

Henning Pedersen
stud.scient.pol.

En teoretisk ramme for policy impact analyser

1. Public policy analyse

Problemstillingen i public policy analyser er en radikal nyorientering i politologisk forskning, da man her er på vej til at forlade den traditionelt ensidige interesse for de politiske processer, og nu også begynder at interessere sig for en given policy og dennes konsekvenser for de sociale omgivelser.

Som begrundelse for et sådant skift anføres såvel, at disse forskningsresultater vil have en selvstændig interesse og funktion i samfundet, som at de er nødvendige for at forstå det politiske system og dets processer bedre. ¹⁾ Fælles for policy analyserne er, at de anlægger en systembetragtning, der stort set svarer til den af Easton anvendte, men hvor denne sætter et punktum ved outputs, begynder policy analyserne her. ²⁾

I afgrænsningen af det administrative system sætter Poul Meyer ligeledes en grænse ved beslutningen (output), og udelukker hermed den videre undersøgelse af den administrative virksomheds konsekvenser for de sociale omgivelser. ³⁾

Fig. 1, p.60 viser Ranneys model med de 2 hovedkomponenter policy process og policy content.

For en bred indføring i policy litteratur henvises til Ranney (1968), Sharkansky (1970) og Damgaard (1971).

2. Output som afhængig variabel

I én kategori af policy undersøgelser betragtes output

-
- 1) En nærmere begrundelse for denne approach findes hos Ranney (1968), pp. 9-21.
 - 2) En grundig begrebsbestemmelse findes hos Ranney (1968 og 1969), pp. 6-9 og pp. 3-7.
 - 3) Poul Meyer (1970), p. 42 og p. 352.

Henning Pedersen
stud.scient.pol.

En teoretisk ramme for policy impact analyser

1. Public policy analyse

Problemstillingen i public policy analyser er en radikal nyorientering i politologisk forskning, da man her er på vej til at forlade den traditionelt ensidige interesse for de politiske processer, og nu også begynder at interessere sig for en given policy og dennes konsekvenser for de sociale omgivelser.

Som begrundelse for et sådant skift anføres såvel, at disse forskningsresultater vil have en selvstændig interesse og funktion i samfundet, som at de er nødvendige for at forstå det politiske system og dets processer bedre. ¹⁾ Fælles for policy analyserne er, at de anlægger en systembetragtning, der stort set svarer til den af Easton anvendte, men hvor denne sætter et punktum ved outputs, begynder policy analyserne her. ²⁾

I afgrænsningen af det administrative system sætter Poul Meyer ligeledes en grænse ved beslutningen (output), og udelukker hermed den videre undersøgelse af den administrative virksomheds konsekvenser for de sociale omgivelser. ³⁾

Fig. 1, p.60 viser Ranneys model med de 2 hovedkomponenter policy process og policy content.

For en bred indføring i policy litteratur henvises til Ranney (1968), Sharkansky (1970) og Damgaard (1971).

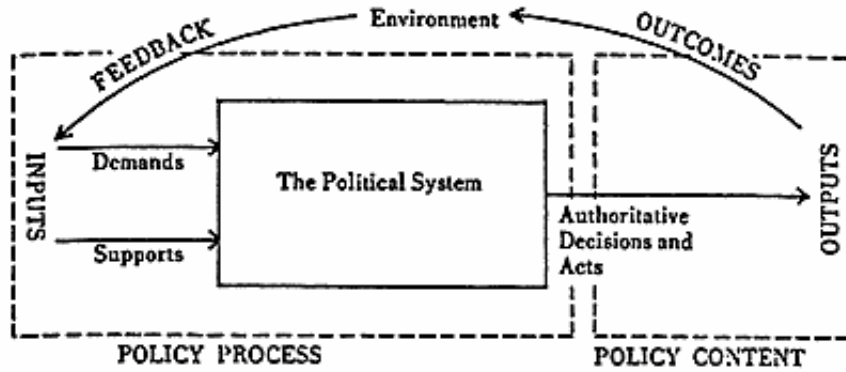
2. Output som afhængig variabel

I én kategori af policy undersøgelser betragtes output

-
- 1) En nærmere begrundelse for denne approach findes hos Ranney (1968), pp. 9-21.
 - 2) En grundig begrebsbestemmelse findes hos Ranney (1968 og 1969), pp. 6-9 og pp. 3-7.
 - 3) Poul Meyer (1970), p. 42 og p. 352.

THE STUDY OF POLICY CONTENT

FIGURE 1
THE "POLICY PROCESS"



Adapted from David Easton, *A Systems Analysis of Political Life* (New York: John Wiley & Sons, 1965) diagram 2, p. 32.

Fig. 1. Ranney's model (1968, p. 9)

Figure 1
A Model for Analyzing Policy Outcomes
in American State Politics

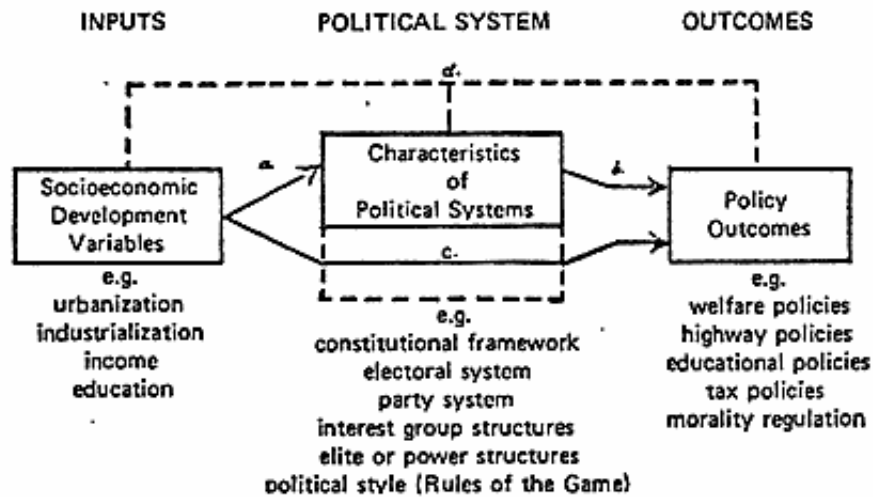


Fig. 2. Dye's model

som den afhængige variabel, og man er interesseret i at undersøge forholdet mellem output og de sociale, økonomiske og politiske forhold, som antages at bestemme dette. Det mest omfattende eksempel på en sådan problemstilling er Thomas R. Dyes undersøgelse fra 1966. I hans model se fig. 2, p. 60 antages, at et samfunds socioøkonomiske karakter, dvs. alle forhold defineret som eksterne i forhold til det politiske systems grænser, bestemmer det politiske systems karakter.

Ifølge Dye er det politiske system den gruppe af gensidigt forbundne strukturer og processer, som autoritativt fordele værdierne i et samfund og policy outcome betragtes som det politiske systems værdiforpligtelser.⁴⁾ Problemstillingen for Dye bliver herefter, om systemets karakteristika formidler kontakten mellem socioøkonomiske inputs og policy outcomes, illustreret i fig. 2 med pilene a og b, eller om policy outcomes bestemmes uafhængigt af systemet, som illustreret med pilen c.

Den empiriske udfyldning af modellens variable foretages med data fra de amerikanske delstater, og der foretages herefter en komparativ analyse ved hjælp af korrelationsanalyser.

Konklusionen på undersøgelsen bliver, at de socioøkonomiske variable øver større indflydelse end det politiske systems karakteristika på udformningen af public policy i delstaterne.⁵⁾

Andre undersøgelser med samme approach kommer til samme konklusioner som Dye, f.eks. Dawson og Robinson (1963), som var de første, der tog denne problemstilling op til behandling.

Jacob og Lipsky (1968) fremhæver det metodologiske fremskridt som policy analyserne er udtryk for, da man ved anvendelse af korrelations-, regressions- og faktoranalyser m.v. muliggør en vurdering af den relative vigtighed af et stort antal variable ved forklaringen af forskelle i output niveauet.

Da policy analysernes resultater er overraskende, er de blevet genstand for stor interesse og kritisk vurdering.

Jacob og Lipsky kritiserer operationaliseringen af Dyes model, idet de mener, at de socioøkonomiske variable (urbanization, industrialization, income og education) ikke i sig selv er inputs, men snarere omgivelsesmæssige faktorer, som

4) Dye, pp. 3-4.

5) Ibid., p. 296.

kan bevirke artikuleringen af krav og støtte- defineret i Eastons termer som verbale eller adfærdsmæssige artikuleringer af tilfredshed eller utilfredshed med status quo. 6)

Ligeledes kritiseres operationaliseringen af det politiske system (party competition, party division, voter participation og malapportionment) da disse variable hverken repræsenterer hele det politiske system eller dettes mest signifikante elementer. 7)

Endelig kritiseres operationaliseringen af output, som hos Dye er udtrykt ved udgiftsniveau inden for de forskellige policy områder, da man herved ser bort fra en anden dimension "the distribution of benefits among a population", 7) som de 2 forfattere betragter som særdeles væsentlig. 8)

Disse policy output analyser er altså efterhånden blevet et forholdsvist veldyrket område, hvor de første undersøgelses overraskende resultater nu betragtes kritisk, samtidig med at man er enige om, at output analyserne er udtryk for en væsentlig problemstilling.

3. Output som uafhængig variabel

En anden hovedkategori af policy undersøgelser betragter output som den uafhængige variabel, mens outputs virkninger bliver den afhængige variabel, og det er disse virkninger, man er interesseret i at undersøge.

Dette område inden for politologien er imidlertid meget dårligt forsynet med litteratur og undersøgelser.

Ranney har introduceret problemstillingen og definerer policy impacts som "whatever happens to the life situations, behavior, and attitudes of human beings and their agents undertaken in their efforts to implement the policy." 9)

6) Jacob og Lipsky (1968), s. 514.

7) Ibid., s. 515.

8) Gennemgang af kritisk litteratur hos Damgaard, pp. 5-7.

9) Ranney (1969), s. 4.

Ranney foreslår flg. checkliste for impacts studier: 10)

1. What are the policy's purposes?
2. What are the policy's target populations?
3. What behaviors by the target population are intended?
4. What are the policy's actual effects on the life situations, behaviors, and attitudes of the target population and other populations?
5. What are the policy impacts' feedback consequences?

Dette paradigme for udførelsen af impacts studier anvender Ranney på Davis og Dolbeares (1968) undersøgelse af det amerikanske Selective Service System, som vist nok er det eneste større politologiske impact studie.

Noget egentligt begrebsapparat er dette paradigme imidlertid ikke, men netop en checkliste over nogle vigtige spørgsmål, der må søges besvaret ved impact undersøgelser.

Skal man foretage en impact undersøgelse, synes det hensigtsmæssigt at opstille et begrebsapparat, der tillader en mere nuanceret problemstilling. Et sådant begrebsapparat, der tillader en struktureret af impact områder i Ranneys model (fig. 1, p. 60, her kaldet outcome) synes at kunne hentes fra evalueringslitteraturen.

Det teoretiske hovedværk vedr. evaluering af Suchmans "Evaluative Research" (1967), der med udgangspunkt i en socialmedicinsk problematik opstiller et begrebsapparat, der har en så generel karakter, at det også lader sig anvende inden for politologien.

En evaluering er mange ting, men bredt defineret er en evaluering en vurdering af, om et program har de virkninger, som svarer til de intentioner, der ligger bag programmet. Denne definition omfattes af Ranneys definition af impacts.

I Danmark er den eneste undersøgelse af denne art An Evaluation of the Danish Mysore Project (1969) af Steen Folke, Ib Jørgensen og Jakob Kjær, som definerer evaluation som "an assessment of the effects and relevance of some planned action programme, i.e. voluntaristic action towards defined objecti-

10) Ibid., pp. 4-6.

ves." ¹¹⁾ I USA er der i 1960'erne foretaget en række undersøgelser, der mere eller mindre har karakter af evalueringer, navnlig i forbindelse med the War on Poverty. ¹²⁾ Suchman karakteriserer disse undersøgelser med ordene "the field of evaluative research is notable for its lack of comparability and cumulativeness of findings. Different results obtained for different purposes by different methods and based on different criteria lead to a confusion which is doubly difficult to resolve in the frequent absence of any explicit statement of objectives or methods of procedure by the evaluator." ¹³⁾

Det er på denne baggrund, at Suchman opstiller en teoretisk ramme for evalueringer, som samtidig kan medvirke til at udfylde det tomrum, der eksisterer til højre for output i fig. 1.

3.2. Evaluering

Suchman opstiller 6 forhold, der er essentielle i en evaluering: ¹⁴⁾

1. Identification of the goals to be evaluated.
2. Analysis of the problems with which the activity must cope.
3. Description and standardization of the activity.
4. Measurement of the degree of change that takes place.
5. Determination of whether the observed change is due to the activity or to some other cause.
6. Some indication of the durability of the effects.

Herefter defineres evaluation som "the determination of the results attained by some activity designed to accomplish some valued goal or objective." ¹⁵⁾ Denne definition har 4 nøgledimensioner:

11) Steen Folke m.fl., p. 15

12) Eksempler på evalueringer findes i The Annals of the American Academy of Political Science, Evaluating the War on Poverty, Sept. 1969.

13) Suchman, p. 27.

14) Ibid., p. 31.

15) Ibid., pp. 31-32.

1. proces - "determination"
2. kriterier - "results"
3. Stimulus - "activity"
4. værdi - "objective"

hvorefter det er "the scientific methods" opgave at "determine" relationen fra "stimulus" til "objective" ved hjælp af målelige kriterier.

Suchman foretager en sondring mellem "evaluation" som den generelle proces at vurdere "the worthwhileness" af en eller anden aktivitet uanset hvilken metode, der er benyttet, og "evaluative research" som den specifikke brug af "the scientific methods" med det formål for øje at foretage en evaluation, og det vil sige "examine the objectives of a particular program including the underlying assumptions, develop measurable criteria specifically related to these objectives, and then sets up a controlled situation to determine the extent to which these objectives, and any negative side effects, are achieved." 16)

3.2.2. Mål og antagelser

Spørgsmålet om hvilken målsætning en given policy har er altså væsentlig, og analysen heraf indtager også en vigtig plads i en evaluering.

Suchman opstiller 6 forhold, der bør tages hensyn til ved målanalysen: 17)

1. Af hvilken natur er målets indhold?
Er målet at ændre viden, holdninger, adfærd m.v.
2. Hvem udgør programmets target population?
Sigter målet mod individer, grupper eller hele samfund?
Er forbindelsen til target population direkte eller indirekte?
3. Hvornår skal den ønskede virkning finde sted?
Man kan sondre mellem kortsigtede, diskrete programmer, repetitive programmer, der fornyes kontinuerligt, eller langtsigtede udviklingsprogrammer, der sigter mod fjernere mål.

16) Ibid., p. 32.

17) Ibid., pp. 38-39.

4. Er målene enkeltstående eller multiple?
Har programmet som mål at bevirke en enkelt ændring eller en serie af ændringer og er disse ændringer ens for hele populationen eller variere de for forskellige grupper heri?
5. Af hvilket omfang er den ønskede effekt?
Drejer det sig om vidtstrakte eller koncentrerede resultater, og kræves der en vis effektstørrelse for at man kan sige, at programmet er vellykket?
6. Hvorledes forsøges målene opnået?
Hvilke midler benytter programmet sig af? Hviler programmet på frivillighed eller er det sanktioneret på en eller anden måde?

Som supplement til disse 6 forhold kan tilføjes endnu 2:

7. Hvem fastsætter målene?
Fastsættes målene af lovgivningsmagten, organisationerne, administrationen (central og lokal) eller private, og hvis interesser er primært varetaget ved målfastsættelsen (dette er altså et procesorienteret forhold).
8. Hvem administrerer programmerne?
Organisationerne, central- eller lokaladministrationen eller private?

Afhængig af hvorledes disse spørgsmål besvares vil de bestemme en undersøgelses tilrettelæggelse, f.eks. materialeindsamling, udvælgelse af kontrolgrupper, analyseteknik m.m.m.

For at disse spørgsmål kan besvares vil det være nødvendigt at undersøge målsætningernes underliggende antagelser, f. eks. "aktivitet A vil frembringe effekt B."

Suchman¹⁸⁾ sonderer mellem 2 slags antagelser, nemlig "value assumptions" og "validity assumptions". "Value assumptions" refererer til, hvad der er "godt", og sådanne værdier vil navnlig blive afdækket under pkt. 7, hvor man kommer ind på spørgsmålet om, fra hvis synspunkt et program evalueres, og betegnes som vellykket eller ej. F.eks. kan man i Arbejdsformidlingsloven, når denne sættes ind i en regionalpolitisk sammenhæng, afdække flg. værdidom "du bør fraflytte dette område, hvis du er arbejdsløs." "Validity assumptions" er derimod mere "teknisk" forbundet til målsætningerne og behandles nærmere p. 68.

18) Ibid., p. 42.

Hver underliggende antagelse antager en målsætnings validitet i den forstand, at målsætningen er et brugbart middel for opnåelsen af en eller anden værdi. Evaluering bliver således en "normative subjective process" i den forstand, at "the form which such evaluative research takes and the criteria of judgment developed need to take into account the importance of existing values to the evaluation process." 19)

3.2.3. Målhierarki

Et program vil som regel have mere end ét mål, idet nogle vil være helt konkrete, mens andre vil være mere abstrakte, og en måde at systematisere disse forskellige målsætninger på er, at "subdivide them into some discernible hierarchy of subgoals, each of which may be the result of the successful achievement of the preceeding goal and, in turn, a precondition to the next higher goal." 20) Man får et hierarki af målsætninger, hvor man nederst har umiddelbare, konkrete og klare mål, mens man øverst har mere komplekse målsætninger.

Suchmans metode er så fleksibel, at man ikke er bundet til at evaluere på en policys egne præmisser, men kan opstille et målhierarki for en bestemt gruppes forventninger til en policy, f.eks. ved interviews, gennemgang af dokumenter m.v.

F.eks. kan Uddannelsesloven 21) evalueres på sine egne præmisser, dvs. man kan opstille et målhierarki ved gennemgang af folketingsforhandlinger, betænkninger, foretage interviews med politikere og administrationsfolk, men loven kan også placeres i f.eks. en egnsudviklingsproblematik, således at der opstilles et målhierarki for f.eks. en egnsudviklingskommunes forventninger til Uddannelsesloven.

Et forenklet eksempel kan belyse problematikken. F.eks.

19) Ibid., p. 45.

20) Ibid., p. 51.

21) Lov af 18. maj 1960 om erhvervsmæssig uddannelse af specialarbejdere m.fl. og omskoling, senest ændret 28. april 1971.

kan de kommunale myndigheder i X-kommune, andre myndigheder, organisationer og private have flg. målsætninger:

4. X-kommune skal ligestilles økonomisk og socialt med det øvrige land
3. Arbejdsløsheden skal reduceres.
2. Arbejdskraften skal uddannes.
1. X-kommune skal have en specialarbejderskole.

Disse målsætninger udgør et hierarki, hvor den laveste (nr. 1) er konkret og klar, mens de herefter følgende målsætninger bliver mere og mere diffuse og omfattende. Det vil herefter være en empirisk opgave at undersøge, om dette målhierarki er konsistent. For det første må man afdække de antagelser, der er underforstået mellem målsætningerne, og som kitter skalaen sammen til en logisk stige, man kan gå op ad. Imellem målsætningerne 2 og 3 kan der f.eks. være flg. antagelser:

- d. En veluddannet arbejdsstyrke vil gøre det mest tiltrækkende for nye virksomheder at lokalisere sig i X-kommune.
- c. Når den enkelte uddannede specialarbejder får arbejde, reduceres antallet af arbejdsløse med mindst 1 person.
- b. En specialarbejderuddannelse medfører forbedrende beskæftigelsesforhold.
- a. Arbejdsløsheden blandt ufaglærte er størst af alle arbejdskategorier.

For at kunne gå fra målsætning 2 til 3 må de mellemliggende antagelser "bevises" ved forskning, eller deres validitet må antages.

Suchman understreger vigtigheden af at undersøge "validity assumptions": "To a great extent, the ultimate worth of evaluation for public service programs will depend upon research proof of the validity of the assumptions involved in the establishment of key objectives." 22)

Hvad angår antagelse a. bevises denne ved at se i beskæftigelsesstatistikken, hvoraf det fremgår, at arbejdsløsheden blandt arbejds mænd er den højeste af alle arbejdsgrupper i

22) Suchman, p. 57.

X-kommune.

Hvad angår antagelse b., findes der intet eksisterende materiale, der beviser dennes indhold, hvorfor der må iværksettes en undersøgelse blandt specialarbejderne i X-kommune, for at se om antagelsen stemmer overens med virkeligheden.

Uddannelsesloven er altså i dette eksempel betragtet ud fra en egnsudviklingssynsvinkel og ud fra en særlig gruppes målsætninger, men det er som tidligere omtalt muligt at opstille et målhierarki inden for programmets egne rammer, hvor antagelse b. igen vil forekomme, men måske på et andet niveau i dette hierarki. Inden for programmets egne rammer vil det sikkert vise sig, at der er forskellige antagelser om, hvorledes eksemplets antagelse b. skal opfattes, nemlig afhængig af karakteren af programmets sociale omgivelser, in casu egnsudviklingsområde og udviklet område.

Hermed skulle der være skabt en berøringsflade mellem impact approach'en og "Evaluation Research" approach'en, i den forstand, at den første approach er udfyldt ved hjælp af den sidstes begrebsapparat.

På samme måde som eksemplets antagelse b. kræver en empirisk undersøgelse, må også antagelserne c. og d. efterprøves, og hvis samtlige antagelser bekræftes, vil man kunne gå fra målsætning 2 til målsætning 3.

For at gå fra 3 til 4 må de her mellemliggende antagelser efterprøves, og man vil herefter kunne foretage en endelig evaluering af det eksemplificerede egnsudviklingsprogram, som vil udgøre en "standard of recommended practice". Viser det sig, at en af de vigtige antagelser er forkert, f.eks. .b., medfører det, at den opstillede standard bryder sammen, dvs. placeringen af en specialarbejderskole i X-kommune vil ikke bidrage til en ligestilling mellem kommunen og det øvrige land

Undersøgelsesresultaternes rækkevidde vil være afhængig af, hvilket målniveau man går ind på, fordi antallet af evaluerede aktiviteter vil stige, jo højere man kommer op i hierarkiet, men af samme grund vil muligheden for et negativt resultat også stige, jo højere man evaluerer.

Forudsætningen for dette er en antagelse om, at positive

resultater på et givent niveau i sig selv medfører positive resultater på de herunderliggende niveauer.

3.2.4. Evalueringskategorier

Ligesom der kan sondres mellem forskellige målsætningsniveauer, sonderer Suchman mellem forskellige virkningskategorier. ²³⁾

1. Indsats (effort)

En evaluering ud fra denne synsvinkel lægger vægten på et programs input i henseende til kvantitet og kvalitet, uden at interessere sig for output. Ved en evaluering af specialarbejderprogrammet ud fra denne synsvinkel vil man interessere sig for ting som en skoles kapacitet, antal lærere, antal brancher, antal elever m.v.

Når man foretager en sådan effort evaluering, er det ud fra den betragtning, at disse forhold er nødvendige midler for at nå højere mål i programmet.

Dette er den letteste form for evaluering, og den er som regel indbygget administrativt i et program i form af indberetninger til højere myndighed vedr. personale, lokaler, behandlede sager m.v., og den er også den almindeligst forekommende, da de fleste årsberetninger, statistikker m.v. er udtryk for en effort evaluering.

2. Udførelse (performance)

Ud fra denne synsvinkel evalueres resultaterne af indsatsen, og en forudsætning for at gøre dette er, at man på forhånd har fastlagt målniveauet i målhierarkiet.

F.eks. vil en undersøgelse af eksemplets antagelse b. være udtryk for en performance evaluering, og man kan meget vel forestille sig, at effort evalueringen bliver positiv, mens perfor-

23) Ibid., pp. 60-70.

mance evalueringen giver et negativt resultat, dvs. at lokalmæssige forhold har været i orden, der har været det rigtige antal lærere og programmet har haft god tilslutning af kursister, men på trods heraf opnår kursisterne ikke bedre beskæftigelsesforhold. Reliabilitetsproblemet spiller en rolle her, idet alders- og branchefordeling samt tidsperiode m.v. vil påvirke resultaterne.

3. Udførelsens tilstrækkelighed (adequacy of performance)

Denne type evaluering prøver at vurdere, hvorvidt performance effekten har et tilstrækkeligt omfang til at kunne imødekomme behovet.

F.eks. kan resultaterne af en sådan evaluering medføre, at man udvider uddannelsemulighederne (effort).

En sådan evaluering vil naturligvis være afhængig af, hvilket totalbehov man vælger at operere med.

Man kan konstruere et index, der udtrykker dette mål. Hvis antagelse b. f.eks. viser sig at være rigtig i 10% af alle tilfælde i et år, hvori der her været 100 elever fra X-kommune på kursus, vil man få et udtryk på 10, altså 10 personer som opnår det man ønsker, nemlig forbedret beskæftigelse.

Et sådant udtryk vil være velegnet til at foretage sammenligninger mellem forskellige kommuner, f.eks. en egnsudviklingskommune og en udviklet kommune, for at se hvilke områder der får den relativt største benefit af dette program.

4. Effektivitet (efficiency)

Hovedformålet i denne kategori er at foretage en vurdering af, om det undersøgte program er den mest effektive måde at opnå et givet mål på, eller om der findes alternative programmer.

Man vil her hyppigt tage sit udgangspunkt i de omkostninger, der er forbundet med et program, og ende med en egentlig cost-benefit analyse.

Man nærmer sig her en anden approach, den såkaldte "Operation research", der ifølge Ackoff har til formål at "deter-

termine which alternative course of action is most effective (optimum) relative to the decision-maker's set of pertinent objectives." 24)

5. Proces (process)

Formålet er i dette tilfælde at etablere en forklaring på, hvorfor et program opfylder sine mål eller ikke gør det, og her kan man tage sit udgangspunkt i 4 forhold ved programmet:

- a. En specifikation af de programelementer (attributes), der gør det mere eller mindre succesfuldt, hvorved man prøver at finde eventuelle forklaringer inden for selve programmet.
- b. En specifikation af programmets deltagere efter i hvor høj grad de er påvirket, f.eks. opnået forbedret beskæftigelse. For de personer, der opnår bedre beskæftigelse kan det undersøges, om disse er udstyret med særlige karakteristika, f.eks. alder, beskæftigelsesbranche, skoleuddannelse m.v.
- c. En specifikation af de forhold, hvorunder programmet er mere eller mindre succesfuldt, f.eks. egnsudviklingsområde og udviklet område.
- d. En specifikation af de virkninger, programmet har fremkaldt, og fastlæggelse af, hvilke virkningsaspekter, der skal anvendes som endelige evalueringskriterier.

Suchman foreslår flg. specifikation:

- A. Enkeltstående eller multiple virkninger.
- B. Uintenderede virkninger.
- C. Virkningernes varighed.
- D. Virkningstyper.
 - a. cognitive
 - b. attitudemæssige
 - c. adfærdsmæssige

Evalueringskategori 1 og 2 er egentlig evaluerede, idet

24) Citeret efter Suchman, p. 66.

forbindelsen mellem aktiviteter og virkninger bestemmes. 3 og 4 betegnes som administrative, og koncentrerer sig om bedømmelse af indsatsens størrelse og de hermed forbundne omkostninger sat i relation til virkningerne, mens 5 kaldes et "research criterion", da vægten her er lagt på øget viden eller forståelse.

En sådan mål- og virkningsanalyse af et program er, hvad Suchman forstår ved evaluative research, se p. 64.

3.2.5. Modeller

Formålet med en impact analyse er at undersøge, hvilke virkninger et bestemt program har på de sociale omgivelser, og da dette program vil operere sideløbende med andre programmer og begivenheder, der kan fremkalde den tilsigtede virkning, foreslår Suchman at anvende en multikausal, åben og naturalistisk model (system), hvor alle begivenheder er indbyrdes forbundne, således at ingen begivenhed har en enkelt årsag og hver begivenhed multiple virkninger (se fig. 3, p.73).

Dette medfører, at et program må evalueres i sammenhæng med andre programmer og forhold, som også kan påvirke det tilsigtede mål, enten kumulativt eller modvirkende, at man må tage de forhold og faktorer i betragtning, som har indflydelse på den programaktivitet, der undersøges, og de intervenserende begivenheder, som kan bevirke andre virkninger end den ønskede, at den ønskede virknings egne videre konsekvenser på undersøges nærmere. Denne model skal visuelt placeres i forlængelse af outputvariablen i Eastons system (dvs. den vedtagne lov f.eks.) og er en specificering af, hvad der fører frem til impacts (Effect B).

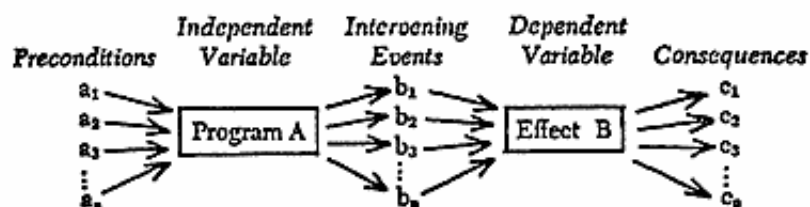
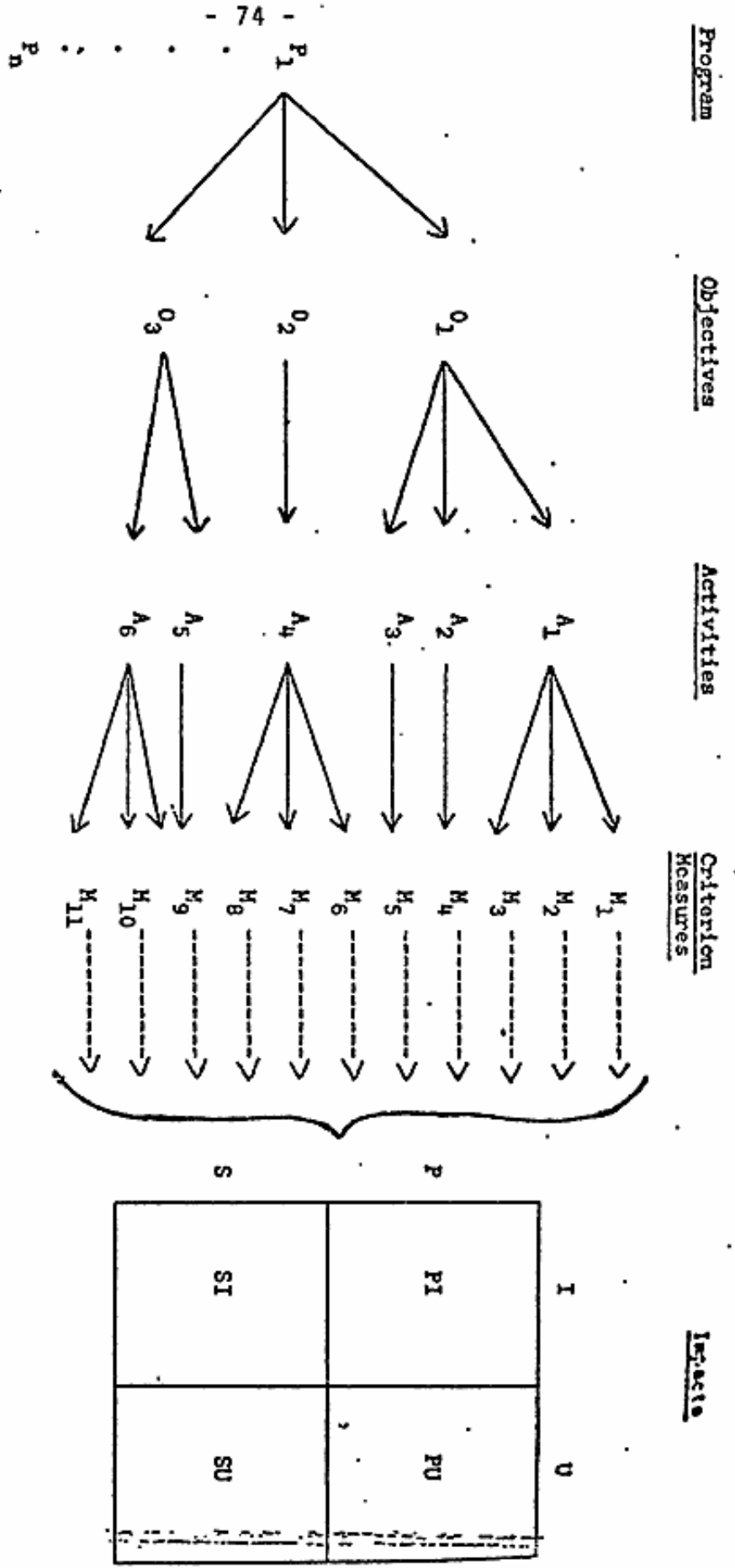


Fig. 3 Suchman's model (1967, p. 84).



Where:

- P = Primary Impact(s)
- S = Secondary Impact(s)
- I = Intended Impact(s)
- U = Unintended Impact(s)

Fig. 4 Cook and Scioli's model (Sept. 1971)

Cook og Scioli er, så vidt vides, de eneste, som har forsøgt at udarbejde et begrebsapparat til impact analyser i politologisk regi, tager deres principielle udgangspunkt i Suchmans model og udvikler en model, der navnlig tager højde for det, at et givet program må evalueres i sammenhæng med andre programmer, som også kan påvirke det tilsigtede mål.

4. Afsluttende bemærkninger

Den teoretiske ramme, som Suchman opstiller til brug ved egentlige evalueringstudier, synes altså også at være anvendelig ved policy impact studier, hvor man ikke er bundet af den snævre problemstilling om et program nu er en succes eller ej.

Fremgangsmåden ved konstruktionen af målhierarkier er imidlertid ikke klar, og Suchman giver heller ikke en forklaring på, hvordan disse skal opbygges, men indskrænker sig til at bemærke: "Such subdivisions and classifications of objectives are highly arbitrary, depending upon both theoretical and administrative considerations." 25)

Hvad angår den empiriske undersøgelse af et programs virkninger, hvor hensigten altså er at isolere programmets andel i en evt. ændring i forhold til andre mulige årsager, står man overfor et problem, der er generelt i samfundsvidenskaberne, og man må da benytte sig af disses metoder og analyseteknikker.

25) Se i øvrigt Cain og Hollister, p. 33, der taler om "external of third-party effects of the program".

Litteratur

- Blalock, Hubert M. and Blalock, Ann B.
1968 Methodology in Social Research.
New York: McGraw - Hill.
- Cain, Glen G. And Hollister, Robinson G.
1969 The Methodology of Evaluating Social Action Programs
Madison: Institute for Research on Poverty, the Uni-
versity of Wisconsin.
- Cook, Thomas J. and Scioli, Frank P.
1971 Policy Impact Analysis: A Suggested Research Strategy.
May Prepared for Conference on the Measurement of Policy
Impact, Tallahassee, Florida, May 6-8.
1971 An experimental Design for the Analysis of Policy Im-
Sept. pacts. Prepared for delivery at the 1971 Annual Meet-
ing of the APSA, Chicago, Sept. 7-11.
- Damgaard, Erik
1971 Noter til diskussion af "Politisk Output Analyse"
3. Nordiske konference i statskundskab, Göteborg,
18.-21. august.
- Davis, James W. and Dolbeare, Kenneth M.
1968 Little Groups of Neighbours: the Selective Service
System.
Chicago; Markham Publishing Company.
- Dawson, Richard E. and Robinson, James A.
1963 Interparty Competition, Economic Variables, and Wel-
fare Policies in the American States i The Journal
of Politics, vol. 25, 1963, pp. 265-289.
- Dolbeare, Kenneth M.
1970 Public Policy Analysis and the Coming Struggle for
the Soul of the Postbehavioral Revolution i Green,
Philip and Levinson, Sanford (eds.), Power and Com-
munity: Dissenting Essays in Political Science.
New York: Vintage Books.
- Dye, Thomas R.
1966 Politics, Economics, and the Public.
Chicago: Rand McNally.

Evaluating the War on Poverty i

1969 The Annals of the American Academy of Political Science,
Sept.

Folke, Steen, Jørgensen, Ib og Kjær, Jacob.

1969 An Evaluation of the Danish Mysore Project.
Coph.: Mellempøkeligt Samvirke.

Jacob, Herbert and Lipsky, Michael.

1968 Outputs, Structure, and Power: An Assessment of Changes
in the Study of State and Local Politics i The Journal
of Politics, May, pp. 510-539.

Meyer, Poul.

1970 Offentlig forvaltning.
Kbh.: NNF

Ranney, Austin (ed.).

1968 Political Science and Public Policy.
Chicago: Markham Publishing Company.

1969 Toward the Comparative Study of Public Policy Impacts,
paper fra Torino Round Table, 10-14 sept.

Sharkansky, Ira (ed.).

1970 Policy Analysis in Political Science.
Chicago: Markham Publishing Company.

Suchman, Edward A.

1967 Evaluative Research.
New York: Russell Sage Foundation.