

Christian Jensen
Staffan Johansson

Kunskap som orienterar och övertygar

-
Två fallstudier om hur kommunala
ledare använder forskning

KFi-rapport
nr 43

Forskningen om handlingskunskap härrör sig traditionellt från verksamhetsområden där normerna för vad som är ett gott hantverk och ett gott arbetsresultat är relativt tydliga. Det finns emellertid yrken och verksamhetsområden - t ex politik och förvaltning - där det råder tydliga värde- och intressekonflikter vilket innebär att sådana normer är osäkra. Denna uppsats grundar sig på två fallstudier och fokuserar på forskningsanvändning bland kommunala ledare, här benämnda symbolproducenter eftersom deras verksamhet består i att producera diskurs i olika former. I det ena fallet studeras forskningsanvändning bland en grupp politiker och tjänstemän relativt förutsättningslöst, i det andra fallet studeras hur ledande politiker och tjänstemän har använt en uppmärksam utvärderingsstudie utförd av kända forskare. En central iakttagelse i båda fallen är att forskningens viktigaste roll är att förse aktörerna med argument av vitt skilda slag, vars handlingsimplikationer kan förstås först om man känner deras dagordningar. En viktig slutsats är därför att handlingskunskap för symbolproducenter främst innebär orienteringsförmåga, bedömningsförmåga och en förmåga att övertyga sin omgivning.

Denna rapport är nr 43 i KFi:s rapportserie. Den är författad av Christian Jensen och Staffan Johansson. Projektet är finansierat av Svenska Kommunförbundet. En förteckning över samtliga utgivna rapporter återfinns längst bak.

Innehåll

	sid
1. Inledning och problem	1
Kommunala ledare sysslar med "symbolproduktion"	2
Problemställning och syfte	2
2. Forskning om forskningsanvändning	4
3. Kunskap i handling	6
4. Forskningsanvändning från ett aktörsperspektiv	9
5. Forskningsanvändning bland ledare i en svensk kommun	10
Inledning och undersökningsmetod	10
Resultatredovisning	11
6. Politikers och tjänstemäns användning av en uppmärksammas rapport	20
Inledning och undersökningsmetod	20
Resultatredovisning	21
Utvärderingens roll i ett handlingsmanhang	26
7. Tolkning och diskussion: Forskningsinformationens roll i den kommunala ledarens handlingskunskap	29
Orienteringsförmågan	30
Bedömningsförmågan	31
Förmågan att övertyga - och att vara övertygande	33
Forskningens roll i den kommunala ledarens handlingskunskap	35
Kommentarer och reflektioner	39
8. Slutsatser och implikationer	40
Referenser	41
KFi:s rapportserie	45

1 Inledning och problem

Samspelet mellan de tre maktsfärerna politik, förvaltning och akademi har stor betydelse för hela samhället och dess utveckling. Samspelet tycks emellertid inte fungera problemfritt, samtliga parter framför klagomål om att forskning underutnyttjas. Statsmakterna är missnöjda med hur universitet och andra forskningsinstitutioner sköter sin informationsuppgift (se RRV 1996:53), och forskare hörs ofta klaga på svårigheter att nå ut med sina resultat till praktiken. En utökad informationsförmedling mellan forskarvärlden och samhället har föreslagits av statsmakterna (ibid) vilket verkar vara en logisk lösning för att få till stånd en ökad användning. Forskare som studerat forskningsanvändning ser dock i regel inte underutnyttjandet som ett informationsöverföringsproblem. Beyer & Trice skriver:

“The most persistent observation in the literature on utilization is that research and users belong to separate communities with very different values and ideologies and that these differences impede utilization.” (Beyer & Trice 1982: 608)

Det är inte svårt att instämma i påståendet att forskning och användare tillhör olika sociala sammanhang. Vi är dock inte helt övertygade om att detta förhindrar forskningsanvändning. Efter många års erfarenheter av empirisk organisationsforskning, främst från kommuner och landsting, har vi observerat många exempel på hur politiker och tjänstemän i olika situationer, åtminstone i sitt argumenterande, använder forskning för allehanda syften. Visserligen har deras användning inte stora likheter med den (naturvetenskapliga) instrumentella idealbilden för forskningsanvändning, men detta hindrar inte att forskarna och deras produkter faktiskt används. Problemet kanske inte är underanvändning, utan snarare bristande medvetenhet om hur kunskaps- och användningssammanhanget ser ut där forskarna och deras arbeten tas i anspråk. Innan stora insatser görs för att via utökade informationsinsatser öka utbudet av forskningsinformation, finns det alltså skäl att studera villkoren för forskningsanvändning bland olika grupper av praktiker. En viktig sådan grupp är kommunala ledare.

Kommunala ledare sysslar med "symbolproduktion"

Den aktörsgrupp vars forskningsanvändning och kunskapsbehov vi intresserar oss för här är alltså kommunala ledare, en grupp som innefattar både politiker och tjänstemän med formellt verksamhetsansvar. Ett viktigt skäl till att studera deras kunskapssituation är att de förefaller ha en sällsynt stor osäkerhet att hantera. Många kommunala ledare har ansvar för välfärdsstatens kärnverksamheter dvs utbildning, vård och omsorg, vilket i sig innebär liten grad av kontroll över "arbetsmaterialet". Vidare saknas i regel tydliga och allmänt accepterade kriterier på framgång, vilket innebär att möjligheterna till framgångsrikt lärande är ovanligt svåra. För den operativa personalens del har detta osäkerhetsproblem hanterats med hjälp av ökad professionalisering, men till priset av minskad styrbarhet för ledningen (se t ex Hasenfeld 1983, 1992).

Forskare som har studerat politikerns och andra ledares praktik, dvs vad de faktiskt gör, har föga förvånande funnit att den viktigaste och mest tidskrävande delen i deras arbete är informationsförmedling, där särskilt förmedling av verbal information (prat) spelar en avgörande roll (för ledare i allmänhet, se t ex Mintzberg 1975, Earl & Hopwood 1980 och Hales 1986, för ledare för välfärdsproducerande organisationer, se t ex Schmid 1992 och Johansson 1995, för kommunala ledare se t ex och Källström & Solli 1996). Ledare kan alltså sägas vara "symbolproducenter" eftersom deras arbete går ut på att producera och hantera diskurs i olika former. Frågan man ställer sig blir följaktligen: Vilken slags kunskap behöver dessa personer för att hantera sin till synes osäkra och problematiska situation, och i vilken mån uppfattas forskning som användbar för det egna kunskapsbehovet?

Problemställning och syfte

Vi står inför ett empiriskt och ett teoretiskt problem. Den empiriska frågan kan formuleras: Hur betraktas och används forskning av

kommunala ledare? Den frågan är av allmänt intresse i samhället och av särskilt intresse för samhällsvetenskapliga forskare, eftersom de bör vara medvetna om hur de och deras produkter används i praktiken. Frågan har också betydelse för att generera ny kunskap om hur man i praktiken kan arrangera och organisera kunskapsutveckling och förmedling av forskningsinformation. Den teoretiska frågan kan formuleras enligt följande: Vad kännetecknar kunskapssituationen hos kommunala ledare? Den frågan vill vi studera genom att betrakta kunskap utifrån ett handlingsteoretiskt perspektiv. Huvudsyftet med studien är att beskriva och förstå villkoren för forskningsanvändningen bland politiker och tjänstemän inom kommunal verksamhet. Ett ytterligare, mer allmänt syfte är att bidra till en ökad förståelse för kunskapssituationen för kommunala ledare.

Fortsättningen av uppsatsen är disponerad enligt följande. I nästa avsnitt presenteras forskning om forskningsanvändning, i avsnittet därefter presenteras teoribildning kring kunskap i handling och vi diskuterar möjligheterna att studera forskningsanvändning utifrån ett handlingsperspektiv. I de följande två avsnitten presenteras två fallstudier om forskningsanvändning bland kommunala ledare. Uppsatsen avslutas med en diskussion om våra forskningsresultat och vi drar slutsatser om resultatens tänkbara implikationer.

2 Forskning om forskningsanvändning

Samhällsforskarnas intresse för forskningsanvändning kom på allvar igång i USA på mitten av 1960-talet, och har därefter ökat i omfattning (Albaek 1988). Den troligtvis mest refererade forskaren som studerat forskningsanvändning inom politik och förvaltning är Carol Weiss (1979) vars kategorier vid analys av praktikers användning av samhällsvetenskaplig forskning blivit klassiska. Enligt Weiss har forskningen följande fem funktioner för användaren (1) En instrumentell funktion, där aktören använder forskningen som "manual", för att finna lösningar på uppkomna problem. (2) En politisk funktion, där aktören använder forskning och forskare selektivt för att understödja egna tidigare uppfattningar. (3) En interaktiv funktion där aktören använder forskningen pragmatiskt, dvs där forskningen tillsammans med andra typer av inflytanden blandas samman för att ge en kunskapsbakgrund. (4) En taktisk funktion där forskningen kan användas för att rikta uppmärksamheten bort från andra problem, t ex att tillsätta en utredning för att vinna tid i en känslig fråga. (5) En upplysningsfunktion, där forskningen används indirekt genom att den ger nya perspektiv som får människor att tänka om, att få nya idéer etc när de konfronteras med forskningen. Weiss kategorier har likheter med andra användningsforskare, t ex Pelz (1978) som har identifierat instrumentell, konceptuell och symbolisk forskningsanvändning.

Weiss menar att det är svårt att definiera användning på ett tydligt sätt; det är skillnad mellan å ena sidan att följa rekommendationer till punkt och pricka, och å andra sidan att komma till insikt att man behöver mer information (Weiss 1980:213). Vedung (1994) problematiserar också användningsbegreppet och anser att det är rimligare att betrakta förhållandet mellan forskning och politik som en kommunikationsprocess. Enligt Weiss empiriska studier av högre tjänstemäns (inom mentalvården) forskningsanvändning använde en stor majoritet av de intervjuade forskning medvetet, men mycket få kunde peka på instrumentell användning. Det dominerande användningssättet var i stället upplysningsfunktionen (Weiss 1977). Skälet till att den instrumentella användningen är ovanlig är att sådana beslutssituationer knappast förekommer i praktiken. Patton (1977) har kommit till liknande resultat i sina studier av utvärderingsforskning.

En stor majoritet av användarna ansåg att utvärderingarna minskade deras osäkerhet, men få kunde peka på konkreta effekter.

Nilsson & Sunesson (1988) har använt Weiss kategorier vid en studie av användning av forskning om socialt arbete bland svenska politiker och tjänstemän. De fann att ca 90 % använt forskning. Den vanligaste funktionen i deras studie var den konceptuella som stod för 40 % av exemplen. Därefter följde den politiska funktionen (25%), den instrumentella funktionen (20%), och sist den interaktiva funktionen och den taktiska funktionerna med ca 10 % vardera. Även de fann att forskningsanvändningen ofta var diffus, subtil och indirekt. Förekomsten av forskningsanvändning beror alltså på om begreppet definieras brett eller snävt. Nilsson & Sunesson fann också några användningssätt som inte passade in i Weiss kategorier, t ex för att skapa motbilder mot de befintliga rutinerna i verksamheten.

Trots svårigheter att definiera forskningsanvändning är forskningen ganska enig om hur praktiker använder forskning. Om man använder Weiss kategorier kan man dra slutsatsen att samhällsvetenskaplig forskning sällan används instrumentellt, men att den ofta har en upplysande, politisk eller interaktiv funktion för användaren. En slutsats är vidare att även om forskningen har en diffus roll för användaren, har den ändå en viktig roll eftersom den bidrar till att reducera osäkerhet. En annan slutsats är att kontexten har stor betydelse för aktörernas faktiska användning; det är alltså inte enbart förekomsten av svårlösbare problem i verksamhet som får aktörerna att vända sig till forskningsvärlden utan snarare sociala och politiska förhållanden i användningsmiljön. Elzinga (1993:61) hävdar att människors intresse för vetenskapliga frågor är förknippad med deras möjligheter att agera i den egna sociala miljön. Frågan man ställer sig blir då vad är det för slags situationer med krav på handlande som kommunala ledare står inför som får dem att använda sig av forskning.

3 Kunskap i handling

Att klargöra vad som menas med kunskap är och har varit en av de centrala frågorna inom filosofin. Vi tar vårt avstamp i den praktiska kunskapstradition, pragmatismen, som egentligen har gamla rötter inom filosofin (Aristoteles), men som fick ett uppsving vid sekelskiftet i USA med kända företrädare såsom Charles Peirce, William James och John Dewey. En grundtanke i pragmatismen är att kriterier eller kännetecken på mening och sanning finns i praktiska konsekvenser. Det kan inte *vara* någon skillnad om det inte också *gör* skillnad, menar pragmatisterna. Språket är centralt inom pragmatismen och man riktade sin kritik både mot rationalismen och empirismen i deras försök att bryta sig ur språket och begripa verkligheten direkt, antingen via det rena förnuftet eller via sinneserfarenheter.

En tongivande sentida företrädare för den pragmatiska synen på kunskap är amerikanen Donald Schön som presenterat sina tankar och studier i klassikern "The Reflective Practitioner" (Schön 1983). Boken beskriver kunskapens handlingsdimension hos ett antal yrkesutövare (arkitekter, psykoterapeuter, stadsplanerare och företagsledare) och utifrån dessa fall teoretiseras yrkeskunnighet. Schön riktar i boken stark kritik mot den tekniska rationaliteten som grundas på det positivistiska kunskapsidealet. Enligt detta ser man praktiken som underordnad teorin, där man ser praktiken som underordnad forskningen och slutligen tror sig kunna separera kunskap och handling. Handlande betraktas i den tekniska rationaliteten som att tillämpa faktabaserade sanningar.

Schön och pragmatisterna har en helt annan syn på kunskap och problemlösning. Praktikerns problem är sällan entydiga, objektiva och givna utan måste konstrueras med utgångspunkt från olika slags problematiska situationer. Den kunnige praktikern tillämpar inte generell teori och generella regler i enlighet med den tekniska rationalitetsprincipen. Denne har i stället tillgång till en repertoar av exempel, bilder, tolkningar och handlingar, med vilken problematiska situationer kan gestaltas och hanteras. Praktikern har ofta tillgång till formulerade teorier, men de är sekundära i den meningen att de kommer in först efter problemgrundningsmomentet. Den kunnige praktikern ser varje situation som unik, men inte så unik att hon inte kan använda "material" från sin teori-, bild- och exempelrepertoar.

Tidigare erfarenheter bildar mönster eller förebilder för tolkningen av den nya situationen, det tränade ögat ser både likheter och olikheter.

Schön använder begreppen 'knowing-in-action' och 'reflection-in-action' genom boken. Knowing-in-action kan översättas med handlingskunskap, där Schön främst syftar på det intränande handlande som professionella yrkesutövare utför där de vet hur de skall bedöma och handla i en situation, utan att de alltid behöver tänka på det före eller under själva arbetet. Med reflection-in-action, handlingsreflektion, syftar Schön på situationer, t ex värdekonflikter, då inte handlingskunskapen räcker till, utan utövaren måste konstruera situationen genom att bestämma sig för en tolkning av situationen som gör att den kan hanteras. Reflektionen sker när handlingen äger rum. Då den kunnige praktikern ser varje fall som unikt, är han ständigt uppmärksam, och därmed beredd på att oväntade överraskande saker händer. I slutet av boken diskuterar Schön också behovet av 'reflection-on-action', en mer distanserad reflektion som görs efter det att handlingen genomförts.

Schön övertygar genom sina konkreta exempel och sin välgrundade kritik mot universiteten som utbildningsinstitutioner. Om vi knyter an till forskningen om forskningsanvändning finns det många som förklarar bristande användning på liknande sätt som Schön (se t ex Beyer 1997). Forskarens texter och argument måste kunna stå på egna ben och fungera kontextoberoende, men detta har inget egenvärde för praktikern. Hans/hennes argument måste, för att vara användbart, fungera helt och fullt i de sammanhang han/hon verkar (se vidare Cohen och Lindblom (1979) och deras begrepp 'ordinary knowledge').

Vissa forskare är dock mera kritiska, t ex Lazarfeld (1967) som hävdar att politiker och ämbetsmän inte eftersträvar någon absolut kunskap utan ett slags "halv-vetande" som har den fördelen att man kan dela ansvar med andra om problem visar sig. Nilsson & Sunesson (1988) menar dock att man lika gärna kan vända på frågan och hävda att desto mer kunskap och vetenskapligt förnuft, desto mindre socialt användbart förnuft. De fann i sin studie en medveten icke-användning av forskning bland vissa tjänstemän som inte sågs som en brist utan som en medveten strategi att nå användbar verksamhetskunskap. Praktikerns verksamhetskunskap är alltså inte en lägre

stående kunskapsform utan en annan och väsensskild kunskapsform än den teoretiska kunskapsformen.

Schöns resonemang är dock inte invändningsfria. Ett problem med Schöns synsätt är hans tilltro till de professionella gruppernas inneboende mekanismer att nå bättre och bättre kunskap, att det finns "ett bästa sätt" som är alla hedervärda yrkesutövares ledstjärna. Man får uppfattningen att det inom professioner finns självreglerande mekanismer som, om de lämnas i fred, automatiskt leder till säker kunskap. Särskilt problematisk blir denna syn på kunskap inom de institutionaliserade kunskapsområden som denna studie intresserar sig för, dvs politik och förvaltning. Kritisk forskning om professioner (se t ex Parkin 1979) visar tvärtom att dessa inte alltid är funktionella element i samhällskroppen utan minst lika mycket är maktinstrument i syfte att nå dominans, status och personliga privilegier. Också Molander (1993) riktar kritik mot Schön för att inte skilja mellan kunskap i handling och övertygelse i handling och för att inte tala om fördomar, förlegade idéer, ohållbara uppfattningar och rena dumheter som också lärs ut av sk mästare. Trots denna kritik övertygar Schön i sina resonemang om kunskapens sociala villkor och om behovet av att förstå användningssammanhanget, vilket är ett centralt tema i denna studie. Vi vill se om man kan tillämpa detta handlingsorienterade synsätt på politik och förvaltning, som i många avseenden skiljer sig från traditionellt hantverkskunnande.

4 Forskningsanvändning från ett aktörsperspektiv

I framställningen hittills har vi med stöd från tidigare forskning argumenterat för att aktörernas forskningsanvändning bäst kan förstås i sitt sociala sammanhang. Tidigare forskning har visat att användningen är subtil och diffus, vilket ställer krav på ändamålsenliga forskningsmetoder som är känsliga nog att fånga upp sådana fenomen. Vidare finns det skäl att studera forskningsanvändningen i ett handlingsperspektiv, snarare än i ett beslutsperspektiv, för att fånga situationer där forskning behövs som komplement till aktörernas vardagskunskap. Organisationsteoretiskt innebär detta ett synsätt som liknar Silverman (1970) som betraktar organisationer fenomenologiskt, utifrån "the actor's point of view". Detta innebär t ex att vi låter aktörerna definiera vad som är forskning. Fallstudien är enligt egna och andras erfarenheter (se t ex Flyvbjerg 1990, Molander 1993, Beyer 1997) den naturliga forskningsstrategin att erhålla access till sådana situationer.

Vi redovisar i det följande två fallstudier. Den första avser ledande politiker och tjänstemän i en medelstor svensk kommun, där vi relativt förutsättningslöst försökt finna konkreta spår av forskningsanvändning. Där vill vi från ett aktörsperspektiv illustrera forskningens roll i förhållande till annan slags kunskap. I den andra fallstudien har vi sökt spår av en uppmärksam utvärdering utförd av välrenommerade forskare, i en grupp politikere och tjänstemäns göranden och låtanden. I det fallet vill vi illustrera hur ett avgränsat forskningsprojekt kan användas i ett politiskt sammanhang.

5 Forskningsanvändning bland ledare i en svensk kommun

Inledning och undersökningsmetod

Fallbeskrivningen avser en kommun med 35.000 invånare, vilken kan betraktas som en ganska typisk svensk kommun. Fokus riktades mot ledande politiker och tjänstemän i de tre "mjuka" välfärdsproducerande nämnderna, dvs socialnämnden, barn- och ungdomsnämnden och utbildningsnämnden. Fallstudien vägledades av följande två frågeställningar: (1) Hur betraktar kommunala ledare kunskapsbehovet (sitt eget och andras) inom sina organisationer? (2) Hur betraktar och använder kommunala ledare forskning?

Sammanlagt 30 personer från de tre nämnderna och förvaltningarna intervjuades med hjälp av en halvstrukturerad intervjumall. Sex av de intervjuade var ordförande eller vice ordförande i sina nämnder, 14 var förvaltnings- eller avdelningschefer. De övriga 10 intervjuade var handläggare eller arbetsledare på lägre nivåer, dessa intervjuer var mindre omfattande och gjordes främst för att jämföra kunskapsbehov bland olika aktörgrupper samt för att se hur välkänd ledarnas forskningsanvändning var i den operativa verksamheten. Samtliga intervjuer bandades. Vi medverkade också vid ett möte där kunskapsbehov och utvecklingsarbeten diskuterades, samt vid ett seminarium där våra observationer presenterades och diskuterades.

Intervjuerna med nyckelpersonerna föregicks av en granskning av protokoll och vissa andra utvalda handlingar (t ex planer och policydokument). Syftet var dels att undersöka hur kunskaps- och kompetensbehovet presenterades officiellt, dels att finna konkreta spår av forskningsanvändning. Samtliga plan- och policydokument och protokoll från nämndernas sammanträden från åren 1993-1995, med undantag från sekretessbelagda ärenden, granskades.

Resultatredovisning

Syn på kunskaps- och kompetensbehov

Av både dokumentgranskningen och av intervjuerna att döma är ökad omvärldskunskap det mest angelägna och prioriterade området. I samtliga tre nämnders planer och policydokument beskrevs behovet av kompetensutveckling så att man får "rätt" kompetens. I socialnämndens utvecklingsplaner sägs t ex att "huvudinriktningen inom kompetensutvecklingen ligger på de stora förändringar som är nödvändiga" men också behovet av vardagsinlärning berördes. I samtliga nämnders plan och policydokument lyfte man också tydligt fram ett antal utvecklingsprojekt i "kvalitets- och kompetenshöjande syfte", där personer från högskolevärlden medverkade som sk "bollplank".

Vid intervjuerna framkom ett liknande mönster. Nästan samtliga intervjuade tog upp samhällsförändringar och dess krav på verksamheten som ett viktigt kunskapsområde. Så här uttryckte sig en av de intervjuade politikerna i barn- och ungdomsnämnden:

Det viktigaste är att hitta möjligheter att förändra verksamheten, samhället förändras snabbt numera och det gäller att tillvarata nya rön om barn och ungdomars utveckling. Exempelvis sker inlärning på ett helt annat sätt nu än tidigare. Tidigare lärde sig barnen det mesta i skolan, men numera lär de sig väldigt mycket utanför skolan. Detta innebär att personalen måste få ny kompetens att möta barn och ungdomar och att vi måste förändra gamla strukturer. Vi måste bli bättre på att använda ny teknik, t ex datorer, för att förmedla kunskap. Jag tänker exempelvis på de med läs- och skrivsvårigheter, dyslektiker, där det har visat sig att man kan ha nytta av datorer som pedagogiska verktyg....

Förvaltningschefen inom samma nämnd gav ungefär samma problembild, men beskrev problemet mer utifrån från ett förvaltningsperspektiv:

Det är hur vi skall kunna förbättra kvaliteten inom skolan och barnomsorgen under ständig press av ekonomin. Det gäller att hitta nya arbetssätt och nya arbetsformer. Du har väl hört den vanliga historien - jag tror att det var generaldirektören för Skolverket som

berättade den - Om en person som varit död i 100 år skulle vakna upp och resa sig ur graven och försökte förstå samhället är det inte många delar han skulle känna igen, t ex det medicinska området har förändrats mycket. Det finns bara ett område han skulle känna igen och det är skolan, den ser ungefär likadan ut nu som då: läraren ställer frågor och eleverna svarar... Det är lite överdrivet men det är skolan som är i störst behov av förändring.... Men problemet är att vi inte har tillräckliga kunskaper om det inre arbetet i skolan, dvs pedagogikens effekter.

De intervjuade ansåg att samhället förändras allt snabbare, i teknisk, social och kulturell mening, därför gäller det för dem som tillhör organisationen att kunna orientera sig i denna omvälvning och kunna tolka och förstå hur förändringarna påverkar den egna verksamheten. Många betonade behovet av att hålla sig á-jour med de lösningar som ligger i tiden, dvs vilka nya arbetsmetoder och organisationsmodeller som anses vara de mest lämpliga. Många av ledarna påpekade också att behovet av ledarskapskompetens är avgörande, eftersom utmaningen inte enbart består i att få upplysningar om omvärldsförändringar utan också av att ha förmåga att övertyga personalen om nödvändigheten att genomföra de förändringar som omgivningen kräver. Många av de intervjuade framförde också behov av mer handfast kunskap. Inom socialtjänsten betonade flera behovet av ökade kunskaper om sociallagstiftning och korrekt lagtolkning, behovet av kompetent och korrekt biståndsbedömning och behovet av kompetent och korrekt diagnos av klienter. Inom barn- och ungdomsnämnden framförde flera behovet av nya arbetsmetoder inom skolan, och inom utbildningsnämnden ansåg flera att problemet med förhållandevis svaga kunskaper i engelska bland gymnasisterna måste åtgärdas.

De intervjuade ledarna tillfrågades också om hur de bedömer kompetensen hos ledare, kollegor och underlydande personal. De flesta hade svårt att beskriva hur bedömningen går till, men detta innebar inte att de ansåg det svårt att bedöma kompetens. Faktorer som har stor betydelse i bedömningen är uppträdande, trovärdighet, språkanvändning, personkemi, etc. Kompetens bedöms alltså mer utifrån hur väl personen i fråga följer skrivna och oskrivna regler och mindre utifrån vilka resultat som uppnåtts. Vid ett seminarium där iakttagelserna från projektet presenterades för samtliga skolledare

var det denna observation som väckte mest debatt, problemet att tillämpa mål- och resultatstyrning blev uppenbart, ansåg många.

Vid intervjuerna diskuterades också de i plandokumentet framlyfta utvecklingsprojektens roll. Som nämnts ovan medverkade ett antal personer från högskolevärlden i dessa, främst som sk "bollplank". Problem- och målbeskrivningarna för dessa projekt var ofta vaga men välkryddade med begrepp som process, utvärdering, lärande organisation etc. Vid intervjuerna var det tydligt att projekten uppfattades som meningsfulla eftersom de gav tid och utrymme för ostörd reflektion, utan omedelbara krav på handling (jämför Schöns begrepp "reflection-on-action"). Det framkom också att de verkliga syftena snarare var att skapa samsyn och samhörighet, och att skapa beredskap för förändring, än att få till stånd omedelbar förändring.

Forskningens roll och användning

Av dokumentgranskningen att döma var spåren från forskningen och forskarsamhället i kommunens verksamhet nästan obefintliga. Det fanns åtskilliga exempel på att man i planer och policydokument framhåller det eftersträvansvärda i att samarbeta med universitet och högskolor. Det fanns också, som tidigare nämnts, flera konkreta exempel där man i samband med utvecklingsprojekt hade etablerat samarbete med personer från universitetsvärlden. Vid intervjuerna fick man en något annorlunda bild. Nästan alla ansåg sig vara ganska dåligt uppdaterade på den forskning som bedrivs inom det egna verksamhetsområdet. Forskningen och forskarna verkade allmänt betraktas med distanserad respekt: "Det är nog viktig och angelägen forskning som bedrivs även om man ser få spår av den på fältet", som någon uttryckte det. Bara en handfull av de intervjuade uppgav sig ha läst en forskningsrapport i originalform. Information om forskning fick man istället dels muntligt vid konferenser eller från kollegor, dels skriftligt genom att bläddra i och läsa populärfackpress, branschorgan och fackföreningspress. "Har man krokare ute, så fastnar mycket, sa en av förvaltningscheferna. En av avdelningscheferna kan sägas sammanfatta de intervjuades syn: "Man kan säga att jag läser inte mycket forskning men mycket *om* forskning".

Nästan samtliga kunde utan problem räkna upp en handfull forskare som gjort insatser inom det egna verksamhetsområdet. En intressant observation som tydligast framkom vid avlyssningen av banden var att flera av intervjupersonerna på ett tydligt men kanske omedvetet sätt använde sig av forskning under själva intervjuerna. Flera stödde sig på kända forskare för att få sina synpunkter och argument att väga tyngre.

Nästan samtliga intervjuade kunde ge exempel på tillfällen där man inom organisationen hade engagerat någon som kan betraktas som forskare för något ändamål. Den vanligaste formen för användning var tillfällen där man bjudit in forskare vid något seminarium som kommunen arrangerat, 18 utsagor om sådana fall nämndes av intervjupersonerna. Det exempel som nämndes av flest var ett seminarium där kommunen hade inbjudit en skolforskare som anses vara en engagerande och underhållande föredragshållare. 11 exempel nämndes där man till följd av ett uppkommet problem hade bjudit in forskare som expert inom området, det fall som nämndes av flest var ett seminarium om socialbidrag där en känd socialtjänstforskare hade medverkat (beskrivs utförligare nedan). 10 fall nämndes där forskare agerat "bollplank" inom ramen för utvecklingsarbeten. Det exempel inom denna kategori som nämndes av flest personer var ett pågående utvecklingsarbete inom barn- och ungdomsnämnden där en lektor i pedagogik medverkade.

Om man sorterar utsagorna enligt Weiss (1977) kategorier finner man 17 utsagor där forskningen främst tycks ha haft en konceptuell funktion, dvs gett ett nytt perspektiv på verksamheten utan att ha som omedelbart syfte att lösa ett uppkommet problem. 15 utsagor liknar den interaktiva funktionen, dvs tillsammans med vardagskunskap och andra kunskapsformer bidra till att lösa ett uppkommet problem. I 4 fall tycks forskningsanvändningen haft en tydlig politisk funktion i så måtto att aktörerna redan på förhand varit klara över sina uppfattningar och argument, och att forskningen främst använts för att övertyga andra. En intressant observation här är att det uppmärksammade föredrag av en skolforskare (som nämnts ovan) uppenbarligen hade olika funktioner för olika aktörgrupper. De flesta intervjuade lärare och rektorer uppfattade föredraget som en underhållande kritik mot skolpolitiken (dvs konceptuell funktion), medan den arrangerande förvaltningsledningen beskrev samma föredrag som ett led i ett medvetet förändringsarbete. Ledningens syfte var

alltså inte enbart att få lärare och ledare att tänka nytt och fritt i största allmänhet utan också att tänka rätt. Antalet exempel på politisk användning är därför troligtvis för lågt rapporterat. Det finns inget tydligt exempel på renodlad instrumentell forskningsanvändning, dock finns det fyra fall som har likheter med sådan användning. Som exempel kan nämnas ett fall där man konsulterat en expert från universitetet i ett komplicerat individärende och sedan i stor utsträckning följt expertens råd.

Som har antytts ovan är denna slags kategorisering av aktörernas utsagor inte oproblematiserad om man vill förstå forskningsanvändning från ett aktörsperspektiv. Nedan följer ett utsnitt ur en intervju med socialnämndens ordförande som berättar om ett exempel på hur forskning har använts inom organisationen:

Intervjuaren: Kan du ge något konkret exempel där ni har använt er av forskning eller forskare för något ändamål?

Socialnämndens ordförande (SO): Vi har haft en konferens om individ- och familjeomsorgen där många av oss politiker deltog tillsammans med t ex den kände socialforskaren [NN]. Först var vice ordföranden och jag på en konferens om socialbidrag och då tyckte vi att han hade så fräscha och intressanta idéer, han har ju skrivit en doktorsavhandling om socialbidrag..... Egentligen hade vi varit och hört [NN] tidigare, i anledning av den nya organisationen utan sektorsgränser i [Sundby], och vi tyckte att han var ganska intressant. Vi vet ju att våra socialbidrag ökar dramatiskt, när jag satt i kommunstyrelsen var det 6-8 miljoner, nu är vi uppe i 21 miljoner. Den frågan har hamnat i fokus i kommunen. När vi åkte på konferensen tänkte vi både att man borde ta bort sektorsgränserna och använda socialbidragspengarna på ett annat sätt. Vi tyckte som sagt att han var så intressant att vi bjöd in honom hit på en konferens där vi också bjöd in närliggande kommuner, med ca 80 deltagare, både politiker och förvaltningspersonal.

Intervjuaren: Vad är hans poäng?

SO: Hans poäng är egentligen: Stäng socialbyrån och låt socialarbetarna arbeta ute bland problemen. Jag tror att det fungerar så att bra föredragshållare har förmågan att formulera det man tidigare har känt, man känner igen sig, det här har jag ju tyckt hela tiden.

När man får hjälp att formulera sig, avgränsar man också problemet och det är lättare att komma till skott.

Interjuaren: Vad har hänt sedan? Socialbyrån är väl kvar?

SO: Efter att problemet med sektorsgränser blev klarare, har vi etablerat ett samarbete med arbetslivsavdelningen (hos utbildningsnämnden). Vi jobbar nu mer tillsammans och har i en första omgång gett 50 ungdomar jobb i stället för socialbidrag, och dessa jobb finansieras av socialbidragskontot hos oss. I 1997 års budget kommer vi att etablera ytterligare några anställningar för ungdomar. Detta ligger förresten också i linje med statsmakterna som vill ha arbetsförmedlingsnämnder med kommunal majoritet.

Interjuaren: Hade detta inte hänt utan expertinsatsen?

SO: Jo, processen hade nog startat, men det har nog blivit lättare att få politisk enighet. Jag vet ju att vice ordföranden tyckte att [NN] var mycket bra. Forskare fungerar nog så att man får bekräftat att man är på rätt väg. Om inte forskarna säger det man förväntar sig tar man sig extra funderingar.

Interjuaren: Finns det några exempel där man helt gör som forskarna och experterna säger?

SO: Jag tror inte att det finns några sådana exempel, det fungerar inte så. Det är hela tiden en process där man får en mängd stimulans som får en att tänka till. Man får inflöde från forskare, utvecklare, föreläsare, men naturligtvis också från människor som jag som politiker möter i vardagen.

Socialnämndens vice ordförande (SVO) och tillhörande den politiska oppositionen berättade om samma episod med ett liknande ordval, men utifrån en annan politisk utgångspunkt:

Forskaren: Vilket är hans budskap?

SVO: Dels tar [NN] ju upp det här med bidragssystemet som allt fler börjar döma ut. Han beskrev pedagogiskt hur arbetsmarknaden förändrats sedan sekelskiftet med det agrara samhället och industrisamhället som nådde sitt maximum kring 60-talet för att sedan dala ned och sedan kommer det postindustriella. När jag lärde mig socialbidragen uppfattade jag att de var en temporär hjälp några veckor

eller några månader. Men vi har ju folk som gått på socialbidrag i tre-fyra år. Det kan inte vara rätt. Och då är det ju inte bara att byta namn på det utan det finns dessutom anledning att låta staten ta över, tycker jag. Det var väl just det här. Även om jag sysslat med ekonomi i många år så har jag inte funderat över utvecklingen som samhället har undergått under de här hundra åren, en oerhört intressant bakgrund, han gjorde dagens problem begripliga. Det gjorde han utan någon som helst politisk värdering. Jag har en känsla av att oavsett hemvist i politiken så köper man de förklaringarna.

Intervjuren: Jag förstår att du gillar hans tankegångar, men hur kan du använda det här som politiker och hur använder andra samma sak?

SVO: Det är svårt att beskriva hur man använder det. För det första ökar det ju förståelsen för socialtjänsten som sådan, det vidgar vyerna. Man kan lätt bli hemmablind. Här får man höra berättas om alternativ, alternativa former. Man kan gå in i en diskussion med socialsekreterare på ett annat sätt när man hört en sådan forskare. Det behöver inte vara meningsmotsättningar, men det blir mer konstruktivt.

Exemplet visar att problem inte alltid är särskilt tydligt formulerade och förstådda innan forskning söks. Snarare är det problematiska situationer (jfr Schöns "mess") som får praktikern att söka hjälp och stöd från forskningsvärlden. Vidare tycks forskarens insats till stor del bestå i att hjälpa praktikern fokusera och formulera sitt problem snarare än att lösa det. Det är också tydligt att samma forskning kan användas på flera olika sätt, sett utifrån Weiss kategorier. I ett första skede tycks forskningen/forskaren användas konceptuellt ("nya fräscha och intressanta ideer", "formulera det man tidigare har känt", "höra berättas om alternativ" etc). I ett senare skede kan ordföranden använda det politiskt, dvs att övertyga förvaltningen och nå politisk enighet över blockgränsen. Den vice ordföranden beskriver också att han kan använda forskaren för att få tyngre argument i sina diskussioner med socialsekreterarna. Dessutom kan man se en interaktiv användning i det att denna kunskap används tillsammans med andra slags lokala erfarenheter när man konkret försöker bryta ned gränserna mellan nämndernas ansvarsområden och använda socialbidragsanslaget för att skapa fasta anställningar för ungdomar. Citaten visar också på svårigheten för en politiker att använda forskning in-

strumentellt. Vi nöjer oss här med dessa kommentarer till citatet och återkommer i ett senare avsnitt med en handlingsteoretisk analys.

Forskning påverkar verksamheten även på andra sätt, enligt de intervjuade. De menade att stora centrala reformer (t ex ny sociallagstiftning och nya läroplaner) i olika grad är influerade av rön från forskningen. När dessa införs använder man sig alltså av forskning. Vidare får man in doser av forskningen varje gång man anställer personal med högskoleutbildning och då man sänder personal på fort- och vidareutbildning till universitet och högskolor. Man bör alltså inte dra slutsatsen att antalet forskningsanvändningstillfällen blir summan av de exempel som redovisats ovan. Slutsatsen är i stället att forskningsanvändningen är subtil och att den därför är svår att precisera och kvantifiera.

Intervjuerna avslutades med att de intervjuade fick framföra egna önskemål och förslag om hur de skulle vilja få tillgång till forskning och forskare. Svaren kan sammanfattas i två ord: överblick och personkontakter. Många ansåg att det skulle vara angeläget att få en snabb och enkel överblick i sammanställd form över de forskningsprojekt som bedrivs och som avslutats vid olika institutioner, "kanske via internet" som vissa halvt skämtsamt tillade. Många betonade också vikten av att knyta hårdare band mellan kommunerna och universiteten för att därigenom underlätta informella personliga kontakter mellan praktiker och forskare. Vissa menade också att forskarna måste bli bättre på att "sälja" sina produkter och att kommunföreträdare måste bli bättre på att efterlysa forskning inom sina problemområden.

Fallstudien har gett en liten inblick i kommunala ledares vardag och därmed i kontexten för forskningsanvändning. Vardagen tycks bestå i att hantera en evig ström av problematiska situationer, vilka definieras av den sociala och politiska miljön och som det inte finns några på förhand givna lösningar på. För att framgångsrikt kunna hantera dessa krävs tydligen ett speciellt slags kunnande, som består i att kunna orientera sig i tillvaron och argument för att övertyga sin omgivning om vad som bör göras. För båda dessa syften tycks forskning ha en viss användbarhet för den kommunala ledaren. Detta räcker emellertid inte, den kommunala ledaren måste dessutom ha ett gott omdöme och kunna göra kloka bedömningar och avvägningar. En av avdelningscheferna uttryckte sig på följande sätt:

"Kommunal förvaltning baseras på ett slags tjänstemannafackkunnande. En utredare måste ha en allmän kunskap om forskning och politik, men det viktigaste är nog att man kan göra bedömningar om vad som är rimligt och vad som är lämpligt att föreslå och att göra i kommunen"

Kan forskningen hjälpa den kommunala ledaren göra bedömningar?
Till den frågan ges vissa illustrationer i följande fallstudie.

6 Politikers och tjänstemäns användning av en uppmärksammas forskningsrapport

Inledning och undersökningsmetod

1986 uttalade sig samtliga partier i Göteborg för att införa en stadsdelsnämndsorganisation (SDN) för den kommunala verksamheten. Enigheten upphörde 1987 då moderaterna ändrade uppfattning. Beslut om att inrätta 21 stadsdelsnämnder i Göteborg fattades i kommunfullmäktige i september 1987 och reformen skulle vara i full funktion från årsskiftet 1989/90. Det uttalade syftet med reformen var att utveckla den kommunala demokratin och därigenom vidga medborgarnas inflytande över sin närmiljö. En annat syfte var att politiker och tjänstemän i stadsdelen skulle erhålla större ansvar och befogenheter, vilket förväntades leda till förbättrad effektivitet.

1988 beslöt politikerna att en oberoende utvärdering skulle göras. Uppdraget gick till en forskargrupp vid Göteborgs universitet som skrev ett principprogram (Jönsson, Rubenowitz, Westerståhl, Nilsson och Wiberg 1989), där utvärderingen motiverades med bl a följande argument:

"Politikerna får ett bättre underlag för att bedöma reformen och dess verkningar samt att vidta de anpassningsåtgärder som under de första åren blir erforderliga. Tjänstemännen kan tillföras systematiserad kunskap om utvecklingen i stadsdelarna och olika metoder för att hantera uppkomna problem."

Forskarna motiverade alltså sitt uppdrag främst med ett instrumentellt huvudargument. Forskarna skrev dock också att en tvärvetenskapligt upplagd utvärdering förväntades generera ökade teoretiska kunskaper om komplexa organisationsfenomen. Utvärderingen hade vid avrapporteringsåret 1994 resulterat i 18 rapporter och en publicerad antologi (Jönsson, Rubenowitz & Westerståhl, 1995).

I fallstudien har vi intresserat oss för hur kommunala ledare har använt denna utvärdering. Vi gjorde ett medvetet val när vi begränsade antalet intervjupersoner till ledande politiker (kommun-

fullmäktigepolitiker) och tjänstemän (på stadskansliet) - sammanlagt 12 - eftersom de var utvärderingens beställare. Vår studie bygger på dokumentanalys och halvstrukturerade intervjuer. Innan intervjuerna genomfördes tillbringade vi viss tid på stadskansliets diarium och bibliotek, för att söka spår efter utvärderingen i kommunala handlingar. Dokumentanalysen omfattade allehanda dokument, bl a kommunstyrelsens protokoll, policydokument och budgethandlingar.

Resultatredovisning

Dokumentanalys

I kommunens dokument finns det få hänvisningar till utvärderingen. I samband med universitetets avrapportering tog SDN-beredningen fram en särskild rapport ('Demokrati och effektivitet - från idé till verklighet'), vilket var en sammanställning som var avsedd att utgöra underlag vid debatten om reformen i kommunfullmäktige. Språket i denna är rakt och enkelt. Hänvisningarna till universitetets utvärderingsresultat är många, men oftast vaga. De flesta hänvisningarna avser de enkätundersökningar som genomförts inom ramen för utvärderingen. Överlag ges en positiv bild av reformen. Följande slutsatser dras:

"Vår slutsats är att stadsdelsnämndsreformen med den organisationsstruktur som valdes, har varit en stor tillgång i den svåra och inte sällan smärtsamma omställningsprocess som nu pågår." (sid 17)

"Stadsdelsnämnderna har visat sig vara effektiva och handlingskraftiga när det gäller att ställa om verksamheterna till en allt kärvare ekonomi." (sid 18)

Efter det att slutrapporten från SDN-beredningen med förslag om fortsatt utveckling av stadsdelsnämndsreformen hade överlämnats, följde en fullmäktigedebatt. Vi har gjort några nedslag i protokollet, där politiker använder sig av utvärderingen eller av enskilda forskare för att underbygga sina argument. Först en av reformens företrädare:

"I SDN-beredningens utvärdering framgår tydligt ökade kunskaper hos stadsdelsnämndernas politiker. Nämnderna har idag ett bättre grepp över den verksamhet de har ansvar för. Universitetets mycket omfattande studie visar samma resultat. Effektiviteten i verksamheten har ökat. Man säger vidare, att SDN har chefer som på grund av sin närhet kan verksamheten.

...

Besparingar har genomförts, enligt universitetet på ett så smärtfritt sätt som möjligt. Man har visat anpassbarhet, beslutskapacitet och budgetrespekt. Däremot visar universitetets studie att kontakten mellan politiker och medborgare varken har ökat eller minskat.

Universitetets medborgarundersökning, som omfattar väldigt många frågor inom hela SDN-området, visar tydligt att det viktigaste för göteborgarna är förhållandet i stadsdelarna och den service som ges. T ex anser 65% av de tillfrågade att den kommunala servicen är ojämt fördelad mellan stadsdelsnämnderna. Här har SDN-beredningens majoritet tagit ett tydligt beslut och sagt att det måste fram en ny behovsstyrd resursfördelningsmodell. 35% instämmer i att stadsdelsnämnderna omfattar områden som hänger bra ihop, medan 46% inte har någon uppfattning. Samtidigt ställdes en fråga om antalet stadsdelsnämnder borde vara färre. 52% ansåg detta. På detta svar bygger nu moderaterna upp sin agitation om att skrota SDN och påstår att göteborgarna vill ha fem distriktsnämnder."

En från motståndarsidan, en av moderaternas kommunalråd, kontrar:

"Herr Ordförande, Fullmäktige! Låt mig börja med någonting som för oss är en självklarhet: Göteborgarna tycker om sin stad. Det kan också uttryckas på ett lite annorlunda sätt. Jag refererar till en av universitetsrapporterna. "Övervägande flertalet tycker att det är bra eller mycket bra att bo i Göteborg." Man tycker om det område man vistas i. Men naturligtvis har man olika åsikter om mycket. En del är nöjda och andra är missnöjda med servicen. Man tycker bra och man tycker illa om olika politiker. Man är anhängare eller motståndare till partier. Om stadsdelsnämndsorganisationen, uppdelningen av Göteborg i 21 olika områden, har göteborgarna i gemen sin uppfattning klar, eller som förvaltningshögskolan lite retoriskt rubricerar sin sammanfattning: "Vem älskar stadsdelsnämnderna bland allmänheten?" Svaret är: Ingen.

...

... [I] dag tycker vi att det står helt klart efter de 17 rapporterna och den egna utvärderingen att de här förväntningarna inte kunnat infrias.

Det är beklagligt att SDN-beredningens majoritet inte har velat ta fasta på detta och medverka till att rätta till de brister som har framkommit. ... Det finns också stora förväntningar bland de anställda och allmänheten om att förändra det här. Det kan bli ganska förödande när det står klart att man trots detta inte är beredd att göra någonting åt det. Universitetsutredningen uttrycker det i sammanfattningen: "Stora skillnader i bedömning föreligger också mellan en majoritet bland stadsdelspolitikerna och medborgarna. Denna bristande överensstämmelse i synen på organisationen utgör ett problem som på sikt är ett hot mot dess legitimitet. ... Detta är om inte annat dynamik (skall nog vara 'dynamit', vår anm.) inlindat i akademisk förpackning. För avsikten var väl ändå att skapa en ökad demokrati och ökade möjligheter för inflytande.

...

En annan allvarlig iakttagelse är personalens inställning. Det visar sig nämligen också i universitetets utredningar att cheferna naturligt nog är ganska positiva, den administrativa personalen är ganska positiv, medan verksamhetspersonalen, som utgör det stora flertalet, är negativ och de är mer kritiska i dag än vad de var när reformen startade. ... Herr Ordförande! För politikerna i fullmäktige borde detta mana till eftertanke."

I det första citatet ser vi hur beslutsfattaren försöker vinna berömelse för vad han uppfattar vara en lyckad reform, med stöd av utvärderingen. Det andra citatet visar att en av reformens motståndare kan med hjälp av samma utvärdering både diskreditera meningsmotståndare och finna stöd för egna ståndpunkter. Främst används statistiska data för att övertyga, men även enskilda uttalanden av forskare används. Utvärderingen används således i detta officiella sammanhang politiskt som emblem och som ammunition (Weiss, 1977). Fastän olika slutsatser från utvärderingen dras, blir ändå utvärderingen ett medel för politikerna att skaffa argumentativa fördelar.

Intervjuundersökningen

Varje intervju inleddes med att intervjuaren läste upp utvärderingens syftesformulering (se inledningen ovan), och bad respondenten om konkreta exempel på när de använt utvärderingen enligt intentionerna. Merparten av de intervjuade började intervjun med att dra sig till minnes vad som hade hänt, få kunde ge konkreta exempel på

hur de använt utvärderingen som beslutsunderlag. Här följer svar från två politiker:

"Beslut fattas inte i ett vakuum, det finns en mängd prioriteringar som ekonomin kräver att vi gör, ekonomiska intressen och andra påtryckningsgrupper, och om vi då får tillgång till obunden information underlättar det ställningstaganden. Vi hade beslutat om att en utvärdering skulle göras...utvärderingsinformationen är självklar som medel att då leda verksamheten. "

"Nej det kan jag inte, men jag vet varför man beställde en utvärdering. Man ville, båda sidorna, vi och de andra ville finna de belägg som bekräftade det man var ute efter, nämligen att de hade rätt att stadsdelsnämndsorganisationen var bra och vi ville bekräfta att det vad fel. Därför kostade vi på 15 'mille'. Några andra avsikter hade man nog inte. Sen fick man väl ny kunskap om att organisationen hade fungerat som ett effektivt styrinstrument av ekonomin. Det gör den inte idag längre."

Förutom problemet att använda utvärderingen instrumentellt, visar de två citaten på att den sociala kontexten har stor betydelse för användningen. Samtliga intervjuade kunde däremot ge exempel på politisk forskningsanvändning. Kunskap är makt, sa redan Francis Bacon. Den vetenskapliga kunskapen ger makt, och om makt är väsentligt för genomdrivandet av olika beslut, är det inte förvånande att kommunala ledare använder sig av kunskapsproduktion för detta syfte. Samtliga intervjuade hänvisade till kommunfullmäktigedebatten (se dokumentanalysen) då utvärderingen diskuterades. Inte så konstigt kanske, eftersom flera av de intervjuade deltog aktivt i denna debatt. En politiker kommenterade debatten med:

"Politiken är så ögonblicklig. Den är färskvara. Den kan vara alltifrån en oerhört stor principfråga som vi brottas med till vem skall sköta insamlingen till födelsedagskalaset. Politiken är färskvara. Och när det kommer en utvärdering, så är det visst intressant, att det kommer en som ett svar på att vi behövt en utvärdering. Sen vad det står i den, det är jag inte så säker på att det intresserar de politiker som inte ser den som ett bra argument för deras färdiga ståndpunkter. Man kunde önska att det inte vore så. Men politiken är det möjligas konst. Den använder sig av vetenskapen när den är nödd till det eller när den gagnar ens sak."

Man kan önska att fakta skulle tala för sig och att det skulle ligga till grund för det man skall göra."

Att använda forskning för att understödja redan intagna positioner är vanligt förekommande (se bl a Forester, 1989; Rein, 1976). Forskning används då för att skapa makt och att 'skydda' makten från intrång. Det har att göra med, som flera gav uttryck för, att organiserade sammanhang förutsätter makt. Policies, strategier, ansvar och befogenheter, är alla exempel på vanliga organisatoriska företeelser som alla förutsätter makt.

Ingen av de intervjuade kunde således ge exempel på att utvärderingen använts instrumentellt. Flera antydde däremot att utvärderingen använts konceptuellt, dvs för att kasta nytt sken, ge nya aspekter på en företeelse och omdefiniera karaktären på vissa problem. Några menade att man som central politiker eller tjänsteman inte hade haft inblick i vad som faktiskt skedde ute i organisationen, och att man i utvärderingen faktiskt fått en uppfattning om vad som skett. Samtidigt var det få som ansåg att utvärderingen redovisade sådant som man inte redan kände till. Två exempel:

"Utvärderingen och samtalet med forskarna tjänar som en utgångspunkt för den egna reflektionen. Genom kontakterna får man dels nya perspektiv på något som man är delaktig i, dels blir man påmind om alla de möjliga vägval man faktiskt står inför i varje situation."

"De rapporter jag tagit del av har faktiskt varit som en lektion i nutidshistoria. Man har uppmärksammat mig på saker som jag visserligen känner till, men som jag inte riktigt vet omfattningen av....exempelvis det här problemet att rekrytera fritidspolitiker. Jag vet inte hur vi skall lösa problemet.... men det har gjort att när jag stöter på diskussionen om fritidspolitiker så har jag det här i åtanke."

Flera hade svårt att exemplifiera vad det var i utvärderingen som man tagit fasta på. Politiker och tjänstemännen har hämtat argument från flera olika håll. Man hade varit på något seminarium, läst någon rapport, haft direktkontakter med någon forskare och kring detta har en bild byggts upp av utvärderingen och vad som hade hänt med reformen. Påfallande ofta nämner man olika personer vid namn ('När jag pratade med Jörgen Westerståhl...'). Forskningsinformation har visserligen en särpräglad status, men den är ingalunda självklar.

Merparten av de intervjuade ansåg även att de hade andra personer i sin omgivning som bistod dem med relevanta bilder, t ex kollegor, kommunmedborgare, fackföreningsföreträdare och familjemedlemmar 'hemma vid köksbordet'. Vidare betonade alla medias roll som dominerande informationskanal i skapandet av den bild man har av reformen.

Utvärderingens roll i ett handlingssammanhang

Resultatredovisningen har hittills strukturerats efter Weiss (1977) kategorier. Materialet visar emellertid att användningen av utvärderingsinformationen ofta är mer diffus än vad dessa begrepp gör gällande. De fångar inte upp aktörernas krav på att kunna agera. De olika användningssammanhangen som ledarna hänvisar till har till stora delar utelämnats av Weiss modell. Vi avslutar fallbeskrivningen med två avsnitt om detta.

"Skonsamma besparingar"

Det tycks ha utvecklats en sammantagen bild av vad utvärderingen kom fram till som alla de intervjuade, inklusive reformens motståndare, lyfter fram. Den kan liknas vid en berättelse, en berättelse om 'skonsamma besparingar'. Den går i all sin korthet ut på att intentionerna med reformen inte infriades till fullo men att man fick något annat i stället, och vidare att det som gjordes det gjordes på ett hederligt sätt. Parallellt med att reformen implementerades inträffade en rad opåverkbara händelser — t ex lågkonjunktur och ekonomisk kris — som organisationens aktörer måste hantera. Bland annat innebar det, som en uttryckte det, 'att kraften att infria intentionerna stannade halvvägs och istället var vi tvungna att besluta om besparingsåtgärder'. Detta skeende dokumenterades av forskarna, och i flera sammanhang i rapporter, vid seminarier och vid intervjuer med media (t o m i dagens EKO!) - använde forskarna epitetet 'skonsamma besparingar' som en beteckning av reformen. Detta uppskattades av reformens företrädare. Här är några illustrationer:

“Fastän inga detaljer var nya för mig, så måste jag ändå säga att den bild som ni gav av organisationsförändringen, sparbetingen... och hur vi genomförde dem... vi slet faktiskt med dem... ändå ingav mig ett visst hopp att vi gjort det på bästa sätt.”

“Att vi fick belägg för att besparingarna varit skonsamma styrkte oss i de svåra besluten”

Visst finns det en politisk dimension av användandet av epitetet 'skonsamma besparingar'. Men metaforen ger också en ny bild av reformen som även dess motståndare till viss del tycks acceptera. Vi återvänder till exemplet i vår handlingsteoretiska analys.

Tillämpningsproblem och förtroghetskunskap

Det fanns även utsagor i intervjumaterialet som indikerar att utvärderingen och den kunskap som den bär på är en 'färskvara' och att, som en uttryckte det, 'bäst-före-datumet har gått ut för länge sedan'. Det framkom vidare i intervjuerna att många ansåg att utvärderingsrapporterna var svåra att förstå, och därmed även svåra att tillämpa. En politiker sa följande:

“Jag har säkerligen använt den, men det har jag glömt för länge sen. Sådan kunskap har man med sig i två dagar. Det är en sådan otrolig mängd intryck man som politiker blir utsatt för. Vissa saker följer en, medan annat släpper man fort. 20 samtal om den och tre-fyra sammanträden, då skakar man av sig allt. Jag ser nästan aldrig några överraskningar. Efter 15 år har du ganska mycket i hårddisken, sen kan du plocka upp det och kombinera det på en mängd olika sätt, lite beroende på situation. Folk säger; hur fasen kan du sätta dig in i allting, när man har med sig tre pärmar hem. Jag kan bläddra igenom sjukvårdsstyrelsens trettio ärenden på 40 minuter. Det beror på att det ligger så mycket tidigare, snarligt angränsande eller påbyggnader på tidigare ärenden som man känner till från förut. Man bara lägger till och adderar, jag fyller på och fyller i där det passar. Det är den nyttan man har av att hållit på länge.”

Det inledande stycket i citatet ger sken av att politiker aldrig kan använda forskningsinformation, eftersom allt sker i en rask takt att allt

blir förlegat innan den hinner ut. Men följdresonemanget antyder en annan form av tillgodogörande av kunskap, baserad på erfarenheter och en förtrogenhet med sin omgivning (hårddisk).

Andra politiker beskrev även denna förtrogenhet utifrån att ha 'sunt förnuft'. Någon politiker gjorde hänvisningar till några av de olika disciplinerna som utförde utvärderingen och menade att denna fackkunskap visserligen är bra, men att det för en politiker är mer viktigt att ha ett öga för vilka sammanhang och samband som påverkar olika verksamheters utveckling, samt dessutom att vara förtrogen med det politiska spelet kring olika förslag. Fastän varje fråga är föremål för sina specifika avvägningar är det, enligt politikerna, sunt förnuft som krävs för att väga samman en rad faktorer och utifrån det göra rimliga bedömningar. Även tjänstemännen gav uttryck för denna förtrogenhet, ett exempel:

"Vårt jobb är att vara balanskonstnärer...Hur skall vi möta kravet från våra uppdragsgivare om information, uppföljning, data, bilder, verkligheten... och det som är reformens grundidé; frihet, decentralisering, olikheter efter sina förutsättningar, inte stöpta i samma form, tillåta, etc?... Där är vi. Där är vi.... Vi har kontakt med kommunmedborgarna, stadsdelsledningarna och verksamhetsföreträdare inom alla områden, med det politiska systemet och med politiker. Och vi försöker utforma det på ett sådant sätt, med hjälp av ärenden och beslutsunderlag, att det ansluter till SDN-reformens grundidé. Det skall vara lika, men ändå vara olikheter. Vår vardag är att leva i denna paradox.... Att försöka hitta just den här balansgången... så att företrädarna för de olika stadsdelarna anser att vi sköter den bra, att de känner att vi lyssnar på dem, att de får gehör, samtidigt som vår uppdragsgivare känner att de får det som de vill, dvs någon slags grepp, någon slags information.... Det är vår vardag."

Citatet lyfter återigen fram användarsammanhanget. Vidare visar det på något, som vi i nästa avsnitt ska beskriva och analysera något mer utförligt, nämligen förmågan att kunna göra avvägningar mellan olika aspekter, att balansera mellan olika krav och att utifrån uppkomna situationer finna lämpliga bedömningsgrunder.

7 Tolkning och diskussion: Forskningsinformationens roll i den kommunala ledarens handlingskunskap

Som framgick i uppsatsens inledning var vår hypotes att forskning faktiskt används av praktiker, trots att de tillhör ett annat socialt sammanhang än forskarna. Fallstudierna har bekräftat denna bild. Våra resultat har både likheter och skillnader med tidigare forskning om användning, där Weiss kategorier använts. Om man jämför våra resultat med t ex Nilsson & Sunessons (1988) studier om forskningsanvändning inom svensk socialtjänst, finns det likheter i att forskningens konceptualiseringsfunktion är vanligast i båda studierna och skillnader i att den instrumentella funktionen är mindre vanlig i våra fallstudier. Resultaten har också likheter med t ex Weiss (1977) och Patton (1977) som båda funnit att upplysningsfunktionen är det vanligaste användningssättet. Vi finner här ingen anledning att mer i detalj analysera dessa relativt små skillnader som föreligger. Begreppen fyller en viktig funktion om man grovt vill kategorisera forskningsanvändning. Om man vill förstå forskningsanvändning från ett aktörsperspektiv kan det emellertid vara lämpligt att finna nya begrepp som kontextualiserar forskningsanvändningen.

Studien har gett en viss inblick i kommunala ledares vardag. Med hjälp av teoribildningen kring kunskap i handling (t ex Schön 1983, Schön & Rein 1994 och Molander 1993) har vi blivit uppmärksammade på deras handlingskunskap. Det har i båda våra fallbeskrivningar framgått att kommunala ledare inte i särskilt hög grad ägnar sig åt att lösa tydliga avgränsade problem. Deras verksamhet går snarare ut på att hantera problematiska situationer som pockar på ingripande. Vi hävdar att orienteringsförmåga, bedömningsförmåga och förmågan att övertyga andra är väsentliga inslag i symbolproducenternas handlingskunskap och att deras användning av forskning bättre kan förstås med hjälp av dessa begrepp. Vi inleder den följande analysen med att definiera och klargöra innebörden i dessa tre kunskapselement. Därefter använder vi dessa begrepp för att analysera forskningens roll i den kommunala ledarens handlingskunskap.

Orienteringsförmågan

I den första fallbeskrivningen var det tydligt att ökad omvärldskunskap uppfattades av de kommunala ledarna som det viktigaste kunskapsbehovet. Den mesta och den viktigaste kunskapen får de genom att befinna sig i centrum i det informationsflöde som man i kraft av sin formella position kan få tillgång till. Det framgick att forskning spelade en viss roll i detta flöde, men att det nästan utan undantag handlar om "omtuggade" populariserade versioner som når dessa personer. Även i det andra fallet finns flera exempel som visar på kravet på att man som kommunal ledare har överblick över sitt ansvarsområde och har en förmåga att tidigt kunna fånga upp viktiga signaler i omgivningen.

Molander (1993) använder begreppet orienteringskunskap som en viktig aspekt på handlingskunskap. Molander skiljer mellan förfogande och orientering som två olika sidor av kunskap och som olika områden för möjlig kunskap. För att kunna ta sig fram på ett lyckosamt sätt i världen måste man dels kunna behärska sin omgivning, dels veta vilken riktning man bör gå, vi är alltså beroende av båda kunskapsformerna för att kunna handla. Molanders begrepp orienteringskunskap innefattar, som vi uppfattar det, både en förmåga att ha överblick och en förmåga att göra kloka bedömningar. Vi har funnit skäl att göra en viss distinktion mellan dessa båda förmågor trots att de förutsätter varandra. I orienteringsförmågan betonas förmågan att hålla många alternativa bilder levande samtidigt, i bedömningsförmågan betonas förmågan att välja det för situationen lämpligaste alternativet. Ett annat skäl för att vi gör denna distinktion är att vi nedan hävdar att forskning i hög grad tycks kunna användas för orientering men i mindre grad för att kunna göra kloka bedömningar.

Schön använder begreppet teorier-i-användning (theories-in-use) som ett slags grundläggande orienteringssystem hos praktiker. Dessa är inte några avbildningar av en given värld utan snarare föreställningar om vad som kan skapas. Kartläggning blir därmed en vilseledande metafor för orienteringsförmåga. Den kommunala ledarens orienteringsförmåga är således inte främst beroende av vilken slags allmänbildning som helst eller av stor lagringskapacitet i minnet utan av en förtrogenhet med det sociala fält där man verkar. Ori-

enteringsförmågan består i stället av en repertoar av bilder, exempel, tolkningar och handlingar som finns att tillgå (på "hårddisken") då den kommunala ledaren står i en problematisk situation ("mess", enligt Schön). Någon av de intervjuade i första fallet pratade om att problematiska situationer skapar "krokar" som gör att uppmärksamheten automatiskt riktas mot att finna liknande tillämpningsexempel.

För att omvandla en problematisk situation till en hanterbar situation måste praktikern, som tidigare nämnts dels begreppsliggöra situationen ("naming" enligt Schön), dvs sätta en språklig etikett på fenomenet, dels gestalta situationen ("framing" enligt Schön) dvs inplacera fenomenet i en ram som ger mening och möjliggör hantering. Därigenom avgränsas och definieras den kontext i vilken olika fenomen kan framträda som föremål för uppmärksamhet och formulerade problem. Denna process måste enligt Schön alltid föregå utövande av expertkunnande i teknisk eller instrumentell mening. I den kommunala ledarens förtrogenhetskunskap förutsätts alltså en särskild förmåga att orientera sig i omgivningen och att kunna se skillnader mellan viktigare och mindre viktiga frågor, och deras potentiella implikationer för det egna verksamhetsområdet.

Bedömningsförmågan

Det sägs att fakta talar för sig självt, men våra exempel visar att fakta måste tolkas, kontextualiseras, för att kunna användas för handling. Valet av viss bedömningsgrund sker sällan utifrån explicita kriterier. Det handlar snarare om att utifrån situationen välja ut vad som är lämpligt, rimligt och möjligt. I båda fallen finns uttalanden som fångar upp den kommunala ledarens bedömningsförmåga. I slutcitaten i det första fallet ansåg en tjänsteman att den viktigaste kvalifikationen är att på basis av sin allmänna kunskap göra bedömningar om vad som är rimligt och lämpligt att föreslå i det enskilda fallet. I det andra fallet talade en tjänsteman i liknande termer och beskrev sig själv som en balanskonstnär. Även politiker talade om denna bedömningsförmåga, om att ha sunt förnuft, se sammanhang, att skapa sig en helhetsbild och att göra rimliga avvägningar. Dessa bilder ger

perspektiv på situationen i fråga, de blir verktyg för att göra bedömningar och på basis av dem välja fortsatt väg.

Schön (1983) lanserar begreppet 'reflekterande samtal' (reflective conversation with situation) som man för med sig själv och andra vid en unik och osäker situation. Man måste hela tiden beakta hur situationen konverserar tillbaka. I våra samtal med politiker och tjänstemän framkom en osäkerhet om vad fattade beslut har för framtida konsekvenser, men att man konverserar med sig själv ('jag är balanskonstnär') och andra för att upptäcka, legitimera och skapa mening kring vad som är gjort, vad man ska göra härnäst och vilka avgöranden som behövs för att komma dit. Även Weick (1983) argumenterar för att ledarens tänkande och reflektion är sammanflätad med den mängd sociala aktiviteter som dominerar ledarens tid. Tankandet sker, enligt Weick, snarare i handling än i kontemplativ pose. (Sinnebilderna är här Auguste Rodins skulptur av filosofen, vilket är en vanligt förekommande modell i akademiska sammanhang.) Bedömningen är således inte enbart en individuell aktivitet, utan den kan även ske i ett socialt sammanhang.

Flera har i likhet med Wittgenstein hävdat att denna bedömningskunskap kan liknas vid en praktikens logik som handlar om att kunna skilja mellan regler och undantag (se t ex Garver, 1987; Janik, 1996; Ramirez, 1995). Janik skriver:

"Tänkandet i praktiska frågor har snarare karaktären av en strävan att göra rättvisa åt det vi själva påstår oss kunna på basen av erfarenhet genom att hitta de rätta orden för dessa påståenden. Den praktiska logiken är kort sagt mer hermeneutisk än analytisk. Det betyder helt enkelt att praktisk logik mer är en fråga om att hitta lämplig formulering för det vi har att säga än om att bara göra ett sant påstående. En sådan formulering fångar de antydningar och nyanser som vi går efter när vi summerar orsakerna till att vi bedömer olika situationer på just det sätt vi gör." (Janik 1996: 71)

Även Beiner sammankopplar i sin 'Political Judgment' (Beiner 1983) bedömningsförmågan med hermeneutik, att bedöma är att förstå, att förstå är att ha en inlevelseförmåga. Beiner lyfter vidare fram den retoriska förmågan som det sätt på vilket man gör bedömningar, dvs överlägger med sig själv och andra i situationer där det inte finns i förväg givna kriterier på vad som är framgångsrika tillvägagångssätt. Övertygelsen kräver, enligt Beiner, en övertygad talare som ge-

nom sin övertygelse väljer de argument som publiken kan ta till sig och göra till sina egna.¹

När bedömningsförmågan ses ur ett klassiskt retoriskt perspektiv görs ofta hänvisningar till *fronesis*, en praktisk visdom, sunt förnuft (se t ex MacIntyre, 1984). Bedömningsförmågan bland några av de intervjuade har som vi inledningsvis påtalat kommit att stå för sunt förnuft och behovet av att kunna göra lämpliga avvägningar. I Beiners resonemang är bedömning och övertyga två aktiviteter som är intimt förknippade med varandra, på samma vis som orientering och förfogande är för Molander (1993). Bedömningsförmågan förefaller således vara omdöme, en slags expertkunskap i att kunna avgöra vad som är möjligt och lämpligt att göra här och nu. Som vi ser det, är forskning och forskare av begränsad användbarhet för praktiker som vill utveckla denna slags förmåga.

Förmågan att övertyga - och att vara övertygande

De kommunala ledarna är ständigt sysselsatta med att övertyga personal och andra om vad som bör göras för att det skall bli som det var tänkt. I detta diskursiva fält gäller det att utifrån en viss situation, utröna det önskvärda, avgöra det möjliga och bedöma det lämpliga, samt att övertyga andra om detta (se t ex Hales 1986). Som har framgått används forskning som en allmän databas för argument i det organisatoriska och offentliga samtalet. Från båda fallen finns det flera tydliga exempel där kommunala ledare aktivt använder argument som (sågs) baseras på forskning, för att övertyga och få saker att hända. I fall ett användes en forskare för att övertyga förvaltningen om behovet av förändring. I kommunfullmäktigedebatten, i fall två, kunde både företrädare och motståndare finna stöd för sina ståndpunkter i samma utvärdering. Det är alltså tydligt att forskning kan förstärka symbolproducenters ledningskapacitet.

¹ Beiner inleder kapitlet om bedömning och retorik med ett utdrag ur Thucydides, *Historier från det Peloponnesiska kriget*; "One who forms a judgment on any point, but cannot explain himself clearly to the people, might as well have never thought at all on the subject".

I föregående avsnitt gjordes hänvisningar till Beiner (1983) och hans syn på bedömning och övertyga. Utifrån beprövad praktisk erfarenhet och allmän klokskap har ledaren, enligt Beiner, en känsla för vad som övertygar andra. Som vi läser Beiner handlar förmågan att övertyga om att samtidigt se en rad infallsvinklar på ett upplevt problem; att dels inventera ens egna erfarenheter, dels upptäcka för situationen nya möjligheter. Intresset är då riktat mot att formulera motiv, principer och argument för att dels finna nya bedömningsgrunder, dels forma attityder kring ett problematiskt fält av allmänna angelägenheter. En väsentlig aktivitet i denna process är att skapa mening kring osäkerhet. Detta innebär att tolka, organisera, välja ut och göra ett komplext skeende, i en lika komplex verklighet, begriplig för att härigenom skapa utgångspunkter utifrån vilka handling kan mobiliseras.

Schön (1983) tangerar Beiner genom att betrakta praktikerns kunnande utifrån en estetisk liknelse, nämligen som artistisk, men hävdar samtidigt ledarens krav på att vara beslutsför (se även Schön & Rein, 1994). Molander (1993) gör, utifrån andra utgångspunkter, en distinktion mellan å ena sidan orienteringskunskap och å andra sidan förfogandekunskap. Varken Schön eller Molander talar emellertid explicit om att övertyga, men vi anser utifrån erfarenheter i våra fallstudier att ledares förmåga att övertyga är den delen av deras handlingskunskap som har störst likhet med förfogandekunskap. Att övertyga har alltså även instrumentella drag, vilket Beiner delvis tonar ned.

I denna instrumentella tappning är förmågan att övertyga ett medel för att behärska och styra olika organiseringsdiskurser, dvs vad vi gör, hur vi gör det, varför vi gör det och inte minst hur vi ska göra det framöver. Parallellerna till Habermas (1972) tekniska kunskapsintresse är tydliga. Förmågan att övertyga handlar för ledares del om att hänvisa till sin ställning och att förfoga över giltiga verklighetsbeskrivningar. Slutligen gäller det att med hjälp av dessa "verktyg" kunna kontrollera andras göranden och låtanden och därmed styra framtida händelseförlopp.

För att erhålla auktoritet och få saker gjorda är det nödvändigt att vara övertygande. Särskilt i den första fallstudien framkom det tydligt att ledare sinsemellan bedömde varandras kompetens främst utifrån förmågan att följa institutionella regler snarare än genom uppvisande av uppnådda resultat. Kunnighet och trovärdighet kom-

mer främst till uttryck genom språkanvändning; för att uppfattas som en kompetent ledare måste man alltså vara en duktig historieberättare (se Johansson 1995). Detta framkom också under intervjuerna. Vi slogs ofta av de intervjuades verbala förmåga. De hade en förmåga att ge nyanserade och illustrativa beskrivningar. De hade också förmågan att använda forskning och namn på enstaka forskare för att förstärka och konkretisera sina argument. Yrkesskicklighet är att kunna handla med ord. Men praktikerna är även föremål för ord som övertygar dem. När vi under orienteringsförmåga behandlade praktikernas behov av orientering, visade vi att forskarberättelser övertygar dem. Även vi forskare verkar inom symbolproduktionsbranschen.

Forskningsens roll i den kommunala ledarens handlingskunskap

Vi har argumenterat för att symbolproducenters handlingskunskap består av tre överlappande aktiviteter: att orientera sig, att göra bedömningar och att övertyga andra. I följande avsnitt kommer vi att göra en ny tolkning av två av de exempel som beskrevs i fallstudierna. Som hjälpmedel använder vi de begrepp som synes vara centrala element i kommunala ledares handlingskunskap.

Exempel 1: Svårkontrollerbara socialbidragskostnader och en svårhanterlig situation på socialbyrån

I den första fallstudien gav socialnämndens ordförande en utförlig beskrivning om hur socialnämnden hamnat i en problematisk och låst situation (jfr Schöns "mess"). Socialbidragsutbetalningarna hade ökat i rask takt och hade i den allmänna budgetkrisen hamnat i centrum för uppmärksamheten både på nämnden och inom kommunledningen. Socialbidragsfrågan är politiskt och medialt känslig, en socialdemokratiskt styrd socialnämnd har svårt att föreslå nedskärningar som drabbar svaga grupper. Kommunens handlingsmöjligheter är vidare starkt begränsade till följd av statsmakternas lagar och

regler och av bidragstagarnas möjligheter att överklaga i domstol. Dessutom tillkommer förutsättningen att socialtjänstemännen är en stark professionell grupp som ofta är mer lojala med klienterna än med politiker och förvaltningsledning. Även om den beslutande instansen, socialnämnden, skulle kunna komma till enighet om att minska bidragsförmånerna, har de begränsade möjligheter att kunna verkställa ett sådant beslut. Samtidigt har kommunledningen på grund av en mycket problematisk ekonomisk situation tvingat fram ett agerande från socialnämndens sida. Socialnämndsordföranden står alltså inför en problematisk situation där han inte kan undvika att handla, men där handlingsmöjligheterna är mycket starkt begränsade. Han måste finna ett sätt att hantera situationen som också övertygar potentiella motståndare.

Socialnämndsordföranden berättar i intervjun om att han och den vice ordföranden tidigare varit på en konferens som egentligen handlade om problemet med sektorsgränser inom socialtjänsten, och att en socialförsäkringsforskare då övertygat dem båda, åtminstone på ett principiellt plan, om att förändrade sektorsgränser kan minska behovet av socialbidragsutbetalningar. Ordföranden var medveten om att den vice ordföranden dessutom delade forskarens syn på socialförsäkringssystemet, vilket kanske kunde underlätta möjligheterna att komma till politisk enighet om att organisera om socialbyrån och använda en del av socialbidragsbudgeten till att tillskapa fasta jobb för ungdomar. Så här långt tycks forskningen främst ha sin mening för de båda aktörerna att den fyllt på repertoaren av bilder och exempel och därmed utvecklat deras orienteringsförmåga (jämför Schöns "naming and framing"). Som socialnämndsordföranden uttryckte sig: "bra föredragshållare har förmågan att formulera det man tidigare har känt, man känner igen sig...när man får hjälp att formulera sig, avgränsar man också problemet och det är lättare att komma till skott".

Socialnämndsordföranden och den vice ordföranden åker senare på en ny konferens, denna gång om socialbidrag. Båda politikerna har hört föredragshållaren förut, men situationen har förändrats; socialbidragsproblemet har blivit mer akut i den egna kommunen och båda känner säkert behov av både uppdatering och av att finna mer finslipade åtgärder. Genom att båda åker på konferensen och är överens om huvudragen i budskapet, skapar man dessutom en samsyn över partigränserna och en osäkerhetsfaktor tas bort. Efter denna

konferens kommer de båda politikerna överens om att bjuda in forskaren till den egna kommunen för att framföra samma budskap till den egna personalen för att få dem att ändra sitt arbetssätt och organisera om socialbyråns arbete. De båda politikerna visar tydligt att de betraktar forskaren som opolitisk och som expert inom samma område som den potentiellt motsträviga personalen. Den vice ordföranden säger också att forskarens alternativa bilder ökar hans möjlighet att gå in i en diskussion med socialsekreterarna, forskaren förändrar alltså kunskaps- och maktbalansen på nämnden. Forskning används alltså som ett medel för att övertyga. Bedömningskunskapen är svår att fånga i intervjusekvensen, men de båda politikerna måste någon gång ha funderat på rimligheten och lämpligheten av att tillämpa forskarens generella, kontextoberoende, principer i den egna nämndens verksamhet.

Vi har svårt att uttala oss om de konkreta effekterna av denna sekvens forskningsanvändning. Vi kan emellertid konstatera att den problematiska situationen tycks ha blivit hanterlig för de båda politikerna och att man inom kommunen genomfört vissa förändringar som ligger i linje med de idéer som presenterats av socialförsäkringsforskaren.

Exempel 2: Organisationsreform får klä skott för kommunala sparbetning

Svenska kommunala ledares vardag har under 1990-talet varit präglad av budgetkris. En av deras viktigaste utmaningar har bestått i att övertyga allmänhet och personal om nödvändigheten att genomföra nedskärningar inom populära verksamhetsområden såsom skola, vård och omsorg. Storstadskommuner såsom Göteborg har drabbats särskilt hårt av lågkonjunktur och arbetslöshet, och mitt i denna problematiska situation har man gett sig in i en mycket stor organisationsreform. Syftet var visserligen att utveckla demokrati och medborgarinflytande och att förbättra effektiviteten i verksamheten, men den politiska oppositionen och media hade innan utvärderingen presenterades med viss framgång framkallat en annan bild. Den nya stadsdelsnämndsorganisationen med 21 nya politiska nämnder och 21 nya administrationer var enligt dem en massiv byråkratisering

vars kostnader måste finansieras genom nedskärningar inom skola vård och omsorg. Demokratireformen uppfattades av många väljare som en förevändning för att öka arbetstillfällena för politiker och administratörer, en byråkratiseringsreform. Reformens företrädare hade alltså en besvärlig situation att hantera (jämför Schöns "mess"), flera måste rimligen ha tvivlat på lämpligheten att genomföra reformen. För de ledande företrädarna gällde det alltså att få tillgång till motbilder om reformen får att återta initiativet i debatten.

Universitetets utvärdering beskrev reformförloppet och dess effekter, inte minst de genomförda besparingarna. Den uppfattades av de flesta som en faktaproducerande process bestående av en mängd berättelser. Utvärderarna från universitetet drog slutsatsen att reformen inte infriats tillfullo på grund av oförutsägbara förutsättningar, men påpekade också att den decentraliserade organisationsformen inneburit att svåra beslut kunnat fattas med skonsamma besparingseffekter. Skonsamma besparingar var de förlösande orden. I utvärderingsgruppen ingick förvisso forskare med mer kritiska tolkningar men deras berättelser fick inte lika stor spridning. Utvärderarna lyckades enligt företrädarna för reformen att med uppbackning av statistiska data och processbeskrivningar göra rimliga och förståeliga beskrivningar av en komplex och problematisk verklighet. De hjälpte de ansvariga att begreppsliggöra ("naming") de problematiska situationerna och placera in dem i ramar ("framing") som ger mening och som gör dem hanterbara. Språkets metaforiska karaktär gjorde att abstrakta och komplexa företeelser kunde förstås genom begrepp som var familjära. Kritiken i massmedia upphörde i stort. Till slut kom bilden av de skonsamma besparingarnas reform att bli ett näst intill vetenskapligt faktum.

Exemplet "skonsamma besparingar" verkar för vissa användare (med Weiss termer) främst ha haft en politisk funktion och för andra en konceptuell funktion. Vi vill här peka på att språkets roll inte enbart är att beskriva fenomen som redan finns. Dess roll är lika mycket att skapa nya versioner av verkligheten och därigenom att få nya saker att hända (se vidare Potter & Wetherell, 1987). Som vi ser det har alltså de kommunala aktörerna via utvärderingen förbättrat sin orienteringsförmåga men framför allt fått tillgång till verkningsfulla argument och därmed förbättrat sin kapacitet att övertyga och övertala.

Kommentarer och reflektioner

Våra två exempel har visat att samma slags forskning kan ha flera funktioner för dess användare. Den gemensamma nämnaren är aktörernas behov av orienteringshjälp och övertygande argument för att komma till handling. En fråga vi ställde i inledningen var vad som får praktiker, t ex kommunala ledare, att hämta information från forskarvärlden. Som vi ser det är det de kommunala ledarnas erfarenhet av problematiska situationer som skapar en beredskap och en kapacitet att utveckla deras orienteringsförmåga. Vi tror att forskning spelar en ganska viktig roll för kommunala ledare i detta avseende, bl a eftersom vetenskapssamhället är en viktig institution i ett modernt samhälle (jfr t ex Meyer & Rowan 1977, Powell & DiMaggio 1991). En annan fråga är vad som i enstaka särskilda situationer får den enskilde kommunala ledaren att aktivt använda argument från forskarvärlden. Vi tror att det i kommunala ledares bedömningsförmåga ingår att korrekt tolka enskilda situationers karaktär och bedöma vad som i varje speciellt fall gör intryck på "publiken" (se Goffman 1974, Johansson 1995, Jensen & Leijon 1997). I de flesta framträdanden blir deras publik nog mest övertygad av vardagslivets argument. I vissa situationer är publiken emellertid mer motsträvig och svårflirtad, då kan den kommunala ledaren ibland behöva använda argument från forskningsvärlden för att göra intryck och för att få saker att hända.

8 Slutsatser och implikationer

Syftet med vår studie är att öka förståelsen för villkoren för forskningsanvändning bland kommunala ledare. Vi har visat att orienteringsförmåga, bedömningsförmåga och förmågan att övertyga är viktiga element i den kommunala ledarens handlingskunskap och att dessa begrepp är användbara också för att förstå villkoren för kommunala ledares forskningsanvändning. Våra slutsatser är att forskning används i samspel med annan slags kunskap, där forskningens legitimitet och ändamålsenlighet avgörs av situationen och dess handlingsimplikationer. Vi är inte originella när vi i likhet med andra forskare hävdar användningssammanhangets betydelse, likväl vill vi peka på betydelsen att förstå kommunala ledares vardag för att förstå villkoren för forskningsanvändning. Sådan forskning kräver omfattande fältstudier och är angelägen.

Studiens resultat får implikationer för vår syn på hur forskningsinformation faktiskt sprids. Den dominerande metaforen för spridning av forskningsinformation, åtminstone i statsmakternas beskrivningar (t ex RRV 1996:53), tycks vara "rörpost" (the conduit metaphor, se Reddy 1979). Med detta klassiska synsätt på information kan dess spridning effektiviseras genom ökad kanalkapacitet (t ex utökad informationsbudget vid universiteten, ökat utbud av användarvänliga forskningsrapporter och mer utrymme för forskning i branschpress). En alternativ och mer träffande metafor för informationsutbytet mellan akademi och praktik är "smitta" (Gärdenfors 1996), som innebär att forskningssmittan "drabbar" den vars tankeorganism är mottaglig, dvs den som har behov av omorientering och av övertygande argument. Det synsättet ligger nära Vedung (1994) som just betraktar samspelet mellan forskning och praktik som en komplex kommunikationsprocess.

Studiens resultat implicerar också att forskare i högre grad bör bli medvetna om att deras produkter ofta blir "herrelösa" när de når praktiken och att de kan komma att användas i helt andra sammanhang och för helt andra syften än vad forskarna själva har tänkt sig. Forskning är utifrån praktikens synvinkel inte självklart sådan diskurs som motstått vetenskapssamhällets kritiska granskning. Det är nog lika vanligt att definiera forskning som diskurs som härrör från personer som av någon anledning betraktas som forskare.

Referenser

Albaek, E, 1988

Fra sandhet til information: Evalueringsforskning i USA - förr och nu. Viborg: Akademisk forlag

Beiner, Ronald, 1983

Political Judgment, Chicago: University of Chicago Press.

Beyer Janice & Trice H M, 1982

The utilization process: A conceptual framework and syntesis of empirical findings. *Administrative Science Quarterly* 27, pp 591-622

Beyer Janice, 1997

Research Utilization -Bridging a Cultural Gap Between Communities. *Journal of Management Inquiry*. Vol 6. No 1 March 1997. pp 17-22.

Cohen, David & Lindblom, Charles, 1979

Usable knowledge : social science and social problem solving. New Haven: Yale University Press.

Earl, M, J. & Hopwood A, G., 1980

"From Management Information to Information Management" I Lucas, H., Land, F., Lincoln, T. & Supper, K. (red) *The Information Systems Environment*, Amsterdam: North Holland: 3-12.

Elzinga, Aant, 1993

Demokratiska aspekter på kunskapsspridning. Ur Holmér J och Starrin B (red) *Deltagarorienterad forskning*. Lund: Studentlitteratur

Flyvbjerg, B., 1991

Rationalitet og magt. Köpenhamn: Akademisk Forlag.

Forester, J., 1989

Planning in the Face of Power. Berkeley (Ca.), University of California Press

Garver, Eugene, 1987

Machiavelli and the History of Prudence. The University of Wisconsin Press

Goffman, Erving, 1974

Jaget och maskerna. Stockholm: Rabén & Sjögren

- Gärdenfors, Peter, 1996
Fängslande information. Stockholm: Natur och Kultur.
- Habermas, J., 1972
Knowledge and Human Interests. London: Heinemann.
- Hales, Colin, D., 1986
What do managers do? A Critical essay of the evidence, *Journal of Management Studies*, 23:1 January, pp 88-115
- Hasenfeld, Yeheskel, 1983
Human Service Organizations. Englewood Cliffs: Prentice Hall
- Hasenfeld Yeheskel (ed), 1992
Human Services as Complex Organizations. Newbury Park, Ca: Sage
- Janik Allan, 1996
Kunskapsbegreppet i praktisk filosofi. Brutus Östlings bokförlag Symposion
- Jensen, Christian & Leijon, Svante, 1997
Persuasive Storytelling about the Reform Process: The Case of the West Swedish Region. Frankfurt (Oder): Konferensrapport
- Johansson, Staffan, 1995
Verksamhetsbedömning i mjuka organisationer. Göteborg:CEFOS
- Jönsson, S., Rubenowitz, S., och Westerståhl, J.,(red.) 1995
Decentraliserad kommun – exemplet Göteborg. Stockholm, SNS
- Källström, Anders & Solli, Rolf, 1996
Med takt och taktik - Om den ekonomiska krisen, våra kommuner och det kommunala ledarskapet. Göteborg BAS
- Lazarfeld, Paul, 1967
Introduction, ur Lazarfeld, P, Sewell, W & Wilensky, H (ed) *The uses of Sociology*. New York: Basic Books
- MacIntyre, A., 1984
After Virtue: A study in moral theory. University of Notre Dame Press,
- Meyer, J. & Rowan, B., 1977
"Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology* 83: 340-363.

- Mintzberg, H., 1975
 "The manager's job: folklore and fact" *Harvard Business Review*, July-August 1975: 49-61.
- Molander, Bengt, 1993
Kunskap i handling. Göteborg:Daidalos
- Nilsson, K & Sunesson, S., 1988
Konflikt kontroll, expertis - att använda social forskning. Lund: Arkiv
- Parkin, Frank, 1979
Marxism and Class Theory: A Bourgeois Critique. Columbia University Press
- Patton, Michael, et al, 1977
 "In search of impact: Analysis of the utilization of federal health evaluation research" Ur Weiss Carol (red) *Using Social Research in Public Policy Making*. Lexington
- Pelz, D. C., 1978
 Some expanded perspectives on use of social science in public policy. Ur Yinger, M & Cutler, S. J (red) *Major social issues: A multidisciplinary view* (sid 346-357) New York: Free Press.
- Potter, J & Wetherell, M., 1987
Discourse and Social Psychology. London: Sage.
- Powell, Walter & DiMaggio, Paul, 1991
The new institutionalism in organizational analysis. Chicago: University of Chicago Press
- Ramirez, J. L., 1995
 Konsten att tala - konsten att överväga. I Ramirez, J. L., (red.) *Retorik och samhälle*. Stockholm: Nordplan 1995:2.
- Rein, M., 1976
Social Science and Public Policy. Harmondsworth, Penguin Books Ltd.
- Riksrevisionsverket (RRV), 1996
Spridning av forskningsresultat. RRV:1996:53. Stockholm
- Schmid, H., 1992

Executive Leadership in Human Service Organizations, ur Hasenfeld Y (red) *Human Services as Complex Organizations* Newbury Park: Sage

Schön, D., 1983

The Reflective Practitioner. How Professionals Think in Action. New York: Basic Books.

Schön, D. och Rein, M., 1994

Frame Reflektion. Toward the resolution of intractable policy controversies. New York, Basic Books,

Silverman, D., 1970

The Theory of Organizations: A Sociological Framework. London: Heinemann.

Vedung, E., 1994

Forskningens relevans, användning, användbarhet och nytta. Stockholm: Byggnadsforskningsrådet

Weick, K., 1983

Managerial Thought in the Context of Action. In Sristava (ed.) *The Executive Mind.* San Fransisco, Jossey-Bass, pp 221-242

Weiss, Carol, 1977

Using Social Research in Public Policy Making. Lexington, MA, D C Heath

Weiss, Carol, 1979

The many meanings of research utilization. Ur *Public Administration Review* Sept/Oct 1979 pp 426-431

Weiss Carol, 1980

Knowledge creep and decision accretion, *Knowledge*, vol 1, No 3. pp 381-404

Westerståhl, J., m fl., 1989

Principprogram för utvärdering av SDN-reformen i Göteborg. Förslag till referensgrupp för utvärderingsfrågor. PM

KFi:s rapportserie:

1. Brorström B., 1988
"Forskning kring kommunal ekonomi och organisation - Några slutsatser och metodmässiga reflektioner"
2. Solli R., 1988
"Ekonomi för dem som gör något - Om ekonomiinformation för verksamhetsansvariga"
3. Johansson S., 1990
"Uppföljning av Kf/Lf-86 - Kommunernas och landstingens budget- och redovisningsmodell"
4. Brorström B., 1990
"Effektivitet - Synsätt, begrepp och modell"
5. Brorström B., 1990
"Redovisning - En idéskrift kring externredovisning, finansiell analys och ekonomistyrning"
6. Jönsson S., 1990
"Stadsdelschefernas förväntningar"
7. Brorström B., 1990
"Mot decentralisering och integrering - process och resultat"
8. Brorström B., 1991
"God ekonomi i kommuner och landsting"
9. Johansson I-L., Leijon S., Nilsson L., Westerlund B., 1991
"God kommunal organisation"
10. Jansson L., 1991
"Ekonomrollen i förändring. Ekonomistyrningsfunktionen i kommuner och landsting"
11. Brorström B., 1991
"Ekonomi för beslutsfattare. Den finansiella analysens uppgift, innehåll och utformning"
12. Norén L., 1991
"Mot behovsstyrning av kommunal förvaltning"
13. Bengtsson U. & Brorström B., 1992
"Redovisning av förändring och motståndskraft - resonemang kring den finansiella redovisningens uppgift"
14. Brorström B. & Solli R., 1992
"Ekonomi i en kommun - ett praktikfall om styrning och information"
15. Wise L.R., 1992
"Transitions in Local Government Pay Administration"
16. Jönsson S. & Solli R., 1992
"Stadsdelscheferna i Göteborg och reformen. Erfarenheter 1990-91"

17. Johansson I-L & Wikström E., 1992
"Engagemanget - organisationens livsande? En studie av den enskilda människans engagemang i kommunal verksamhet"
18. Brorström B. & Edlund V., 1993
"Ekonomistyrning i teori och praktik - ideal och effekter"
19. Leijon S., 1993
"Att välja kommunens organisationsform - eller att verka i det komplicerade samspelet mellan omvärld, interna förutsättningar, verksamhetsambitioner och begränsade resurser"
20. Jensen C., 1993
"Aktörers föreställningsramar om kommunal organisering stadd i förändring"
21. Brorström B., 1993
"God ekonomi - om bedömning av kommunernas och landstingens ekonomi"
22. Leijon S. m.fl., 1993
"God kommunal organisation - Lyssning, Tolkning, Handling"
23. Brorström B. & Edlund V., 1993
"Ekonomistyrningens effekter - tio ekonomichefer om sina modeller"
24. Johansson S & Solli R., 1994
"Hur kunde det bli så? En studie av ett lärorikt och misslyckat investeringsprojekt i en kommun"
25. Fihn G., 1994
"Den dubbla bokföringen, dess ursprung och Luca Pacioli"
26. Brorström B. m.fl., 1994
"Effektivitet och stadsdelsnämnder. En studie av verksamhet, organisation och ekonomi i Göteborgs stad"
27. Skottsberg B. & Leijon S., 1994
"Att utvecklas i enlighet med sina förutsättningar - en studie av omsorgsarbetets utveckling från institution till öppna livsformer"
28. Brorström B. & Jensen C., 1994
"Decentralisering och ekonomi"
29. Fihn G., 1995
"Förändring av kommunal redovisning under 1980-talet"
30. Brorström B., Fihn G., Olsson H. & Petersson H., 1995
"Finansiell bedömning och årsredovisningsinformation - En studie i fyra kommuner av beslutsfattares synsätt och tillvägagångssätt"
31. Johansson S., 1995
"Verksamhetsbedömning i mjuka organisationer. Om kommunala ledares verksamhetsinformation och försök att finna mått på effektivitet inom social service"
32. Cweyman M. & Edlund V., 1995

- "Information och informationssystem inom sjukvården. En användarstudie inom Bohuslandstinget"
33. Bengtsson U., Brorström B. & Petersson H., 1995
"Finansiell redovisning och pensionsåtagandets redovisningsmässiga hantering i kommuner och landsting"
 34. Brorström B., 1995
"Styrningens villkor och effekter i professionella organisationer"
 35. Jensen C., 1995
"Kommun- och riksdagspolitikerns syn på relationen dem emellan eller 'När krubban är tom då bits hästarna'"
 36. Källström A., & Solli R., 1995
"Kommundirektören. Vardagen och teorin"
 37. Brorström B., Bengtsson U., Cwejman M., Edlund V. & Leffler M., 1996
"Forskning pågår - fyra artiklar om styrning i offentlig förvaltning"
 38. Malmer S., 1996
"Självkostnad"
 39. Leffler J., 1996
"Vårdkedjans möjligheter och begränsningar"
 40. Brorström B., 1997
"Förklaring av finansiell utveckling - ett förvaltningsekonomiskt forskningsprojekt"
 41. Brorström B. och Solli R. (under medverkan av Edlund V. och Siverbo S., 1997
"När intäkten kom - en studie av skiftet från kostnads- till intäktsstyrning i budgetkopplade organisationer"
 42. Leffler M. (red.), 1997
"Kommunala reformer - tre uppsatser om styrning"
 43. Jensen C. och S. Johansson, 1997
"Kunskap som orienterar och övertygar - Två fallstudier om hur kommunala ledare använder forskning"