder fattas. Hennes resultat visar också att även om man haft verksamhet på sina håll innan beslutet om Hemspråksreformen, kom ändå reformen att orsaka omfattande förändringar av verksamheten.⁴⁰²

Den fortsatta implementationsforskningen

Jag skall inleda genom att göra en jämförelse mellan de viktigaste dragen i top-down respektive bottom-up - forskningen. I allt väsentligt bygger avsnittet på den tidigare framställningen. Därefter presenteras de olösta problem som implementationsforskningen står inför.

En vanlig indelning av implementationsforskningen är den som gjorts här. De avgörande skillnaderna är **metod** och **analysenhet**.⁴⁰³ De två riktningarna bör förstås mot två olika synsätt på policyanalys. Dessa olika policybegrepp har jag redogjort för i ett tidigare avsnitt.

Policy kan antingen uppfattas som något som har att göra med intentioner och mål och senare utvärdering av om dessa uppnåtts. Med hjälp av top-down - analys undersöker man då vad det var som hindrade genomförandet av fattade **beslut**, om målen inte uppfyllts. Det andra policybegreppet

innebär att man ser policy som en pågående process som behöver förklaras. Vad ligger bakom människors handlande i faktiska situationer?⁴⁰⁴ Hjern och hans medarbetare har då inte varit så intresserade av officiella intentioner och formella beslut. I stället har man intresserat sig för hur människor försöker lösa **problem**. Om det finns ett beslut om åtgärd för att lösa problemet, blir en empirisk fråga.⁴⁰⁵

Härav följer att upplevelsen av "implementeringsproblem" är ett resultat av olika sätt att se på politik. Om man bekänner sig till tron att "politik är att vilja" och tjänstemännen är lojala verkställare av den politiska viljan i ett demokratiskt samhälle, så ses alla avvikelser från den uttryckta politiska viljan som patologier, vilka man måste få bukt med. Om man däremot ser politiker och tjänstemän som personer med olika roller, att det finns motstridiga intressen och konflikter i samhället, en del organisationer är komplexa i bokstavig bemärkelse, vissa verksamheter är svårstyrda, så beror inte "implementeringsproblem" på dåliga politiker eller illojala tjänstemän, utan det ses som någonting naturligt som man får räkna med.⁴⁰⁶

Såsom framgått av den tidigare framställningen följer också att **implementering** uppfattas litet olika; antingen handlar det om (strikt) genomförande av beslut eller så ser man genomförande som något av en anpassningsprocess under rådande förhållanden. Finns det en distinktion mellan formulering av policy och senare implementering av denna policy? De som företräder top-down - forskningen hävdar att så är fallet. All omdefiniering av officiell policy vid implementering ses mer eller mindre som missbruk av tjänstemän. Medan företrädare för bottom-up - forskningen t.ex. Elmore och Lipsky inte ser möjligheten av en klar distinktion mellan formulering av policy och implementering av densamma. Tjänstemäns **handlingsfrihet** i sitt arbete betonas på ett helt annat (och mera positivt) sätt. För Lipsky blir en situationsanpassning av policyinnehållet t. o. m. en förutsättning för att den pågående verksamheten ska fungera.

Det handlar också om en skillnad i synen på hur **organisationer** fungerar. De som bedrivit top-down - forskning har bekänt sig till en rationalistisk organisationsteori, medan man inom bottom-up - forskningen varit väl medveten om att organisationer inte fungerar så.

Abrahamsson har tagit upp **problemet** med att studera **organisation** och/eller **individer**. För honom är detta ett olösligt problem eftersom man inte kan sluta sig till vad en organisation vill genom att studera individuella preferensordningar. Abrahamsson anser att man måste välja analysenhet beroende på vad man vill undersöka.⁴⁰⁷ Inom top-down - forskningen har man då valt att studera organisationen, medan man inom bottom-up - forsk-

ningen studerat individer i organisationer.⁴⁰⁸

Härav följer att man inom bottom-up - forskningen på ett helt annat sätt än inom top-down - forskningen är mycket vaksam mot ett **reifierat organisationsbegrepp**. Det som i sammanhanget kallas " 'man'-studier" vilket syftar på studier där det står att "man" har gjort, strävat efter osv., lyser med sin frånvaro till förmån för studier som beskriver hur olika aktörer ställt sig till olika uppgifter.⁴⁰⁹

Inom bottom-up - forskningen är man mer lyhörd för **institutioners roll** för människors beteende jämfört med top-down - traditionens låsning vid styrningsproblem.⁴¹⁰

Implementationsforskningen har också kastat ett nytt ljus över **förhållandet** mellan **politiker** och **tjänstemän**. Medan man inom top-down - forskningen undersökt **hur** beslut genomförs och vad som förhindrar deras förverkligande, har åtminstone Hjerns arbeten ytterst syftat till att problematisera och undersöka förutsättningarna för den parlamentariska västerländska demokratins funktionssätt i ett samhälle där intresseorganisationerna kommit att spela en allt större roll. Sabatier har medgivit att Hjerns arbeten inneburit ett framsteg i **metodhänseende**, eftersom han har presenterat ett sätt att undersöka all verksamhet inom ett område och riskerna med att ensidigt fokusera på politiskt beslutade program blev härigenom mindre. Men Sabatier vill fästa uppmärksamheten på att Hjern och hans medarbetare aldrig lyckats dra upp några riktlinjer för en teori om hur implementering tar form under olika förhållanden.⁴¹¹

Fallstudier har kännetecknat implementationsforskningen.⁴¹² Dessa fallstudier har inte legat till grund för någon nämnvärd kumulativ kunskapsutveckling.⁴¹³ Att finna "crucial variables" som förklarar implementering och utveckla en **teori** om implementering är implementationsforskningens stora utmaning.⁴¹⁴

While it is true that the politics-administration dichotomy is no longer valid, an adequate theory of implementation must explain what kinds of changes are likely to occur during implementation and how citizens can influence the direction of these changes in a democracy.⁴¹⁵

Med tiden har dikotomin top-down och bottom-up ansetts som litet väl skarp. Olika försök till synteser har gjorts. Gemensamt för dessa försök är att man försökt lämna top-down-perspektivets låsning vid officiella beslut och deras styrkraft. Man har tagit omgivningens inflytande på hur beslut

kommer till och genomförs på större allvar än tidigare.⁴¹⁶ Det råder idag egentligen ingen klar och enhetlig definition av implementering.⁴¹⁷

Fler och fler har hävdad att man måste försöka göra en **syntes** av de båda traditionerna. Gemensamt för dessa försök att låta erfarenheter från top-down - respektive bottom-up - forskningen bilda stommen till en teori om implementering, är en strävan till att förklara offentlig styrning och vilka konsekvenser den får. Vad händer med styrningen vid implementeringen och hur ska man kunna **förutsäga** vad som kan hända? Gemensamt för de här försöken till syntes av top-down och bottom-up är att man tillmäter aktörer på olika nivåer inklusive lägre nivåer en helt annan roll än tidigare. Policy både skapas och implementeras under påverkan från många håll. Det kan röra sig om allt från olika politiska och administrativa nivåer, tjänstemän som åtnjuter viss handlingsfrihet i sitt arbete (dvs. "street-level bureaucrats"), intressegrupper, organisationer och respons från målgrupper.⁴¹⁸

Sabatier kan till viss del hålla med om bottom-up - forskarnas kritik om att den tidiga implementationsforskningen var alltför fixerad vid officiella beslut och negligerade härmed andra relevanta aktörer, svårigheterna att utvärdera implementeringen av ett beslut, när det ofta finns flera beslut och åtgärder inom samma problemområde och tendensen att bortse från eller ignorera lägre tjänstemäns försök att kringgå eller omdefiniera den centralt sanktionerade policyn. Däremot har Sabatier avsevärt svårare att acceptera argumenten för att man inte ska skilja mellan policy och formuleringen av policy å ena sidan och implementeringen å den andra sidan. Man kan aldrig bortse från att officiella beslut spelar en mycket stor roll, vilket torde bevisas av det enkla faktum att så många försöker påverka beslutsfattare. Om man inte kan skilja mellan policy och implementeringen av ett policybeslut, kan man ju heller inte göra någon utvärdering av policybesluts tillämpning. Sabatier har påtalat vissa brister med Hjerns perspektiv. Om man anklagar den tidiga implementationsforskningen för att överdriva centrala besluts betydelse, kan man lika gärna anklaga Hjern för att överbetona lägre tjänstemäns betydelse. Genom Hjerns "snöbollsmetod" får man reda på vilka som i realiteten arbetat med en fråga, men man får inte reda på vilka som kanske också velat arbeta med samma fråga, men inte fick möjlighet till det. Därigenom blir Hjern något av sin egen metods "fånge". Vidare saknas en teori som förklarar varför en implementationsstruktur kommer att se ut som den gör.⁴¹⁹

Hjern har bemött och underkänt Sabatiers försök till syntes. Hjern anser att Sabatier fortfarande är låst vid ett hierarkiskt perspektiv på styrning. Hans försök till syntes innebär egentligen ingenting annat än att han medger att försök till att påverka policybeslut kan komma från olika håll. Hjern

framhåller att hans forskningsinriktning inte handlar om till exempel regeringens kapacitet att styra genomförande av policy och hur dessa styrningsförsök eventuellt påverkas. Hans intresse är i stället problemlösning; vilka är de som av en eller annan anledning arbetar med ett problem och hur definierar de situationen? Om centralt fattade policybeslut är viktiga för hur människor löser problem, blir detta ett empiriskt resultat, när man frågar dem hur man gör för att lösa problem.⁴²⁰

Rothstein kallar den här refererade diskussionen mellan Sabatier och Hjern för en "pseudodiskussion" där man blandar ihop normativa och teoretiska problem genom att diskutera val av forskningsmetod. Bottom-up - perspektivet eller "nerifrån"-ansatsen som han skriver har fördelen att bättre kunna hantera osäkerhet och oförutsägbara händelser i organisationer. Men det blir problematiskt när man tar den verksamhet som äger rum för given i en analys, därför att då har man intagit en normativ utgångspunkt utifrån gällande praxis och det har man gjort utan att detta egentligen gjorts tydligt. Att låta praxis eller den dagliga verksamheten bilda utgångspunkten och därmed bli " - - ensam legitimitetsbärare för den offentliga politiken förefaller orimligt."⁴²¹

Rothstein kritiserar implementeringsforskningens "övernaturalistiska idévärld" och "patologiska inställning till den offentliga politiken." De långa listor med råd om vad som måste fungera för att implementeringen totalt sett ska gå i lås har vi föga nytta av,⁴²² bl.a. därför att variabler som förefaller manipulerbara kan ingå i djupa strukturella förhållanden som sätter gränser för hur mycket vi kan påverka dem.⁴²³

Vanligen brukar man ju se lyckad implementering som en fråga om åtgärden är ett resultat av en riktig teori om hur man bäst löser vissa problem samt att genomförandet sker på ett kompetent sätt. Rothstein anser att implementeringsforskarna försummat att närmare undersöka om offentliga åtgärder åtnjuter politisk legitimitet. Många åtgärder kan inte genomföras därför att de inte uppfattas som legitima utan i stället ses som integritetskränkande, moraliskt förkastliga, dyrbara eller dylikt. Om inte föreslagna åtgärder uppfattas som legitima spelar goda teorier om orsak och verkan och kompetenta organisationer mindre roll. Det räcker inte alltid med att beslut om åtgärder kommit till i demokratisk ordning. Det finns olika sätt att skapa legitimitet för genomförandet av åtgärder. Man kan till exempel⁴²⁴ använda sig av en legal-byråkratisk förvaltningsmodell vars förtjänst ligger i att förvaltningens beslut är förutsebara eller låta åtgärder genomföras av professioner som åtnjuter legitimitet i kraft av sin kunskap. Alla tre sakerna: adekvat teori, kompetent organisation och legitimitet vill till för att man ska kunna börja tala om förutsättningar för lyckad imple-

mentering.⁴²⁵

I stället för att försöka eliminera alla hinder för åtgärders genomförande bör den offentliga politiken vara utformad så att den **kan hantera osäkerhet** och krav på flexibilitet i implementeringsledet menar Rothstein.

Det är naivt att tro att beslut om att handla kan styras av om vi från början har säker kunskap om vad som kommer att fungera.⁴²⁶

Søren Winter framhåller Hjern med fleras bidrag till implementeringsforskningen när de inspirerade av organisationsteori och nätverksanalys utvecklat en metod för att undersöka organisationer i samverkan ("interorganisatoriske analyser") upptagna med problemlösning i stället för genomförande av myndighetsbeslut.⁴²⁷ Men själv vill Winter för den sakens skull inte bortse från det ur ansvars- och effektivitetssynpunkt demokratiskt legitima i att undersöka vad som händer med officiella beslut oavsett om de är fattade i regering, riksdag eller på kommunalpolitisk nivå.⁴²⁸

Han anser att man bör skifta fokus från implementeringsprocessen till det som äger rum före implementeringsledet, dvs. själva beslutsberedningen (eng. "policy-making"⁴²⁹ eller "policy design"⁴³⁰). Implementeringsmisslyckanden antas ofta bero på brister under genomförandet, men Winter menar alltså att det kan vara det sätt som beslutet fattats på som sedan kan ha orsakat problem vid genomförandet. Han skriver om svårigheterna att identifiera målen och mäta måluppfyllelse kännetecknar både utvärderingar och implementeringsforskningen. Ofta är målen oklara och vaga eller förändras efter hand. Beslutsberedning och beslutsfattande sker sällan på rationella grunder och därför måste vi ta reda på under vilka verkliga omständigheter detta sker.

Om man därför intresserar sig för hur målen kommit till, hur beslut fattats, blir det lättare att förstå implementeringen av besluten och dess effekter. Winter utgår från tre kända beslutsteorier: rationell beslutsteori, inkrementalistisk beslutsteori och "soptunnemodellen" när han utvecklar hypoteser med syftet att bättre förstå hur beslut om åtgärder för att uppnå vissa mål i sin tur påverkar implementering och resultat.

Om man utgår från rationell beslutsteori ökar sannolikheten för implementeringsmisslyckanden om målen är vaga, olika alternativ inte diskuterats och prövats, och man underlåtit att ta hänsyn till förändringar i förutsättningarna.

När flera aktörer strider om resurser är det svårt att enas om målen. Beslut "krånglas igenom" efter olika kompromisser, vilket brukar kallas den inkrementella beslutsmodellen. Beslutade "mål" blir ofta efterhandkonstruktioner till lösningar som grundat sig på någon slags minsta gemensamma nämnare vid förhandlingar. Man kan därför förutsätta att implementeringen av beslut blir lidande av att det finns så många viljor och målen därför måste bli vaga och oklara.

I "soptunnmodellen" för beslutsfattande flyter deltagare, värderingar, problem, alternativ och lösningar omkring och slumpen avgör i stället för rationella överväganden vad som beslutas. Man kan alltså inte förvänta sig något samband mellan uppställande av mål, beslut och implementering.

Winter har gjort ett försök att **kombinera olika teoretiska försök att förklara** vad som påverkar **implementeringsprocessen**. Förutom beslutsberedningen beskriven ovan, nämner han den/de organisation/er som implementeringen äger rum i. Hur fungerar de och hur ser samspelet mellan olika organisationer ut? Vilka institutionella intressen kan sägas prägla olika organisationers sätt att fungera? Starka institutionella intressen hämmar uppfyllandet av mål som går dessa intressen emot. Winter menar också att vi måste väga in tjänstemännens roll i implementeringsprocessen och då menar han vad Lipsky kallar för "street-level bureaucrats". Det är ofta de som i praktiken utformar den policy som genomförs och når allmänheten, vilket strider mot den gängse uppfattningen om tjänstemän som neutrala verkställare av politiska beslut. Deras pressade arbetssituation medför ofta att de utvecklar olika sätt att hålla svårare ärenden ifrån sig, väljer att arbeta med ärenden som relativt lätt kan leda till önskvärda resultat och detta alldeles oavsett de politiska målen för verksamheten. Till sist menar Winter att man måste ta reda på målgruppens reaktioner, målgruppens beteende. T.ex. har det visat sig att underprivilegierade grupper många gånger har svårt att ta till sig eller ta för sig av de förmåner som finns. Det är inte bara handläggare som på något sätt väljer vilka ärenden som man prioriterar, utan det sker också en viss självselektion hos målgruppen menar Winter. Implementering underlättas av om beslutade åtgärder upplevs som legitima av målgruppen.⁴³¹

Sammanfattning

Studier av implementering är en del av en diskussion om vad som bestämmer politikens resultat. Är det innehållet i de politiska besluten eller tjänstemännens inverkan på implementeringen av beslut som avgör effekterna av ett beslut? Implementeringsforskningen började i USA när

man insåg att 60-talets alla federala insatser för att råda bot mot fattigdomen i landet inte gav resultat. När man tittade närmare på genomförandet av besluten upptäckte man att genomförandeprocessen ingalunda var något rätlinjigt förlopp.

Statsvetare började inse att man måste skilja mellan "Output" (beslut om åtgärder) och "Outcomes" (resultatet eller effekterna) och närmare studera det som hände där emellan.

Man insåg att man bör skilja mellan teorimisslyckande respektive genomförandemisslyckande när man ska avgöra vad det är som har gått snett. Om beslutade insatser inte vilar på någon genomtänkt teori om orsak och verkan så hjälper inte ett korrekt genomförande i enlighet med beslutet.

Den tidigare implementeringsforskningen strävade efter att komma underfund med de avgörande variablerna för att implementering skulle ske efter föreskrifterna. Man utgick från en weberiansk förvaltningsmodell inom den här forskningen.

Definition av målgrupp och hur målgrupper reagerar på detta anses också påverka politikens resultat.

Tjänstemän måste ha viss handlingsfrihet i sitt arbete för att vissa verksamheter över huvud taget ska kunna fungera.

Så småningom började man ifrågasätta den hierarkiska organisationsmodellen. Längst gick en grupp som ansåg att politik bör studeras som en fråga om hur på olika sätt berörda människor löser problem. Man bör inte utgå från att organisationer fungerar som weberianska byråkratier, utan det är en fråga som empiriskt bör prövas. Organisationer är ofta institutioner befolkade med människor som har kulturer, värderingar etc.

Olika förslag att kombinera implementeringsforskningens landvinningar har gjorts. Det finns en konflikt mellan de som vill studera implementering väl medvetna om den politiska styrningens svårigheter respektive de som säger sig vilja undersöka våra politiska institutioners relevans genom att ta reda på i vilken utsträckning människor faktiskt använder sig av dem när de ska lösa olika angelägenheter.

5. VAD KAN IMPLEMENTERINGSFORSKNINGEN BIDRA MED VID UTVÄRDERINGAR?

Det centrala för alla utvärderingar är att undersöka om mål uppfyllts.⁴³² Intresset av att göra utvärderingar är en del av den rationalistiska diskursen som färgat den offentliga politiken särskilt efter andra världskriget. Utvärdering är en del av tron på problemlösning genom offentliga insatser.⁴³³ Men många gånger har utvärderare kommit fram till resultatet att olika åtgärder inte fått avsedda effekter. Man har talat om "**no effects**".⁴³⁴ Detta gäller t.ex. flertalet av de socialpolitiska satsningarna i USA under 60-talet.⁴³⁵ Man har därför börjat diskutera om de program som man utvärderat verkligen var så verkningslösa. Med andra ord, var det fel på de socialpolitiska programmen eller var det möjligen utvärderingsmodellen som det var fel på? Den använda utvärderingsmodellen kanske inte förmådde mäta förändringar.⁴³⁶

Debatten kring "Head Start" i USA ställde nog frågan om "**misslyckat program**" eller "**missriktad utvärdering**" på sin spets.⁴³⁷ "Head Start" var ett landsomfattande projekt som syftade till att låta fattiga barn bli föremål för "kompensatorisk pedagogik" för att de skulle klara av sin skolgång bättre. Den första utvärderingen visade att "Head Start" inte hade fått några större effekter. Men studien fick massiv kritik. Man anklagade utvärderarna för att visa intresse bara för vissa effekter på bekostnad av andra. Urvalet av skolor där "Head Start" prövats var skevt på ett sådant sätt, att slutresultaten kunde ha snedvridits. Testen var primitiva och olämpliga för just den här målgruppen. Kontrollgruppen hade bättre förutsättningar och därför kunde jämförelsen inte bli rättvis. Men "Head Start" hade blivit mycket populärt och överlevde debatten. President Nixon la inte ner "Head Start", vilket han hade gjort med många andra projekt, som satts igång av hans företrädare i ämbetet.⁴³⁸ En senare longitudinell studie visade att "Head Start" hade en positiv inverkan, vilket den tidigare tvärsnittsstudien alltså inte hade visat.⁴³⁹

De (delvis) ansvariga för den första utvärderingen av "Head Start" har bemött kritiken genom att bland annat peka på utvärderingsforskningens dilemma:

miljön för meningsfull utvärderingsforskning är en blandning av metodologi, byråkrati och politik; därför kommer utvärdering ofta att råka ut för kritik som är metodologisk till formen, men ideologisk till innehåll.⁴⁴⁰

I utvärderingslitteraturen har man påpekat hur viktigt det är att göra en

kausalanalys för att ta reda på hur beslut om åtgärder eventuellt orsakar effekter. **Processen** mellan program och effekter måste analyseras för att man ska kunna uttala sig om detta.⁴⁴¹

Albæk har också skrivit om hur test av olika hypoteser i experiment-respektive kontrollgrupper, där man laborerat med oberoende och beroende variabler för att kunna dra slutsatser om kausala samband på något sätt ändå är alla utvärderingars kärna.⁴⁴² Han beskriver hur den sociala ingenjörsmoellen vilar på en tro på den politiska och administrativa beslutsprocessens rationalitet. Modellen förutsätter att man når en enighet om målen.⁴⁴³ I själva verket förutsätts den rationella organisationsteorin gälla i verkligheten. Förvaltningar fungerar hierarkiskt och rationellt i vad man ibland kallar en webersk byråkrati. Med tiden kom denna syn på organisation och förhållandet mellan politiker och förvaltning att bli mer nyanserad. Idag kan **det rationella organisationsparadigmet** anses vara **vederlagt**, menar Albæk.⁴⁴⁴ Men problemet enligt Albæk är att utvärderingsforskare som oftast saknat organisationsteoretisk skolning på ett oreflekterat för att inte säga naivt sätt planerat sina utvärderingar **som om** det rationella organisationsparadigmet gällde. Organisationer fungerar rationellt och det råder enighet kring beslut om olika insatser och deras genomförande. Därefter har utvärderingsforskarna utgått från officiellt deklarerade mål och mätt effekter och jämfört resultaten med en kontrollgrupp. Men eftersom organisationer inte fungerar rationellt och inget linjärt förhållande råder mellan beslut om åtgärder och deras genomförande, bör man naturligtvis inte heller utgå från detta i sin utvärderingsmodell.⁴⁴⁵

Vid utvärderingar har man alltså länge utgått från någon enkel stimulus/respons - modell. Därför är det knappast någon tillfällighet att **utvärderare** länge **föribisåg** själva **implementeringen** av åtgärder. Med tiden har man fått upp ögonen för att offentliga organisationer inte fungerar som weberianska byråkratier i meningen att lägre instanser åtlyder högre instansers beslut. Organisationer är komplexa fenomen, där det i realiteten sällan finns en beslutsfattare utan många motstridiga viljor. Det har blivit uppenbart att man inte kan utgå från enkla orsak/verkan - modeller, när man planerar en utvärdering.

Man måste acceptera vaga målsättningar som ett av politikens resultat, sedan olika intressen jämkats samman. Det är inte den politiska verkligheten som man ska försöka ändra på, utan utvärderingsmodellerna. Som alternativ nämner Albæk den målfria utvärderingsmodellen, intressentmodellen, processanalyser, formativa utvärderingar.⁴⁴⁶

Albæk uppmärksammar alltså implementeringsproblematiken; en beslutad

åtgärd genomförs inte alltid enligt planerna och får heller inte alltid önskvärda effekter.⁴⁴⁷ Som en alternativ utvärderingsmodell till effektmodellen nämner han bl.a. **formativ utvärdering** som han också kallar **processanalys**. Såsom framgått av tidigare avsnitt kan processanalys stå för litet olika innebörder. Albæk tycks likställa processanalys med formativ utvärdering, som ju är löpande uppföljning, där man har möjlighet att korrigera om utvecklingen går åt fel håll. Han framhåller kvalitativa metoders förträfflighet vid processanalyser. Avsikten med en processanalys är att ta reda på hur implementeringen går till och vad det är som egentligen leder fram till vissa effekter.⁴⁴⁸

Albæk nämner också **intressentmodellen** som en möjlighet att göra en utvärdering där man litet grand kringgår officiella beslut om målsättningar. Intressentmodellen medger att man tar hänsyn till alla berörda parter som kan förutsättas ha ett intresse i det projekt som man utvärderar. Man utgår alltså inte från de officiella beslutsfattarnas syn på målen med en verksamhet, utan de berörda parternas - "intressenternas" - förväntningar tas också hänsyn till vid utvärderingen. Man kan säga att intressentmodellen som utvärderingsmodell är en eftergift åt verkligheten såsom den är; komplex och motsägelsefull.⁴⁴⁹

Som ett tredje alternativ nämner Albæk Scrivens **mål-fria utvärderingsmodell**, som ju innebär att man bortser från och för övrigt helst inte känner till de officiella målen med en verksamhet. I stället koncentrerar man sig på att ta reda på alla effekter, dvs. summan av planerade effekter och bieffekter.⁴⁵⁰

Albæk har alltså uppmärksammat implementeringsproblematiken. Det är svårt att genomföra något eller få något genomfört i en komplex värld med olika viljor. Han har också uppmärksammat hur traditionella utvärderingar har utgått från en rationell webersk organisationsmodell som bland organisationsteoretiker och förvaltningsforskare inte längre anses fungera, om den någonsin gjort det.

Albæk jämför i princip processanalysen med implementeringsforskningen. Skillnaderna i den mån det finns några, torde röra sig om att psykologer och sociologer ägnat sig åt processtudier, medan statsvetare och organisationsteoretiker ägnat sig åt studier av implementering. Processtudier har oftast styrts av ett avnämningens intresse. Avsikten har varit att de ska komma till nytta i den verksamhet som varit föremål för utvärdering. Implementeringsstudier har skett utifrån ett inomvetenskapligt intresse främst bland statsvetare.⁴⁵¹

Jag tycker att Albæk gör det litet väl enkelt för sig. Hela implementeringsdiskussionen berörs egentligen oerhört knapphändigt. Hjerns bidrag nämns över huvud taget inte. Hans namn eller hans medförfattares namn Chris Hull och Dave Porter finns inte med i litteraturlistan. Processanalys likställd med formativ utvärdering innebär ju någon slags kontinuerlig uppföljning och korrigerande av misstag medan en verksamhet pågår.⁴⁵² Jag har inte läst någonstans i implementeringslitteraturen att syftet med sådana analyser skulle vara att utgöra ett korrektiv i en pågående verksamhet. Såsom framgår av den tidigare presentation av implementeringsforskningen, har ambitionerna varit att titta litet närmare på hur den politiska demokratin fungerar.⁴⁵³ Man har kommit fram till att den disciplin som främst undersöker statsskicket, nämligen statsvetenskapen bör utveckla sin analys till att inte bara omfatta hur beslut kommer till utan också hur de genomförs i praktiken. Just det senare är även Albæk medveten om.⁴⁵⁴ Såsom redogjorts för i tidigare avsnitt står implementeringsforskningen nu inför att försöka finna de avgörande variablerna och utveckla en teori för hur implementering fungerar så att demokratiskt fattade beslut verkställs och får önskade konsekvenser. Hjern å sin sida, ser inte implementeringsforskningens främsta uppgift i att försöka utveckla en teori som säger något om hur vi kan få styrning att fungera bättre, utan att undersöka den nyorganisering och nyinstitutionalisering som eventuellt sker oavsett våra offentliga institutioner när människor definierar och försöker lösa problem som de ställs inför.

Albæk skriver om utvärderares bristande insikt i organisationsteori och han menar då rationell beslutsteori, som handlar om hur en organisation fungerar. Olsen har kanske rätt i att utvecklingen mot ett samhälle med **organisationer i samverkan** på olika sätt gått så snabbt att begrepp och modeller inte hunnit utvecklas i samma takt.⁴⁵⁵ Men inom implementationsforskningen har man varit mycket väl medveten om de problem och friktioner som kan uppstå mellan olika organisationer som är involverade i samma sak. Pressman och Wildavsky skriver ju i sin klassiska bok **Implementation** från 1973 om "the Complexity of Joint Action". Hjern har kanske inte gjort sig känd för att betona problemen mellan olika organisationer, utan han har snarare visat på hur olika organisationer ofta bidrar till effektiv problemlösning.⁴⁵⁶ Tillsammans med Porter har han också utvecklat en användbar metod för att ta reda på vilken eller vilka organisationer eller aktörer i organisationer som arbetat med att lösa problem. De har myntat begreppen **organisationsrationalitet** respektive **programrationalitet**. Program, projekt eller åtgärder genomförs sällan av en organisation utan av flera organisationer. En grupp människor i organisationen deltar i de olika programmen eller projekten. Syftena varierar mellan de olika verksamheterna. Programmen kan fungera rationellt utifrån sina mål, medan

organisationen inte förefaller fungera rationellt på samma sätt. De organisationer som deltar i ett program eller projekt kanske verkar på ett rationellt sätt ur projektets synpunkt, men kanske inte ur organisationens.⁴⁵⁷

Av utvärderingskapitlet framgår att processanalys kan ha litet olika innebörd. I socialt arbete innebär processanalys snarast studium av förändringar hos individer i målgruppen. Vedung å sin sida ger processanalys en mycket vid innebörd. Förutom studium av genomförandet bör processanalysen omfatta ett brett historiskt sammanhang och en redogörelse för bakgrunden till hur det man utvärderar kommit till. Resultatet kan bero på flera bakomliggande orsaker, där genomförandet är en. Vedung ser som " - - - implementeringsforskningens stora förtjänst - - - " att ha visat på hur tjänstemäns handlande kan påverka utfallet, liksom att implementering sker under konflikt. Den weberianska byråkratin där beslut alltid verkställs är en normativ snarare än deskriptiv beskrivning av en organisation. Men det behövs nödvändigtvis inte vara tjänstemäns handlande och implementeringen som påverkar utfallet, utan det kan lika gärna röra sig om faktorer som var viktiga vid beslutets tillkomst eller kanske någonting annat.⁴⁵⁸

Nilstun redogör i projektbeskrivningen till MURA-projektet för att en processanalys undersöker varför en åtgärd fått vissa effekter. Detta kan man göra antingen genom att följa genomförandet av en åtgärd eller försöka rekonstruera händelseförloppet i efterhand. "Process-analysens teoretiska grunder" är de teorier om kausala samband som står att finna i den vetenskapliga litteraturen.⁴⁵⁹ Senare kom man i MURA-projektet att precisera processanalys som en analys som skulle besvara om effekter berodde på beslut om insats inom ett område eller andra "förändringsprocesser". Dessa "förändringsprocesser" kan definieras som " - - - tillstånd i samhället som generellt medverkar till eller motverkar en reforms förverkligande." respektive tillfälliga händelser i samhället som också påverkar reformförloppet.⁴⁶⁰

I projektbeskrivningen definieras implementeringsforskning som studier där genomförandet är den beroende variabel som ska förklaras och där man tänker sig att ett beslut om en åtgärd utgör oberoende variabel det vill säga orsaksvariabel. Om man misstänker brister i genomförandet är implementeringsstudier berättigade, men implementeringsforskningen tillför annars inget nytt metodmässigt, skriver Nilstun.⁴⁶¹

Bell gick igenom den amerikanska utvärderingslitteraturen i början av 70-talet. Trots att USA har haft en genuin tradition av att göra utvärderingar så finner han sig föranlåten att rekommendera en "organisationsanalys" som

komplement till utvärderingar.⁴⁶²

Kritiken mot vad man kallade "det dominerande experimentella paradigmet" redogjorde Rossi och Wright för i en artikel 1984. De positivistiska rötterna till de experimentella metoderna medgav inte insamlandet av några kvalitativa data. En experimentell design såg på företeelser som om de skedde i ett tomrum. Man efterlyste en teori om det fenomen man utvärderade, som skulle vara vägledande för hur man senare gjorde utvärderingen. Slutligen borde man ägna implementeringen; om ett program över huvud taget var genomförbart eller ej intresse vid utvärderingar.⁴⁶³ Erfarenheten visar att implementering är ett kritiskt moment, och bör ägnas betydligt större uppmärksamhet än tidigare, skriver de i slutet av sin artikel.⁴⁶⁴ I ett översiktsarbete över utvärderingsmodeller skriver Rossi tillsammans med Howard E Freeman om att utvärderingar bör förstås utifrån vilket organisatoriskt sammanhang de äger rum i.⁴⁶⁵ Utvärderingsforskare bör ta reda på vad "glappet" mellan intention och förverkligande beror på. Om man inte gör en processutvärdering som författarna jämför med implementationsanalys⁴⁶⁶ kan man inte göra anspråk på att uttala sig om ett programs kausala effekter. Man måste ta reda på vad som sker, när man försöker omsätta ett program eller en åtgärd i praktisk handling. "The critical points in implementation need to be identified, - - -".⁴⁶⁷

Rossi & Freeman efterlyser alltså analyser av genomförandedet mellan intention och resultat vid utvärderingar. Studier av effekter bör kombineras med studier av genomförandeprocessen.⁴⁶⁸ Anmärkningsvärt är att de i 1989 års upplaga skriver om en "spirande" implementationsforskning, där de hänvisar till litteratur publicerad 1976, 1980 och 1981. I litteraturlistan återfinns Pressmans & Wildavskys klassiker **Implementation** från 1973, men implementationsforskningens senare bidrag och översikter presenterade i den här avhandlingen lyser med sin frånvaro. Implementationsforskningen som ju är beslutsorienterad och policyorienterad presenteras egentligen inte alls. Författarna nöjer sig med att nämna implementationsforskningen som "spirande" och att den handlar om diskrepansen mellan designen av program och implementeringen av dem.⁴⁶⁹

En annan känd amerikansk utvärderingsforskare, Carol Hirschon Weiss som själv berörde teori- respektive genomförandemisslyckanden redan 1972⁴⁷⁰, har framhållit implementeringsforskning enligt både top-down - respektive bottom-up - ansatsen för att ha givit värdefulla bidrag till utvärderingsforskningen sedan de kvantitativa och kvalitativa studiernas möjligheter uttömts. Weiss har ett pragmatiskt förhållande till utvärderingar, som enligt henne bör ge användbar kunskap om hur och under vilka omständigheter olika program fungerar. Hon efterlyser därför mer implementeringsforskning

som kan beskriva hur program och åtgärder genomförs och vad som påverkar detta samt resultaten.⁴⁷¹

Gullberg presenterar vad han benämner "teoretiskt medvetna fallstudier" och implementeringsforskning som möjliga vägar att komma vidare med de tidigare experimentellt upplagda effektstudierna.⁴⁷² När Rosmari Eliasson och Sune Sunesson diskuterar utvärdering i socialt arbete, ansluter de sig till Albæks kritik av utvärderingsmodellens beroende av en rationalistisk organisationsteori, som oftast saknar sin motsvarighet i verkligheten. Det behövs implementeringsstudier som visar i vilken grad en reform blivit genomförd, innan man gör anspråk på att uttala sig om dess konsekvenser. De kallar därför implementeringsstudier för utvärderingsforskningens "självkorrigeringsbud".⁴⁷³ Bland pedagogerna har man också blivit medveten om sin tidigare något naiva tilltro till hur beslut omsätts i handling. Man har uppmärksammat hur just implementationsforskningen har problematiserat detta.⁴⁷⁴ Så sent som 1992 skrev därför Bo Lindensjö och Ulf P Lundgren om utvärderingsforskning och implementeringsstudier som ett nytt, spännande och tvärvetenskapligt forskningsområde.⁴⁷⁵ Även avnämare, i det här fallet representerade av EFA (Expertgruppen för Arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier vid Arbetsmarknadsdepartementet) har uttryckligen efterlyst studier där utvärdering av effekter, effektivitet och implementeringsanalys kompletterar varandra.⁴⁷⁶

När implementeringsforskningen sköt fart i mitten av 70-talet skrev Hargrove att utvärderingar ofta var effektmätningar, men utvärderare hade däremot inte förmått analysera **institutioners** påverkan på effekter, vilket Hargrove såg som implementeringsanalysens uppgift.⁴⁷⁷ Studier av effekter och studier av genomförande täcker delvis samma område. Helst ska såväl utvärderingar som implementeringsstudier omfatta bådadera. Men disciplinmässigt har dessa studier haft olika hemvist. Effektstudier har främst bedrivits av sociologer, psykologer och pedagoger, medan implementeringsstudier främst gjorts av statsvetare och organisationsteoretiker.⁴⁷⁸ Men utvärderare förbisåg länge implementeringsproblem och det är ingen slump, eftersom de oftast saknade kunskaper i organisationsteori. Därför övertog de ett rationellt organisationsbegrepp tämligen okritiskt, när de gjorde sina studier av effekter.⁴⁷⁹ Utvärderare insåg så småningom att effektstudier var ganska begränsade och började studera processen som ledde till (eller inte ledde till) effekter. Särskilt utbildningsforskare har intresserat sig för detta problem. Inom utbildningsforskningen började man se på inlärningsprocessen medan den pågick, i syfte att göra fortlöpande korrigeringar där så behövdes.⁴⁸⁰

Även om implementationsforskningen tog upp ett gammalt statsveten-

skapligt problem, förhållandet mellan politik och förvaltning,⁴⁸¹ är det implementeringsforskningens förtjänst att ha visat utvärderare tjänstemännens påverkan på utfallet.⁴⁸² Just problematiseringen av " - - - genomförandedets komplexitet och oförutsägbarhet - - - " har ansetts som implementationsforskningens största bidrag.⁴⁸³ Implementationsforskningens främsta bidrag ligger i problematiseringen av enkla mål-medel-föreställningar.⁴⁸⁴

Rothstein betonar hur institutioner inte bara bör uppfattas som regler utan också som "etablerade normativa ordningar" som har effekter på vilka värderingar i form av gemensam kultur, kollektiv identitet, förtroende med mera som etableras i ett samhälle. Detta gäller på samhälls- men även organisationsnivå.⁴⁸⁵ Vedung har nämnt "den institutionspolitiska teorin" som förklarar hur personal socialiseras in i den myndighetskultur som råder på arbetsplatsen. Beslut om förändringar stöter därför på tröghet och motstånd när de ska genomföras.⁴⁸⁶ Olsen har beskrivit institutioner som "självständiga" och i hög grad livsdugliga över tid. De ändrar sig oftast bara vid kristillfällen. Institutioners historia och erfarenhet gör dem annars resistenta mot förändringar. Utsikterna för att nya reformer ska lyckas är att de inte allt för mycket bryter mot institutionernas särdrag och historia.⁴⁸⁷ Sannerstedt föreslår att man i stället för att studera implementering i stora komplexa organisationer utifrån ett styrningsperspektiv, ska ta Hjerns utgångspunkt i problemlösning i organisationer. Härav följer också att organisationer börjar ses mer som institutioner än som organisationer.⁴⁸⁸

Bostedt har uppmärksammat dynamik och förändring i organisationer och utgår från hur man organiserar sig för att lösa problem och eventuellt använda sig av existerande regelverk därvidlag. Om man agerar, interagerar, med andra ord organiserar sig regelbundet för att lösa vissa problem eller frågor på en arbetsplats, är det befogat att ta till verbet "institutionalisering". Han diskuterar hur länge och regelbundet institutionalisering ska ha pågått för att det ska vara befogat att tala om en etablerad "institution". Och han ställer frågan om det är relevant att över huvud taget intressera sig för informell organisering och institutionalisering. Han besvarar frågan jakande om organisering och institutionalisering har en problemlösande funktion.⁴⁸⁹

Att uppfatta (formella) organisationer som institutioner med inflytande på anställdas moral, värderingar, arbetsinsats eller att se på organisationer som arenor där det pågår organisering, institutionalisering för att lösa arbetsuppgifter, menar jag kan vara en utväg från det "syndabockstänkande" som Lindensjö och Lundgren anser har vidlåtit många utvärderingar där effekter alltid uppfattats som någons intentioner. Lindensjö och Lundgren tar också upp hur man varit alltför mycket inriktad på uppfyllandet av officiella mål

vid utvärderingar, där man totalt bortser från en mer kaotisk verklighet där mycket sker utan beslut om vare sig mål eller medel. Lindensjö och Lundgren anser att rön från implementeringsforskning och utvärderingsforskning kan bidra

--- med en vidare metodologisk syn än den som etablerats inom det traditionella utvärderingstänkandet.⁴⁹⁰

Jag menar att implementeringsforskningen och framför allt Hjerns och Bostedts bidrag som tar upp problemlösning i stället för besluts efterlevnad kan utveckla utvärderingsforskningen så att man kommer bort från ett ensidigt letande efter hjältar respektive syndabockar precis som Lindensjö och Lundgren efterlyser.

Lipsky har rekommenderat "**a twin focus**" vid implementeringsstudier där man förutom att följa centrala beslut ner till verkställande nivå också bör studera personalens vardagsverklighet. Vilka uppgifter har man och hur löser man dem?⁴⁹¹ Jag menar att ett sådant "twin focus" både beaktar formella organisationers funktionsätt och institutionella förhållanden som det är nödvändigt att få grepp om för att kunna göra en god utvärdering av ett projekt.

Flera har tagit upp, att om Majone och Wildavsky har haft rätt i sin diskussion om "**implementation as evolution**", så medför detta avsevärda svårigheter vid utvärdering. Om man inte kan skilja mellan beslut och verkställande, dvs. implementering av beslut, utan policy och konkreta beslut "omformuleras" eller "omdefinieras" undan för undan och detta empiriskt har visat sig vara snarare regel än undantag, blir ju utvärderingar av målpuppfyllelse närmast poänglös. Organisationers sätt att verka medför i alla fall komplikationer vid utvärderingar.⁴⁹²

Browne och Wildavsky skriver att utvärderingar som undersöker om mål uppfyllts eller ej (eng. "Goal-fixed evaluation") i själva verket är "kvasiutvärderingar" som på sin höjd förmår beskriva resultatet, men inte förklara det.⁴⁹³

I litteraturen förs också en diskussion om hur viktigt det är att reda ut om det rör sig om vad man skulle kunna kalla **teorimisslyckanden** eller **genomförandemisslyckanden**. Det handlar om skillnaden mellan att "göra rätt saker" respektive att "göra saker rätt". Det spelar egentligen ingen roll om man genomför ett projekt på ett korrekt sätt, om själva idén bakom åtgärden inte var bra. Kan man inte komma tillrätta med missförhållanden med hjälp av en viss typ av åtgärder, så blir implementeringen av dessa

åtgärder mindre intressant. Vad det egentligen handlar om är i grunden "goda" lösningar, som tillämpas på fel sorts problem.⁴⁹⁴ Pressmans och Wildavskys stora bidrag anses ju vara, att de uppmärksammade alla de mindre möten och sammanträden som verkställandet av ett centralt fattat beslut för med sig, och alla möjligheter till förändring eller rent av förvanskning av ett projekt som detta innebär.⁴⁹⁵ Men de uppmärksammade även att det inte hjälper mycket om man genomför mindre väl genomtänkta program. Trots korrekt implementering i enlighet med instruktionerna uteblir ändå effekterna.⁴⁹⁶ Weiss var också inne på detta redan 1972.⁴⁹⁷

Flera har alltså påtalat problemet med att utgå från centrala beslut vare sig det gäller policy i en viss fråga, projekt, lagstiftning etc., när man ska göra utvärderingar. Olika förslag på lösningar har presenterats. Processanalysen har kommenterats tidigare i detta kapitel. Andra förslag är Scrivens mål-fria modell,⁴⁹⁸ och intressentmodellen⁴⁹⁹. Scriven räknar ändå med officiella mål existerar och har betydelse för den verksamhet som ska utvärderas, men han rekommenderar att dessa hålls hemliga för utvärderaren för att denne förutsättningslöst ska kunna få reda på avsedda och oavsedda effekter.⁵⁰⁰ Den kritik som riktats mot honom angående bristande rekommendationer om hur man tillämpar hans utvärderingsmodell⁵⁰¹ tror jag inte är obefogad.⁵⁰² Scriven själv har med tiden deklarerat att han betraktar sin modell som ett komplement till utvärderingar som undersöker om effekter överensstämmer med målen.⁵⁰³

Vedung skriver att han för sin del helt instämmer i de varningar om riskerna med att ensidigt alltid utgå från ett program och utvärdera effekterna av just detta program. Utfallet av ett program kan bero på en rad faktorer förutom själva programmet. Vedung tänker då främst på politik inom andra sektorer i samhället eller andra program inom samma samhällssektor som kan såväl stärka som motverka utfallet av det program som man studerar. Han hänvisar till implementeringsforskningen som satt fingret på just denna punkt.⁵⁰⁴

I kapitel 3 beskrivs hur flera har efterlyst utvärderingar av **processen** mellan beslut om åtgärder och deras resultat. Processanalysen har också givits litet olika innebörd. Men det tycks inte finnas någon tradition som uttryckligen diskuterar "process", vad som bestämmer processers utveckling, hur man analyserar en process osv. Här menar jag att man kan ta hjälp från implementeringsforskningen som har lång erfarenhet av att just diskutera "processen" dvs. implementering.

Gunnarsson tar i den sista MURA-rapporten upp att utvärderingstradi-

tionen aldrig på allvar ifrågasatt vad han kallar "reformlogiken", eftersom man tagit sin utgångspunkt i lagstiftarnas perspektiv på reformer i stället för **målgruppernas problem**.⁵⁰⁵ Boel Flodgren har vid ett symposium i MURA-projektets regi gjort en markering, som innebär att utvärderingar mer borde utgå från människors problem och hur dessa problem blir lösta, än myndigheters behov av att förbättra sin policys genomslagskraft.⁵⁰⁶ Eliasson anser att utvärdering borde inbegripa ett "klientperspektiv" som handlar om huruvida olika insatser verkligen är till hjälp för att lösa mottagarnas situation. Alltför ofta mäts måluppfyllelse i termer av "allmänt godtagna mål" t.ex. att upphöra med missbruk, bli självförsörjande genom förvärvsarbete eller liknande. Mindre ofta tar man reda på om en behandling har löst vad klienter själva definierar som sina problem.⁵⁰⁷

Rättssociologer har också funnit att man överskattat ny lagstiftning som styrinstrument för att uppnå önskvärda förändringar i samhället.⁵⁰⁸ Per Stjernquist har gjort en avgörande insats inom den forskningen.⁵⁰⁹ Efter att ha testat ett antal hypoteser och slutligen konstaterat en korrelation mellan den nya skogsvårdslagen och förändrad i meningen förbättrad skogsskötsel bland skogsägarna, visade det sig att det bara var en minoritet bland myndigheterna som aktivt åberopat den nya lagens krav vid kontakter med skogsägarna. Oftast hade den nya lagstiftningen fungerat som en norm för tjänstemännen, som i sin tur hade valt att inte åberopa lagen, utan genom övertalning, motivationsarbete och "gentjänster" genom att vara skogsägarna behjälpliga i olika situationer lyckats få till stånd ett förändrat skogsbruk på lång sikt. När det gäller uppnådda effekter i form av annan slags skogsskötsel konstaterades inga skillnader mellan de som upplysts om vad som förväntades av dem enligt den nya lagen och de som "bearbetats" till att slå in på en annan väg när det gäller skogsvård. Men det intressanta är att det har funnits olika sätt för myndigheterna att uppnå detta resultat, och ett tillgripande av lagen som styrinstrument har inte varit det huvudsakliga tillvägagångssättet. Efter den nya lagens ikraftträdande hade alltså skogsägarna förändrat sitt skogsbruk, men inte som en omedelbar effekt av lagen såtillvida att lagen var någonting man rättade sig efter för att undgå sanktioner.⁵¹⁰

Stjernquist rekommenderar att studier om lagars genomslagskraft och effekter, måste läggas upp så att man utgår från lagens roll för hur människor löser sina egna problem.

Allt detta gör att det kan kännas riktigare att välja utgångspunkten för analysen i den reglerade folkgruppens eller verksamhetens problemsituation i stället för i lagen och dess ändamål - att se skeendet nedifrån och inte uppifrån.⁵¹¹

Syftet med den här avhandlingen är att föra en diskussion om vad det innebär att analytiskt hålla isär utvärdering och implementationsanalys, även om en sådan åtskillnad många gånger saknar sin motsvarighet i praktiken.⁵¹² Distinktionen framgår mycket klart i följande citat:

Den traditionella definitionen av utvärdering innebär att det är bedömningar av huruvida ett besluts effekter står i samklang med de ursprungligen formulerade målen. Utvärdering syftar alltså till effektbedömning, medan analyser av genomförande (implementationsanalyser) kartlägger hur beslut genomförs, dvs. själva genomförandeprocessen.⁵¹³

Municio argumenterar för att en distinktion mellan utvärdering och implementeringsanalys ändå är analytiskt viktig, inte minst därför att det möjliggör att precisera vilken teori man prövar i analysen. En utvärdering som mäter om mål uppfylldes och gav önskvärda effekter innebär att man empiriskt prövar den teori om hur man bäst åtgärdar vissa problem, som (ev. implicit) ligger till grund för åtgärden. En implementeringsanalys innebär att man undersöker andra teorier om beslut och implementering i organisationer.⁵¹⁴

I polemiskt eller pedagogiskt syfte har jag valt att genom en medvetet något snäv definition av måluppfyllelse⁵¹⁵ som en fråga om uppställda mål uppfylldes eller inte, komplettera med en studie av implementeringen för att få en bättre bild av hur beslutade insatser genomfördes i praktiken. Ansatsen bör vara bred, så att man får med så mycket data som möjligt om sådant i organisationen som kan ha påverkat insatser och resultat. Slutligen försöker jag visa vad en studie av problemlösning såsom Hjern föreskriver kan ge i stället för en konventionell studie av beslutade insatser och deras genomförande.

Jag tycker att Winter har utvecklat en intressant modell där han medvetet kombinerar frågor som utvärderingsforskare respektive implementeringsforskare (inom top-down - traditionen) är intresserade av. Med hjälp av implementeringsforskningens intresse för 1) organisationers och nätverks respektive 2) personalens ("street-level bureaucrats") påverkan på besluts genomförande och 3) medvetenhet om utvärderingsforskningens problem att urskilja klara mål vars uppfyllelse man ska utvärdera och 4) det intresse för kvalitativa analyser som handlar om målgruppers reaktion på åtgärder som de är föremål för, försöker han kombinera detta till en analysmodell.

Han menar därför att analys av hur man kommit överens om målen för en verksamhet och hur beslutet är fattat spelar roll för hur beslutet sedan

genomförs. Han menar också att vi måste analysera den organisation i vilken implementeringen äger rum. Till sist måste vi intressera oss för hur målgruppen reagerat på en åtgärd. Först när vi vägt samman dessa data kan vi uttala oss om varför en åtgärd kommit att få vissa effekter.⁵¹⁶

Hjern tycks vara den som på allvar lyckats presentera en **alternativ utvärderingsmodell**. Inom implementationsforskningen har han tillsammans med andra utvecklat bottom - up - perspektivet, som tar upp fyra grundläggande frågor som besvarar **vem** som arbetat med 1) planering, 2) mobilisering av resurser, 3) genomförande och 4) utvärdering, dvs. återföring av resultaten.⁵¹⁷ Hjerns bidrag till implementationsforskningen är att dessa frågor ska bidra till att empiriskt undersöka våra politiska institutioners aktualitet och giltighet.⁵¹⁸ Men Hjern har också ett intresse för utvärdering och utvärderingsmodeller och har vid olika tillfällen framhållit användbarheten av sin metod.⁵¹⁹

Väsentligt i sammanhanget är att Hjern använder sig av en **annan utvärderingsdefinition**, än den gängse som handlar om att ta reda på om avsedda mål och effekter uppnåtts eller ej. Det senare kallar han uppföljning som sker mot en centralt beslutad budget och plan.⁵²⁰ Man måste ställa sig frågan "För vem?" man gör någonting. Vilka behov ska tillfredsställas, vad är det för problem som ska lösas? Men utifrån ett policyproblem som definieras inte av centrala beslutsfattare, utan av aktörer som bevisligen varit inblandade med eller utan formellt mandat, sker utvärdering mot behov/problem/utmaningar. Dessa är definierade av de aktörer som vid en studie i efterhand, kan konstateras vara relevanta i sammanhanget. De har faktiskt oberoende av formellt mandat eller ej arbetat med en viss fråga.⁵²¹ Formella organisationer har ju mer och mer kommit att ses som just formella men kanske inte så mycket mer. Det här sättet att ställa frågor vid en utvärdering hjälper en att "komma runt" den formella organisationens uppbyggnad.

Fördelen med Hjerns frågor är att de fångar in vilka som arbetat med en fråga både inom **en** organisation och **flera organisationer**. Olsen har ju skrivit om hur den snabba utvecklingen mot ett samhälle med organisationer i samverkan gjort att begrepp och modeller inom forskningen hamnat litet på efterkälken.⁵²² Men inom implementeringsforskningen har framför allt Hjern intresserat sig för just detta och han presenterade tillsammans med Porter den välkända artikeln om implementationsstrukturer 1981.⁵²³

Hjerns primära intresse är ju "politisk institutionalisering".⁵²⁴ Vid något tillfälle har han till och med formulerat en rubrik som lyder "Utvärdering av politik".⁵²⁵ Han är därför intresserad av handläggande personal och

eventuella andra aktörers insatser för att åtgärda problem framför beslutsfattareshöjning. Däremot diskuterar Hjern inte tillräckligt tydligt, tar inte ställning till frågan om målgruppers egen problemdefinition.⁵²⁶ Hjern formulerar sig litet otydligt när han skriver följande om utvärdering:

- - - man måste börja med problemet, behovet, som någon (min kurs.) grupp säger sig ha eller som någon forskare säger sig vilja ta tag i.⁵²⁷

"Policyproblemet" blir på något sätt en fråga om hur personal i "frontlinjen" definierat och åtgärdat ett problem i stället för centrala beslutsfattareshöjningens problemdefinition av verkligheten. Men det är ju fortfarande så att oberoende av om ett problem åtgärdats med hjälp av centralt beslutadereformer eller tack vare personalens och eventuella andra aktörers egna insatser så behöver nödvändigtvis inte dessa insatser stämma överens med målgruppernas egen uppfattning om sina problem och behov. Det är inte alls säkert att åtgärder är mer välmenade för att de utvecklats av handläggande personal i stället för av centrala beslutsfattare. Oavsett uppsåt och intentioner kanske åtgärder tolkas annorlunda av målgruppen.

Men inte desto mindre vill jag hävda att Hjerns metod kan användas även vid utvärderingar där man faktiskt utgår från målgruppens (t.ex. skolelever, klienter) egen problemdefinition. Då formulerar man sin fråga i enlighet med detta och tar sedan med hjälp av Hjerns fyra frågor om vem som arbetat med planering, mobilisering av resurser, genomförande och utvärdering reda på om det gjorts några ansträngningar för att lösa vad målgrupperna själva definierar som sina problem.

Jag tycker att Hjern med hjälp av sina frågor på ett bra sätt täcker både processutvärdering och vad en intressentanalys ska belysa; nämligen olika parter behov, mål och agerande i realiteten oavsett officiella målbeskrivningar. Däremot säger Hjerns metod inte något om effekter. Men ingenting hindrar ju från att man med Hjerns metod tar reda på vad han kallar "implementationsstrukturen", dvs. vem eller vilka som i realiteten arbetat med att lösa ett problem, och vilka effekter detta har lett till.⁵²⁸

Sammanfattning

Traditionella utvärderingsmodeller uttrycker en omedvetenhet om hur organisationer fungerar. Webers byråkrati förutsätts existera i verkligheten och problematiseras sålunda inte. Men formella organisationer är ofta också institutioner med egen kultur, egna normer och värderingar. Institutioner är

ofta resistenta mot förändringar. Det har blivit alltmer vanligt att snarare flera organisationer i samverkan än en ensam organisation genomför program, projekt, insatser, åtgärder.

Vid utvärderingar brukar man ta reda på om uppställda mål uppfyllts. Det är viktigt att undersöka om det råder ett kausalt samband mellan beslutade åtgärder och konstaterade effekter.

Studier av implementering bör därför komplettera utvärdering av om mål uppfyllts och effekterna blivit de avsedda. Därigenom kan man dels få reda på om insatsen över huvud taget haft någonting att göra med konstaterade effekter, dels genomförandets eventuella inverkan på resultatet.

Inom implementeringsforskningen är man medveten om både att organisationer är institutioner som därtill befinner sig i förändring och att organisationer ofta samverkar.

Det faktum att beslut har en tendens att förändras till sitt innehåll under verkställandet, samt att beslut ofta fattas långt från den verklighet där de ska omsättas i praktiken, innebär att det kan vara väl så fruktbart att titta på hur aktörer i vid mening löser problem. Man bör också vara uppmärksam på att det fortfarande kan vara skillnad på hur olika aktörer definierar problem och lösningar och målgruppers egen uppfattning om problem och behov.

Den metod som Hjern med flera utvecklat för hur man undersöker aktörers problemlösning i sin dagliga gärning framför central styrning och genomförande av beslut är också användbar i och med att den fångar in både officiellt sanktionerade åtgärder och insatser av annat slag som också visat sig relevanta för problemets lösning. Metoden medför att man fångar in mer än en relevant aktör i sammanhanget.

Winter försöker kombinera frågor från både implementeringsstudier och utvärderingsstudier genom en modell som beskriver hur ett beslut om åtgärd kommit till, hur den implementerande organisationen (eller organisationerna) fungerar, målformulering och målgruppernas reaktion.

6. PRAKTISK TILLÄMPNING

SYLVA-projektet (Sysselsättningsåtgärder med längre varaktighet)

Sedan slutet av 70-talet har det rått stor politisk enighet bland Göteborgs-politiker om att satsa på olika åtgärder mot arbetslöshet bland ungdomar. Man har hävdad arbetslinjen gärna med inslag av utbildning, samtidigt som man uppmärksammat att det finns mycket skoltrötthet bland ungdomar. Man har betonat vikten av social etablering i vuxenvärlden.

Fritidsförvaltningen och Gatukontoret är två förvaltningar som anlitas mycket i arbetslöshetstider för inrättande av olika beredskapsarbeten. Med tiden kom man underfund med att formerna för dessa åtgärder var mindre bra. Även om det fanns en medvetenhet om att man måste se det hela som någon sorts socialt åtagande, så var man ändå mindre trakterad av att få arbetslösa mer eller mindre "ditkommenderade". På Gatukontoret sa man helt enkelt: "Effekten man fick ut var inte värt pengarna man fick." Man tyckte också att en period på sex månader var en alldeles för kort tid för att man skulle komma in i arbetet och skaffa sig meriter för att kunna konkurrera på den öppna arbetsmarknaden.

Man var också kritisk till att ha arbetslag bestående av enbart beredskapsarbetare. Man hade helst sett att beredskapsarbetare för sin egen skull fått tillfälle att ingå i ett ordinarie arbetslag. Det medförde också problem att ha lagförmän avdelade för att leda arbetslag, som ibland t.o.m. upphörde ganska omgående för att beredskapsarbetarna avbröt sina arbeten.

Man hade också problem med att rekrytera personal med önskvärda yrkeskunskaper i såväl parkskötsel, landskapsvård som anläggningsteknik och skötsel av idrottsanläggningar. Befintliga utbildningar var antingen inriktade på det ena eller det andra. Bortsett från detta var det mycket få om ens några sökanden som hade gått befintliga trädgårdsutbildningar. Att sköta Göteborgs gräsmattor och i förekommande fall även renhållning var uppenbarligen inga attraktiva arbetsuppgifter. Ansträngningar att försöka få till stånd en gymnasieutbildning med en lämplig kombination av ämnen hade stött på sten. Det tar 3-4 år att lära upp en parkarbetare genom internutbildning. Dessutom hade man behov av stensättare i och med att stensättning hade fått en renässans efter en period med asfalt. Internutbildning av stensättare kräver möjligheter till lång praktik och ställer sig därför mycket dyrbar.

Mot bakgrund av detta beslöt man starta SYLVA-projektet där SYLVA står

för "Sysselsättningsåtgärder med längre varaktighet". SYLVA-projektet var en 3-årig utbildning med omfattande praktiska inslag, som Gatukontoret och Fritidsförvaltningen med hjälp av dåvarande Arbetsbyrån på Socialförvaltningen samt kommunens näringslivssekretariat initierade, planerade och genomförde. SYLVA-projektet höll på mellan åren 1982 och 1985 och omfattade 93 personer vid starten.⁵²⁹

Kort efter det att SYLVA-projektet avslutats framfördes ett internt förslag om en heltäckande studie gjord av en opartisk utredare. Uppdraget gick till Sociologiska institutionen vid Göteborgs universitet. I utvärderingsuppdraget ingick att göra en organisationsstudie som skulle omfatta en analys av hur SYLVA-projektet organiserats med tanke på målgrupp, intentioner, faktiskt handlande, planerat respektive fullföljt program, de medverkandes känsla av problem och måluppnåelse.

Dessutom ingick en ungdomsstudie som skulle omfatta en studie av ungdomarnas sociala bakgrund, skolkarriär, arbetslivskarriär. Det var önskvärt med data som skulle vara jämförbara med SCB:s levnadsnivåundersökningar. Meningen var att man skulle kunna jämföra de som fullföljde respektive avbröt projektet med en kontrollgrupp som togs ut inför starten av SYLVA-projektet.

Syftet var att göra dels en **implicit** utvärdering som utifrån ett kritiskt perspektiv beskriver hur en verksamhet gestaltar sig, dels en **explicit** utvärdering, där man förutom att beskriva det som sker också gör en bedömning av hur ideal och verklighet förhåller sig till varandra.⁵³⁰

Studien innebar ett användande av både kvantitativa och kvalitativa metoder. En enkät med såväl öppna som bundna svarsalternativ skickades ut till både de ungdomar som fullföljde respektive avbröt projektet samt till kontrollgruppen.⁵³¹ Intervjuer gjordes med både de som fullföljde respektive avbröt projektet, samt med lärare, förmän, nyckelpersoner på olika förvaltningar, Arbetsförmedlingen och näringslivssekretariatet som på olika sätt hade haft med projektet att göra. Även fackliga företrädare har intervjuats om sin syn på projektet. Protokoll och minnesanteckningar från olika möten där SYLVA-projektet behandlats ställdes också till mitt förfogande.

Tillämpning av måluppfyllelsemodellen

Enligt **måluppfyllelsemodellen** sker utvärderingen mot programmets **egna** mål, och man tar reda på om **avsedda** effekter uppnåtts som en **kausal** följd

av insatsen.⁵³² SYLVA-projektets mål var följande:

- 1) Rekrytera skoltrötta ungdomar med viss, men inte alltför omfattande problematik, som kunde tänkas vara intresserade av en praktisk yrkesutbildning.
- 2) Ge en "social fostran" som i korthet innebar att ungdomarna hade i princip samma rättigheter, men också samma skyldigheter som ordinarie personal. Eleverna borde få erfarenhet av en så "normal" arbetsgemenskap som möjligt. Under praktikperioderna borde de därför placeras ut en och en i befintliga arbetslag i stället för att bilda egna lag.
- 3) Ge en utbildning i parkskötsel, landskapsvård men också i anläggningsteknik och stensättning.
- 4) Syftet var att ge en "annorlunda" utbildning, där hörnstenen var att förmågor ur de egna leden skulle förmedla sitt yrkeskunnande såväl praktiskt som teoretiskt. Det ansågs viktigt att teori och praktik hängde ihop så mycket som möjligt. Man ville ge skoltrötta elever en yrkesutbildning, men under former som skiljde sig från den vanliga skolans. Man såg det som en poäng att eleverna skulle möta de lärare de haft under teorin ute i arbetslagen under praktiken. Det fanns en medvetenhet hos i varje fall Arbetsbyrån på Socialförvaltningen om vikten av att försöka komma bort från de sociala barriärer som vissa elever kunde känna av i det reguljära skolsystemet.
- 5) Ge den egna personalen möjlighet att utveckla lärar- och instruktörskompetens, som bl.a. skulle förbereda dem att i framtiden möta grupper med än större problem än SYLVA-gruppen.
- 6) Ge möjligheter att ta igen kunskaper i svenska och matematik med hjälp av lärare från Kommunala vuxengymnasiet.
- 7) Bereda elever från Yrkessärskolan möjlighet att delta i utbildningen med hjälp av resurslärare från Yrkessärskolan.
- 8) Bereda verkligt intresserade och som man bedömde det lämpliga flickor möjlighet att delta.

9) Försöka bereda anställning efteråt.

Frågan man ställer sig sedan är om dessa mål uppfylldes. Fick SYLVA-projektet avsedda effekter?

1) Vid rekryteringen försökte man få en lämpligt blandad grupp med elever som man bedömde hade förutsättningar att klara av ett 3-årigt projekt. Gatukontoret förefaller ha tagit ett större socialt ansvar än Fritidsförvaltningen vid rekrytering av elever med svaga meriter.

Närmare 2/3 hade varit arbetslösa upp till ett halvår vid projektstart. Bland dessa var ungefär lika stor andel långtidsarbetslös jämfört med de hos Arbetsförmedlingen registrerade arbetslösa.⁵³³

En knapp tredjedel hade enbart grundskola. En lika stor andel hade fullföljt en 2-årig gymnasielinje. Jämfört med SCB:s statistik var utbildningsnivån bland SYLVA-eleverna lägre än riksgenomsnittet för motsvarande grupper.

Drygt hälften hade haft KUA-arbete och/eller beredskapsarbete. Drygt 2/3 hade erfarenhet av annan typ av arbete och drygt 1/3 hade aldrig haft KUA-arbete eller beredskapsarbete.

Närmare hälften var 18-19 - åringar och närmare hälften befann sig i åldersintervallet 20-24 år.

I formellt hänseende torde man ha nått rätt målgrupp. Från Arbetsförmedlingens sida tycker man att litet väl duktiga ungdomar kom med i många fall.⁵³⁴ På Arbetsbyrån vid Socialförvaltningen är man nog av samma åsikt. Lagförmän och andra medarbetare i arbetslagen och lärarna från Gatukontoret och Fritidsförvaltningen har sagt att det för det mesta var frågan om "bra", t.o.m. "mycket bra ungdomar". Eleverna har angivit att det varit litet "stökigt" ibland och att motivation och förmåga saknats hos en del kamrater. Komvux-lärarna har däremot upplevt elevgruppen som "tung" och problematisk. Bland Gatukontorets och Fritidsförvaltningens lärare går uppfattningarna starkt isär. Några anser att hälften var problemungdomar medan andra nämner 2-3 personer i varje klass.

2) Projektet syftade till att ge "fostran till goda samhällsmedborgare". Detta gick man ut med bl.a. i sina pressmeddelanden. På Gatukontorets personalavdelning har man förklarat att det innebär att gå upp på morgonen, passa tider och i princip "göra sitt" som alla andra anställda. Det handlar också om inställningen till droger. I den frågan hade man också facketets stöd.

Ett led i denna "fostran" var att trots många protester driva igenom avtalsenlig lön under utbildningstiden. Tillsammans med den lokala fackklubben kom man överens om att så långt det var möjligt tillämpa befintligt avtal i stället för lärlingsavtal eller liknande. Ambitionen var ju som sagt att ungdomarna skulle ha inte bara samma skyldigheter utan också samma rättigheter som övrig personal. Man ville ge dem en "riktig" lön att leva på. I den frågan var man tvungen att ta strid, men eftersom man var helt enig med facket, så kunde Stadskansliet ingenting göra åt saken fast man helst hade sett att Yrkesutbildningsavtalet (s.k. lärlingsavtal) tillämpats för SYLVA-eleverna som för andra jämförbara grupper i kommunen.

Det ställer sig mycket svårt för mig att i efterhand ta ställning till både hur många som hade allvarliga problem och hur många som "kommit på fötter". Enligt Gatukontorets bedömning anser man sig ha citat "rättat till" 7 personer, vilket utgör 1/3 bland de som Gatukontoret bedömer ha haft allvarliga problem. Övriga 13 personer i den gruppen tvingades sluta i projektet p.g.a. missköt-samhet. Gatukontoret anser att mellan 20 och 30 % hade djupare problem i någon form.

3) Då projektet startade hade man tittat på gymnasieskolans linjer som tog upp trädgårdsskötsel, skogsbruk, bygg- och anläggningsteknik och planerat en gedigen kurs inom områdena anläggning, markbyggnad och skötsel av grönytor. Från utbildningsavdelningens sida ville man redan tidigt försöka få en gymnasial anknytning till projektet. Gatukontoret hade ju tillsammans med Julius Holms gymnasium försökt och misslyckats få till stånd en lämplig gymnasielinje tidigare. På Hisingens kommunala vuxengymnasium var man villig till att ställa upp och se vad man kunde göra vad gäller utbildningens innehåll och behörighet. Från Skolöverstyrelsen fick man beskedet att ärendet skulle ta ca 3 år att få igenom alla instanser. Men eftersom man redan hunnit till år 1984, så skulle SYLVA-projektet vara slut långt innan dess. Därför anvisades man ett

annat sätt att lösa problemet. Trädgårdslinjen skulle bli möjlig att ge i form av s.k. delmomentkurser i Komvux regi före årets slut. Skogsbrukslinjen och bygg- och anläggningsteknisk linje fanns redan i form av delmomentkurser. Eftersom teoridelen i projektet inte var någon fantasiprodukt, utan sammanställd utifrån vad de olika gymnasielinjerna tog upp, gjorde man om alltsammans till delmomentkurser i enlighet med Komvux etappsystem. Man behövde egentligen bara lägga till några timmar i samhällskunskap samt införa undervisning i engelska sista året. SYLVA-projektet kunde ge gymnasiebehörighet enligt Komvux etappsystem inom s.k. yrkesinriktad sektor, vilket bekräftats av en av studierektorerna på Hisingens kommunala vuxengymnasium.

4) Man önskade utveckla en "annorlunda" pedagogik med lärare från den ordinarie personalen. Teori och praktik skulle förmedlas i sitt naturliga sammanhang.

Gatukontoret hade ganska mycket utbildningsmaterial. En del hade man köpt, annat hade man tagit fram tidigare. Man skrev en del nytt material, som skulle passa just den här förmodat skoltrötta gruppen. Det som man bedömde som alltför abstrakt skrevs också om och förenklades. Annat material måste man ställa samman därför att Göteborg omfattas av vissa särbestämmelser på grund av jordmån och annat. På Fritidsförvaltningen hade man aldrig bedrivit undervisning tidigare. Nu blev man tvungen att ta fram undervisningsmaterial om hur man t.ex. sköter en idrottsplats.

Utbildningens uppläggning med teori vintertid varvad med praktik under sommarhalvåret, och svårighetsgraden tycks de flesta ungdomar ha varit nöjda med. Men det finns också invändningar om att det var mycket av "lekstuga" framför allt under första året. Den allvarliga kritiken handlar dock om Komvux roll i projektet. Ungdomar har reagerat negativt därför att man en gång sökt sig till ett projekt för arbetslösa, som givit sken av att vända sig till just skoltrötta ungdomar. Det var inte klargjort från början att projektet skulle inlemmas i Komvux etappsystem med därtill hörande betygsättning med femgradig skala i vissa ämnen. När så ändå blev fallet, hade man inga möjligheter att värja sig mot detta.

Få elever har varit likgiltiga till lärarnas insatser, men upp-

fattningarna om dessa går isär. En del hävdar att Komvuxlärarna var mer rutinerade och pedagogiskt skickliga än lärarna från Gatukontoret och Fritidsförvaltningen. Andra hävdar att de var alltför formella - av en elev uttryckt som att de var alltför "inrotade med det här med pappersgrejer." Flera anser sig ha känt av deras oförmåga att möta elevkategorin som sådan med de problem som fanns. Eleverna har känt sig betraktade som "analfabeter", "idioter" eller "ligister".

Gatukontorets och Fritidsförvaltningens lärare har för det mesta uppfattats positivt. Många har nämnt deras bristande pedagogiska kunskaper och allmänna ovana inför situationen, men de verkar ha kunnat möta eleverna avsevärt bättre på ett mera socialt plan. Ingen ifrågasätter heller deras kunskaper och många tycker att de mot den bakgrunden "ska ha mycket beröm för sin insats."

Avslutningsvis lyckades man delvis skapa ett "annorlunda" och mera praktiskt utbildningsprojekt, men det förefaller ha varit mindre lyckat att inlemma projektet i Komvux etappsystem. Sista året präglades därför av hetsläsning, prov, frustration över att man inte skulle klara av att skaffa sig bra betyg.

5) Man ville ge den egna personalen möjlighet att utveckla lärar- och instruktörskompetens för att använda i framtida kurser inklusive olika sociala projekt.

Ca hälften av Gatukontorets lärare var tjänstemän (arbetsledare för lagförmännen), hälften var kollektivanslutna. Fritidsförvaltningens lärare var samtliga tjänstemän. Samtliga som inte verkat som lärare tidigare fick genomgå Gatukontorets pedagogiska grundkurs på en vecka.⁵⁵⁵ Man tog då upp hur man skapar så goda inlärningssituationer som möjligt för elever, hur man förbereder lektioner, hur mycket som är lagom att lära ut under en lektion, hur man klarar av att stå ensam och ha ansvaret för en hel klass. Man diskuterade hur man kopplar samman teori och praktik. Undervisningen skulle bygga på "att lära genom att göra".⁵⁵⁶ De som gick den kursen inför starten av SYLVA-projektet har ansett att den var mycket bra. Att fungera som lärare tycks ha upplevts som mycket positivt av samtliga. För Fritidsförvaltningens personal var detta en ny och mycket positiv erfarenhet. Gatukontoret hade både erfarna och nya lärare. Spännvidden bland eleverna var stor både socialt och

kunskapsmässigt. Om man var klassföreståndare fick man vara beredd på att lösa alla sorters problem. Även om somliga medgivit en negativ inställning till att ha särskoleelever med i gruppen, har man ändrat inställning efteråt.

Man tycker att SYLVA-projektet var mycket utvecklande. Till det andra SYLVA-projektet rekryterades också elever med en litet svårare problematik jämfört med tidigare.⁵³⁷ Syftet med det första SYLVA-projektet var ju att "träna sig" - dock inte med de allra svåraste fallen.

6) Projektet skulle ju också ge möjligheter att återhämta kunskaper i svenska och matematik som man inte tillgodogjort sig i tillräcklig utsträckning tidigare under sin skoltid.

På Hisingens kommunala vuxengymnasium tyckte man att SYLVA-projektet var en utmärkt satsning helt i linje med målen för vuxenutbildningen, nämligen att ge möjlighet att kompensera utbildning som man inte fått tidigare. Bl.a. ställde både dåvarande rektorn och en av studierektorerna upp som lärare i matematik och svenska från första början. När man sedan såg över projektets uppläggning för att se om den gick att bryta ner i delmomentskurser, visade det sig att den "arbetslivsorientering" som stått på schemat överensstämde med läroplanens etapp 2 i samhällskunskap till 2/3. Det räckte därför att komplettera med 1/3 samhällskunskap under sista året. Utöver det måste man ge undervisning i engelska vilket man gjorde. Härmed gav man möjlighet att skaffa sig gymnasiekompetens (eller i förekommande fall grundskolekompetens) enligt Komvux etappsystem.

7) Från Yrkessärskolans sida såg man mycket positivt på "att få sex sådana här fina utbildningsplatser som en skänk från ovan." Egna planer på att erbjuda liknande utbildning hade visat sig omöjliga att realisera.⁵³⁸ Det kom att bli sex platser eftersom Yrkessärskolan då kunde ställa upp med en förstärkningsresurs om 38 veckotimmar. Fem av de sex eleverna fullföljde projektet.

8) De som initierade projektet hade inte någonting emot att flickor sökte, men man hade vissa betänkligheter vad gäller deras möjligheter att hävda sig ensamma i respektive arbetslag i en så pass genuint maskulin miljö, som man anser att Gatukontoret är. Projektet vände sig ju till arbetslösa ungdomar med i någon

bemärkelse "svag" bakgrund och man tyckte i princip att det var att ställa för höga krav på just dessa flickor att bryta könsvallarna. Vid rekryteringen intervjuades en del flickor, men många drog sig ur, då de fick klart för sig vad projektet verkligen innebar. De fyra flickor som anställdes i projektet anser man stå i proportion till antalet kvarvarande kvinnliga sökanden.

9) I samverkan med fackföreningen beslöt man skjuta upp anställning av personal tills SYLVA-projektet hade avslutats. Ett av syftena med projektet var ju att få specialutbildad personal. Inför det sista läsåret började man marknadsföra utbildningen och eleverna. Man var i kontakt med olika kommunala enheter och grannkommunerna. I ett par tre fall lät man elever göra sista praktikperioden hos privata arbetsgivare, medan lönen betalades av projektet. I gengäld fick ungdomarna anställning efteråt.

Fem av sex särskoleelever fullföljde utbildningen. De bereddes lönebidragsanställning hos kommunen eller privata arbetsgivare.

Tre av flickorna fullföljde projektet varav två beretts fast anställning efteråt. Den tredje flickan hade vikariat. Två av de tre arbetade inom sitt yrkesområde, medan den tredje flickan hade annan typ av arbetsuppgifter.

Totalt sett fullföljde 58 personer av 93 projektet. Våren 1987, 1,5 år efter SYLVA-projektets slut fanns uppgifter om 44 personer. 37 personer bland dessa var fast anställda. Fem personer hade vikariat eller säsongsanställning. Två var erbjudna säsongsanställning hos Gatukontoret. Det kan också tilläggas att tre personer bland de 35 som avbröt projektet hade fasta anställningar hos Fritidsförvaltningen.

Måluppfyllelseutvärdering säger dock inget om **bieffekter**, vilket är mindre bra, då bieffekterna kanske är det mest intressanta att undersöka närmare. Måluppfyllelsemodellen som berör **avsedda effekter** bör därför utvidgas till att omfatta såväl **icke avsedda** men förutsedda som **icke avsedda** och **heller icke förutsedda effekter**.⁵³⁹

Icke avsedda, **men förutsedda** effekter var naturligtvis att några skulle sluta i projektet. 38 personer eller 40 % avbröt projektet. 20 personer slutade därför att man fått annat arbete. 15 personer slutade på egen begäran eller blev uppsagda. För 13 personer gäller "disciplinära orsaker". Två slutade

p.g.a. andra studier och en person flyttade från Göteborg.

Man kan kanske säga att en **oavsedd effekt** var att utbildningen efter vissa som man ansåg smärre förändringar i slutet gav gymnasiekompetens. En annan oavsedd effekt var att Fritidsförvaltningen skulle erbjuda tre elever fast anställning, om de var villiga att avbryta projektet. Detta har Gatukontoret ställt sig mycket kritisk mot, då man tycker att hela idén med projektet förfelades genom detta.

Tillämpning av implementeringsanalys

SYLVA-projektets avsedda effekter infriades i stort sett förutom att samarrangemanget med Komvux förefaller ha varit litet mindre väl genomtänkt. Det finns kanske en tendens att i mindre utsträckning ställa sig frågan "Varför?", när någonting tycks ha gått bra. Men om man tittar litet närmare på **implementeringen** av SYLVA-projektet framträder en något annorlunda bild. Projektet förde också med sig en del allvarliga svårigheter för de inblandade - särskilt ungdomarna.

Det finns några saker som man bör ta upp då man diskuterar genomförandet av SYLVA-projektet. Det som kan sägas ha fungerat mindre bra eller förfelat projektet är framför allt Komvux roll men också lönesystemet. Även rekryteringen av ungdomar och anställningar efteråt har varit ifrågasatt. Man ansträngde sig i att försöka vara okonventionell och tillmötesgående, då man även beredde flickor samt elever från Yrkessärskolan plats.

Om man utgår från **top-down - perspektivet** inom implementeringsforskningen innebär det att man undersöker hur ett beslutat projekt genomförs i praktiken. Man tar reda på om någonting hindrade projektet från att genomföras så att det fick önskvärda effekter. Men även om målsättningen uppfyllts, såsom i det här fallet genom att ge utbildning och arbete, kan det ändå vara av intresse att titta närmare på hur implementeringen har gått till.

En implementeringsstudie enligt **bottom - up - perspektivet** i Hjerns anda hade däremot inneburit att beslutsfattarnas definition av problemet omformulerats till en fråga om hur man bistår arbetslösa ungdomar. Emellertid saknas data både angående Gatukontorets och Fritidsförvaltningens eventuella andra insatser för arbetslösa vid den här tiden, samt andra kommunala arbetslöshetsprojekt.

När det gällde åtgärder för arbetslösa ungdomar hade det rått politisk enighet över blockgränserna i Göteborg sedan slutet av 70-talet. Man ansåg

att social etablering i vuxenvärlden var viktig. Man ville erbjuda betalt arbete gärna med inslag av utbildning. **Beslutet** om SYLVA-projektet handlade därför om att erbjuda praktisk yrkesutbildning under autentiska förhållanden till **målgruppen** skoltrötta ungdomar som behövde litet hjälp att komma in på arbetsmarknaden, intresserade och lämpade elever från Yrkessärskolan och flickor som gärna ville slå in på den här banan. Detta innebar bl.a. avtalsenlig lön som vid praktik vid Gatukontoret innebar ackordslön. Det innebar också en 3-årig utbildning med omväxlande teori och praktik, vilket man tyckte var en mycket bättre insats än att ta emot beredskapsarbetare för några månader i taget. Göteborgspolitikerna hade invändningar mot vad man ansåg vara ett dyrbart projekt med anledning av lönen samt risken för att ungdomarna betraktade sig eller skulle uppfattas som fast anställda i kommunen. Initiativtagarna tog strid för projektet som man tyckte var en så pass bra idé att den inte fick fuskas bort. Man ansökte om statsbidrag, pengar ur potten för beredskapsarbeten i Göteborg, uppvtaktade två arbetsmarknadsministrar med anledning av att det var valår och regeringsskifte och Arbetsmarknadsstyrelsen. Men även på nationell nivå var man mindre intresserad av projekt med vad som ansågs som höga ersättningar till deltagarna. Man var även måttligt intresserad av lokala varianter på diverse projekt för arbetslösa.

Att på något sätt stoppa eller ändra på projektet bedömdes vara som att sticka hål på en ballong. Det skulle antagligen påverka förvaltningarnas goda vilja att ställa upp i framtiden, lärlingslön skulle innebära en oacceptabel löneglidning på Gatukontoret, en svekdebatt ville man till varje pris undvika. För att behålla projektidén intakt så räknade man på billiga men ändå lämpliga praktikplatser samt bestämde sig för att inte återbesätta vakanser. Slutligen fick också pengar beviljade från anslagen till beredskapsarbeten för en period.

Det handlade också om ett försök att finna en bättre form att ta hand om arbetslösa jämfört med kortvariga beredskapsarbeten, där "social fostran" var en viktig del. Det fanns ett visst intresse att hålla främst arbetsledarna sysselsatta med utbildning vintertid, då de kollektivanställda arbetade inom renhållningen. Man hade stort intresse av att få möjlighet att rekrytera specialutbildad arbetskraft efter genomgången utbildning. De huvudsakliga **målen** kan man nog säga var att göra en god insats för arbetslösa ungdomar samt att med hjälp av SYLVA-projektet skraddarsy en specialutbildning som inte riktigt fanns i det reguljära utbildningssystemet. Den fortsatta framställningen kommer att visa att här låg en inbyggd konflikt.

När man under det sista läsåret kom underfund med att SYLVA-projektet skulle gå att inlemma i **Komvux etappsystem** nivågrupperades eleverna.

Komvuxlärarna har sagt att från att ha bedrivit undervisning som trots allt avlöpt utan några större intermezzon, så blev ingenting sig likt efter detta. De som hamnat i etapp 1 - gruppen (grundskolenivå) ansåg sig ha blivit klassade som "de sämsta" eller "bottenskrapet". De som hamnat i etapp 2 - grupperna (gymnasienivå) ansåg sig ha blivit lovade betyg. Komvuxlärarna anser sig ha fått information om alltsammans snarare via eleverna än sin egen skolledning. Komvux har medgivit att man var sent ute i sin planering, utan att förklara orsaken närmare. Det hände att lärare övertalades att ta undervisningen som övertimmar. Nya ämnen tillkom som samhällskunskap och engelska. Komvuxlärarna reagerade mot att timantalet understeg vad läroplanen stipulerade. Eftersom eleverna hade avtalsenlig lön och 40 timmars vecka även under teoriperioden, så gavs de egentligen inte något utrymme för läsläsning. Enligt Komvux praxis brukar man räkna med två "läsläsningstimmar" för hemuppgifter per undervisningstimme. Man ställde sig mycket frågande till hur man skulle kunna sätta betyg, när kurserna i realiteten var mindre omfattande än läroplanen föreskrev. Man fick inga ordentliga anvisningar av skolledningen, utan fick lösa problemet efter eget gottfinnande. Lösningarna har varierat från att man inte gav några betyg alls till möjligheten till enskild prövning. Två studierektorer som var inblandade har intervjuats. En av dem har stor förståelse för bristerna och kritiken, men har inte givit några förklaringar till detta. Den andre vill i stället rikta "tung kritik" mot Komvuxlärarnas bristande förmåga att "hantera den elevkategori som SYLVA rekryterade".

Komvuxlärarna upplevde gruppen som problematisk och framför allt mycket skoltrött. Kunskaps spridningen var stor och intresset för teoretiska studier var ringa. Svenska och matematik var något som man var tvungen att "ta på köpet" eftersom man sökt sig till ett praktiskt projekt. Eftersom SYLVA-projektet inte omfattades av Komvux etappsystem vid starten var man fri att utforma undervisningen som man ville. Dels utgick man från det, som det fanns någon form av intresse för bland eleverna, dels utgick man från Gatukontorets övriga undervisning och försökte bibringa eleverna sådana kunskaper som de hade nytta av i andra delar av utbildningen. Alla elever var dock inte helt negativa till undervisning även om man kanske upplevde att de var "för många för att betecknas som fåtaliga." Elevernas negativa inställning tror man också berodde på omognad och dåliga skolerfarenheter sedan tidigare. Men många tog också möjligheten att själva påverka undervisningen och ta till sig det som bjöds. Det förekom att elever som bedömdes som mycket svaga faktiskt utvecklades.

Eleverna själva har haft mest invändningar mot uppläggnings av de teoretiska avsnitten fyra månader varje vinter. Många tycker att det var dåligt genomtänkt från början. Första året ska ha varit "rena snurren". En

del har sagt att många av deras kamrater varit ointresserade och oengagerade av undervisningen och att det blev litet väl mycket av "lekstuga" ibland. Lärarna anklagas för att inte ha tagit itu med detta.

Den allvarliga kritiken handlar dock om Komvux roll i projektet. Man är missnöjd med de många lärarbytena, byte av läroböcker i engelska, vikarier som inte kom. Några tycker också att ämnen som svenska och engelska inte hör hemma i en sådan här typ av utbildning. Men det största problemet tycks ha varit att det inte var klargjort från början att projektet skulle inlemmas i Komvux etappsystem med därtill hörande betygsättning. En del har reagerat negativt därför att de sökt sig till ett projekt för arbetslösa, som givit sken av att vända sig till just skoltrötta ungdomar. Det var ingenting sagt om betygsättning från början, snarare att man skulle undvika konkurrens för att det var ett arbetslöshetsprojekt. "Det kom grejer efteråt hela tiden" och man hade små möjligheter att värja sig mot detta. Någon bestämde sig för att lämna in "blanka" skrivningar i matematik för att undkomma (dåligt) betyg, men fick beskedet om betygsättning: "det bestämmer inte du". Projektet kom därför att uppfattas som "en ganska stor bluffgrej".

Andra är besvikna för att det inte var klart från början med betygsättning och möjlighet till avgångsbetyg 2 från Komvux. Man fick aldrig några klara besked förrän inför sista teoripasset. Eleverna har inte vetat från början vad de skulle satsa på. Både pojkar som valde att göra militärtjänst under projektet för att lättare få arbete efteråt och de som avbröt projektet för ett fast arbete ångrar nu detta i efterhand, när man ser vad projektet slutligen gav i fråga om behörighet.

En del anser också att man inte fick någon reell chans att skaffa sig bra betyg, eftersom man skulle inhämta alla erforderliga kunskaper under sista perioden. Tempot var högt har någon sagt. Det var genomgång och prov varannan gång. Under de två tidigare teoripassen hade det ju aldrig varit tal om någon betygsättning och man hade haft högläsning, "en stencil på en höft" och allmänt trevligt. Vissa såg ingen annan möjlighet än att försöka "hänga med". Man hade ju betalt och förväntades närvara. Andra inriktade sig på att försöka skaffa bra betyg i ett par ämnen.

Någon har sagt att även vissa lärare från Gatukontoret och Fritidsförvaltningen hade poängsättning på sina prov för att skapa "piska och konkurrens" i avsikt att "tränga" ut haschrökare eller andra som misskötte sig. Opponerade man sig mot detta hände det att man blev kallad "uppvigglare".

När det gällde kontroll av inhämtade kunskaper har man från utbildningsavdelningens sida hävdade att avsikten var "kunskapsmätning" av förståelse eller färdigheter beroende på vad det gällde. Avsikten var inte att mäta eller kontrollera minneskunskaper. Detta innebar att alla läromedel som använts i undervisningen skulle vara tillgängliga vid proven, som skulle konstrueras på ett sådant sätt, att man kunde se om eleven förstått och tillgodgjort sig undervisningen eller inte.

Huruvida eleverna har haft tillgång till material eller inte på de typer av "prov" som förekom har nog varierat från fall till fall. Men samtliga lärare ger dock intryck av att ha haft någon form av "prov" för att om inte annat kontrollera att den egna undervisningen fungerade.

Man kan konstatera att Gatukontoret misslyckades med att göra en "annorlunda" utbildning så olik den vanliga skolan som möjligt, när man blandade in Komvux i sammanhanget. Både elever och lärarna från Komvux har beskrivit alla de problem som detta medförde. Vissa elever och vissa lärare har också berört ett ointresse för dessa ämnen även innan projektet blev en gymnasial linje. Eleverna hade förespeglats en praktisk utbildning olik den vanliga skolan, och något annat var man inte intresserad av.

Men man misslyckades också med att anordna en gymnasial utbildning i samarbete med Komvux. Komvux hade inte lyckats förankra projektet bland sina lärare, planeringen var sen och bristfällig, timantalet understeg Läroplanens riktlinjer, lärarna fick själva avgöra om de skulle sätta betyg eller ej och några valde att inte sätta betyg. Fem av de 58 ungdomar som fullföljde projektet mäktade med att skaffa sig avgångsbetyg 2 (gymnasienivå) yrkesinriktad sektor inom Komvux etappsystem. Bland dessa hade fyra fullföljt en 2-årig gymnasial linje tidigare. De hade alltså redan läst engelska, svenska, matematik och samhällskunskap på gymnasial nivå. SYLVA-projektet som ett "annorlunda" projekt som gav gymnasiebehörighet förefaller ha varit ett projekt för de redan "starka". Statistiken visar att det inte var några andra som klarade av att tillgodogöra sig den möjligheten.

Anledningen till att Gatukontoret så gärna fördjupade samarbetet med Komvux är att man redan 1976 gjort ansträngningar för att få till stånd en kommunal (läs lokal) gymnasieutbildning som innehöll både parkskötsel och bygg- och anläggningsteknik. Dessa ansträngningar ledde emellertid till bakslag eftersom det dåvarande skolsystemet ansågs täcka de utbildningsbehov som fanns. Att upprätta en läroplan och få den godkänd av Skolöverstyrelsen skulle ha tagit 3-4 år och det hanns inte med inför starten av SYLVA-projektet. Man tittade därför på befintliga utbildningar inom trädgårdsskötsel, skogsbruk, bygg- och anläggningsteknik när man gjorde en

intern studieplan. Man la också in svenska och matematik på schemat och undervisningen i dessa ämnen gavs av lärare från Komvux. Genom kontakter med Skolöverstyrelsen fick man reda på att även trädgårdslinjen inom en snar framtid skulle bli möjlig att bryta ner i delmomentskurser som kunde ges i Komvux regi. Skogsbrukslinjen och bygg- och anläggningsteknisk linje fanns redan i form av delmomentskurser. Inför sista teoriavsnittet under det tredje året gjorde man således om hela utbildningen och la till lite här och där, främst samhällskunskap och engelska, så att det blev en utbildning inom Komvux så kallade yrkesinriktade sektor etapp 2 motsvarande 2-årig linje i gymnasieskolan.

Gatukontoret initierade projektet och sökte samarbete med Fritidsförvaltningen. Det föll sig rätt så naturligt av flera skäl. Fritidsförvaltningen ställde också upp med många beredskapsarbetsplatser och kunde erbjuda praktikplatser. På Fritidsförvaltningen ansåg man också att det behövdes bättre insatser än några månaders beredskapsarbete. Till Fritidsförvaltningens stora tacksamhet idag entusiastmerade Gatukontoret Fritidsförvaltningen i projektet, som betytt mycket på flera sätt. Man kom lätt igång med egen internutbildning senare, fick möjlighet att anställa specialutbildad personal från projektet, kunde göra en god insats för arbetslösa.

Men det har varit litet gnissel mellan förvaltningarna, som båda har berört. Gatukontoret förefaller vara den förvaltning som har tagit det största sociala ansvaret för projektet. Man har uppgivit att man vid **rekryteringen** försökte vara så "rättvis" som möjligt och rekrytera ungdomar ur den egenliga målgruppen; vare sig alltför över- eller underkvalificerade, men med en svag ställning på arbetsmarknaden. Man försökte undvika de som hade missbruksproblem. Att försöka få till stånd "en bra blandning" trodde man var förnuftigt.

På Fritidsförvaltningen har man framhållit kraven från både Svenska Kommunalarbetsförbundet och Sveriges Kommunaltjänstemannaförbund om att ungdomarna måste fungera i arbetslagen. Någon som var med och rekryterade har sagt att man därför tog de som man trodde hade de bästa förutsättningarna att klara av projektet. Man avstod inte från att rekrytera någon därför att vederbörande var i någon mening "för duktig". Någon annan har sagt att man anställde både de som kunnat hävda sig på arbetsmarknaden ändå, men även de som aldrig skulle ha kommit ifråga ens för ett kortare vikariat. På Gatukontoret säger man sig ha noterat att "elitfotbollsspelare" kom med bland de som Fritidsförvaltningen rekryterade och det är man kritisk mot.

Eftersom det inte fanns något beslut om bidrag från Länsarbetsnämnden

stod det Gatukontoret och Fritidsförvaltningen fritt att rekrytera vem de ville. Arbetsförmedlingen förmedlade dock förslag på lämpliga sökanden till projektet. Den kontaktperson som man hade på Arbetsförmedlingens beredskapspool säger sig dock inte ha undgått att lägga märke till ett intresse av att rekrytera så "bra" ungdomar som möjligt.

Fritidsförvaltningen **anställde** tre ungdomar innan projektet var slut. En av dessa anställdes i mars 1983 och de andra anställdes i november 1984. På Gatukontoret anser man att det var felaktigt att locka någon med ett fast arbete, när avsikten med projektet var att ge ungdomarna en bra utbildning och eventuellt en möjlighet till arbete efteråt. Man hade ingenting emot att ungdomarna arbetade på Fritidsförvaltningen och fick detta godkänt som praktik, men ungdomarna måste ju dock vara med på teoriundervisningen fyra månader varje vinter för att kunna få ett intyg på genomgången utbildning.

När det gäller de två ungdomar som anställdes i november 1984 uppger man på Fritidsförvaltningen att dessa hade möjlighet att följa sista teoripasset december 1984 - mars 1985. De hade då fått ett anställningsdatum från den 1 april 1985 i stället. Självfallet hade de fått anställning ändå. Men man säger också att ungdomarna inte hade något intresse av det, utan föredrog att arbeta. Men man påpekar att Gatukontoret hade mycket stort intresse av att ha kvar ungdomarna i projektet så länge som möjligt, eftersom detta skulle tillföra Gatukontoret mera pengar. På Gatukontoret säger somliga att man på Fritidsförvaltningen mer eller mindre "la orden i munnen" på ungdomarna, då man behövde personal till isbanorna vintertid.

En annan fråga som gjort att man höjt på ögonbrynen litet grand på Gatukontoret är att Fritidsförvaltningen annonserade offentligt om tre **lediga tjänster** som idrottsplatsarbetare i slutet av 1986. På Gatukontoret tycker man att dessa tjänster automatiskt skulle gå till SYLVA-elever som saknade fast anställning. SYLVA-projektet innebar ju att man skulle försöka erbjuda alla en fast anställning efteråt. På Fritidsförvaltningen svarar man att detta är en överenskommelse som " - - - är en grej mellan dem och deras fack." Man påpekar att man var överens om att ungdomarna inte var garanterade arbete efteråt, men att man skulle göra vad man kunde. Man har senarelagt anställningar för att kunna anställa ungdomar från projektet. Men den här gången ville man se vilka sökanden man fick. SYLVA-ungdomarna som fortfarande saknade anställning hade möjlighet att söka och konkurrera med andra. Det var inte alls så att man inte ville anställa dem. En av de tre tjänsterna gick för övrigt till en elev i projektet.

De som initierade projektet hade vissa betänkligheter vad gäller flickornas

möjligheter att hävda sig ensamma i olika arbetslag i en så pass genuint maskulin miljö, som man anser att Gatukontoret är. Eftersom projektet vände sig till arbetslösa ungdomar med i någon bemärkelse svag bakgrund, ansåg man att det var att ställa för höga krav på arbetslösa flickor som inte lyckats få fotfäste på arbetsmarknaden, att just de skulle bryta könsvallarna. Man bestämde sig dock för att vända sig även till kvinnliga sökanden, men man var noga med att upplysa om vad projektet innebar.

Fyra flickor började projektet och tre fullföljde. Bland de tre som fullföljde har två intervjuats jämte den flicka som avbröt utbildningen. Orsakerna till att man sökte till projektet varierar. En flicka uppgav ett intresse av växter och biologi, medan en annan betonade möjligheten till arbete utomhus. En tredje flicka angav möjligheten till att få sysselsättning och lön under tre år som främsta orsak till att försöka komma med i projektet.

Alla tre bekräftar att inställningen från de manliga arbetskamraterna ute i lagen var att "det här klarar hon aldrig." Själva anser sig flickorna ha klarat av samtliga arbetsuppgifter med något undantag när, men till priset av att man fick "slita livet ur sig" för att visa att man "dög". Separat omklädningsrum gick att ordna ibland men inte alltid. Flickorna har tagit detta på olika sätt.

Alla tre flickorna intygar att inga som helst obehagligheter av något slag som haft med deras kön att göra har förekommit. Två flickor anser sig ha blivit helt accepterade så småningom. Den tredje flickan blev aldrig kvitt känslan av en osynlig mur mellan henne och de övriga.

Lärarna har uppfattat flickornas närvaro i klasserna mycket positivt under teoridelen. Deras närvaro hade en lugnande inverkan på klassen i övrigt. De lärare som var yrkesverksamma i vanliga fall tyckte att flickornas inställning "att alltid lärde man sig något" var berömvärd, särskilt med anledning av att man misstänkte att flickorna aldrig någonsin skulle komma att arbeta med vissa moment som man lärde ut.

Intervjuer med personal i arbetslagen ger vid handen att man har en något kluven inställning till flickorna. Man anser att flickorna passar bra för vissa uppgifter inom fältet, till exempel skötsel av parker och idrottsanläggningar. Höstgrävning i lerjord "hård som betong" och anläggningsarbeten passar de däremot mindre bra för, därför att man bedömer att de saknar den fysiska råstyrka som krävs. På arbetsplatser där det förekommer tunga och mindre tunga arbetsuppgifter blir det i praktiken så, att man ger de lättaste arbetsuppgifterna till flickorna. Man är inte intresserad av kvinnlig arbetskraft som drar ner ackordet. Man tycker inte att det är frågan om

någon jämställdhet om män indirekt ska tvingas slita ut sig i förtid genom att "ta ett tag extra" år ut och år in, för att man tvunget ska ha anställda av kvinnligt kön.

Sex elever från Yrkessärskolan deltog i projektet. Yrkessärskolan hade möjlighet att ställa två resurslärare till förfogande. Man valde att inte informera hela gruppen om att Yrkessärskolans elever fanns med förrän efter ett tag, när det hade inträffat små incidenter i form av till exempel tydligt visad irritation och glåpord. En lärare var teorilärare och satt därför med under en del lektioner under teorin vintertid. Vissa timmar hade denne lärare separat undervisning med eleverna, då han gick igenom och förklarade närmare sådant som tagits upp under lektionerna. Den andre läraren åkte runt i arbetslagen under praktiken och pratade med pojkarna om sådant som de behövde få närmare förklarat för sig.

Yrkessärskolan hade en del fritidsaktiviteter för sina elever. Lärarna försökte tänka på att de här eleverna ju inte gick på Yrkessärskolan längre och därför inte heller var med på förekommande aktiviteter. Man försökte beakta detta och tog med sig pojkarna på bio, café och restaurang ibland. En gång gjorde man en Danmarksresa. Man deltog också i en danskurs. Ambitionen var att försöka visa på vad man kan göra på fritiden.

Tre av de fem pojkar som fullföljde projektet har intervjuats. I stort sett är de positiva till utbildningen. Praktiken är man nöjd med. Teoriundervisningen upplevdes som svår att följa ibland. Att ha två resurslärare till sitt förfogande var ett stort stöd. Man tycker emellertid att den differentierade lönesättningen var orättvis. I den frågan har de stöd av resurslärarna och studierektorn vid Yrkessärskolan.

Uppfattningen om resurslärarnas insatser går isär bland Gatukontorets personal och hos Komvux lärare. Man kan urskilja kritik av två slag; dels sådan som handlar om ren misskötsamhet, dels sådan kritik som torde botten i oklara och t.o.m. orealistiska uppfattningar om vad en resurslärare rimligen kan åstadkomma i en sådant här projekt.

Förutom Winter⁵⁴⁰ har också Ingram och Schneider talat om hur de **signaler** en åtgärd sänder ut också får konsekvenser för resultatet av en åtgärd, dvs. **hur målgrupper reagerar** på olika sätt att "styra" eller "behandla" dem.⁵⁴¹ Social fostran var en av hörnstenarna i projektet som knappast undgått någon. Det finns elever som reagerat mot att man såg på elevgruppen som "ligister" och det finns elever som reagerat mot en arbetarmoral som inte bara omfattar uppträdande på arbetsplatsen, utan även hela livsstilen.

En av hörnstenarna i projektet var "social fostran" eller "fostran till goda samhällsmedborgare". Konkret innebar detta att man i pressmeddelandet inför SYLVA-projektet skrev om "följande nya grepp: - - - Höga effektivitetskrav - närvaro, prestation och uppträdande - - - ". På Gatukontorets personalavdelning har man förklarat att detta innebär att gå upp på morgonen, passa tider och i princip "göra sitt" som alla andra anställda. Jämför följande formuleringar⁵⁴²:

Syftet var således att finna ett så socialt samhällsekonomiskt och riktigt sätt som möjligt att genomföra sysselsättningsåtgärder för ungdom. En påtagligt förtydligad kravsituation på ungdomen bedömdes som angelägen.

Man talar också om:

- - - en anpassning till en normal social arbetsgemenskap, vilket bedöms som mycket viktigt. Detta innebär också att ungdomarna från början ställs inför samma effektivitetskrav som vår ordinarie personal."

Man ville att projektet skulle ge:

ungdomarna sådan kunskap och arbetslivserfarenhet att de blir konkurrenskraftiga och kan sugas upp av den ordinarie arbetsmarknaden.

Det handlar också om förhållandet till droger. Man är medveten om att förvaltningen är mycket "maskulin" till sin karaktär och att normerna stannar vid vad man själv betecknat som kanske något "kärva" innehåll. Enligt Gatukontorets personalavdelning var det ca 20 av de 93 ungdomar som en gång började SYLVA-projektet som hade allvarliga problem. 13 bland dessa tvingades sluta med motiveringen "misskötsamhet". 7 personer anser man sig ha stöttat och uppmuntrat så att de kom in i gängse levnadsbanor och de fullföljde också projektet.

Innebörden av "social fostran" var att ungdomarna skulle så långt det var möjligt ha samma rättigheter och skyldigheter som övriga anställda. Ett led i detta var att ungdomarna skulle få avtalsenlig lön under praktikperioderna. Men diskussionen om vilket lönesystem man skulle tillämpa höll på att stjälpa hela projektet. Dels var det en fråga om hur mycket pengar ungdomarna skulle tjäna, dels var det en fråga om att finna en lönekonstruktion som passade Gatukontorets dåvarande ackordslönesystem. Det var känsligt att ha ackordslön för beredskapsarbetare eller dess motsvarighet,

och det var svårt att hitta en konstruktion som var acceptabel och rättvis både ur ungdomarnas och de anställdas synvinkel. Skulle man ha tillämpat lärlingsavtalet hade den ackordsdel som ungdomarna arbetat ihop tillfallit arbetslaget, vilket i praktiken inneburit att man fått en löneglidning på ca 20 %, vilket Gatukontoret inte ville riskera. En sådan löneglidning trodde man det skulle bli mycket svårt att komma bort ifrån efter det att projektet upphört. Vid Socialförvaltningens Arbetsbyrå bedömde man det som viktigast att beredskapsarbetare tjänar lika mycket som sina arbetskamrater, inte att de tjänar lika mycket som alla andra beredskapsarbetare. Dessutom räknade man med att ett "högt" löneläge skulle locka ungdomar som hade förutsättningar att klara av projektet. Fackklubben vid Gatukontoret ansåg att ungdomarna borde få en lön som det gick att försörja sig på, så att projektdeltagarna inte tvingades söka kompletterande socialbidrag under tre år.

Innan projektet startade hösten 1982 hade fackklubben och Gatukontoret tecknat avtal om ersättningen som i korthet innebar att villkoren kopplades till ett redan befintligt avtal, det s.k. hjälparavtalet CAK 508 samt enligt de särskilda bestämmelser som fanns för premielön. Med mindre än sex månaders praktik fick man 75 % av ackordet och resterande 25 % tillföll arbetslaget med tanke på den tid och det besvär övriga lagmedlemmar fick sätta till för handledning och instruktioner. Mellan 6 och 12 månaders praktik medförde 85 % av ackordet och mer än 12 månader gav fullt ackord.

Stadskansliets personalpolitiska avdelning bereder ärenden åt den politiskt tillsatta Personalnämnden. Formellt ska Personalnämnden godkänna avtal som fattats. På Stadskansliet såg man deltagarna i SYLVA-projektet som lärlingar och man ansåg att Yrkesutbildningsavtalet (det s.k. "lärlingsavtalet") skulle gälla för dem som för andra lärlingar i kommunen. Men det visade sig snabbt att Gatukontoret och fackklubben bundit upp sig så hårt till varandra i den här frågan att det i princip var omöjligt att riva upp avtalet. Den ombudsman på Svenska kommunalarbetsförbundet som var med i diskussionen ansåg att den sociala ambitionen med projektet var riktig och stödde därför fackklubbens hållning om avtalsenlig lön.

Det skiljde 5:80/tim. mellan Yrkesutbildningsavtalet och den lön ungdomarna fick under den första teoriperioden. När de sedan kom ut i praktik blev lönen några kronor högre. Fritidsförvaltningen tillämpade månadslön för sina anställda och när ungdomarna gjorde sin praktik där, fick de avtalsenlig lön enligt Fritidsförvaltningens avtal.

Efter förhandlingar kom man fram till att ersättningen till Yrkesläroverkets

elever skulle vara ca 5:- lägre jämfört med den ersättning som de andra ungdomarna fick under det första teoriavsnittet. Ersättning under praktikperioden fastställdes efter individuella bedömningar. Fr.o.m. juni 1983 fick tre elever 37,5 % av ackordet, en elev fick 25 % av ackordet och två elever fick nöja sig med baslönen. Som kompensation fick arbetslaget ett tillskott motsvarande den procentsats av ackordet som ungdomarna fick. Från Yrkessärskolans sida kunde man aldrig riktigt förstå eller acceptera att deras elever skulle ha lägre ersättning under teorin. Dels ställde Yrkessärskolan upp med resurslärare, dels ansträngde sig deras elever oerhört mycket för att följa undervisningen, vilket man inte tycker kan sägas om alla som var med i projektet. Den här frågan och en närgången och individuell bedömning av prestation under praktiken var föremål för förhandlingar vid åtminstone nio olika tillfällen. Konsekvensen blev att eleverna förutom att ha lägre ersättning än övriga under teoridelen också fick finna sig i olika ersättning sinsemellan under teorin. På Gatukontoret har man förklarat detta med att lönerna under teori och praktik följs åt på så sätt att lönen under teorin alltid måste vara lägre än under praktiken, därför att man läser ju teori för att sedan bli en bättre yrkesarbetare. Eftersom Yrkessärskolans elever hade olika multiplikator och därmed olika lön under praktiken fick detta återverkningar på ersättningen under teorin. Detta är något som man aldrig riktigt förstått eller accepterat från Yrkessärskolans sida.

När det gäller löneförhandlingarna och Gatukontorets ackordslönesystem

Just lönesättning och Gatukontorets ackordslönesystem har jag diskuterat med flera personer från Arbetsbyrån på Socialförvaltningen, Gatukontoret, Svenska kommunalarbetsförbundet och Stadskansliet. Det finns flera protokoll från dessa förhandlingar. När jag sedan frågade de som arbetade i lagen, om de ansåg att avtalet kompenserade dem för att de hade praktikanter med i laget, framkom bilden av ett informellt lönesystem eller "en modern form av slaveri" som någon kallade det. Någon förklarade att ackordssystemet med tillhörande prislista var en kvarleva från förr, när man hade stora jobb som var lämpliga att sätta ackord på. Men skulle man ha tillämpat prislistan torde timlönen inte ha blivit mer än 11:-. Under senare år har det snarare varit frågan om att som man sa "skriva ihop pengarna". Man skötte arbetet helt enkelt och gjorde successivt upp med arbetsledarna. Man jobbade på ett visst sätt och skrev på ett visst sätt. Det var helt enkelt frågan om ett informellt lönesystem, där alla parterna kände till spelreglerna. Systemet stod och föll med arbetsledarnas goda vilja att manipulera detsamma. d projektet.

På Gatukontoret fick man tillfälle att kommentera den eventuella förekomsten av ett informellt lönesystem, men till skillnad från pojken i sagan om kejsarens nya kläder var ingen beredd att säga sanningen, men man förnekade inte att det kunde förhålla sig på det här viset. Det kan tilläggas

att månadslön infördes på prov efter SYLVA-projektets slut.

strid för från Arbetsbyråns

Hela diskussionen om lönesättning förefaller på något sätt ha varit mest "ett spel för gallerierna". Eftersom lönefrågan var så viktig i det här projektet, tyckte jag det var rimligt att försöka ta reda på om avtalets konstruktion var sådan att man ute i arbetslagen ansåg sig kompenserad för att man ställde upp för ungdomarna som praktikanter. Men egentligen var det en onödig fråga att ställa. Lönediskussionen var frustrerande framför allt för Yrkessärskolans lärare och elever, som aldrig riktigt förstod den, men konsekvenserna framstod som djupt orättvisa.

situation som skolan erbjuder

Litteraturen tar upp olika förklaringar till att någonting har gått snett vid implementeringen. Rothstein hävdar att projekt eller åtgärder blir verkningslösa om de inte uppfattas som legitima hos de som förväntas stå för genomförandet eller hos målgruppen.⁵⁴³ SYLVA-projektet åtnjöt stor legitimitet hos Gatukontorets och Fritidsförvaltningens respektive ledning och personal. Systemet med olika AMS-lag som upphörde om inte förr så efter sex månader tyckte man inte var bra. Utbildning och placering av ungdomarna en och en i olika arbetslag var en fungerande modell som den kollektivanslutna personalen gärna ställde upp på.

man tror att det var rektorn

Inom facket tyckte man att beredskapsarbete var "en hemsk anställningsform" på grund av dess tillfälliga karaktär. SYLVA-ungdomarna betraktade man som blivande arbetskamrater. Man var införstådd med Gatukontorets nyrekryteringsbehov. Man anade också konturerna av en gymnasial utbildning för park- och anläggningsarbetare, vilket man tyckte var bra eftersom man bedömde att det skulle höja statusen för hela yrkesgruppen. "nda" mycket praktiska

stryka på foten.

På kollektivsidan hördes ett par kritiska röster om att SYLVA-projektet hade givit en något bitter eftersmak eftersom det kunde uppfattas som att det "lönat sig" att vara misskötsam och sedan komma med i projektet och ha företräde till anställningar framför skötsamma elever som gått t.ex. bygg- och anläggningsteknisk linje i gymnasieskolan. Någon tyckte detta var så provocerande att han sa "Det är ju nästan att tömma landet på folk." Någon annan sa "Gatukontoret får inte bli en uppsamlingsplats för folk med problem." "Det får inte vara för jävligt. Det måste ju finnas andra myndigheter till det." Man framhåller hur viktigt det är att tänka på att man arbetar med anbudsförfarande, inför andra förvaltningar och uppdragsgivare och sist men inte minst allmänheten.

skaffa sig avgångsbetyg

Däremot åtnjöt inte SYLVA-projektet någon större legitimitet hos Länsarbetsnämnden i Göteborg. Något sent ansökte man om bidrag för

beredskapsarbeten för 3 år. Från Länsarbetsnämnden gav man svaret att man inte kunde binda upp sig för 3 år, då budgeten beroende på konjunkturerna löpte på ett år i taget. Man undrade också om inte SYLVA-projektet snarare var av socialpolitisk än arbetsmarknadspolitisk karaktär. Kommunens tjänstemän har klart låtit förstå att man nog fick känna på att man trampat Länsarbetsnämndens folk på tårna i och med att man inte förankrade projektet ordentligt från början. Någon inom Arbetsmarknadsverket har sagt: "Man drar inte igång sådana verksamheter om man inte in-formerar den som är högst ansvarig för arbetsmarknadspolitiken i stan". Så småningom beviljades medel för beredskapsarbeten under en period för hela gruppen ungdomar som deltog i SYLVA-projektet. Det ställde sig svårt för att inte säga omöjligt att få reda på vad som verkligen låg bakom beslutet; Länsarbetsnämndens egen bedömning av utrymmet i budgeten eller om kommunens kontakter med den ny tillträdde socialdemokratiska regeringen medfört att Länsarbetsnämnden mer eller mindre fick direktiv "uppifrån" att anslå medel.

Frågan om statsbidrag till beredskapsarbeten var inte oviktig eftersom man bundit upp sig för ett system med avtalsenliga löner till ungdomarna. Att få ner lönekostnaden genom att göra en lärlingsutbildning av det skulle blivit svårt ur arbetsrättslig synpunkt då lärlingar inte kunde uppbära premielön dvs. ackordsersättning. Skulle man slopat ackordsersättning till ungdomarna, hade Gatukontoret drabbats av en löneglidning på 20 % eftersom ungdomarnas arbetsinsats skulle tillfallit arbetslaget. Facket var också mycket för avtalsenlig ersättning av sociala skäl, och man trodde sig därför inte om att få facket att ändra sig och gå med på lärlingslöner.

Bristande legitimitet för projektet ledde alltså till att man inte fick så mycket statsbidrag, men projektet genomfördes ändå därför att kommunen tog på sig kostnaderna. Man behöll systemet med avtalsenlig lön men kommunen tog på sig merparten av kostnaderna. För att försöka lindra verkningarna av det här dyrbara projektet försökte man finna praktikplatser som inte ställde sig alltför dyrbara.

Lundquist har sammanfattat förutsättningarna för lyckad implementering med att man måste **förstå**, **kunna** och **vilja** genomföra projektet.⁵⁴⁴

Jag är inte riktigt klar över i vilken utsträckning som man på Komvux **förstod** de ursprungliga sociala ambitionerna med projektet. På Komvux har man sagt att man är medveten om att man är till för de som behöver kompensera utbildning och kunskaper. Syftet med SYLVA-projektet var inte enbart att ge ungdomar med svag ställning på arbetsmarknaden en yrkesutbildning. Målsättningen var vidare än så i och med att man ville åstadkom-

ma en yrkesutbildning med omfattande praktiska inslag förmedlad av förvaltningarnas egen personal. Man ville skapa en utbildning så olik den vanliga skolan som möjligt och man ville erbjuda den till ungdomar som inte funnit sig tillräkta inom det vanliga skolväsendet. Jag är som sagt var inte riktigt klar över hur väl införstådd man egentligen var med projektets målsättning, när man så villigt ställde upp och hjälpte Gatukontoret att foga in utbildningen i sitt etappsystem.

Gatukontoret både förstod målsättningen och hade kunnat avstå från att foga in projektet i Komvux etappsystem. Men när det stod klart att möjligheten fanns, villde man inte eller förmådde inte avstå från detta. Det är också oklart om man från början insåg vilka förändringar som faktiskt krävdes i form av t.ex. nivågruppering av eleverna för att det skulle fungera. Det är oklart om man hade överblick över vilka konsekvenserna skulle bli.

Gatukontoret villde heller inte - just då ska man kanske tillägga - tillstå att man hade ett formellt ackordslönesystem med vidhängande prislista och ett informellt lönesystem där man "skrev ihop" pengarna. Månadslön infördes ju på prov efter SYLVA-projektets slut, och jag antar att det fanns en lång förberedelsestid bakom detta. Med tanke på den envisa kamp man förde med kommunen för att ungdomarna skulle få avtalsenlig lön och de många löneförhandlingar med facket som detta också gav upphov till, är det något av en historiens ironi att det ackordslönesystem man utgick ifrån egentligen inte fanns. Vad ungdomarna egentligen fostrades till blev i praktiken hur man handskas med överordnade och ett informellt lönesystem framför att uppfylla villkoren för att uppbära avtalsenlig ackordslön fastställd vid legala och formella förhandlingar.

När det gäller både rekryteringen av ungdomar och anställningar efteråt är det nog så att Fritidsförvaltningen som ju drogs med i projektet av Gatukontoret, aldrig kände det djupa ansvar för projektets sociala ambitioner som Gatukontoret gjorde. Gatukontoret behövde få tillgång till praktikplatser hos Fritidsförvaltningen, förvaltningarna hade också ett etablerat samarbete sedan tidigare innebärande man regelrätt köpte tjänster av varandra och Gatukontoret delade gärna med sig av all sin erfarenhet av utbildning. Från Fritidsförvaltningens sida är man mycket tacksam för allt positivt som SYLVA-projektet inneburit. Men det verkar ändå som om man från Fritidsförvaltningens sida haft ett mer instrumentellt förhållande till hela projektet, framför allt dess mer sociala inslag. Detta kan möjligen åtminstone delvis förklaras med att Fritidsförvaltningen är en ung förvaltning bildad på 70-talet, medan Gatukontoret har sina rötter från 1863 noga daterat. Av naturliga skäl var naturligtvis erfarenheten något mindre jämfört med Gatukontorets och det innebar kanske förmågan till att både

kunna och vilja ställa upp på projektet blev något mindre.

Lindensjö och Lundgren har nämnt ett sätt att undgå det frestande i att leta efter "syndaböcker" som "fördärvade" projektet, nämligen att försöka anlägga ett **institutionellt perspektiv** på hur organisationer fungerar.⁵⁴⁵ Genom att försöka förstå den "lämplighetslogik" som avgjorde hur olika aktörer kom att ställa sig under projektets olika faser kan man också förstå utvecklingen bättre. Personal utvecklar rutiner och förhållningssätt beroende av många orsaker som kan vara både uppenbara och fördolda. Olsen har påpekat att chanserna för att en ny verksamhet ska lyckas ökar om uppgiften inte avviker alltför mycket från befintlig verksamhet. Organisationer har en tendens att "anpassa" uppgiften till sin egen verksamhet, snarare än att själva anpassa sig till nya utmaningar.⁵⁴⁶

Det finns inga uppgifter om Gatukontoret har större erfarenhet än Fritidsförvaltningen av att ha personer som bedömts ha någon form av problem i sin verksamhet. Men Gatukontoret förefaller ha tagit det största ansvaret både vid rekrytering och senare anställning, medan man på Fritidsförvaltningen framhållit krav från två fackförbund att rekrytera ungdomar som "fungerar".

När det gäller löneförhandlingarna och Gatukontorets ackordslönesystem är det mycket befogat att börja tala om institutioner. Trots ett formellt lönesystem hade det någon gång, okänt när, utvecklats ett informellt lönesystem som alla var medvetna om, och som var det som faktiskt gällde. Men trots detta levde det formella lönesystemet kvar i så hög utsträckning att man förde regelrätta förhandlingar där man utgick från detta.

Att genomföra en treårig yrkesutbildning och dessutom foga in den i Komvux etappsystem, kan man nog säga var en uppgift som låg utanför Gatukontorets men även Fritidsförvaltningens erfarenheter och ansvarsområden. Desto annorlunda uppgift ju svårare blir det att få den att fungera, kan man förmoda. Det är oklart hur mycket man egentligen **förstod** vad en gymnasial anknäpning av projektet egentligen krävde. När Gatukontoret upptäckte att egna behov gick att tillfredsställa inom projektets ramar, så gjorde man det. Gatukontorets gamla önskemål om att inrätta en specifik gymnasielinje kom att väga tyngre än de ursprungliga utbildningsambitionerna med projektet.

Förutom data om hur **implementeringen** gick till har Winter pekat på hur **målen** fastställdes och **beslutet** kom till samt **målgruppernas reaktion** på ett projekt **tillsammans** förklarar vad som hände med ett projekt och projektets effekter.⁵⁴⁷

Beslutet om SYLVA-projektet var ett beslut om ett projekt som man tagit strid för från Arbetsbyråns, Gatukontorets och Fritidsförvaltningens sida med facket absoluta stöd. De svåra frågorna att lösa var den omhuldade principen avtalsenlig lön i det här fallet i form av ackordslön, finansieringen av projektet som också fördyrades i och med att man frångick systemet med lärlingslöner och oron för hur man skulle undvika att alla skulle anse sig fast anställda efter projektidens slut.

Målen var att göra en god insats för arbetslösa ungdomar genom att förmedla en praktisk yrkesutbildning som skiljde sig från den utbildningssituation som skolan erbjuder, samt att passa på och skraddarsy en utbildning som inte fanns i det reguljära utbildningssystemet, och som man misslyckats att få utbildningsväsendet att anordna.

Studier av implementeringen av SYLVA-projektet har visat att det fanns en inbyggd konflikt i vad som visade sig vara motstridiga mål i den aktuella verkligheten. På Gatukontoret hade man en gammal önskan om att få till stånd en utbildning i park- och landskapsvård med bygg- och anläggningsteknik inlagd på schemat. Trots ihärdiga försök och hjälp av dåvarande rektorn från Julius Holms gymnasium hade man misslyckats med detta och man tror att det var rektorerna vid trädgårdsskolorna som utifrån snäva intressen av fortsatt elevunderlag, satt sig emot alla förslag till en ny utbildning. Nu öppnades emellertid en möjlighet att foga in SYLVA-projektet i Komvux etappsystem och viljan att tillmötesgå detta gamla önskemål var stor hos framför allt en av studierektorerna vid Hisingens kommunala vuxengymnasium. Men läroplaner och praktiska problem som var naturliga eftersom projektet redan startat gjorde att idén om en "annorlunda" mycket praktisk utbildning förmedlad av kunnigt yrkesfolk fick stryka på foten.

Eleverna reagerade mot att projektets bärande idé sveks som beskrivits ovan, och man hade mycket litet att sätta emot. Dock uppfattades Gatukontorets och Fritidsförvaltningens lärare som mer jämlika än Komvux lärare som i en del fall beskylls för vad som kan sammanfattas med "lärarfasoner". I sammanhanget måste dock påpekas att informationen till Komvuxlärarna var bristfällig och det är nog inte lätt att möta en elevgrupp som förväntat sig att slippa "vanliga lärare".

Jag tycker resultatet talar för sig själv, nämligen att endast 5 av de 58 ungdomar (av ursprungligen 93) som fullföljde projektet måktade med att skaffa sig avgångsbetyg 2 (dvs. gymnasial yrkesutbildning inom Komvux system). 4 av dessa hade redan avgångsbetyg från 2-årig linje i gymnasieskolan, så för dem måste engelska, svenska, matematik och samhällskunskap

ha inneburit en repetition.

Dessutom reagerade nog en del mot den anda eller den stil som rådde på förvaltningarna. Ramarna för hur man skulle vara - även utanför arbetsplatsen - upplevdes som ganska snävt satta av en del ungdomar.

Slutsatser

SYLVA-projektet är ett avgränsat specifikt projekt som genomfördes av två förvaltningar som har andra uppdrag än att arrangera utbildning. I det här fallet är det befogat med implementeringsanalys ur ett top-down - perspektiv för att ta reda på hur genomförandet gick till; vad var det som eventuellt främjade respektive hindrade implementeringen i något avseende.

Man kan säga att det var flera problem som man försökte avhjälpa med SYLVA-projektet, dels handlade det om rekrytering av specialutbildad arbetskraft, dels handlade det om att utveckla goda former för att ta emot människor - i det här fallet arbetslösa ungdomar - som brukar bli föremål för beredskapsarbete. SYLVA-projektet hade alltså flera **mål**, vilket också innebar en inbyggd konflikt från början. Arbetsbyråns (enda) problem var att finna bra projekt för arbetslösa och skoltrötta ungdomar. Gatukontoret försökte däremot slå flera flugor i en smäll; förutom de som jag upplever det mycket äkta sociala ambitionerna med projektet, ville man också lösa ett rekryteringsproblem och utbildningsproblem som hängde ihop med avsaknaden av utbildningslinje omfattande både parkvård och anläggningsteknik.

Trots att många mål uppnåddes med projektet, tycker jag ändå att det är befogat att tala om ett **genomförandemisslyckande**. Projektidén att göra en praktisk utbildning för skoltrötta "problemungdomar" med den egna personalen som lärare och förebilder sveks, när projektet införlivades i Komvux etappsystem med femgradig betygsskala i svenska, samhällskunskap, matematik och engelska.

Detta genomförandemisslyckande förstår man bättre om man tänker på att organisationer också är institutioner. Det som händer beror ofta på vad som bedöms som lämpligt på den nivå där en fråga avgörs. Nya uppgifter som bedöms som annorlunda blir gärna omformulerade för att passa in i verksamheten.

SB-projektet (Socialbidragsprojektet)

I början av 80-talet började man inom Göteborgs kommun diskutera att man fått ta över ett allt större ansvar för de arbetslösa från staten med anledning av kommunernas yttersta ansvar jämlikt Socialtjänstlagen.⁵⁴⁸ Mellan åren 1981 och 1984 hade socialbidragskostnaderna mer än fördubblats i fast penningvärde räknat. Man anade en komplex problematik bakom arbetslösheten i många fall, men man hade också konstaterat att flera tvingades uppbära socialbidrag p.g.a. arbetslöshet och ett otillräckligt transfereringssystem. Man befarade också att samhällets samlade resurser inte användes på bästa sätt. Många gånger tycktes "den högra handen inte veta vad den vänstra gör". Socialtjänstens samarbete med Arbetsförmedlingen lämnade en hel del övrigt att önska.

Förutom insikter om arbetslöshetens och socialbidragsberoendets negativa inverkan på människor, visade ekonomiska beräkningar att oavsett om man fick 75 % eller 50 % i statsbidrag, skulle det löna sig för kommunen att förmedla beredskapsarbeten i stället för socialbidrag p.g.a. minskade socialbidragskostnader och ökade skatteintäkter. Detta bidrog till ett kommunalt hävdande av arbetslinjen.

1983 respektive 1985 satte man igång två försöksprojekt, som innebar att pengar öronmärktes för ett antal beredskapsarbeten, s.k. **SB-platser** (Socialbidragsplatser) för socialbidragstagare. Det lägre statsbidraget om 50 % utgick. De ekonomiska motiven bakom inrättandet av platserna är framträdande. Genom att erbjuda beredskapsarbetena till socialbidragstagare som belastade den kommunala budgeten till skillnad från de som uppbar A-kassa på statens bekostnad, räknade man t.o.m. med en liten förtjänst i form av minskade socialbidragskostnader och ökade skatteintäkter. Målgrupp var klienter som samtidigt var aktuella som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen, och som antogs inte ha några omfattande problem förutom arbetslöshet. Det betonades att projektet skulle medge möjligheter till att utveckla och förbättra samarbetet mellan socialkontor och arbetsförmedlingskontor. Det var meningen att Arbetsförmedlingen skulle dela med sig av anvisningsrätten till beredskapsarbeten. Det var tänkt att SB-platserna skulle vara ett instrument att ta till i gemensamma ärenden. Fr.o.m. 1986 kom öronmärkta pengar för SB-platser att ingå bland kommunens sysselsättningspolitiska åtgärder.⁵⁴⁹ Hösten 1988 uppdrog Göteborgs Stadskansli åt Sociologiska institutionen att göra en utvärdering av SB-projektet. Man ville låta göra en longitudinell studie som skulle belysa projektdeltagarnas arbetsmarknadsförhållanden och sociala status före respektive efter det att man haft en SB-plats. Avsikten var att försöka fånga in samtliga deltagares situation före, under och efter åtgärden, för att sedan kunna göra jämförelser

mellan delgrupper. En mindre intervjustudie var också planerad, men kom senare att slopas främst p.g.a. brist på tid och pengar.⁵⁵⁰

Studien lades upp som en **måluppfyllelseutvärdering**, där måluppfyllelse kom att handla om 1) människor kom ut på arbetsmarknaden efter en SB-plats, 2) om människor "kom ur systemet" med avseende på kontakter med Socialtjänsten och Arbetsförmedlingen, 3) om man nådde rätt målgrupp.

Utvärderingen lades alltså upp så att man skulle kunna följa **individuella karriärvägar**.⁵⁵¹ Ett kodschema utarbetades där ca 60 variabler skulle ge uppgifter om personliga data, utbildningsbakgrund, arbetskarriär. När det gällde kontakter med Socialtjänsten och Arbetsförmedlingen, missbruk, sjukdomar/besvär, kriminalitet/våld, oföretagsamhet/anpassningsproblem kodades uppgifter från både Socialtjänsten och Arbetsförmedlingen. Överensstämmelsen i dokumentationen jämfördes sedan. Uppgifter i akterna kodades på en blankett, se Bilaga.

I uppdraget ingick att göra en studie av alla personer som någon gång haft en SB-plats under åren 1983 fram till början av 1989.⁵⁵² Deltagarna i de första försöksprojekten är också med i den här utvärderingen. Ett betydande bortfall gjorde att studien kom att omfatta 434 personer, varav 177 är kvinnor.⁵⁵³

Studien var **inte** tänkt som en organisationsstudie. Dock gjordes intervjuer för att syftet med SB-platserna skulle framgå litet bättre. Intervjuerna skedde med de handläggare som arbetade med arbetslösa och samverkan med den andra myndigheten.⁵⁵⁴ Intervjuerna hade mer karaktären av samtal som behandlade frågor som rörde: Vad är bra respektive mindre bra i samarbetet med den andra myndigheten? Vad behöver ändras? Hur gör man det? De uppgifter som framkom under dessa intervjuer samt det faktum att SB-projektet, som var avsett för människor utan reella arbets hinder, visade sig i hög utsträckning ha kommit människor med mycket svår och långvarig problematik till del, gjorde det angeläget att närmare sätta sig in i de båda myndigheternas huvudmannaskap, lagstiftning, uppgifter och ansvarsområden, historik, samt de förändringar som skett under 80-talet. Särskilt handläggningsrutinerna föreföll angelägna att titta närmare på.

Om man i efterhand försöker "läsa om" utvärderingen av SB-projektet och ställa frågor i enlighet några **olika** utvärderingsperspektiv finner vi att litet olika bilder kommer att framträda. Vissa frågor blev heller aldrig ställda, och konsekvenserna av detta är inte minst intressant.

Tillämpning av måluppfyllelsemodellen

Enligt **måluppfyllelsemodellen** sker utvärderingen mot programmets egna mål, och man tar reda på om avsedda effekter uppnåtts som en kausal följd av insatsen.⁵⁵⁵ SB-projektets mål definierade av Socialtjänsten var:

- 1) Målgrupp var socialbidragstagare utan reella arbetshinder.
- 2) Man ville snabbt få dessa människor "ur systemet", så att de inte blev beroende av socialbidrag.
- 3) Socialtjänstens och ytterst kommunens ekonomi skulle förbättras i och med att socialbidragskostnaderna skulle sjunka och skatteintäkterna öka i och med att en grupp människor kom i beredskapsarbete.
- 4) Samarbetsformerna med Arbetsförmedlingen skulle utvecklas. Arbetsförmedlingen skulle dela med sig av anvisningsrätten.

Frågan man ställer sig sedan är om dessa mål uppfylldes:

1) SB-platserna kom inte rätt målgrupp till del. Över hälften var eller hade varit föremål för **allmänt bistånd** när de fick SB-platsen.⁵⁵⁶ Ca 2/3 hade ett eller flera problem av typen missbruk, sjukdomar, kriminalitet, anpassningsproblem. 3/4 hade ingen eller ringa arbetslivserfarenhet sedan tidigare. 67 % hade haft mer eller mindre kontinuerlig kontakt med Arbetsförmedlingen under 2-10 år. Ytterligare 19 % hade haft kontakt mer än 10 år. 39 % saknade egen bostad.

2) Man kan inte säga att de som fick SB-platser därefter kom "ur systemet" i meningen att kontakterna med Socialtjänsten och även Arbetsförmedlingen upphörde. Endast 23 % hade någon form av anknytning till arbetsmarknaden efteråt. 72 % uppbar socialbidrag efter SB-platsen. Bland de 32 % som var aktuella i **allmänt bistånd** var 1/3 aktuell upp till 5 år efteråt. 13 % bland de som inte var aktuella i **allmänt bistånd**, när de fick sin SB-plats, aktualiserades efteråt. 38 % hade kontakt med Arbetsförmedlingen 1-3 år efteråt. Ytterligare 11 % hade kontakt mer än 3 år efteråt.

3) Man kan näppeligen hävda att SB-platserna (som det utgått ett lägre statsbidrag för) bidrog till att socialbidragskostnaderna reducerades. Trots att hänsyn tagits till att det tar 2 månader till första löneutbetalningen, befanns ändå 26 % ha uppburit socialbidrag under tiden man hade en SB-plats. 72 % av hela gruppen uppbar socialbidrag efter SB-platsens upphörande. Bland de 23 % som återfanns i "arbetsfären" efteråt hade drygt hälften också fått socialbidrag vid något tillfälle. 32 % var aktuella i allmänt bistånd och knappt hälften avskrevs, när de fick sin SB-plats, vilket också inneburit kostnader för Socialtjänsten.

4) SB-platserna medförde inte att samarbetet mellan Socialtjänsten och Arbetsförmedlingen förbättrades i någon större utsträckning. Även om många mer eller mindre goda försök till förbättrat samarbete gjorts, tycks SB-platserna ha spelat en mindre roll i sammanhanget. Flera andra samverkansprojekt har också ägt rum. I samband med de två första försöksprojekten planerade man kurs om Arbetsmarknadsverket för Socialtjänstens personal. I en del fall tycks kurserna ha blivit av. Anvisningsrätten till beredskapsarbeten, i det här fallet SB-platser tycks oftast ha legat kvar hos Arbetsförmedlingen. I en del fall har Arbetsförmedlingen beskyllts för att använda platserna till andra kategorier sökanden. Det har t.o.m. visat sig att man i alla fall på ett socialkontor över huvud taget inte känt till platserna! På den arbetsförmedling, som man samarbetar med, har man uppgivit för mig att SB-platserna använts till arbetssökande med läkarintyg och remisser.

Måluppfyllelseutvärdering säger dock inget om **bieffekter**, vilket kan vara rent vådligt, då bieffekterna kanske är det mest intressanta att undersöka närmare. Måluppfyllelsemodellen som berör **avsedda effekter** bör därför utvidgas till att omfatta såväl **icke avsedda men förutsedda** som **icke avsedda och icke förutsedda effekter**.⁵⁵⁷

Några **icke avsedda**, men **förutsedda** effekter har jag inte uppgifter om i fråga om SB-projektet.

Däremot fick SB-platserna en del effekter som **inte** var vare sig **avsedda** eller **förutsedda**. Inte mindre än 12 % fick någon form av s.k. skyddad anställning efteråt. Det kunde röra sig om t.ex. lönebidragsanställning, anställning inom Bohusgruppen. SB-platsen var då ett led i en planering

vars slutliga mål var att finna en lämplig permanent sysselsättning bland de offentliga åtgärder som stod till buds. Vidare har SB-platserna använts som en form av arbetsprövning för att se om någon över huvud taget klarar av ett arbete med allt vad det innebär i fråga om att passa tider, fungera med andra människor osv. I en del fall har man ansett det vara befogat att testa vad man uppfattat som klienters "arbetsvilja", och om man inte bedömt den som tillfyllest har det förekommit att socialbidrag dragits in. Det har också hänt att en SB-plats hänvisats för att ge sysselsättning i avvaktan på fängelsestraff. Vid något tillfälle avbröt någon t.o.m. SB-platsen, för att det var dags att avtjäna straff.

Projektet är att betrakta som misslyckat eftersom dess målsättningar inte uppfyllts, men det kanske trots allt var lyckat för de klienter som fick SB-platser. Jag håller med Vedung och Winter som framhåller det legitima i att demokratiskt fattade beslut om insatser utvärderas utifrån de officiella målsättningarna. Måluppfyllelsemodellen har anklagats för att hänsyn bara tas till om åtgärden haft en inverkan eller ej. Själva genomförandet av åtgärden ägnas inget intresse. Modellen har ansetts som ett uttryck för en oreflekterad tro på att politiker styr över neutralt verkställande förvaltningspersonal.⁵⁵⁸

Då uppdraget att utvärdera SB-projektet var att följa individuella karriärvägar för att se vilka grupper som SB-platserna fungerade bäst för och en organisationsstudie inte ansågs nödvändig, har jag valt att i pedagogiskt, men även polemiskt syfte tillämpa måluppfyllelsemodellen kompletterad med data om bieffekter och senare **kontrastera** dessa resultat med de som en implementeringsanalys kan ge. I den måluppfyllelseutvärdering som jag försökt mig på i efterhand, utgår jag från SB-projektets egna mål som också handlade om utvecklat samarbete hos personalen på de olika myndigheterna. Men i utvärderingsuppdraget ingick inte punkten 4, utan bara punkterna 1-3 enligt ovan.

Om en organisationsstudie inklusive studie av genomförandet inte anses nödvändig, menar jag att man torde förutsätta att förklaringar till resultatet står att finna på individnivå (läs klientnivå). Det är kanske inte så konstigt att man mer eller mindre outtalat tänkte i de banorna, eftersom samhällets ansträngningar för att avhjälpa arbetslöshetens konsekvenser, i många fall tagit sig formen av åtgärder mot "individproblem".⁵⁵⁹ Men detta kan också medföra risker för "blaming the victim", om samhällets hjälp inte anses ha förvaltats på bästa sätt av mottagarna. Slutsatserna som man kan dra av den här utvärderingen blir då att klientgruppen var så "svag" att man kanske inte kan räkna med bättre resultat i form av att ha kommit ut på arbetsmarknaden efter SB-platsen. Man kan naturligtvis förklara detta med att

rätt målgrupp (utan större arbetshinder) inte fanns. Det finns oftast något djupare och allvarigare problem i bakgrunden hos de som uppbär socialbidrag⁵⁶⁰ och att människor med de problem som den här gruppen uppvisade naturligtvis har mycket svårt att komma in på arbetsmarknaden. Oavsett konjunkturerna finns alltid en grupp arbetslösa socialbidragstagare. Detta kommer man aldrig ifrån.⁵⁶¹

Men den här utvärderingen säger ingenting om varför de klienter som torde ha svårast att hävda sig på arbetsmarknaden fick dessa beredskapsarbeten, när de var avsedda för en grupp där det inte förelåg arbetshinder. Den säger heller ingenting om under vilka former de fick en SB-plats. Ingram och Schneider,⁵⁶² men även Winter⁵⁶³ har uppmärksammat oss på att det är viktigt att undersöka vilka signaler en åtgärd ger. Hur reagerar målgrupper på olika sätt att styra eller hjälpa dem? Rothstein har nämnt vikten av åtgärders legitimitet för att de ska fungera.⁵⁶⁴

Om en utvärdering ska ha en förklarande ambition, vilket jag tycker den bör ha, bör man också se på vad som hänt mellan beslut om åtgärd och resultat. Genomfördes beslutet om åtgärden? På vilket sätt? Är resultatet en konsekvens av åtgärden? I nästa avsnitt diskuteras därför vad en studie av implementering av SB-projektet kan ge.

Tillämpning av implementeringsanalys

Implementeringsperspektiv ur ett **top-down - perspektiv** utgår från det formella beslutet och undersöker dess förverkligande. Först och främst tar man därför reda på vad det var som hindrade, vad det var som inte fungerade så att SB-platserna kom rätt målgrupp till del, och fick avsedda effekter. (Bristande) implementering blir ett styrningsproblem. Många försök har gjorts för att lista vad som måste till för att det ska fungera. Lundquist har sammanfattat det som en fråga om att tillämparen ska förstå, kunna och vilja genomföra beslutet.⁵⁶⁵ Implementeringsforskare har också uppmärksammat problemen med flera organisationer inblandade i ett projekt.⁵⁶⁶

Winter har tagit upp att förutom ett intresse för personalen ("street-level bureaucrats") och den genomförande organisationen är det viktigt att titta på hur målen formulerades och beslutet om ett projekt en gång fattades, samt målgruppernas reaktion.⁵⁶⁷

Lipsky har skrivit om hur **policy** snarare **utvecklas** av handläggande personal än verkställs enligt officiella intentioner, under arbetsförhållanden som kännetecknas av ganska stor handlingsfrihet för personalen, mycket arbete

och krav på snabba beslut men begränsade resurser, motstridiga förväntningar och en något oklar roll för handläggaren, ibland förekommande hot och när nya beslut om en officiell policy avviker från ordinarie verksamhet på ett markant sätt.⁵⁶⁸ Han skriver om nödvändigheten av "**a twin focus**" vid implementeringsstudier. Å ena sidan bör vi följa hur centrala policybeslut når fram till den (lägre) nivå, som ska omsätta policybeslutet till handling, å andra sidan bör vi studera personalens (i Lipskys terminologi "street-level bureaucrats") arbetssituation och i vad mån deras arbete påverkas av nya policybeslut.⁵⁶⁹ En studie i Lipskys anda utgår därför från handläggarnas konkreta vardagsverklighet. Hur ser den ut? Vilka uppgifter har man och hur löser man dem? På vilket sätt passar eller passar inte en ny åtgärd in i verksamheten?

Data om hur hela idén med SB-platserna förankrades i respektive organisation är begränsade, då detta inte ingick i utvärderingsuppdraget. Däremot finns uppgifter om hur handläggande personal beskriver sin uppgift och sin arbetssituation, de prioriteringar som görs, de lösningar som tillämpas. Det finns också uppgifter om hur man använt SB-platserna.

En första fråga som man kan ställa sig är om SB-platserna passade in i Socialtjänstens verksamhet. Man kan säga att sociallagstiftningen traditionellt har gjort skillnad mellan "värdiga" respektive "ovärdiga" klienter. Med andra ord har man velat skilja mellan de som vill och de som inte vill arbeta.⁵⁷⁰ Klienternas bristande motivation att förvärvsarbeta är ett föga studerat men ett ofta framfört argument, när man diskuterar orsaker till att uppbära socialbidrag. De som hellre diskuterar strukturella orsaker bakom socialbidragets omfattning undviker däremot gärna att diskutera klienternas motivation till att arbeta.⁵⁷¹ I Socialtjänstlagens förarbeten framhålls att man ska kunna beviljas socialbidrag utan att detta är förenat med villkor om insatser av annat slag från Socialtjänstens sida. Men å andra sidan är inte Socialtjänsten helt utan rätt att ställa vissa krav, t.ex. att anmäla sig på Arbetsförmedlingen vid arbetslöshet.⁵⁷²

Både svenska och utländska undersökningar har visat att socialarbetare ofta inte tillräckligt väl klarlagt klienternas relation till arbetsmarknaden. Man har haft en benägenhet att underskatta arbetslöshetens betydelse för klientens situation och socialbidrag har fått kompensera svårigheter att komma tillrätta med såväl strukturella som individuella problem.⁵⁷³

Socialtjänsten har också ett ansvar för behandling och rehabilitering.⁵⁷⁴ Pettersson har påpekat det paradoxala att nästan inga klienter får den hjälp som de behöver. Hon menar att detta beror på en felsyn som säger att alla klienter har omfattande personliga problem som det är Socialtjänstens

uppgift att hjälpa till att lösa. Därför har man ofta beviljat ekonomiskt bistånd tillsammans med " - - - problembearbetning på ett mer personligt plan."⁵⁷⁵ Pettersson hävdar att ca två tredjedelar av klienterna inte har större problem än den genomsnittliga befolkningen. När det gäller den resterande tredjedelen som verkligen har allvarliga problem så blir det inte så mycket tid över för kvalificerade hjälpinsatser. Däremot menar Pettersson att Socialtjänstlagen jämfört med tidigare ger unika möjligheter att verkligen sätta klienten i centrum. Kvalificerat socialvårdsarbete bör utgå från klienternas verkliga behov definierade av dem själva.⁵⁷⁶

Hans Berglind har skrivit om Socialtjänsten och de arbetslösa. Han har poängterat att Socialtjänsten framför allt ska hävda intressena hos de arbetslösa

- - - som har svårt att hävda sig i en renodlad marknadsekonomi. Det är alltså inte Socialtjänstens uppgift att företräda marknad-sintressena utan snarare att söka skapa en motvikt.⁵⁷⁷

Socialtjänsten har alltså sedan gammalt ett något klivet förhållande till de arbetslösa. Fram till modern tid, 1982 närmare bestämt, hade arbetslösa ingen rätt till socialhjälp, men kommunerna kunde frivilligt betala ut socialhjälp. 1982 fick alla rätt till socialbidrag oavsett orsak till hur behovet uppstått och om behovet inte kunde täckas på annat sätt.⁵⁷⁸ Efter Socialtjänstlagens ikraftträdande har man konstaterat att lagen har behövt tid på sig för att få genomslag.⁵⁷⁹ Men kravet på att man ska försöka bidra till sin egen försörjning genom att söka arbete har ingalunda fallit bort.⁵⁸⁰ Bland tjänstemännen t.o.m. ökade den andel som var för tvångsåtgärder vid "arbetsovillighet" mellan åren 1973 och 1983.⁵⁸¹

Passade SB-platserna in i Arbetsförmedlingens verksamhet? Den krispolitik som socialdemokraterna började föra under 30-talet innebar att staten tog på sig ett större ansvar för sysselsättningen.⁵⁸² En aktiv arbetsmarknadspolitik ersatte tidigare arbetslöshetspolitik.⁵⁸³ Arbetsmarknadspolitiken har därför blivit en del av den nationella ekonomiska politiken. De arbetsmarknadspolitiska insatserna ska vara selektiva för att på bästa sätt åstadkomma snabb anpassning mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft respektive arbeten.⁵⁸⁴ Då Allan Larsson tillträdde som generaldirektör 1983 deklarerade han också sin syn på arbetsmarknadspolitiken som en del av den ekonomiska politiken. Arbetsförmedlingen skulle vara till för alla, både arbetssökande och arbetsgivare skulle kunna förvänta sig att få sina legitima intressen beaktade vid kontakter med Arbetsförmedlingen.⁵⁸⁵

Det faktum att SB-platserna kom att användas för en helt annan målgrupp

än den avsedda, få personer, närmare bestämt en knapp fjärdedel kom ut på arbetsmarknaden igen, SB-platserna användes i en del fall som arbetsträning tyder på att SB-platserna såsom de var tänkta passade dåligt in i respektive myndighets verksamhet. Det var väl knappast realistiskt att förvänta sig att Socialtjänsten med sitt rehabiliteringsansvar men också historiska drag av njuugg och kluven inställning till de arbetslösa skulle använda SB-platserna till andra klienter än de man ville hjälpa, men även i förekommande fall "sparka igång". Man kan nog heller inte förvänta sig att Arbetsförmedlingen som varit utsatt för stora effektivitetskrav under 80-talet skulle använda SB-platserna till Socialtjänstens klienter utan problem, som ju måste betraktas som lika konkurrenskraftiga som andra kategorier sökanden. Enligt uppgifter som framkom i den här utvärderingen och tidigare forskning har Socialtjänstens hållning gentemot både de arbetslösa och Arbetsförmedlingen varit ambivalent.⁵⁸⁶ Vilka grupper som ska få tillgång till socialbidrag respektive beredskapsarbeten har varierat historiskt över tid.⁵⁸⁷ Mot bakgrund av Socialtjänstens och Arbetsförmedlingens historiska arv och nuvarande uppgifter var nog SB-platserna inte någon särskilt legitim åtgärd, som därför inte fick något fotfäste i någondera organisation. Rothsteins efterlysning av studium av åtgärders **legitimitet** framstår vid den här utvärderingen som mycket befogad, när man vill förstå varför en åtgärd slog fel.⁵⁸⁸

Ingram och Schneider för en diskussion om betydelsen av vilka **signaler** som vissa åtgärder ger för hur målgruppen reagerar.⁵⁸⁹ Winter har också tagit upp detta.⁵⁹⁰ Såväl **typ av åtgärd** som **typ av målgrupp** har också betydelse för hur tillämpningen av åtgärder går till. I utvärderingen av SB-projektet gjordes inga intervjuer med målgruppen. Just när det gäller utvärdering av projekt inom Socialtjänsten är det befogat att diskutera **social konstruktion av målgrupper**. Varför valdes en viss målgrupp framför en annan, vilken typ av åtgärd valde man och vad ville man uppnå med just detta val av åtgärd. Vad kan val av målgrupp och åtgärd ha medfört för verkställande personals möjlighet och framför allt beredvillighet att genomföra åtgärden?

Den målgrupp som valdes ut var att betrakta som en positivt uppfattad grupp, som inte tillhörde de avvikande eller svaga i samhället. Den åtgärd som valdes, nämligen att ge beredskapsarbete i stället för bidrag, motiverades med omsorg om gruppen arbetslösa utan reella arbetshinder. Åtgärden var avsedd att fungera som draghjälp för dessa människor att komma ut på arbetsmarknaden igen. Man räknade också med att lägre socialbidragskostnader och ökade skatteintäkter i och med att man på ett ganska enkelt sätt hjälpte vissa grupper ur socialbidragssystemet. Man kan alltså säga att det var frågan om ett rationellt beslut sedan man räknat på olika alternativ. Man fann t.ex. att det var lönsammare för kommunen att låta socialbidrags-

tagare få SB-platserna jämfört med de som uppbar A-kassa som ju var en statlig ersättning.

Hade rätt målgrupp fått platserna, dvs. klienter utan några större arbets hinder, så kanske man kunnat förvänta sig att de syften med projektet som handlade om minskade socialbidragskostnader, och att få människor "ur systemet" hade uppfyllts. SB-platserna hade kanske fungerat för de människor som de var avsedda för. Detta vet vi ingenting om.

I sammanhanget inställer sig en fråga om rätt målgrupp över huvud taget fanns. Under åren 1983-1988 ökade antalet hushåll med socialbidrag, samtidigt som antalet kvarstående arbetssökande minskade på Arbetsförmedlingen och antalet lediga platser ökade. Dessa siffror gäller Göteborg.⁵⁹¹ Ökat socialbidragstagande och minskad arbetslöshet noterades också för åren 1983 - 1986 för riket i sin helhet.⁵⁹²

I en undersökning av hur Socialtjänstens intentioner förverkligats efter ett år i fyra kommuner, fann Ulla Pettersson att närmare två tredjedelar bland klienterna inte hade mer omfattande problem (inklusive missbruksproblem) än befolkningen i övrigt. Deras huvudsakliga problem var att de kommit i ekonomiska svårigheter, som de inte kunde lösa själva. Hon hävdar därför att traditionellt socialt arbete med det ekonomiska biståndet kopplat till individuella insatser skett utifrån en "felsyn" på klienter och deras förmodade problem.⁵⁹³ Detta till trots, har man inom Socialtjänsten i Göteborg betonat hur Socialtjänstlagens krav " - - - på helhetssyn och på en tidig bedömning av den sökandes problem - - - " förutsätter " - - - erfarna socialsekreterare." Man har gjort markeringen att arbetets art (dvs. en bedömning av behovet av ekonomiskt och annat bistånd) är sådan att socialsekreterare är att föredra framför andra personalkategorier.⁵⁹⁴

Om "rätt" målgrupp fanns, om det fanns en grupp arbetslösa utan andra problem än just arbetslöshet är mycket svårt att uttala sig om. Inom Socialtjänsten i Göteborg tycks man utgå från att många som söker socialbidrag även har andra problem eftersom man så starkt betonar att "erfarna socialsekreterare" ska ta emot nybesöken på socialkontoren. Om Pettersson har rätt i att det bara är en tredjedel som har allvarigare problem, så skulle det ju ha funnits ganska många som inte hade problem att välja bland.

Hela idén med SB-projektet torde vara såpass annorlunda i jämförelse med Socialtjänstens verksamhet, att en omsorgsfull förankring i organisationen hade varit nödvändig. Uppenbarligen har man misslyckats med att motivera den här åtgärden eller kanske inte ens beaktat vikten av att göra det. Något

tillspetsat kan man säga att SB-platserna omvandlades från att ha varit en positiv åtgärd avsedd för en positivt definierad grupp till att åtminstone ibland bli en sanktion för en negativt definierad grupp, nämligen arbetslösa vars arbetsvilja ibland varit ifrågasatt. Det finns uppgifter i materialet som tyder på att SB-platsen åtminstone ibland använts som en sanktion i stället för möjlighet. Detta kan kanske också förklara det dåliga resultatet att så få lyckats tillgodogöra sig SB-platsen på ett bra sätt. Många började aldrig på sitt beredskapsarbete, flera började, men slutade. Bland de som fullföljde perioden, var det ju en knapp fjärdedel som hade någon kontakt med arbetsmarknaden efteråt.

Om man enligt **top-down - traditionen** ser det hela som ett **styrningsproblem** kan man nog säga att personalen vare sig inom Socialtjänsten eller Arbetsförmedlingen förstod syftet med SB-platserna. Den bärande idén bakom SB-platserna tycks aldrig ha förankrats ordentligt i någondera organisationen. Jag saknar närmare upplysningar om detta. Alla som intervjuats har ställt sig mycket frågande till att SB-platserna skulle förmedlats till klienter och arbetsökande utan problem i någon form. Beredskapsarbeten tar man alltid till för att hjälpa människor till praktik och erfarenheter, som de annars inte skulle få möjlighet att skaffa sig.

Socialtjänsten tycks ju alltid ha haft en något kluven inställning till de arbetslösa. I vilket fall som helst ville man inte ge SB-platser till andra klienter än de som man bedömde behövde hjälp till sysselsättning och i förekommande fall även behövde "tvingas bort" från socialbyrån och ut på arbetsmarknaden. I stället för att ge SB-platserna till klienter som man bedömde skulle klara sig själva, när konjunkturen vände, föredrog man försöka "få loss" en SB-plats till klienter, som annars aldrig skulle få en chans att pröva på ett arbete.

Arbetsförmedlingen varken ville eller kunde ge SB-platser till andra än de som hade svårt att konkurrera om ordinare arbeten. Under 80-talet betonades arbetsgivarnas rätt att få sina legitima intressen av en fungerande förmedlingsverksamhet tillgodosedda vid sina kontakter med Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen besväras ständigt av Socialtjänstens klienter som man inte anser sig ha vare sig resurser eller skyldighet att arbeta med. Man dras in som någon slags "extern kontrollinstans" som legitimerar utbetalning av socialbidrag, vilket förutsätter aktivt arbetsökande hos klienterna.⁵⁹⁵ Man har nog helt enkelt varit tvungen att ta till SB-platserna till denna kategori sökanden, som man över huvud taget inte haft någonting annat att erbjuda, men som Socialtjänsten "skickat över".

Sammanfattningsvis kan man nog påstå att SB-platserna i sin ursprungliga

utformning hade låg **legitimitet** inom både Socialtjänsten och Arbetsförmedlingen.

De kriterier som Lipsky anger för att **policy** snarare **utvecklas** än genomförs efter centrala beslut kan man säga gäller för både Socialtjänstens och Arbetsförmedlingens verksamhet som genomförs av "**street-level bureaucrats**". Socialsekreterarna har viss handlingsfrihet i sitt arbete då Socialtjänstlagen är en ramlag. Bristande resurser (i form av t.ex. möjligheter till att förmedla arbetsträning, sysselsättning, arbete) men krav på snabba beslut är också typiska inslag i deras arbete. Man kan nog förutsätta att SB-platserna som var avsedda för klienter utan problem, kan ha haft svårt att hitta sin adressat i en verksamhet som präglas av hur litet som finns att ta till för de mest utsatta i vårt samhälle. Socialarbetarrollen är både svår och dessutom ifrågasatt. Socialarbetare känner sig många gånger frustrerade. Det har förekommit hot med dödlig utgång i vårt land. Det är också känt sedan de stora satsningarna på ungdomsarbetslöshet i början och mitten av 80-talet att arbetsmarknadspolitik i praktiken kommit att bli socialpolitik.⁵⁹⁶

Även platsförmedlarna på Arbetsförmedlingen har handlingsfrihet i sitt arbete, och en anhopning av arbetssökande, som man inte har tillräckligt med vare sig arbete eller utbildning att erbjuda. Handläggarnas roll har varit något oklar, när det gäller vems intressen man ska tillgodose; arbetsgivarnas eller de arbetssökandes. Betoningen har varierat under decennierna. Under Allan Larsson tid som generaldirektör var Arbetsmarknadsverket utsatt för stora krav på förändringar av verksamheten. Det har rört sig om effektivisering och ett förtydligande av Arbetsförmedlingens uppgift att tillgodose arbetsmarknadens (läs arbetsgivarnas) krav.⁵⁹⁷

Koordineringsproblemen mellan flera organisationer som ska samverka vid genomförande av offentliga åtgärder har implementeringsforskningen också uppmärksammat.⁵⁹⁸ SB-platserna kom till för att underlätta mycket välkända samarbetsproblem som fanns mellan Socialtjänsten och Arbetsförmedlingen.

Det förefaller inte som om Arbetsförmedlingen delade med sig av anvisningsrätten i någon större utsträckning. Av både akter och intervjuer att döma har många socialsekreterare inte ens känt till att deras klienter fått en SB-plats. I akterna står att klienten fått "arbete", "vikariat", "beredskapsarbete". En socialsekreterare som arbetade i ett samverkansprojekt mellan arbetsförmedlingens lokalkontor i just den stadsdelen, kände över huvud taget inte till SB-platserna! När socialsekreterare känt till SB-platserna har man mer eller mindre fått be Arbetsförmedlingen "släppa till" en sådan

plats.

Inom Socialtjänsten har man blivit mycket medveten om att det är just Socialtjänsten som behöver Arbetsförmedlingen och inte tvärtom. Detta tycker man är en något nonchalant inställning från Arbetsförmedlingens sida, då socialsekreterarna tycker att det finns all anledning för båda myndigheterna att "dra åt samma håll", dvs. få människor i arbete.

Socialtjänsten är kanske den myndighet som Arbetsförmedlingen haft allra svårast att samarbeta med.⁵⁹⁹ Ett av de stora problemen är när man vill låta vissa klienter bli föremål för yrkesvägledning och platsförmedling på Arbetsförmedlingen.⁶⁰⁰ Man tycker att socialsekreterarna många gånger uppfordrar klienter att anmäla sig som arbetssökande långt innan rehabilitering är vare sig påbörjad eller avslutad. Man vill att en klient ska vara "färdigrehabiliterad" av Socialtjänsten innan det kan bli aktuellt med insatser från Arbetsförmedlingens sida. Man vill att den arbetssökande ska vara i stånd att ta ett anvisat arbete eller tillgodogöra yrkesvägledning och utbildning. Inom Socialtjänsten ser man många gånger kravet på att söka arbete lika mycket som ett led i rehabiliteringen som ett slutmål. Man vill i en del fall använda kravet på aktivt arbetssökande i form av personligt besök på Arbetsförmedlingen som en kontrollåtgärd, då rätten till socialbidrag är beroende av att man står till arbetsmarknadens förfogande. Men man har medgivit att hänvisning till Arbetsförmedlingen också kan ha haft ett repressivt syfte ibland.

Det är nog inte riktigt förenligt med sakförhållandena att båda myndigheterna "egentligen har samma intressen" och "borde dra åt samma håll" som en del socialsekreterare anser. Arbetsförmedlingen är en statlig myndighet. Arbetsmarknadspolitiken är en del av den ekonomiska politiken.⁶⁰¹ Socialtjänsten är en kommunal myndighet som har ett yttersta ekonomiskt ansvar jämlikt paragraf 3 i Socialtjänstlagen för de som vistas i kommunen.⁶⁰² Dessutom har man ett behandlings- och rehabiliteringsansvar.

Inte minst viktigt är rekryteringen av personal och hur det dagliga arbetet går till inom respektive myndighet. Arbetsförmedlingens personal har tillerkänts stort ansvar att tillämpa flexibla lösningar för att möta en varierande arbetsmarknads krav. Rothstein har redogjort för den något specifika etableringen av Arbetsmarknadsverket, samt benämnt verket som en "socialdemokratisk kaderorganisation", där ideologisk motivation snarare än regelstyrning präglar verksamheten.⁶⁰³ Socialtjänstens personal har ägnat sig åt mycket kraftfulla professionsträvanden, som bl.a. resulterat i en ny disciplin "socialt arbete", inom vilken fyra professurer tillsattes mellan åren

1979-1984.⁶⁰⁴

Man kan säga att socionomernas tillkämpade yrkesstolthet manifesterad i kraftfulla professionssträvanden,⁶⁰⁵ den tradition av regeltillämpning sanktionerad av lagstiftningen fram till och med 1981,⁶⁰⁶ som dröjt sig kvar⁶⁰⁷ trots ny ramlagstiftning passat Arbetsmarknadsverkets personal och rutiner illa och ibland upplevts som nästan stötande. Man är påtagligt störd över vad man uppfattar som socialsekreterarnas "akademikerjargong" och nästan förakt för personal med annan bakgrund. Man tycker att socialsekreterarna många gånger är unga och oerfarna, använder sig av ett abstrakt språk, har orealistiska planer och kommer med färdiga lösningar som Arbetsförmedlingen ska effektuera. Man har inte uppfattat att socialsekreterarna varit allvarligt intresserade av samarbete, utan de vill i stället ha Arbetsförmedlingens hjälp att genomföra sina lösningar. Åminstone en platsförmedlare har känt sig reducerad till en som bara ska "skriva ut gula kort" (anvisningskort till beredskapsarbeten).

Beslutet om att inrätta SB-platser föregicks av en diskussion om ett dåligt arbetsmarknadsläge som resulterade i ett socialbidragsberoende för många människor och de negativa konsekvenser detta förmodades föra med sig för den enskilde. Trots en medvetenhet om de negativa sociala konsekvenserna av arbetslöshet är det de ekonomiska resonemangen som dominerar diskussionen vid planeringen av SB-platserna. Kommunen räknade med mindre utgifter för socialbidrag och ökade skatteintäkter. Man räknade till och med med en liten nettovinst. Därför föredrog man att SB-platserna reserverades för arbetslösa socialbidragstagare i stället för arbetslösa som uppbar A-kassa, eftersom A-kassan inte belastar den kommunala budgeten. Winter har uppmärksammat oss på att **beslutsberedning** kan få avgörande konsekvenser för implementeringen.⁶⁰⁸ Han nämner hur beslut fattade enligt "soptunnemodellen" som ju innebär att lösningar jagar problem lika ofta som tvärtom inte har så stora möjligheter att bli genomförda. SB-platserna förefaller vara en skrivbordskonstruktion gjord efter ekonomiska kalkyler, där kunskap om personalens uppgifter, arbetssätt och prioriteringar inte alls tagits hänsyn till. Vad man minst av allt tog med i beräkningen var nog att Socialtjänsten förutom att vara en formell organisation också ibland fungerar som en **institution** där tradition, historia, rutiner, det dagliga samspelet mellan människor bestämmer hur man arbetar. Om det dessutom har brutit i förankringen av åtgärden bland personalen, vilket det uppenbarligen gjort är det inte konstigt att SB-platserna inte användes för avsedd målgrupp.

Hur ser en studie ut utifrån **bottom - up - perspektivet**? Jag tycker man kan säga att Hjern och hans medarbetare har gått ett steg längre än Lipsky.

Lipsky betraktar beslut som existerande och legitima, men pekar på att verkligheten är så pass komplex, att i synnerhet de beslut vars innehåll skiljer sig från den ordinarie verksamheten tenderar att inte genomföras. Det gäller särskilt under arbetsförhållanden präglade av handlingsfrihet för personalen, otillräckliga resurser, oklar yrkesroll med motstridiga förväntningar m.m. Lipsky är medveten om att officiella besluts styrkraft är begränsad beroende på hur personalens vardagssituation på arbetet ser ut.

Hjern med medarbetare är inte bara intresserade av hur man arbetar, utan utifrån ett intresse för våra politiska institutioners relevans och giltighet vill man omformulera en fråga om hur man arbetar efter officiellt fattade beslut i någon form till hur man arbetar med **problemlösning**. Vem definierar och vem arbetar med att lösa vissa problem? Om det är de formellt ansvariga myndigheterna som definierar och verkar för att tillfredsställa vissa behov i samhället och om deras åtgärder spelar någon roll för hur problem angrips och löses blir här en öppen fråga. Om så skulle vara fallet, visar det sig ju som ett empiriskt resultat, om man väljer att studera problemlösning i stället för officiella besluts påverkan, styrkraft och efterlevnad.

Den övergripande **frågan** eller **policyproblemet** i Hjerns tappning lyder sålunda:

Hur arbetar man med arbetslösa klienter inom Socialtjänsten?

Om man hade formulerat frågan på det viset i stället för

Hur gick det för de som haft en SB-plats?

hade man funnit flera projekt inom Göteborgs Socialtjänst som syftade till att förbättra samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och Socialtjänsten, så att klienter skulle bli hjälpta till arbete eller utbildning, i stället för att fastna i en "rundgång" mellan myndigheterna.⁶⁰⁹

Hade utvärderingsuppdraget formulerats som en fråga om hur man arbetar med arbetslösa klienter hade man haft möjlighet att ta del av alla försök till insatser och just SB-projektets roll hade då framträtt i sitt naturliga sammanhang. SB-projektet i form av öronmärkta SB-platser tycks ha fungerat mindre bra som instrument för att få Socialtjänsten och Arbetsförmedlingen att samverka. SB-platserna nådde inte heller avsedd målgrupp, nämligen de med minst problem som skulle "räddas" från att fastna i vad man uppfattade som ett destruktivt socialbidragsberoende.

Den avgörande kritiken som kan riktas mot det här utvärderingsuppdraget

är att man band upp sig för en studie som skulle visa på individers karriärutveckling. Man tycks aldrig ha ifrågasatt att SB-platserna skulle tas i anspråk för andra än den avsedda målgruppen. På Stadskansliet blev man milt sagt oerhört förvånad, när det visade sig att så ändå var fallet. Då ville man gärna få ta del av de uppgifter som trots allt fanns om genomförande och handläggning. Men när man beställde utvärderingen tänkte man inte på att organisationer nödvändigtvis inte behöver fungera som byråkratier, dvs att högre nivåer beslutar medan lägre nivåer verkställer.

Man tycks på något sätt ha förutsatt, att samarbete mellan Arbetsförmedlingen och Socialtjänsten kom till stånd och att SB-platserna användes såsom det var tänkt. Vad man ville veta torde ha varit resultatet; vändes karriären så att man kom ut på arbetsmarknaden igen, är beredskapsarbete bättre än bidrag och i så fall för vilka grupper?

Men vad man aldrig tycks ha tänkt igenom är vad man egentligen ville veta:

Ville man veta om "öronmärkta" beredskapsarbeten (SB-platser som man godkänt ett lägre statsbidrag för) lönat sig ekonomiskt eller

ville man veta resultatet av insatser mot arbetslösa eller

ville man veta resultatet av vad man kanske trodde var den främsta satsningen på ett samarbetsprojekt mellan Arbetsförmedlingen och Socialtjänsten?

Slutsatser

Om man ska definiera SB-projektet som ett teorimisslyckande eller genomförandemisslyckande, anser jag att det var ett **teorimisslyckande**. SB-projektet förefaller vara något av en skrivbordsprodukt. Tanken var god, men man bortsåg från eller underskattade båda Arbetsförmedlingens och Socialtjänstens verksamhet och uppgifter. Det är oklart om målgruppen över huvud taget fanns. Än mindre beaktade man att organisationer också är **institutioner** där rutiner, vanor, kollektiva normer har ett stort och många gånger avgörande inflytande på arbetet. Något omedvetet tycks man ha förlitat sig på att Socialtjänstens organisation fungerade byråkratiskt så att beslutade projekt verkställdes.

Om mer än en organisation genomför ett projekt bör man vara uppmärksam på att organisationerna är olika. Deras uppgifter men även institutionella

drag kanske rent av går stick i stäv med varandra.

De **lärdomar** som jag tycker man kan dra av utvärderingen av SB-projektet och utformningen av det uppdrag som ligger bakom den utvärderingen, är att man bör tänka igenom vad man vill veta, ha en något mera ödmjuk och realistisk inställning till hur människor och organisationer fungerar, samt sist men inte minst en uppläggning som ger olika data utifrån litet olika perspektiv. Förutom att undersöka **effekter** och **effektivitet**, bör man också se på **åtgärdstyp** och **genomförande**. Det är också lämpligt att ställa sig frågan om åtgärden uppfattades som **legitim** eller ej av genomförande tjänstemän respektive de som var utsatta för den.

Utan uppgifter om implementering kan man inte förklara resultatet. Försöker man sig ändå på att förklara resultatet utifrån individuella karriärdata, innebär det ett ställningstagande på förhand om var man ska söka förklaringar, vilket jag nog tycker att man bör undvika.

7. SLUTDISKUSSION

Intresset för och behovet av utvärderingar hör ihop med tron på att förhållanden som upplevs som mindre önskvärda går att korrigera genom insatser av olika slag. Politiskt har man ofta förknippat utvärderingar med reformistiska strävanden. Att bedriva politik blev detsamma som att bedriva social ingenjörskonst. I stället för de stora sprången valde man att genomföra reformer i små steg under demokratiska former. Men det finns också de som vill betona att utvärderingstänkandet förutsätter ett liberalt samhälle, som innebär möjligheter att pröva olika idéers bärkraft.

Gemensamt för utvärderingar är tron på en rationalistisk diskurs. Det ska gå att göra rationella val mellan framtagna alternativ för att åtgärda sådant man vill ändra på. En utvärdering ska sedan visa om målen infriades, dvs. om de önskvärda förändringarna inträffade.

Traditionella utvärderingar brukar innebära en analys av om målen för insatserna uppfyllts, om insatserna har lett till önskvärda effekter. Man brukar också ställa sig frågan om valet av insats verkligen var ett effektivt val visavi andra alternativ till insatser. Man mäter därför tillståndet före respektive efter insatt åtgärd hos individer för att ta reda på om värdena på vissa intressanta variabler förändrats.

Denna utvärderingsmetod har sina begränsningar i och med att det är svårt att förklara om förändringar beror på insatsen eller andra faktorer. Man började därför använda sig av kontrollgrupper. Medan man lät en experimentgrupp bli föremål för en åtgärd blev kontrollgruppen utan och därefter jämförde man resultaten.

Svårigheterna med att mäta effekter består i att kunna isolera "nettoeffekten" av själva åtgärden från inverkan av andra faktorer inklusive undersökningen som sådan. Hur skiljer man mellan kausaltitet, dvs. när är en effekt en direkt följd av en åtgärd och korrelation, dvs. sammanfall mellan två tillstånd utan att det nödvändigtvis råder någon kausal relation mellan dem?

En insats kan också ge upphov till bieffekter, som kan vara väl så viktiga och intressanta att ta del av som de avsedda effekterna. En del bieffekter har man kunnat förutse i förväg. Men det finns också oförutsedda bieffekter. Dessa bör man vara särskilt observant på.

Utvärderingar har också kritiserats för teorilöshet. Ofta har man nöjt sig med att jämföra uppställda mål med utfallet av insatserna. En utvärdering

bör förutom att konstatera erhållna resultat också kunna förklara hur resultatet uppnåtts. Det man utvärderar måste sättas in i ett sammanhang. En utvärdering bör ge uttryck för test av en teori om orsaker till problem, hur man bäst åtgärdar dem och resultatet av insatta åtgärder.

Utvärderingar som mer utgår från målgruppernas behov och egen definition av sina problem och adekvat hjälp har också efterlysts. Allt mer raffinerade metoder som på olika sätt mäter den officiella policyns genomslagskraft förbiser lätt detta.

I litteraturen har man diskuterat vikten av att skilja mellan teorimisslyckanden och genomförandemisslyckanden vid utvärderingar. Teorimisslyckanden innebär att en åtgärd var felaktig givet teorier om orsak och verkan. Genomförandemisslyckanden innebär att åtgärden grundade sig på en i och för sig riktig teori, men någonting i genomförandet gjorde att åtgärden inte fick avsedd effekt.

Man har därför rekommenderat processtudier för att närmare undersöka på vilket sätt åtgärder leder till resultat. Genom att studera processen mellan insats och utfall kan man också dra slutsatser om det finns någon kausal relation mellan åtgärder och resultat. För att kunna uttala sig om effekter är en kausal följd av insatser räcker det inte med experimentgrupp och kontrollgrupp eller liknande metoder, utan man måste också undersöka hur implementeringen av en åtgärd gått till för att man ska kunna uttala sig om den verkligen orsakat vissa effekter.

Man har blivit mer och mer medveten om organisationernas kritiska roll för vad som blir av beslutade åtgärder. Organisationer fungerar inte alltid som byråkratier i betydelsen att beslut lojalt verkställs. I diskussionen om hur man gör utvärderingar har man blivit medveten om att man måste söka hjälp från implementeringsforskningen för att bättre komma till rätta med hur man studerar implementeringen av beslutade åtgärder. Implementeringsforskningen ger många uppslag till vad som bestämmer en "process", dvs. implementeringen av beslut. Implementeringsforskningen har främst bedrivits av statsvetare som ställt sig frågan varför demokratiska beslut uppenbarligen så lätt kommer på avvägar och inte resulterar i avsedda effekter. Vad är det som bestämmer politiken i betydelsen vem som får vad, när och hur vid fördelningen av värden i samhället?

Den tidiga implementeringsforskningen försökte genom ett antal fallstudier finna de avgörande variablerna för vad man antog vara goda besluts förverkligande. Medan listan av fallstudier och variabler blev allt längre misslyckades man emellertid med att utveckla en teori för lyckad implemen-

tering definierat som korrekt genomförande av beslut som sedan leder till önskade effekter.

Åtminstone i pionjärverket **Implementation** av Jeffrey L Pressman och Aaron B Wildavsky fanns också en medvetenhet om skillnaden mellan teorimisslyckanden och genomförandemisslyckanden. Med andra ord är det inte säkert att resultatet blir det avsedda även om beslut genomförs aldrig så bra, om åtgärden var felaktig i sammanhanget. En bristfällig problem-analys och rekommendation om felaktiga insatser kan aldrig rättas till genom "korrekt" implementering i enlighet med ursprungliga anvisningar.

Förutom ordentlig problemanalys och val av rätt åtgärd för rätt problem har man också intresserat sig för vilket budskap en åtgärd för med sig. Uppfattas offentliga åtgärder som kompensation eller straff eller kanske någonting annat? Vilka grupper utses till målgrupper för offentliga insatser och på vilka grunder? Det torde också vara av underordnad betydelse om åtgärder kan försvaras med i någon mening objektiv teori om orsak och verkan eller om genomförandet är korrekt om åtgärderna saknar legitimitet.

I den fortsatta implementeringsdiskussionen började man ifrågasätta den tidigare "mekaniska" synen på beslut och implementering. Man började se på distinktionen beslut och implementering som mindre tydlig. Beslut omformuleras och situationsanpassas under sitt förverkligande. Tjänstemän måste många gånger ha en viss handlingsfrihet för att få sitt dagliga arbete att fungera. De tjänstemän som möter allmänheten, på engelska har uttrycket "street-level bureaucrats" myntats, är i själva verket de som skapar eller formulerar organisationens policy.

Det problematiska med att flera organisationer eller förvaltningar många gånger är inblandade i olika program och just koordineringsproblematiken som följer av detta anses vara implementeringsforskningens förtjänst att det har uppmärksammats.

Man har insett att hierarkisk eller byråkratisk styrning av organisationer förekommer i läroböckerna men inte i verkligheten. För att studera verklighetens organisationer måste man bortse från hur det bör vara och i stället ta reda på det som är. Hur fungerar en organisation? Hur ser de informella relationerna ut? Var finns den reella kompetensen? Vilka är rutinerna?

Den hittills refererade implementationsforskningen som utgår från besluts förverkligande och organisationers funktionssätt kallas för top-down - perspektivet därför att man förutsätter hierarkiska relationer som sedan i

och för sig problematiseras. Nästa språng i implementationsforskningen kallas för bottom-up - perspektivet därför att det framstod som mindre självklart att hålla isär beslut och deras förverkligande. Man förutsatte inte hierarkiska relationer på samma självklara sätt längre. Hjern med flera kan sägas ha gått längst, då man helt bortser från officiella beslut och deras eventuella förverkligande. Syftet med den inriktningen är i stället att förutsättningslöst utgå från hur man löser ett problem. Detta tar man reda på genom att fråga vem som planerat åtgärder för att lösa ett problem, skaffat resurser, verkställt åtgärderna och utvärderat.

Inom den här traditionen är Hjern också uttalat intresserad av att delta i utvärderingsdiskussionen. Han presenterar en alternativ utvärderingsmodell som inte utgår från hur och i vilken utsträckning ett centralt mål uppfyllts, utan i stället omformuleras frågan till hur man löser problem eller behov.

Formella organisationer har också vad man skulle kunna kalla ett "institutionellt drag" som jag menar att man måste vara lyhörd för när man gör utvärderingar. Men traditionella utvärderingsmodeller är inte tillräckligt känsliga för detta. I kapitlet som beskriver traditionella utvärderingsmodeller och alternativ till dessa framgår att de flesta modeller handlar om raffinerade mätmetoder, samt behovet av mer kvalitativa data om vad olika berörda tycker och känner. Men organisationer är institutioner som många gånger är i förändring. De befinner sig under en "institutionaliseringprocess" som gör att nya institutioner eller med Rothsteins ord "normativa ordningar" etableras.

Den här avhandlingen har visat det intressanta och fruktbara i att kombinera traditionella studier av målluppfyllelse och effekter med studier av genomförande.

Det är både legitimt, försvarbart och nödvändigt att utvärdera om beslut om åtgärder verkligen fått avsedda konsekvenser. Jag håller med Vedung⁶¹⁰ och Winter⁶¹¹ som hävdar att medborgarna i ett demokratiskt samhälle måste få information om reformer verkligen medfört utlovade förändringar. Jag menar dessutom att oberoende av om avsedda effekter inträffat eller ej är det befogat att titta närmare på implementering av åtgärder och projekt.

Utvärderingen av SYLVA-projektet visar att även om resultatet av ett projekt förefaller vara ganska bra, är det ändå befogat att ta reda på hur implementeringen av projektet gått till. När man granskade genomförandet av SYLVA-projektet närmare visade det sig att hela projektidén om en "annorlunda" utbildning sveks, när projektet anpassades till Komvux etappsystem med femgradig betygsskala. Detta medförde stor olägenhet för

både ungdomar och vissa lärare. Även löneförhandlingar och lönesättning framstår som oförklarliga och ett spel för gallerierna eftersom ackordssystemet över huvud taget inte tycks ha fungerat i praktiken. Framför allt för Yrkessärskolans elever och lärare framstod kanske lönediskussionerna som en aning stötande. En studie av implementeringen medförde alltså att SYLVA-projektet kom i litet annan dager.

En studie av målgrupper och om insatser fick önskade effekter respektive en studie av genomförandet av åtgärderna kan medföra litet olika förklaringar till varför resultatet inte blev såsom det var tänkt.

Målgrupp för SB-projektet var klienter utan sociala eller socialmedicinska arbetshinder. Genom att låta dessa klienter få ett beredskapsarbete (SB-plats) skulle man underlätta för dem att återfå kontakten med arbetsmarknaden och de skulle inte bli kvar i ett socialbidragsberoende som under alla omständigheter betraktades som destruktivt såväl ur klienternas som kommunens synvinkel. Genom att snabbt få vissa grupper ur socialbidragssystemet skulle kommunen tjäna på detta ekonomiskt i form av uteblivna socialbidragskostnader och ökade skatteintäkter.

Det nedslående resultatet att bara ca en fjärdedel hade någon kontakt med arbetsmarknaden efter SB-platsen kan man naturligtvis förklara med att rätt målgrupp inte fanns, att klientgruppen var så "svag" att man kanske inte kan räkna med bättre resultat, att det oftast finns något djupare problem hos de som uppbär socialbidrag. Människor med de problem som den här gruppen uppvisade har naturligtvis mycket svårt att komma in på arbetsmarknaden. Man kommer aldrig ifrån att det alltid finns arbetslöshet både under högkonjunktur och lågkonjunktur. Jag tycker att dessa förklaringar är litet väl individinriktade. I värsta fall kan det bli frågan om "blaming the victim".

Man kan också välja att analysera SB-platserna i sitt organisatoriska och framför allt institutionella sammanhang. Vilka uppgifter har Socialtjänsten? På vilket sätt är Socialtjänstens uppgifter reglerade enligt Socialtjänstlagen? Vilken historia har Socialtjänsten? Vilka har myndighetens formella uppgifter varit historiskt över tid? Och hur pass väl passade ett projekt med SB-platser in i Socialtjänstens organisation tycker jag är en mycket befogad fråga att ställa sig vid en utvärdering. SB-platserna skulle dessutom vara en gemensam åtgärd för två organisationer nämligen Socialtjänsten och Arbetsförmedlingen.

SB-platserna var en åtgärd som konstruerades av tjänstemän på Stads-kansliet för att försöka få ner socialbidragskostnaderna. Att tro att beslutet om att låta klienter utan omfattande problem få dessa platser var mindre

väl genomtänkt. Som vi har sett präglas Socialtjänsten av en klugen hållning till de arbetslösa som många gånger tagit sig konkreta uttryck i att de som uppfattas som minst arbetsmotiverade anses som mest angelägna att "få igång" eller kanske till och med "sparka igång". Men Socialtjänstlagen ger också stöd för att hitta lösningar som passar varje enskild klient. Och det var inte klienter utan problem som man bedömde var i störst behov av en lösning på sin sysselsättningsituation. I stället var det de mest utsatta som man försökte hjälpa med en SB-plats.

Implementering underlättas inte när flera organisationer är inblandade. Samarbetsproblemen mellan Socialtjänsten och Arbetsförmedlingen var gamla och välkända. Problemen beror på att man har olika huvudman, olika uppgifter och olika sätt att rekrytera personal. Uppenbarligen vill det till mycket mer än en gemensam pott pengar för beredskapsarbeten att ta till i gemensamma ärenden för att underlätta samverkan. Av okända orsaker har Arbetsförmedlingen inte riktigt delat med sig av anvisningsrätten till SB-platser. Många gånger har man nog känt sig tvingade att ge SB-platserna till de "svåraste fallen" som man inte vet vad man ska erbjuda, men som Socialtjänsten kräver ska vara aktivt arbetsökande för att man ska kunna bevilja socialbidrag.

Konstruktionen av SB-platser ger uttryck för en övertro på kapaciteten hos formella organisationer att genomföra beslutade åtgärdsprogram. Formella organisationer fungerar sällan som sådana. Däremot är de ofta institutioner med utvecklade rutiner, kollektiva värderingar om hur verksamheten ska skötas. Det är nog rimligt att hävda att SB-platserna var en åtgärd som gick stick i stäv med både Socialtjänstens och Arbetsförmedlingens verksamhet och dagliga problem som tjänstemän inom de båda myndigheterna möter.

Utvärderingen av SB-projektet visar också hur viktigt det är att tänka igenom vilken fråga som man egentligen vill ha besvarad. Det förrädiska i tron på att beslutade åtgärder verkligen används i sammanhang såsom avsett framträder här med all önskvärd tydlighet. Vid en utvärdering måste man noga ha tänkt igenom om man vill veta effekterna av ett speciellt projekt, eller om man vill veta hur det har gått för en viss målgrupp. Det är givetvis berättigat att vilja veta resultatet av ett visst projekt. Vid sådana utvärderingar kan man t.ex. vara intresserad av om "öronmärkta pengar" är väl använda pengar. Men om man är mer intresserad av hur ett problem hanterats, hur en målgrupp blivit föremål för åtgärder av olika slag, bör nog utvärderingsfrågan omformuleras.

Ett "lyckat" projekt i meningen att man nådde uppställda mål borde föranleda frågan för vem projektet eller åtgärden var lyckad. Var den lyckad

ur myndighetens synvinkel eller målgruppens? Blev målgruppens situation verkligen bättre? Hade man satt sig in i deras situation ordentligt och var åtgärden relevant?

Just SB-projektet är bra för att diskutera fruktbarheten av en annan utvärderingsmodell som utgår från problemlösning. Om man i stället för att utvärdera effekterna av SB-projektet hade undersökt hur man arbetade med arbetslösa klienter inom Socialtjänsten, hade man kunnat samla in empiri om all verksamhet för arbetslösa socialbidragstagare. Om SB-projektet hade varit relevant i ansträngningarna att få arbetslösa klienter ut på arbetsmarknaden hade det naturligtvis visat sig som ett empiriskt resultat. Vid en sådan studie hade SB-projektets roll i verkligheten framgått på ett tydligt sätt.

SUMMARY

Social steering is typical for modern societies irrespective of ideology. According to Göran Therborn (1991a) social steering refers to an effort to change people's behavior and change the circumstances for people's life opportunities.

Social engineering in the well known interpretation by Karl Popper (1962) refers to piecemeal efforts to change society, in contrast to "utopian engineering" which risks the development of totalitarian societies. Using "piecemeal engineering" means a trial and error method with the possibility to change what seems not to work out.

The development of "social rights" or "social citizenship" is something new and typical for this century. In the western world with a capitalist economy "social rights" refer to issues dealing with education, social policy, and public health as a part of the public sector.

There are different explanations as to why welfare states have developed. The explanations include the logic of industrialism and the demise of agrarian society which makes public responsibility necessary, "politics matter" which usually means the strength of leftist parties and unions, the conflict about the share of the surplus in a capitalist society, and the bureaucracy itself has an interest in initiating welfare reforms.

Sweden is recognized as a good example of social steering and social engineering. The distinct Swedish model is a general one covering everyone in the society. There are few exceptions from the right of benefits, but most of the benefits are income related.

During the 1930's when the 44 year long ruling era by the Swedish Social Democratic Party started, it was regarded as important to avoid the old paternalistic welfare model, a liberal selective model which stigmatized the needy, and the German antisocialist model created by Bismarck. In Sweden a general model assuring social rights was the preferred one. A bureaucratic model in the public administration would guarantee everybody his/her rights even if the Minister of Social Affairs, Gustav Möller, was distrustful of the conservative office staff. In some cases he preferred his own Department of Social Affairs, the newly established Bureau of Work or the unions to assume responsibility for some reforms which were called "insurances" in order to accentuate that it was a kind of social right related to your situation in society.

During the last 20 years in Sweden the bureaucratic model has been replaced by a model which gives directives as to which goals are important to accomplish, but there are different alternative ways to do it. Different actors influence the content of the implemented law.

Organizations are regarded as instruments for interests. An organization, administration, or political administration should fulfill the interests of a group (e.g. the owners, the leading committee, the politicians) independent of the office staff's own interests. Issues are supposed to be well discussed and analyzed in a rational way before reaching a decision.

Weber's bureaucratic model (Weber, 1987) has dominated the discussion in organization theory, administration, and political democracy. Organization theory developed as a controversy over Weber's concept of "bureaucracy". But Weber did not claim that a bureaucratic model was economically efficient. For Weber bureaucracy means "formal rationality", an individual at a certain position in a bureaucracy will carry out his/her duty in the same way as another individual would do in the same position. Bureaucratic behaviour is predictable. When you deal with the bureaucracy the consequences are predictable in relation to what the problems concern.

A presentation of well known critics of Weber will follow. Merton (1959) argues that the bureaucratic model based on "precision, reliability, efficiency" results in a blunt personality among bureaucrats who working in accordance with regulations forget that they are working with individuals. This can result in unintended functions - "dysfunctions". Simon (1971) distinguished "the economic man" from the "administrative man". The latter means somebody who "satisfices" ("satisfy" + "suffice") because nobody has the ability to deal with all information before a necessary decision. Lindblom (1959, 1979) talks about "incrementalism" referring to a way of getting a decision through after considering every interest. Cohen, March and Olsen (1972) discuss "organized anarchy" and "a garbage can model" instead of a rationalistic model for decision making in organizations. It is justified to think of "reification" when you talk about organizations. Organizations are often seen as living their own lives without any reference to the people who work in the organizations. But organizations consist of people of flesh and blood who interact with each other and cause different processes in the organizations. Literally, the organization is not working for something, but the people in the organization are.

Nowadays different organizations often cooperate, subsequently - the discussion concerning decision theory should be supplemented with a theory of networks.

Organizations are in addition to formal organizations also institutions with their own culture, history, and ways of doing things. And therefore organizations are often resistant to changes which are not in agreement with how the organization usually works.

Evaluation is connected with social planning, political efforts to change and develop society in order to make life better and more equal for the poor and needy. Usually you try to see if the goals of a program were fulfilled. Did the program result in desired effects, or did the program have some undesired or even unwanted or unexpected effects? Was the efficiency of the program satisfactory or could it be better?

It is important to recognize the difference between correlation which reveals the relationship between the program and effects, and causal explanation which tells something about the relationship between the program and changes among the target population.

The problem with existing evaluation models is that they are based on a bureaucratic model which no longer exists if it ever has. The bureaucratic model claims that staff at lower levels do what they are told by their superiors. Their behavior is predictable, in that they are carrying out their specific roles at the level they work in an administration.

Causal explanation requires knowledge about the implementation of a program. Different evaluation models analyze processes and different stakeholders, but these models are insufficient in an analysis of implementation or how organizations and administrations work.

Political scientists started to study implementation at the beginning of the 1970's. Despite agreement in some cases, it seemed to be very difficult to get programs implemented and the intended effects of those programs did not occur. People in the administration who were supposed to act neutrally influenced political (democratic) decisions. What seemed to be the result of political decisions - in Lasswell's (1958) words: "Politics: Who Get What, When, How?" - was in reality more the result of the office staff's behaviour and influence.

The authors of the pioneer work **Implementation**, Jeffrey L Pressman and Aaron B Wildavsky (1973), were aware of the distinction between theory failure, a bad idea would not solve the problem, and program failure something went wrong during the implementation of a good idea which would have solved a problem if it had been implemented.

Early implementation research is full of case studies with the depressing results that decisions concerning good programs were usually miscarried. It is called "the top-down-perspective" because it deals with the problem of getting decisions implemented in what is supposed to be bureaucratic administration. The main question which is still not answered is: what is the crucial variable for decisions to become implemented? There is still a lack of theory for implementation.

How the administration works is one aspect of the problem with implementation. The social construction of target groups and how target groups react in different programs is another aspect. Do people feel they are coerced, bribed or persuaded to conform to policy? Is the policy understood as beneficial or burdensome for people who are affected by it? Why do some people become target groups for public policy and other people do not? Helen Ingram and Anne Schneider argue that such questions have the same importance as questions dealing with how the administration functions (Ingram & Schneider 1990, 1991, Schneider & Ingram, 1990, 1991a, b).

Subsequently the "top-down-perspective" narrowed the understanding of public administration. The definition of "policy" and "implementation" were unclear. Was there really a distinction between them? One began to talk about "implementation as interaction" and "implementation is evolution". Policy decisions have been changed in order to deal with the necessity of discretion for the people working with implementing decisions. A "bottom-up-perspective" developed where the main interest was not control and steering, but the circumstances under which people work in an administration. How do they get something done, what is their competence? Michael Lipsky (1980) discussed street-level bureaucrats who must have discretion in their work, or it would be impossible to find a balance between flexibility and following the rules. Policy is developing during the meeting and interaction between the office staff and the public. What the people working in the administration and the public agree upon, becomes the official policy.

Benny Hjern has together with David O Porter and Chris Hull presented a different view on studying politics and what is going on in an administration (Hjern & Porter, Hjern & Hull 1982b, Hull & Hjern). Instead of asking how a decision has been implemented, they recommend that you ask how people solve a "policy-problem". By asking questions about planning, mobilization of resources, effectuation and evaluation, you will find an "implementation structure" consisting of people who have actually worked with trying to solve a problem regardless of their official role. This method allows one to find the main actors involved in "policy-problem" solving. Is the official political system and official authorities able to solve policy problems in our society?

And are there other actors more important than the expected ones? There is a risk you will not get all this information using traditional methods asking how a certain decision is implemented. Perhaps there has been no official decision, but the problem has been nevertheless been worked on and solved.

The purpose of this doctoral thesis is to discuss different evaluation perspectives and their consequences for explanations of a program. A model telling us if the goals were fulfilled, if the intended and desired effects developed, or if some unintended and even undesired effects also developed will be contrasted with a study of the implementation of two public programs for the unemployed in Gothenburg, Sweden. Finally I will show how Hjern's and his colleague's question about who solves certain problems will reveal how decisions about programs which are not implemented does not mean that nobody worked towards solving those problems. This will show how important it is to formulate the right question when you start an evaluation.

"The SYLVA-project" was a local initiative to give unemployed young people a practical education for gardening workers during the period 1982 - 1985. One initiator was a group responsible for all kinds of public financed work for the unemployed. This group was working in the administration for the Social Services Center in Gothenburg. Another initiator was the administration responsible for gardening in the city of Gothenburg. Later the politicians agreed and decided to award funding to the SYLVA-project.

The main idea of the project was to give young unemployed boys (and some girls) with problems practical and theoretical education in gardening as well as providing them with guidance. The applied education would be offered by ordinary gardeners (blue-collar workers and some white-collar workers) with the intention of teaching gardening both theoretically and practically. The target group was young people with bad experiences of the traditional school system. Lessons in the Swedish language and mathematics would be given by teachers from the upper-secondary school for adult education (Komvux). No special attention would be given to the trainees; they were expected to have the same rights and the same duties as everybody else. For unemployed and in some ways unexperienced young people, a regular work place was regarded to be best. Hopefully there would be a chance for them to aquire employment after their education.

The goals of "The SYLVA-project" were more or less fulfilled. The administration claims that the education was very successful. Some minor changes, extra lessons in English and social science made it possible to

award the trainees a diploma for the upper-secondary school for adult education in "the practical sector". More or less the right people were recruited, that is, unemployed, with no or little qualified education. The administration claims they had succeeded in changing the lifestyle and behaviour of 7 trainees. The idea of providing the same rights and duties was working out with them.

93 trainees started the project. 62 % finished their education and the majority were working with gardening and were helped in finding a job. 38 % never finished the project. Half of them left because they received other work, while 13 trainees were told to leave the project because of bad behaviour, problems with discipline and cooperation.

The conclusion is that the SYLVA-project was quite successful in many ways. But even when something seems to be successful, it can be of interest to look at how a project was actually implemented. According to the top-down-perspective, there must have been something in the implementation preventing or making it easier.

Despite the possibilities to get a diploma from the upper-secondary school for adult education after some minor changes in the education, only 5 trainees of 58 who finished the project did so. 4 of them already had one diploma (2 year) from the upper-secondary school. They had already studied English, Swedish, mathematics and social science on this level. The problem was that these "minor changes" were made in the last year. The students did not receive the stipulated lessons in the different subjects. They were paid for and expected to be at school 40 hours a week. Other students at the upper-secondary school for adult education were expected to be at the school less hours, to do a lot of homework, and they also got all their stipulated lessons. In other words, the trainees in the SYLVA-project did not have the same possibilities for their studies compared with other adult students in the Swedish school system.

The teachers from the upper-secondary school for adult education were highly critical of the SYLVA-project. One or two persons on the top level at the upper-secondary school for adult education had an interest (because of unknown reasons) in the SYLVA-project which was not directed by the school. The information to the teachers was insufficient. They were told to mark the trainees if they chose to. Some teachers refused, because the trainees did not get the stipulated lessons! Some teachers expected heavy homework loads which was hard for the trainees. One teacher gave extra lessons in the evenings to one group. And one teacher gave the possibility of an individual test in the English language arguing that it is a subject

demanding practical skill.

The trainees were disappointed in their expectations of an alternative education to the traditional school system. During the last year they were more or less coerced to study English, Swedish, mathematics and social science, and they had to accept the traditional marking system (1-5). The alternative education ended up as part of the upper-secondary school for adult education.

Some of them were also frustrated because they were expected to have problems and in need of discipline. The teachers from the upper-secondary school for adult education had problems in communicating with them. The workers in gardening had less pedagogical skills but they felt it was much easier to talk with them. The atmosphere at the workplace influenced behaviour during both work time and free time, which was hard to accept for some.

The trainees became frustrated because they were recruited to a practical education very different from the traditional school system, and they were forced to finish their education in a project which somehow became a part of the upper-secondary school for adult education, and they had to accept marks in different theoretical subjects.

After carefully studying the implementation of "The SYLVA-project" appears to be a program failure. The main idea to provide a practical education run by the administration for gardening in Gothenburg was betrayed. It is very easy to look for scapegoats who destroyed a good idea. Another view is to look at organizations as institutions. New ideas, new programs very different from the task of an organization are often hard to implement. In this case there had been many efforts to establish a special high school education in gardening combined with construction work. When there was a possibility to change the SYLVA-project and develop this high school education with the advice and help from the upper-secondary school for adults, and due to some changes in legislation, this old desire became more important than the responsibility for the main goals of the SYLVA-project. It is unclear if the responsible people really understood which changes were required.

"The Social Benefits Project" was initiated in the beginning of the 1980's. Between 1981 and 1984 the costs for supplementary benefits paid by the city of Gothenburg for people whose income was under the minimum increased tremendously. The government's responsibility for the unemployed in the country had more and more become a local responsibility.

Aware of the negative consequences of unemployment and living on supplementary benefits, the administration for the Social Services Center in Gothenburg decided to give government paid work for five months to unemployed people without other problems and living on supplementary benefits. Usually the government paid 75 % financial aid for such work, but in this case only 50 % was accepted. The idea was that the city of Gothenburg would make a profit because the people who received this work would pay taxes and not get benefits during that period, and hopefully it would be easier for them to get work in the labor market after their government financed employment. From the beginning until the end of 1980's government paid work was available for the unemployed in contact both with the Job Center and the Social Services Center.

The cooperation between the Social Services Center and the Job Center had been problematical for years. Usually the Job Center decided who would receive government paid work. In this case the Job Center was supposed to discuss and make the decision jointly with the Social Services Center. This measure was meant to be an instrument for the two offices to work together in a better way.

The results were that the main goals with the project were not at all fulfilled. People with multiple problems were included in the project, rather than those with primarily the problem of unemployment. About 2/3 had at least one of the following problems: drug abuse, illness, criminality, low adaptability. About 1/3 had professional contacts for help with these problems. Only 23 % received some sort of employment after the project. 28 % did not even work full-time 5 months for reasons of illness, quarrells and discomfort at the workplace.

One cannot say that the project worked economically. For various reasons 26 % received supplementary benefits during their employment, 72 % received supplementary benefits after, 38 % were still in contact with the Job Center 1-3 years after, and 11 % were still in contact more than 3 years after.

Cooperation between the local office for supplementary benefits and the Job Center was only marginally improved.

The goals with "The Social Benefits Project" were not accomplished and this can be partly explained in that the wrong target group recieved government paid work. If the right group (people without problems but unemployment) would have recieved the government paid work, the result would have been much better. There is a reason for looking at the implementation of the

project in trying to understand why it failed. It will also help us in avoiding the risk of "blaming the victim" by claiming that something was wrong with the target group. Maybe there was nothing wrong with the target group, but with the administration implementing the project.

It is hard to say if the right target group really existed. At the Social Services Center in Gothenburg they claim that it is very important for the public to meet educated social workers (there is also another, uneducated group of social workers) the very first moment you enter a center. The reason is that educated social workers better understand their problems and the help they need. One scholar, Ulla Pettersson (1986), maintains that only 1/3 have serious problems and the rest of the people are "like everybody else". It is hard to tell which kind of people live on supplementary benefits, and if there was a group without heavy problems which were not offered government paid work.

There was a problem with the project's legitimacy. The Social Services Center have a lot of unemployed people living on supplementary benefits. Many have problems with drugs, illness, etc. and it is almost impossible for them to enter the labor market without using government paid work. To expect the Social Services Center to use government paid work for clients who have no problems but unemployment is unrealistic. People working at the Job Center were also frustrated because they were expected to help both the unemployed and the employer. During the 1980's they were supposed to pay more attention to the employer's need of help. At the Job Center they also preferred to use government paid work for people with minor possibilities to retain employment.

You can find so called street-level bureaucrats with discretion in their work at both the Social Services Center and the Job Center. There are too many people demanding not enough resources. The people working in these administrations have to make their own decisions about what would be best in each specific case. The policy of these administrations is developing, and is not decided upon at a central level. The people working at the Job Center have always had a high degree of discretion in their work. For the people working at the Social Services Center, they were expected to follow legislation in every detail until 1982, but with the new legislation they are required to interact and agree with the clients much more than before. It has been difficult to change the routines quickly as a result of the new legislation.

The coordination between different administrations can be difficult during the implementation of a project. This was exactly the problem in this case.

In Sweden the Job Centers are run by the central government. Their tasks are coordinated with national economic policy and actions are taken to complement business activity. During the 1980's the main interest has been to help employers procure qualified workers. The offices for supplementary benefits are run by the local authorities. They have to help people who cannot get help elsewhere in society. They are motivated to keep the local costs low, and of course they want the help of the Job Center in providing employment opportunities and controlling for people who are defined as unwilling to accept employment. Special government paid jobs have always been provided for people with difficulties in the labor market.

The recruitment of staff is also very different. The Job Center has recruited people with experiences from the labor market, and union work has been a merit. But there is a specific education for social workers. They are very well known for their efforts to become recognized as a profession. The two groups had problems with communication and interaction because of their different backgrounds.

Which kind of signals, or which impression a project gives, is important for how the target groups react, as well as the result. Historically the Social Services Center has had a somewhat negative view of unemployed people. Before 1982 the local Social Services Center was not obliged by law to support unemployed people. At least some of them were regarded as unwilling to work. The right of supplementary benefits is related to regular visits to the Job Center. At least in some cases clients seem to have been coerced to take government paid work. The Job Center has different routines, and are not at all interested in adjusting their routines because of the Social Service Centers control needs.

"The Social Benefits Project" was a theory failure, and not a program failure caused by distorted implementation. The central decision to provide government paid work to people without problems and in need of extra help appears to have been a bad idea. Even if there really was a target group without problems, it is a bit naive to expect that this group would have been provided for with government paid work when both the Social Services Center and the Job Center are full of people in extra need of help entering the labor market. Because of the extra press at the Job Center during the 1980's to procure qualified workers to employers, they had no other choice than to award government paid work to people they have nothing else to offer. The Social Service Center's demands for control of the unemployed was regarded as a problem for the Job Center. Jobs available do not cover in any way the number of unemployed and some of the people living on supplementary benefits were in reality not able to work for the moment. But

asking for jobs and getting a mark in their card was giving them the right to supplementary benefits. It is also important to remember that formal organizations are also institutions, with their own way of working and solving problems. A bureaucracy in the Weberian sense described in all text books is rarely found in real life. A centrally planned project which is inconsistent with how the organizations usually work has small chances to become implemented.

"The Social Benefits Project" which was presented by the central administration as the main project for unemployed people failed, but does that mean there were no successful projects for unemployed clients at the Social Services Center? Using Benny Hjern's and his colleague's method by asking:

"How do they work with unemployed clients at the Social Services Center?"

instead of asking

"What is the result of "The Social Benefits Project?"

would have revealed that there were several successful projects, and several people working with the unemployed and also trying to make the cooperation better between the Job Center and the Social Services Center. But what was said to be the main project, "The Social Benefits Project", in this area failed. There is no data about the other projects, but because the Social Services Center is a decentralized organisation, there are different local projects in different areas of Gothenburg. What can be learned from this is the importance of figuring out which kind of question and which kind of information is of interest in planning an evaluation.

Do you want to know if "The Social Benefits Project" which was financed with less financial aid (50 % instead of 75 %) by the government was (economically) successful?

Do you want to know the result of the main project for unemployed people to receive help entering the labor market? How large a percentage became unemployed after the project and how large a percentage succeeded in getting work after the project?

Do you want to know what kind of help unemployed on supplementary benefits receive?

If you are interested in the last question, you should avoid evaluating one

"main" project. Because organizations do not work like bureaucracies what is said to be the "main project" may not be the main project. That is something which has to be empirically investigated. But asking how one problem is worked upon, will provide information about all relevant projects and efforts in solving the problem. The role of the "main" project has to be compared with the role of other possible projects.

The conclusion is that the careful studying of the implementation of a program complements the analysis. In the first case the idea with a project was betrayed despite a number of the goals were finally fulfilled. The SYLVA-project is a implementation failure. "The Social Benefits Project" was a "theory failure" and not an implementation failure. The idea with the project was too inconsistent with how the Social Services Center and the Job Center work. An implementation analysis also has a moral implication which also helps us avoid the risk of "blaming the victim" by arguing that something was wrong with the target group.

NOTAPPARAT

INLEDNING

1. Lundquist 1991, s. 10, 78.
2. Lundquist 1991, s. 78-85, Brunsson och Olsen 1990a.
3. Brunsson & Olsen 1990a, s. 265. Författarna hänvisar till H Heclø & H Madsen, **Policy and Politics in Sweden**, Philadelphia: Temple University Press, 1987, s. 322.
4. Lundquist 1991, s. 84. Lundquist referar till Herbert Tingsten, **Demokratiens problem**, Stockholm (1945) 1960, s. 56. Se Lundquist 1991, s. 56.
5. Lundquist 1991, s. 13-16, 34-41, 54-58, Rothstein 1987, s. 22-23, Rothstein 1991a, Vedung, s. 39, Sannerstedt 1984, s. 236-237.
6. Lane m.fl., s. 234.
7. Lundquist 1991, s. 13-16, 34-41, 54-58, Rothstein 1987, s. 22, 25, Rothstein 1991a.
8. Olsen 1991, s. 9.
9. Lundquist 1985, s. 223-224.
10. Lane m.fl., s. 234.
11. Brunsson & Olsen 1990b.
12. Brunsson 1990, Olsen 1990.
13. Gunnarsson 1987, s. 21, 33-34, Vedung, s. 14-15.
14. House 1981.
15. Lindensjö & Lundgren, 1983.
16. Eliasson & Sunesson.
17. Vedung, s. 36.
18. Lundquist 1985, s. 202, Rossi & Freeman, s. 31, 448.
19. Olsen 1985, s. 6-7.

20. Premfors 1989, s. 44, Winter 1991, s. 357.
21. Gunnarsson 1987, s. 34-40. Undantaget som problematiserar utvärderingsmodellernas bundenhet vid (offentliga) uppdrag är Sigbrit Franke-Wikbergs teoriinriktade utvärdering, där man utgår från samhällsvetenskaplig teori om det fenomen som man ska utvärdera. Se också Premfors 1989, s. 137.
22. Albæk 1988, s. 97-100.
23. Premfors 1981, s. 7, Premfors 1989, s. 128, Sannerstedt 1991, s. 12-13.
24. Lester et. al., Linder & Peters 1987a, s. 462, Goggin 1986, s. 334-335, Goggin et. al. 1990a, s. 195, Goggin et.al. 1990b, s. 9-10, Palumbo, s. 91, Winter 1990, s. 20, Premfors 1989, s. 137.
25. Hjern 1985a.
26. Premfors 1981, s. 19-20, Muncio 1987, s. 4.
27. Ingram, s. 470.
28. Gullberg, s. 142-145, Rossi & Wright, s. 342-344, Eliasson & Sunesson, s. 13, Lander, s. 46, 64, 150, Lindensjö & Lundgren 1992, s. 170.
29. Bell, s. 45.
30. Detta styrks av att deras referenser daterar sig till 1976, 1980, 1981. I litteraturlistan finns också Pressmans och Wildavskys **Implementation** från 1973 nämnd. Implementeringsstudier jämföras med processtudier. Se Rossi & Freeman, s. 169-170.
31. Wadensjö, s. 26, SOU 1993:43, s. 25.
32. SOU 1993:43, s. 200, EFA/Arbetsmarknadsdepartementet, 1991, s. 5.
33. Premfors 1981, s. 25, Lundquist 1985, s. 211, Winter 1991, s. 369.
34. Allison.
35. Björkemarken 1991.
36. Björkemarken 1990.
37. Therborn 1991a, s. 34-35. I fotnot 11 framhåller Therborn att Benny Hjerns perspektiv har en "notervärd sociologisk inriktning". Therborn hänvisar här till installationsföreläsningen som i något omarbetad form publicerats under rubriker "Implementationsforskning - låt Weber möta Durkheim" i **Statsvetenskaplig Tidskrift** 1985, s. 293-305.

1. VÄLFÄRDSSTATEN

38. Therborn 1991a. Rafael Lindqvist nämner hur Gunnar Heckscher beskrivit hur borgerligheten "lärde sig läxan" att inte kritisera socialdemokratiska reformer. I annat fall riskerade man bakslag i nästa val. Se Lindqvist, s. 43.

39. Olsson, s. 12.

Bo Rothstein har redogjort närmare för detta. Den välkända s.k. krisuppgörelsen 1933 har traditionellt uppfattats som en kohandel mellan Bondeförbundet och Socialdemokraterna rörande margarinaccis i utbyte mot ökade anslag till arbetslöshetspolitik. Rothstein hävdar att vad det **egentligen** handlade om var de båda partiernas erkännande av varandras massorganisationer. För att råda bot på den dåliga marknaden för jordbruksprodukter, hade det mera storbonde- och agrarkapitalistiskt inriktade Sveriges Allmänna Lantbrukssällskap (SAL) försökt att organisera bönderna i ett försök att reglera marknaden och hålla priserna uppe. Dock förhöll sig merparten av bönderna passiva och SAL vände sig därför till staten med begäran om lagstiftning. De borgerliga krafterna i kamrarna som annars var emot allt vad prisreglering hette när det gällde fackföreningsrörelsens försök att hålla lönenivåerna uppe, ställde sig positiva till att en bondeorganisation dels fick rätt att ta ut viss skatt från bönderna, dels tilläts agera på ett sådant sätt att det blev praktiskt taget omöjligt att ställa sig utanför organisationen. Motiven till detta var ett svepande tal om att arrangemanget skulle "tjäna ett allmänt intresse".

Socialdemokraterna som kunde bilda regering efter valframgången 1932 använde sig av böndernas organisationsiver för att koppla ihop den med fackföreningsrörelsens intressen av inflytande på arbetsmarknadspolitiken och framför allt Arbetslöshetskommissionens (AK) underutbudskonkurrens bestående i att konstant betala löner under avtalsnivån. Se Rothstein 1991b.

40. Therborn 1991a, s. 38-39.

41. Therborn 1991a, s. 37.

42. Therborn 1991b, s. 58.

43. Therborn 1991a.

44. Therborn 1991b, s. 57-63.

45. Olsson Hort s. 65, Hirdman, s. 97-100, 183-184, 211, Lyttkens, s. 26, Sten Johansson beskriver också hur planeringen av Låginkomstutredningen utgick från

Popper. Se Johansson 1970, s. 25.

46. Lyttkens, s. 26. Jämför också Johansson 1970, s. 25.

47. Therborn 1989a, 1989b, 1991a, 1991b, 1991c, Olsson.

48. Therborn 1991b, s. 57-58.

49. Se t.ex. Therborns genomgång av litteraturen i Therborn 1991a, s. 43, 45-49, Rothstein 1994, s. 32-33, 71-76.

50. Rothstein 1994, s. 7-8, 15, 23.

51. Rothstein 1994, s. 39-45.

52. Rothstein 1994, kap. 8.

53. Rothstein 1994, s. 134.

54. Hirdman, s. 11-12. Hirdman hänvisar i fotnot 3 till J F McClymer, **War and Welfare. Social engineering in America 1890-1925**, USA 1980 och påpekar samtidigt att McClymer vare sig problematiserar eller definierar "Social engineering". Hirdman nämner också Poppers bidrag till definitionen av "Social engineering".

55. Lyttkens, s. 26. Jämför också Johansson 1970, s. 25.

56. Popper 1980, s. 7, Sir Popper 1988, s. 142-143.

57. Holmberg 1983, s. 18.

58. Sir Popper, 1988, s. 138. Intressant är hur han i introduktionen till Band 1 uttryckligen skriver att syftet med boken snarare är ett uttryck för hans personliga tankar än gör anspråk på vetenskaplig status. Se Popper, 1980, s. 11, jämför K R Popper, **The Open Society and Its Enemies**, (1945), 4:e uppl. 1962, s. 3. I sin intellektuella självbiografi skriver han att **The Open Society** är den viktigaste boken i jämförelse med en annan av hans böcker som berör samma ämne, och att båda kan beskrivas som böcker i politikens filosofi. Se Sir Popper, s. 138. Håkan Holmberg tillmäter **The Open Society** en oerhörd status när han skriver: "The Open Society är ett generalangrepp på de 'falska profeterna' Platon, Hegel och Marx av en intellektuell kraft och konsekvens som tidigare varit okänd." Se Holmberg, s. 18.

59. Popper 1980, s. 6-21.

60. Popper 1980, s. 10.

61. Popper 1962, kap. 9.
62. Sir Popper 1988, s. 138-139.
63. Popper 1980, s. 162. "Piecemeal engineering" har i den svenska översättningen blivit något otympligt uttryckt som "styckevis utförd teknik", se s. 158.
64. Popper 1962, s. 158.
65. Sir Popper 1988, s. 138.
66. Popper 1980, s. 7-8.
67. Korpi 1988, s. 3.
68. Palme, s. 1.
69. Olsson Hort, s. 62-63.
70. Marklund, s. 11.
71. Palme, kap. 1. För en liknande genomgång se också Korpi.
72. Marklund, s. 40, 159, 179, Olsson Hort, s. 63, Esping-Andersen & Korpi, s. 42-43.
73. Svallfors, s. 41-42.
74. Andra modeller som kan nämnas är den selektiva modellen besläktad med traditionellt fattigvårdstänkande framför allt företrädd i USA och en folk- eller bastrygghetsmodell som funnits företrädd på Nya Zeeland och i England. Tyskland har en segmenterad och inkomstrelaterad klassmodell. Se Olsson Hort, s. 63.
75. Marklund, s. 40, 140-141. För en kritik mot Walter Korpis förklaring att en generell socialpolitik går att förklara med förekomsten av starka socialdemokratiska partier, se Marklund, s. 160.
76. Marklund, s. 179.
77. Castles 1979, 1981.
78. Alestalo & Kuhnle, s. 8-9, 19-24, 36-38, Esping-Andersen & Korpi, s. 46.
79. Olsson Hort, s. 65. Therborn tar upp att socialdemokratiens roll för den svenska socialpolitikens utveckling kan beskrivas på litet olika sätt beroende på hur man ställer frågan. Att Sverige över huvud taget blev en välfärdsstat p.g.a. socialdemokratiens insatser och inte skulle ha blivit det dessa politiska insatser förutan torde vara fel, men däremot är det socialdemokratiens förtjänst att

- välfärdsstaten fått sin nuvarande utformning. Se Therborn 1989c, s. 26, 40-41.
80. Olsson Hort, s. 65. Se också Lyttkens, s. 26, Hirdman, s. 97-100, 183-184, 211.
81. Elvander, s. 302-303.
82. Sten Johansson beskriver svårigheterna med att formulera välfärdsmått av karaktären "den 'perfekta' bostaden", "det 'idealiska' arbetet" som äger någon slags objektivitet som alla är överens om. Han refererar till Popper som avrådde från försök att bedriva "utopian social engineering" för att uppnå det bästa samhället utan i stället rekommenderade "piecemeal social engineering", dvs. reformer i små steg. Inspirerad av detta konstruerades välfärdsmått så att de måtte frånvaron av "onda" eller dåliga förhållanden som det är lättare att komma överens om. Det är inte så svårt att nå enighet kring vad som är en god bostad, dvs. vilka "onda" förhållanden som bör ha eliminerats. På samma sätt kan man ganska lätt definiera negativa inslag i arbetet, men det är desto svårare att formulera vad det "goda" arbetet innebär. Se Johansson 1970, s. 24-31.
83. Hirdman, s. 20-22, citatet hämtat från s. 20.
84. Hirdman, s. 22, 97-98, 144.
85. Hirdman, s. 12-13. Therborn nämner att Hirdman i polemiskt syfte använt begreppet "utopi" på ett mycket vitt sätt, eftersom utopiskt tänkande vanligen bortser från strategiska frågeställningar, se Therborn 1991a, fotnot 17.
86. Hirdman, s. 100. Se också s. 99 där hon skriver: "Social ingenjörskonst innebar ytterligare en koppling: mellan ekonomi, teknik, vetenskap och politik."
87. Förutom befolkningsfrågan kom bostadsfrågan att ägnas stort intresse. Det kanske berodde på bl.a. att bostadsstandarden var mycket sämre än i andra industrialiserade länder såsom Tyskland och England vid den här tidpunkten. Se Hirdman, s. 92-93, 100-101.
88. Men Hirdman menar att det är tveksamt om vare sig Alva eller Gunnar Myrdal egentligen trodde på sina domedagsprofetior. Däremot ville de använda den minskade nativiteten för att "skrämma" fram pengar till familjepolitiska reformer som skulle underlätta livet för människorna och framför allt kvinnorna. Även Gustav Möllers inställning var att ändamålet helgar medlen i synen på hur hotet om en nativetsminskning skulle kunna användas till att få riksdagens (borgerliga) ledamöter att gå med på ökade resurser till socialpolitiken. Se Hirdman, s. 118-120, 222, Therborn 1989c, s. 20-21.
89. Hirdman, s. 126.
90. Hirdman, s. 118-128.

91. Hirdman hänvisar till SOU 1936:59, s. 19, se Hirdman s. 131.
92. Hirdman, s. 131-158, citatet hämtat från s. 149. Se också Olsson Hort, s. 68.
93. Bo Rothstein kritiserar mycket skarpt Hirdmans bok i en artikel "Myrdals inflytande var ringa" publicerad i **Upsala Nya Tidning** den 26 november 1990. Det förefaller dock som om Rothstein slår in öppna dörrar på många ställen i artikeln. Han anklagar Hirdman för att förbigå att Alva Myrdal aldrig gavs någon framträdande politisk position vid denna tid. Dock påpekar Hirdman att Alva Myrdal inte var ledamot av Befolkningskommissionen, men anlätades däremot som expert. Hon nämner hur fru Myrdal brevlades beklagade sig över att Sverige endast tycktes klara en politiker från familjen Myrdal. (s. 128). Rothstein tar också upp att Möllers kontantlinje segrade över Alva Myrdals förslag om hjälp in natura. Men detta tar även Hirdman upp och Bo Rothstein är en av hennes källor! (s. 153, fotnot 60) Rothstein anklagar Hirdman för att inte ha insett och till fullo förstått att det var Möllers idéer som fick större inflytande än Myrdals. Hirdman är medveten om detta, men det nämns i några små rader här och där. (s. 129-131, 148-149, 153, 157) Vad som däremot saknas är ett avsnitt, där Gustav Möller och makarna Myrdal ställs mot varandra och en ordentlig beskrivning av hur Möllers linje segrade. Rothstein anklagar också Hirdman för att ha för stora anspråk med sin bok och inte ordentligt skilja mellan studier av idéer presenterade i ett antal SOU-rapporter och den politik som sedan faktiskt blev. Genom att inte referera till några riksdagspropositioner som ju representerar den politik som riksdagen hade att ta ställning till och besluta om, kan hon rimligvis inte uttala sig om innehållet i landets socialpolitik efter andra världskriget. Hirdman anger både i början och slutet av sin bok att det är idéerna och inte den politiska processen och genomförandet som är föremål för hennes intresse. (s. 21, 216) Rothstein nämner vilket oerhört starkt genomslag Hirdmans bok tyvärr fått och jag kan hålla med om att den är skriven på ett mycket medryckande och övertygande sätt, som gör att man som läsare kanske lätt förleds till att tro att boken handlar om konkret politik framför idéer i utredningar, om man inte uppmärksammar dessa små rader som anger det.
94. Therborn 1989c, s. 12.
95. Rothstein 1987, s. 73.
96. Rothstein 1992, s. 53.
97. Nyström.
98. Nyström, s. 230.
99. Rothstein 1992, s. 46-53, Lindensjö, s. 24-25.

100. Men han tycks ha misstrott både den byråkratiska förvaltningsformen som sådan och de reellt existerande byråkratierna, som vid den här tidpunkten var befolkade av tjänstemän ur de borgerliga samhällsskikten. Överallt där han kom åt avväpnade hand ärför den existerande statsapparaten genom att organisera om ämbetsverige. Arbetslöshetskassorna kom att handhas av fackföreningarna, Socialdepartementet blev överklagningsinstans i stället för domstolarna när det gällde sociallagstiftningen, Arbetslöshetskommissionen (AK) som föranlett två socialdemokratiska minoritetsregeringar att avgå under 20-talet las ner och Arbetsmarknadsstyrelsen inrättades. Fri personalrekrytering som gynnade människor med facklig och politiska meriter infördes. Se Rothstein 1987.

101. Lane m.fl., s. 186-188, 266-268, Rothstein 1994, s. 125.

102. Hydén, s. 1-2.

103. Se Hydén, s. 1 och Lane m.fl. s. 188. Denna definition är hämtad hos J Sundberg, "Om prejudikatens betydelse på förvaltningens område", *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, Årg. 45, 1982.

104. Hydén, s. 8-18.

105. Hydén, s. 13.

106. Hydén, s. 17.

107. Lane m.fl. s. 267. Citatet hämtat från **Politisk styrning - administrativ självständighet**, SOU 1983:39, s. 74.

108. Rothstein 1986, s. 19-22. Rothstein hänvisar till Gunnar Heckscher, *Svensk statsförvaltning i arbete*, Stockholm (1952) 1958.

2. ORGANISATION OCH FÖRVALTNING

109. Olsen 1991, s. 15.

110. Winter 1991, s. 357.

111. Abrahamsson 1982, s. 50.

112. Lundquist 1991, s. 43.

113. Axelsson, s. 45.

114. Premfors 1989, kap. 3, Axelsson, s. 14, 45, 47, Lundquist 1991, s. 225, Abrahamsson 1982, s. 90-93, Abrahamsson 1992 s. 32-33.

115. Perrow, s. 11.
116. Abrahamsson 1982, s. 8. Jämför likalydande definition hos Abrahamsson 1992, s. 46.
117. Alternativet till rationalistisk organisationsteori är **systemteori**, som innebär en funktionalistisk syn på organisationer. Detta innebär att organisationer ses som "naturliga" svar på behov i samhället. Oftast utgår man från intresseharmonier. Organisationens historiska tillkomst, dess huvudman eller dess mål är av underordnad betydelse. Se Abrahamsson 1992, s. 44-50. För en beskrivning av rationalitetsbegreppet såsom det viktigaste begreppet i administrativ teori, se Axelsson, s. 31-37.
118. Abrahamsson 1982, s. 50, Albrow, s. 36-40, Axelsson, s. 32, 45, 70, Eliäson, s. 157-158, Winter 1991, s. 358.
119. Weber, se del 1, s. XXXVIII.
120. Weber, s. 59.
121. Weber, s. 73.
122. Abrahamsson 1982, s. 20.
123. Abrahamsson, 1986, s. 148-149, 171, 182-183.
124. Weber, s. 47-58, 73. De andra dominansformerna kännetecknas av traditionell helighet; lydnad inför patriarkala auktoriteter respektive karismatiska ledare som kännetecknas av extraordinära egenskaper som människor upplever att den karismatiska ledaren har. Se Weber s. 53.
125. Abrahamsson 1986, s. 184-185, Abrahamsson, 1992, s. 158, Ahrne, s. 51, Albrow, s. 65.
126. Albrow, s. 66-70, Abrahamsson, 1992, s. 160, Lindskoug, s. 154-156, Rothstein, 1987, s. 23.
127. Abrahamsson 1986, s. 184, Abrahamsson 1992, s. 158. En viktig anledning till att byråkratisk organisation uppfattats som effektiv organisation torde vara att Weber översattes till engelska först under 40-talet, och amerikansk organisations-sociologi hade dithills handlat mycket om effektiv företagsledning. På ett litet lättvindigt sätt och ryckt ur sitt sammanhang blev byråkrati liktydigt med effektivitet. Se Perrow, s. 52, Ahrne, s. 56-57.
128. Albrow, s. 46, 70.
129. Lindskoug, s. 134, 156, Abrahamsson 1982, s. 51.

130. Lindskoug, s. 141-156, Eliæson, s. 177-180, Albrow, s. 43, Ahrne, 57-58, Dahl.
131. Lundquist nämner också Simons, Lindbloms och Cohen med fleras inlägg när han diskuterar policyanalysens roll i framtiden. Se Lundquist 1991, s. 225.
132. Winter 1991, s. 359.
133. Albrow, s. 56, Abrahamsson 1992, s. 159. Abrahamsson anser att Merton kraftigt skjuter över målet när han kritiserar Weber. Abrahamsson anser att Weber visst var medveten om byråkratins dysfunktioner.
134. Merton, s. 56. Trots att Weber översattes i slutet av 40-talet, så refererar Merton till Weber i uppsatsen. Möjligen hade han tillgång till en icke publicerad översättning, såvida inte Merton själv kunde tyska.
135. Axelsson, s. 14-15, 40, Abrahamsson 1982, s. 92-93, Simon.
136. Simon, s. 27. "Satisfiering" eller "satisfice" på engelska dvs. att nöja sig med beslut som är tillfredsställande är en ordlek på "satisfy" = tillfredsställa och "suffice" = vara tillräcklig. Se Premfors 1989, s. 41.
137. Lindblom 1979, s. 524. Lindblom avser en artikel publicerad 20 år tidigare under titeln "The Science of 'Muddling Through'", **Public Administration Review**, Vol. 19, Nr. 2, 1959. Artikeln ska enligt Lindblom ha förekommit i omkring 40 antologier.
138. Lindblom 1979, s. 518.
139. Lindblom 1959, 1979.
140. Lindblom 1979, s. 520.
141. Axelsson, s. 46-48. Abrahamsson nämner också hur Charles Lindbloms arbeten kan relateras till både Weber och Simon. Se Abrahamsson 1982, s. 129-130.
142. Cohen et. al., s. 1.
143. Cohen et. al., s. 16-17.
144. Johansson 1990, s. 4-14, 32, 101, 123-124.
145. Johansson 1990, s. 88-91.
146. Johansson 1990, s. 96, 101.
147. Johansson 1990, s. 120-127.

148. Abrahamsson 1992, s. 21-22, kap. 13.
149. Se Abrahamsson 1992, kap. 13. s. 46-49, 83, 128-129, 172, 250-251, se också Abrahamsson 1989, kap. 9-11.
150. Sannerstedt 1991, s. 36-38.
151. Andersen, s. 189.
152. Andersen.
153. Olsen 1985, 1988, kap. 1-2, March & Olsen, s. 734-749.
154. Jepperson, s. 145.
155. Olsen 1988, s. 18.
156. Rothstein 1994, s. 115. Se också Pressman och Wildavsky, O'Toole Jr. & Montjoy, Hjern & Hull 1982b, Hjern 1983, 1986b, Hull & Hjern.

3. UTVÄRDERING

157. Premfors 1987, s. 257. Se också Vedung, s. 26.
158. Bell, s. 19. Se också Franke-Wikberg & Lundgren 1982, s. 10. I sitt efterord i Bells bok skriver Harald Swedner att han föredrar att tala om " - - ett sätt att beskriva, jämföra och bedöma effekten av sociala program." framför det nya ordet "utvärdering". (s. 225). **Evaluering** är en skandinavisering av engelskans "evaluation" som använts i Norge och Danmark och även av pedagoger i Sverige. Se Vedung, s. 28, men även Franke-Wikberg & Johansson, s. 17, Franke-Wikberg & Lundgren 1981 s. 13. Ibland förekommer ordet **uppföljning** som snarare avser löpande kontroll i anslutning till budgetering och planering och därför bör skiljas från utvärdering. Se Riksrevisionsverket, s. 6, 27 ff, Nilstun 1988, s. 26. Vedung anser att uppföljning är mer begränsad analys än utvärdering. Vid uppföljning intresserar man sig främst för hur genomförandet går till och vad som händer när byråkrater möter målgruppen. En uppföljning omfattar däremot inte någon analys av resultat och effekter. Se Vedung, s. 98 ff.
159. Bell, s. 20 Jämför också liknande definitioner hos Vedung, s. 13, 27, 30-33, Franke-Wikberg & Johansson, s. 7, Lind s. 3-5, Lars Gunnarsson, s. 22.
160. Rossi och Freeman, s. 22-38.
161. Gunnarsson 1987, s. 35, Rossi & Wright, s. 331.

162. Bell, s. 29-31. När Vietnamkriget slukade allt större summor, minskade utgifterna för socialpolitiken. Detta började redan på president Johnsons tid, men president Nixon såg till att "kriget mot fattigdomen" bokstavligt talat ströps. Verksamma tjänstemän fick lämna lokalerna inom några timmar och tjänsterum bomrades igen. Se Bell s. 76-78. 1981 när Ronald Reagan installerats som president reducerades antalet offentliga utvärderingar till ett absolut minimum. Se Rossi & Wright, s. 331, 336, 350.
163. Bell, s. 25-31, 195-196.
164. Bell, s. 25-31.
165. Franke-Wikberg & Johansson, s. 34.
166. Bell, s. 157.
167. Bell, s. 157. Citatet är hämtat från A Rivlin, **Systematic Thinking for Social Action**, Brookings institution, Washington D.C., 1971.
168. Policyanalys presenteras närmare i ett senare avsnitt.
169. Vedung, s. 28.
170. Kallós, s. 291.
171. Franke-Wikberg & Johansson, s. 21-23.
172. Kallós, s. 291-301. Jämför den något mildare och mer allmänt hållna beskrivningen av samma problem i Franke-Wikberg & Johansson, s. 18.
173. Franke-Wikberg 1992.
174. House 1981.
175. Lindensjö & Lundgren 1983.
176. Premfors 1989, s. 132.
177. Nilstun 1983b, s. 21-22, Lind, s. 3-6, Premfors 1989, s. 132, Vedung, s. 32.
178. Vedung, s. 14-15, Gunnarsson 1987, s. 33-34, Albæk 1988, kap. 1, Albæk 1993, s. 7, Nilsson 1993, s. 47, Lind, s. 34-35, Hellstern, s. 284, Eliasson & Sunesson, s. 10.
179. Gunnarsson 1987, s. 21. Förutom utvärderingsforskning nämner Gunnarsson också implementeringsforskning och policyanalys i sammanhanget.
180. Gunnarsson 1987, s. 33-34.

181. Ronnby 1981, s. 115-116, Holmberg 1978, s. 13, Rossi & Freeman, s. 73,76. Se också Lindgrens genomgång av dominerande perspektiv på sociala problem. Lindgren nämner inledningsvis att sociala problem kan anses antingen som " - - - yttringar eller funktioner av objektiva missförhållanden, - - - " eller " - - - etableras genom kollektiva definitionsprocesser." Lindgrens genomgång visar att ett s.k. konstruktivistiskt synsätt är både fruktbar och ofta förekommande i litteraturen. Se Lindgren, kap. 2, citaten se s. 34. Jämför också Premfors definition av "policyproblem" i Premfors 1989, s. 48-50.
182. Premfors 1987, s. 258.
183. Premfors 1981, s. 5. Jmfr Premfors 1987, s. 257, Vedung, 26.
184. Palmlund, s. 13, Nilsson, s. 53.
185. Rossi & Freeman, s. 455-468, Tarschys, s. 20. Tarschys hänvisar till R F Rich, "Uses of social science information by federal bureaucrats: Knowledge for action vs. knowledge for understanding." i **Using social research in public policy making**, C H Weiss (ed.), Lexington: Lexington Books, 1977, s. 199-211, och C H Weiss, "Evaluation research in the political context." i **Handbook of Evaluation Research**, i E L Struening & M Guttentag (eds.) Beverly Hills: Sage, 1975.
186. Vedung, kap. 14. Etablerade utvärderingsforskare möttes i Cambridge 1972 och undertecknade det s.k. Cambridgemanifestet, där det står att utvärderingar bl.a. ska " - - - svara mot undervisares och samhällsmedborgares informationsbehov och perspektiv." och resultaten presenteras på ett sätt som är begripligt för de berörda. Se Franke-Wikberg & Lundgren 1982, s. 104-105, Franke-Wikberg & Johansson, s. 43.
187. Ibid. Se också Rossi & Freeman, s. 455, Nilsson, s. 49.
188. Tarschys.
189. Nilstun 1980, s. 5, Nilstun m.fl. 1982, s. 3-5. Projektet är avrapporterat i Nilstun 1980, Edlund m.fl. (red.) 1981, Moberg m.fl. (red.) 1982, Nilstun m.fl. (red.) 1982, Nilstun & Hermerén (red.) 1984, Edlund 1984, Edlund & Hermerén (eds.) 1984, Moberg 1986, Gunnarsson 1987.
190. Lander, s. 40, Vedung, s. 121.
191. Gunnarsson 1987, s. 91.
192. Nilstun 1983, s. 23. Nilstun framhåller här att alla sex analystyperna eller frågorna behandlas i MURA-projektet.

193. Nilstun 1985, s. 321-322, Bell, s. 39-62. Bell använder ordet "effektivitetsmodellen" för vad Nilstun kallar måluppfyllelse- och effektanalys. Se också Vedung, s. 36-37, 121, Lind, s. 13, Franke-Wikberg & Johansson, s. 17, Premfors 1987, s. 263, Premfors 1989, s. 132, s.23, Lindensjö och Lundgren 1992, s. 237.
194. Vedung, s. 37.
195. Rossi & Freeman, s. 65. Författarna skriver att deras bok skall tjäna syftet att vara en introduktion till utvärderingsområdet.
196. Rossi & Freeman, s. 44-52. Vedung kallar med rätta tycker jag Rossis bok för en av "otaliga kokböcker om utvärdering". Se Vedung s. 124. Vedung hänvisar till en bok utgiven 1989 av Rossi ensam. I litteraturlistan hänvisas till Peter H Rossi och H E Freeman, **Evaluation: A Systematic Approach**, 3:e och 4:e upplagen 1985, 1990. Dock finns en 4:e upplaga utgiven 1989 av samma bok och det torde vara den boken som Vedung menar.
197. Rossi & Freeman, s. 73.
198. Rossi & Freeman, s. 96 ff., 135.
199. Rossi & Wright.
200. Vedung, kap. 10.
201. Vedung, kap. 10, Premfors 1987, s. 262-263, Bell, 56.
202. Vedung, kap. 10.
203. Vedung, kap. 3 och 10, Premfors, kap. 9. Franke-Wikberg och Lundgren skriver " - - - att all utvärdering bygger på relationer mellan mål och resultat." som de delar upp i en analys av förväntat respektive erhållet resultat. Se Franke-Wikberg & Lundgren 1981, s. 18. Nilstun m.fl. skriver att måluppfyllelseanalys förutsätter effektanalys. Se Nilstun m.fl. s. 96.
204. Hermerén, Gunnarsson 1984, s. 152, Edlund, s. 45, Vedung, kap. 10.
205. Definitionen som följer är hämtad ur Hermerén, s. 14-15. Hermerén talar här om två typer av kausala samband. I ett annat kapitel i samma rapport skriver Nilstun om oenighet bland forskare om huruvida "A" både är ett nödvändigt och tillräckligt villkor och fall där "A" är ett nödvändigt, men inte tillräckligt villkor, och slutligen fall där "A" är ett tillräckligt men inte nödvändigt villkor. Se Nilstun 1984a, s. 71.
206. Hermerén, s. 14-15.
207. Nilstun 1984a, s. 83.

208. Vedung, s. 122, Hermerén, s. 15-16, 22, Nilstun 1984b, s. 89, Gullberg, s. 72 ff.
209. Gullberg, s. 100.
210. Nilstun 1984b, s. 88-89. Själva exemplet är formulerat av mig.
211. Gullberg, s. 24, 87-93.
212. Hermerén, s. 15, Nilstun 1984b, s. 92.
213. Nilstun 1984b, s. 92-102. Nilstun anser att man vid kvasiexperiment kan avhjälpa bristen med alltför olika grupper och svårigheten att isolera orsaksfaktorn med vad man kallar "problemram" (s. 94, 102). Detta innebär att man arbetar med ett antal möjliga orsaksfaktorer och konstruerar flera variabler som man sedan testar.
214. Vedung kallar dessa något utvidgade utvärderingar för **målbaserade utvärderingar**, som han menar att man måste skilja från måluppfyllelseutvärderingar. De senare skulle då innebära att man bara undersöker om beslutade mål uppfyllts eller ej; om de fått önskade effekter. Se Vedung, s. 42-51, 137-148.
215. Rossi & Wright, s. 342-344.
216. Franke-Wikberg & Lundgren 1982, s. 27. Distinktionen mellan formativ och summativ utvärdering refereras till Michael Scriven. Se också Scriven.
217. Weiss 1987, s. 43-44.
218. Premfors 1987, s. 263, Franke-Wikberg & Johansson, s. 22.
219. Franke-Wikberg & Lundgren 1982, s. 18-25, Franke-Wikberg & Johansson, s. 51.
220. Franke-Wikberg & Lundgren 1982, s. 78, Kilborn, s. 71.
221. Nilstun 1980, s. 67 ff. Se också Nilstun 1981, s. 17, Gunnarsson 1987, s. 91-94, Moberg, s. 41-42.
222. Rossi & Freeman, Kap. 4.
223. Vedung, s. 160.
224. Vedung, s. 13, 36.
225. Vedung, kap. 12. Citaten är hämtade från s. 160.
226. Ohlsson, s. 62.

227. Eriksson & Karlsson, s. 84-91, 145-146, Eriksson m.fl., s. 3, 16, 34. Författarna åberopar bl.a. ett hermeneutiskt synsätt som ett alternativ till det positivistiska tänkande, som man anser präglar konventionella utvärderingsmodeller.
228. House 1989, s. 143.
229. Weiss 1989a.
230. Weiss 1989b.
231. Weiss 1989b, s. 186.
232. Weiss 1989a, 1989b.
233. De kallar denna ansats för " - - - de motsatta åsikternas teknik". Utvärderarens roll definieras som " - - - informationsinhämtare, informationsspridare och som förhandlare mellan olika intressegrupper." med det uttalade syftet " - - - att förmedla och skapa harmoni och jämvikt mellan intressenter med motstridiga uppfattningar." Se Franke-Wikberg & Lundgren 1982, s. 108.
234. Vedung, s. 58.
235. Vedung, s. 57-62.
236. Vedung, s. 60.
237. Vedung, s. 62.
238. Scriven, s. 182. Artikeln publicerades första gången på engelska under titeln "Prose and Cons About Goal-Free Evaluation" i **Evaluation Comment**, Vol. 3, Nr. 4, 1972. Se Franke-Wikberg & Lundgren 1982, s. 97, fotnot 35.
239. Scriven, s. 185.
240. Lind, s. 36, 61.
241. Chen & Rossi, s. 107-122. Rossi upprepar argumenten i Rossi & Wright, s. 343-344.
242. Vedung, s. 36.
243. Presenterat i Franke-Wikberg & Lundgren 1982, s. 24.
244. Franke-Wikberg 1983, s. 12.
245. Franke-Wikberg & Lundgren 1982, kap. 7, Franke-Wikberg 1983, 1986, 1992.
246. Se t.ex. Franke-Wikberg 1992, s. 194-195.

247. Wallin 1990, s. 15-16.
248. Dahllöf, s. 86.
249. Franke-Wikberg 1990.
250. Jämför t.ex. Premfors sammanfattning i Premfors 1989, s. 134-135.

4. IMPLEMENTERINGSFORSKNING

251. Van Meter & Van Horn, s. 458. Se också Rothstein 1994, s. 14, se särskilt fotnot 18.
252. Gorpe, s. 57, Premfors 1984, s. 208.
253. Se t.ex. Greenberg et. al., framför allt s. 1541, Heclö, s. 83, Torgerson 1986, s. 33, DeLeon 1986, s. 3, Ham & Hill, s. 11.
254. Heclö, s. 84.
255. Premfors 1984, s. 211.
256. Ingram, s. 463. Ingram hänvisar till Austin Ranney (ed.) **Political Science and Public Policy**, Chicago:Markham 1968 och Ira Sharkansky (ed.) **Policy Analysis in Political Science**, Chicago: Markham 1970.
257. Lowi 1964, s. 677-715, Premfors 1989, s. 23, Ranney.
258. Lowi 1972, s. 299-310 samt Lowi 1970, s. 315-325.
259. May, s. 115.
260. Kritiken har generellt gällt oklar och överlappande begreppsbildning. Se t.ex. Wilson, s. 328, Greenberg m.fl., s. 1534, Wade, s. 9.
261. Rothstein 1991a, s. 8. Lundquist nämner detta som en definition på politik. Se Lundquist 1993, s. 27-28.
262. Lasswell 1958.
263. Ham & Hill, s. 99-100.
264. Mellbourn 1979, kap. 1, fotnot 2.
265. När det gäller distinktionen mellan beslut ("Output") och deras konsekvenser ("Outcomes") refererar Damgaard till Eastons begreppsindelning, också presenterad i Austin Ranney "The Study of Policy Content: A Framework for Choice" i

Austin Ranney (ed.) **Political Science and Public Policy**. Se Damgaard 1972.

266. Premfors 1989, s. 68-69.

267. Premfors 1989, s. 43-44.

268. Premfors 1989, s. 12.

269. Hjern 1986b, s. 16.

270. Hjern 1986b. Se också Hjern 1983, fotnot 8. Hjern skriver här litet diffust om att "policy-analysens 'filosofi'" formulerades först för statskunskapen av Lasswell. Därefter hänvisar Hjern till bl.a. artikeln "The Policy Orientation" som allmänt anses vara början till Policy Sciences - traditionen, som är en riktning inom policyanalysen. Se också DeLeon 1981, s. 1, se särskilt fotnot 1, Premfors 1989, s. 22, Olsen 1985, s. 6-7.

271. Lasswell ville verka i Professor Lynds anda. Lynd höll en serie föreläsningar under temat "Knowledge for What?" vid Princetonuniversitetet i USA 1939. Han poängterade vikten av att försöka tillgripa all kunskap för att lösa tidens gigantiska problem. Se Lasswell, 1951a, s. 7.

272. Lasswell 1970, s. 3.

273. Lasswell 1951a, s. 3-15, 1951b, s. 133-142, 1970, s. 3-14.

274. Torgerson 1986, s. 42.

275. Torgerson 1985, s. 242, 251, 253.

276. Almond, s. 290-303.

277. Torgerson 1985, s. 250.

278. Lasswell 1968, s. 181.

279. Rein & White, s. 119. I artikeln beskrivs framför allt svårigheterna för forskning baserad på fakta och politik grundad på värderingar att passa ihop.

280. DeLeon 1986, s. 10.

281. Sabatier & Mazmanian 1983, s. 144.

282. Williams, s. 4, 14.

283. Van Meter & Van Horn, s. 447-452.

284. DeLeon 1986, s. 10-11.

285. Se t.ex. Sabatier & Mazmanian 1983, s. 144, Premfors 1989, s. 122, Sannerstedt 1991, s. 13.
286. Pressman & Wildavsky.
287. Pressman & Wildavsky, s. xi-xviii, 2. I slutet av december 1970 var bilden något ljusare; fler anläggningar hade åtminstone delvis kommit till stånd, som också hade givit några fler arbetstillfällen. (s. 67). Se också Hargrove 1975, s. 73.
288. Pressman & Wildavsky, s. xiii.
289. Pressman & Wildavsky, s. xiii ff samt s. 143.
290. Pressman & Wildavsky, s. 143.
291. Pressman & Wildavsky, s. xvii, kap. 6-7. Premfors talar om **teorimisslyckanden** som innebär att en handlingslinje bygger på felaktiga föreställningar om orsak och verkan. Å andra sidan finns också **genomförandemisslyckanden**, dvs. brister i implementeringsfasen av i grunden riktiga projekt som bygger på goda antaganden om vilka insatser som kan leda till önskade effekter. Se Premfors 1989, s. 133. Jag hävdar att det var den här distinktionen som Pressman och Wildavsky blev medvetna om, när de gjorde sin studie.
292. Pressman & Wildavsky, s. 3, 138.
293. Pressman & Wildavsky, s. 149-150.
294. Pressman & Wildavsky, s. 153.
295. Ibid., s. 122.
296. Pressman och Wildavsky anklagades bl.a. för att underskatta nyckelaktörers eller "fixares" roll samt ideologins bärande kraft vad gällde att ändå styra händelseutvecklingen åt rätt håll. Se Premfors 1989, s. 124. Nästan 10 år efter publiceringen av Pressmans och Wildavskys bok, publicerade Elinor Bowen en artikel, där hon hävdade att statsvetare har en tendens att betona konfliktmodeller snarare än konsensusmodeller. All implementeringsforskning blir därför lätt ett bekräftande av misslyckanden. Hon ansåg att Pressman och Wildavsky gjorde sig skyldiga till att bryta ner hela projektet i Oakland till ett antal beslutstillfällen och aktörer. Om man istället hade 7 delprojekt, vart och ett med ett begränsat antal aktörer och beslutstillfällen, så hade bilden inte blivit lika mörk. Sannolikheten för att åtminstone några projekt skulle ha lyckats hade blivit större. Se Bowen, särskilt s. 1-13. Hennes intressanta inlägg har emellertid förbigåtts i debatten. Se O'Toole Jr., s. 198. Se också Sabatier 1986a, s. 27.
297. Premfors 1989, s. 122, Sannerstedt 1991, s. 13.

298. Sannerstedt 1991, s. 13-14. I den av Bo Rothstein redigerade antologin **Politik som organisation**, där Sannerstedts uppsats ingår som ett bidrag, redogör Rothstein för bokens syfte eller argumentation i inledningen. "Politik" bör upfattas som en fråga om hur värden fördelas i ett samhälle. Offentlig förvaltning blir då intressant därför att dess organisation och beslut får konsekvenser för " - - vem som får vad, när och hur." (s.8)
299. Brodtkin, s. 109.
300. Williams, s. 5.
301. Linder & Peters 1990, s. 52.
302. Burke, s. 133. Burke nämner att "discretion" diskuterats i förvaltningsforskningens tidigare historia (fotnot 1). Han tar också upp att Luther Gulick berörde detta 1933 i en essä "Politics, administration, and the New Deal" i **Annals**, s. 55-66 och att Leys också var inne på detta i sin artikel "Ethics and administrative discretion" publicerad i **Public Administrative Review**, Vol. 3, 1943.
303. Ingram, s. 462-463, 478, Berman 1978, s. 157-158. Både Ingram och även Winter har berört statsvetenskapens specialisering som resulterat i att statsvetare oftast studerat hur politiska beslut blir till och förvaltningsforskare som intresserat sig för förvaltningsfrågor. Se Winter 1986, s. 361, Lane m.fl., s. 234-235, Rothstein 1994, s. 13-14.
304. Lane m.fl., s. 234-235.
305. Palumbo & Calista 1990b, s. 6.
306. Olsen 1988, s. 14.
307. Perry & Rainey 1988, s. 182, 191.
308. Ingram, s. 463, 467. Se också Lester et. al., s. 209.
309. Hargrove 1983, s. 281-294.
310. Hargrove 1975, s. 11.
311. Hargrove 1975, s. 53.
312. Hargrove 1975, s. 14.
313. Hargrove 1975, s. 53, 110.
314. Winter 1990, s. 35, Premfors 1989, s. 128.
315. Palumbo & Calista 1990a, s. xiii.

316. Palumbo & Calista 1990b, s. 4.
317. Lane 1983, s. 20-21, 1987, s. 529.
318. Pressman & Wildavsky, s. x. xiii.
319. Berman 1978, s. 160.
320. Van Meter & Van Horn, s. 447-448.
321. Sabatier & Mazmanian 1981, s. 5-6.
322. Municio 1982, s. 183.
323. Sabatier 1986b, s. 321, Lester et. al., s. 202.
324. Lester et. al., s. 201, Linder & Peters 1987a, s. 461-462, Fox, s. 128-129.
325. Lester et.al., s. 201, Goggin.
326. Sannerstedt 1984, s. 240.
327. Ingram, s. 467.
328. Sannerstedt 1991, s. 23.
329. Linder & Peters 1987a, s. 460-463, Premfors 1981, s. 20, 23.
330. Premfors 1989, kap. 8, citatet hämtat från s. 124.
331. Lester et.al., s. 202.
332. Van Meter & Van Horn.
333. Lester et.al., s. 203, Sabatier 1986a, s. 23. Deras perspektiv har också bedömts som litet väl ambitiöst i meningen detaljrikt för att egentligen kunna tillämpas. Se Ingram s. 467.
334. Sabatier & Mazmanian 1981.
335. Ingram & Mann, 25-31.
336. Berman 1978, se särskilt s. 164.
337. Rothstein 1994, s. 115.
338. Montjoy & O'Toole Jr., s. 465-476, O'Toole Jr. & Montjoy, s. 491-503.
339. O'Toole Jr., s. 182, se särskilt fotnot 2.

340. O'Toole Jr & Montjoy, s. 498-499.
341. Ingram & Schneider, 1990, s. 67-72, 82-86. Ingram och Schneider vill utveckla Lowis resonemang om att olika slags policy förorsakar olika slags politisk mobilisering till att olika slags policy också ger upphov till olika slags reaktioner hos målgrupper, något som författarna menar att Lowi inte går in på. Se Schneider & Ingram, 1990, s. 511, 1990a, s. 1-2.
342. Schneider & Ingram 1990, s. 513.
343. Schneider & Ingram 1990. Förf. hänvisar bl.a. till Lester M Salamon "Re-thinking Public Management: Third Party Government and the Changing Forms of Government Action", **Public Policy**, Vol. 29, 1981, s. 255-275.
344. Schneider & Ingram 1991a, 1991b.
345. Schneider & Ingram 1991a, s. 3.
346. Ingram & Mann, s. 22.
347. Ingram & Mann, s. 23.
348. Schneider & Ingram 1991a, Figur 2 och s. 8, Schneider & Ingram 1991b, Figur 2 och s. 7. Jag vill framhålla att exemplen är amerikanska, men fyrfältstabellen som jag har förenklat efter Schneider och Ingrams figurer torde ha ett pedagogiskt värde. Vad jag här kallar för "Social bestämning av karakteristika" kallar Schneider & Ingram för "Social Constructions" i Schneider & Ingram 1991a och "Cultural Characterization" i Schneider & Ingram 1991b. Författarna kallar sin figur för ömsom "Social Constructions and Political Power" i Schneider & Ingram 1991a respektive "A Typology of Target Populations" i Schneider & Ingram 1991b.
349. Schneider & Ingram 1991a, 1991b. Hänvisningen gäller i det här fallet uppsatserna i sin helhet.
350. Schneider & Ingram 1990.
351. Ingram & Schneider 1991, s. 349-355.
352. Sannerstedt hänvisar till Lennart Lundquist, **Implementation Steering - An Actor-Structure Approach**, Lund 1987, s. 43. Se Sannerstedt 1991, s. 24. Sannerstedt betraktar Lundquists tre förklaringsmöjligheter som uttömmande med reservationen att det inte alltid är självklart vem som är tillämparen. Se Sannerstedt 1984, s. 231.
353. Ingram, s. 464, 474.

354. Majone & Wildavsky 1984a. Citatet hämtat från s. 176-177.
355. Majone & Wildavsky 1984a, s. 176.
356. Majone & Wildavsky 1984a, s. 169.
357. Browne & Wildavsky, citatet hämtat från s. 207.
358. Winter 1986, s. 367, Palumbo, s. 99.
359. Nakamura. Nakamura hänvisar till P Sabatier, **Top down and bottom up approaches to implementation research**, paper presented to the International Political Science Association 1985 World Congress, se s. 148. Citatet hämtat från 146.
360. Lester et. al., s. 204.
361. Browne & Wildavsky, s. 207-208, 227-231.
362. Vedung betonar att Elmore avser förhandsanalyser framför analyser av faktiska genomförandeflöpp. Se Vedung, s. 188, fotnot 39. Sannerstedt har tolkat Elmores begrepp "Backward mapping" som ett förslag till forskningsstrategi som innebär att man börjar "nysta baklänges", dvs. med de tillämpande tjänstemännen på den lägsta nivån i organisationen. Men begreppet har också ett normativt anslag i meningen att decentralisering av inflytande är bra. Se Sannerstedt 1984, s. 238.
363. Elmore 1979-80, s. 604.
364. Elmore 1978.
365. Elmore 1978, s. 202, Elmore 1979-1980 s. 609.
366. Municio 1987, s. 12. Se Esping, s. 72-78, se särskilt s. 76.
367. Sannerstedt 1991, s. 16.
368. Lipsky 1980, s. 3, se också s. xii, 84.
369. Lipsky 1980, s. 182-193.
370. Lipsky 1980, s. xii, 25, 81, 188.
371. Lipsky 1980, s. xi.
372. Lipsky 1978, s. 397.
373. Lipsky 1978.

374. Barret & Fudge 1981a, s. 21.
375. Barret & Fudge, s. 11.
376. Barret & Fudge 1981a, s. 7. Förf. hänvisar till C E Lindblom, "The science of muddling through" i **Public Administration Review**, Spring 1959.
377. Barret & Fudge 1981b, s. 254 ff.
378. Sabatier 1986a, s. 32-37. Se också Lane m.fl., s. 248.
379. Artikeln publicerades under titeln "Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis" i **Organization Studies**, Nr. 2/3 1981. I något omarbetat skick publicerades den sedan med samma titel i **Realizing Social Science Knowledge**, eds. B Holzner, K. D. Knorr, H. Strasser, Physica-Verlag, Wien-Würzburg, 1983.
380. För en presentation av perspektivet hänvisas till Hjern 1983, 1985a, 1986b.
381. Se särskilt Hjern & Hull 1982a, s. 109.
382. Hjern 1983, s. 11. Citatet är hämtat från J Harrington, **A System of Politics in the Oceania and Other Works of James Harrington**, i J Tolands redaktion (London 1737), s. 252.
383. Hjern 1983, s. 9.
384. Hjern 1983, s. 10.
385. Hjern 1985a.
386. Under 1970 och 1980 var två artiklar som tog upp nätverksanalys publicerade i **American Political Science Review**. Artiklarna är J L Perry & C H Levine, "An Interorganizational Analysis of Power, Conflict and Settlements in Public-Sector Collective Bargaining", Vol. 70, 1976, samt J M McCormic & T W Kihl, "Intergovernmental Organizations and Foreign Policy Behaviour: Some Empirical Findings", Vol. 73, 1979. Se Hjern & Hull 1984, s. 201.
387. Hjern 1985a, 1985b.
388. Hjern 1983.
389. Hjern 1990.
390. Hjern & Porter 1981, s. 221-222. Se också Hjern & Lundmark, s. 262.
391. Hjern, Hanf & Porter, s. 339.

392. Hjern & Hull, 1983. Se också Hull & Hjern, s. 173-174.
393. Hull & Hjern, s. 103, 111-112, 127-129, 164, 173-186.
394. Jmfr Hjern & Porter, s. 221.
395. Löfquist, s. 109.
396. Löfquist, s. 110-113.
397. Bostedt, s. 126.
398. Bostedt, s. 154-157.
399. Bogason, s. 223.
400. "Hemspråksreformen" är ett uttryck som avser riksdagens beslut om hemspråksundervisning för invandrarbarn. Hit räknas betänkandet **Förslag om åtgärder för invandrarbarnen i förskola, grundskola och gymnasieskola** (DsU 1975:13), Regeringens proposition om **hemspråksundervisning för invandrarbarn** (1975/76:118), som sedan antogs av riksdagen efter tre mindre förändringar (Ubu 1975/76:33, rskr 391). Se också regeringens proposition 1976/77:22, utbildningsutskottets betänkande Ubu 1976/77:10 och rskr 111). Se Muncio 1987, s. 39.
401. Muncio 1987, s. 15, 26, 61-64.
402. Muncio 1987, s. 34-35.
403. Linder & Peters 1987b, s. 116, Sannerstedt 1991, s. 19-20, Premfors 1989, s. 123-125.
404. Hjern 1985b, s. 65. Se också Sabatier, 1986b, s. 321.
405. Hull & Hjern, s. 199.
406. Sannerstedt 1991, s. 39-40.
407. Abrahamsson 1992, s. 21-22, kap. 13.
408. Hjern 1985a, s. 297, 299.
409. Premfors 1989, s. 125.
410. Bogason.
411. Sabatier 1986b, s. 314, 321.
412. Fox, s. 129.

413. Palumbo, s. 96, Goggin 1986, Rothstein 1994, s. 81.
414. Lester, Linder & Peters 1987a, s. 462, Goggin 1986, s. 334-335, Goggin et.al., 1990a, s. 195, Goggin et. al., 1990b, s. 9-10, Palumbo, s. 91, Winter 1990, s. 20.
415. Palumbo, s. 99.
416. Lester et. al. s. 205-207.
417. Lester et. al., s. 200, Ingram, s. 463, Goggin et. al., 1990b, s. 10.
418. Winter 1990, s. 12-13, 20, 29-41, Lester et. al., Sabatier 1986a.
419. Sabatier 1986a.
420. Hull & Hjern, s. 187-202. Sabatier gör ett försök till syntes i Sabatier 1986a, s. 38 ff.
421. Rothstein 1994, s. 80.
422. Rothstein 1994, s. 133, 92-94.
423. Rothstein 1994, s. 84-85.
424. Förutom den legal-byråkratiska och den professionella modellen nämner Rothstein också den korporativa, brukarorienterade, politikerorienterade respektive lotteribaserade modellen. Dessa sex olika förvaltningsmodeller har olika legitimitetsgrund. Se Rothstein 1994, s. 128-131.
425. Rothstein 1987, Rothstein 1994, s. 86-88, 120-121, 128-129, 133-134.
426. Rothstein 1994, s. 92.
427. Winter 1985, s. 477.
428. Winter 1985, s. 470.
429. Winter 1986, s. 361.
430. Winter 1990, s. 23-24.
431. Winter 1985, 1986, 1990.

5. VAD KAN IMPLEMENTERINGSFORSKNINGEN BIDRA MED NÄR MAN GÖR UTVÄRDERINGAR?

432. Se t.ex. Albæk, 1988, s. 83, Bell, s. 20, Lindensjö & Lundgren 1992, s. 230-231, Franke-Wikberg & Lundgren 1982, s. 18.
433. Vedung, s. 15, Lindensjö & Lundgren 1992, s. 227-231.
434. Chen & Rossi, s. 106-107, Bell s. 63-79.
435. Cook & Shadish Jr, s. 217, Bell, s. 65, 76, 78.
436. Lander, s. 67, Chen & Rossi, s. 107, Cook & Shadish s. 217.
437. Lind, s. 23-33.
438. Bell, s. 66-68, Albæk 1988, s. 86-87.
439. Albæk 1988, s. 153.
440. Bell, s. 68. Bell hänvisar till W Williams & J Ewans, "The Politics of Evaluation: The Case of Head Start" i **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, 385, September 1969, s. 131.
441. Gunnarsson 1984, Nilstun 1980, s. 67, Gunnarsson 1987, s. 91-94, Vedung, s. 160, Albæk 1988, s. 93, 94, 113, Eliasson & Sunesson, s. 13.
442. Albæk 1988, s. 105 ff., 148.
443. Albæk 1988, s. 23 ff.
444. Albæk 1988, s. 70 ff.
445. Albæk 1988, s. 77 ff, 97-98. Se också Lindensjö & Lundgren 1992, s. 228-231, Eliasson & Sunesson, s. 10.
446. Albæk 1988, s. 94-97, 88 ff, 101 ff, 186 ff. Jag vill fästa uppmärksamheten på att syftet med Albæks bok, som har huvudtiteln **Fra sandhed til information**, är att undersöka användningen eller ickeanvändningen av forskningsresultat. Han väljer att göra det genom granska utvärderingsforskningens utveckling i USA, eftersom USA enligt Albæk var det första landet som försökte använda vetenskaplig expertis för att lösa sociala problem. Han finner då att de som gjort utvärderingar inte haft tillräcklig kunskap om vare sig demokratins villkor eller organisationers funktionssätt. Eftersom verkligheten är så pass komplex bör forskarna också minska sina anspråk på att uttala sig om de sanna förhållandena. I stället bör de nöja sig med att avge information; därav titeln på boken. Detta är, menar

Albæk utvärderingsforskningens viktigaste insikt på många år (s. 104). Se kapitlen 1 och 5.

447. Albæk 1988, s. 97.

448. Albæk 1988, s. 96-97.

449. Albæk 1988, s. 86-93.

450. Albæk 1988, s. 88 ff.

451. Albæk 1988, s. 100.

452. Albæk 1988, s. 96. Albæk tycks använda sig av samma definition av "formativ utvärdering" som är gängse i litteraturen. Se också Franke-Wikberg & Lundgren 1982, s. 27, Premfors 1989, s. 133, fotnot 4.

453. Se också t.ex. Premfors 1989, s. 137.

454. Albæk 1988, s. 100.

455. Olsen 1988, s. 18-19.

456. Hull & Hjern, se också Hjern, Hanf & Porter.

457. Hjern & Porter.

458. Vedung, kap. 12, citatet hämtat från s. 180.

459. Nilstun 1980.

460. Gunnarsson 1987, s. 94, Nilstun m.fl., citatet hämtat från s. 87.

461. Nilstun 1980, s. 43-44.

462. Bell, s. 13, 25, 45.

463. Rossi & Wright, s. 342-344.

464. Rossi & Wright, s. 350.

465. Rossi & Freeman.

466. Rossi & Freeman, s. 169-170.

467. Rossi & Freeman, s. 173-176, citatet hämtat från s. 176.

468. Rossi & Freeman, s. 222.

469. Freeman, s. 170.
470. Weiss 1972, s. 38. Detta har framhållits av t.ex. Bell, s. 47, Premfors 1989, s. 133, Lind, s. 51.
471. Weiss 1987, s. 44-45. Se också Weiss 1993, s. 68, 73.
472. Gullberg, s. 142-145.
473. Eliasson & Sunesson, s. 13.
474. Lander, s. 46, 64, 150.
475. Lindensjö & Lundgren 1992, s. 238.
476. EFA /Arbetsmarknadsdepartementet, **Program för EFA - Expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier**, Regeringskansliets offsetcentral, Stockholm 1991, s. 5.
477. Hargrove 1975, s. 7, 15, 53, 107.
478. Premfors 1981, s. 19-20, Premfors 1989, kap. 8.
479. Albæk 1988, s. 69, 97, 189 ff.
480. Albæk 1988, s. 96-97, Municio 1987, s. 2, Premfors 1981, s. 17. Författarna avser distinktionen mellan s.k. **summativ** utvärdering som är effektmätning och **formativ** utvärdering som innebär utvärdering och feed-back under inlärnings-situationen. Se Franke-Wikberg & Lundgren 1982, s. 27-28.
481. Hjern 1986a, s. 65.
482. Vedung, s. 180.
483. Premfors 1981, s. 23-24, Vedung, s. 180.
484. Premfors 1981, s. 20-21.
485. Rothstein 1994, s. 24, 162-175. Att Rothstein förutom politiska institutioner också är medveten om att institutioner kan diskuteras i organisationsteoretiska sammanhang framgår särskilt på s. 170.
486. Vedung, s. 184.
487. Olsen 1988, s. 23-25.
488. Sannerstedt 1991, s. 38.

489. Bostedt, s. 18-36.
490. Lindensjö & Lundgren 1992, s. 238.
491. Weatherley & Lipsky, s. 172-173.
492. Linder & Peters 1987a, s. 466-467, Sabatier & Mazmanian 1983, s. 145-146, Berman 1980, s. 211-212, Palumbo, s. 94-95. Samtliga hänvisar till Majone och Wildavsky 1984. Palumbo och Calista för samma resonemang, dock utan att hänvisa till Majone och Wildavsky. Se Palumbo & Calista 1990b.
493. Browne & Wildavsky, s. 190.
494. Premfors 1981, s. 11, Premfors 1989, s. 51, 133. Se också Bell, s. 45-48, 61, Sabatier & Mazmanian 1981, s. 11, Nilstun 1980, s. 67-69, Weiss 1972, s. 38.
495. Se t.ex. Sabatier & Mazmanian 1983, s. 155-156.
496. Pressman & Wildavsky, s. xvii.
497. Weiss 1972.
498. Se t.ex. Albæk 1988, s. 88-89, Chen & Rossi, s. 108, Browne & Wildavsky, s. 193.
499. Albæk 1988, s. 89.
500. Scriven.
501. Chen & Rossi, s. 108, Browne & Wildavsky, s. 194, Franke-Wikberg & Lundgren 1982, s. 98.
502. Jämför med Scrivens eget kapitel.
503. Scriven gjorde ett uttalande om detta vid en konferens anordnad av American Educational Research Association i Toronto 1978. Se Franke-Wikberg & Lundgren 1982, s. 92, 98-99, särskilt fotn. 27, 36 och 39.
504. Vedung, s. 184.
505. Gunnarsson 1987, s. 121-124.
506. Flodgren, s. 125.
507. Eliasson, s. 105, 117.
508. Stjernquist 1983/84, s. 11-12.

509. Roos, s. 23-24, Hetzler, s. 291-294, Lundberg, s. 24. I slutet av 70-talet hävdade Stjernquist att det bara fanns ca dussinet vetenskapliga undersökningar i världen om enbart förekomsten av nya lagar verkligen orsakat förändrade beteenden hos målgrupperna. Se Stjernquist & Widerberg, s. 38.
510. Stjernquist 1973, kap. 1, 2, 8. Se också Stjernquist & Widerberg, kap. 3.
511. Stjernquist, 1983/1984, s. 12.
512. För det senare påståendet, se Premfors 1981, s. 19-20, Premfors 1986, s. 82-83, Muncio 1987, s. 2-4, Lundberg, s. 26.
513. Premfors 1986, s. 82-83. Jämför också Lundberg, s. 25-26.
514. Muncio, 1987, kap. 1. Själv har Muncio valt att inte göra en studie av måluppfyllelse, dels därför att tvåspråkighet och jämlikhet inte ges någon klar definition i Hemspråksreformen, dels därför att en sådan studie knappast är inom ramen för en doktorsavhandling i statsvetenskap. Se s. 62.
- Muncios avgränsning innebar att hon gjorde en studie av Hemspråksreformens anvisningar och hur dessa kom att praktiseras i ett antal kommuner. Se s. 1, 34. För att göra detta valde hon att gå två vägar; dels kartlägga beslutets väg från riksdagen ut till skolorna, dels dokumentera arbetssituationen i de skolor där reformen skulle tillämpas. Se s. 19.
515. Jmfr Vedungs diskussion om detta, s. 43-44.
516. Winter 1985, 1986, 1990.
517. Se Hjern & Porter, s. 221-222. Se också Hjern & Lundmark, s. 262.
518. Hjern 1985a, se särskilt s. 299-300.
519. Hjern 1985b, 1989.
520. Hjern & Viklund, s. 1. Hjern & Viklund hänvisar "i allt väsentligt" till den statliga, svenska budgethandboken. Se också Hjern 1989. Jämför den annorlunda definition som Premfors gör när han definierar uppföljning som ett löpande och rutinmässigt inslag i verksamheten, medan utvärdering är en ordentlig analys av verksamhet i efterhand. Se Premfors 1989, s. 135.
521. Hjern 1986b.
522. Olsen 1988, s. 18-19.
523. Se Hjern, Hanf & Porter samt Hjern & Porter.

524. Hjern 1983, 1986b.

525. Hjern 1985b, s. 76.

526. Jämför t.ex. också Winters beskrivning av Hjern m.fl. som forskare som främst intresserar sig för de lägre nivåerna inom en organisation. Se Winter 1985, s. 476.

527. Hjern 1989, s. 31.

528. Hjern har själv tillsammans med Christopher J Hull undersökt hur småföretag i dåvarande Västtyskland löste sina problem när de ville expandera och vad detta i sin tur fick för konsekvenser för sysselsättningen mätt i antal nya arbetstillfällen. Se Hull & Hjern, s. 12-13, 74, 103.

6. PRAKTISK TILLÄMPNING

529. Man hade planerat 100 platser från början. 96 personer började projektet. Tre avbröt tämligen omgående och man brukar därför tala om 93 personer som började SYLVA-projektet.

530. Se Björkemarken 1991.

531. P.g.a. dålig svarsfrekvens och små grupper är en jämförelse mellan de som fullföljde respektive avbröt SYLVA-projektet och kontrollgruppen mindre meningsfull. Eftersom det ingick i uppdraget att göra en levnadsnivåundersökning i miniformat, har det avsnittet placerats som bilaga 3 i forskningsrapporten, se också s. 5-7.

532. Vedung, s. 37.

533. Björkemarken 1991, s. 75.

534. Eftersom inga medel beviljats av Länsarbetsnämnden, betraktades projektet som ett rent kommunalt projekt, som man inte hade något inflytande över. Arbetsförmedlingen hänvisade en del arbetssökande till projektet. Efter önskemål från förvaltningarna kom en representant från Arbetsförmedlingen att sitta med i referensgruppen för SYLVA-projektet. På så vis fick man insyn i projektet och vilka som rekryterats.

535. Gatukontoret är en förvaltning med anor sedan 1800-talet. Kurser har man planerat och genomfört sedan 50-talet. Fritidsförvaltningen var en ny förvaltning med ca 10 år på nacken. Man saknade erfarenhet av att ge kurser inom de områden som man var ansvarig för.

536. Man utgick från boken **The Origins and Growth of Action Learning** skriven av Reginald W Revans.

537. Ett nytt SYLVA-projekt omfattande ca 40 ungdomar startade hösten 1985. Man har valt ut en grupp med litet svårare problem jämfört med de ungdomar som rekryterades till SYLVA 1. Man har bl.a. rekryterat från arbetsträningsgrupperna. SYLVA 2 var inte föremål för utvärdering, men många spontana kommentarer har fällt om att det var frågan om en avsevärt "tyngre grupp".

538. På Yrkessärskolan hade man behov av en utbildningslinje för de elever som var intresserade av utomhusarbete och växtlighet. Man hade undersökt möjligheterna att förlägga en utbildning till det nedlagda trädgårdsmästeriet vid Stretteds vårdhem, men tvingats ge upp idén, då uppvärmningskostnaden för växthusen var oerhört stor.

539. Vedung, s. 40-51.

540. Winter hänvisar till utvärderingslitteraturens intresse för målgrupper, men hänvisar däremot inte till Ingram och Schneider. Se Winter 1985 och 1990.

541. Ingram & Schneider, 1990, 1991, Schneider & Ingram 1990, 1991a, 1991b.

542. Björkemarken 1991, s. 15. Citaten hämtade ur Gatukontoret/Fritid, **100 ungdomar lär sig eftertraktat jobb under 3 år**, Pressmeddelande 1982-09-17.

543. Rothstein 1994, s. 87.

544. Anders Sannerstedt hänvisar till Lennart Lundquist, **Implementation Steering - An Actor-Structure Approach**, Lund 1987, s. 43. Se Sannerstedt 1991, s. 24. Sannerstedt betraktar Lundquists tre förklaringsmöjligheter som uttömmade med reservationen att det inte alltid är självklart vem som är tillämparen. Se Sannerstedt 1984, s. 231.

545. Jmfr Lindensjö och Lundgren 1992.

546. Olsen 1988, s. 24-25.

547. Winter 1985, 1986, 1990.

548. Enligt Socialhjälpslagen var arbetslösa inte automatiskt berättigade till socialbidrag. Dessutom var det mantalsskrivningskommunen som fick bekosta socialhjälp. Socialtjänstlagen trädde i kraft den 1 januari 1982. Enligt Socialtjänstlagen har även arbetslösa rätt till socialbidrag. Vidare är det till skillnad mot tidigare vistelsekommunen som som får stå kostnaderna för alla som vistas i kommunen och ansöker om och har rätt till socialbidrag. Se Socialdepartementet/Ds S 1987:2, s. 93, SFS 1956:2 paragraferna 12, 13, 22, SFS 1980:620, paragraf

3, 6.

549. SB-platserna togs bort efter publiceringen av denna rapport enligt muntlig uppgift från Sysselsättningsgruppen (tidigare Arbetsbyrån).

550. Utvärderingen blev försenad p.g.a. svårigheter med att få tillgång till materialet. Dessa svårigheter torde oftast ha berott på hög arbetsbelastning inom framför allt Socialtjänsten och därmed bristande resurser att ta fram personakter. En annan orsak till att slopa intervjuerna var att SB-platserna var avsedda för människor utan någon form av arbetshinder, men redan under förstudien visade det sig att klienter med mycket svår och allvarlig problematik kommit med. Den senare utvärderingen bekräftade den bilden. Det rörde sig om f.d. prostituerade, hallickar, våldsmän, mördare dömd till slutet psykiatrisk vård, grava missbrukare m.fl.. Det fanns inga pengar avsatta för att träffa dessa personer på "neutral" plats t.ex. ett café för en intervju om deras kontakter med arbetsmarknaden. Det fanns heller inga pengar avsatta för handledning vid intervjuer med människor med denna problematik. Förutom tidsbristen föreföll det alltså svårt att genomföra intervjustudien, då resurser beräknats för en studie med en helt annan målgrupp. Med anledning av det ovan sagda förmodades en intervjustudie också innebära vissa riskmoment.

551. Sjöstrand skriver om det befogade i att tala om "arbetslöshetskarriärer" snarare än om arbetslöshet som ett tillstånd, samt påtalar bristen av uppföljningssstudier av arbetslöshetskarriärer. Se Sjöstrand, s. 167, 172.

552. Studien påbörjades den 1 november 1988. Registerstudien genomfördes under våren 1989. Det är bara 1 % av deltagarna som hade SB-plats 1989. Vilka som fick en SB-plats senare under våren och under resten av året finns inga uppgifter om.

553. Sex arbetsförmedlingskontor i olika stadsdelar samt Kulturarbetarförmedlingen finns representerade. Kontoren är Masthugget, Hjällbo, Kortedala, Kville, Biskopsgården, Västra Frölunda. De flesta arbetsförmedlingskontor finns alltså representerade, men dock inte riktigt alla. Avsikten var att göra en total studie, alltså inget urval. 1 067 namn fanns på de listor som jag fick tillgång till vid utvärderingens början. 400 personer bortföll, då Arbetsförmedlingen inte hade kvar akterna. Inom Arbetsmarknadsverket följer akten en person i hela landet, vilket innebär att om någon anmäler sig på Arbetsförmedlingen i Kiruna, skickas originalakten från Göteborg till Kiruna. Inom Socialtjänsten läggs däremot en ny handling upp i varje kommun. Vidare var det 177 personer som aldrig började på sin SB-plats eller slutade omgående. 31 personer var okända hos Socialtjänsten, vilket innebär att Arbetsförmedlingen anvisat platserna till andra än socialbidragstagare! Övriga 25 personer har fallit bort av litet olika orsaker. Kvarvarande antal blev 434 personer.

554. Arbetsförmedlingens lokalkontor motsvarades i en del fall av flera mindre socialkontor. Men jag har intervjuat handläggare på varje arbetsförmedling i de stadsdelar som studien omfattar, samt de samarbetspartners som man uppgett sig ha inom Socialtjänsten. Jag har inte intervjuat någon på Kulturarbetarförmedlingen, då endast 1 % bland de som hade SB-plats kom därifrån.

555. Vedung, s. 37.

556. Termen "allmänt bistånd" används för allt som inte är "ekonomiskt bistånd", dvs. socialbidrag. "Allmänt bistånd" kan innebära allt från stödsamtal till tvångsomhändertagande.

557. Vedung, s. 40-51.

558. Vedung, s. 43-44. Vedung redogör för denna kritik mot måluppfyllelsemodellen, men anser själv att den är överdriven. Han skriver något kortfattat om att **kausalsambandet** mellan insats och effekt ska undersökas i "måluppfyllelseanalysens effektanalys" (s. 44).

559. Sjöstrand skriver om hur man hanterat åtgärder och arbetslöshet som ett "individproblem" där "Myndigheter som på sin repertoar har individkorrigering och kompensation fick lösa problemet." Se Sjöstrand, s. 168-169.

560. Jämför hur man inom Socialtjänsten i Göteborg, där man har olika personalkategorier (socionomer och icke utbildade socionomer) som arbetar med klienter, har poängterat att det krävs "**erfarna** socialsekreterare" både vid nybesök och vid insatser för att bryta socialbidragsberoende. Se Björkemarken 1990, s. 135-136.

Kurvorna för arbetslöshet och socialbidrag brukar löpa parallellt men mellan åren 1983 och 1986 gjorde de inte det. Arbetslösheten minskade medan socialbidragstagandet ökade, vilket föranledde vissa att hävda att arbetslösheten inte har så stor betydelse för behovet av socialbidrag. Se Bergmark, s. 234.

561. Se t.ex. Trygged, s. 232 och Bergmark, s. 236-238. Bergmark påpekar att arbetslösa klienter skiljer sig från andra arbetslösa därför att de inte uppfyllt försäkringsvillkoret för att få A-kassa och därför har en svagare anknytning till arbetsmarknaden.

562. Schneider & Ingram, 1990. Förf. hänvisar bl.a. till Lester M Salamon "Rethinking Public Management: Third Party Government and the Changing Forms of Government Action", **Public Policy**, Vol. 29, 1981, s. 255-275.

563. Winter 1986, 1990, 1991.

564. Rothstein 1994, s. 87.

565. Sannerstedt hänvisar till Lennart Lundquist, **Implementation Steering - An Actor-Structure Approach**, Lund 1987, s. 43. Se Sannerstedt 1991, s. 24.

566. Pressman & Wildavsky, O'Toole Jr & Montjoy, Rothstein betecknar detta som implementationsforskningens främsta insats vad det gäller förståelsen av offentlig politik. Se Rothstein 1994, s. 115.

567. Winter 1986, 1990, 1991.

568. Lipsky 1978, s. 399-400. Se också Lipsky, 1976.

569. Weatherley & Lipsky 1977, s. 172-173.

Lipsky brukar definieras som en som tillhör Bottom-up - traditionen; se t.ex. Sannerstedt 1991, s. 20, Premfors 1989, s. 124, Schneider & Ingram, 1991a, s. 3. Jag tycker själv att det är väl så befogat att betrakta honom som en representant för Top-down - traditionen. Lipsky har lämnat ett värdefullt bidrag till analysen av varför beslut inte genomförs i praktiken, när han intresserar sig för den verkställande personalens arbetssituation och hur de väljer att lösa de arbetsuppgifter som måste lösas dagligen. Men Lipsky bortser inte från centralt fattade beslut, utan han undersöker om omständigheterna för deras förverkligande är gynnsamma med avseende på arbetssituation och arbetsuppgifter. Jag tycker detta framgår mycket klart när Lipsky talar om "a twin focus", dvs. nödvändigheten av att studera dels besluts förverkligande, dels personalens arbetssituation som kanske är sådan att det är mycket rimligt att beslut inte förverkligas.

570. Trygged, s. 229, Wallentin, s. 191, 225-227.

571. Bergmark, s. 237.

572. Berglind m.fl., s. 26, Puide, s. 51. Se också Björklund m.fl.,

573. Berglind, s. 31-39, Berglind m.fl. s. 44, Pettersson 1986.

574. Socialtjänstlagen 1980:620, Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, Lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

575. Pettersson 1986, s. 273.

576. Pettersson 1986, s. 269-287.

577. Berglind, s. 29-30.

578. Socialdepartementet/Ds S 1987:2, s. 93-95.

579. Ronnby 1981, s. 267. Se också Lilja.

580. Berglind m.fl., s. 26, Puide, s. 51, Wallentin, s. 224-225. Se också Björklund m.fl..
581. Ronnby 1988, s. 163-165.
582. Axelsson m.fl., s. 55-66.
583. SOU 1947:24, ref. i Leimar, s. 12.
584. Öhman, s. 110.
585. Leimar, s. 36-37.
586. Fry & Ressner, s. 156, Statshälan, s. 61, Ahrne, m.fl., s. 72, Berglind m.fl., s. 72, 85, Almqvist & Olsson, s. 30, Arbetsmarknadsdepartementet/Ds A 1986: 2, s. 105, Arbetsmarknadsstyrelsen/Dnr Va 226/81, Öhman/Arbetsmarknadsdepartementet/Ds A 1985:2, s. 106, 152, Pettersson, 1986, s. 262.
587. Pettersson 1986, s. 262, Socialdepartementet/Ds S, 1987:2, s. 93-96. Tryggediskuterar hur medellöshet som villkor för att få tillgång till av samhället ordnad sysselsättning med tiden ersatts av kravet på att vara medlem i A-kassa och närma sig utförsäkringsdatum för att komma ifråga för beredskapsarbete. Se Trygged.
588. Rothstein 1994, s. 87.
589. Schneider & Ingram 1990, 1991a, 1991b.
590. Winter 1985, 1986, 1990.
591. Statistisk årsbok, Göteborg, åren 1984-1989. Uppgifterna återfinns i en tabell på s. 84 i Björkemarken 1990.
592. Bergmark, s. 234.
593. Pettersson 1986, s. 128-129, 132-133, 273.
594. **GÖTEBORGS SOCIALFÖRVALTNING, Kompetens- och rollfördelning inom socialbyråverksamheten**, SD-Meddelande 10/82, Dnr 82/822, s. 2-3. Se också **GÖTEBORGS SOCIALFÖRVALTNING, Fortsatt utvecklingsarbete med socialbidragshandläggningen, TJÄNSTEUTLÅTANDE**, Dnr 85/955, s. 6.
595. Ahrne m.fl., s. 69-73, Fry & Ressner, s. 212, 225, Berglind m.fl., s. 70-71.
596. Sjöstrand, s. 169.
597. Ahrne m.fl., s. 113, Fry & Ressner s. 224.

598. Pressman & Wildavsky, O'Toole Jr & Montjoy. Rothstein betecknar detta som implementationsforskningens främsta insats vad det gäller förståelsen av offentlig politik, se Rothstein 1994, s. 115.
599. Förutom resultaten av min undersökning, se också Fry & Ressler, s. 156, Arbetsmarknadsdepartementet/Ds A 1986:2, s. 105 samt Ericsson s. 22. Ericsson hänvisar i den här frågan bl.a. till en departementsrapport skriven av Bernt Öhman, **Kommunerna och sysselsättningspolitiken - om arbetsfördelningen mellan kommunerna och arbetsmarknadsverket**, 1985.
600. Förutom resultaten av min undersökning, se också Almqvist & Olsson, s. 30, Berglind m.fl., s. 72, 85.
601. Leimar, s. 36-37.
602. Socialtjänstlagen, SFS 1980:620, paragraf 3.
603. Rothstein, 1992, s. 175. Rothstein hänvisar vidare till sin doktorsavhandling, se Rothstein 1986, s. 204 ff. Jag har hänvisat till Rothsteins avhandling i min rapport, dock utan att ta upp hans specifika omnämnande av "socialdemokratisk kaderorganisation".
604. Brante. Se också Swedner samt Ericsson, s. 25.
605. Swedner.
606. Pettersson 1978, s. 52-56.
607. Lilja.
608. Winter 1985, 1986, 1990.
609. Se t.ex. **ATT VÅGA TRO PÅ EN FÖRÄNDRING: Ett samverkansprojekt mellan arbetsförmedlingen, socialförvaltningen och arbetsmarknadsinstitutet i Göteborg**, Rapport från Ungdomsprojektet i Hjällbo, Göteborg 1989, **GÖTEBORGS SOCIALFÖRVALTNING**, Kvilledistriktet, Socialkontoret, Lars-Erik Lindskoug/Ewy Wikholm/LS, **Särskilda insatser för arbetslösa personer med bristfällig utbildning**, Rapport, 1988-09-26, **UNGDOMSARBETE GENOM SAMARBETE SOCIALTJÄNST - ARBETSFÖRMEDLING I KORTEDALA - Rapport om Ungdomsgruppens verksamhet 1987**, Socialförvaltningen, Arbetsförmedlingen, Kortedaladistriktet, april 1988.

7. SLUTDISKUSSION

610. Jag är enig med Vedung som försvarar måluppfyllelsemodellen, därför att den besvarar frågor om insatser och utfall som måste belysas i ett demokratiskt samhälle. Se Vedung, s. 38-40.

611. Winter 1985, s. 470.

LITTERATUR

Abrahamsson, Bengt, **Organisationsteori: Om byråkrati, administration och självstyre**, (1975), 3:e uppl., (Stockholm, 1982).

Abrahamsson, Bengt, **Varför finns organisationer?: Kollektiv handling, yttre krafter och inre logik**, (Stockholm, 1986).

Abrahamsson, Bengt, **Varför finns organisationer?: Kollektiv handling, yttre krafter och inre logik**, (1986), 2:a uppl., (Stockholm, 1992).

Ahrne, Göran, **Byråkratin och statens inre gränser**, (Stockholm, 1989).

Ahrne, Göran, Johansson, Karl-Erik & Johansson, Roine, **Vad gör de där inne på Arbetsförmedlingen?**, Arbetsrapport nr. 1 i projektet "Byråkrati och makt i Krångelsverige", 1985-10-14, Sociologiska institutionen i Uppsala och Sociologiska institutionen i Stockholm.

Albrow, Martin, **Byråkrati: Historia, teori, praktik**, (1970), sv. övers. (Stockholm, 1972).

Albæk, Erik, **Fra sandhed til information: Evalueringsforskning i USA - før og nu**, (Viborg: Akademisk Forlag, 1988).

Albæk, Erik, "Evalueringsforskning i Norden", **Politica**, Årg. 25, 1993.

Alestalo, Matti & Kuhnle, Stein, "The Scandinavian Route: Economic, Social and Political Developments in Denmark, Finland, Norway and Sweden" i **The Scandinavian Model: Welfare States and Welfare Research**, eds. Robert Eriksson et. al., (New York: M E Sharpe, 1987).

Allison, Graham T., **Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis**, (Harper Collins Publishers, 1971).

Almond, Gabriel A., **A Discipline Divided**, (Sage, 1990).

Almqvist, Jan & Olsson, Erik, **Tidig och samordnad rehabilitering: Sammandrag av rehabiliteringsberedningens betänkande**, (Stockholm, 1988).

Andersen, Heine, "Sociologiske teorier om sociale institutioner", i **Institutionalismen i samfundsvidenskaberne**, red. Christian Knudsen, (Köpenhamn: Samfundslitteratur, 1989).

Arbetsmarknadsdepartementet, **Arbetsmarknadspolitikens roll, inriktning och omfattning: Ett diskussionsunderlag från en arbetsgrupp inom Arbetsmarknadsdepartementet**, Ds A 1986:2.

Arbetsmarknadsstyrelsen, **Fördelning av ansvaret mellan myndigheter, kommuner, organisationer och enskilda i rehabiliteringsärenden**, Dnr. Va 226/81, 1981-05-22.

Att våga tro på en förändring: Ett samverkansprojekt mellan arbetsförmedlingen, socialförvaltningen och arbetsmarknadsinstitutet i Göteborg, Rapport från Ungdomsprojektet i Hjällbo, Göteborg 1989.

Axelsson, Roger, Löfgren, Karl-Gustaf & Nilsson, Lars-Gunnar, **Den svenska arbetsmarknadspolitiken under 1900-talet**, (1979), 4:e uppl., (Stockholm, 1987).

Axelsson, Runo, **Rationell administration**, (1981), 2:a uppl., (Stockholm, 1992).

Barret, Susan, & Fudge, Colin, "Examining the Policy-Action Relationship" i **Policy & Action: Essays on the Implementation of Public Policy**, eds. Susan Barret & Colin Fudge, (London/New York: Methuen, 1981a).

Barret, Susan, & Fudge, Colin, "Reconstructing the Field of Analysis", i **Policy & Action: Essays on the Implementation of Public Policy**, eds. Susan Barret & Colin Fudge, (London/New York: Methuen, 1981b).

Bell, Robert, **Att utvärdera sociala program**, (Stockholm, 1975). (Finns också som diss. under samma titel, Pedagogiska institutionen, Stockholms universitet, 1975.)

Berglind, Hans, **Arbetslösheten: En utmaning för det sociala arbetet**, (Stockholm, 1984).

Berglind, Hans, Ericsson, Ulf & Lundström, Tommy, **Socialt arbete med arbetslös ungdom**, (Lund, 1988).

Bergmark, Åke, "Vad betyder arbetslösheten för socialbidragstagandet", **Socialmedicinsk Tidskrift**, Årg. 70, 1993.

Berman, Paul, "The Study of Macro- and Micro-Implementation", **Public Policy**, Vol. 26, 1978.

Berman, Paul, "Thinking About Programmed and Adaptive Implementation: Matching Strategies to Situations", i **Why Policies Succeed or Fail**, eds. Helen Ingram & Dean E. Mann, (Sage, 1980).

Björkemarken, Mariann, **Utvärdering av Socialbidragsprojektet**, Forskningsrapport nr. 101, Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet, 1990.

Björkemarken, Mariann, **Utvärdering av SYLVA-projektet**, Forsknings-

rapport nr. 102, Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet, 1991.

Björklund, Anders, m.fl., "Ekonomikolleger vilseleder", DN-Debatt, **Dagens Nyheter**, 14 oktober 1994.

Bogason, Peter, "Nyinstitutionalismen set med politologiske briller", i **Institutionalismen i samfundsvidenskaberne**, red. Christian Knudsen, (Köpenhamn: Samfundslitteratur, 1989).

Bostedt, Göran, **Politisk institutionalisering: Organisering av lokalt arbetsmiljöarbete**, Diss., Forskningsrapport 1991:4, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.

Bowen, Elinor R., "The Pressman-Wildavsky Paradox: Four Addenda or Why Models Based on Probability Theory Can Predict Implementation Success and Suggest Useful Tactical Advice for Implementers", **Journal of Public Policy**, Vol. 2, 1982.

Brante, Thomas, "Om konstitueringen av nya vetenskapliga fält: Exemplet forskning om socialt arbete", **Sociologisk Forskning**, Årg. 24, 1987.

Brodkin, Evelyn Z., "Implementation as Policy Politics", i **Implementation and the Policy Process: Opening up The Black Box**, eds. Dennis J. Palumbo & Donald J. Calista, (Connecticut-Westport: Greenwood Press, 1990).

Browne, Angela & Wildavsky, Aaron, "Implementation as Mutual Adaptation", i **Implementation**, eds. Jeffrey L. Pressman & Aaron Wildavsky, (1973), 3:e uppl., (University of California Press, 1984).

Browne, Angela & Wildavsky, Aaron, "What Should Evaluation Mean to Implementation?", i **Implementation**, eds. Jeffrey L. Pressman & Aaron Wildavsky, (1973), 3:e uppl., (University of California Press, 1984).

Brunsson, Nils, "Reformer som rutin", i **Makten att reformera**, red. Nils Brunsson & Johan P. Olsen, (Stockholm, 1990).

Brunsson, Nils & Olsen, Johan P., "Reformer och makt" i **Makten att reformera**, red. Nils Brunsson & Johan P. Olsen, (Stockholm, 1990a).

Brunsson, Nils & Olsen, Johan P., "Kan organisationsformer väljas?", i **Makten att reformera**, red. Nils Brunsson & Johan P. Olsen, (Stockholm, 1990b).

Burke, John P., "Policy Implementation and the Responsible Exercise of Discretion", i **Implementation and the Policy Process: Opening up The Black Box**, eds. Dennis J. Palumbo & Donald J. Calista, (Connecticut-Westport: Greenwood Press, 1990).

Castles, Francis, "Does Politics Matter: An Analysis of the Public Welfare Commitment in Advanced Democratic States", **European Journal of Political Research**, Vol. 7, 1979.

Castles, Francis, "How Does Politics Matter?: Structure or Agency in the Determination of Public Policy Outcomes", **European Journal of Political Research**, Vol. 9, 1981.

Chen, Huey-Tsyh & Rossi, Peter H., "The Multi-Goal, Theory-Driven Approach to Evaluation: A Model Linking Basic and Applied Social Science", **Social Forces**, Vol. 59, 1980/81.

Cohen, Michael D., March, James G. & Olsen, Johan P., "A Garbage Can Model of Organizational Choice", **Administrative Science Quarterly**, Vol. 17, 1972.

Cook, Thomas D. & Shadish, William R., "Program Evaluation: The Worldly Science", **Annual Review of Psychology**, Vol. 37, 1986.

Dahl, Göran, "Weber: Modernitet", **Sociologisk Forskning**, Årg. 27, 1990.

Dahllöf, Urban, "Det svenska pedagogikämnets identitet" i **Svenska samhällsvetenskaper: Utvecklingslinjer - Problem - Perspektiv**, red. Katrin Fridjonsdottir, (Stockholm, 1990).

Damgaard, Erik, "Noter til diskussion af 'Politisk output analyse'", **Statsvetenskaplig Tidskrift**, Årg. 75, 1972.

DeLeon, Peter, "Policy Sciences: The Discipline and Profession", **Policy Sciences**, Vol. 13, 1981.

DeLeon, Peter, "Trends in Policy Sciences Research: Determinants and Developments", **European Journal of Political Research**, Vol. 14, 1986.

Edlund, Claes, "Metodproblem i utvärderingsforskning" i **Utvärderingsforskning: Kartläggning av forskningsläget**, red. Claes Edlund m. fl., MURA-rapport nr. 1, (Lund, 1981).

EFA/Arbetsmarknadsdepartementet, **Program för EFA - Expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier**, Regeringskansliets offset-central, (Stockholm, 1991).

Eliasson, Rosmari, **Forskningsetik och perspektivval**, (Lund, 1987).

Eliasson, Rosmari & Sunesson, Sune, "Om utvärderingsforskningens ideal och realiteter", i **Den värderande blicken: Om utvärdering i socialt arbete**, red. Rosmarie Eliasson m. fl., (Lund, 1990).

Eliæson, "Max Weber 1864-1920", i **Kapital, rationalitet och social sammanhållning**, red. Anders Boglind, Sven Eliæson & Per Månson, (1981), 3:e uppl., (Stockholm, 1993).

Elmore, Richard F., "Organizational Models of Social Program Implementation", **Public Policy**, Vol. 26, 1978.

Elmore, Richard F., "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions", **Political Science Quarterly**, Vol. 94, 1979/80.

Elvander, Nils, "Demokratins problem och den svenska modellen", i **Arbete, löner och politik - Essäer tillägnade Nils Elvander**, red. Bertil Holmlund, (Stockholm, 1994).

Ericsson, Ulf, "Kontrahent eller samarbetspartner?", **Socialt arbete**, Nr. 10, 1988.

Eriksson, Bengt & Karlsson, Per-Åke, **Utvärdera mera: En handbok för socialarbetare**, (Stockholm, 1987).

Eriksson, Bengt, Gyllensten, Lennart & Karlsson, Per-Åke, **O'möjliga utvärdering: Slutrapport från Impus-projektet**, Skrifter om socialt arbete Nr. 1985:3, Göteborgs universitet, Institutionen för socialt arbete, forskningsavdelningen, (Göteborg, 1985).

Esping, Hans, "Göra individuellt förnuft av de allmänna reglerna - uppgift för gräsrotsbyråkrater", **Tiden**, Vol. 76, 1984.

Esping-Andersen, Gösta & Korpi, Walter, "From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy", i **The Scandinavian Model - Welfare States and Welfare Research**, eds. Robert Eriksson et. al., (New York: M E Sharpe, 1987).

Flodgren, Boel, "Comments" i **Evaluation Research: Proceedings from the MURA Symposium**, eds. Claes Edlund & Göran Hermerén, MURA-rapport nr. 6, (Lund, 1984).

Fox, Charles J., "Biases in Public Policy Implementation Evaluation", **Policy Studies Review**, Vol. 7, 1987.

Franke-Wikberg, Sigbrit & Johansson, Martin, **Utvärdering av undervisning**, (Lund, 1980).

Franke-Wikberg, Sigbrit & Lundgren, Ulf P., **Att värdera utbildning: En introduktion till pedagogisk utvärdering**, Del 1, (1980), (Stockholm 1982).

Franke-Wikberg, Sigbrit & Lundgren, Ulf P., "Vad är pedagogisk ut-

värdering?" i **Att värdera utbildning: En introduktion till pedagogisk utvärdering**, red. Sigbrit Franke-Wikberg & Ulf P Lundgren, Del 2, (1980), (Stockholm, 1981).

Franke-Wikberg, Sigbrit, "Teoriinriktad utvärdering - ett fruktbart alternativ för en pedagogisk utvärderare?" i **Forskning om utbildning**, red. Staffan Selander, (Stockholm, 1992). Artikeln tidigare publicerad i **Forskning om utbildning**, Årg. 10, 1983.

Franke-Wikberg, Sigbrit, "Vad går att uträtta? En betraktelse utifrån en pedagogisk utvärderingsforskares göranden och låtanden", i **Pedagogikens gränser och möjligheter: En bok tillägnad Kjell Härnqvist på hans 65-årsdag**, red. Jan-Eric Gustafsson & Ference Marton, (Lund, 1986).

Franke-Wikberg, Sigbrit, "The American Research on Educational Evaluation and the National Evaluation in Sweden", i **Evaluation as Policymaking: Introducing into a National Decentralised Educational System**, eds. Marit Granheim, Maurice Kogan & Ulf Lundgren, (London: Jessica Kingsley Publishers, 1990).

Fry, John & Ressen, Ulla, **Social revision av ett ämbetsverk**, (Stockholm, 1988).

Froman, Lewis A., "Categorization of Policy Contents" i **Political Science and Public Policy**, ed. Austin Ranney, (Chicago: Markham, 1968).

Gatukontoret/Fritid, **100 ungdomar lär sig eftertraktat jobb under 3 år**, Presskonferens 1982-09-17.

Goggin, Malcolm L., "The 'Too Few Cases/Too Many Variables' Problem in Implementation Research", **The Western Political Quarterly**, Vol. 39, 1986.

Goggin, Malcolm L. et. al., "Studying the Dynamics of Public Policy Implementation: A Third Generation Approach" i **Implementation and the Policy Process: Opening up The Black Box**, eds. Dennis J. Palumbo & Donald J. Calista, (Connecticut-Westport: Greenwood Press, 1990a).

Goggin, Malcolm L. et. al., **Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation**, (IL: Scott, Foresman/Little, Brown, 1990b).

Gorpe, Peter, **Politikerna, byråkraterna och de nya styrformerna**, (Falköping, 1978).

Greenberg, George D., et. al. "Developing Public Policy Theory: Perspectives from Empirical Research", **The American Political Science Review**, Vol. 71, 1977.

Gullberg, Anders, **Det fängslade planeringstänkandet - och sökandet efter en utväg**, (1984), 2:a uppl., (Stockholm, 1987).

Gunnarsson, Christer, "The Need for Causal Analysis in Evaluations: Lessons from the MURA-project", i **Evaluation Research: Proceedings from the MURA Symposium**, eds. Claes Edlund & Göran Hermerén, MURA-rapport nr. 6, (Lund, 1984).

Gunnarsson, Lars, **När måttstocken är problemet: Kritik av utvärderingsforskning**, MURA-Rapport nr. 8, (Lund, 1987)

Göteborgs socialförvaltning, Kvilledistriktet, Socialkontoret, Lars-Erik Lindskog/Ewy Wikholm/LS, **Särskilda insatser för arbetslösa personer med bristfällig utbildning**, Rapport 1988-09-26.

Ham, Christopher & Hill, Michael, **The Policy Process in the Modern Capitalist State**, (Brighton: Wheatsheaf Books Ltd., 1984).

Hargrove, Erwin C., **The Missing Link: The Study of The Implementation of Social Policy**, (Washington D.C.: The Urban Institute, 1975).

Hargrove, Erwin C., "The Search for Implementation Theory", i **What Role for Government**, eds. Richard J. Zeckhauser & Derek Leebaert, (Duke Press, Policy Studies, Durham NC, 1983).

Hecló, Hugh, "Review Article: Policy Analysis", **British Journal of Political Science**, Vol. 2, 1972.

Hellstern, Gerd-Michael, "Assessing Evaluation Research" i **Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector**, eds Franz-Xaver et. al., (Berlin/New York: Walter de Gruyter, 1986).

Hermerén, Göran, "Kausalanalys: Vad och varför?" i **Utvärderingsforskning: Kausalanalys**, red. Tore Nilstun och Göran Hermerén, MURA-rapport nr. 4, (Lund, 1984).

Hetzler, Antoinette, "Some Comments on Lawful-Conforming Behavior - An Analysis and Revision of Per Stjernquist's Model", i **Festskrift till Per Stjernquist**, Skrifter utgivna av Juridiska Föreningen i Lund, Nr. 24, 1978.

Hirdman, Yvonne, **Att lägga livet till rätta: Studier i svensk folkhemspolitik**, (Stockholm, 1990).

Hjern, Benny, "Förvaltnings- och implementationsforskning: En essä", **Statsvetenskaplig Tidskrift**, Vol. 86, 1983.

Hjern, Benny, "Implementeringsforskning: Låt Weber möta Durkheim",

Statsvetenskaplig Tidskrift, Vol. 88, 1985a.

Hjern, Benny, "Implementeringsforskning och utvärdering av arbetsmarknadspolitik", i **Seminarium kring arbetsmarknadspolitisk forskning**, EFA, Arbetsmarknadsdepartementet, (Stockholm, 1985b).

Hjern, Benny, "Implementeringsforskning: Utvärdering av politik", i **Utvärdering av offentlig verksamhet: Den offentliga förvaltningens roll i samhället**, red. Ingar Palmlund, (Stockholm, 1986a).

Hjern, Benny, "Framtidsstudier som policyforskning", Bilaga 5, SOU 1986:34 **Att studera framtiden: Betänkande av framtidsstudiekommittén**, Del 2: Bilagedel, 1986b.

Hjern, Benny, **Policy Analysis: An Implementation Approach**, (Paper prepared for delivery at the 1987 Annual Meeting of the American Political Science Association, Palmer House, Chicago, september 3-6 1987).

Hjern, Benny, "Behov och nytta i stenhus och amöbor", **Erfarenheter av att utvärdera forskning & utveckling**, red. Mats Utbult, (Statens institut för personalutveckling, 1989).

Hjern, Benny, "Statens styrkris och samhällets institutioner", i **Att ta saken i egna händer: Lokal mobilisering som svar på välfärdsstatens kris**, red. Åsel Floderus, Byggforskningsrådet (Stockholm, 1990).

Hjern, Benny & Lundmark, Kjell, "Blandekonomi och post-weberiansk förvaltningsteori: Administrativa lärdomar av svensk regionalpolitisk forskning", **Statsvetenskaplig Tidskrift**, Vol. 82, 1979.

Hjern, Benny & Porter, David O., "Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis", **Organization Studies**, Vol. 2, 1981. (Artikeln ingår i något omarbetat skick i **Realizing Social Science Knowledge**, eds. B. Holzner, K. D. Knorr & H. Strasser, (Wien/Würzburg: Physica-Verlag), 1983.)

Hjern, Benny & Hull, Chris, "Implementation Research as Empirical Constitutionalism", **European Journal of Political Research**, Vol. 10, 1982.

Hjern, Benny & Hull, Chris, "Helping Small Firms Grow: An Implementation Analysis of Small Firm Assistance Structures", **European Journal of Political Research**, Vol. 10, 1982.

Hjern, Benny & Hull, Chris, "Policy Analysis in Mixed Economy: An Implementation Approach", **Policy and Politics**, Vol. 11, 1983.

Hjern, Benny & Hull, Chris, "Going Interorganisational: Weber Meets

Durkheim", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 7, Nr. 3, 1984.

Hjern, Benny & Viklund, Per, **På väg mot politisk målstyrning?: Dekoncentrationsförsök i Umeå 1987/88**, Forskningsrapport 1989:10, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.

Hjern, Benny, Hanf, Kenneth & Porter, David O., "Local Networks of Manpower Training in the Federal Republic of Germany and Sweden", i **Interorganizational Policy Making**, eds. Kenneth Hanf & Fritz W. Scharpf, (London/Beverly Hills: Sage Publications, 1978).

Holmberg, Håkan, **Att läsa Karl Popper**, (Stockholm, 1983).

Holmberg, Per, **Socialpolitisk teori och praktik**, (Lund, 1978).

House, Ernest R., "Grundförutsättningarna för olika utvärderingsmodeller", i **Att värdera utbildning: En antologi om pedagogisk utvärdering**, Del 2, red. Sigbrit Franke-Wikberg & Ulf P. Lundgren, (Stockholm, 1981).

House, Ernest R., "Introduction" till kap. 5, i **New Directions in Educational Evaluation**, ed. Ernest R. House, (The Falmer Press: New Directions Series, 1989).

Hull, Christopher J. & Hjern, Benny, **Helping Small Firms Grow: An Implementation Approach**, (London/New York/Sidney: Croom Helm, 1987).

Hydén, Håkan, **Ram eller lag?: Om ramlagstiftning och samhällsorganisation**, Civildepartementet, Ds C 1984:12.

Ingram, Helen, "Implementation: A Review and Suggested Framework", i **Public Administration: The State of the Discipline**, eds. Naomi B. Lynn & Aaron Wildawsky, (New Jersey, Chatham House Publishers, Inc., 1990).

Ingram, Helen & Mann, Dean E., "Policy Failure: An Issue Deserving Analysis" i **Why Policies Succeed or Fail**, eds. Helen Ingram & Dean E. Mann, (Sage, 1980).

Ingram, Helen & Schneider, Anne, "Improving Implementation Through Framing Smarter Statutes", **Journal of Public Policy**, Vol. 6, 1990.

Ingram, Helen & Schneider, Anne, "The Choice of Target Populations", **Administration & Society**, Vol. 23, 1991.

Jepperson, Ronald L., "Institutions, Institutional Effects and Institutionalism", i **The New Institutionalism in Organizational Analysis**, eds. Walter W. Powell & Di Maggio, Paul J., (Chicago: The University of Chicago Press,

1991).

Johansson, Owe, **Organisationsbegrepp och begreppsmedvetenhet**, Diss., Företagsekonomiska institutionen, Göteborg, BAS ekon. för., 1990.

Johansson, Sten, **Om levnadsnivåundersökningen**, Utkast till Kapitel 1 och 2 i betänkande att avgivas av Låginkomstutredningen, (Stockholm, 1970).

Kállos, Daniel, "Anteckningar om utvärdering och pedagogisk forskning" i **Att värdera utbildning: En antologi om pedagogisk utvärdering**, Del 2, red. Sigbrit Franke-Wikberg & Ulf P. Lundgren, (Stockholm, 1981).

Kilborn, Wiggo, "Diagnostik och utvärdering i skolan" i **Att värdera utbildning: En antologi om pedagogisk utvärdering**, Del 2, red. Sigbrit Franke-Wikberg & Ulf P. Lundgren, (Stockholm, 1981).

Korpi, Walter, "Makt, politik och statsautonomi i det sociala medborgerskapets framväxt: En jämförande studie av 18 OECD-länder", **Sociologisk Forskning**, Årg. 25, 1988.

Lag om socialhjälp, SFS 1956:2.

Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

Lander, Rolf, **Utvärderingsforskning - till vilken nytta?: Pedagogiska röster och två exempel från forskningsfältet skolutveckling**, Göteborg Studies in Educational Sciences, nr 64.

Lane, Jan-Erik, "The Concept of Implementation", **Statsvetenskaplig Tidskrift**, Vol. 86, 1983.

Lane, Jan-Erik, "Implementation, Accaountability and Trust", **European Journal of Political Research**, Vol. 15, 1987.

Lane, Jan-Erik, Arvidson, Sven & Magnusson, Tage, **Byråkrati och förvaltning**, (1986) 2:a uppl., (Lund, 1988)

Lasswell, Harold D., **Politics: Who Gets What, When, How**, (1936), (Cleveland: Meridan Books, 1958).

Lasswell, Harold D., "The Policy Orientation", i **The Policy Sciences**, eds. Daniel Lerner & Harold D. Lasswell, (Stanford University Press, 1951a).

Lasswell, Harold D., "The Immediate Future of Research Policy and Method in Political Science", **The American Political Science Review**, Vol.

45, 1951b.

Lasswell, Harold D., "Policy Sciences", i **International Encyclopedia of Social Sciences**, ed. David L. Sills, Vol. 12, (New York Free P. cop., 1968).

Lasswell, Harold D., "The Emerging Conception of the Policy Sciences", **Policy Sciences**, Vol. 1, 1970.

Leimar, Tord, **Återblick: Några hågkomster och hållpunkter från arbetsmarknadsverkets historia**, Arbetsmarknadsstyrelsen, 1988.

Lester, James P. et. al., "Public Policy Implementation: Evolution of The Field and Agenda for Future Research", **Policy Studies Review**, Vol. 7, 1987.

Levin, Claes, "Att se eller se igenom - om perspektiv inom utvärderingsforskning", i **Den värderande blicken: Om utvärdering i socialt arbete**, red. Rosmarie Eliasson m.fl., (Lund, 1990).

Lilja, Elisabeth, "Välfärdsskapandet: Det motsägelsefulla nu ett dilemma", **Social Forskning**, Nr. 3, 1987.

Lind, Rolf, **Utvärderingsforskning: en litteraturöversikt**, EFI - Ekonomiska Forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm, Research paper 6133, Januari 1979.

Lindblom, Charles E., "The Science of 'Muddling Through'", **Public Administration Review**, Vol. 19, 1959.

Lindblom, Charles E., "Still Muddling, Not Yet Through", **Public Administration Review**, Vol. 39, 1979.

Lindensjö, Bo, "Demokrati och politisk styrning" i **Svensk demokrati i förändring**, red. Johan P. Olsen, (Stockholm, 1991).

Lindensjö, Bo & Lundgren, Ulf P., "Att utvärdera utvärdering", i **Forskning om utbildning**, red. Staffan Selander, (Stockholm, 1992). Artikeln är tidigare publicerad i **Forskning om utbildning**, Årg. 10, 1983.

Linder, Stephen H. & Peters, Guy, "A Design Perspective on Policy Implementation: The Fallacies of Misplaced Prescription", **Policy Studies Review**, Vol. 6, 1987a.

Linder, Stephen H. & Peters, Guy, "Relativism, Contingency, and the Definition of Success in Implementation Research", **Policy Studies Review**, Vol. 7, 1987b.

Linder, Stephen H. & Peters, Guy, "Research Perspectives on the Design of

Public Policy: Implementation, Formulation, and Design", i **Implementation and the Policy Process: Opening up The Black Box**, eds. Dennis J. Palumbo & Donald J. Calista, (Connecticut-Westport: Greenwood Press, 1990).

Lindgren, Sven-Åke, **Den hotfulla njutningen: Att etablera drogbruk som samhällsproblem 1890-1970**, Diss., (Stockholm, 1993).

Lindqvist, Rafael, "Den svenska välfärdsstatens utveckling - några huvuddrag", i **Välfärdsstat och lönearbete**, red. Bengt Furåker, (Lund, 1989).

Lindskoug, Kerstin, "Max Weber 1864-1920" i **Kapital, rationalitet och social sammanhållning: En introduktion till Karl Marx', Max Webers och Émile Durkheims samhällsteorier**, red. Anders Boglind, Kerstin Lindskoug & Per Månson, (1981), 2:a uppl., (Stockholm, 1986).

Lipsky, Michael, "Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy" i **Theoretical Perspectives on Urban Politics**, eds. Willis D. Hawley et. al., (New Jersey: Prentice-Hall., Englewood Cliffs, 1976).

Lipsky, Michael, "Standing the Study of Public Policy Implementation on Its Head" i **American Politics and Public Policy**, eds. Walter Dean Burnham & Martha Wagner Weinberg, (MIT Studies in American Politics and Public Policy; 4, 1978).

Lipsky, Michael, **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services**, (New York: Russel Sage Foundation, 1980).

Lowi, Theodore J., "American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory", **World Politics**, Vol. 16, 1964.

Lowi, Theodore J., "Decision Making Vs Policy Making: Toward an Antidote for Technocracy", **Public Administration Review**, Vol. 30, 1970.

Lowi, Theodore J., "Four Systems of Policy, Politics and Choice", **Public Administration Review**, Vol. 32, 1972.

Lundberg, Lars, **Från lag till arbetsmiljö**, Diss., (Malmö, 1982).

Lundquist, Lennart, "From Order to Chaos: Recent Trends in the Study of Public Administration", i **State and Market: The Politics of the Public and the Private**, ed. Jan-Erik Lane, (Sage: Modern Politics Series), Vol. 9, 1985.

Lundquist, Lennart, **Förvaltning och demokrati**, (Stockholm, 1991).

Lundquist, Lennart, **Det vetenskapliga studiet av politik**, (Lund, 1993).

Lyttkens, Lorentz, **Politikens klichéer och människans ansikte**, (Stockholm,

1988).

Löfquist, Staffan, **Resursfördelning efter behov - politik i skolan**, Licentiatuppsats, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet, 1988.

Majone, Giandomenico & Wildavsky, Aaron, "Implementation as Evolution", i **Implementation**, eds. Jeffrey L. Pressman & Aaron Wildavsky, (1973), 3:e uppl., (University of California Press, 1984).

March, James G. & Olsen, Johan P., "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", **The American Political Science Review**, Vol. 78, 1984.

Marklund, Staffan, **Klass, stat och socialpolitik: En jämförande studie av socialförsäkringarnas utveckling i några västliga kapitalistiska länder 1930-75**, (Lund, 1982).

May, Peter J., "Politics and Policy Analysis", **Political Science Quarterly**, Vol. 101, 1986.

Mellbourn, Anders, **Byråkratins ansikten: rolluppfattningar hos svenska högre tjänstemän**, (Uddevalla, 1979).

Merton, Robert K, "Bureaucratic Structure and Personality", i **Social Theory and Social Structure**, Robert K. Merton, (1949), 2:a uppl., (The Free Press: Glencoe, Illinois, USA, 1959).

Moberg, Christer, **Utvärdering och juridik: Analys av reformbeslut**, MURA-rapport 7, Lund 1986.

Montjoy, Robert S. & O'Toole, Laurence J. Jr., "Toward a Theory of Policy Implementation: An Organizational Perspective", **Public Administration Review**, Vol. 39, 1979.

Municio, Ingegerd, "Implementationsforskning: En litteraturoversikt", **Statsvetenskaplig Tidskrift**, Vol. 85, 1982.

Municio, Ingegerd, **Från lag till bruk: Hemspråksreformens genomförande**, Diss., Stockholm Studies in Politics Nr. 31, (Stockholm, 1987).

Nakamura, Robert T., "The Textbook Policy Process and Implementation Research", **Policy Studies Review**, Vol. 7, 1987.

Nilsson, Kjell, "Från planering till resultat: Om utvärderingsforskning i Sverige", **Politica**, Årg. 25, 1993.

Nilstun, Tore, **Metoder för utvärdering av reformer i arbetslivet: Projekt-**

beskrivning, (Lund, 1980).

Nilstun, Tore, "Utvärderingsforskning" i **Utvärderingsforskning: Kartläggning av forskningsläget**, red. Claes Edlund m.fl., MURA-rapport nr. 1, (Lund, 1981).

Nilstun, Tore, Gunnarsson, Lars & Edlund, Claes, "Generell modell för utvärdering av arbetsrättsliga reformer" i **Utvärderingsforskning: Modellkonstruktion, objektivitet och tvärvetenskap**, red. Tore Nilstun m.fl., MURA-rapport nr. 3, (Lund, 1982).

Nilstun, Tore, "Objektiva utvärderingsrapporter", **Forskning om utbildning**, Årg. 10, 1983.

Nilstun, Tore, "Kausalbegrepp i utvärderingssammanhang" i **Utvärderingsforskning: Kausalanalys**, red. Tore Nilstun & Göran Herméren, MURA-rapport nr. 4, (Lund, 1984a).

Nilstun, Tore, "Kausala härledningar: Fyra exempel" i **Utvärderingsforskning: Kausalanalys**, red. Tore Nilstun & Göran Hermerén, MURA-rapport nr. 4, (Lund, 1984b).

Nilstun, Tore, "Att identifiera mål i offentlig politik", **Statsvetenskaplig Tidskrift**, Vol. 88, 1985.

Nilstun, Tore, **Expertbedömningar: Om teori, ideal och verklighet vid utvärdering av sektors FoU**, BVN skriftserie 1988:1.

Nyström, Per, "Välfärdsstaten och dess styrningsmekanismer" i samlingsvolymen **I folkets tjänst**, (Stockholm, 1993).

Ohlsson, Lars, "Du måste utvärdera !" i **Den värderande blicken: Om utvärdering i socialt arbete**, red. Rosmarie Eliasson m.fl., (Lund, 1990).

Olsen, Johan P., "Nyinstitutionalismen og statsvitenskapen", **Statsvetenskaplig Tidskrift**, Årg. 88, 1985. (Senare publicerad som kap. 2 i Olsen 1988).

Olsen, Johan P., **Statsstyre og institusjonsutforming**, (Oslo: Universitetsforlaget, 1988).

Olsen, Johan P., "Moderniseringsprogrammen i institutionellt perspektiv", i **Makten att reformera**, red. Nils Brunsson & Johan P. Olsen, (Stockholm, 1990).

Olsen, Johan P., "Demokrati i förändring", i **Svensk demokrati i förändring**, red. Johan P. Olsen, (Stockholm, 1991).

Olsson, Sven E., "Inledning: Om social styrning", i **Vision möter verklighet: Om social styrning och faktisk samhällsutveckling**, red. Sven E. Olsson & Göran Therborn, (Stockholm, 1991).

Olsson Hort, Sven E., **Segregation - ett svenskt dilemma?: Socialpolitiska och sociologiska synpunkter**, Bil. 9, Långtidsutredningen, (Finansdepartementet: Stockholm, 1992).

O'Toole, Laurence J. Jr., "Policy Recommendations for Multi-Actor Implementation: An Assessment of the Field", **Journal of Public Policy**, Vol. 6, 1986.

O'Toole, Laurence J. Jr. & Montjoy, Robert S., "Interorganizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective", **Public Administration Review**, Vol. 44, 1984.

Palme, Joakim, **Pension Rights in Welfare Capitalism: The Development of Old-Age Pensions in 18 OECD Countries 1930 to 1985**, Diss. Series Nr. 14, Swedish Institute for Social Research, 1990.

Palmlund, Ingar, "Utvärdering av offentlig verksamhet - på gott och ont" i **Utvärdering av offentlig verksamhet: Den offentliga förvaltningens roll i samhället**, red. Ingar Palmlund, (Stockholm, 1986).

Palumbo, Dennis J., "Introduction", **Policy Studies Review**, Vol. 7, 1987.

Palumbo, Dennis J. & Calista, Donald J., "Introduction: The Relation of Implementation Research to Policy Outcomes", i **Implementation and the Policy Process: Opening up The Black Box**, eds. Dennis J. Palumbo & Donald J. Calista, (Connecticut-Westport: Greenwood Press, 1990).

Palumbo, Dennis J. & Calista, Donald J., "Opening up the Black Box: Implementation and the Policy Process", i **Implementation and the Policy Process: Opening up The Black Box**, eds. Dennis J. Palumbo & Donald J. Calista, (Connecticut-Westport: Greenwood Press, 1990).

Perrow, Charles, **Complex Organizations: A Critical Essay**, (1972), 3:e uppl., (McGraw Publishing Company, 1986).

Perry, James L. & Rainey, Hal G., "The Public-Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy", i **The Academy of Management Review**, Vol. 13, 1988.

Pettersson, Ulla, **Kontroll och medinflytande inom socialvården**, Diss., Sociologiska institutionen, Stockholms universitet, 1978.

Pettersson, Ulla, **Socialtjänsten i praktiken: Från mål till verklighet**,

(Stockholm, 1986).

Popper, Karl, **The Open Society and Its Enemies**, (1945), 4:e uppl. ((London, Routledge, 1962).

Popper, Karl, **Det öppna samhället och dess fiender**, Del 1, (1945), sv. övers., (Stockholm 1980).

Popper, Karl, **En intellektuell självbiografi**, (1976), sv. övers. (Lund, 1988).

Premfors, Rune, **Genomförande och utvärdering av offentlig politik**, Rapport nr. 12, Group for the Study of Higher Education and Research Policy, Department of Political Science, University of Stockholm, (April 1981).

Premfors, Rune, "Policyanalys i Sverige", **Nordisk Administrativt Tidskrift**, Vol. 65, 1984.

Premfors, Rune, "Utvärdering i offentliga beslutsprocesser", i **Utvärdering av offentlig verksamhet: Den offentliga förvaltningens roll i samhället**, red. Ingar Palmlund, (Stockholm, 1986).

Premfors, Rune, "Utvärderingsverksamhet på central förvaltningsnivå", **Statsvetenskaplig Tidskrift**, Vol. 90, 1987.

Premfors, Rune, **Policyanalys: Kunskap, praktik och etik i offentlig verksamhet**, (Lund, 1989).

Pressman, Jeffrey L. & Wildavsky, Aaron B., **Implementation** (University of California Press, 1973).

Program för EFA - Expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier, (Stockholm, 1991).

Puide, Annika, **Klienterna och socialtjänsten**, Socialstyrelsens PM 144/86.

Ranney, Austin, "The Study of Policy Content: A Framework for Choice", i **Political Science and Public Policy**, ed. Austin Ranney, (Chicago: Markham, 1968).

Rein, Martin & White, Sheldon H., "Can Policy Research Help Policy?", **The Public Interest**, Nr. 49, 1977.

Riksrevisionsverket, **Vad blev resultatet?: Utgångspunkter för uppföljning och utvärdering**, Prognosavdelningen, Civiltryck AB, (Stockholm, 1983).

Ronby, Alf, **Socialstaten: Till kritiken av socialteknokratien**, (Lund, 1981).

Ronnby, Alf, "Grundläggande värden i socialt arbete", i **Etik och idéhistoria i socialt arbete**, red. Alf Ronnby, (Umeå, 1988).

Roos, Carl Martin, "Mot en verklighetsorienterad juridik - Några reflexioner kring Per Stjernquists juridiska författarskap", i **Festskrift till Per Stjernquist**, Skrifter utgivna av Juridiska Föreningen i Lund, Nr. 24, 1978.

Rossi, Peter H. & Freeman, Howard E., **Evaluation - A Systematic Approach**, (Sage Publications), 4:e uppl., 1989.

Rossi, Peter H. & Wright, James D., "Evaluation Research: An Assessment", **American Review of Sociology**, Vol. 10, 1984.

Rothstein, Bo, "Att administrera välfärdsstaten: några lärdomar från Gustav Möller", **Arkiv**, Nr. 36-37 1987. (Artikeln ursprungligen publicerad under titeln "Managing the Welfare State: Lessons from Gustav Möller", **Scandinavian Political Studies**, Vol. 8, 1985).

Rothstein, Bo, **Den socialdemokratiska staten: Reformen och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik**, Diss., Arkiv avhandlingsserie, (Lund, 1986).

Rothstein, Bo, "Välfärdsstat, implementering och legitimitet", **Statsvetenskaplig Tidskrift**, Årg. 90, 1987.

Rothstein, Bo, "Myrdals inflytande var ringa", **Uppsala Nya Tidning**, 29 november 1990.

Rothstein, Bo, "Inledning: Politik som organisation", i **Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem**, red. Bo Rothstein, (Stockholm, 1991).

Rothstein, Bo, "Svenska intresseorganisationer - från lösningar till problem", i **Svensk demokrati i förändring**, red. Johan P. Olsen, (Stockholm, 1991).

Rothstein, Bo, **Den korporativa staten: Intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik**, (Stockholm, 1992).

Rothstein, Bo, **Vad bör staten göra?: Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik**, (Stockholm, 1994).

Sabatier, Paul A., "Top-down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis", **Journal of Public Policy**, Vol. 6, 1986a.

Sabatier, Paul A., "What Can We Learn from Implementation Research?" i **Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector**, eds. Franz-Xaver

et. al., (Berlin/New York: Walter de Gruyter, 1986b).

Sabatier, Paul A. & Mazmanian, Daniel A., "The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis" i **Effective Policy Implementation**, eds. Daniel A. Mazmanian & Paul A. Sabatier, (Lexington: D. C. Heath and Company, 1981).

Sabatier, Paul A. & Mazmanian, Daniel A., "Policy Implementation", **Encyclopedia of Policy Studies**, ed. Stuart S. Nagel, Vol. 13, (New York M. Dekker cop. 1983).

Sannerstedt, Anders, "Statsvetenskap, socialt arbete och implementering av socialtjänstreformerna", **Statsvetenskaplig Tidskrift**, Vol. 87, 1984.

Sannerstedt, Anders, "Implementering - hur politiska beslut genomförs i praktiken", i **Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem**, red. Bo Rothstein, (Stockholm, 1991).

Schneider, Anne & Ingram, Helen, "Behavioral Assumptions of Policy Tools", **Journal of Politics**, Vol. 52, 1990.

Schneider, Anne & Ingram, Helen, "Policy Design and Democratic Roles" i **The Impact of Public Policy on the Capacity of Citizens**, eds. Helen Ingram & Donald Chatfield, (Proceedings of a Workshop Convened by The Udall Center for Public Policy, University of Arizona, USA, 1991a).

Schneider, Anne & Ingram, Helen, **Electoral Dynamics, The Cultural Construction of Target Populations, and Citizen Participation**, (Paper presented at the Public Policy conference on Policy Design and Citizen Capacity, Udall Center for Public Policy, University of Arizona, USA, 1991b).

Scriven, Michael, "Fördelar och nackdelar med målfri utvärdering" i **Att värdera utbildning: En antologi om pedagogisk utvärdering**, Del 2, red. Sigbrit Franke-Wikberg & Ulf P. Lundgren, (Stockholm, 1981). (Artikeln publicerad första gången på engelska under titeln "Prose and Cons About Goal-Free Evaluation" i **Evaluation Comment**, Vol. 3, Nr. 4, 1972),

Simon, Herbert A., **Administrativt beteende: En studie av beslutsprocessen i administrativa organisationer**, (1947), sv. övers. (Stockholm, 1971).

Sjöstrand, Per, "Sysselsättningspolitiska åtgärder för ungdomar - utvecklingstendenser och problem", i **Seminarium kring arbetsmarknadspolitisk forskning**, EFA, Arbetsmarknadsdepartementet, (Stockholm, 1985).

Socialdepartementet, **Om socialbidrag: Analyser av utvecklingen under 1980-talet**, Slutrapport från en arbetsgrupp i socialdepartementet, Ds S

1987:2.

Socialtjänstlagen 1980:620.

SOU 1993:43, **Politik mot arbetslöshet: Betänkande av Expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier (EFA)**, (Stockholm, 1993).

Statistisk årsbok, Göteborg, åren 1984-1989.

Statshälsan, **Arbetsförmedlingarna: En kartläggning av hälso- och arbetsmiljöförhållandena vid ett antal arbetsförmedlingar**, En statshälsorapport från ett samordningsprojekt, Februari 1986, Utgåva 2.

Stjernquist, Per, **Laws in the Forests: A Study of Public Direction of Swedish Private Forestry**, Skrifter utgivna av Kungliga Humanistiska Vetenskapssamfundet, (Lund, 1973).

Stjernquist, Per, "En aspekt på rättssociologisk forskning", **Tidskrift för rättssociologi**, Vol. 1, 1983/84.

Stjernquist, Per & Widerberg, Karin, **Introduktion i Rättssociologi**, Department of Sociology of Law, Lund University Sweden, Report Series 5-1978.

Svallfors, Stefan, **Vem älskar välfärdsstaten?: Attityder, organiserade intressen och svensk välfärdspolitik**, Diss., Arkiv avhandlingsserie nr. 30, (Lund, 1989).

Swedner, Harald, "Ämnet socialt arbete - ett svar på ett rop från fältet", **Vad är socialt arbete?**, red. Kerstin Lindholm & Kjell Askeland, (Stockholm, 1981).

Tarschys, Daniel, "För döva öron? Politikern och utvärderaren." i **Utvärdering av offentlig verksamhet: Den offentliga förvaltningens roll i samhället**, red. Ingar Palmlund, (Stockholm, 1986).

Therborn, Göran, "Social styrning och faktisk samhällsutveckling" i **Det godas vägar och avvägar: välfärdsstaten och den sociala styrningens problem**, red. Jan Carle & Göran Therborn, Forskningsrapport nr. 96, Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet, 1989a.

Therborn, Göran, "Utblick: Det moderna projektets vägar och avvägar" i **Det godas vägar och avvägar: välfärdsstaten och den sociala styrningens problem**, red. Jan Carle & Göran Therborn, Forskningsrapport nr. 96, Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet, 1989b.

Therborn, Göran, "Arbetarrörelsen och välfärdsstaten", **Arkiv**, Nr. 41-42,

1989c.

Therborn, Göran, "Samhällelig styrning", i **Vision möter verklighet: Om social styrning och faktisk samhällsutveckling**, red. Sven E. Olsson, & Göran Therborn, (Stockholm, 1991a).

Therborn, Göran, "Social styrning och hushållsstrategier", i **Vision möter verklighet: Om social styrning och faktisk samhällsutveckling**, red. Sven E. Olsson & Göran Therborn, (Stockholm, 1991b).

Therborn, Göran, "Det moderna: Samhällelig styrning och faktisk utveckling", i **Vad styr Sverige?: Samhällsvetenskapliga lärdomar av 100 års utveckling**, red. Marianne Blomsterberg & Göran Therborn, Forskningsrapport nr. 105, Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet, 1991c.

Torgerson, Douglas, "Contextual Orientation in Policy Analysis: The Contribution of Harold D. Lasswell", **Policy Sciences**, Vol. 18, 1985.

Torgerson, Douglas, "Between Knowledge and Politics: Three Faces of Policy Analysis", **Policy Sciences**, Vol. 19, 1986.

Trygged, Sven, "Från moral till marknad?: Vem skall få beredskapsarbete under en arbetslöshetskris?", **Socialmedicinsk Tidskrift**, Årg. 70, 1993.

Ungdomsarbete genom samarbete socialtjänst - arbetsförmedling i Kortedala: Rapport om Ungdomsgruppens verksamhet 1987, Socialförvaltningen, Arbetsförmedlingen, Kortedaladistriktet, april 1988.

Van Meter, Donald S. & Van Horn, Carl E., "The Policy Implementation Process", **Administration & Society**, Vol. 6, 1975.

Vedung, Evert, **Utvärdering i politik och förvaltning**, (Lund, 1991).

Wade, Larry L., **The Elements of Public Policy**, (Columbus-Ohio: Charles E. Merrill Publishing Company, 1972).

Wadensjö, Eskil, "EFA och universitetsforskningen", i **EFA 25 år**, EFA, Arbetsmarknadsdepartementet, (Stockholm, 1994).

Wallentin, Hans, "Värdiga och ovärdiga i socialpolitiken", i **Etik och idéhistoria i socialt arbete**, red. Alf Ronnby, (Umeå, 1988).

Wallin, Erik, "Samhällsvetenskapernas disciplinära självförståelse", i **Svenska samhällsvetenskaper: Utvecklingslinjer - Problem - Perspektiv**, red. Katrin Fridjonsdottir, (Stockholm, 1990).

Weber, Max, **Ekonomi och samhälle**, Del 3, (Lund, 1987). Verket är en

svensk översättning av Max Weber, **Wirtschaft und Gesellschaft**, ungefärligen daterad till åren 1910 och 1914, (se Del 1, s . XXXVIII).

Weatherley, Richard & Lipsky, Michael, "Street-Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special-Education Reform", **Harvard Educational Review**, Vol. 47, 1977.

Weiss, Carol H., **Evaluation Research: Methods for Assessing Program Effectiveness**, (New Jersey: Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs, 1972).

Weiss, Carol H., "Evaluating Social Programs: What Have We Learned?", **Society**, Nov./Dec., 1987.

Weiss, Carol H., "The Stakeholder Approach to Evaluation: Origins and Promise" i **New Directions in Educational Evaluation**, ed. Ernest R. House, (The Falmer Press: New Directions Series, 1989).

Weiss, Carol H., "Toward the Future of Stakeholder Approaches in Evaluation" i **New Directions in Educational Evaluation**, ed. Ernest R. House, (The Falmer Press: New Directions Series, 1989).

Weiss, Carol H., "Mega-Lessons from U.S. Evaluation Experience", **Politica**, Vol. 25, 1993.

Williams, Walter, "Introduction", i **Social Program Implementation**, eds. Walter Williams & Richard F. Elmore, (New York: Academic Press, 1976).

Wilson, James Q., **Political Organizations**, (New York: Basic Books Inc., Publishers, 1973).

Winter, Søren, "Iværksættelsebarrierer", **Politica**, Årg. 17, 1985.

Winter, Søren, "How Policy-Making Affects Implementation: The Decentralization of the Danish Disablement Pension Administration", **Scandinavian Political Studies**, Vol. 9, 1986.

Winter, Søren, "Integrating Implementation Research" i **Implementation and the Policy Process: Opening up The Black Box**, eds. Dennis J. Palumbo & Donald J. Calista, (Connecticut-Westport: Greenwood Press, 1990).

Winter, Søren, "Udviklingen i beslutningsprocesteori: En introduktion", **Politica**, Årg. 23, 1991.

Öhman, Berndt, **Kommunerna och sysselsättningspolitiken**, Arbetsmarknadsdepartementet, Rapport från AMS-kommittén, Ds A 1985:2.

V1 Löpnr.
V2 Födelseår
V3 Kön
V4 Antal hemm. minderår. barn
V5 Inv.bakgr.
V6 Högsta utb.
V7 Arb.lös antal mån.
V8 Orsak t. arb.löshet
V9 SB-period
V10 Förl.
V11 Avbrott
V12 Varför
Soc. V13 Ek.bist.
V14 Allm.bist.

		FÖRE	UNDER	EFTER
Civilstånd		V15	V16	V17
Försörjning		V18		V19
Boende - a	Bostadstyp - b	V20a V20b	V21a V21b	V22a V22b
Missbruk		V23	V24	V25
Sjukdom/besvär		V26	V27	V28
Fängelse, krim., våld		V29	V30	V31
Depr., svårt komma igång, oföretagsamhet, anpassn.probl.		V32	V33	V34
Studier		V35	V36	V37
Extraarbete		V38	V39	V40

V41 Sammanfattande kommentarer

A1. V42 Reg. perioder			
V43 Arbetslivserfarenhet			
	FÖRE	UNDER	EFTER
Missbruk	V44	V45	V46
Sjukdom/besvär	V47	V48	V49
Fängelse, krim., våld	V50	V51	V52
Depr., svårt komma igång oföretagsamhet, anpassn.probl.	V53	V54	V55
V56 Antal rek. arb. att söka			
V57 Antal rek. utb.			
V58 Antal erbjudna BEA			
V59 Erbjudits AMI			
V60 Deltagit i AMI			
V61 Orsak t. varför ngt av ovanstående ej fungerat			
V62 Sysselsättning e. SB			
V63 Sammanfattande kommentarer			

Monografier från Sociologiska institutionen, Göteborgs Universitet

1. Sjöstrand, Per: *Karriärens utveckling. En socialpsykologisk analys av yrkesval*. 1968 (lic avh)
2. Jonsson, Dan: *Interpersonella relationer. En vidareutveckling av några utbyteteoretiska ansatser*. 1969 del 1 och 2 (Dokt avh)
3. Rundblad, Bengt: *Forestville. A Study of Rural Social Change*. 1951 (Lic avh)
4. Hart, Horst & von Otter, Casten: *Lokal lönebildning. En sociologisk formulering av ekonomiska differentieringsprocesser*. 1972 (Dokt avh)
5. Jonsson, Dan: *Introduction to Data Tensor Models for Social Science*. 1972
6. Eriksson, Kjell: *Facklig demokrati. Begrepp och utvecklingstendenser*. 1973 (Dokt avh)
7. Osei-Kofi, Ebenezer: *Marriage and the Family. A study of Social Change in Ghana*. 1974 (Dokt avh)
8. Bäck-Wiklund, Margareta & Lindfors, Hans: *Lokalsamhället som livsform. Idé och verklighet*. 1974 (Dokt avh)
9. Grahm, Leif: *Arbetsmarknadsforskning*. 1974
10. Kemeny, Jim: *An Interactionist Perspective to Macro Sociology*. 1976 (Dokt avh)
11. Hellberg, Inga (red): *Ungdomens problem på arbetsmarknaden*. 1977
12. Muga, David: *A Field of Seed. Social Mobility and Social Change in West Bengal Hill Village*. 1977 (Dokt avh)
13. Törnqvist, Rolf: *Människors samhällsomständigheter*. 1977 (Dokt avh)
14. Andersson, Sten: *Existens och sexualitet - en interaktionistisk tolkning av psykoanalysen*. 1977 (Dokt avh del I och II)
15. Leissner, Tom: *Mot dryckenskap*. 1978 (Dokt avh)
16. Teeland, Lawrence: *Keeping in Touch. In Relation between Old People and their Adult Children*. 1978 (Dokt avh)
17. Svensson, Lennart: *Från bildning till utbildning. Del I. En diskussion kring historie- och sociologisk teori om universitetens utveckling och omvandling*. 1978

18. Svensson, Lennart: *Från bildning till utbildning. Del II. Universitetens omvandling från 1100-talet till 1870-talet.* 1978 (Dokt avh)
19. Orban, Pal: *Massmedier - de nya folkrörelserna. Kultur och normativ integration i det svenska samhället.* 1978 (Dokt avh)
20. Hellberg, Inga: *Studier i professionell organisation. En professionsteori med tillämpning på veterinäryrket.* 1978 (Dokt avh)
21. Svensson, Lennart: *Från bildning till utbildning. Del III. Universitetens omvandling från 1870-talet till 1970-talet.* 1980
22. Markopolo, Christina: *Socicultural Effects of Intra-European Migration. A Cyclical Research study in Greece and Sweden.* 1981
23. Hörte, Sven-Åke (red.) *Ungdomsarbetslöshet i dag och i morgon. Rapport från ett symposium i Särö den 11-12 november 1980 under redaktion av Sven-Åke Hörte i samarbete med Horst Hart.* 1981
24. Bjelvehammar, B & Olsson, H: *Samspel och omvårdnad. Analys av utbildning, organisation och samspel inom vården.* 1982 (Dokt avh)
25. Lennartsson, Hilda: *Struktur och organisation. Några förutsättningar för hyresgästinflytande i bostadsförvaltningen.* 1982 (Dokt avh)
26. Donoghue, Edwin: *The Illusion of the Absolute. A Critical Study of the Marxian Concept of Alienation and its Hegelian Foundation.* 1982 (Dokt avh)
27. Hellberg, Inga & Vrethem, Mats: *Lagen om anställningsskydd. Tillkomst och tillämpning.* 1982
28. Hörte, Sven-Åke: *Medbestämmande. En analys av kontaktmönster mellan parter vid arbetsställen.* 1983 (Dokt avh)
29. Karlsson, Svante: *Oil and the World Order. A study of American foreign oil policy 1940-1980.* 1983 (Dokt avh)
30. Streiffert, Helena: *Studier i Svenska kvinnorörelsen.* 1983 (Dokt avh)
31. Bjurström, Erling: *Det populärmusikaliska budskapet 1955-1977.* 1984
32. Hart, Margareta: *Arbetslösa ungdomar i beredskapsarbete.* 1984 (Dokt avh)
33. Meziane, Abdellelam: *Mahgreb: Ett islamiskt samhälle i ett historiesociologiskt perspektiv.* 1984 (Dokt avh)

34. Fürst, Gunilla: *Reträtten från mansjobben. En studie av industriarbetande kvinnor och arbetsdelningen mellan könen på en internarbetsmarknad.* 1985 (Dokt avh)
35. Kollind, Anna-Karin: *Freud och verkligheterna. Psykiskt, organiskt och socialt i Freuds tidiga tänkande.* 1986 (Dokt avh)
36. Soidre-Brink, Tiiu: *Boendets förändring och kollektivt handlande.* 1987 (Dokt avh)
37. Peterson, Abby: *Women in Political Movement.* 1987 (Dokt avh)
38. Cwejman, Sabina: *Befrielse eller exploatering? Om kvinnoliv i statens, kyrkans och frihetsrörelsens Polen.* 1987 (Dokt avh)
39. Nilsson, Arne: *Strukturomvandling och arbetsmarknadssegmentering. En studie av arbetsmarknadsutvecklingen i Sjuhäradsbygden under 1970-talet.* 1988 (Dokt avh)
40. Fürst, Gunilla: *I reserv och reservat. Om villkoren för kvinnors arbete på mansdominerade verkstadsgolv.* 1988
41. Fredholm, Eva: *Sin lön värd.* 1989 (Dokt avh)
42. Boglind, Anders: *Medarbetare och medlem. Individuell och kollektiv rationalitet i arbetslivet.* 1989 (Dokt avh)
43. Bäck-Wiklund, Margareta & Lindfors, Hans (red): *Arbetets organisering, människans försörjning. Vänbok till Bengt G Rundblad,* 1990
44. Lindholm, Margareta: *Talet om det kvinnliga. Studier i feministiskt tänkande i Sverige under 1930-talet.* 1990 (Dokt avh)
45. Håkansson, Kristina: *Program och realitet. Förändringsstrategier i arbetslivet.* 1991 (Lic avh)
46. Sundqvist, Göran: *Vetenskapen och miljöproblemen. En expertsociologisk studie.* 1991 (Dokt avh)
47. Grundén, Kerstin: *Människa, organisation, ADB-system. Mot en männis-koorienterad syn på systemutveckling.* 1992 (Dokt avh)
48. Carle, Jan: *Ungdomsarbetslöshet, välfärd och livsstil.* 1992 (Lic avh)
49. Andersson, Curt: *Att utveckla ledare.* 1992 (Lic avh)
50. Eriksson, Birgitta: *Vad händer med arbetet?* 1993 (Lic avh)
51. Larsson, Patrik: *Kvalitet, arbetstillfredsställelse och effektivitet i hemtjänst för äldre.* (Lic avh)

52. Karlsson, Sven-Erik: *Natur och kultur som turistiska produkter - en början till en sociologisk analys*. 1994 (Dokt avh)
53. Bartley, Kristina & Hanson, Susanna: *Barnomsorg i tiden*. 1994 (Lic avh)
54. Paulson, Sven: *Politik mot ungdomsarbetslöshet - En internationell jämförelse*. 1994 (Lic avh)
55. Lannerheim, Lena: *SYSTER BLIR TILL. En sociologisk studie av sjuksköterskeyrkets framväxt och omformering*. 1994 (Dokt avh)
56. Björkemårken, Mariann: *Implementeringsanalys som komplement vid utvärdering - en fråga om perspektiv och förklaring*. 1995 (Dokt avh)

ISBN 91-628-1558-X