

STATS VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

INNEHÅLL

UPPSATSER

Nils Stjernquist Fredrik Lagerroth

Kent Lindkvist, Om värdesatsteori, spelregler för vetenskap och idéanalys

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Rationalitet och/eller självförverkligande – några reflexioner i anslutning till en aktuell debatt. Av
Runo Axelsson

Amerikanska mellanval: vad betydde Watergate?. Av *Mats Bergquist*

Litteratur om svensk samhällsplanering. Av *Björn Beckman m. fl.*

Politikvetenskap och metaetik. Av *Jan-Erik Lane*

LITTERATURGRANSKNINGAR

Roger Henning: Staten som företagare. Anm av Lennart J. Lundqvist

Mats Lundahl och Bo Södersten: Utvecklingsekonomi. Del 1. Anm av Per Sundberg

Karl Molin: Försvaret, folkhemmet och demokratin. Anm av Tomas Hammar

Sune Sunesson: Politik och organisation. Anm av Axel Hadenius

Peter Wallensteen: Structure and War. Anm av Helge Hveem.

LITTERATURNOTISER

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE

Torbjörn Vallinder, Lund

Redaktionsutskott: Redaktionssekreteraren samt professorerna Nils Stjernquist och Håkan Strömberg, Lund

Biträdande redaktionssekreterare
Lennart Lundquist, Lund

Tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institutionerna
Pär-Erik Back, Umeå Leif Lewin, Uppsala Lennart Månsson, Göteborg
Gunnar Wallin, Stockholm

Tidskriften utkommer med fyra häften om året
och tryckes med bidrag från Statens råd för samhällsforskning

Prenumeration sker hos Statsvetenskaplig Tidskrifts expedition, Lund
(postgiro nr 27 95 65)

Prenumerationspriset för 1975 är 54,10 kr inkl. moms. Pris för enstaka häfte 17,65 inkl. moms.

Universitetsstuderande erhåller abonnemang tillnedsatt pris
efter hänvändelse till vederbörande lärare

Expeditionens och redaktionens adress: Fack, 220 05 Lund 5,
tel. (046) 12 41 00 ankn. 616

Eftertryck av tidskriftens artiklar och övriga innehåll utan angivande av källan förbjudes
Lund i januari 1975

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL

UPPSATSER

<i>Nils Stjernquist</i> , Fredrik Lagerroth	49
<i>Kent Lindkvist</i> , Om värdesatsteori, spelregler för vetenskap och idéanalys	65

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Rationalitet och/eller självförverkligande – några reflexioner i anslutning till en aktuell debatt. Av <i>Runo Axelsson</i>	73
Amerikanska mellanval: Vad betydde Watergate?. Av <i>Mats Bergquist</i>	77
Litteratur om svensk samhällsplanering. Av <i>Björn Beckman m.fl.</i>	83
Politikvetenskap och metaetik. Av <i>Jan-Erik Lane</i>	97

LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Roger Henning</i> : Staten som företagare. Anm. av Lennart J. Lundqvist	99
<i>Mats Lundahl och Bo Södersten</i> : Utvecklingsekonomi. Del I. Anm. av Per Sundberg.	103
<i>Karl Molin</i> : Försvaret, folkhemmet och demokratin. Anm. av Tomas Ham- mar	104
<i>Sune Sunesson</i> : Politik och organisation. Anm. av Axel Hadenius	110
<i>Peter Wallensteen</i> : Structure and War. Anm. av Helge Hveem.	112

LITTERATURNOTISER	116
-------------------------	-----

Fredrik Lagerroth

AV NILS STJERNQUIST

”I min faders pastorat fanns både fattiga och rika, frälse och ofrälse, herremän utan adlig sköld och bönder, statare och torpare. Sin särprägel fick pastoratet genom den adliga dominansen. Nästan hela annexet och väl vid pass två tredjedelar av moderförsamlingen befann sig i frälse ägo. Och det var ingen knapadel, som mötte en. Sveriges mest högadliga ätter var representerade.” Så skildrade Fredrik Lagerroth på gamla dagar i en tidningsartikel (SDS 23/12 1966) den bygd som han räknade som sin hembygd, Kviinge och Gryts pastorat i Östra Göinge härad. Strukturen var feodal. Men kyrkoherdefamiljen umgicks med adelsfamiljerna. Det hörde till stilen. Det var Wachtmeisters på Wanås och De Geers på Hanaskog. Särskilt nära blev umgänget med familjen De Geer med gamle excellensen baron Louis De Geer i spetsen, mannen bakom representationsreformen och framväxten av en gentemot kungen självständig ministär. Fredrik Lagerroth, som i sin forskning skulle komma att i hög grad understryka adelns insatser i vårt lands konstitutionella utveckling, fick alltså redan från späda år kontakt med det första ståndet och knöt vänskapsband, som varade livet ut.

Fadern, Lars *Elias* Lagerroth, var född i ett lantbrukarhem i Ivetofta och släkten har sina rötter i Gärds och Albo härader. Elias Lagerroth, som från hemmet tog med sig den lågkyrkliga traditionen, bestämde sig vid vuxen ålder för att bli präst. Vid 26 års ålder avlade han mogenhetsexamen och fyra och ett halvt år senare (1873) prästvigdes han. I samband därmed antog han namnet Lagerroth. Efter en första placering i Sörby kom han 1875 som vice pastor till Önnestad, där Fredrik föddes 1885 som yngst av trene syskon. Året därpå flyttade familjen till Kviinge, där Elias Lagerroth blivit kyrkoherde. Familjen lämnade med saknad Kviinge 1898, sedan Elias Lagerroth utnämnts till kyrkoherde i (Gärds) Köpinge och Lyngsjö.

Modern, *Anna* Ulrika Ennes var dotter till kapten Fredrik Ennes och tillhörde en gammal krigarläkt. Hennes farfarsfarfar, Barthold Ennes, tillfångatogs vid Perevolotjna och tillbringade sedan många år i Sibirien. Hennes farfar Barthold Anders Ennes är känd som arkeolog, han var riksantikvariens ombud i Småland, men framför allt som militär- och personhistoriker. I sitt välbekanta arbete ”Biografiska minnen af konung Carl XII:s krigare samt andre embetsmän och personer under denne konungs tid, fängne i Ryssland, flygtige i Turkiet eller dödsjutne i fält” (1818–19), avtryckte han bl.a. sin farfars dagbok från fångenskapen i Sibirien. *Anna* Ennes var enligt sonen ”en levande släkttradition”, och Fredrik torde genom henne i barnåren fått en levande inblick i den genre av historien som bäst karakteriseras med orden ”krig och kungar”.

Vårterminen 1897 sattes Fredrik Lagerroth i tredje klassen i Kristianstads läroverk och mogenhetsexamen avlade han 1903 vid ännu inte fyllda 18 år. Hans begåvning uppmärksammades redan i skolan, och skoltiden mindes han med glädje. Han har i olika sammanhang både i prosa och på vers skildrat sina lärare. Ett djupt intryck gjorde Waldemar Ekedahl. ”Personligen måste jag göra den bekännelsen”, skriver Lagerroth i sina Skolminnen ”att det var Ekedahl, som stadgade mitt intresse för historien”. Även för intresset för filosofin var Ekedahl inspirerande.

Till Lunds universitet anlände Lagerroth hösten 1903. För kyrkoherdesonen tedde sig prästbanan som en naturlig väg att gå. Fadern och familjen kände sedan länge Gottfrid Billing och Pehr Eklund, och biskopens och domprostens hem stod öppna för honom. Men han ville, som

Minnesteckning vid sammanträde med Humanistiska Vetenskapssamfundet i Lund den 2 april 1975.

han skriver i sina "Akademiska lundainteriorer", "såsom svag i tron först känna" sig "för genom en fil.kand.-examen, så inriktad att den kunde kompensera en s.k. teologofil".

Hur upplevde 18-åringen det första mötet med den akademiska undervisningen? Belysande är måhända några rader, som han skrev i ett brev till föräldrarna den 22 oktober 1903: "Föreläsningarna äro antingen såsom Stilles tråkiga eller såsom Hans Larssons svåra att förstå. Alla synas mig sitta där med ett ljugande drag över sina anleten, i det de söka inbilla både sig och andra att de pejla djupet av Kants system. Själv var Hans Larsson dock nog uppriktig att en gång medgiva att han ej fullt senterade Kants mening".

Som ett generellt omdöme om de två professorernas föreläsarkonst är brevet inte rättvisande. Men en egen mening och en kritisk inställning hade brevskrivaren redan från början. Snart nog blev det tid att välja studiebanan definitivt. Efter en kort tids studium av hebreiska slog han tanken på prästbanan ur hågen. Tron räckte inte till. Han drogs i stället till filosofin. Den som drog var Hans Larsson och denne blev, som Lagerroth vittnat om i sitt bidrag till "En bok om Hans Larsson", bestämmande för hans livsåskådning. "Bidraget torde", som Lagerroth sagt, "vara det intimaste" han skrivit. Det intyg om betyget Laudatur i filosofi som Hans Larsson den 28 januari 1905 efter fullbordad tentamen utfärdade på ett visitkort, bevarade Lagerroth som en dyrgrip i sin plånbok livet ut.

Såsom andra huvudämne i sin grundexamen valde Fredrik Lagerroth historia. Akademiska lärare i ämnet var Sam Clason, framstående forskare och betydande politiker, inflytelserik ledamot av första kammarens högergrupp och till sist ecklesiastikminister i den Tryggerska ministären 1923-24, städse beredd att från sin politiska plattform göra sitt universitet tjänster, och Artur Stille, välkänd krigshistoriker, Carl XII-forskare och Carl XII-beundrare. Några kontroverser med historikerna kan inte förärras de första åren. I ett brev till hemmet den 2 december 1906 nämner Lagerroth att han åhört ett 30-november-föredrag av Stille om Carl XII. Det hade varit synnerligen intressant, och Carl XII hade varit framåtblickande.

Lagerroth var färdig med sin fil. kand.-examen i januari 1907, och det tycks ha varit självklart för både honom och hans omgivning att han skulle fortsätta att studera med siktet på en fil. lic.-examen. Det val som han hade att träffa

gällde i stället i vilket ämne. "Hade jag varit rentier, hade jag nog valt teoretisk filosofi", skriver Lagerroth i sina "Akademiska lundainteriorer". "Men på den vägen kunde man bara bli professor och det var att sätta allt på ett kort. Det vågade jag icke och började bliga åt historien, trots det jag tyckte att den ej var en lika förnämlig vetenskap". Men det skall redan här framhållas att Lagerroths filosofiska skolning kom att spela en avgörande roll för hans forskningsinriktning.

En av Lagerroths lärare i realskolan karakteriserade honom en gång med orden: "En snäll och hygglig pojke, men han var icke med, när krutet fanns upp". Karakteristiken må ha varit en heltäckande diagnos, när den gjordes. Fredrik Lagerroth nämner själv från skoltiden att han var en av de stilla i landet. Men som prognos var den sista delen av karakteristiken missvisande. Det fanns i själva verket dynamit i Fredrik Lagerroth. Han utvecklades i radikal riktning. Inflytandet från Hans Larsson spelade säkert en viss roll. En avgörande faktor torde vänkretsen ha varit. Lagerroth var medlem av det Wallska matlagets, i vilket ingick bl. a. Albert Nilsson, Ivan Pauli, Östen Undén och Ernst Wigforss samt skolkamraterna från Kristianstad Malte Jacobsson och Birger Liljencrantz. Han trivdes med vänkretsen och den med honom.

När radikalismen hos Lagerroth på allvar började göra sig gällande är svårt att säga. I en tidningsartikel från 1967 (SDS 5/1) säger han sig haft "rätt disparata tankar" i unionsfrågan, när unionskrisen kulminerade och han återger ett samtal, som han hade med sin värd, den norskvänlige landshövdingen Louis De Geer d.y., när han på sommaren 1905 vistades som informator på Hanaskog. Men från hösten samma år från det mångomtalade bråket vid Tegnérfesten, då Knut Wicksell till de konservativas förargelse erövrade talarstolen efter Verner von Heidenstams högtidstal och ljuset i salen släcktes, kan Wigforss berätta, att Lagerroth höll om kandelabern för att skydda ljuset åt Wicksell och samtidigt ropade: "Stå stark Du ljusets riddarvakt". Vad han och andra med honom ville slå vakt om vid det tillfället var det fria ordet.

För åtskilliga av vännerna var det den sociala frågan som trädde i förgrunden. De tog steget över i socialdemokratien. För Lagerroth var det den konstitutionella frågan som var huvudfrågan. Staaff blev följdriktigt hans man och liberala samlingspartiet hans parti. Han deltog 1906 i den uppvaktning i rösträttsfrågan för statsminister



Fredrik Lagerroth 10/9 1885–30/7 1974

Staaff, som lundastudenterna gjorde med Sigfrid Wallengren som talesman. Steget över till den aktiva politiken tog han aldrig. Men den politiska uppfattning han förvärvade under sina studentår förblev han trogen.

Att det blev den konstitutionella frågan som trädde i förgrunden för Lagerroth hade tvivelsutan samband med hans avhandlingsarbete. Han valde att inrikta sig på oppositionen mot Gustaf III. I ett brev till hemmet den 6 mars 1907 berättar han att han talat med Clason därom och att Clason inte hade något emot detta, vare sig han "fann det lämpligast att studera den statsrättsliga uppfattning, som ledde oppositionen, eller författa en biografi över någon av dess förkämpar såsom Karl De Geer eller Claes de Fritzky". I sina "Akademiska lundainterjörer" säger Lagerroth, att Clason var "rätt grinig" men att han inte hade några invändningar mot ett förslag från Lagerroth att denne skulle konsulte-

ra den dåvarande främste experten på svenskt 1700-tal, Ludvig Stavenow i Göteborg. Intresset vidgades och i brev till Stavenow (30/1 1908) rubricerar Lagerroth sitt ämne "de allmänna statsrättsliga och konstitutionella idéerna under Gustaf III:s tid". I brevet frågar han på inrådan av Clason och för att undvika kollision, om Stavenow hade någon elev som höll på med en liknande undersökning. Han utbad sig vidare ett samtal med Stavenow om ämnets lämplighet och om källmaterial. Stavenow tog emot, berättar Lagerroth i sina "Akademiska lundainterjörer", men fann ej ämnet "tacksamt".

Från dessa utgångspunkter grep sig Lagerroth verket an och gick under 1908, enligt vad han meddelar i brev till Stavenow (5/7 1909), igenom källorna till de statsrättsliga idéernas historia under hela det gustavianska tidevarvet. Materialet var inte rikt men tillräckligt för en licentiatavhandling. "Men", fortsätter han, "då jag vid detta års (1909) början skulle gripa mig an

med dess utarbetande och som inledning ville giva en exposé av frihetstidens statsrättsliga doktriner, blev jag fast inom denna epok och har ännu ej hunnit på långa vägar bliva färdig med den del av min avhandling, som jag ursprungligen tänkte mig som inledning men som nu torde uppta lejonparten". En del av den då tilltänkta licentiatavhandlingen publicerade han 1909 som en uppsats i Statsvetenskaplig Tidskrift (mera om denna uppsats nedan), och ett särtryck bifogades brevet till Stavenow. Enligt vad han uppger i "Akademiska lundainteriorer" var det under påverkan av Stavenows elev, Erik Nau-mann, som han gled tillbaka till frihetstiden.

Från frihetstiden skulle han emellertid snart komma att glida tillbaka till tidernas början. Hans licentiatavhandling, som har titeln "Den svenska konstitutionalismens födelse, en studie över Sveriges författningsutveckling t.o.m. 1634 års regeringsform", ligger långt från frihetstiden. Den var färdig mot slutet av höstterminen 1912. Han kunde i ett brev till föräldrarna den 27 november meddela, att han överlämnat den till Clason och att denne läst förordet. "Han fann uppslaget intressant och sympatiserade med min där uttalade totaluppfattning. Det bådar ju gott men säker är jag visst icke". I sina "Akademiska lundainteriorer" nämner Lagerroth att Clason godkände licentiatavhandlingen med åtskilliga reservationer. Till föräldrarna skrev han i december 1912: "Som Ni ser, har jag ännu icke på långa vägar nått fram till mitt egentliga ämne frihetstidens statskick. I min låda på biblioteket ligger emellertid lika många eller ännu flera fullskrivna ark, som behandla nämnda statsskicks genesis ända fram till och med 1723 . . . När jag skall få tillfälle att fullborda mitt verk ända fram till 1809, vet jag ej. Aldrig hade jag emellertid tanke på att jag skulle behöva så ingående behandla en period, som ligger så långt från den, där jag verkligen började nämligen den gustavianska".

Licentiatexamen avlades i maj 1913, och Lagerroth forskade vidare. Enligt sina "Akademiska lundainteriorer" rådgjorde han, enligt vad han kunde minnas, varken med Clason eller Stille beträffande de delar, som avsåg tiden efter 1634. Avhandlingen var färdig våren 1915 och disputationen ägde rum den 26 maj.

Under alla åren, skriver Wigforss, levde Lagerroth "i frihetstiden, forskade, tänkte skrev sin stora avhandling". "Gör icke avhandlingen för filosofisk", var Clasons stående råd enligt vad Lagerroth meddelar i "Akademiska lundain-

teriorer". Det stämmer med vad Clason anförde till humanistiska sektionens protokoll den 29 maj 1915 vid betygssättningen av avhandlingen: "Under de flerfaldiga tillfällen alltifrån författarens kandidatexamen, då han konfererat med mig rörande sin avhandling eller brottstycken därav, har jag haft uppräpadé anledningär att fästa hans uppmärksamhet på att för så vitt han önskade göra en *historisk* undersökning av sitt ämne, han måste verkställa den efter den historiska vetenskapens empiriska metoder, men att om han önskade använda andra metoder, han borde vända sig till vetenskaper, där sådana kunde vara tillåtliga". Lagerroth gick sin egen väg. Han ville, som han skrev till Stavenow (5/7 1909), "söka så vitt görligt" var "förena den kronologiska och systematiska synpunkten och samtidigt giva en rent statsrättslig analys" av frihetstidens "storslagna statsrättsliga tankearbete".

Stundom framträdde han utåt. Ett osökt tillfälle gavs av den stora interpellationsdebatten i andra kammaren den 17 mars 1909 om innebörden av riksdagsordningen 46 § i dess dåvarande lydelse, dvs frågan om ett riksdagsutskotts rätt att från statliga tjänstemän erhålla upplysningar. I statsminister Lindmans interpellationssvar hade i historiken, skriven av K. G. Westman, en kraftig varning riktats mot det frihetstida ständerväldet, då "utskotten tillvällade sig . . . hela den verkställande makten". Temat återkom i debatten, vilket föranledde Carl Carlsson Bonde att ta frihetstiden i försvar. "Frihetstiden visade, att vårt land dock under densamma på ett storartat sätt gick framåt, och att i vårt land idéer väcktes till liv, vilka sedermera genom den franska revolutionen blev världens idéer". Och med utgångspunkt från ett Pechlin-citat förkunnade han att de frihetstida principerna, parlamentarismen inte stod att hejda. Bondes åberopande av Pechlin ledde till ett våldsamt skall i högerpressen. Pechlin var ju, ansågs det, en ökad ränksmidare och mutkolv.

Pechlindebatten rörde vid själva huvudnerven i Lagerroths pågående forskning. Efter diskussion med Undén, Wigforss och Pauli skrev han en artikel, kallad "Frihetstidens parlamentarism, ett apropå för dagen", i vilken han kritiserade högerns taktik att "framställa frihetstiden såsom ett avskräckande exempel och en skrämmande buse" och liberalernas och socialdemokraternas försummelse att söka stöd i det frihetstida statsskicket. "Man borde besinna att parlamentarismen är den moderna författningsfor-

men och att den har fullt så starka inhemska traditioner som den dualistiska. De frisinnade behövde icke gå över ån efter vatten, de behövde ej ta Englands författning till ett mönster för vår. De borde endast återknyta utvecklingen där den avbröts den 19 augusti 1772. Gustaf III:s beprisade första statsvälvning är ur inre politisk synpunkt den största olycka som träffat Sveriges folk . . . Frihetstidens stämplande som en förfallsperiod är det grövsta misstag vartill den historiska vetenskapen gjort sig skyldig". Artikelns sändes till Dagens Nyheter. När Lagerroth ringde chefredaktören Otto von Zweigbergk fick han ett tvärt svar att så långa artiklar togs inte emot utan han kunde emotse den i retur. Kort därefter anlände emellertid ett brev från von Zweigbergk, i vilket meddelades att DN med glädje tog den intressanta artikeln. Den publicerades med vissa ändringar den 30 mars 1909.

Kort därefter publicerade Lagerroth i Statsvetenskaplig Tidskrift (häfte 2, 1909) en uppsats "Om konungamakten i frihetstidens statsrättsliga teori", den uppsats som han i brevet till Stavenow betecknade som en del av sin licentiatavhandling. Här framträder i ganska fullgången form den syn på det frihetstida statsskicket, som präglar doktorsavhandlingen. Och här ges Pechlin ett varmt erkännande för den insats han gjort i försvaret av den frihetstida parlamentarismen.¹

Inlägg från Lagerroths penna i den politiska och dagsaktuella debatten kom senare i Strindbergsfejden (DN 12/3 1911) och med anledning av borggårdskrisen (DN 16/2 och 22/3 1914). I artikeln av den 16 februari 1914 framträder i färdigt skick både hans perspektiv och hans engagemang. "Det är den svenska aristokratiens ovanskliga ära", skriver han, "att under århundraden ha varit bärare av den moderna konstitutionalismens stora tanke. Men konung och regeringsform voro fiender av begynnelsen". Om man beaktade "vår ärorika författningshistoria", då blev vår historia "ett kategoriskt imperativ, som bjuder oss att under ständig kamp mot alla heteronoma auktoriteter endast följa vårt eget väsens lag".

Betecknande för hans engagemang är vidare ett meddelande i ett brev till föräldrarna den 21 oktober 1910. Han hade hållit ett föredrag, hans åsikter gick "stick i stäv med Stilles och det blev en rätt livlig diskussion, helst jag ansåg mig ha skäl för den uppfattningen att Carl XII ej var så värst mån om sanningen, utan sökte sno sig, när så behövdes".

"Frihetstidens författning" med underrubriken "En studie i den svenska konstitutionalismens historia" är sedan länge ett klassiskt och eftersökt arbete. Det har lästs av många och påverkat alla, historiker såväl som statsvetare, som haft anledning att syssla med svenska författningshistoriska problem. Boken har kanske mest uppmärksamats som en plaidoyer för det frihetstida statsskicket, för dess idéer och principer, dvs främst för det parlamentariska systemet, och den har i detta hänseende haft ett stort inflytande. Forna tiders skräckskildringar av det frihetstida ständerväldet har väl i stort sett upphört eller i varje fall nedtonats. Men bokens mera väsentliga insats är en annan, den ligger i de stora perspektiven på svensk författningsutveckling från äldsta tider fram till 1772. Det är en verklig prestation Lagerroth gjort här, imponerande i fråga om tankeskärpa, arbetsprestation och även, trots många och långa referat, stil.

Lagerroth ogillade de samtida historikerna. De "kröp fram på marken", "de verkliga vetenskapsmännen svävade där över". Han föredrog att "sväva ut i det blå och dra upp de stora linjerna". Hans filosofiska skolning blev här av avgörande betydelse, han ville kombinera historia och filosofi. Han kunde sin Jellinek och hade omsorgsfullt läst de gamla auktorerna. Men den som betytt mest för honom är Otto von Guericke. Utifrån sin organiska statsuppfattning har denne analyserat utvecklingen och i den sett en ständig kamp mellan en Herrschaftsprincip och en Genossenschaftsprincip. Än har den ena, än har den andra dominerat. Av svenska forskare säger sig Lagerroth i sina "Akademiska lundainteriorer" ha påverkats av Harald Hjärne, K. G. Westman och Nils Edén.

Lagerroth har, som han skriver i förordet till avhandlingen "velat infoga frihetstidens författning som ett led i ett stort replikskifte, som sedan uråldriga tider pågått icke blott inom vårt land utan inom vår kulturvärld över huvud". Han ser i den svenska författningsutvecklingen en dialektisk process, en ständig dragkamp mellan å ena sidan förespråkarna för ett envælde – till dem hör främst kungamakten representanter – och förespråkarna för ett konstitutionellt, ett lagbundet styrelseskick. Lagerroth döljer icke, när han skildrar striden för landslagen och striden för 1634 års regeringsform, liksom över huvud aldrig sina egna sympatier, sina värderingar. Våra stora och lysande kungar framträder som bovar i dramat. Hjalterollen spelas framför allt av adeln, som varit förkämpan för och velat värna om

konstitutionalismen. Lagerroth anknuter här till Fryxell.

Avhandlingen är en principutredning; de tekniska detaljerna har lämnats åsido. Och han har, som han skriver avslutningsvis, inte avsett "att förringa värdet av storhetstidens insats eller förneka frihetstidens svåra lyten". Försöket till rehabilitering gäller ej "frihetstiden som empirisk epok utan som rationell princip". Frihetstiden är "det moderna Sveriges begynnelseepok". "Det segertåg de alltid oskiljaktiga konstitutionella och nationella idéerna sedan hållit genom Europas länder utgör den mest lysande upprättelse åt den svenska frihetstiden".

Hur mottogs nu avhandlingen? Lagerroth säger i sina "Akademiska lundainteriorer", att det fanns en risk att avhandlingen skulle underkännas. Fakultetsopponent var Carl XII-forskaren Per Sörensson. Disputationen blev lika lång som hetsig. Vid betygsättningen föreslog Clason "om ock med icke så liten tvekan" betyget Med beröm godkänd. I sitt utlåtande talar han å ena sidan om avhandlingen som ett "i olika hänseenden ganska märkligt arbete", som inte saknar "avsevärda förtjänster", å andra sidan om "mycket betydande brister" och om att författaren "ingalunda alltid visat den förutsättningslösa objektivitet gentemot det verkligt timade, som är en vetenskaplig forsknings viktigaste villkor". Stille, som inte var närvarande, hade i ett brev, som Clason medförde, rekommenderat ett lägre betyg: Med nöje godkänd. Hans Larsson ingrep till Lagerroths stöd och läste upp ett yttrande av Wallengren, vikarie på statskunskapsprofessuren. Yttrandet utmynnade i att betyget Med beröm godkänd var "väl motiverat". Sektionen gick också enhälligt in för detta betyg. Samma vitsord åsattes försvaret. Här blev det dock omröstning (6-3), och majoriteten gick mot Clason.

Själva betygssättningen av avhandlingen var blott en förpostfäktning. Striden gällde Lagerroths möjlighet att fortsätta sin forskningsverksamhet som akademisk lärare. Efter disputationen frågade Lagerroth Clason, om denne ville tillstyrka en docentur i historia. Clason avböjde. "En undersökning, som på ett sådant sätt likasom sökte lägga de historiska fakta tillrätta för sig för att få in dem i sitt system, i stället för att först klargöra de faktiska förhållandena och sedan bygga systemet, syntes mig ... brista allt för mycket i det för all vetenskaplig forskning väsentliga för att kunna meritera till docentur". Så motiverade Clason sitt avböjande i ett utta-

lande till humanistiska sektionen 1917. Det är dock möjligt att det nämnts något om ytterligare speciminering, ty Lagerroth var de två närmaste åren efter disputationen sysselsatt med ett nytt arbete, samtidigt som han var lärare vid Saltsjöbadens samskola. Den nya boken var, kan det sägas, en fortsättning på avhandlingen och har titeln "Konung och adel, ett bidrag till Sveriges författningshistoria under Gustaf III". Det var den tiden han en gång inriktade sig på, när han påbörjade sina licentiatstudier, och en betydande del av materialet torde han ha insamlat redan 1908.

Under mellantiden hade det emellertid hänt något. Visserligen hälsades avhandlingen, som väntas kunde, i högerkretsar. Svensk Tidskrift skrev 1915, att Lagerroth "av allt att döma ... med djup andakt och utan reservation tillägnat sig den moderna liberalismens dagsdogm om det parlamentariska styrelsesätets oöverträffliga förtjänster och oumbärlighet för vad man kallar verklig folkfrihet. En andre Pechlinus redivivus ser han i frihetstidens statskick ur bilden för den lyckobringande styrelseform, vartill moderna profeter vilja föra sitt ännu i öknen försmäktande folk, och hans huvuduppgift är ingen mindre än att uppvisa, hurusom detta annars så hårt bedömda statskick i själva verket var den fullmogna och konsekventa produkten av svensk rättsutveckling alltsedan äldsta tider". Tidskriften betecknade avhandlingen som "en monsteravhandling, vilken, om den också ej fyller det vetenskapliga måttet - eller kanske just därför - sannolikt skall få äran att räknas bland liberalismens kanoniska skrifter".

Men det nya var att Stavenow i en recension i Historisk Tidskrift 1916 jämte den gängse kritiken uttalat sig mycket erkännansamt om avhandlingen. "På en mängd enskilda punkter ger den ny och överraskande, tydligen även riktigt belysning åt den svenska författningshistorien. I stort hävdar den den djupa, intima förbindelsen mellan frihetstidens parlamentarism och äldre svensk statsutveckling delvis på ett briljant sätt". I ett brev till föräldrarna den 22 november 1916 skriver Lagerroth, att recensionen betecknats som en "seger" för honom. Ett visst intryck gjorde också en uppskattande recension i Nya Dagligt Allehanda den 2 januari 1916 av Rudolf Kjellén, den internationellt berömda, starkt konservativa statskunskapsprofessorn i Uppsala. Kjellén underströk dock samtidigt avhandlingens enligt hans mening karaktär av politiskt inlägg.

Med den nya boken i bagaget inlämnade Lagerroth mot slutet av vårterminen 1917 en ansökan om docentur i författningshistoria. Inom humanistiska sektionen hade de ändringarna inträffat, att Clason flyttat till Stockholm efter att ha utnämnts till riksarkivarie och att Wallengren blivit ordinarie professor i statskunskap. Vid sektionens sammanträde den 31 maj 1917 gick Wallengren, Hans Larsson och Einar Löfstedt med skärpa in för att ansökan skulle tillstyrkas. Löfstedt uttryckte sig mycket expressivt. Historikerna hade vid betygssättningen 1915 knappast gjort avhandlingen full rättvisa. "För min del kan jag icke komma ifrån det intrycket, att professor Stilles vitsord omedvetet påverkats av en så skarpt utpräglad politisk-historisk grundåskådning, att han icke kunnat göra full rättvisa åt ett arbete, som på väsentliga punkter intar en helt annan likaledes skarpt markerad ställning till ett flertal viktiga utgångspunkter för vårt nuvarande politiska liv". Universitetet fick på inga villkor "utvecklas till en plantskola för rättrogna anhängare av vissa bestämda åskådningar". Löfstedt skulle ha tillstyrkt även en ansökan om docentur i historia. Stille sade däremot tvärt nej till ansökan. I det läget beslöt sektionen mot Wallengren, Hans Larsson och Löfstedt att man skulle hänvända sig under hand till andra fackmän för att få vägledning. I detta syfte skrev Stille till Clason, Stavenow och Hallendorff, Wallengren till Edén och Kjellén.

De sakkunniga var eniga om att den nya boken inte medförde någon ändring av läget. I övrigt var meningarna delade. Av de av Stille anlidade sakkunniga var Clason och Hallendorff negativa, medan Stavenow med viss tvekan tillstyrkte ansökan. Men han tillade, att Lagerroth var främst statsvetare och att saken fick bero på statskunskapsprofessorn. Wallengrens sakkunniga var däremot klart positiva. Edén karakteriserade Lagerroth som "en i sin art betydande historisk forskare och vetenskapsman". Kjellén talade visserligen om "en betänklig grad av omogenhet i det politiska omdömet" men samtidigt om "mindre vanliga vetenskapliga förutsättningar, en självständig blick på utvecklingen, mod att följa den egna linjen, energi i detta fullföljande av uppgiften och mycken insikt i litteraturen".

Vad som tillspetsade situationen var att Lagerroth, om han blev docent i författningshistoria, skulle komma att undervisa inom ämnet historia, något som Stille och historikerna inte kunde acceptera. Vid sektionens förnyade behand-

ling av ärendet den 15 september 1917 föreslogs utifrån den grundläggande motiveringen att det var önskvärt att Lagerroth blev docent, att ansökan inte borde avse författningshistoria utan något annat, så att det otvetydigt framgick att docenturen räknades till statskunskapen. Detta blev lösningen. Lagerroth ändrade sin ansökan till att avse historisk statskunskap, och sektionen var vid sitt sammanträde den 25 september enig om att tillstyrka ansökan. Det är dock att märka att vid beslutets fattande var Stille inte närvarande. Han hade lämnat sammanträdet dessförinnan, återopande seminarieövning.

Bedömningen av avhandlingen var en på sin tid mycket uppmärksammasak. Trots den för honom till slut gynnsamma utgången och trots senare framgångar och erkännanden kom Lagerroth aldrig över den kritik, som historikerna levererade mot honom. Livet ut gick han och funderade på repliker, som han hade kunnat haft 1915 mot fakultetsopponenten och mot Clason och Stille. Han var övertygad om att han hade rätt, och han hade velat bli accepterad som historiker. Det är därför att anta att han ogärna ändrade sin docentansökan, så att han inte skulle kunna bli en akademisk lärare i historia.

Ser man på bedömningen retrospektivt kan det naturligtvis sägas, att betyget inte var rättvisande. En sådan betydelse för forskningen har avhandlingen haft. "Den hör", som Nils Herlitz framhållit, "till de icke alltför många verk, om vilka man kan säga att de bildat epok i forskningens historia". Å andra sidan kan man till en del förstå den kritik som historikerna från sina utgångspunkter riktade mot honom. Denna kritik torde alltjämt delas av åtskilliga historiker den dag som i dag är. Men vad de inte förstod och kanske inte kunde fatta var betydelsen av de stora perspektiven som Lagerroth anlade, hans förmåga att se de generella sammanhangen. Omdömet gäller i mindre grad Clason än Stille, och det är betecknande att Lagerroth alltid uttalade sig mera erkännansamt om Clason än om Stille.

Men vad som gav ärendet en särskild krydda var dess politiska dimension. Lagerroth var som redan framgått en varm anhängare av det parlamentariska styrelseskicket. Hans avhandling var även ett politiskt inlägg. Den var, som han brukade säga, skriven med hans hjärteblod. I den hade han, som han som mobiliserad värnpliktig skrev till Clason 1914 (17/9), "med all respekt för den historiska objektiviteten nedlagt" sin

”egen personlighet”. Hans huvudmotståndare bland professorerna var starkt konservativa, hans vapendragare vänsterinriktade. Han såg den politiska dimensionen tydligt och klart. Min avhandling tycks ”kunna få en viss konstitutionell aktualitet”, skrev han till föräldrarna under borggårdskrisens dagar (8/2 1914). När han disputerade 1915, stod det tyska kejsardömet alljämt segerrikt på det första världskrigets fronter, och Hjalmar Hammarskjölds borggårdsminister satt fast i sadeln i Sverige. När Lagerroths docentansökan togs upp i maj 1917 hade det skett en förskjutning, vänsteroppositionen var aktiva-re och Hammarskjöld hade fått lämna plats för Swartz. När docentansökan togs upp till slutligt avgörande i september 1917 hade de val till andra kammaren ägt rum, som kort därefter skulle föra vänstern till regeringsställningen och makten och därmed slutgiltigt fastslå parlamentarismen som den faktiska styrelseformen för vårt land. Det är signifikativt att en av dem som varmt stödde Lagerroth var den blivande statsministern, Nils Edén. Man kan om man ser på saken ur detta politiska perspektiv finna det noteringsvärt att så konservativa personer och aktiva politiker som Kjellén och trots allt även Clason kunde visa så stor förståelse för avhandlingens förtjänster. Men man gör lätt den reflektionen att om inte utvecklingen tagit den riktning den gjorde, om inte parlamentarismen och demokratin slagit igenom i vårt land vid den tidpunkt de gjorde det, hade Lagerroth kanske aldrig blivit akademisk lärare. Man kan alltid spekulera. ”Kanske hade jag ministären Edén att tacka för att jag blev accepterad”, skrev Lagerroth 1967 i *Nordisk Tidskrift*.

Mellan 1917 och 1924 publicerade Lagerroth endast *en* uppsats. Detta berodde dock inte på en förkortad arbetsdag. Tvärtom, han var ivrigt sysselsatt. Han läste in en licentiatkurs i statskunskap och kunde därigenom, år 1919, utbyta sin docentur i historisk statskunskap mot en docentur i statskunskap. Han hade läroverkstjänstgöring och avlade provår 1921. Han vikarierade flera gånger på statskunskapsprofessuren, när Wallengren, den upptagne och uppburne utredningsmannen och förlikningsmannen, var tjänstledig för sina offentliga uppdrag. Och samtidigt var Lagerroth den trägne forskaren, sysselsatt med att bredda sina intresseområden. Resultatet blev en strid ström av skrifter under senare delen av 20-talet.

En ny inspiratör blev Hans Kelsen, den rena rättslärans outröttlige exeget. Kelsens system med den fasta boskillnaden mellan varat och börtat passade Lagerroth väl, och åtskilligt av vad han publicerade på 20-talet är influerat av Kelsen. I en uppsats i *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1925 om ”Boström och Kelsen, en jämförelse” påvisar han vilka stora likheter det trots allt finns mellan de båda auktorerna. I en bok från samma år, kallad ”Psykologisk verklighet och juridisk fiktion vid tillämpningen av Sveriges grundlag”, bekänner han sig direkt som anhängare av Kelsen. Boken är ett betydande statsteoretiskt arbete. Förf. prövar här två motsatta statsteoretiska åskådningar på svensk statsrätt, dels den realpsykologiska, till vilken både Jellinek och Gierke räknas, dels den juridiskt-fiktiva, främst representerad av Kelsen. Han finner så stora brister på överensstämmelse mellan grundlagens bokstav och det faktiska statslivet, att den juridiskt-fiktiva teorin står sig bäst. En sak är det psykologiska innehållet i ett beslut. Det kan preciseras på olika vägar, ofta okända för grundlagen. En annan sak är vad som är rättsligt relevant. Det avgöres av grundlagen. Men, framhåller förf., rätten får inte förlora kontakten med rättsmedvetandet. Därför ”är det lyckligt om författningen är så elastisk att den lätt kan anpassa sig efter livets ständigt skiftande krav”. Även i en annan bok ”Platons stats- och rättsbegrepp, en studie i allmän statslära” (1928) är Lagerroth inspirerad av Kelsen. Han analyserar först Platons statslära och jämför sedan denna med dess kontrast, den Kelsenska.

I ”Psykologisk verklighet och juridisk fiktion” kom Lagerroth in på grundlagstolkningsfrågor. Det var ett område, som han sedermera skulle ägna mycken uppmärksamhet åt. Från 1920-talet kan nämnas ytterligare ett par bidrag av detta slag: ”Upplösningssprerogativet enligt svensk rätt” och ”Regeringsformen §73”, publicerade i *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1926 respektive 1927.

En annan ny inspiratör blev Arthur Thomson; Lagerroth talade vid något tillfälle om sina tre läromästare: Pechlin, Kelsen och Thomson. Lagerroth hade 1923 fungerat som opponenter på Thomsons avhandling ”Grundskatterna i den politiska diskussionen 1809–1866, del 1”. Han tog upp tråden och publicerade 1927 en bok om ”Indelnings- och grundskatteväsendets avveckling, ett systemskifte inom svensk statshushållning”. Boken innehåller, som Lagerroth skriver i förordet, en översikt över de beslut, genom

vilka naturhushållningen inom svenskt statsliv avlösts av penninghushållningen. Den är en handbok, som sådan nyttig. Av större vikt är Lagerroths andra bok på det kamerala området "Statsreglering och finansförvaltning i Sverige till och med frihetstidens ingång" (1928). Här skildrar han alltså indelnings- och grundskatteväsendets tillkomst, inte dess avveckling som i den första boken. Men ambitionen och analysnivån är högre. Han ser utvecklingen som en strid mellan en privaträttslig och en offentligrättslig syn på statshushållningen. Den förstnämnda segrade under Carl XI, fick stryka på foten under Carl XII men återupprättades vid frihetstidens ingång, dock med ett betydande hänsynstagande till den offentligrättsliga. Intresset för de kamerala frågorna avsatte även andra skrifter än de två angivna böckerna, och "Medeltid och nutid i den svenska statshushållningens historia" utgjorde ämnet för hans installationsföreläsning 1931 (Scandia 1932).

Med de ovan angivna skrifterna mer eller mindre färdiga började Lagerroth med friskt mod söka professurer. I konkurrensen om Uppsala-professuren i statskunskap 1923 kompetensförklarades han av två av de tre sakkunniga. När sedan professuren i Stockholm i statsrätt med statskunskap jämte förvaltningsrätt och folkrätt skulle tillsättas 1927, kompetensförklarades han av tre av de fyra sakkunniga, av de två om än med tvekan, men allmänt vitsordades hans professorskompetens i statskunskap. Därmed tycktes möjligheterna uttömda. Då sedan emellertid under 1927 både Wallengren och dennes kollega i Göteborg, P. O. Gränström gick bort i förtid i 50-årsåldern, blev Lagerroth professor i Lund och hans presumtivist främste medtävlare, Georg Andrén, i Göteborg. Båda utnämningarna kom 1929.

Det skulle emellertid dröja två år innan Lagerroth tillträdde professuren. Han hade redan 1915 flyttat till Stockholm, undervisat vid Saltsjöbadens samskola 1915–17, gift sig 1920 och över huvud vistats i huvudstaden långa tider för sina studier på det kamerala området. År 1924 hade han utnämnts till lektor vid Nya elementarskolan, och hösten 1925 flyttade familjen till Stockholm. Han trivdes med skoltjänstgöringen och eleverna med honom. Över huvud fann sig familjen väl till rätta i huvudstaden. Hemmet i Smedsslätten blev en samlingspunkt för en bred vänkrets, hämtad ur olika politiska läger.

Anledningen till att Lagerroth inte tillträdde professuren förrän 1931 och till att familjen

inte flyttade till Lund förrän hösten 1933 var det uppdrag han fått att skriva det frihetstida riksdagsskickets historia som en del i det stora "riksdagsverk" som skulle celebrera riksdagens 500-årsjubileum 1935. Uppdraget förutsatte omfattande arkivforskningar, som kunde utföras endast i Stockholm. Resultatet blev det monumentala verket "Frihetstidens maktägande ständer 1719–1772" I–II (1934). Del I skildrar ständerväldets tillkomst och den konstitutionella och politiska utvecklingen till och med frihetstidens undergång. Den innehåller också avsnitt om de fyra stånden, varvid avsnittet om borgarståndet skrivits av J. E. Nilsson och avsnittet om bondeståndet av Ragnar Olsson. Del II ger i systematisk form en analys av dels riksdagsskicket i formell mening, dels ständernas faktiska maktutövning. Med "Frihetstidens maktägande ständer" etablerade sig Lagerroth som den obestritt främste kännaren av den epok framställningen avsåg. Det ungdomliga engagemanget märks visserligen inte lika mycket som i doktorsavhandlingen, även om den allmänna grundsynen på frihetstiden finns kvar. Men framställningen är bättre avvägd, mindre av en principdiskussion och följaktligen mera jordnära. Genomgången av arkivmaterialet är fullständig; tyvärr tillät inte riksdagsverkets redigeringsprinciper nothänvisningar. Resultatet blev en bok som alltjämt är standardhandboken om det frihetstida statsskicket och torde så förbliva för lång tid framåt. Tillfogas må att en för en större allmänhet mera lättillgänglig framställning av Lagerroths forskningar om frihetstiden föreligger i "Levande och dött i frihetstidens statsskick" (1947).

Lagerroth hade i ett brev till föräldrarna 1912 ställt frågan när han skulle hinna fullborda sitt verk ända fram till 1809. Han skulle inte bara hinna fram till 1809, han skulle därjämte ägna djupgående forskningar åt tillkomsten och karaktären av 1809 års regeringsform, den författning som upphörde att gälla först den 1 januari 1975. Forskningarna utmynnade i ett försök till omvärdering av den syn på 1809 års grundlagsverk, som Axel Bruswitz gjort sig till talesman för, framför allt genom sitt bekanta arbete "Studier öfver 1809 års författningskris" (1917), och som allmänt accepterats i handböcker och skolböcker. Genom en intensiv analys av förarbetena till regeringsformen, av det memorial varmed denna presenterades den 2 juni 1809 och av de författningpolitiska inlägg som gjordes i broschyrer

och annorstädes, hade Brusewitz – i strid mot en tidigare uppfattning om att 1809 års regeringsform i huvudsak byggde på nationell grund – kommit fram till att regeringsformen till sin karaktär och konstruktion gick tillbaka till Montesquieu och dennes maktodelningslära, låt vara att byggnadsstenarna var svenska, dvs hämtade från den svenska konstitutionella erfarenheten. Lagerroth hade i en recension i Forum 1918 uttalat sig i positiva ordalag om den Brusewitzska uppfattningen.

Den kan med fog sägas att incitamentet till Lagerroths omvärdering kom från Sigfrid Andgrens lika uppslagrika som betydelsefulla fast något svårlästa avhandling "Konung och ständer 1809–1812" (1933). Andgren, som var inspirerad av Thomson, gav här bl. a. en mera mångfacetterad bild av partisystemet vid 1809 års riksdag än vad Brusewitz gjort. I sina föreläsningar under senare delen av 1930-talet gick Lagerroth minutiöst noga igenom alla de många förarbetena, utkastet och författningspolitiska inläggen, oupphörligt knytande trådarna tillbaka i tiden. Ännu större vikt lade han vid en analys av själva lagtexten, vilket gav hans forskning en mera markant dragning åt statsrätten än tidigare. Forskningarna och föreläsningarna utmynnade i en strid ström av uppsatser. I en uppsats i *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1936, "Var det von Engeströmska författningsförslaget reaktionärt?" är han inne på den gustavianska tiden. Engeström, känd oppositionsman mot Gustaf III, drog en lans för den frihetstida parlamentarismen, och Lagerroth besvarade självfallet frågan nekande. Tyngst vägande när det gäller analysen av själva regeringsformen är uppsatserna "Beskattningsmakten i 1809 års RF" (*Statsvetenskaplig Tidskrift* 1938) och "Lagstiftningsmakten i 1809 års RF" (samma tidskrift 1940). Av mera allmänt intresse är uppsatserna "Hans Järta och Sveriges grundlagar" (*Svensk Tidskrift* 1938) och "Montesquieu och Sveriges grundlagar" (samma tidskrift 1940). Slutstenen i hans forskning blev den sammanfattande boken "1809 års regeringsform, dess ursprung och tolkning" (1942).

Vid besvarandet av frågan om ursprunget till och karaktären hos 1809 års regeringsform lägger Lagerroth avgörande vikt vid regeringsformens egen text. Vad bevisar, undrar han, förarbetena mot regeringsformens egen systematik? Olikheter mellan Montesquieus system och regeringsformens är stora. Likheter finns också, men de kan förklaras utan att man behöver gå till Montesquieu. I stället för Montesquieus schema

med den lagstiftande, den verkställande och den dömande makten, möter i regeringsformen ett fyrmaktsschema, den styrande, den lagstiftande, den beskattande och den dömande makten. Och fördelningen av funktionerna (makterna) mellan organen är en annan än i Montesquieus makt-skilnadslära. Den lagstiftande makten är sålunda delad mellan kung och folkrepresentation. Ursprunget till systematiken leder Lagerroth i stället tillbaka till vårt eget lands konstitutionella erfarenhet, framför allt till frihetstidens. Byggnadsstilen är sålunda genuint svensk. Att även byggnadsstenarna, de enskilda paragraferna, har samma härstamning var uppenbart. Lagerroth tror sig ha verifierat och ytterligare styrkt riktigheten av Pontus Fahlbecks uppfattning att 1809 års regeringsform "är Sveriges historia omsatt i lagparagrafer" (se förordet till "1809 års regeringsform").

När Lagerroth sammanfattade sin tes om det nationella ursprunget till 1809 års regeringsform, var han samtidigt ute i ett för honom angeläget ärende. Han ville i det farofyllda läge som då ännu rådde i slagskuggan av hotet från axelmakterna, hos den allmänna opinionen väcka känslan för värdet av vår författning. Hans hållning under kriget var otvetydig och hans engagemang starkt. "Vår konstitutionella frihet är ju ett av de dyrbaraste värden, det för oss i nuvarande farofyllda situation gäller att slå vakt omkring. Att den är vår egen skapelse och icke ett utländskt lån bör göra den i särskild grad kär för oss". Något av samma karaktär har översiktsarbetet "Nordens frihetsarv", som publicerades omedelbart efter andra världskrigets slut. Boken är populärvetenskaplig och Lagerroth fick här tillfälle att kortfattat redogöra för sin uppfattning om 1809 års regeringsform.

Lagerroths skrifter om ursprunget till och tolkningen av 1809 års regeringsform gav naturligt nog anledning till diskussion. Bland deltagarna märktes Robert Malmgren, C. A. Reuterskiöld och Fritz Kaijser. Diskussionen kunde stundom bli animerad. "Om konsekvenserna" (av min tolkning) "leda mig till helvetets portar, så klappar jag på". Så löd ett genmäle från Lagerroth till Kaijser. "För min del skulle jag finna ett sådant resultat i fråga om lagtolkning vara ett säkert tecken på att jag gått fel och bör vända om", kommenterade Malmgren (*Sveriges författning* II:295 f). En röst uteblev emellertid, den som tillhörde den främste adressaten, Uppsala-kollegan Axel Brusewitz, liksom Lagerroth i unga dagar en varm anhängare av Karl Staaff.

När Brusewitz sent omsider tog till orda, skedde det i en recension i Statsvetenskaplig Tidskrift 1946 av "Nordens frihetsarv". Det blev en ordentlig sammanstötning, en länge väntad urladdning. Men Lagerroths uppfattning om 1809 års regeringsform berördes av Brusewitz endast andytningsvis. Någon dialog kom aldrig till stånd.

Frågan om karaktären av 1809 års regeringsform har även senare tett sig lockande att besvara. Ett intressant inlägg gjordes 1959 av Georg Andrén i Statsvetenskaplig tidskrift. Att både Brusewitz och Lagerroths insatser på området är betydande, är uppenbart. Det är möjligt att en noggrann genomgång av vad de skrivit skulle visa att motsättningarna dem emellan inte är så stora, som det sagts. Huruvida regeringsformen till sin byggnadsstil är svensk eller utländsk är en fråga som inte torde kunna besvaras slutgiltigt. Den konstitutionella utvecklingen i Sverige och andra länder hänger nämligen alltför nära samman med varandra. Den är ytterst internationell och inte nationell.

Även det aktuella statskicket blev föremål för Lagerroths forskningsverksamhet. I en uppsats i Statsvetenskaplig Tidskrift 1943, kallad "Staaff eller De Geer, till frågan om vårt levande statskicks typologi", ställde han mot varandra det regeringssystem, som De Geer försökt tillämpa med kompromissen som arbetsmetod, och Karl Staaffs rena parlamentarism, där majoriteten ensam bestämde till dess den störtades i ett val och förbyttes i minoritet. Lagerroth såg i Per Albin Hanssons regeringskonst en direkt anknytning till De Geers och det inte bara med utgångspunkt från den dåvarande samlingsregeringen. Man kunde vänta att Lagerroth, den frihetstida parlamentarismens förkämpe, för egen del skulle ha förordat den rena parlamentarismen. Så är dock knappast fallet, och Ernst Wigforss tog också Lagerroths uppsats till utgångspunkt för några kritiska reflektioner om "Demokrati, parlamentarism och klasspolitik", publicerade i festskriften till Gustav Möller ("Ett genombrott", 1944). I valet mellan barndomstidens grand old man, De Geer, och ungdomstidens politiske idol, Staaff, fick den senare stryka på foten. Betecknande är att Lagerroth några år senare i ett inlägg i den då pågående diskussionen om lämpligheten av en permanent samlingsregering, inte ställde sig avvisande till en sådan (DN 30/7 1947).

Efter publiceringen av boken om "1809 års regeringsform" kom Lagerroth att i sina forskningar

och föreläsningar gå tillbaka till vår äldsta författning, landslagens kungabalk. Forskningarna tog gestalt i en ny bok "Den svenska landslagens författning i historisk och komparativ belysning", 1947. På samma sätt som i fråga om 1809 års regeringsform försöker han klargöra den medeltida författningens härkomst. Han söker sig tillbaka dels till den inhemska utvecklingen och till inhemska källor, dels till utvecklingen och förhållandena i England, Frankrike, Tyskland, Danmark och Norge. Liksom i doktorsavhandlingen drar han en lans för den insats adeln gjorde i kampen för valrike och riksintegritet. Och liksom när det gällde 1809 års regeringsform understryker han den nationella karaktären.

I "Den svenska landslagens författning" liksom i den tidigare publicerade boken "Nordens frihetsarv" visade Lagerroth djup förtrogenhet med författningsutvecklingen i våra nordiska grannländer. Särskilt intresserad var han av förhållandena i Norge årtiondena före unionsbrottet 1905. I en uppsats om "Kielertraktatens tolkning och tillämpning" (Scandia 1940) hade han underkänt den i Sverige sedan länge rådande uppfattningen, närmast präglad av Oskar Alin, att Norge genom traktaten blev en del av Sveriges rike. Det blev emellertid Danmark som nu närmast blev föremålet för hans uppmärksamhet. Till hundraårsjubileet av tillkomsten av den första fria danska författningen, junigrundloven, publicerade han 1949 en större undersökning om "Tyskt och nordiskt i Danmarks författningsutveckling 1660–1849". Det är en djuplodande analys av författningsdiskussionen i Danmark på 1830- och 1840-talen som förf. här gör. Frågeställningen är oss välbekant. Men svaret blir ett annat än i Lagerroths produktion i vad den avser svenska förhållanden. Varken Tyskland eller Norge eller Sverige blev modellbildande för den grundlovgivande riksförsamlingen 1848–49. Mönstret hämtade man från Västeuropa, närmast från den belgiska författningen av 1831.

När Lagerroth blev emeritus med utgången av år 1950, överenskomms det, att han skulle skriva en sedan länge efterlängtd lärobok i "utländsk" statskunskap, lämplig att sätta i händerna på ett-betygsstuderande. Boken beräknades skola föreligga inom kort. Det tog emellertid fem år, innan boken publicerades. Så blev också resultatet något annat än beställningen avsåg. Redan omfånget – 630 sidor – är ett talande bevis härför. Visserligen lämnas för land efter land information om författningen och om de politiska förhållandena i övrigt. Men för varje land finns dess-

utom och framför allt ett författningshistoriskt avsnitt och de författningshistoriska avsnitten är i själva verket dominerande både till omfång och tyngd. Bokens titel "Moderna författningar mot historisk bakgrund" är knappast rättvisande för innehållet. Lagerroth kunde helt enkelt inte låta bli att över hela linjen dra de författningshistoriska perspektiven på samma sätt som han i sin tidigare produktion gjort i fråga om de nordiska länderna. De fem åren boken tog att skriva var fyllda av ett intensivt arbete och inläsningen och inlevelsen är imponerande. Betecknande för författaren är att han börjar med de länder, vars författningar vilar på historisk grund, dvs England och Sverige, för att därefter presentera övriga länder "i den ordning vari de efter seklers dvala vaknat till konstitutionellt medvetande". Resultatet blev alltså en handbok, som i fråga om de aktuella statsskicken väl knappast är bättre eller sämre än andra framställningar i samma genre – med den takt varmed statsmän och politiska system åldras och förbrukas är sådana framställningar som dagssländor – men som när det gäller den författningshistoriska utvecklingen är av bestående värde. Jag känner knappast någon motsvarighet, och det hedrar förlaget att det inte gjorde allvarigare invändningar.

När "Moderna författningar" publicerades, fyllde Lagerroth 70 år. Det intensiva arbetet hade tagit på hans krafter, och kort efteråt drabbades han av en depression som varade i nära ett årtionde. Hans forskningsverksamhet låg helt nere, och kontakterna med omvärlden var avbrutna. Med de hårdhänta metoder, som läkarvetenskapen ansåg sig behöva använda, var det knappast någon som väntade att han skulle återvinna sin intellektuella vitalitet. Förvåningen blev därför lika stor som glädjen, när så skedde och han vid 1960-talets mitt plötsligen liksom återuppstod. Debattlusten var lika frisk som tidigare, arbetsprogrammet lika krävande och arbetstakten lika hård. Det var som om han ville ta igen de förlorade åren. Även en emeritus har en framtid, brukade han säga. Uppslagen tröt inte. Jag har minst 14 arbetsuppgifter, en del delvis lösta i halvfärdiga manuskript, andra ännu mest i form av ämnen, som söker sin författare – den upplysningen lämnade han mig vid något tillfälle. Det var nödvändigt för honom att rangordna uppgifterna. Samtidigt med författandet läste han intensivt. Varken han själv eller hans arbetslust stod att hejda. I ett företal till en år 1970 utgiven bok vägrar han beteckna denna som sin

sista. "Så gammal känner jag mig dock ej, att jag vågat mig på den utfästelse, en sådan attribuering skulle innebära". Ett är säkert, den hårda arbetstakten höll honom intellektuellt vital och gjorde hans 80-tal till ett av hans intensivaste årtionden. Det största problemet var att få manuskripten publicerade.

Naturligt är att efterskörden i mångt och mycket bär prägeln av den tidigare produktionen. Men förmågan att utvinna nya synpunkter var alltjämt påtaglig. Det glädde honom att forskningen numera hade en helt annan inställning till honom och hans uppfattning än ett halvt sekel tidigare. I de delar så inte var fallet var han ivrig att ytterligare lägga ut texten. "Många ha tagit avstånd från mig", skriver han i förordet till en bok från 1972, "andra ha instämt med mig, Somliga ha negligerat mig. Det kan dock ej hjälpas att de resultat de alla nått fram till väl låta sig infogas i den totaluppfattning, jag själv nått fram till redan vid min debut. De komplettera denna."

Direkt anknytning till doktorsavhandlingen har "Det frihetstida statsskickets utvecklingsmöjligheter" (Scandia 1966), "Positiv rätt eller naturrätt, ett statsrättsligt dilemma från svensk 1700-tal" (Scandia 1967), "Det rättsliga utgångsläget för de stora författningsändringarna i Sveriges historia" (Scandia 1970) och "Karolinskt och gustavianskt envælde, en jämförelse" (Vetenskapssocietetens årsbok 1972). Till samma grupp hör "Svensk konstitutionalism i komparativ belysning" (Historisk Tidskrift 1966), där författaren jämför sin syn med den syn som Erland Hjärne framlagt i "Från Vasatiden till frihetstiden". Han finner både likheter och olikheter. En elegant populärvetenskaplig framställning är "Våra partiers historiesyn" (1968).

En sammanfattande översiktlig bok är "Den svenska monarkin inför rätta, en författningshistorisk exposé" (1972). Lagerroth låter i huvudparten av boken de svenska kungarna passera revy en efter en och bedömer dem utifrån synpunkten av deras inställning till konstitutionalismen, till ett lagbundet styrelseskick. Han sammanflätar alltså, som han skriver inledningsvis, medvetet politik och historia. Han finner ej oväntat Carl XII "därutinnan utan like i kungaraden", att denne "strängt taget ej är Sveriges konung utan allenast dess krigsherre. Inga statsrättsliga begrepp kunna appliceras på honom". Carl XII var som Lagerroth brukade säga, en sfinx utan gåta. Men fråga är om inte den hårdaste domen faller över Gustaf III. "Jag skulle

stanna i förlägenhet", skriver Lagerroth, "om någon uppfordrade mig, som dock rätt noga följt hans bana, att nämna någon politisk fråga, vid vars handläggning han icke begått olagligheter". Påpassligt fick Lagerroth till 200-årsdagen av 1772 års revolution (19/8 1972) in en artikel i Dagens Nyheter, i vilken han gick till storm mot den man som med denna revolution avbröt en löftesrik konstitutionell utveckling. För Carl XI, kronofogden, som kände sig stå under lagen, hyser Lagerroth sympati. Oscar II betecknar han som vår förste konstitutionelle monark och Gustaf VI Adolf som vår förste parlamentariske.

Till frågan om 1809 års regeringsform, dess ursprung och tolkning återvände Lagerroth i "Två svenska regeringsformer" (1970). Han ger här en utförlig analys av funktionsfördelningen i regeringsformen i belysning av inhemsk erfarenhet och utländsk teori och han står i allt väsentligt fast vid sin gamla uppfattning. Redan dessförinnan hade han i "Vår författnings äldriga grundformer" (Statsvetenskaplig Tidskrift 1966) utförligt kommenterat det memorial av den 2 juni 1809, varmed konstitutionsutskottet kommenterade sitt förslag till ny regeringsform.

Det gamla intresset för Norge fick också sin beskärda del av produktionen. I "Sverige och Eidsvollsförfattningen" (1973) fäster Lagerroth uppmärksamheten vid de många slående likheter som finns mellan den norska grundloven och 1809 års regeringsform. Han påvisar även gemensamma tankegångar i författningsdiskussionen i Norge 1814 och under frihetstiden i Sverige. När det gäller tolkningsspörsmålen delar han den norska vänsterns uppfattning och är kritisk mot den storsvenska.

Med intresse och med kritisk blick följde Lagerroth den författningsdiskussion som tog fart efter det att författningsutredningen 1963 framlagt sitt slutbetänkande. I "Kvinnlig tronföljd, en statsrättslig analys och en författningshistorisk exposé" (Statsvetenskaplig Tidskrift 1966) tog han avstånd från kvinnlig tronföljd. Anledningen är icke att de fall av regerande drottningar vårt land kan uppvisa var att beteckna som varnande exempel. Anledningen är att söka i att "kvinnlig arvsrätt lätt kan leda till att riket kommer under främmande väld". I "En- eller tvåkammersystem?" (Statsvetenskaplig Tidskrift 1970) sätter han inför öppnandet av den sista tvåkammarsdagen hela frågan om kammersystemet i ett långsiktigt författningshistoriskt perspektiv. I "Om möjligheten att i Sverige

införa republik i grundlagsenlig ordning" (Statsvetenskaplig Tidskrift 1971) framhåller han att republikfrågan inte är någon stor fråga. När det personliga kungadömet definitivt försvunnit, var det "närmast ... en etikettsfråga om själva kungavärdigheten skulle bringas ur världen". Men i ett post scriptum föranlett av den s.k. Torekovskompromissen inom grundlagberedningen i statschefsfrågan – Torekovskompromissen som träffades efter uppsatsens inlämnande innebar att monarkin skulle bibehållas men kungens uppgifter inskränkas till de rent representativa – låter det något annorlunda. Med glädje konstaterar Lagerroth här att Torekovskompromissen ansluter sig till vad som gällde under frihetstiden. "För frihetstiden var konungadömet en av författningsens orubbliga principer. Beredningen har träffat sitt val av hänsyn till uråldrig hävd lika väl som till dagens opinion". Även "Den svenska monarkin inför rätta" kan, om man så vill, betecknas som ett inlägg i statschefsfrågan.

Intresset för författningsfrågan var så brinnande att Lagerroth tog sig före att från sina utgångspunkter analysera de förslag till ny regeringsform som framlades. Sin analys av författningsutredningens förslag presenterar han i "Två svenska regeringsformer" (1970). Förslaget är, menar han, "en gammal bekant. Det är ju frihetstidens maktägande ständer som gå igen". Analysen av 1974 års regeringsform föreligger i ett färdigt manuskript. Han konstaterar ånyo släktskapen med frihetstiden. "Jag har skäl att tro att försöket till rehabilitering av frihetstidens vanryktade författning uti mitt debutarbete för snart sex årtionden sedan ej varit helt fåfängt".

Hur uppfattade Lagerroth ämnet statskunskap och hur uppfattade han den utveckling av ämnet som försiggick under hans tid? Han hade statskunskap som biämne i sin fil.kand.-examen. Han var knappast tilltalad av ämnet i dess dåvarande utformning. "Själv läser jag statskunskap allt vad jag kan", skrev han till föräldrarna 16/12 1906. "Det är en oändlig hop med minnessaker. Man blir ganska trött i skallen av att plugga sådant". För egen del tröttnade han aldrig att upprepa att han kom från filosofin till historien och från historien till statskunskapen. Filosofin och historien satte också i mångt och mycket sin prägel på hans forskning; den inriktades på politisk idéhistoria och på författningshistoria i kombination. Främst genom studiet av Kelsen blev han intresserad av grundlagstolkning.

Sin syn på ämnets definition har han lagt fram bl a i en artikel i Svensk uppslagsbok 2 uppl. Statskunskapen har statsförfattningen till föremål, framhåller han. Statsrätten utgör ämnets kärna, den ger det "en fast ryggrad". Men "sin särart får statskunskapen genom vad den har att ge därutöver". Den söker "alltid tränga fram till författningens typologiska byggnad". Den uppmärksammar även företeelser av betydelse för det faktiska statslivet, som inte är rättsligt reglerade, t ex partier och organisationer.

Till mycket av utvecklingen efter 1950 ställde hans sig frågande eller kritisk. Den kvantitativt och matematiskt inriktade forskningen var honom främmande. För begreppsexercisen och systemteorin hyste han inget intresse, även om de borde ha stått honom närmare på grund av sin släktskap med hans ungdoms Allgemeine Staatslehre. Men han var alltför upptagen med sin egen forskning för att fördjupa sig för mycket i nyheterna. Direkt kritisk var han mot att författningshistorien fått minskat utrymme.

I mer än 70 år var Fredrik Lagerroth med endast ett par korta avbrott knuten till Lunds universitet som student, som docent och som professor. En lång arbetsdag blev honom förunnad. Han utnyttjade den också omsorgsfullt. Där om vittnar produktionens omfattning. Han hade en ovanlig förmåga att helt gå upp i sitt arbete, att koncentrera sig på *sina* problem. Denna förmåga utgör förklaringen till arbetsinsatsen. Det fanns hos honom inte så litet av en gammal ämbetsman från Carl XI:s tid, för vilken plikten gick framför allt. Arbetet, undervisningen och forskningen skulle skötas. Föreläsningar skulle förberedas, uppsatser och böcker publiceras. Arbetsbordet var tyngt av böcker som skulle läsas och av manuskriphögar som växte. Denna koncentration kring forskning och undervisning utslöt inte varje annan verksamhet. Han trivdes i fakultät och konsistorium och beklagade, när han blev emeritus, att de bruna kuverten slutat att trilla in i hans brevlåda.

Lagerroth verkade som professor på den tid då universitetet ännu var litet, då de personliga kontakterna fungerade och professorerna hade bättre tillfälle att odla sin egenart. Sin lärargärning fullgjorde han främst genom föreläsningarna och seminarieövningarna. Till grund för föreläsningarna låg ett utarbetat manuskript. Men under föreläsningens lopp kunde han komma att tänka på nya saker, gick från manuskriptet. Föreläsningen var för honom en produktionsform. Man

kunde iakttaga hur han tänkte. Ni får titta in i en forskares verkstad, brukade han säga. Det kunde stundom vara fascinerande att på så sätt följa honom i arbetet. Men det kunde också vara trötande. De många elever som på 30-talet åhörde han utläggningar om 1809 års regeringsform och på 40-talet om ländslagēn och Södermannalagens B-kodex, kan vittna därom. Till begreppet "metod" ställde han sig skeptisk. Jag har ingen metod, jag har ett tillvägagångssätt, kunde han säga. Eller som han skriver i förordet till en av sina sista böcker (1970): "Vad metoden beträffar erkänner jag villigt, att jag ej förmått hitta på någon annan än den, jag iakttagit från ungdomen. Jag har läst, skrivit och tryckt, och jag har tänkt".

Som seminarieledare valde han med omsorg ämnena och nagelfor noggrant uppsatserna. Vid seminarieövningens början kunde han visa en viss nervositet för att elevernas diskussion skulle ebba ut alltför snabbt, men denna nervositet övergick i regel fort till en efter hand alltmer påtaglig otålighet att tiden inte skulle räcka till för honom själv att få sagt vad han ville säga. Han hade inget emot att eleverna hävdade en annan uppfattning än han. Men sällan kapitulade han. Jag minns ett tillfälle, då vi beskyllde honom för att i sin tolkning inte vara tillräckligt konsekvent och radikal. Han tystnade tvärt. De närmaste dagarna var han helt otillgänglig, såg tvärs igenom en, gick och funderade. På tredje dagen mötte jag honom på Sandgatan, där han kom glädjestrålade, vinkande med båda armarna. Nu hade han verkligen tänkt igenom problemet, han hade rätt, och så kom en lång föreläsning, där de yttersta argumenten hämtades från Magnus Lagaböter eller vem det nu var.

Som examinerator ansågs Lagerroth fordrande. Även här gjorde sig ämbetsplikten gällande. Tentandens kunskaper kollades bok efter bok. De närmaste 14 dagarna före en licentiattentamen uppstod gärna en konkurrens om böckerna mellan tentator och tentand, där ämbetsansvaret fick fälla utslaget.

Lagerroth promenerade gärna och dagligen. Han kom som det har sagts att ingå i gatubilden. Mötte han en bekant, slog han sig i samspråk och meddelade vad som för tillfället sysselsatte hans tankar. Eljest var det skriftliga replikskiftet hans livsform. Liksom enligt Jacob Wallenberg – och däri instämde Lagerroth – parti var fria staters liv, var för honom diskussionen akademikernas. Han citerade gärna och inte minst med tanke på sig själv den gamla definitionen på en professor som ein Mann anderer Meinung. När en av hans

meningsmotståndare, C. A. Reuterskiöld vid något tillfälle i en replik (Scandia 1941) kallat honom för "den alltid stridsglade", inregistrerade han det med förtjusning. Att andra hyste en annan uppfattning respekterade han, även om han allra helst ville höra orden: Du har rätt. Vad han inte kunde acceptera var att när han gick ut i krigarens lovliga uppsåt att såra och döda, adressaten svarade med tystnad. Handsken var till för att tagas upp. Den vetenskapliga utvecklingen var för honom, som han framhöll vid sin installation "en dialog mellan tvenne skilda stämmor, en dialektisk process, som för fram till ett allt mera differentierat resultat".

Det låg i dubbel bemärkelse tyngd över Fredrik Lagerroth. Innan han fällde en replik, behövde han tid för eftertanke och samling. Sedan kom den också med kraft och eftertryck. Hans "övertygelsesmedel" var, som Sven Swenson framhållit i "Perspektiv" 1953, "den lugna bevisföringen". Men det bör betonas att i vänkretsen, och dit räknade han även eleverna, spelade han ofta glädjespridarens roll. Historier från sina studentår om biskop Billing och andra kunde han berätta med akkuratess, och hans skämtlynnade ej sällan honom själv som adressat. Gärna drog han historien om hur han på våren 1915 – när svenska folket delade upp sig efter sympatier för ententen eller för centralmakterna – på förfrågan på vilken sida han var skulle ha svarat: "på sidan 735" (slutsidan i hans avhandling). Historien var dock laved, hävdade han.

Det fanns hos Lagerroth, som redan framhållits mer än en gång, mycket av en förkunnare. Han var både professor och profet. Han hävdade originaliteten och kontinuiteten i den svenska författningen alltifrån landslagens kungabalk till 1974 års regeringsform. Vårt nuvarande parlamentariska och demokratiska statsskick hade, menade han, sin motsvarighet i frihetstiden, framför allt då mot epokens slut de yngre mösorna utmejslade principerna. Och till vår författning var ända från början rättsstatens idé knuten. Det var ett frihetsarv, som var väl värt att taga vara på och som borde väl förvaltas. Historieuppfattningen var viktig. Den "hör liksom varje annan doktrin till det politiska livets i det långa loppet mäktigast verkande faktorer" (NDA 6/9 1935). Han hade ofta det intrycket att hans förkunnelse inte nådde fram. "I femtio år predikade jag över det svenska frihetsarvet som text", skrev han i Nordisk Tidskrift 1967. "Men med lika klent resultat, som det prosten i Frödings dikt uppnådde, när han för Jan Ersas och

Per Persa mässade om friden. Det var som vått på gäss". Missmodet var icke berättigat. Han fick till slut också medge att hans forskning nått fram och att hans försök till rehabilitering av frihetstidens författning inte varit helt fåfångt.

Lagerroths hävdande av det svenska frihetsarvet ledde till att han vid något tillfälle betecknades som "storsvensk". Beteckningen är missvisande. Med "fornstora dag" menade Lagerroth "de tider, då svenskarna strödde sina benknotor runt Europa". För den svenska stormaktstidens erövringspolitik stod han främmande. Skall han nödvändigtvis ha en beteckning hämtad från vår historia, bör den vara "en sentida yngre mössa".

Det är en sällsynt helgjuten insats som Lagerroth gjort i forskningens tjänst. I stort som i smått var han en författningshistorieskrivningens mästare. De stora perspektiven har han präglat, likasåväl som han tittat in i snart sagt varje detalj. Sina egna, ofta "annorlunda" värderingar dolde han inte och kanske just därför tvingade han andra att ompröva sina. Forskningens syn på dessa ting har han ändrat i mångt och mycket. På åtskilliga punkter har en annan mening hävdats, men ingen har varit opåverkad av honom.

Minnesteckningen bygger förutom på Fredrik Lagerroths vetenskapliga produktion på dennes "Skolminnen" (Sveriges studenter, D 15: Kristianstads högre allmänna läroverk), "Akademiska lundainteriorer från den tid då seklet var ungt" (Akademiska Föreningens årsskrift, 1967), tidningsartiklar med "De Gegerminnen" ((SDS 23/12 och 30/12 1966, 5/1 1967), på brev från Fredrik Lagerroth till föräldrarna (LUB), till Sam Clason (RA) och till Ludvig Stavenow (UUB), på Humanistiska sektionens i Lund protokoll 1915–1917 (LUB), på Nils Herlitz, Fredrik Lagerroths forskning (Studier tillägnade Fredrik Lagerroth, 1950), Sven Swensson, Den svenska statsvetenskapens nestor (Perspektiv, 1953) och Ernst Wigforss, Minnen, I (1950) samt på upplysningar från Fredrik Lagerroth till minnestecknaren under en lång följd av år. Upplysningar har vidare lämnats av docent Erland Lagerroth samt av universitetskansler A. Thomson och lektor Sigfrid Andgren.

Noter

¹ Sven Ulric Palme framkastar i sin ingående och intressanta analys av Pechlindebatten, publicerad i festskriften till Georg Andrén 1960, tanken att Lagerroth i sitt avhandlingsval inspirerats av Carl Carlssons Bondes försvar för frihetstiden. "Har man icke här", skriver Palme, "ett lyckligt exempel på att aktuell politisk debatt befruktat den historiska uppfattningen, vägleder vid ämnesvalet och öppnar nya perspektiv, förmår forskarna att se sammanhang som

förut varit dolda?" Palme anför också ett i Nya Dagligt Allehanda den 6 september 1935 publicerat intervjuuttalande av Lagerroth, där denne framhåller, att "våren 1909 ungefär vid tiden för" Pechlindebatten blev det klart för honom att frihetstidens författning skulle bli ämnet för hans doktorsavhandling. Lagerroth säger emellertid, som Palme också framhåller, inte att han påverkats av Bonde. Så kan det ej heller ha förhållit sig. Framställningen torde ha givit vid handen, att Lagerroth "blev fast" inom frihetstiden, när han i början av år 1909 skulle skriva ett inledningskapitel till sin tilltänkta licentiatavhandling om de statsrättsliga idéernas historia under den gustavianska tiden. Intresset, idéerna och vetandet hade

han skaffat sig före debatten. Denna gav honom däremot anledning att omgående framträda utåt med sin uppfattning dels i Dagens Nyheter och dels i Statsvetenskaplig Tidskrift. Så framställer Lagerroth också själv sakhållandet i "Våra partiers historiesyn" (1968): "Bondes valhanta försök till en rehabilitering av frihetstiden väckte emellertid genklang hos en ung lundastudent, som just var i färd med utarbetandet av en avhandling om denna periods statsskick, och han beslöt sig för att i en tidningsartikel låta herrarna på Helgeandsholmen veta, att frihetstidens statsskick och partiväsen verkligen var någonting att anknyta till" (s. 47).

Om värdesatsteori, spelregler för vetenskap och idéanalys

AV KENT LINDKVIST

§1. Jag skall i detta inlägg ta upp några avgörande punkter som gäller värdeteori, spelregler för vetenskap och den politiska idéanalysens innehållsliga sida.

En poäng i min uppsats om den vetenskapliga värderelativismen var att non-kognitivistiska värdesatsteorier och därmed också värdenihilismen tolkad som en värdesatsteori delvis är felaktiga. En annan poäng var att det inte finns något nödvändigt samband mellan att anta en viss värdesatsteori och att anta en bestämd spelregel för vetenskap. Anhängarna av den vetenskapliga värderelativismen tycks anta ett sådant nödvändigt samband.

Jag argumenterar i min uppsats för en värdesatsteori som antar att värdesatser innehåller både kognitiva och nonkognitiva element. Därav följer inte att man också måste anta en bestämd spelregel för vetenskap.

§2. Det är särskilt två ting som har varit oklara i diskussionen¹. Det ena gäller vad värdenihilism betecknar och vilka konsekvenser den har och det andra gäller vad det överhuvudtaget finns för sorts satser och hur de lämpligen kan benämnas och definieras. Uttrycket "värdenihilism" kan i diskussionen tolkas på åtminstone fem sätt:

- (1) Beteckning på Axel Hägerströms värdeteori.²
- (2) Beteckning på non-kognitiva, expressiva värdesatsteorier.
- (3) Beteckning på non-kognitiva värdesatsteorier i allmänhet.
- (4) Spelregel för vetenskap.
- (5) Den vetenskapliga värderelativismen (3+4).
- (6) En kunskapsteori.

Lewin tycks med uttrycket "värderelativism" glida mellan betydelse (1), (3), (4), (5) och ytterligare en betydelse, nämligen att värderelativism är det samma som en subjektivistisk värdesatsteori. Söderfeldt glider mellan betydelse (2), (3), (4) och (5). Andrén skiljer ganska

klart mellan (3), (4) och (6). Vedung tycks enbart avse (3).³

§3. Betrakta följande slutledning:

Överpremiss: Vetenskap är en verksamhet som inte innehåller satser utan sanningsvärde.

Underpremiss: Värdesatser saknar sanningsvärde.

Slutsats: Vetenskapen kan inte innehålla värdesatser.

Av slutsatsen följer: om en verksamhet innehåller värdesatser, så är det inte vetenskap; det måste betraktas som något annat. Nu har man i diskussionen antagit en mängd olika konsekvenser av värdenihilismen. En konsekvens som har antagits i andra sammanhang avvisas av alla: att värdenihilismen innebär att man inte skulle kunna uttala sig om satser som vare sig är sanna eller falska.⁴ Flera författare antar att slutsatsen i ovanstående slutledning följer av en non-kognitivistisk värdesatsteori. Söderfeldt säger att det följer av värdenihilismen att empirisk vetenskap inte innehåller och inte kan innehålla några som helst värderingar. Lewin och Vedung, men inte Andrén, tycks också anta att värdenihilismen har sådana konsekvenser. I ovanstående slutledning visas att detta måste vara fel. För att komma fram till en sådan slutsats krävs en överpremiss som ger en definition på vetenskap. Ur enbart underpremisen följer inte slutsatsen.

Varför utsågs då inte överpremisen explicit? Det tycks som om man försökte dölja spelregeln för vetenskap och speciellt dess karaktär av spelregel. Det tycks som om man försökte ge innehållet i slutsatsen en status av absolut sanning genom att fota den i en oantastlig värdesatsteori och ge sken av att slutsatsen är logiskt nödvändig enbart utifrån underpremisen. Detta är inte fallet. Överpremisen får ses som en spelregel för vetenskap och som sådan ingår den i ett

positivistiskt vetenskapsideal som i detta sammanhang säger att vetenskapen enbart skall bestå av ett system av sanna satser.

Man kan acceptera att non-kognitivistiska värdesatsteorier är korrekta teorier, men man kan ha en annan spelregel för vetenskap. Man kan säga att det ingår i vetenskaplig verksamhet att också uttala satser som inte har sanningsvärde samtidigt som man accepterar värdenihilismen som en korrekt värdesatsteori. Man behöver inte göra som Andrén – angripa non-kognitivistiska värdesatsteorier och visa att de är felaktiga – för att visa att det inte finns något objektivt tvingande skäl för att inte låta värderingar och rekommendationer ingå i vetenskaplig verksamhet. Man behöver bara säga att vetenskapen bör göra värderingar och rekommendationer. Om det sen är önskvärt eller ej, det är en annan sak.

Söderfeldt antar tre andra konsekvenser av värdenihilismen som också måste ses som felaktiga. Han menar att den viktigaste konsekvensen av värdenihilismen är att det med nödvändighet är två helt skilda saker att fastställa hur något är och hur något bör vara. Det följer definitivt inte av den expressiva, nonkognitivistiska värdesatsteori som Söderfeldt anger; den säger ju endast att satser av typen "x är v", där v är ett värdeuttryck, betyder något i stil med 'aj!' eller 'oj!' och anger därmed enbart en åtskillnad mellan expressiva och empiriska satser. Däremot innefattar preskriptiva non-kognitivistiska värdesatsteorier en sådan åtskillnad som Söderfeldt anger.

En annan konsekvens av värdenihilismen skulle vara att satsen "A säger att 'x är gott'" implicerar satsen "A gillar x". Enligt en non-kognitivistisk värdesatsteori kan den första satsen inte betyda detsamma som den andra. Men av en non-kognitivistisk värdesatsteori följer inte heller att den första satsen logiskt implicerar den andra. Man kan säga att x är gott för att t.ex. få någon att köpa en sak utan att man själv gillar den.

När Söderfeldt säger att det är "möjligt att vetenskapligt bevisa att ett politiskt handlande är rätt eller fel, givet en viss uppsättning värderingar" och att detta är en *nödvändig* konsekvens av värdenihilismen, så blir det orimligt att tolka värdenihilism som en värdesatsteori. Den rimligaste tolkningen av Söderfeldt tycks vara att han hävdar överpremissen i slutledningen ovan plus en teori om preskriptiva satser som säger att deras giltighet är avgörbar givet vissa värderingar.⁵

§4. Satser kan indelas efter mening på följande sätt: 1) Analytiska satser 2) Empiriska satser 3) Värdesatser 4) Performativa satser 5) Preskriptiva satser 6) Expressiva satser. Diskussionen har gällt vilka satser som har sanningsvärde och vilka som inte har det och ståndpunkterna hos några författare kan anges enligt följande.

	LL	BS	EV	KL	GA	RF	NK
Analytiska	+	+	+	+	+	-	+
Empiriska	+	+	+	+	+	-	+
Värde	-	-	-	±	+	-	-
Performativa	x	x	x	-	(+)	-	-
Preskriptiva	±	±	±	-	+	=	=
Expressiva	-	-	-	-	(+)	-	-

+ satsen har sanningsvärde

- satsen har inte sanningsvärde

x ingen åsikt

() implicit

NK non-kognitivist i allmänhet

Performativa satser har inte tagits upp i diskussionen och skall inte vidare diskuteras här. De som antar en non-kognitivistisk värdesatsteori anser vanligen att enbart analytiska och empiriska satser kan ha sanningsvärde, medan man anser att övriga satser inte har något sanningsvärde. Roger Fjellström hävdar en originell uppfattning i en artikel i Häften för Kritiska Studier, där han säger att inga satser har sanningsvärde. Analytiska och empiriska satser tolkas som en sorts förslag till hur verkligheten skall uppfattas. Fjellströms uppfattning blir absurd när det gäller analytiska satser, men det är ganska intressant att tänka sig att empiriska satser inte skulle kunna ha sanningsvärde. Men Fjellström menar också att man skulle kunna tänka sig att ha ett sanningsbegrepp som skulle kunna gälla för alla sorts satser.⁶ Andrén tycks göra ett försök i den riktningen i sin sanningsdefinition. Men hans sanningsdefinition är helt poänglös.⁷ Diskussionen i Statsvetenskaplig Tidskrift har handlat om korrespondenssanningsbegreppet och vilka satser det är tillämpligt på. Varje företag som försöker sig på att finna ett sanningsbegrepp som är gemensamt för alla satser är meningslöst, helt enkelt därför att olika slag av satser har olika uppgifter i språket.

Lewin, Söderfeldt och Vedung tycks ha en likartad uppfattning om vilka satser som har sanningsvärde. Den viktiga frågan i deras inlägg gäller preskriptiva satsers sanningsvärde.

§5. I föregående paragraf har jag skiljt mellan sex olika typer av satser med avseende på mening. I diskussionen har använts ett flertal olika uttryck för satser av skilda slag och jag skall diskutera en del oklarheter i detta sammanhang.

Jag har antagit en direkt korrespondens mellan värdesatser och värderingar, där det första uttrycket refererar till ett språkligt fenomen och det andra till ett psykiskt. Vedung använder 'värdering' som beteckning på värdesatser och preskriptiva satser, vilket i och för sig inte utgör något direkt tolkningsproblem i Vedungs uppsats.

Det finns en avgörande skillnad mellan värdesatser och värdeladdade satser, som t.ex. satserna "x är bra" och "x är fascist". En fascist uppfattar uttrycket 'fascist' som positivt värdeladdat, medan en antifascist uppfattar det negativt. Men satsen "x är bra" kan inte ses på motsvarande sätt. Om jag uppfattar "bra" som något negativt, så har jag inte förstått hur ordet 'bra' används i svenska språket. Av satsen "x är fascist" kan man inte omedelbart sluta sig till vilken värdeladdning uttrycket 'fascist' har.⁸

En expressiv non-kognitivistisk värdesatsteori är ett gott exempel på reduktionism. Värdesatser av typen "x är v" reduceras till interjektioner. Då måste man också förklara varför folk säger "x är v" i stället för "aj!" eller "oj!". Non-kognitivisterna förklarar ofta detta med att det finns en psykologisk-social poäng inbyggd i själva språket. Man säger "x är v" för att ge folk en känsla av att det man säger är sant. Man vill göra sken av att man använder satserna teoretiskt. Man kunde rent av tänka sig att detta är knutet till auktoritära samhällen och auktoritära människor. När klassamhället och den auktoritära människan har spelat ut sin roll, så skulle också värdesatserna försvinna ur språket. Människan skulle göra öppna normativa ställningstaganden och inte dölja sig bakom förment sanna satser i form av värdesatser. En sådan krystad ad-hoc-förklaring visar relativt tydligt att det är fel på värdesatsteorin och inte på värdesatser.

Non-kognitivistiska värdesatsteorier och därmed också värdenihilismen tolkad som en non-kognitivistisk värdesatsteori identifierar mening och funktion hos värdesatser. Non-kognitivistiska värdesatsteorier säger att man inte uttalar sig om x i satser av typen "x är v", där x är ett värdeuttryck. Detta är ett huvudfel med sådana värdesatsteorier. Dessa teorier har rätt i att värdesatserns funktion består i att uttrycka känslor, föreskriva och framkalla känslor och

handlingar. De har fel i att värdesatserns mening enbart består i ett non-kognitivt element; därmed måste man också anta att en värdesats aldrig uttalar sig om subjektet i värdesatsen.

När det gäller värdesatser, så kan deras mening analyseras så att de innehåller ett kognitivt element och ett non-kognitivt, där det non-kognitiva elementet säger något om känslors, attityders och handlingars adekvans, medan det kognitiva elementet säger något om vilka faktiska egenskaper x i satsen "x är v" har. Jag kan inte förstå en sats som t.ex. "Kniven är bra" på något annat sätt. För att en kniv skall vara bra måste den uppfylla vissa kriterier av empirisk karaktär. Om dessa kriterier inte är uppfyllda är kniven inte bra. Satsen uttalar i en bestämd kommunikationssituation, som gör att dessa kriterier kan vara annorlunda beroende på vem jag talar med, vad som skall göras osv. Denna situation bestämmer det kognitiva elementet i satsen. Åtminstone kan jag inte se annat än att en sådan analys är bättre än om jag menade att när någon säger "Kniven är bra", så menar han i stort sett inget annat än "Åh!". Värdesatser tycks vara betydligt mer komplexa och syntetiska än så.⁹

Non-kognitivisterna identifierar mening och funktion hos värdesatser. Man menar att frågan "vad betyder 'x är v'", är liktydig med frågan om vilken funktion "x är v"-satser har. Bakom denna föreställning finns förutsättningen att språkliga uttryck som an knyter till människan som handlande varelse inte kan vara länkade med språkliga regler till egenskaper i verkligheten.

Handlingar kan ofta förklaras finalistiskt genom att man anger vilka 'motiv', attityder eller känslor som förelåg hos agenten. Men som handlande varelse ställer man frågan om känslans, attitydens eller handlingens adekvans i förhållandet till objektet för känslan, attityden eller handlingen. Värdesatser kan analyseras genom de sociala situationer, där människor utgör agenter. Det utsägs i satsen "x är v" att den är adressatrelevant och därigenom begränsas satsens betydelse.

Därigenom kan den grundläggande behaviourism som den non-kognitivistiska värdesatsteorin förutsätter, avvisas. Behaviourismen kopplar bort hela agentsfären och ser verkligheten enbart som skeenden. Man reducerar kunskap om framtiden som grundar sig på beslut till kunskap som grundar sig på induktion. Genom detta sätt att bortse från att människan – även forskar-

re – både är betraktare och agent, så får man också en felaktig värdesatsteori. Känslor är intentionala, riktade mot objekt i verkligheten. Objekt kan fokuseras av människor både som betraktare och som agenter.¹⁰

§6. Vi skall då betrakta preskriptiva satser och dessas sanningsvärde. Satsteoretiker verkar vara mer överens när det gäller preskriptiva satser än när det gäller värdesatser. Preskriptiva satser saknar sanningsvärde. Speciellt tycks non-kognitivisterna vara överens på denna punkt. Axel Hägerström analyserar den preskriptiva satsen som bestående av å ena sidan en handlingsbeskrivning och å andra sidan ett "imperativiskt tecken", dvs något som frambringa handlingen: utropstecken i skriftspråket, gester, fonetiska kännetecken mm.¹¹ Expressiva satser kan sägas innehålla ett känsloutryck och en önskebeskrivning. En objektivistiskt orienterad teori om preskriptiva satser säger att de är beskrivningar av viljans innehåll och subjektivistiskt orienterad teori säger att de utgör påståenden om ett viljeinnehåll hos ett visst subjekt.

Jag menar att det är poänglöst att tillskriva preskriptiva och expressiva satser något korrespondenssanningsvärde. De används vanligen inte på det sättet; de visar inte om satsens innehåll överensstämmer med verkligheten. De uttrycker i stället något om hur verkligheten bör se ut och vilka handlingar som bör utföras för att ett mål skall nås. Satserna har ett kognitivt innehåll – handlingsbeskrivningar och önskebeskrivningar – men det är poänglöst att tala om korrespondenssanningsvärde i detta sammanhang; sådana satser förutsätter att verkligheten inte är sådan som önskebeskrivningarna utsäger och att handlingarna i handlingsbeskrivningarna inte är utförda. Att säga att preskriptiva eller expressiva satser har korrespondenssanningsvärde är logiskt omöjligt. När man säger att sådana satser har sanningsvärde, så måste man antingen mena något annat med preskriptiv och expressiv sats än vad som har antagits här, eller så menar man något annat med sanning än korrespondenssanning.

När Andrén säger att satsen "Du bör ta bilen i stället för bussen" har sanningsvärde, så menar han inte att denna sats har korrespondenssanningsvärde. Han säger också att korrespondenssanningsvärde är tillämpligt på skälen till att man bör ta bussen i stället för bilen. Men satsen får inget sanningsvärde bara för att skälen till satsen skulle ha det. Andrén tycks bortse från det

non-kognitiva elementet i satser som inte är analytiska/empiriska på samma sätt som nonkognitivisterna försöker bortse från det kognitiva elementet i sådana satser.

Söderfeldt menar inte bara att empirisk forskning är relevant för handlandet, utan menar också att man kan avgöra vad som är rätt eller fel, hur vi bör handla, om värderingarna är givna. Han säger också att "uttalanden om hur mänskligt handlande bör organiseras har formen av påståenden om mål och medel".¹² Ett sådant påstående kallar Söderfeldt för en regel och menar att en sådan säger något om hur man bör handla. Söderfeldt tycks här förväxla en supernorm med ett påstående om en norm. Söderfeldt, liksom Lewin och Vedung, tycks mena att en preskriptiv sats kan bli avgörbar om den relativiserar till bestämda mål. Kategoriska preskriptiva satser skulle sakna sanningsvärde, medan hypotetiska preskriptiva satser skulle vara objektiva eller ha sanningsvärde på ett indirekt sätt om vissa handlingar utföres. Men satser av typen "Om man önskar uppnå målet M, så bör medlen m användas", kan tolkas både empiriskt som "Det är omöjligt att uppnå M, om man inte använder m" och preskriptivt som "m är ett medel till M och bör väljas framför något annat n om man vill uppnå M". Det krävs en värdering för att rekommendera ett medel framför ett annat. Det finns vanligen en mängd medel för att uppnå ett mål, även vid en bestämd värdering för medlen. Och även om det skulle finnas ett enda medel för ett mål, så följer inte därav att den som vill uppnå målet också bör använda sig av detta enda medel som leder till målet.¹³ Människan som betraktare kan inte avgöra dessa frågor, det måste människan som agent avgöra. Beträktaren kan inte avgöra grundläggande intresseinställningar i samhället. Det kan endast agenter göra.

Man kan säga att antalet möjliga medel inhängnas av en värdering, men det kan finnas många alternativ inom ramen för värderingen och det är ju vanligen fallet vid samhällsvetenskapliga forskningsobjekt.

Söderfeldt integrerar agentsfären i betraktarperspektivet och säger att vetenskapen och bara den, kan lösa agentproblem. Jag menar att normativa frågor inte kan avgöras genom empirisk forskning, utan den empiriska forskningen kan på sin höjd vara relevant för handlandet. Preskriptiva satser får inget sanningsvärde hur många mål-medel kedjor man konstruerar och hur generella nivåer en argumentering än svingar upp sig till.

§7. I denna paragraf skall jag kort säga något om grunden för och önskvärdheten av olika spelregler för vetenskap. Den spelregel för vetenskap som anges i överpremissen i slutledningen i §3 tycks ha två funktioner som gäller dels interna och dels externa relationer i det vetenskapliga samfundet. Internt innebär spelregeln att motsättningar mellan forskare som agenter i samhället läggs åt sidan inom ramen för det vetenskapliga samfundet och externt säger spelregeln något om arbetsfördelningen mellan vetenskaplig verksamhet och annan social aktivitet. Om det nu vore möjligt att vetenskapligt bevisa att politiskt handlande är rätt eller fel, så innebär det att motsättningarna mellan forskare enbart skulle gälla värderingarna, medan man i princip skulle kunna vara överens om vilka handlingar som är riktiga eller felaktiga. Vidare skulle gränsen mellan vetenskap och annan samhällsaktivitet upplösas.

En möjlighet är att upphäva den interna spelregeln och hävda att forskare bör uttala sig som agenter. De bör uttrycka sina värderingar och de bör rekommendera ett eller annat utifrån den empiriska kunskap och de värderingar de har. Detta skulle kunna vara obligatoriskt eller frivilligt. Men detta kan man hävda utan att ha några anspråk på att kunna bevisa att ett politiskt handlande är rätt eller fel.

Här finns ett antal intressanta empiriska frågeställningar av forskningssociologisk karaktär som är värda ett ingående studium. I vilken utsträckning följer forskare faktiskt den positivistiska spelregeln för vetenskap? Vilka spelregler vill de faktiskt ha? Vilka samhällsaktiva faktorer är det som gör att en viss spelregel eller en hel paradigm blir gällande? Vilka intressegrupper i samhället drar mest nytta av forskningen sådan den faktiskt ser ut? Vilka konsekvenser skulle det ha om man arbetade efter andra spelregler än de nuvarande?¹⁴

För att besvara frågan om vilken spelregel som är önskvärd krävs en del kunskaper om dessa frågeställningar. Det krävs också att man besvarar frågan om hur forskningen skall vara organiserad och vilka uppgifter den bör ha i samhället och många andra ställningstaganden. Jag skall inte vidare gå in på dessa frågor utan endast göra den värderingen att det är viktigare att forskare sysslar med angelägna empiriska problem som kan vara av stort intresse för olika agenter i samhället och att det är mindre viktigt att de sysslar med agentproblem och med att konstruera utopier.¹⁵ Om det senare skulle prio-

riteras i det vetenskapliga samfundet, så skulle universiteten i huvudsak förvandlas till en sorts ideologiproducenter och den väsentliga empiriska forskningen skulle komma att bedrivas inom de stora företagen, utan insyn eller kontroll från de stora intressegruppernas sida.

§8. Som en sista punkt skall jag ta upp några av konsekvenserna av det tidigare resonemanget för den politiska idéanalysens innehållsliga sida. Lewin nämner tre linjer i det vetenskapliga studiet av ideologiernas innehåll: hållbarhetsprövning, logisk konsistens och traditionsförmedling. Lewin kallar också dessa tre för "metoder för prövning av ideologiers innehåll". Lewin tycks prioritera hållbarhetsprövningen i detta sammanhang. Vedung talar om metoder för att bearbeta idéer och nämner fyra sådana metoder som bör utföras i följande ordning: semantiska tekniker, logisk analys, hållbarhetsprövning och metoder för avgörande av värderingars giltighet. När Vedung talar om politisk idéanalys, så avser han debattanalys, ideologianalys och analys av vetenskapliga begrepp och teorier.

Jag skall i det följande göra några jämförelser mellan debattanalys och ideologianalys, speciellt analys av partiideologier. Analys av vetenskapliga begrepp och teorier skall jag inte ta upp i detta sammanhang. Jag tror att uttrycket "politisk idéanalys" i stort sett har använts för att beteckna de tre ting som Vedung nämner. Men jag menar att följande sex metoder faktiskt har kommit till användning vid politisk idéanalys: Kategorisering, språkliga metoder, statistiska metoder, semantiska metoder, logiska metoder och hållbarhetsprövning. Med kategorisering avser jag i första hand klassificering av olika element i en ideologi som kan innefatta typer av begrepp, typer av sats och olika typer av teman. Språkliga metoder har använts för att undersöka stil, grammatik, vokabulär m.m. i ideologiska texter. Olika statistiska metoder som ordräkning, korrelationsanalys, faktoranalys m.fl. har förekommit. Med semantiska och logiska metoder och hållbarhetsprövning avser jag detsamma som Vedung.

Skillnaderna mellan debattanalys och ideologianalys skulle kunna klargöras om man skiljde mellan begrepp, sats och tema som element i en ideologi. När det gäller politisk ideologianalys kan man tänka sig olika typer som enskilda personers politiska ideologi, olika sociala skiktens politiska ideologi, olika organisationers politiska ideologi, särskilt politiska partiers ideologier och

de klassiska politiska ideologierna. Man kan medvetet inrikta sig på en viss typ av enhet i ideologin och använda sig av en viss typ av metod i analysen av olika former av politisk idéanalys, men jag vill här peka på de allmänna problem som kan föreligga vid olika kombinationer av politisk idéanalys, olika enheter i ideologin och olika typer av metoder.

När det gäller debattanalys vill jag helt instämma i Vedungs metodordning att först göra en semantisk analys, sedan en logisk och sedan en hållbarhetsprövning. Men debattanalys ställer vanligen ståndpunkter och argument, dvs. satser, i centrum.

När det gäller vissa typer av politisk ideologi-analys, så kan satsen också vara central. Men när det gäller partiideologier – särskilt då den manifesta nivån – så är satser och därmed logiska metoder och hållbarhetsprövning, inte så centrala. Man kan naturligtvis bestämma sig för att göra en logisk analys och en hållbarhetsprövning av satser i en manifest partiideologi, men jag skall argumentera för att det inte är speciellt fruktbart.

Ett paradigm för satser i politiska ideologier skulle kunna se ut på följande sätt: 1) uppfattningar om hur verkligheten ser ut, 2) varför den gör det, 3) hur den därigenom kommer att se ut i framtiden 4) hur man vill att verkligheten skall se ut, 5) vilka handlingar som måste utföras för att målen skall realiseras. Allmänt sett består partiideologierna i större utsträckning av satser som uttrycker 4–5, dvs. av preskriptiva satser. Dessutom är det så att vänsterpartier i klart större utsträckning uttalar 1–3 än borgliga partier. Det sammanhänger med att vänsterpartier i större utsträckning än borgliga partier är missnöjda med rådande sakförhållande och därför vill beskriva, förklara och förutsäga detta. De borgliga partierna vill förändra samhället i mindre utsträckning än vänsterpartier och kommer därför att ha ett stort antal preskriptiva satser som uttrycker rekommendationer om relativt små förändringar i samhället som inte kräver några omfattande beskrivningar av sakförhållande och deras drivkrafter för att bli begripliga.¹⁶ En logisk analys och en hållbarhetsanalys skulle således i större utsträckning inriktas på vänsterpartier än på borgliga partier. Om man genom relativisering skulle kunna avgöra om preskriptiva satser är riktiga eller felaktiga, så skulle denna skillnad naturligtvis inte bli aktuell. Men jag har argumenterat för att detta är poänglöst; man kan inte

avgöra om preskriptiva satser har sanningsvärde. Man skulle naturligtvis kunna kritisera innehållet i preskriptiva satser och mena att här föreligger t.ex. normativ oförenlighet eller att det är empiriskt omöjligt att uppnå målen med angivna medel. Man skulle också kunna peka på tänkbara alternativa mål och medel i olika sammanhang och man skulle kunna diskutera konsekvenserna av olika förslag. När det gäller värdesatser finns det en mängd likartade problem. Man kan t.ex. påvisa att något av de empiriska drag som antyds i en värdesats inte föreligger. Men det behöver inte innebära att ett objekt inte är bra, eftersom man sällan vet vilka empiriska drag som är nödvändiga och tillräckliga för att något skall vara bra. Det är betydligt svårare att analysera en sats som "socialismen är bra" än en sats som "kniven är bra", därför att det är oklart vad "socialism" innefattar och det är oklart vilka konsekvenser införandet av socialism har, då vi inte kan kontrollera skeenden på makronivå. Med knivar är det lite lättare i dessa avseenden. Även när det gäller empiriska satser ställs man inför likartade problem. Betrakta följande satser: (1) Sovjet och Kina är socialistiska stater, (2) Enbart Sovjet är en socialistisk stat, (3) Enbart Kina är en socialistisk stat, (4) Vare sig Kina eller Sovjet är socialistiska stater. Kriterierna kan väljas på ett sådant sätt att alla satser blir sanna, och de kan vara empiriskt sanna om man förutsätter det kriterium som valts. Det finns ingen motsägelse mellan satserna eftersom "socialistisk stat" betyder olika saker i alla fyra satserna. Att sedan ställa problemet om vilket val av kriterium som är sant eller falskt är, som jag ser det, helt poänglöst.

Satser i ideologier är ofta svårare att tolka än satser i mer avgränsade debatter. Vid debattanalys är det inte sällan möjligt att göra intentions-tolkningar av det som har sagts. Vid ideologianalys är detta vanligen omöjligt. Man måste göra en rimlighetstolkning, där man bestämmer sig för de kriterier som kan anses rimliga i ett visst sammanhang. Kravet på provbarhet i intentionen med en text ersättes med ett rekonstruerbarhetskrav, där man kan diskutera olika kriterier och olika tolkningar som en följd av olika kriterier. Många satser uttrycks i påståendeform i en ideologi, men det kan vara helt poänglöst att tolka satsen som ett påstående med sanningsvärde; den rimliga tolkningen bör kanske vara expressiv eller preskriptiv. "Sann frihet är frihet under lagen" heter det i Högers partiprogram 1956. Hur ser en icke trivial empirisk tolkning av

en sådan sats ut? Hur skall man kunna göra en hållbarhetsprövning av den?

Empiriska satsar i ideologier rymmer vanligen hela det samhällsvetenskapliga fältet och ligger vanligen också på en mycket hög generalitetsnivå. Att kräva av idéanalytikern att han skall göra en hållbarhetsprövning av alla sådana satsar är orimligt. Man kan möjligen kräva att idéanalytikern skall känna till samhällsvetenskapliga resultat i sammanhanget. Men å andra sidan är forskarsamfundet sällan överens i frågor som gäller makronivån. Debatter gäller ofta mer avgränsade frågeställningar, som gör det lättare att genomföra hållbarhetsprövningar.

För att relatera ideologins innehållsliga och funktionella sida till varandra, ser jag det som viktigast att klarlägga hur olika element hänger samman och hur denna struktur har förändrats över tiden. Denna struktur klarlägges bäst om man inriktar sig på kategorisering, semantiska och statistiska metoder. Därigenom kan man frilägga ideologins element i termer av begrepp, satsar och teman, beskriva dess struktur och förändring och därigenom lättare kunna relatera den innehållsliga sidan till den funktionella för att kunna göra förklaringar av olika slag. Hållbarhetsprövning och logisk analys bör spela en underordnad roll vid detta syfte med den innehållsliga analysen.¹⁷

§9. En avgränsning av begreppet ideologi bör, som jag ser det, ske på flera nivåer. Ideologin kan avgränsas funktionellt, den kan avgränsas som en del av medvetandestrukturen i samhället och den kan avgränsas i semantisk/logiska termer. Söderfeldts snäva ideologibegrepp bjuder på åtskilliga svårigheter. Han definierar ideologi i semantisk/logiska termer som enbart falska satsar och utesluter därmed sanna påståenden om verkligheten som en komponent i en ideologi. Det är ju vanligen så, att preskriptiva satsar bygger på flera empiriska satsar och då ställs man inför besvärliga problem. Hur många och vilka satsar skall vara falska för att den preskriptiva satsen skall vara ideologisk eller normativ/teoretisk i Söderfeldts termer? Kärnproblemet blir att ange det avgörande kriteriet för att bedöma om en preskriptiv sats är ideologisk eller något annat; det tycks vara svårt att finna ett sådant kriterium. En annan svårighet ligger i att tolka empiriska satsar i dessa sammanhang och göra hållbarhetsprövningar av dem, vilket jag nämnde i föregående paragraf. När det sedan gäller att avgöra när ett idésystem övergår från att vara

ideologi till att vara normativ teori, så ackumuleras de nämnda svårigheterna.

Söderfeldt menar vidare att vetenskapen och endast vetenskapen kan döma mellan idésystemen och han säger att "genom vetenskapen och endast vetenskapen kan det konstateras att ett visst handlande är riktigt eller felaktigt, vare sig det rör generella samhällsfrågor eller individuellt handlande". Här tycks Söderfeldt t.o.m. ha släppt sin tidigare förutsättning om givna värderingar. Om vetenskapen kan döma *mellan* idésystemen, då måste man väl också rimligtvis kunna döma mellan de värden som ingår i idésystemen.¹⁸

Ett mer fruktbart ideologibegrepp bör definieras på flera nivåer och vara av relativt vid karaktär för att ligga nära det allmänna språkbruket. Ett snävt semantisk/logiskt definierat ideologibegrepp erbjuder stora svårigheter och kan ha egendomliga konsekvenser.

§10. Sammanfattningsvis har jag i §§1–5 försökt visa att non-kognitivistiska värdesatsteorier är felaktiga när det gäller analysen av värdesatsers mening och jag har försökt visa att en del av de konsekvenser man antar följa av en non-kognitivistisk värdesatsteori förutsätter en spelregel om vetenskap som inte nödvändigtvis behöver kopplas samman med värdesatsteorier. I §6 har jag försökt visa att preskriptiva satsar inte blir avgörbara vid relativisering till mål. I §7 har jag sagt något om spelregler för vetenskap och samhällelig arbetsfördelning. I §§8–9 har jag sagt något om de värdeteoretiska resonemangens konsekvenser för den politiska idéanalysens innehållsliga sida. Vidare har jag jämfört debattanalys och ideologianalys i vissa avseenden och jag har också försökt att relatera ideologins element till olika metoder för idéanalys.

Noter

¹ Jag tänker då främst på inlägg av Leif Lewin, Björn Söderfeldt, Evert Vedung, mig själv och Gunnar Andrén i Statsvetenskaplig tidskrift som alla närmare berör värdefrågor.

² Därmed menar man vanligen Axel Hägerströms värdeteori 1907–12. Efter 1913 antar Hägerström att vissa värderingar kan vara falska. Se vidare Bo Peterssons avhandling om Hägerströms värdeteori.

³ Självt föreslår jag klassificeringen i Lindkvist 1974, s 162. Jag anser att uttrycket värdenihilism enbart borde användas som beteckning på Hägerströms värdeteori.

- ⁴ Andra konsekvenser som faktiskt har antagits, är (1) att av värdenihilismen följer en moralisk nihilism, (2) att av värdenihilismen följer att alla värderingar är lika berättigade och (3) att det är meningslöst att uttala några värderingar.
- ⁵ Se Söderfeldt, ss 255–59.
- ⁶ Se Häftet för Kritiska Studier 2–3/1969, s 35f.
- ⁷ Andrén tycks närmast ha missförstått Alfred Tarskis diskussion kring sanningsbegreppet. Vad Tarski gör, är att han anger ett kriterium på sanningsdefinitioners adekvans. Han säger att om X är ett namn eller en beskrivning på en godtycklig sats, p, så är X sann, om och endast om p. Andrén säger något helt annat; han säger att en fruktbar idé om sanning är att ett godtyckligt påstående "p", är sant om och endast om p. Det är antingen meningslöst eller trivialt, hur man nu vill tolka det. Se von Wright, s 166ff.
- ⁸ Se Söderfeldt s 255.
- ⁹ Se Lindkvist 1974, s 168–70, för en kritik av non-kognitivistiska värdesatsteorier och en kort framställning av Andersson/Furbergs värdesatsteori och s 162 för en jämförelse med kognitiva värdesatsteorier. Observera s 162, vänstra kolumnen, längst ner, står: "korrespondenssanningsbegreppet är inte tillämpligt på satsen av typen 'x är v'". Skall stå: "korrespondenssanningsbegreppet är tillämpligt på satsen av typen 'x är v'".
- ¹⁰ Se Andersson/Furberg, ss 47–52, 194.
- ¹¹ Se Hägerströms uppsats "Om pliktmedvetandet" i Socialfilosofiska uppsatser.
- ¹² Söderfeldt, s 260.
- ¹³ Se Bergström, s 76–78. Detta är en vanlig kritik av relativisering av preskriptiva satsen som mig veterligt inte har vederlagts.
- ¹⁴ Elzinga diskuterar en del sådana frågor och är speciellt intressant för diskussionen i Statsvetenskaplig tidskrift eftersom han behandlar Webers resonemang om värdeneutralitet och jämför det med en marxistisk uppfattning. Han belyser också Webers politiska roll på ett annat sätt än Lewin, s 439.
- ¹⁵ Andrén tycks vilja att statsvetare också skall åta sig att lösa agentproblem av typen "hur skall jag rösta". En elak tolkning av Andrén är att han vill att man vid statsvetenskapliga institutioner skall starta en sorts valterapeutiska kliniker dit folk kan gå och få råd om hur de skall rösta.
- ¹⁶ Lindkvist 1971, s 17–19.
- ¹⁷ Som exempel på innehållslig analys av partiideologier kan nämnas Olavi Borg, *Partiideologier*, i Jan

Magnus Jansson: Studier i finländsk politik, Falkenberg 1968, Fibiger, Bo, *Partipolitisk sprogbrug*, 1972, Helenius, Ralf, *The Profile of Party Ideologies*, Helsingfors 1969, Kjöllér, Klaus, *Väljeren och Partiprogrammene*, 1974, Tingsten, Herbert, *Den svenska socialdemokratins idéutveckling 1–2*, Stockholm 1967. För en genomgång av metoder, se framförallt O R Holsti, *Content Analysis for the Social Sciences and Humanities*, 1969.

¹⁸ Se Söderfeldt, ss 264–69.

Litteratur

- Andersson, Jan & Furberg, Mats, *Moral*, Stockholm 1971.
- Andrén, Gunnar, *En idéanalytisk dogm*, i Statsvetenskaplig Tidskrift 1/1975.
- Bergström Lars, *Objektivitet*, Stockholm 1972.
- Elzinga, Aant, *Objectivity and Partisanship in Science*, Report no. 55. 1973, Avdelningen för vetenskapsteori, Göteborg.
- Fjellström, Roger, *Anteckningar om positivism*, i Häftet för Kritiska Studier, 2–3/1969.
- Hägerström, Axel, *Socialfilosofiska uppsatser*, Stockholm 1966.
- Lane, Jan-Erik, *Leif Lewin, statskunskapen och demokratin*, Statsvetenskaplig Tidskrift 3/1972.
- Lewin, Leif, *Replik till Bryder och Söderfeldt*, i Statsvetenskaplig tidskrift, 4/1973.
- Lindkvist, Kent, *En undersökning av fem svenska politiska partiers principprogram*, (stencil), Statsvetenskapliga institutionen, Lund, 1971.
- Lindkvist, Kent, *Den vetenskapliga värderrelativismen*, i Statsvetenskaplig Tidskrift 3/1974.
- Petersson, Bo, *Axel Hägerströms värdeteori*, Linköping 1973.
- Söderfeldt, Björn, *Om verklighet och värde*, i Statsvetenskaplig Tidskrift 4/1973.
- Vedung, Evert, *Innehållslig och funktionell idéanalys*, i Statsvetenskaplig Tidskrift 1/1974.
- von Wright, G H, *Logik, filosofi och språk*, Stockholm 1965.

Översikter och meddelanden

Rationalitet och/eller självförverkligande – några reflexioner i anslutning till en aktuell debatt

Kriterier som "rationalitet" och "effektivitet" har länge stått i centrum för den organisationsteoretiska diskussionen, och de sätts ofta i relation till kriterier som "demokrati" och "självförverkligande". En mängd olika uppfattningar om förenlighet och prioriteringar mellan dessa kriterier har därvid utkristalliserats – uppfattningar som inte bara är av teoretiskt och filosofiskt intresse, utan som även har praktiska konsekvenser på grund av organisationsforskningens starka applikationsinriktning. Det kan därför vara värt att uppmärksamma när två av de mest kända organisationsteoretikerna, Chris Argyris och Herbert A. Simon, drabbar samman i en debatt kring dessa frågor i en av de största facktidskrifterna på detta område. Denna debatt illustrerar på ett utmärkt sätt två av de vanligaste ståndpunkterna i dessa frågor, och det är den som utgör utgångspunkten för följande reflexioner.

För att bättre klargöra argumenten och skillnaderna i de två ståndpunkter som Argyris och Simon representerar kan det vara lämpligt med en kort tillbakablick på den av Max Weber utformade begreppsapparat som båda författarna utgår ifrån, samt den i detta sammanhang intressanta idéhistoriska utvecklingen från denna. Därefter ska jag försöka ställa upp fyra alternativa möjligheter att se på den centrala frågeställningen i debatten mellan Argyris och Simon: Är det möjligt att integrera rationella och självförverkligande kriterier i applikationsinriktad organisationsteoretisk forskning? Ett av dessa synsätt kommer jag avslutningsvis att ta ställning och argumentera för.

I

Rationalitetsbegreppet fyller två funktioner hos Max Weber. I den ena funktionen, som vi kan kalla *reell rationalitet*; betecknar begreppet graden av faktisk målpåfyllelse i en social handling. Weber utgår därvid från ett antagande om teleologi eller målinriktning i mänskligt beteende. Följaktligen, ju mera rationell en handling är, desto lättare är det för en extern observa-

tör att förstå dess subjektiva mening för aktören. Weber skiljer på fyra typer av sociala handlingar, utifrån fyra olika typer av inriktningar av mänskligt beteende: ändamålsrationellt, värderationellt, affektivt och traditionellt handlande. Det ändamålsrationella handlandet är på ett tekniskt-instrumentellt sätt inriktat mot uppfyllandet av vissa individuella målsättningar, och det värderationella handlandet utgör ett självändamål utifrån vissa absoluta etiska eller moraliska värderingar. Det affektiva handlandet utgår däremot endast från vissa emotionella tillstånd hos aktören, och det traditionella handlandet bestäms av gammal vana. De två sistnämnda typerna ligger därför, enligt Weber, på gränsen till vad som kan kallas ett meningsfullt beteende. I rationalitetsbegreppets andra funktion, som vi kan kalla *formell rationalitet*, betecknar det den logiska rekonstruktion av ett rationellt beteende, som kan användas som ett teoretiskt hjälpmedel vid förklaring och förutsägelse av sociala handlingar. Weber inriktar sig egen empiriska analys på ändamålsrationalitet i sociala och ekonomiska organisationer, därför att detta är bäst åtkomligt med den kausala mål-medel analys som han har utformat. Med hjälp av detta vetenskapliga instrument ställer han sedan upp en formellt rationell strukturmodell, "den byråkratiska idealtypen", för förklaring och förutsägelse av reell organisatorisk ändamålsrationalitet i den speciella historiska situation han studerar (se Weber, 1947, kapitel 1 och 3, speciellt sid. 112–118; Gerth & Mills, 1948, kapitel 8).¹

II

Herbert A. Simon och den s.k. "Carnegie Tech"-skolan, inkluderande James G. March, Richard M. Cyert, Harold Guetzkow m.fl., gör samma avgränsningar och använder rationalitetsbegreppet i stort sett i samma betydelse som Weber. De talar emellertid om *effektivitet* när det gäller den reella ändamålsrationaliteten, medan de reserverar begreppet *rationalitet* för sin formella rationalitetsmodell. Dessutom ger de effektivitetsbegreppet karaktären av en snäv kostnads/intäcksrelation genom att endast utgå

ifrån renodlade företagsekonomiska målsättningar. De modifierar också Webers idealtypiska ansats och formulerar istället, genom ett reduktionistiskt teoribildningsförfarande, en mera realistisk – ”begränsat rationell” – organisatorisk beteendemodell. Man inriktar sig härvid på beslutsfattandet eller det administrativa beteendet i organisationer. Denna formella rationalitetsmodell, som härleds ur olika psykologiska kognitionsteorier, används sedan till att ställa upp praktiska organisationsstrukturella rekommendationer i byråkratisk riktning som uppfyller de företagsekonomiska effektivitetskriterierna. Dessa praktiska organisationsprinciper är av samma allmängiltiga och ovillkorliga typ som de tidigare ”Scientific Management” och ”Administrativa” skolorna ställt upp utifrån huvudsakligen praktiska och suntförnuftsmässiga överväganden. Denna ovillkorlighet, som tar sig uttryck i generella och i alla situationer applicerbara principer, brukar kritiserats för att den innebär en *sluten systemsyn* (se Simon, 1947, 1957, kapitel 14 och 15; March & Simon, 1958).²

III

”Human Relations”-skolan, inkluderande sådana namn som Chris Argyris, Fredric Herzberg, Rensis Likert och Douglas McGregor, uppstod som en reaktion mot den ensidiga inriktningen på ändamålsrationella beteenden och överväganden, i synnerhet den snävt företagsekonomiska innebörd dessa aspekter fått, inom organisationsteorin. Resultatet har emellertid blivit en lika ensidig inriktning på affektiva och värderationella aspekter och en lika *sluten systemsyn*. De utgår från affektiva och värderationella kriterier som *demokrati* och *självförverkligande* och ställer sedan upp praktiska organisationslösningar som ska uppfylla dessa kriterier i alla tänkbara situationer. De använder sig härvid av en formellt ”rationell” beteendemodell, som är reduktionistiskt uppbyggd utifrån olika motivationsteoretiska överväganden och som leder till praktiska rekommendationer av flexibla och organiska organisationsstrukturer. De har också i ”försäljnings-syfte” försökt visa att deras organisatoriska rekommendationer har en positiv inverkan även på tekniska och ekonomiska målsättningar. ”Human Relations”-skolan har, liksom deras efterföljare inom den s.k. ”Organisationsutvecklingsrörelsen”, kritiserats för sin slutna systemsyn och för att de i samband med den praktiska applikationen använder sig av motivationsteorier på ett klichéartat och manipulativt sätt som endast leder till konserverande skenlösningar (se Argyris, 1964; Likert, 1962; McGregor, 1960).³

IV

Chris Argyris vill nu i en artikel försöka få till stånd en

integration mellan de synsätt som representeras av ”Carnegie Tech”-skolan respektive ”Human Relations”-skolan. Han kritiserar Simons ensidiga inriktning på ändamålsrationellitet, och han menar att dennes teoretiska modell blivit alltför snäv till följd av detta. De praktiska applikationerna av dessa teorier har också lett till omänskliga och odemokratiska organisationslösningar. Argyris kritiserar dock inte ”Carnegie Tech” skolans rationalitetstänkande som sådant, utan menar bara att deras ändamålsrationella överväganden måste *utökas* med ”Human Relations”-skolans affektiva och värderationella överväganden. Alla dessa kriterier hänger samman, menar Argyris, och en liknande utökning av Simons kognitiva rationalitetsmodell med olika motivationsteoretiska inslag skulle därför leda till praktiska organisationslösningar med en högre reell rationalitet i alla avseenden – även i ”Carnegie Tech”-skolans snäva företagsekonomiska betydelse. Argyris försöker uppmuntra till en teoretisk utveckling i denna riktning, men ger inga konkreta riktlinjer för hur detta ska gå till. Han håller emellertid hela tiden fast vid den slutna systemsyn som ”Carnegie Tech”-skolan och ”Human Relations”-skolan har gemensam (Argyris 1973a, 1973b).

V

Inom den del av organisationsforskningen som övergått till en mera situationsvillkorlig *öppen systemsyn* och en därtill anpassad kontextuell vetenskaplig strategi, har det emellertid skett en betydande teoretisk utveckling i denna riktning. Jag ska därför försöka logiskt renodla och kritiskt granska några olika inställningar till denna integrationsproblematik och dess praktiska konsekvenser utifrån den öppna systemteoretiska organisationslitteraturen. I detta sammanhang ska jag också ta upp Simons svar på Argyris’ kritik och uppmaning till teoriutveckling.⁴

1. Den vanligaste ståndpunkten bland moderna organisationsteoretiker innebär en *öppen systemsyn* när det gäller de ändamålsrationella kriterierna, kombinerad med en *sluten systemsyn* när det gäller de affektiva och värderationella kriterierna. Detta innebär att de ändamålsrationella kraven på organisationsutformningen betraktas som varierande mellan olika situationer: komplexa situationer kräver strikta byråkratiska organisationer, medan dynamiska situationer kräver flexibla organiska lösningar. Man utgår då också från andra målsättningar än enbart företagsekonomiska. De affektiva och värderationella kraven är däremot generella och anknyter till ”Human Relations”-skolans överväganden. Detta ger en tillfällig överensstämmelse mellan de olika kraven i en dynamisk och osäker situation, där de ändamålsrationella övervägandena leder fram till samma organiska organisationslösningar

som de affektiva och värderationella övervägandena kräver. I övriga situationer kan en integration mellan kraven endast åstadkommas genom olika kompromisser, där de affektiva och värderationella kraven i form av restriktioner tvingar fram modifieringar av de organisatoriska rekommendationer som de ändamålsrationella kriterierna leder till. Dessa restriktioner utgörs dock av samma tvivelaktiga klyschor som "Human Relations"-skolan kritiserats för (se t.ex. Burns & Stalker, 1961; Thompson, 1967, del 2; Ramström, 1969, kapitel 1, 7 och 8).

2. Simon intar en mera ovanlig ståndpunkt när han bemöter Argyris' kritik. Han vidhåller sin slutna systemsyn när det gäller de ändamålsrationella kriterierna, men kombinerar denna med en öppen systemsyn när det gäller de affektiva och värderationella kriterierna. Detta innebär att han betraktar de ändamålsrationella kraven på organisationsutformningen som generella och i enlighet med "Carnegie Tech"-skolans snäva företagsekonomiska tolkning, medan han ser de affektiva och värderationella kraven som varierande mellan olika situationer: ju mindre organisationen kräver av individen, desto mindre kräver individen av organisationen, och tvärt om. Detta ger en tillfällig överensstämmelse mellan de olika kraven i en komplex men säker situation, där de affektiva och värderationella övervägandena antas leda fram till relativt blygsamma krav på inflytande och självförverkligande. I övriga situationer kan emellertid en integration ske genom olika kompromisser, där de ändamålsrationella kriterierna framtingar anpassningar av de affektiva och värderationella kraven. Eftersom han tror att en sådan anpassning oftast kommer till stånd i praktiken, ser Simon inget behov av att rekonstruera eller utvidga sin teori i enlighet med Argyris' rekommendationer. Denna argumentation överensstämmer på det organisatoriska mikroplanet med den argumentation som president Nixon brukade använda på det samhällliga makroplanet. Den villkorliga behovsteori som den bygger på är vetenskapligt tveksam, vilket Argyris visar i sin följande kontrareplik, och prioriteringen mellan kraven är dessutom politiskt reaktionär och diskriminerande. Den tekniska och ekonomiska utvecklingen sätt i första hand, och de individer som inte är tillräckligt starka och anpassningsbara slås ut (Simon, 1973a, 1973b; se också Argyris, 1973b).

3. En tredje mera vanlig inställning till integrationsproblematiken innebär en öppen systemsyn såväl när det gäller de ändamålsrationella kriterierna som när det gäller de affektiva och värderationella, och dessutom ett antagande om harmoni mellan kriterierna: de olika rationella lösningarna samvarierar via målformuleringsprocesser i olika situationer. De starka ändamålsrationella krav som ställs på organisationsutformning-

en i komplexa och säkra situationer är förenliga med de svagare affektiva och värderationella krav som man antar aktualiseras i dessa situationer, och de svagare ändamålsrationella krav som man tvingas till i dynamiska och osäkra situationer är förenliga med de starka affektiva och värderationella kraven som då ställs. Det sker en perfekt anpassning av målformuleringen i organisationen till de rådande situationsförhållningarna, och någon konflikt mellan kriterierna aktualiseras därför aldrig – varken i teorin eller dess praktiska applikation. Detta är ett bitvis illusoriskt resonemang, en renodlad teoretisk abstraktion, som dock i vulgär form brukar användas av Eric Rhenman och Svenska Arbetsgivareföreningen för att under vetenskaplig täckmantel legitimerar existerande maktförhållanden och målsättningar i organisationer. Förutom att man därvid bygger på samma tvivelaktiga och reaktionära teori om de affektiva och värderationella kravens villkorlighet som Simon åberopar, så bortser man också avsiktligt ifrån rådande imperfektioner i den organisatoriska anpassningsprocessen som beror på sådana saker som olikheter i makt, inflytande, utbildning, information m.m. (se t.ex. Cyert & March, 1963, kapitel 3; Lawrence & Lorsch, 1967, speciellt sid. 17–18; Rhenman, 1964).⁵

VI

Ingen av de hittills presenterade inställningarna till frågan om en integration mellan rationella och självförverkligande kriterier inom organisationsforskningen har befunnits speciellt tillfredsställande. De har samtliga kunnat allvarligt kritiserats, både utifrån vetenskapliga och praktiska utgångspunkter. Jag ska emellertid, avslutningsvis, försöka skissera en fjärde ståndpunkt som inte lider av dessa svagheter, och som jag personligen ansluter mig till.

4. Denna ståndpunkt innebär en öppen systemsyn såväl när det gäller de ändamålsrationella kriterierna som när det gäller de affektiva och värderationella kriterierna, men inget harmoniantagande. Istället ett antagande om ett komplicerat samspel mellan de olika kriterierna i olika situationer och efter olikartade och icke-jämförbara dimensioner. Detta innebär att någon integration mellan de ändamålsrationella och de affektiva-värderationella kriterierna knappast är möjlig – om den sker i praktiken är den en ren tillfällighet. Någon sådan integration är det framför allt *inte önskvärdt* att organisationsteoretiker försöker åstadkomma. Den organisationsteoretiska forskningen bör explicit begränsa sina praktiska rekommendationer till de ändamålsrationella aspekterna, som man har utvecklade vetenskapliga instrument för att analysera. Normativa överväganden rörande de affektiva och värderationella aspekterna bör däremot inte överlåtas till organisa-

tionsteoretiker. Det kan få allvarliga praktiska konsekvenser, som man kan se av de organisationslösningar som framkommit ur de tidigare återgivna synsätten. Dessa affektiva och värderationella krav måste bevakas på annat håll och med andra medel: politiska och fackliga medel av olika slag i den konkreta situation där lösningarna ska appliceras. Dessutom är det ur forskningsstrategisk synpunkt nödvändigt att utmönstra vissa aspekter för att kunna utföra en någorlunda ingående vetenskaplig analys. En sådan avgränsning behöver dock inte innebära en avskärmning från samhället och individerna och de krav som dessa ställer på organisationsutformningen. Tvärtom bör organisationsforskarna noggrant och explicit betona att samtliga dessa aspekter måste beaktas vid den praktiska applikationen av deras teorier. De bör klargöra att deras rekommendationer endast bygger på ändamålsrationella överväganden, och att affektiva och värderationella – och kanske till och med traditionella – överväganden måste komma in i samband med den praktiska organisationsutformningen.

Denna sistnämnda ståndpunkt bygger på en mera nyanserad och komplex, och förmodligen också mera realistisk, uppfattning om affektiva och värderationella krav på organisationer. Den innebär att organisationsforskare inte försöker fuska i teorier om mänskliga behov och värderingar genom att baka in sådana krav i de organisationsteoretiska övervägandena, men att man visar medvetenhet om dem och betonar deras vikt vid den praktiska organisationsutformningen. Detta är sannolikt också en av avsikterna bakom Webers betendetyptologi – att klart visa att ändamålsrationalitet endast är en aspekt av många att ta hänsyn till vid bedömningen av olika organisationslösningar. Min ståndpunkt innebär därför i realiteten en återgång till Max Weber och hans strikta analytiska avgränsning och uppdelning av olika aspekter av socialt handlande.⁶

Runo Axelsson

Noter

¹ Det finns många olika och ibland motstridiga tolkningar av Weber i den organisationsteoretiska och sociologiska litteraturen. Min tolkning ansluter sig närmast till Heiskanen (1967, kapitel 4) och Lane (1974).

² Denna vetenskapliga strategi har kritiserats av bl. a. Heiskanen (1967, kapitel 5), Krupp (1961, kapitel 6 och 9) och Storing (1962). Se även Axelsson (1973). Senare arbeten inom "Carnegie Tech"-skolan har dock kommit ifrån en stor del av denna kritik, och närmast sig en mera öppen systemsyn, se t.ex. Cyert & March (1963).

³ För en mera fullständig kritik av "Human Relations"-skolan, se t.ex. Gustavsen (1972, kapitel 5), Krupp (1961, kapitel 3) och Perrow (1972, kapitel 2 och 3).

⁴ I motsats till Heiskanen (1967) tror jag inte att kontextuella organisationsteorier som bygger på en öppen systemsyn är mindre applikationsinriktade och har färre praktiska konsekvenser än de reduktionistiska teorierna som bygger på en sluten systemsyn. En utförlig kritik av Heiskanens ståndpunkt återfinns hos Lane (1975).

⁵ För en välformulerad kritik av detta synsätt och dess användning i företagsdemokratiska sammanhang, se Therborn (1966). Se även Karlsson (1969, kapitel 5–7).

⁶ Detta synsätt har Lennart Rosenberg och jag försökt att tillämpa i det forskningsprojekt kring universitetssorganisatoriska problemställningar som vi bedriver, se Axelsson & Rosenberg (1974a, 1974b). Ett liknande synsätt förespråkas även av Thorsrud (1970, 1971).

Referenser

- Argyris, C., 1964, *Integrating the Individual and the Organization*, New York: John Wiley & Sons.
- Argyris, C., 1973a, "Some Limits of Rational Man Organizational Theory", *Public Administration Review*, No 3.
- Argyris, C., 1973b, "Organization Man: Rational and Self-Actualizing", *Public Administration Review*, No 4.
- Axelsson, R., 1973, "The Economic Postulate of Rationality: Some Methodological Views", *Swedish Journal of Economics*, No 3.
- Axelsson, R. & L. Rosenberg, 1974a, "University Organization in Transition", Umeå: Avd för företagsekonomi (mimeo).
- Axelsson, R. & L. Rosenberg, 1974b, "Organizational Development in a University Organization", Umeå: Avd för företagsekonomi (mimeo).
- Burns, T. & G. M. Stalker, 1961, *The Management of Innovation*, London: Tavistock.
- Cyert, R. M. & J. G. March, 1963, *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Gerth, H. H. & C. W. Mills, 1948, *From Max Weber: Essays in Sociology*, London: Routledge & Kegan Paul.
- Gustavsen, B., 1972, *Bedriftsorganisasjon – alternative modeller*, Oslo: Tanum.
- Heiskanen, I., 1967, *Theoretical Approaches and Scientific Strategies in Administrative and Organizational Research*, Helsinki: Commentationes Humanarum Litterarum.

- Karlsson, L.-E., 1969, *Demokrati på arbetsplatsen*, Falköping: Prisma.
- Krupp, S. R., 1961, *Pattern in Organization Analysis*, New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Lane, J.-E., 1974, "Two Kinds of Means-Ends Contexts: On the Use of the Means-Ends Terminology in Weber, Parsons and Simon", *Scandinavian Political Studies*.
- Lane, J.-E., 1975, "Om Heiskanens metodologiska studie", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, No 1.
- Lawrence, P. A. & J. W. Lorsch, *Organization and Environment*, Boston: Harvard University Press.
- Likert, R., 1962, *The Human Organization*, New York: McGraw-Hill.
- March, J.G. & H. A. Simon, 1958, *Organizations*, New York: John Wiley & Sons.
- McGregor, D., 1960, *The Human Side of Enterprise*, New York: McGraw-Hill.
- Perrow, C., 1972, *Complex Organizations*, London: Scott, Foresman and Company.
- Ramström, D., 1969, *Systemplanering*, Stockholm: Almqvist & Wicksell.
- Rhenman, E., 1964, *Företagsdemokrati och företagsorganisation*, Stockholm: Norstedts.
- Simon, H. A., 1947, *Administrative Behavior*, Glencoe: The Free Press.
- Simon, H. A., 1957, *Models of Man*, New York: John Wiley & Sons.
- Simon, H. A., 1973a, "Organization Man: Rational or Self-Actualizing", *Public Administration Review*, No 4.
- Simon, H. A., 1973b, "Rational and/or Self-Actualizing Man", *Public Administration Review*, No 5.
- Storing, H.J., 1962, "The Science of Administration", *Essays on the Scientific Study of Politics* (ed. Storing, H. J.), New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Therborn, G., 1966, "Herr Rhenmans omvälvning av vetenskapen", *En ny vänster* (red. Therborn, G.), Skara: Rabén & Sjögren.
- Thompson, J. D., 1967, *Organizations in Action*, New York: McGraw-Hill.
- Thorsrud, E., 1970, "Policy-Making as a Learning Process", Oslo: Arbeidsforskningsinstituttene (mimeo).
- Thorsrud, E., 1971, "Strategi for forskning og sosial forandring i arbeidslivet", *Demokratiseringsprosessen i arbeidslivet* (red. Herbst, P. G.), Oslo: Universitetsforlaget.
- Weber, M., 1947, *The theory of Social and Economic Organization*, (éd. Henderson A. M. & T. Parsons), New York: Oxford University Press.

Amerikanska mellanval: vad betydde Watergate?

I. Inledning

Kastningarna i amerikansk politik är legio. 1964 demokratisk storseger, 1966 stark republikansk återhämtning, 1968 Nixons återkomst, 1970 demokratisk samling, 1972 Nixons förkrossande seger och nu 1974 ett betydande republikanskt nederlag. Men partisystemet är, som åtskilliga gånger betonats i dessa översikter, stabilt. Det har tålt flera hårda attacker från försök att skapa s.k. tredjepartier. Profetior av innebör att det ena eller andra partiet efter ett kraftigt nederlag som t.ex. republikanernas 1964, skulle dö sotsdöden har alla visat sig vara felaktiga.

Det gick efter Richard Nixons storseger 1972 att skriva en valkommentar utan att nämna ordet Watergate (StvT 1973:2 s. 113–124). Det var många som gjorde det. Trots att det idag förefaller helt obegripligt var det inte onaturligt. Watergate spelade knappast alls någon roll i kampanjen. Men inte långt efter valet började den affär att rullas upp, som sedan efter lång kamp skulle leda till Nixons avgång och det republikanska bakslaget i 1974 års mellanval. Nu är det väl en del som tänker att republikanerna är slut, att Watergate definitivt avslöjat dem. Men man hör inte utåt så mycket av den varan. Ty republikanerna är nog inte det enda parti som får lida för Watergate. Den affärens konsekvenser sträcker sig åtminstone enligt den allmänna uppfattningen längre än så. Det finns anledning att i denna översikt söka något diskutera Watergates efterskörd. Trots att vid det här laget de flesta förmodligen är mycket trötta på denna eviga historia, förblir den säkert ett känt inslag i amerikansk historia.

II. Valkampanjen

Säkert är valkampanjen inför 1974 års mellanval i viss mening en av de längsta som förekommit. Ty den kan sägas ha varat ända från vårvintern 1973 till valet. Orsaken härtill var just Watergate, som ganska snart efter Nixons stora seger i 1972 års presidentval allt flitigare började dyka upp i pressen. Det hade förekommit en hel del publicitet redan före 1972 års presidentval. Men denna publicitet hade inte på något märkbart sätt kommit att påverka själva valkampanjen. Reportrar som i TV frågade ut väljarna om Watergate, fick överraskande och skrämmande nog ofta svar av innebörd att det var sådant som man kunde vänta sig av alla politiker. "They are all crooks".

Om detta nu verkligen vore något slags genomsnitt av hur man i USA ser på politikerna skulle ju den skola tydligen ha rätt som hävdar att ett lågt valdeltagande i demokratierna – och särskilt i USA – är bra. Ty annars skulle det bli en alltför markant vridning i högerriktad riktning genom att mot demokratin latent

fientliga eller misstänksamma personer skulle rösta. De skulle rösta på extremister av olika slag, eftersom de saknar en nyanserad information och bild av hur politiken fungerar. I så fall vore det mycket låga valdeltagandet, ca 38 procent, i 1974 års mellanval – det lägsta sedan 1946 – snarast en fördel. Men det är nog inte hela sanningen och det finns anledning att påpeka att valdeltagandet inte i något mellanval efter kriget legat högre än 45 procent; genomsnittet torde ligga vid 41 à 42 procent. Själva svängningen är alltså i detta avseende måttlig även om deltagandet med europeiska mått mätt är mycket lågt.

Richard Nixon kunde fortsätta sin valkampanj inför 1972 års presidentval ostörd av Watergate. Den osänolike pressekreteraren Ziegler kunde säga att detta var ett uselt inbrott av tredje klassens tjuvar och alltså skämta bort det. Nixons övetag över McGovern var hela tiden så enormt att det hade behövts mycket kraftiga svängningar för att överbrygga det. En snabb upp- och nedgång var inte möjlig. Processen skildras i de båda Washington-Post-journalisterna Bob Woodward och Carl Bernsteins "All the President's Men" (1974). Sakuppgifterna och misstankarna kunde byggas på först bit efter bit. Och då hela sanningen endast gradvis uppenbarades för det amerikanska folket kunde Nixon ta sig igenom valet utan att på minsta sätt skadas av affären och den publicitet som ägt rum.

Men snart nog skulle snöbollen börja rulla fortare. På vårvintern 1973 började Nixons försvar att knaka något. Den man som i november 1972 befunnit sig i den bästa av alla världar, som hade åstadkommit en dramatisk förbättring av det internationella läget och vunnit en jordskredsseger, som hade åstadkommit en "ny majoritet" i amerikansk politik av center-högerkaraktär, började vackla. Den taktik som han från början tydligen bestämt sig för, att endast ge efter bit för bit, medförde att hela affären blev en enda lång valkampanj där demokraterna gladdes och republikanerna skruvad sig alltmera oroligt.

Man kan endast spekulera i vad som skulle ha hänt om Nixon genast efter den första publiciteten och innan den s.k. cover-up-verksamheten tog sin början, skulle ha sagt att han tog på sig skulden för ett oförsvarbart ingrepp av hans alltför nitiska medarbetare i återvalskommittén och lovat att avskeda dessa personer. Säkert skulle hans ursäkt ha godtagits av väljarna. Säkert skulle han då ha suttit kvar i orubbat bo och hans parti inte fått för hans skull utstå allehanda förömlampningar och förödmjukelser. Taktiken var huvudlös och visar bara vilken typ av moral som Nixon låter bestämma sitt handlande – och tydligen låtit göra ända sedan han debuterade i politiken på 1940-talet. Det visar också att hans medarbetare, nu dömda för allehanda brott i samband med Watergateaffären, hade

mycket litet kontakt med verkligheten och framför allt den politiska verkligheten. De huvudsakligen förutvarande reklammännen Haldeman, Erlichman, Ziegler, Magruder m.fl. levde inte i en politiskt förankrad värld och uppmuntrade Nixon att ge sig hän åt drömmier.

En olycka kommer sällan ensam. Inte nog med att Nixon alltmera tvingades ägna sin tid åt att s.a.s. sopa igen spåren efter sopandet i Watergateaffären. Hans vicepresident visade sig vara en enkel skojarare och fick avgå. Oljekrisen kom. I och för sig borde dessa båda ting ha varit nog för att skapa svårigheter för Nixon och ge republikanerna en minnesbeta i 1974 års mellanval. Men de kom egendomligt nog bort. Agnew visade sig vara en mutkolv, som fått sedan länge s.k. kick-backs från olika entreprenörer i hemstaten Maryland. Men Nixon fann sig snart och utsåg den garanterat hederlige Gerald Ford till ny vicepresident enligt 25:e tillägget till författningen. Oljekrisens verkningar kunde man ju skylla på andra, främst på Israel och arabstaterna. Nixon med sina utmärkta förbindelser med särskilt Sadat kanske vore mannen att ordna upp denna sak, som när allt kom omkring nog inte betydde så mycket för amerikanen i gemen.

Nixons position försämrades alltmera under 1974 i takt med att avslöjandena droppvis kom ut i senatens undersökningsutskott och vid de olika rättegångarna mot de förutvarande medarbetarna. In i det längsta höll Nixon på att han skulle "fight it out" och hoppas på att även om representanthuset skulle fälla honom i riksriksrättsåtalet, senaten i alla fall inte skulle våga ta steget ut i det första riksriksrättsåtalet sedan 1868. Det skulle varit ett mycket stort steg för senaten att ta, att med två tredjedels majoritet avsätta en president som in i det sista, dock mot alltmera uppenbara bevis, hävdade att han var oskyldig, att han inte vetat om hur hans medarbetare sökte dölja inbrottsförsöket osv. Det slutgiltiga fallet började nog när den s.k. lördagsmassakern inträffade då Nixon avskedade den särskilde åklagaren Cox och hela justitiedepartementets ledning avgick i protest. Om inte förr tog då det amerikanska etablissemanget sin hand från Nixon. Han hade gått för långt och gett sig på dettas egna medlemmar. Det var i oktober 1973. Men Nixon höll ut ända till augusti året därpå.

Följden av dessa händelser blev att valet 1974 inte föregicks av någon valkampanj i traditionell mening. Republikanerna, utom de som i det längsta trodde på Nixon, hade intet att slåss för. De måste dock vara försiktiga, allteftersom de märkte att motståndet i nationen växte. Nixons alltmera försvagade ställning åtföljdes under 1974 av en allt klarare nedgång i den ekonomiska aktiviteten i landet. Valkampanjens egentliga avsnitt efter sommaruppehållet blev egentligen en kamp som demokraterna kunde vinna utan att ta hän-

derna ur fickan. Teman gav sig själva: Watergate men framför allt klart försämrade ekonomi. Mot denna kunde inte Ford göra mycket; han inskränkte sig till att varna för att en alltför stor demokratisk majoritet i kongressens båda hus vore farlig. Den skulle vara särskilt farlig för avspänningen eftersom den skulle hota den inrikespolitiska basen för den administration som framför allt identifierades av avspänningspolitiken mellan supermakterna. Men detta argument var inte särskilt välbetänkt och vändes snart mot republikanerna själva; det var för grovt för att gå hem. När det gällde den ekonomiska utvecklingen var det naturligtvis litet svårt för Ford att förneka att den var otillfredsstillande. Följden blev att den enda intressanta faktorn blev hur stor den demokratiska segern skulle bli – och valdeltagandet.

III. Valresultatet

Amerikanska mellanval innebär ju att hela representanthuset med sina 435 medlemmar, 1/3 av de 100 senatorerna och ca 1/3 av guvernörsposterna nyväljes. Dessutom flertalet delstatslegislaturer (en del stater har en kammare, en del två, andra tvååriga mandatperioder, andra åter treåriga etc), otaliga lokala ämbeten av alla slag, som domare, sheriffer o.d. Resultatet av 1974 års mellanval blev en klar demokratisk seger på alla håll, i alla stater, på alla nivåer, i alla yrkes- och etniska grupper. I representanthuset vann man 43 mandat och har nu 291 mot republikanernas 144. Den majoriteten är så stor att även om normalt återhållsamma demokrater främst från sydstaterna skulle vara benägna att backa upp administrationen i centrala inrikespolitiska avseenden, torde en klar demokratisk majoritet kunna uppdrivas. Valet har också medfört en kraftig förnyring av huset med nya ledamöter.

Det som kanske i detta sammanhang är av speciellt intresse är att den trend som under de senaste tio åren varit klart märkbar, nämligen det republikanska framträngandet i södern, synes ha hejdat. Förändringen är i åtskilliga avseenden den största som ägt rum sedan Lyndon Johnsons berömda jordskredsseger 1964. Använder man 1902 som basår har mellanvalen medfört en genomsnittlig förlust för partiet vid makten i Vita Huset på 34 platser. Utgår man från 1950 blir genomsnittet bara 26. Förlusten 1974 överträffar således genomsnittet markant, dock utan att vara rekordbetonat. 1958 vann demokraterna 50 platser, 1966 republikanerna 47 för att ta ett par exempel från senare tid.

Intressantare och kanske ändå av större betydelse är att demokraternas majoritet i senaten ökat från 57–43 till 60–39; striden om senatsplatsen i New Hampshire är ännu inte avgjord och torde väl leda till omval, då flera omräkningar lett till helt olika resultat. Demokra-

terna vann fyra platser från republikanerna, i Colorado, Florida, Kentucky och Vermont, medan man förlorade en plats till dessa senare i Nevada. I Colorado vann George McGovernns förre kampanjchef Gary Hart över gamle republikanske Nixonanhängaren Peter Dominick med 58 procent mot 40 för Dominick och 2 procent till en tredje kandidat. I Florida hade Nixons försvarare i Watergateutskottet Edward Gurney tvingats avgå på grund av oegentligheter och hans efterträdare som republikansk kandidat, Jack Eckerd, hade ingen chans mot demokraten Richard Stone och en tredjepartikandidat, John Grady. I Kentucky förlorade den sittande republikanske senatören Marlow Cook mot statens demokratiska guvernör Wendell Ford med 47 procent av rösterna mot 53. Slutligen tog demokraterna en plats i Vermont, där den gamle republikanske veteranen George Aiken – känd för sitt oberoende – på grund av åldersskäl dragit sig tillbaka; den nye demokraten Patrick Leahy vann över republikanen Richard Mallery mycket knappt. Den republikanska segern i Nevada vanns av förre guvernören Paul Laxalt; denne besegrade demokraten Harry Reid, som ställde upp istället för sittande partivännan Alan Bible.

Av andra mera uppmärksammade val kan noteras att den person, guvernören Dale Bumpers, som slagit ut gamle veteranen William Fulbright som demokratisk kandidat i Arkansas, vann med över 84 procent av rösterna, Jacob Javits från New York återvaldes i en strid mot Lyndon Johnsons förutvarande justitieminister, den liberale demokraten Ramsay Clark. Det kan också noteras att två republikanska senatorer, Robert Dole, Kansas och Richard Schweiker, Pennsylvanien, som inte stött Nixon i Watergateaffären, omvaldes utan större svårigheter. Vad som påpekats i olika kommentarer till valet är att flera av nykomlingarna i senaten är en ganska ung och imponerande grupp som Dale Bumpers, John Glenn, Gary Hart och Patrick Leahy, de båda senare 36 respektive 34 år gamla. Det synes rimligt att anta att senaten efter årsskiftet kommer att förete en något mera liberal prägel än förut. Demokraterna har inte uppnått någon 2/3 majoritet som man ett tag kanske i en del kretsar hoppades, än mindre den ställning man hade efter alla tiders största demokratiska jordskred, 1936 med 76 platser mot 16 republikaner. Men likafullt har man både personellt och numerärt stärkt sin ställning.

Om man vänder blicken mot guvernörsresidensen, kan först konstateras att demokraterna vann 5 platser och nu kontrollerar 37 av dessa poster. De anses traditionellt vara av mycket stor betydelse, då guvernörerna har kontroll över de enda effektiva partiapparater som fungerar mellan presidentvalet, nämligen de delstatliga. Demokraterna vann nio stater, Arizona, Cali-

fornien, Colorado, Connecticut, Massachusetts, New York, Oregon, Tennessee och Wyoming. De förlorade tre till motståndarna, Kansas, Ohio och Sydcarolina och en till en oberoende kandidat, Maine. Tre viktiga segrar vann man i Californien, där före guvernören Edmund Browns son med samma namn, vann över republikanen Houston Flournoy, i Massachusetts där sittande republikanske guvernören Francis Sargent fick stryka på foten för demokraten Michael Dukakis och i New York där ett sextonårigt republikanskt välde bröts genom Hugh Careys seger över sittande guvernören Malcolm Wilson; denne hade utnämnts till sitt ämbete då Nelson Rockefeller tidigare under året avgick i förtid. Republikanerna hade vidare framgångar i två av de största staterna. I Ohio besegrades sittande demokratiske guvernören John Gilligan, medan William Millikan i Michigan försvarade sin plats mot demokraten Sander Levin. Demokraterna kontrollerar nu alla andra av de tio stora staterna, som betyder mycket i avseende på elektorsröster till presidentvalet o.d. Detta säger en del om de relativa styrkeförhållandena.

IV. Valets innebörd

Av vad som hittills sagts får man lätt intrycket att mellanvalen framför allt inneburit en mycket stark demokratisk framgång. Det är givetvis också fallet. Det har man bl.a. fått klart för sig också i de kretsar, där man efter 1972 års presidentval hävdade att nu hade republikanerna definitivt brutit upp den gamla demokratiska koalitionen av städernas liberaler, etniska minoriteter och söderns konservativa väljare och fått till stånd ny majoritet av förstädernas missnöjda medelklass och arbetarna. Nixons nya majoritet visade sig vara ett mera tillfälligt fenomen, trots att man ägnat åtskillig aktivitet åt att bevisa att det var fråga om en trend som kommit för att stanna. Den gamla demokratiska koalitionen har åter visat en enastående stabilitet och sanningshalten i det gamla talesättet att när det är dåliga tider röstar man demokratiskt. Nixons seger 1972 var en seger för Nixon men inte för hans parti – det påpekades redan i föregående översikt.

Många tvivlar på stabiliteten i denna "onaturliga" koalition. Richard Goodwin – på sin tid medlem av John Kennedys s.k. irländska maffia – hävdar (New Yorker 9 december) att det som höll den samman, framför allt synen på det utrikespolitiska läget, kan inte göra samma tjänst efter Vietnamkriget; det visar de helt olika synen på avspänningspolitiken som partiet hyser. Härtill kommer enligt Goodwin att de ekonomiska intressen som skapade sammanhållningen under Roosevelts New Deal-era inte heller förenar längre. Söderns konservativa är misstänksamma mot sina partibröder i norr, olika löntagargrupper och etniska

minoriteter ser varandra som konkurrenter. Härtill kommer att intressena inte som på 1930-talet riktas enbart mot ekonomisk tillväxt, utan också mot miljö konsumentupplysning m.m. Goodwins analys är intressant och innehåller åtskilligt av sanning. Men Goodwin förbiser helt traditionens roll vid valet av parti. Den är avsevärd och även om en viss uppläckring skett i partisammanhållningen på presidentvalsnivå har den inte haft några ännu varaktiga effekter på andra nivåer, vid val till representanthus, senat o.d.

Men var då valet ett val endast eller ens väsentligen för demokraterna? Nej, har de flesta bedömare sagt, det var ett val mot Watergate och mot politikerna. Det låga valdeltagandet är självfallet oroande som ett uttryck för en kanske växande apolitisk inställning. Visserligen brukar amerikanerna ha ett mycket lågt valdeltagande jämfört med Västeuropa, men så lågt som 38 procent kan omöjligt anses tillfredsställande ens med amerikanska mått och kan väl delvis ses som en reaktion mot politikens mindre snygga sidor. Det är i och för sig inte obegripligt om efter mera än två års oupphörligt diskuterande om Watergate, man bland väljarna känner en viss leda vid politikerna, kanske vid politik över huvud. En sådan känsla kan bli desto mera påtaglig om man samtidigt upplever en relativt besvärlig ekonomisk kris i det egna landet och i västvärlden överhuvudtaget. (I mycket livliga valstrider som t.ex. Lyndon Johnsons och Barry Goldwaters presidentvalskampanj (vid dessa har valdeltagandet regelbundet varit 15–20 procent högre) 1964 uppgick inte valdeltagandet till mera än ca 60 procent. Som ovan sagts har det vid mellanvalen alltid legat lågt.)

Man har redan haft tillfälle att konstatera att många av de nya ansikten som valts in i representanthuset såväl som i senaten synes företräda delvis en annan typ av politiker än den gamla. (En förnyelse inleddes för övrigt redan 1972.) Det visade sig redan snart efter det att den 94:e kongressen samlades att man inte var nöjd med sakernas tillstånd i folkrepresentationen. De nya ville inte godta de gamla senioritetsreglerna vid tillsättandet av ordförandeposter i utskott o.d. som utövar ett sådant enormt inflytande över kongressens arbete. Det är således tydligt att de mot etablissemangen kritiska idéerna kan få sin genomslagskraft också i kongressens båda hus. Detta kan få förhoppningsvis i första hand vitaliserande konsekvenser.

Det skulle förmodligen föra för långt att dra några alltför vittgående slutsatser av de apolitiska tendenser som visat sig under 1974 års mellanval. Man kan hävda att det politiska systemet i USA f.n. befinner sig under ett ovanligt hårt tryck och att en sådan ansamling av olyckor och skandaler sällan inträffa vid en och samma tidpunkt. Men politikerna måste också vara medvetna om att väljarna och även icke-väljarna tydligt har

ögonen på kongressen. Också presidenten känner tydligen denna form av vaksamhet. Han har snart efter valet tvingats bita i det för en republikan mycket sura äpplet som heter kraftig budgetunderbalansering. Inflationen är inte längre fienden nummer 1. Den heter arbetslöshet. Man kan således se mellanvalen som en uppmaning från väljarna att med allvar och flit söka värna om landets och dess hälsa och mindre ägna sig åt fiffel och båg som skedde under Watergate. På *detta* sätt kan Watergate i alla fall för den närmaste kommande framtiden, ha haft en hälsosam inverkan på amerikansk inrikespolitik. Det har i så fall de flesta stater i världen glädje av. Ty, som många gånger sagts i föregående översikter, amerikansk inrikespolitik är av största betydelse för omvärlden.

Så långt har mycket av den konventionella visdomen fått dominera förklaringsmönstret i vad avser 1974 års mellanval. Men som så ofta är fallet blir inte (alltid i varje fall) en sanning mera sann för att den upprepas ofta. Redan de ganska onyanserade och enstämmiga förklaringar som flyter omkring i dominerande massmedia bör ge anledning till eftertanke. Kan förklaringen verkligen vara så enkel som att valet måste ses som en reaktion mot Watergate och den vanliga tilltron till det demokratiska partiet som bättre skickat att ta landet ur den ekonomiska krisen?

Det menar inte en anonym sagesman som Richard Goodwin uppsökt för en kommentar (New Yorker 25 november). Sagesmannen, som beskrivs som en i demokratiska partiet mycket mäktig person som numera dragit sig tillbaka till Wall Street, är möjligen John McCloy, medlem av många demokratiska administrationer ända sedan Roosevelts och ledande i det s.k. östliga etablissemanget, dvs den grupp advokater, börsmäklare, tidningsmän och universitetsfolk med basering främst i New York som anger huvudtonen i amerikansk utrikespolitisk debatt.

Goodwins kontaktman tillbakavisar den ovan redovisade tesen att väljarna skulle gripits av någon form av apolitisk apati. Det är helt enkelt så, säger han, att ingen har presenterat dem något debattämne. Den dag någon gör det – å la Roosevelts får man anta att sagesmannen avser – skulle han bli oemotståndlig. Hans bevisföring följer i stort sett dessa linjer. Mellanvalet var inte något demokratiskt jordskred. Om man adderat Watergate, ekonomiska problem och annat skulle man snarast bli förvånad över att demokraterna inte vann mera än tre platser i senaten, 43 platser i representanthuset och fem guvernörsposter. Ty detta är avsevärt mindre än genomsnittet på alla nivåer, Stora mellanvalssvep som 1958 och 1966 innebar mycket större förskjutningar. Demokraterna hade under hela årtiondet 1958–1968 större majoritet i senaten än nu

(64–68 platser) och den genomsnittliga vinsten av guvernörsposter vid mellanval ligger på sex för oppositionspartiet.

Valet bevisar enligt Goodwins sagesman intet, endast sanningen i att "utepartiet" vinner mellanvalen. Orsaken är således att man inte fått något viktigt att debattera, som engagerat väljarna och att man numera i allt högre grad röstar på person. Frånsett några Watergateanhängare, som enligt Goodwins kontaktman gjort sig löjliga genom att in i det sista blunda för fakta, har Watergate haft mycket liten inverkan på valet. Snarast var det väl så att många av de demokratiska segrarna var knappa och att tidigare som alldeles bergsäkra ansedda segrar mot slutet av kampanjen blev allt knappare. Det var t.ex. fallet med Edmund Brown Jr i Californien och guvernören John Gilligan i Ohio som förlorade på sluttampen.

Varför skedde nu inte någon identifikation mellan Watergate och republikanerna? Enligt den demokratiska veteranen därför att väljarna förstod att göra skillnad mellan Nixon och hans parti. Nixon hade enligt många republikaner tvingat sig till sin post – så resonerade man bland väljarna och kunde därmed hindra identifikationsprocessen. Enligt denne förde valet sålunda inte saken framåt alls. Det avgörande inför 1976 års val blir som alltid hur det går för den sittande presidentens administration, om den kan presentera några lösningar på landets akuta problem – och på hur oppositionen uppför sig under tiden. Ur denna synvinkel är det relativt ointressant att mellanvalen ägt rum.

Sannolikt har Goodwins sagesman drivit sina teser litet väl långt eftersom han varit irriterad på den officiella sanningen. Så underskattar han nog som framgått av resonemanget ovan Watergates betydelse för att locka fram vissa latent apolitiska stämningar hos väljare och valda. I själva verket motsäger han sig själv något – som framgår nedan. Men det är inte otroligt att det ligger en hel del i vad han säger. I alla fall kan hans resonemang tjäna till att nyansera den ofta upprepade sanningen.

V. 1976 års presidentkandidater

Härmed är vi framme vid vad man redan nu kan skymta ifråga om 1976 års presidentkandidater. Goodwins kontaktman säger, att om inte Ford och hans administration eller demokratiska oppositionen kan förmå sig till att föra fram en trovärdig politik inför nästa val, kanske det är dags för George Wallace att leda sitt tredjeparti – ända sedan 1964 ett konstant hot – någon annan ett fjärde, åter någon ett femte etc. Kanske, säger denne kontaktman, är den verkliga innebörden i 1974 års mellanval att en oberoende kandidat vann guvernörsposten i Maine? Roosevelts gamle kam-

panjmakare och postminister James Farley myntade en gång talesättet, "som Maine röster, röstar nationen".

Det är uppenbarligen en viktig fråga som här tas upp. Ty bilden skulle bli totalt annorlunda om Wallace ställde upp för ett tredje parti, för att inte tala om verkligt farliga ytterligare partier, som kan hota ordningen i partisystemet dyker upp.

Om man emellertid först överblickar scenen på den republikanska sidan – det förefaller otvivelaktigt mycket enklare än när det gäller demokraterna – finner man att president Ford uttalat sig något mindre ambivalent på senare tid. Numera sägs det att det är sannolikt att han ställer upp. Det har blivit som det alltid blir att även om det när Ford tillträdde sades att han kanske inte skulle ställa upp 1976, att han lovat hustrun att inte kandidera mera etc., har han efter tillträdet låtit något annorlunda. Om han nu mot förmodan inte skulle ställa upp, blir Rockefeller svår att stoppa. Visserligen är han väl fortfarande en omstridd man i sitt parti, men det torde vara svårt att neka en vicepresident nominering, om han nu vill ha den. Och på det kan man lita, utan minsta tvekan. Det förhållandet att Rockefeller 1976 kommer att vara 68 år lär inte komma att hindra honom; brist på vitalitet kan man inte anklaga honom för.

Det förefaller inte särskilt meningsfullt att söka efter andra republikanska kandidater. Men kan det vara av intresse att den starkt konservativa och talanglöse Ronald Reagan tydligen fortfarande drömmer om att spela en nationell roll av något slag. Reagan ställde inte upp till omval i 1974 års guvernörsval i Californien, kanske för att förhindra ett nederlag. Även senatorn Charles Percy, från Illinois, vars plats inte var föremål för val 1974, förbereder sedan länge en nationell roll. Han kan bli aktuell om både Ford och Rockefeller skulle falla ifrån. Men naturligtvis kan andra framträdande republikanska senatorer eller guvernörer bli aktuella om en sådan situation skulle dyka upp. Det lönar sig emellertid inte att här spekulera om detta.

Situationen är på den demokratiska sidan är – som vanligt är man benägen att säga – oerhört komplicerad. Partiets självklara kandidat Ted Kennedy, har meddelat att han inte ställer upp. Detta meddelande kom efter att han ett slag visat en vacklande hållning i detta stycke. Men i Watergates efterföljd började den för honom fatala s.k. Chappaquiddickaffären åter dyka upp i pressen. Ölyckor och hot mot hans familj kan också ha bidragit till att han beslutat sig för att avstå. Detta betyder kock knappast att man hundraprocentigt kan utesluta att Kennedy när allt kommer omkring inte skulle bejaka en vädjan från partiets nomineringskonvent 1976 – om chansen finns att vinna. 1972 kunde

han tillbakavisa sådana spekulationer, då Nixon knappast ansågs möjlig att besegra.

Den ledande kandidaten nu torde vara Henry Jackson, senator från staten Washington. Han har mycket målmedvetet sökt framträda i rampljuset. Under energikrisen gick han hårt åt oljebolagen. Han har sedan gammalt en god position hos AFL-CIO, den amerikanska landsorganisationen. Han har också skaffat sig ett gott stöd bland de inflytelserika judiska väljarna genom stöd för Israel och inställningen till den judiska emigrationen från Sovjet. Genom en mera skeptisk hållning till avspänningspolitiken mellan supermakterna har Jackson också stöd i sitt partis mera konservativa skikt. Jacksons möjligheter att bli partiets man är idag svåra att bedöma. Hans utrikespolitiska åsikter kan bli ett hinder eller en tillgång, beroende på det aktuella läget.

Bland övriga namn som spelar en framträdande roll är några gamla bekanta sedan många år och presidentval tillbaka. Hubert Humphrey och Edmund Muskie kan inte helt uteslutas. Numera tas också George Wallace på större allvar än tidigare. Han har tonat ner sin segregationism högst väsentligt, och man kan inte längre helt utesluta att denne farlige demagog i ett visst läge skulle kunna bli demokratiska partiets kandidat. Troligare är emellertid, som redan antytts, att han i så fall blir kandidat för ett tredje parti. Eller fjärde, eftersom Eugene McCarthy redan har kungjort att han ställer upp som presidentkandidat för ett oberoende parti. Många bedömare anser det inte heller vara uteslutet att George McGovern, trots 1972 års katastrof, skulle vara villig att göra ett nytt försök. De gamla kampanjhästarna dör aldrig, de tynar bort, för att citera ett gammalt talesätt.

Nya namn är kongressmannen Morris Udall från Arizona – bror till Kennedys förre inrikesminister Stewart Udall. Morris Udall har redan lanserat sin kandidatur, till vänster om mitten och med tyngpunkten på miljö och sådana frågor. Georgias tidigare, förhållandevis liberale demokratiska guvernör Jimmy Carter har också fört fram sin kandidatur, liksom förre senatorn Fred Harris från Oklahoma; han var kandidat redan 1972 men måste backa ut på grund av finansiella svårigheter. Harris brukar räknas till partiets populist-influerade krafter. Den yngre senatorn från Texas, Lloyd Bentsen, har redan hunnit spendera åtskilligt på att söka skapa förutsättningar för en egen kandidatur, som säkert kommer att offentliggöras under våren. Ytterligare en förhoppningsfull kandidat är troligen förre guvernören i Nordcarolina, Terry Sanford, också efter förhållandena i Södern liberal. Däremot har Walter Mondale, liksom Humphrey från Minnesota, backat ut. Han hade tidigare kungjort sin avsikt att söka bli partiets kandidat, men fann att de ekonomiska och

politiska förutsättningarna saknades. Han var alltför okänd.

Richard Rovere, New Yorkers politiske kommentator – som åtskilliga gånger återopats i dessa översikter – ironiserar (18 november) över den allmänna rikedomen på kandidater. Allt verkar möjligt, skriver Rovere och skämtar med både kandidater och debattämnen. Hans attityd speglar en viss trötthet inför avsaknaden av just sådana frågor som också Goodwins sagesman tidigare efterlyste. Det går inte att bortse från att i vart fall det demokratiska partiet, landets naturliga majoritetsparti, lider mycket av sin brist på ledare. Sedan Lyndon Johnson tvangs dra sig tillbaka och Robert Kennedy mördades har partiet ingen självklar ledare. Och vad värre är, man har heller ingen som förefaller kunna bli en självklar ledare. Det hjälper föga om man behåller en stor majoritet i kongressens båda hus, och bland guvernörsposterna, när motståndarna har så mycket lättare att enas kring en presidentkandidat. Ty det är ändå det ämbetet som striden i första hand gäller.

Idag förefaller således risken uppenbar att 1976 års presidentval tar samma vändning som de båda föregående, dvs att republikanerna tar hem spelet om Vita Huset endast av den anledningen att demokraterna inte lyckas hitta och samla sig om ett namn, som har förutsättningar att slå, som har större trovärdighet än t.ex. McGovern. Det är naturligtvis svårare för demokraterna, som är det större och klart mera heterogena partiet, att ena alla stridiga viljor. Men utsikten att bärga segern borde vara tillräckligt lockande, tycker man, för att hjälpa de olika ståndpunkterna på vägen mot enighet. Men om Ford ställer upp som idag förefaller sannolikt, taxerar man kanske inte heller segerchansen som särskilt stor.

Det är naturligtvis möjligt att det förhåller sig som en del kommentatorer tog upp redan efter förra valet, nämligen att väljarna avsiktligt ägnar sig åt "vote-splitting". Man vill helt enkelt inte ha alltför mycket makt samlad inom samma parti på olika nivåer. Denna tes kan ha en hel del som talar för sig i tider där väljarna antas vara mera negativt inställda mot politiker överhuvudtaget.

Kanske skulle demokraterna med ett någorlunda skickligt val av kandidat och – som Goodwins sagesman sade – frågor att slåss om, vinna och kanske kunna kasta även en sittande republikansk administration ur sadeln. Möjligheten att denna på knappa två år, fram till 1976 skulle ha antytt lösningar på USA:s ekonomiska problem är inte särskilt stora – därtill är konservatismen alltför väl ingrodd och problemen alltför svåra.

Stockholm i januari 1975
Mats Bergquist

Litteratur om svensk samhällsplanering

Vad är samhällsplanering? Ett ungefärligt svar på den frågan har vi väl alla till hands: Samhällsplanering handlar om mål för den samhälleliga verksamheten och om medel att nå de uppställda målen. Om man slår upp ordet Planning, Social i International Encyclopedia of the Social Sciences, finner man inledningsvis den här definitionen:

Social planning involves the drawing up of plans for future action in regard to social institutions and resources. A "social" plan is designed to meet the needs of a society, which means, in many cases, an entire nation. This usage, in which social planning is equivalent to societal planning, is generally accepted by social scientists; but social planning is sometimes also used to mean planning by a group as opposed to planning by an individual. Also social planning is sometimes viewed as complementary to, rather than inclusive of, economic planning; in that case, social planning means the planning of a society's noneconomic activities.

Litteraturen på svenska om samhällsplanering är, även om man definierar ordet ganska snävt, mycket omfattande. De arbeten, som vi här tänker behandla, är sådana som vi har haft anledning att syssla med vid forskning eller undervisning på området; det är alltså fråga om ett rätt slumbetonat urval. Vi har inte eftersträvat enhetlighet i framställningen: vi tar upp de aspekter, som vi i varje särskilt fall har funnit mest givande.

Innebörden av begreppen samhällsplanering resp. planering diskuteras i flera arbeten. Planering är numera ett honnörsord, som används i de flesta sammanhang. Innebörden av begreppet är emellertid ofta svår att konkretisera, heter det i *Pierre Vinde 1971*:

Planering innebär i detta fall i (i Kanslihuset) i första hand att bestämma hur regeringen vill att det framtida samhället skall se ut. Den innebär att regeringen ser på befintliga eller förutsebara brister i samhället och genom ett förutseende handlande söker avhjälpa dessa brister eller förekomma deras uppkomst.

Planering innebär också prioritering. Alla medborgare har otillfredsställda önskemål om statliga insatser: högre barnbidrag och bättre folkpensioner, fler daghem och bättre trafikövervakning, mera u-hjälp och ett starkare försvar, lägre skatter och mera forskning, mera stöd till jordbruket och större insatser för näringslivet, ökade insatser på det arbetsmarknadspolitiska området och större bostadsbyggande osv. Samtidigt är våra resurser begränsade. Vi kan inte klara av alla önskemål på en gång. Vissa av önskemålen är dessutom oförenliga, t.ex. radikalt sänkta skatter och starkt ökade statsutgifter. Regeringens uppgift är att genom prioritering av de olika ändamål den vill tillgodose, planera in reformerna så att de är förenliga med vad våra resurser, vår ekonomi tillåter.

Planering är också något mera "tekniskt". Det är att på de olika statliga verksamhetsområdena söka förutse efterfrågans och behovens utveckling i mera konkreta termer. Hur kommer konsumenternas efterfrågan på elektricitet att utvecklas och vilka nya kraftstationer

måste vi bygga för att möta denna utveckling? Hur kommer kriminaliteten att utvecklas och vilka insatser måste göras i anledning härav på kriminalvårdens område? På dessa och alla andra områden för statlig verksamhet behövs det en konkret planering. I stor utsträckning bedrivs denna form av planering på myndighetsnivå. Den måste dock ledas, följas upp och samordnas av regeringen.

Samhällsplaneringen i vidaste mening är ett mycket omfattande begrepp, framhåller *Göte Svensson-Bengt Thufvesson 1973*:

Strängt taget bör man dit hänföra all planering på både kort och lång sikt som utförs i kommunala och interkommunala organ eller på deras uppdrag, i olika landstingskommunala och statliga länsorgan samt i hela raden av statliga departement, ämbetsverk, kommittéer och övriga institutioner. Även inom de fackliga organisationerna, näringslivets planeringsorgan, kommunförbunden och de politiska partierna – för att nämna några viktigare icke officiella instanser – föregår ett planeringsarbete som är av betydande intresse för den som vill skärskåda hur samhällsplaneringen är uppbyggd i vårt land.

Planering är ett av våra mest mystifierande begrepp, menar *Ronny Svensson 1973*:

Det har också en avgjort positiv klang. Hur det blivit så är svårt att säga. Kanske beror det till stor del på att planeringsapparaten i stat och kommuner är så långt från folket och planerarnas språk så främmande, att vanliga medborgare hyser något slags grumlig respekt för detta slags verksamhet i samhället. En respekt som inte kan vara mer ogrundad.

För att underlätta ett studium av "planeringens väsen" försöker Svensson sedan i korta bilder karaktärisera hur olika maktavare i samhället utnyttjar planeringen för olika syften och vad de lägger in i den. Dessa olika maktavare är yrkesplaneraren, statsbyråkraten, forskaren, kommunal mannen, företagsledaren och den vanlige kommunmedlemmen.

Det enklaste sättet att klargöra innebörden av begreppet samhällsplanering torde vara att ge beskrivningar av verksamheten. Sådana finns att tillgå i flera av de här nämnda framställningarna, exempelvis *Göte Svensson – Bengt Thufvesson 1973*. En än mer officiell prägel har *Samhällsplanering i Sverige 1974*. Boken gavs ut som en handledning för arbetet på fullföljandet av arbetet med den fysiska riksplaneringen och med länsplanering 1974; boken rymmer också ett avsnitt om regional trafikplanering. För innehållet i de olika avsnitten svarar de ansvariga departementen.

En mera analytisk redovisning av samhällsplaneringen erbjuder den av Statskontoret utgivna boken *Statsförvaltningen planerar 1974*. Författarna utgår från en modern syn på planering och belyser olika frågor, exempelvis: Är planering optimering eller förhandlingar? Vilket är det viktigaste i planeringen – planen eller processen?

Huvudintresset i boken ligger på planering som en

systematisk förberedelse av åtgärder med långsiktiga och vittgående konsekvenser. I och med en sådan "definition" på planering blir också osäkerhetsproblematiken en viktig aspekt. Denna aspekt diskuteras med utgångspunkt från möjligheterna att reducera osäkerheten, i ett bra men alltför kort avsnitt.

I kapitlet kring de olika aktörerna i den statliga planeringen görs en något konventionell uppdelning av olika aktörer. Ett undantag finns dock, och det är redovisningen av forskningsorgan med planeringsinriktning, som t ex ERU och Transportforskningsdelegationen. Ytterligare sådan organ har inrättats, vilket får betecknas som en ny trend inom den statliga förvaltningens organisation för planering och även vad avser forskningspolitik.

Ett av de stora problemen i den offentliga förvaltningens planering har varit och är samordningen. I ett utmärkt kapitel redovisar författarna integrationsmekanismerna i statsförvaltningens planering. Man ger här exempel på sådana fenomen som fusionering av myndigheter, gemensamma styrelseledamöter och särskilda samordningsorgan. Andra integrationsmekanismer är gemensamt planeringsunderlag och informella kontaktsystem.

Av boken framgår den tendens till skapandet av nya integrationsorgan, som finns idag. Exempel på sådana är brottsförebyggande rådet, kulturrådet, affärsverksdelegationen, planverkets råd för samhällsplanering och miljödatanämnden. Ett gemensamt drag hos dessa organ, förutom rollen som integrationsorgan, är att de ofta innebär en samordning med organ utanför den offentliga sektorn.

I ett kapitel kring planering och planeringssystem ges en redovisning av olika planeringssystem, som vägplaneringen, planeringssystemet för fysisk riksplanering och länsplanering 74, budgetutredningens föreslagna planeringssystem och liknande.

I ett avslutande kapitel diskuteras kriterier på en effektiv statsförvaltning och egenskaper hos planerande myndigheter. Bland de aspekter som diskuteras kan man nämna myndigheters orienteringsförmåga, dess kapacitet att analysera omgivningen och intresser. I ett flertal exempel finns redovisningar av dessa fenomen, så som de återfinns i den svenska statsförvaltningen.

Sammanfattningsvis kan man säga, att boken ger en mycket bra redogörelse för den svenska offentliga förvaltningens planering. Planeringsproblematiken belyses med hjälp av en modern planeringsteoretisk syn.

I planeringssammanhang möter man inte sällan uttrycket strategisk planering. För den som är osäker om innebörden av begreppet kan man som en inledning till ämnet lämpligen rekommendera *Anders Linde m. fl.*

1971. Boken är skriven av företagsekonomer och diskuterar begreppet främst i ett ämnesspecifikt perspektiv. Men de principiella problemen och diskussionerna kan lätt överföras till andra ämnesområden. Strategisk planering förekommer inom den offentliga förvaltningen, och referensramen kan användas vid studier av den offentliga förvaltningens planering.

Författarna skiljer på strategisk planering, dvs aktiviteter för att nå strategiska beslut, samt vägar för att nå planerade framtida läge, och strategiska beslut, dvs val av planerat framtida läge. Efter inledande preciseringar av begreppet strategisk planering och strategiskt beslut diskuteras ett flertal problem som t.ex. olika moment i den strategiska planeringens beslutsprocess och organisationens/företagets utvärdering av omgivningens krav och önskemål för organisationen.

I några kapitel diskuteras behoven av information vid strategisk planering. Författarna anlägger här tre aspekter: beskrivning och värdering av nuläget för företaget/organisationen (dess svagheter och styrka), möjlig framtida verksamhet analyserat efter fem faktorer teknik, ekonomi, politik, sociologi, och ekologi, och som tredje aspekt information och prognoser om framtiden.

Dessa avsnitt, vilka motsvarar kapitel 1–7 i boken, har det största allmänintresset vad gäller problemen kring strategisk planering. Därutöver åter finns i boken ett kapitel om administrativa problem vid strategisk planering samt redogörelser för ett antal praktikfall, där bl.a. SJ:s strategiska planering behandlas.

I ett avslutande kapitel diskuteras utförandet av strategisk planering och den strategiska planeringens effektivitet.

Planering och demokrati

Fungerar det svenska folkstyret någorlunda väl i planeringssammanhang? Finns det något rimligt samband mellan medborgarnas önskemål och samhällsplaneringens resultat? Frågor av detta slag är centrala i den politiska och därmed också den statsvetenskapliga debatten på området. Problematiken behandlas i flera av de här aktuella arbeten. Det kan vara klagande att mot varandra ställa *Göte Svenson – Bengt Thufvesson 1973*, vilka lägger fram Kanslihusets syn på saken, *Gustaf Jonnergård 1972*, som företräder den centerpartistiska "decentralismen", och *Ronny Svensson 1973*, som kan sägas hävda nyvänsterbetonade synpunkter.

Alltså – tillgodoser samhällsplaneringen medborgarnas önskemål? Om vi skall döma av de få hittills gjorda undersökningarna är det snarast förbluffande hur väl överensstämmande företagens lokalisering-

preferenser och människornas bosättningsönskemål förefaller att vara, finner Svenson – Thufvesson:

Om vi börjar med människornas önskemål så är det framför allt de ungas krav på regionstrukturen som är av intresse eftersom det i första hand är de som är flyttningsvilliga och som därmed påverkar den regionala strukturen. De äldre och de medelålders har redan i stor utsträckning valt sin plats i bosättningsmönstret, de har som vi har berört tidigare i kap. I en mycket ringa spontan flyttningsbenägenhet. Det innebär givetvis inte att man inte ska ta hänsyn till de äldres önskemål, men det är nödvändigt att man i planeringen beaktar och ger utrymme för de omflyttningar som de yngre kan eftersträva.

Det är förenat med stora svårigheter att kartlägga människornas bosättningsönskemål inte minst därför att det är svårt att på ett meningsfullt sätt beskriva för dem vilka för- och nackdelar som olika miljöer och regioner erbjuder i fråga om inkomster, arbete, bosättning, service, miljö osv. För några år sedan försökte man emellertid göra en sådan kartläggning i Norrboten bland ungdomar i 20-årsåldern. Man kan sammanfatta de krav som de unga ställde på följande sätt: Goda bosättningsorter skulle ha god tillgång på utbildning, väl utbyggd service och en väl differentierad arbetsmarknad. Man vill kunna välja mellan olika utbildningsvägar, olika slag av service och olika yrkesgrenar. Dessa krav kan inte uppfyllas i små orter och i glest befolkade regioner. Slutsatsen blev närmast att de ungas önskemål kan tillfredsställas bara i orter som är så belägna att det finns ett befolkningsunderlag på ca 30 000 invånare inom rimligt avstånd från orten. De som har stora krav på valfrihet i fråga om utbildning, service och sysselsättning måste söka sig till ännu större orter och ännu tätare befolkade regioner.

Resultaten av undersökningen stämmer egentligen ganska väl överens med de flyttningsmönster som f.n. gäller, vilket kanske inte är så konstigt eftersom flertalet flyttare är unga människor. Det intressanta är väl egentligen, om vi ser flyttningsrörelserna i absoluta tal, att inflyttningen inte är störst till de regioner som i fråga om folkmängden ligger vid nedre gränsen för att kunna erbjuda de fördelar som flyttarna efterfrågar utan till de mest tätbefolkade regionerna. Nu hävdas det visserligen att detta flyttningsmönster inte speglar de flyttandes spontana önsknings utan är framtvingat, eftersom t.ex. arbete i större utsträckning finns tillgängligt i de större orterna. Men även under år med utpräglad högkonjunktur och med god tillgång på arbete i varje fall i hela södra och mellersta Sverige så har individerna ändå valt de större orterna som mål för sin inflyttning – detta trots de uppenbart större svårigheterna att lösa bostadsfrågan där. Den stora inflyttning som skedde till storstadsområdena under de tre sista åren av 1960-talet var i realiteten inte utan alternativ. Andra flyttningsvägar skulle ha kunnat väljas om människorna så hade velat.

Svenson – Thufvesson passar också på att kritisera de decentralistiska idéerna:

Ett decentraliserat samhälle i egentlig bemärkelse är knappast möjligt annat än i ett agrart samhälle där de areella näringarna, som drivs över stora ytor, också ger stöd för en spridd lokalisering av service och småindustri. Men när sysselsättningen inom de areella näringarna jordbruk och skogsbruk sviktar och man måste lösa sysselsättningsproblemen med industri och an-

dra tätortsnärningar, måste man också acceptera den regionala struktur som följer av detta, dvs. en ökad koncentration – ett allt mindre decentraliserat samhälle. Denna förändring får sina särskilt hårda konsekvenser i vårt land med dess mycket stora yta i förhållande till folkmängden. Speciellt svåra blir effekterna i de delar av landet där den areella produktionen har haft stor omfattning i sen tid, framför allt i Norrland och i all synnerhet i Norrlands inland.

Man säger ibland att i ett samhälle med stark centralmakt blir centralbyråkraternas inflytande på utformningen av den regionala strukturen så stort att de enskilda människornas önskemål helt åsidosätts. Varför kan inte människorna i Jokkmokk själva få avgöra vilken regional struktur de vill satsa på? Varför ska sådana beslut fattas över deras huvuden? Och varför kan inte alla andra orter få samma önskemål tillgodosedda?

Att man inte kan avgöra sådana frågor lokalt beror givetvis på att de resurser som behövs för att människorna i orter som inte gynnas av den spontana utvecklingen ska få välja precis den regionala struktur som passar dem måste skapas genom att människor i andra delar av landet är villiga att avstå en del av sin inkomst och standardökning. Det kan synas självklart att människor i olika orter borde ha ett starkt inflytande när det gäller att avgöra frågor om sina livsmöjligheter. Det paradoxala är emellertid att ett sådant inflytande sannolikt kan göra sig gällande bara inom ramen för ett samhälle med en stark statsmakt som kan genomföra de regionala resursomfördelningar som är nödvändiga för att driva en regional politik till förmån för underutvecklade områden.

I ett helt decentraliserat samhälle skulle med stor sannolikhet de som redan har det bra utvecklas ännu bättre medan de som har det besvärligt skulle komma i ett ännu ogynnsammare läge. När det gäller valet av regional struktur eller frågan om på vilka orter man ska satsa kan inte alla få som de vill. Vi måste därför skapa ett planeringssystem i vilket alla meningsyttringar kan komma till uttryck och där man till sist gör politiska avvägningar mellan de olika önskemålen och de resurser som står till förfogande. En bister verklighet medför att dessa avvägningar inte kan tillgodose alla önskemål.

Vad innebär det decentralistiska alternativet? *Gustaf Jonnergård 1972* svarar så här:

Decentralism innebär att vi tar tillvara stordriftsfördelarna så långt de är positiva i en avvägning. Vi går inte över de gränser där de ekonomiska fördelarna går över i byråkratiska nackdelar. Med decentralism tar vi tillvara också smådriftsfördelarna. Smådriftsfördelarna tas tillvara – från ekonomiska, miljömässiga, demokratiska och jämlikhetspolitiska utgångspunkter. Det är synpunkter som har mycket större värde för människorna än vad som medgivits i den socialdemokratiska regeringspolitiken.

Den nuvarande centraliseringspolitiken har visat sig vara fel – på alla strukturplanen och den måste genom decentralismen vändas till ett så långt möjligt decentraliserat samhälle. Det gäller samhällsstyrelsen, bebyggelsen och näringslivet.

Den kommunala självstyrelsen och den kommunala

demokratin utgör decentraliseringen i vår samhällsstyrelse, heter det också.

Medborgarnas önskemål och samhällsplaneringens resultat har under senare år stått i strid mot varandra på flera punkter, menar Jonnergård. En av dessa punkter är kommunblocksreformen 1962:

Kommunalforskningen har nu gett oss det besked som det inte gick att få intresse för i riksdagen 1962, nämligen hur idealkommunen ser ut från demokratisk synpunkt. Det är en kommun på maximalt 8 000 invånare, med huvuddelen i tätort. Här är medborgarna mest informerade, mest aktiva och intresserade av kommunala frågor. Men sådana kommuner får vi inte genom kommunblocksreformen. I genomsnitt blir de nya storkommunerna ungefär dubbelt så stora. Mer än hälften av de nya kommunerna kommer att ha över 15 000 invånare.

De nya kommunerna kommer alltså inte att passa bra för kommunal demokrati. Demokrativärdena har skjutits åt sidan.

En annan punkt, där medborgarnas önskemål har råkat i kläm under senare år, är enligt Jonnergård regionalpolitiken:

Det kan ju inte bestridas att flyttningspolitiken, den geografiska rörlighetspolitiken, har tvångsmoment. När AMS (arbetsmarknadsstyrelsen) löser färdbiljetten har den enskilda människan knappast möjligheter att säga nej. Man kan inte ta risken att förlora arbetslöshetsunderstödet. Det måste alltså bli flyttning. Till mycket stor del blir det till storstadsregionerna och särskilt till Stockholm.

Det är för många människor en svår påfrestning att på detta sätt tvingas flytta till ett arbete en annan del av landet. Många vantrivs i den nya miljön. Det bekräftas av en undersökning beträffande AMS-flyttare från Norrbotten och Västerbotten. Inte mindre än 60 procent av dem som tvingats flytta söderut ville återvända till sin hembygd. En tredjedel av dem gör det också. Det är inget gott betyg åt flyttningspolitiken.

Man säger att AMS-flyttarna är bara en tredjedel av dem som flyttat. Två tredjedelar är spontana flyttare. De har flyttat av egen drift – innan de blev arbetslösa. Men det måste förvisso ses relativt. Även för de s k spontana flyttarna torde den viktigaste orsaken ha varit bristande sysselsättningsmöjligheter i hemorten – och att de inte vågat räkna med någon förbättring. De flesta av dem hade sannolikt föredragit att stanna kvar i hembygden om de vågat tro på en framtid där. Men det kunde de inte när myndigheternas prognoser och planer säger tvärtom.

Det är uppenbart att satsningen på flyttningspolitiken inte överensstämmer med människornas önskemål – och inte heller med talet om valmöjligheternas samhälle.

Regeringens regionalpolitik utgår inte ifrån vad som är människornas sociala och rättmätiga krav även i ett kapitalistiskt samhälle. Det grundläggande målet för denna politik är i stället en rationell och effektiv produktion, hävdar *Ronny Svensson 1973*:

Enligt flera undersökningar från Norrland vill mellan 75 och 90% av alla i Norrland boende bo kvar i landsdelen om de bara får något att sysselsätta sig med. De ger avkall på mycken service om bara arbeten kan

ordnas. Om siffrorna på flyttningen ovan skall vändas i positiv riktning fordras enorma insatser de närmaste decennierna. Regeringens hittills förda politik talar inte för någon radikal förändring av dagens låt-gå-politik. Trots stöd på över en miljard kronor till industrin under 60-talet skapades knappt 10 000 nya jobb till januari 1970. Enligt flera beräkningar sannolikt ännu färre. En mycket stor del av statsstödet, främst pengar från investeringsfonderna, gick till södra Sverige, främst Göteborg och Stockholm. Sådan är verkligheten.

Svensson hänvisar också till en undersökning, utförd vid nationalekonomiska och sociologiska institutionerna i Umeå. Undersökningen visar, att bristen på arbete i hemorten eller risken för snar arbetslöshet har varit ett dominerande skäl till att så många har flyttat:

Detta gäller i första hand vanliga skogsarbetare och industriarbetare i allmänhet. Bland akademikerna och de högtbildade är motiven till flyttning mer av karaktären "bättre förtjänstmöjligheter" och bättre skolor" i södra Sverige.

Samma undersökning säger vidare, att flyttningarna inte beror på:

- a) önskan om högre lön eller större valmöjlighet.
- b) brist på service i utflyttningsorten,
- c) dålig materiell standard i utflyttningsorten.

Denna undersökning tar således död på myten att människor flyttar för att höja sin egen materiella levnadsstandard. Enligt en annan flyttningsundersökning från Norrland gjord av ett forskarlag knutet till ERU finner man att 75–90 % av befolkningen i flera större och mindre orter i den norra delen av landet vill stanna kvar på sina orter och ha sin utkomst där. Detta gäller såväl yngre familjer som äldre personer med viss markering för de äldre åldersgrupperna, som givetvis är minst benägna att flytta.

Den regionala nivån

Oavsett meningsmotsättningar i övrigt är alla skribenter på området eniga om att den regionala nivån, läns/landstingsnivån, är av utomordentlig betydelse för samhällsplaneringen. Under 1960-talet och 1970-talet har det oavbrutet pågått ett omfattande utredningsarbete kring den statliga och kommunala länsorganisationen och dess funktioner. Inte minst med samhällsplaneringen som riktpunkt har en rad utredningar från skilda utgångspunkter ställt hela den regionala organisationen under diskussion.

Kännetecknande för argumentationen har varit att planeringens substantiella *inhåll* i stor utsträckning har fått ge vika för en betoning av *formen*, dvs besluts-systemets och beslutsprocessens utformning, varvid man ständigt återfinner den bekanta konfliktdimensionen effektivitet – demokrati. I oktober förra året presenterade länsberedningen resultatet av sitt arbete (Stat och kommun i samverkan SOU 1974:84) i det betänkande, som slutgiltigt förväntades behandla den regionala problematiken. Så här börjar betänkandet: "Länsberedningens uppdrag har varit att i anslutning till vissa tidigare verkställda utredningar, nämligen länsförvaltningsutredningen, landskontorsutredningen

och länsindelningsutredningen (SOU 1967 20–23) samt länsdemokratiutredningen (SOU 1968:47) göra en sammanfattande bedömning rörande den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation. Därvid skulle bli fördelningen i stort av samhällsuppgifter mellan stat och kommun övervägas."

Med utgångspunkt från den i *Lennart Lundquist 1972* utarbetade begreppsapparaten kring politisk decentralisering kan man studera, hur statsmakterna med olika medel sökt uppnå de för den regionala förvaltningen uppställda målen. När den centrale (auktoritative) beslutsfattaren överför värdefördelning till lokal eller regional nivå förfogar han över ett antal "transfereringsvariabler" med vars hjälp han kan åstadkomma vissa effekter avseende graden av decentralisering. Denna antas således påverkas av variationer i a/ territoriets geografiska omfattning, b/ sakområdenas antal och betydelse, c/ förvaltningsorganisationens (delsystemets) utformning, d/ styrningens styrka, samt e/ kontrollens effektivitet. Samtidiga förändringar i flera av dessa variabler och i olika riktningar medför stora svårigheter att bedöma den totala effekten med avseende på decentraliseringsgraden. Då länsberedningen direkt eller indirekt har arbetat med samtliga ovan upptagna decentraliseringsvariabler är det lämpligt att i en jämförelse utgå från dess betänkande och däri upptagna förslag och föra tillbaka dessa till tidigare utredningar och diskussioner.

Territoriets geografiska omfattning

"By changing the area of the subterritory, we can obtain larger or smaller areas and/or area with a different structure from the earlier one. Extension of the subterritory is usually associated with the decision maker's wish to create subsocieties that can offer the subsystem a better financial base. – However, the territorial size of the subsociety limits the opportunities for its members to take part in the subsystem's allocation of values. When the territory is very large, the long distance render participation difficult."

Länsindelningsfrågan har varit föremål för flera utredningar och nu senast i länsberedningen. I 1959 års länsindelningsutredning, som begränsade sig till lösningar av indelningsfrågorna inom stockholms- och göteborgsregionerna, fördes emellertid ej diskussionerna i de ovan nämnda dimensionerna. Som grund för utredningsarbetet låg snarare kravet på en bättre administrativ indelning av riket i län. Skatteunderlagsargumentet (vad gäller den landstingskommunala verksamheten) har naturligtvis en väsentlig betydelse i dessa befolkningskoncenterade områden, vilket dock ej framfördes som motiv till en indelningsändring.

1962 års länsindelningsutredning hade i uppdrag att göra en riksomfattande översyn av länsindelningen. Betänkandet (SOU 1967:23), i vilket föreslogs en ned-

bantning av antalet län till 15, utgår från de effektivitetssynpunkter, som var tongivande även i direktiven. Man anför således: "Oavsett vad som varit grunden till nuvarande länsindelning är det emellertid lätt att konstatera att de genomgripande förändringar, vilka efter den egentliga industrialiseringens genombrott skett i samhällets tekniska ekonomiska och sociala struktur, har medfört att de administrativa enheterna – länen – och motsvarande näringsgeografiska regioner alltmer kommit att glida isär." Delsamhällesstorleken betydelse ur demokratisynpunkt fick knappast någon framträdande plats i betänkandet. Ett ställe i texten ger dock en delvis omvänd tolkning av denna problematik: "Här bör understrykas ett förhållande, som måhända inte alltid beaktats i den hittills förda diskussionen om länsindelningar. Vi tänker här på den betydelse som länens utformning har vid avvägningen mellan regionalt och centralt inflytande på samhällsplaneringen. – Ju mer länsindelningen avviker från de regionala enheter, som samhällsplaneringen behöver arbeta med, och ju större antalet län är, desto starkare blir också behovet av en central ledning och dirigerings av verksamheten." Betänkandet, som ur såväl participations- som effektivitetssynpunkt rönt kraftig kritik från många remissinstanser föranledde inga reformer i föreslagen riktning.

Länsförvaltningsutredningen (Lfu) behandlade ej länsindelningsfrågan, utan hänvisade till ovannämnda länsindelningsutredning. Då betänkandet presenterades, hade statsmakterna beslutat om kommunblocksreformen, vilken Lfu förutsatte genomfördes enligt förslaget. Den enda indelningsändring man föreslog, avsåg Stockholms, Göteborgs och Malmös inträde i respektive landstingskommun.

Ej heller länsdemokratiutredningens (Ldu) betänkande uppvisade några förslag till lösningar av länsindelningsfrågorna utan anslöt i princip till nuvarande länsindelning, vilken skulle lämpa sig väl för Ldu:s förslag. Även här förordades, att de tre storstäderna skulle inträda i landstingskommunerna. Man var kritisk till den beslutade kommunblocksreformen, vilket främst kom till uttryck i en reservation från experterna Agne Gustafsson, Fredrik Lindencrona och Gillis Albinsson. I betänkandet behandlas också det från bl. a. vissa socialdemokrater framförda kravet på slopandet av landstingskommunerna. Detta tillbakavisas, och man menar, att Ldu:s förslag delvis undanröjer behovet av en kommunblocksreform. Detta förefaller tveksamt, om man ej även avser vissa uppgiftsförskjutningar i sakområdesvariabeln mellan de båda kommunala nivåerna.

Länsberedningen slutligen har aktualiserat länsindelningsfrågan på nytt. Dess överväganden har behandlats i två steg: "Det bör för det första undersökas,

i vad mån nuvarande länsgränser har en lämplig näringsgeografisk sträckning. – Det andra utredningsmomentet består i att söka särskilja de krav på geografiska verksamhetsområden som olika grenar av länsförvaltningen ställer." Förslaget, som innehåller endast marginella förändringar i nuvarande länsindelning, utgår i likhet med de tidigare utredningarna från tekniskt-administrativa motiveringar. Tillsammans med förslag om Malmös och Göteborgs inträde i respektive landsting och en genomgripande förändring av länsindelningen i Västsverige föreslår utredningen en indelning av riket i åtta s.k. samverkansområden, vilka skall fungera på mer eller mindre frivillig basis. Av utredningstexten och remissvåren på tidigare utredningar drar man slutsatsen, att en genomgripande förändring av nuvarande länsindelning knappast betraktas som en möjlig politisk lösning. Omedelbart efter presenterandet av betänkandet fick man antydningar om att länsberedningens ganska försiktiga reformförslag med avseende på "territoriervariabeln" kommer att bli en stridsfråga.

Sakområdenas antal och betydelse

"The degree of decentralization must obviously depend on how large a part of the authoritatively regulated subject areas are decentralized. A quantitative measure of this type, however, is fairly non-committal. The degree of decentralization should also depend on the type of subject areas that are decentralized."

I direktiven till Lfu stod: "Avgörande för organisationsfrågans lösning är emellertid i främsta rummet arbetsuppgifternas beskaffenhet och omfattning samt det därav betingade, ur effektivitets- och rättssäkerhetssynpunkter mest lämpliga förfarandet vid arbetsuppgifternas utförande." En viktig begränsning har utredningen haft att arbeta utifrån, nämligen att arbetsfördelningen mellan stat och kommun i princip skulle vara oförändrad. Man finner i förslaget ej några direkta förslag till "regionaliseringar" av för närvarande centrala uppgifter. Lfu talar dock om framtida uppgifter: "För de planeringsuppgifter som väntar i framtiden är den nuvarande länsförvaltningen icke lämpligt organiserad." En sådan utvidgning av den regionala kompetensen i planeringsfrågor bekräftades och reglerades i proposition 1972:111 Hushållning med mark och vatten. Lfu:s förslag innebär dock ej några konkreta förslag till ökning av den regionala nivåns kompetens, utan en omfördelning av verksamheten i riktning mot länsstyrelsen. Vid sidan om den vertikala sektorsplaneringen vill utredningen skapa ett organ för sektorsövergripande horisontell planering. Förslaget innebär således en väsentlig maktförskjutning mot länsstyrelsen.

Även länsdemokratiutredningen begränsade sitt arbete till den regionala samhällsplaneringen. Man för

dock ett principiellt resonemang om grunderna för avvägningar mellan centraliserad och decentraliserad förvaltning. Utredningens principprogram innebar i huvudsak, att landstingskommunerna skulle överta den regionala planering, som nu ligger på de statliga länsorganen. Länsstyrelsen borde kvarstå som ett judiciellt organ, och så när som på länsarbetsnämnden och vägförvaltningen borde övriga nämnder ingå i landstingskommunal förvaltning. Ldu föreslog således mer omfattande överföringar mellan de regionala förvaltningsorganen än Lfu, då vissa statliga sektorsorgan *helt* skulle ingå som nämnder i landstingskommunen. I likhet med nuvarande förhållande med länsstyrelsen som överordnad det lokala delsystemet, har man haft anledning förmoda, att landstingskommunen med sina nya fastställelsebefogenheter och överlappande kompetensområden skulle utvecklas till en överkommun på regional nivå. Detta såväl som talet om federalism avvisas dock i Ldu:s betänkande.

Länsberedningens uppdrag innebar, som tidigare sagts, ett betydligt vidare problemområde innefattande överväganden i stort av fördelningen av samhällsuppgifter mellan stat och kommun. Man inleder med ett om än ganska kortfattat resonemang om allmänna principer vid överföringar av sakområden mellan nivåerna och inom dessa och uppställer därvid fem allmänna principer:

- Det är ett riksintresse att garantera landets alla medborgare en viss minimistandard i fråga om trygghet, säkerhet och välfärd;
- en uppgift bör ej ligga på högre beslutsnivå än nödvändigt i förhållande till de av beslutet direkt berörda;
- uppgifter som kräver ett stort mått av likformighet eller där överblick över hela riket är nödvändigt bör ligga på central nivå;
- uppgifter som kräver ett betydande inslag av lokal-kännedom och specifik detaljkunskap bör decentraliseras;
- närliggande uppgifter bör verkställas på samma beslutsnivå och handhas av samme huvudman, om därigenom effektivitetsvinster kan uppnås.

Utifrån dessa principer har utredningen bedömt nuvarande uppgiftsfördelning av samhällsuppgifter och kommit fram till att denna i huvudsak är väl avvägd inom flertalet verksamhetssektorer. Undantagen gäller väghållningsuppgifter, som kräver en särskild utredning. Vidare föreslår man en överflyttning av vissa socialvårdande uppgifter till kommunala organ. Inga konkreta omfördelningar av uppgifter mellan landstings- och primärkommuner föreslås. Betänkandet förordar dock ökade möjligheter till frivilliga omfördelningar av uppgifter mellan de båda kommuntyperna, som enligt utredningen bör betraktas som varandra kompletterande kommuner. I flera sammanhang pekar

man på de positiva konsekvenserna av den genomförda kommunindelningsreformen, vilken anses ha minskat behovet av centralisering av vissa befolknings- och skatteunderlagskrävande uppgifter. Tänkbara decentraliseringar inom den statsliga förvaltningen har man endast berört principiellt. Utredningen menar, att det bör utredas närmare, om inte bl a näringslivsfrågor, vägplanering och miljö- och naturvård kunde överföras till länsstyrelserna.

Länsberedningen har emellertid haft som huvuduppgift att bedöma ansvarsfördelningen inom den regionala samhällsplaneringen. I ett längre kapitel redovisar utredningen hur planeringen för närvarande är organiserad samt pekar på behovet av en samordnad planering. Här finner man den tidigare omnämnda betoningen på *planeringsformen* snarare än innehållet. Man kan alltså tills vidare konstatera, att länsberedningen förordar ett fortsatt statligt huvudmannaskap över den regionala samhällsplaneringen med länsstyrelsen som regionalt samordningsorgan. När vi bedömer sakområdets betydelse, bör vi hålla i minnet att länsstyrelsen i åtskilliga fall ej fattar de slutliga besluten i planeringsfrågorna. Därför menar utredningen: "Landstingskommunalt huvudmannaskap för den regionala samhällsplaneringen är överlägset statligt huvudmannaskap väsentligen i ett avseende, nämligen att beslut i dessa frågor kan förankras vid landstingsmöte. Detta förhållande saknar dock påtaglig betydelse när det gäller arbetet med de regionalpolitiska länsprogrammen. – I dessa frågor fattas vidare de slutliga besluten av riksdag och regering." Det föreslås således inga kompetensförskjutningar på regional nivå så när som på två områden. Den regionala kollektivtrafiken bör läggas under landstingskommunalt huvudmannaskap, medan den regionala trafikplaneringen föreslås ligga kvar under länsstyrelsen. Vidare bör det ske en utbrytning av skatteförvaltningen från länsstyrelsen till fristående regionala skatteverk.

Man kan sammanfattningsvis konstatera, att ingen av utredningarna framlägger några konkreta förslag till överföringar av sakområden från system- till delsystemnivå. Lfu, Ldu och länsberedningen har dock behandlat väsentliga maktfördelningsaspekter inom den regionala nivån och mellan statlig och kommunal förvaltning.

Delsystemets utformning

"The participation aspect may be regarded as a very important dimension in the subsystem variable and one that should be analysed more closely. – Regard must obviously be paid to the individual's scope for influencing the implementation."

Deltagaraspekten, vilken vi tangerat i föregående diskussion, har blivit något av en huvudfråga i ovan nämnda utredningar. Det är också denna fråga, som

orsakat de flesta partipolitiska striderna. Länsindelningsfrågan aktualiserade således konflikten mellan effektivitet och demokrati. Ett återkommande argument i remissvaren till länsindelningsutredningens betänkande rörde de ökande avstånden mellan länsinvånarna och beslutsfattarna, medan tonvikten i de övriga utredningarna ligger på själva beslutssystemets utformning. Länsförvaltningsutredningen såg som sin främsta uppgift att söka uppnå de önskade decentraliseringseffekterna genom en organisationsförändring. Denna förändring innehöll två centrala moment: dels en förändring av länsstyrelsens beslutssystem, dels en förskjutning av maktbalansen inom den regionala statsförvaltningen. Det senare momentet har vi delvis berört ovan. Den andra viktiga förändringen avsåg länsstyrelsens beslutssystem. "För att länsstyrelsen skall kunna fylla dessa nya uppgifter och dess beslut och åtgärder få önskvärd förankring bland länets befolkning är det enligt utredningens mening en oundgänglig förutsättning, att representanter för befolkningen ingår i länsstyrelsen och tar ansvar för dess verksamhet." En majoritet av utredningens ledamöter förordade, att landstingskommunen och landstingsfria städer skulle välja sex ledamöter och regeringen de fyra övriga, medan minoriteten argumenterade för att länets befolkning skulle välja samtliga ledamöter. Förslaget innebar således, att styrelsens majoritet indirekt skulle utses av länsbefolkningen.

Riksdagen beslutade dock, att fem ledamöter skulle utses av landstinget och resten av Kungl. Maj:t. (inkl. landshövdingen), vilket befäste länsstyrelsens roll som statligt organ. Här finns det anledning att stanna upp ett tag och klargöra vissa förutsättningar vid en jämförelse av de olika utredningsförslagen. "For instance it is not always altogether obvious whether an implementation organization at the local level is to be classified as a subsystem or as a local implementer. — Then again, there are many instances where provincial, district and communal councils are made up partly of elected officials and partly of those who are either national officials operating in local areas or are appointed by central authorities."

För det första bör man klargöra förvaltningsorganets plats i det totala systemet, varpå följer frågan om lekmanstyrelsens roll inom organisationen. Därefter kan man föra en meningsfull diskussion om valkorporationer, valförfarande och styrelsesammansättning. Med dessa utgångspunkter i åtanke, kan man iakttaga en intressant utveckling inom länsstyrelsen under 1960- och 1970-talen. År 1965 kompletterade man som en första åtgärd länsstyrelsens rena tjänstemannaförvaltning med av lekmän sammansatta rådgivande s.k. planeringsråd. 1967 års betänkande från Lfu föreslog inrättandet av en *beslutsför* lekmanstyrelse inom

länsstyrelsen. Samtidigt anför utredningen: "Vi har — i enlighet med våra direktiv utgått från den nuvarande arbetsfördelningen mellan statliga och kommunala organ. Å andra sidan är det naturligt, att vi även med denna utgångspunkt eftersträvat en demokratisering av den statliga länsförvaltningen." Mot bakgrund av detta framstår det som någon form av kompromisslösning att utredningen förordar, att majoriteten av länsstyrelsens ledamöter skall utses av landstinget. Denna kompromiss godkändes ej av riksdagen, som röstade igenom, att Kungl. Maj:t skall utse majoriteten av ledamöterna (landshövdingen inberäknad).

På frågan om lekmanstyrelsens roll i organisationen får man i Lfu:s betänkande ett tvetydigt svar. "Enligt vår mening är det en oundgänglig förutsättning för lösandet av de nya uppgifterna, att representanter för länets befolkning genom egna representanter får inflytande på och ansvar för länsstyrelsens verksamhet." Utan att gå djupare in på argumentationen, kan man nog konstatera att utredningen har fokuserat intresset mer till sådana faktorer som insynsmöjligheter och lokal expertis än inflytandeaspekter. Kravet på partipolitisk proportionalitet vid landstingets val av ledamöter blir mindre intressant i en 11-mannastyrelse, om Kungl. Maj:t tillsätter ledamöter med politiskt engagemang. Detta gäller även om landstingets val sker efter regeringens, då proportionalitet fortfarande krävs i landstingets val. Sammanfattningsvis kan konstateras, att utredningen ej tar ställning till den implicita frågeställningen i citatet ur Lennart Lundquist's avhandling, vilket även framgår av den borgerliga reservationen: "— endast genom att samtliga dessa ledamöter väljes inom länet i demokratisk ordning tillämpar man enligt vår mening på ett acceptabelt sätt principen om länsdemokrati, vad gäller länsstyrelsens sammansättning." Man får förmoda, att det var i avvaktan på länsdemokratiutredningens betänkande, som reservationen saknade ställningstagande i frågan om landstingskommunalt eller statligt huvudmannaskap i regionala samhällsplaneringsfrågor.

Länsdemokratiutredningen har behandlat den regionala förvaltningsorganisationen från helt andra utgångspunkter, och arbetet resulterade i ett principbetänkande som innehöll en omfattande principiell diskussion om statligt kontra kommunalt huvudmannaskap i termer av centralisering — decentralisering. Utredningen argumenterar utefter två huvudlinjer. För det första belyser och kommenterar man den allmänna utvecklingen inom förvaltningen och regeringens försämrade möjligheter till politisk styrning och kontroll av denna starkt expanderande förvaltningsorganisation. Den andra huvudlinjen, som tillika betraktas som ett lösningsförslag av ovannämnda problem, innefattar

en principiell diskussion om val av politisk nivå för olika sakområden.

Sambandet mellan de två problemställningarna framgår mindre klart av betänkandet. Den statliga förvaltningens expansion och därav uppkomna kontrollproblem torde vara ett allmänt uppmärksammat problem, för vilket kan anföras mer eller mindre sakliga lösningar. Man har bl.a. föreslagit lekmannastyrelser, ministerförvaltning, departementalisering och politiska utnämningar av chefstjänstemännen. Till följd av expansionen av den kommunala verksamheten har problemet också uppmärksamats inom denna sektor. Att på rationella och mer eller mindre praktiska grunder ge liknande förslag till decentraliserings-/kommunaliseringsreformer utan att beakta det väsentliga värderingsmoment, som ligger däri, vore knappast möjligt. Ldu är medveten om detta: "Länsdemokratiutredningen anser visserligen att det inte är möjligt att lämna en entydig och en gång för alla giltig uppräkningslista av vad som bör vara arbetsuppgifter för olika organ. – Sammanfattningsvis rörande frågan om decentralisering och delegering till kommunala organ vill länsdemokratiutredningen hävda att sådana uppgifter, där ett stort mått av subjektivitet är nödvändig, dvs där verkställigheten av samhällsförvaltningens uppgifter måste bestämmas av de lokala förutsättningarna eller förhållandena i det enskilda fallet och följaktligen ingen fast praxis kan utvecklas, bör delegeras till landsting eller primärkommunala organ i specialreglerad förvaltning, för att därigenom bringas under ett direkt politiskt inflytande och ansvar i enlighet med de demokratiska normer som utvecklats i vårt samhälle."

Citatet belyser dock den något oegentliga sammankopplingen mellan det generella styrningsproblemet av förvaltningen och kravet på ökad kommunalisering. Man får intrycket att subjektivitet endast föreligger i lokala frågor eller omvänt. Den principiellt intressanta diskussionen som förs till förmån för en kommunalisering av den regionala samhällsplaneringen kommer ständigt att vara aktuell och ger en klar bild av den politiska argumentationen kring demokrati och direkt medborgarinflytande. Om lekmannastyrelser i förvaltningen skriver utredningen: "Eftersom lekmannanämnder uppenbart måste betraktas som ett alternativ till ett genom kommunalisering utvidgat demokratiskt inflytande över förvaltningen har länsdemokratiutredningen – närmare analyserat motiven bakom införandet av lekmannastyrelser." Det är dock tveksamt, om man skall se lekmannastyrelser som ett alternativ till kommunala organ. Det torde vara vanligare, att se lekmannamedverkan som ett botemedel mot en alltför självständig statsförvaltning, vilket Ldu instämmer i på ett annat ställe i texten: "Införandet av lekmannanämnder i den decentraliserade förvaltningen och

kommunalisering har därför blivit utvägar ur ett administrativt och politiskt dilemma."

Sammanfattningsvis kan om Ldu:s förslag sägas, att om man ser lekmannastyrelser som ett alternativ till kommunala nämnder och styrelser, så kan man peka på flera skillnader, vilket Ldu även gör med hjälp av en intervjuundersökning med ledamöterna i ett begränsat antal länsnämnder. Den andra möjligheten är att se lekmannastyrelserna som ett demokratialternativ inom den statliga förvaltningen, vilket länsberedningen har sett som en tänkbar utgångspunkt.

Länsberedningens betänkande förväntades slutgiltigt ta ställning till de huvudmannaskapsfrågor, som hade aktualiserats i Ldu, för att därefter ge mer konkreta förslag till lämplig organisationsutformning på regional nivå. Mot bakgrund av detta förväntas man något av det relativt kortfattade betänkandet på ca 150 sidor plus lika många sidor bilagetext. Ett genomgående drag i betänkandets mer principiella delar är, att man implicit har lagt upp argumentationen som en "dialog" med länsdemokratiutredningen. I vissa grundläggande avseenden råder åsiktsöverensstämmelse mellan de båda utredningarna: "De politiska partierna innehar huvudrollerna i det politiska skeendet. Till partiernas uppgifter hör att samla medborgarna kring en gemensam målsättning, att kanalisera medborgarnas önskemål och att rekrytera de politiska posterna. – Det finns således tre politiska nivåer i Sverige och till grund för fördelningen av ansvaret mellan nivåerna ligger samhällsuppgifternas geografiska beroende." Här slutar överensstämmelsen. Frågan om statlig eller kommunal förvaltning är och förblir en värderingsfråga – "en praktisk fråga där antagna fördelar och nackdelar av centraliserad och decentraliserad förvaltning ofta får fälla utslaget." Frågan tycks således gälla, hur stort värde man skall ge demokrati-frågorna kontra effektivitetsfrågorna och riksintresset. En viktig punkt i länsberedningens betänkande är åtskillnaden mellan demokrati- och inflytandeaspekten i statsförvaltningen i allmänhet och lokalt/regionalt medborgarinflytande genom kommunal självstyrelse. Således gör utredningen en bedömning av var och en av de fem tidigare angivna principerna med avseende dels på statligt eller kommunalt huvudmannaskap, dels med avseende på central eller lokal ansvarsfördelning. Med detta utval av kriterier kommer man fram till att samtliga principer (den första undantagen) kan uppfyllas i båda huvudmannaskapsformerna.

Kvar står då värderingen av för- och nackdelar med de olika formerna. "Det är uppenbart att man vid denna vägning tvingas acceptera nackdelar från en synpunkt för att vinna fördelar från en annan." Landsstingskommunalt huvudmannaskap är enligt utredningen positivt genom det direkta politiska ansvaret och

genom att massmedias intresse förmodas öka. Negativt är landstingets utvecklande till en parlamentarisk överbyggnad över de nya kommunerna, förväntade kompetensvister mellan landsting och stat i vissa ur laglighets- och skälighetssynpunkt svårtolkade förvaltningsfrågor. Utredningen uppfattar också svårigheter att författningsmässigt garantera av riksdagen och regeringen uttalade riksintressen. (Ett kriterium på statligt huvudmannaskap har av många ansetts vara regeringens möjlighet att *direktstyra* ett organ, som nu kan ske med länsstyrelsen.) "En samordning av statliga sektorsintressen innebär att det samordnande organet i vissa fall måste fatta beslut som är bindande för sektorsorganen. Sådana beslut kan inte fattas av kommunala organ." Av ovanstående uppräknade torde framgå, att länsberedningen förordar ett fortsatt statligt huvudmannaskap för den regionala samhällsplaneringen med länsstyrelsen som samordningsorgan.

Utredningen ger därefter förslag till utformning av den regionala statliga organisationen, främst länsstyrelsens beslutssystem. "När förtroendemannedverkan åberopas som skäl för landstingskommunalt huvudmannaskap hänger detta i stället samman med sättet att utse förtroendemännen och med förtroendemännens ställning som politiskt ansvariga." Länsberedningen delar som tidigare sagts länsdemokratiutredningens betoning av de politiska partiernas betydelse, och hänvisar till en vid statsvetenskapliga institutionen i Lund utförd intervjuundersökning av samtliga länsstyrelseledamöter för att visa på en betydligt positivare bild av partiernas inflytande på lekmanstyrelsens agerande. Länsberedningens förslag innebär en utökning av lekmanstyrelsen till tolv ledamöter plus landshövdingen. Fyra skall nomineras av landstinget och fyra av kommunförbundets länsavdelningar, medan de fyra övriga skall tillsättas av regeringen som arbetsgivar- och arbetstagarrepresentanter. En tvistefråga gäller förslaget om att regeringen *formellt* skall tillsätta samtliga ledamöter. Tidigare tillsatte landstinget "sina" fem representanter, men ur "rättvisesynpunkt" har man föreslagit nämnda ändring, då kommunförbundets länsavdelningar icke är offentligtgrättsliga organ, som kan tillsätta ledamöter i ett statligt organ.

En sammanfattning av de olika utredningsförslagen om beslutssystemets utformning visar, att man år 1965 till den tidigare tjänstemannaförvaltningen kopplade ett rådgivande planeringsråd vid sidan om länsstyrelsen. Två år senare föreslog Lfu inrättandet av en lekmanstyrelse med majoriteten av ledamöterna valda av länsbefolkningen. Riksdag/regering ansåg ej tidpunkten mogen för ett sådant steg, utan beslutade om regeringsmajoritet i styrelsen. Och nu senast föreslår länsberedningen på nytt att en klar majoritet av leda-

möterna indirekt skall utses av länsbefolkningen. Partipolitiskt behöver detta ej medföra större förändringar i nuvarande system, då proportionalitetskravet är kopplat till respektive valkorporationer. Majoritetsslaget mellan de socialistiska och borgerliga blocken kan dock i vissa fall komma att rubbas. En trolig konsekvens av förslaget är, att de mindre partierna kommer att erhålla ett oproportionerligt litet antal av mandaten. Mellan dessa utredningar kom länsdemokratiutredningen med kravet på kommunalisering av hela den regionala samhällsplaneringen, ett krav som troligtvis ej tystnar i och med länsberedningens betänkande.

Styrning och kontroll

När det slutligen gäller variabelerna styrning och kontroll är det betydligt mer komplicerat att dra några slutsatser endast utifrån utredningsförslagen. Dessa variabler spänner över ett stort fält med starka variationer beroende på sakområdenas art. Vidare medför förändringar i de övriga decentraliseringsvariablerna automatiskt effekter på styrnings- och kontrollfunktionerna. Man kan dock peka på vissa generella drag i respektive utredningsförslag.

"As a transfer variable, direction includes the two direct steering forms, rule-steering and order-steering, and all the indirect steering forms except for form-steering of organization and territory, which is restricted to special variables."

1962 års länsindelningsutredning med sin inriktning på indelningsfrågorna hade ej att ta ställning till styrnings- och kontrollproblematiken. Indelningsändringar av delsamhällets geografiska utsträckning har dock i sig väsentliga indirekta styrningseffekter. Genom att minska antalet län, får statsmakterna ett mindre "kontrollspann" och därmed möjlighet att effektivisera kontrollfunktionerna. Vidare omfattade indelningsändringarna även landstingskommunerna och skulle därmed genom förändringar av skatteunderlaget få vissa finansieringsstyrande effekter. Det kan också nämnas, att "avståndet" mellan statliga regionala styrnings-/kontrollorgan och primärkommunerna genom förslaget skulle blivit längre.

Hela länsförvaltningsutredningens förslag med sin starka betoning på en mer samordnad regional förvaltning bottnar till stor del i kravet på en effektivare styrning och kontroll av verksamheten. "Vart och ett av de olika länsorganen arbetar inom sitt fack för ett visst mål och efter riktlinjer som angivits i beslut av statsmakterna och ofta därutöver närmare preciserats av vederbörande centrala verk. Avigsidan – är att man här svårt att tillgodose kraven på samverkan och samordning vid planering samt tillsyn och kontroll. En annan viktig styrnings- och kontrollaspekt ligger i förslaget om insättande av och valförfarandet till lekmanstyrelsen.

På flera ställen i länsdemokratiutredningen uttalar man sig kritiskt mot en alltför stark styrning av sådana sakområden, som väl skulle kunna överföras till landstingskommunen. Man förnekar dock ej, att statsmakterna måste ha möjligheter att styra den kommunala verksamheten mot de riksomfattande målen. Man menar emellertid, att de två politiska nivåerna skulle komma att uppvisa en intressegemenskap, som bör kunna minska behovet av statlig detaljstyrning. Det kan konstateras, att Ldu:s förslag innebär, att statens rekryteringsstyrning på såväl förtroendemannasom tjänstemannasidan bortfaller, samt att landstingskommunen skulle bli det regionala styrnings- och kontrollorganet gentemot såväl statliga som primärkommunala organ.

Vad beträffar länsberedningens förslag, så kan den tidigare styrningsdiskussionen överföras beträffande förslaget till indelningsändringar samt uppgiftsfördelningen av regionala samhällsuppgifter. Två punkter bör dock kommenteras. Beredningen föreslår, att länsbefolkningen tillsätter en majoritet av lekmanastyrelsens ledamöter, vilket som tidigare sagts är väsentligt ur styrningssynpunkt. Vidare föreslås en minskning av den statliga tillsynen och kontrollen över den kommunala verksamheten. Med hänsyn till pågående utredningsarbete ger man i sistnämnda avseende ej några konkreta förslag. Det kan slutligen förefalla anmärkningsvärt, att länsberedningen endast i marginalen diskuterar den ur självstyrelsesynpunkt viktiga självfinansieringsrätten, vilken utgör en desto mer uppmärksammas aspekt i Ldu:s förslag.

Att ge ett sammanfattande omdöme om utredningarna ur decentraliseringssynpunkt är, som inledningsvis antyddes, ganska svårt, då tillgängliga decentraliseringsvariabler har förändrats i olika riktningar. Att utredningsförslagen har resulterat i en *relativ* demokratisering inom den statliga länsförvaltningen är väl ställt utom tvivel. Betydelsen av denna förändring (vilket måste undersökas utifrån empiriskt material) och förslag till alternativa lösningar kommer sannolikt att diskuteras även i framtiden. Decentraliseringsfrågan har som bekant blivit något av en partipolitisk stridsfråga. Man kan dock ställa frågan om dessa skiljelinjer snarare går mellan regeringsinnehavare och opposition. I Italien drivs för närvarande de kommunala självstyrelsefrågorna hårdast av oppositionens vänsterpartier mot en i dessa frågor tystlåten borgerlig regeringskoalition.

I varje diskussion kring den regionala nivån är naturligtvis Landstingsförbundet en viktig deltagare. Förbundet lade senast fram sin syn på samhällsplaneringen i en rapport strax innan länsberedningen presenterade sitt förslag. Som bakgrundsmaterial till denna

rapport kan man räkna *Hans Esping – Måns Lönnroth 1974*.

Författarna presenterar en föreställningsram för organisationsöverväganden i svensk offentlig förvaltning. Utgångspunkten har varit formulerandet av en politisk helhetssyn på samhällets sätt att fungera. Denna bild av hur verkligheten är beskaffad bestäms av den referensram eller paradigm man använder vid beskrivning och analys.

I sin beskrivning över den offentliga förvaltningens organisation konstaterar författarna, att strukturen i stort följt den organisationsform, som existerar i det privata näringslivet. Målen för den offentliga förvaltningen har ofta varit låga kostnader per producerad enhet, intern effektivitet o.l., dvs effektivitet i produktionssystemet. Som exempel på detta nämns polisväsendets förstatligande, kommunblocksreformen och den starka sektoriseringen av den offentliga förvaltningen. Den offentliga förvaltningen har organiserats efter egenskaper i produktionen, något som författarna kallar produktionssamordning.

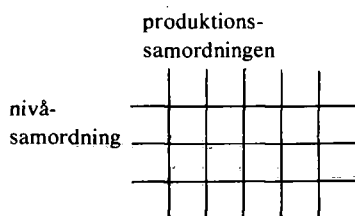
Men den offentliga förvaltningen kan organiseras efter andra egenskaper nämligen medborgarnas eller konsumenternas behov. Målen för den offentliga förvaltningen är då konsumenternas behovstillfredsställelse. Som exempel på en sådan organisationsstruktur nämns inrättandet av sociala centralnämnder och helhetssynen inom socialvården. Denna typ av organisationsstruktur kallar författarna nivåsamordning.

Till dessa två modeller för samordning av den offentliga förvaltningen kopplas två planeringssystem, nämligen break-down- resp. build-up-planering. Break-down-planering kännetecknas av att centrala normer förs ned i organisationsstrukturen vid planeringen och att planeringens målformulering sker av organ högt upp i organisationen. Build-up-planeringen kännetecknas av att planeringen byggs upp från låg nivå i organisationen med hänsynstagande till de lokala förhållandena och behoven. Även målformuleringen sker långt ner i organisationen medan avstämningar i planeringen sker på högre nivåer.

Författarna presenterar en skiss till ett planeringssystem. Detta skulle innehålla ett antal försörjningsprogram för olika problemområden i samhället. Försörjningsprogrammen tänkes byggas upp genom build-up-planering på olika förvaltningsnivåer. Lösningarna av konflikterna mellan nivåsamordningen och villkoren för produktionssamordningen skulle huvudsakligen ske på politisk väg. I detta avseende pekar författarna på den viktiga roll de politiska instanserna och den offentliga förvaltningen har i samhällsplaneringen, en aspekt som ofta inte tillräckligt behandlas i planeringslitteraturen.

Författarnas syn på den offentliga förvaltningen är,

att man kan se den som en matrisorganisation, där verksamheten bedrivs i två dimensioner, egenskaper relevanta för produktionen resp. egenskaper relevanta för konsumenten (medborgaren). I skärningspunkterna mellan de två dimensionerna sker avvägningen på politisk väg.



Figur: den offentliga förvaltningen som en matrisorganisation

Författarna presenterar en enkel modell för beskrivning och analys av strategiska förändringar i den offentliga förvaltningen. Den offentliga förvaltningen kan analyseras efter vilka *problem* den försöker lösa, vilken *referensram* (paradigm) man använder och vilken *struktur* organisationen har.

Med avseende på egenskaper relevanta för produktionens effektivitet blir den offentliga förvaltningens problem produktionsekonomi, enhetlighet och resursfördelning; dess referensram fragmentering, mål/medel hierarki och determinism; dess struktur centralisering, predikterbarhet, sektorisering, målformulerande representativa organ och break-down planering.

Med avseende på egenskaper relevanta för medborgarnas behovstillfredsställelse skulle den offentliga förvaltningen problem vara variationsrikedomen och nivåsamordning; dess referensram holism, "the seamless society" och indeterminism; dess struktur adaptivitet/decentralisering, problemövergripande myndigheter, samordnande representativa organ och build-up planering.

Ur statsvetenskapens perspektiv har Esping-Lönnroth arbete intresse genom försöket att finna en referensram för beskrivning och analys av samhällsplanering och offentlig förvaltningsorganisation. Speciellt värdefull är författarnas kritik av den "ekonomiska synen" på den offentliga förvaltningen och den betydelse de menar den organisatoriska utformningen har för besluten i den offentliga förvaltningen. Författarnas analys sker på en tämligen hög abstraktionsnivå. Arbetet har framför allt den förtjänsten, att det pekar på att problemen inom den offentliga förvaltningens organisation och verksamhet är politiska problem.

Den lokala nivån

På den lokala (kommunala) nivån har planeringen tra-

ditionellt avsett främst fysisk planering. "Det kommunala planmonopolet" är en gammal, helig om också på senare år något flexibel ko. Också i en mera vidsträckt bemärkelse har emellertid planering under senare år kommit till stånd även i primärkommunala sammanhang. Flera faktorer torde ha bidragit härtill: att kommunerna har blivit större, att den kommunala verksamheten expanderat och att kommunernas ekonomiska läge har blivit allt kärvare. Vidare har statliga planeringsaktiviteter ställt krav på kommunernas medverkan. Slutligen har Svenska kommunförbundet verkat för en mera integrerad kommunal planering.

Handboksmässiga fakta om kommunal planering kan man få i *Erik Tobé 1972*. En körtäre, mera resonerande framställning är *Sören Häggroth 1973*. Det finns också mera specialiserade studier.

Debatten kring den kommunala planeringen har under senare år dels inneburit en kritik mot konkreta projekt (t.ex. vissa förortsområden), dels inneburit en mer principiell kritik av den kommunala planeringsprocessen. Denna har sagts vara alltför sluten och begränsad till ett fåtal deltagare. Planeringsarbetet borde istället bedrivas så att de människor som skall leva i den färdiga miljön ges möjlighet att medverka.

I en rapport från utredningen om den kommunala demokratin ges en bakgrund till dagens planeringssituation samt en redovisning av olika försök att öka såväl information som medverkan i planeringen. Syftet har härvid varit att "få fram exempel som visar erfarenheter och problem från så många metoder och planeringssituationer som möjligt" (s. 14). Förutom vissa intervjuer med kommunala förtroende- och tjänstemän baseras redovisningen på forskningsrapporter och kommunalt material från ett 25-tal planeringsprojekt alltifrån "Information och debatt kring Stockholms regionplanearbete" till "Grannskapsarbete i bostadsområdet Kristallen i Luleå". De aspekter som läggs på dessa projekt gäller alltså den kommunala beslutsprocessen, vilken först under senare år börjat uppmärksammas i en för övrigt "i hög grad plantekniskt orienterad" litteratur.

I ett avslutande kapitel sammanfattas och redovisas de använda metoderna var för sig. Varje metod värderas därvid utifrån fyra kriterier innehållande dels en demokratiaspekt, dels en effektivitetsaspekt. Frågan är i vilken utsträckning de olika metoderna kunnat:

1. förbättra de förtroendevaldas möjligheter att sätta sig in i planeringsfrågorna, delta aktivt i planeringsarbetet och öka sin kännedom om medborgarnas önskemål,
2. förbättra medborgarnas möjligheter att förstå planeringsfrågorna, delta i planeringsarbetet och påverka resultatet,

3. tillföra planförslagen synpunkter som förbättrar planeringsunderlaget samt
4. inordnas i den kommunala beslutsprocessen utan alltför stor kostnad och fördröjning av planarbetet" (s. 105-106)).

Av rapporten framgår att kommunerna relativt ofta använt någon form av trycksaker för att nå ut med planeringsfrågorna. "Erfarenheterna tyder på att det ofta varit svårt att göra informationen tillräckligt konkret och därmed intresseväckande. En förutsättning för större allmänt intresse för planfrågor har ofta varit att det funnits tillspetsade frågeställningar och kontroversiella problem att diskutera." Denna metod har också nackdelen att den i huvudsak innebär att information går från planeringsmyndigheten till allmänheten (s. 106).

En annan metod är att använda utställningar utöver de i byggnadslagen föreskrivna, såsom vandringsutställningar av olika planskisser, av inventeringsmaterial etc. "Erfarenheterna från flera kommuner tyder på att en stor del av besökarna på kommunala planutställningar består av fackmän, fastighetsägare och studerande från skolor och bildningsförbund" (s. 108).

"Utställningar som lagts upp efter mönster från de lagstadgade utställningarna med huvudvikten lagd vid markanvändningskartor" väcker litet intresse utan för kretsens av sakägare. "Särskilt välbesökta har utställningar i saneringsområden blivit där antalet människor som omedelbart berörs är större än i nyexploateringsområden" (s. 108). Skall någon återföring av synpunkter kunna ske bör utställningen gälla lokala och konkreta frågor.

Den direktkontakt som erhålls vid allmänna informations- och debattmöten betraktas ofta som mycket värdefull ur återföringssynpunkt. Såväl förtroendesom tjänstemän brukar delta men det har "ofta förekommit att tjänstemännen fått delta flitigast i diskussionen. I många fall har det nämligen visat sig att detaljlösningar tilldragit sig störst intresse. Detta har varit fallet även då det varit fråga om översiktlig planering". Liksom utställningar är möten av detta slag mest lämpade för grupper med ett aktivt intresse för planeringsfrågor. Andra metoder som diskuteras i rapporten är vidgat muntligt samråd, vidgat remissförfarande, referensgrupper, intervjuer och enkäter, samhälls- grannskapsarbete etc.

Det första och det andra kriteriet efter vilka metoderna bedömdes uppfylldes främst vid vidgat samråd, informationsmöten och vidgat remissförfarande. Samtliga metoder har kunnat tillföra synpunkter till planeringsunderlaget och således förbättrat detta. Men har det varit värt besväret och kostnaderna? Bland annat dessa frågor diskuteras i ett kapitel kallat "Problemområden och diskussionspunkter".

Rapporten avslutas med tre bilagor om kommunal planering i England, Danmark och Norge.

Inom kommunalforskningsgruppen undersöktes den kommunala beslutsprocessen vid fysisk planering med avseende på förtroendemännens, enskilda medborgares och andra intressenters medverkan (*Sören Häggroth 1972*). Avhandlingen har tidigare recenserats i StvT, och här skall endast citeras ett avsnitt som anknyter till slutsatserna i SOU 1974:50.

"De refererade resultaten ger oss kunskapen, att det viktigaste är inte hur *mycket* man informerar medborgarnas utan *hur* man gör det. Medborgarinformation som inte stimulerar till åsiktsbildning eller återföring av information till de kommunala organen har föga värde för förtroendemännen vid deras beslutsfattande. Pressen, som är den kanal som innehåller mest information och samtidigt är viktigast bland informationskanalerna i alla kommuntyper, är bevisligen *inte* den kanal som bäst stimulerar opinionsbildningen och den är mindre lämpad som kanal för artikulering av medborgarönskemål. Resultaten lär oss också, att inte heller mängden av information från medborgarna till förtroendemännen är avgörande för graden av kunskap om medborgarönskemålen. Det avgörande för förtroendemännen torde vara vetskap om huruvida den information som de mottar kommer från en representativ del av befolkningen" (s. 202).

Ovan har främst diskuterats vem som medverkar i planeringen och hur denna medverkan kan tänkas öka. Att medverkan betraktas som värdefull grundas på uppfattningen att planerna skall förverkligas eller fungera som styrinstrument för annan planering.

I ett projekt vid Statens råd för byggnadsforskning har ett antal region- och generalplaner studerats just för att se om planerna haft denna styrande effekt. Genom att jämföra översiktsplanerna (region- och generalplaner) med senare upprättade detaljplaner har eventuella avvikelser kunnat registreras. Översiktsplanerna som styrinstrument har ytterligare belysts genom intervjuer med kommunala förtroende- och tjänstemän samt representanter för industri och länsstyrelse.

Resultaten från denna undersökning har publicerats i ett antal rapporter (Byggnadsforskningen R 50:1973, 67:1973, 18:1974). Undersökningen bör närmast ses som en fall-studie av planer i Luleå, Umeå och Sundsvallsregionen. Karaktären av fall-studie förstärks genom det ganska "svårsammanfattande" sätt resultaten presenteras på. Intervju svaren redovisas t.ex. i huvudsak genom direkta citat. Detta har emellertid också fördelen att läsaren får en rad olika synpunkter på tematiken.

Hur har då den översiktliga planeringen fungerat

som vägledare för detaljplanering? I rapporten om kommunal planering i Umeå 1950–70 sägs:

”Respektive översiktsplan tillordnades en styrperiod under vilken planeringsprocessen hypotetiskt skulle ha kunnat påverka detaljplanläggningen. Av de 164 stadsplaner från perioden 1952–69 som på så sätt jämfördes med översiktsplanerna från 1957, 1960 och 1966 bedömdes ett 30-tal som avvikande från den senast före antagandet av stadsplanen publicerade översiktsplanen och eller den översiktplan som höll på att utarbetas”. Hälften av dessa avvikelser betraktades endast som marginella. ”Flertalet stadsplaner överensstämmer således i stort med den eller de översiktsplaner mot vilka de prövats”. Genom att planarbetet drog ut på tiden upprättades i vissa fall översikts- och stadsplaner parallellt. Detta antyder att ”planerna snarare står i ett ömsesidigt beroendeförhållande än att översiktsplanerna styr detaljplaneringen”. En närmare analys av beskrivningar m m till de 23 största stadsplanerna tyder på att ”översiktsplanerna i få fall haft ett direkt och avgörande inflytande över utformningen av dessa stadsplaner”.

I en studie av 1959 års generalplan för Göteborg jämfördes lokaliseringen av bostäder och industri enligt planen med den verkliga lokaliseringen vid planperiodens slut 1973. Resultatet av denna jämförelse är att ”kommunens fysiska struktur på ett avgörande sätt avviker från de intentioner som uttrycktes i generalplanen.” (R45:1974). Undersökningen från Sundsvallsregionen bildade utgångspunkt för ett antagande att ”översiktsplaneringen fungerat som ett tämligen förutsättningslöst underlag för beslutsfattandet”.

Men varför realiserar då planerna i så ringa utsträckning? En anledning torde vara, att planerna är för dåligt politiskt förankrade. I intervjuerna med företrädarna förekommer uttryck som ”en tavla som vilken konstnär som helst skulle kunna måla” (R 67:1973, s. 24), planen ”antogs aldrig av fullmäktige för dom ansåg att den var huvudlös” (s. 27), ”regionplanen påminde om kejsarens nya kläder” (R 18:1974, s. 70).

En annan anledning ligger troligen i det generella planeringsproblemet att med rimlig säkerhet uttala sig om framtiden. Vad gäller Sundsvallsregionen visas i rapporten exempel på ”hur strukturutvecklingen inom industrin ryckt undan grunden för tidigare planöverväganden”. (R 67:1973 s. 2). Därmed är man inne på frågan huruvida planeringen bör utvärderas i relation till den produkt den utmynnar i, eller om intresset istället bör riktas på själva planeringsprocessen och den styrning som ligger i denna.

När man nu konstaterat avvikelser från planerna kan man fråga sig, om dessa är eftergifter för vissa intressen. Genom att i detalj studera fyra fall i Sundsvallsre-

gionen har man sökt kartlägga beslutsprocessen vid dessa avvikelser. ”Hade kommunal eller länsmyndighet möjlighet att faktiskt påverka händelseförloppet?” I de studerade fallen visade sig industriföretagen vara ”den aktiva parten, som analyserat och preciserat sina intressen och som utvecklat en strategi för sitt handlande” (R 67:1973 s. 2). Myndigheterna har anpassat sin planering efter företagens krav. Denna anpassning beror delvis på att myndigheterna känner ett starkt tryck från företagen, men också på att dessa har en hög status i kommunen. Företagens intressen uppfattas som samhällets intressen.

Björn Beckman
Bo Hagström
Håkan Magnusson
Torbjörn Vallinder

Referenser

- Hans Esping-Måns Lönnroth 1974, Decentralisering, delegering och komunalisering, Stockholm: Landstingsförbundet 1974
Sören Häggroth 1972, Den kommunala beslutsprocessen vid fysisk planering, Stockholm: Statsvet. inst. 1972.
Sören Häggroth 1973, Kommunerna och samhällsplaneringen, ingår i: Gunnar Wallin m. fl. (red.), Kommunerna i förvandling, Tredje uppl., Stockholm: Almqvist & Wiksell 1973
Gustaf Jonnergård 1972, Decentraliserat samhälle, Stockholm: LTs förlag 1972
Anders Linde m. fl. 1971, Strategisk planering, Stockholm: Bonniers 1971
Lennart Lundquist 1972, Means and Goals of Political Decentralization, Lund: Studentlitteratur 1972
Samhällsplanering i Sverige 1974, Samhällsplanering i Sverige. Regionalpolitisk planering. Fysisk rikspanering. Regional trafikplanering, Stockholm: Tiden-Barnängen Tryckerier 1974
Statsförvaltningen planerar 1974, Statsförvaltningen planerar. Aktörer, rollfördelning, samverkansformer, Stockholm: Statskontoret 1974
Göte Svenson-Bengt Thufvesson 1973, Hur planeras Sverige? Andra omarb. uppl., Stockholm: Allmänna Förlaget 1973
Ronny Svensson 1973, Drabbad av planering, Stockholm: Prisma 1973
Erik Tobé 1972, Kommunal planering, Stockholm: Almqvist & Wiksell 1972
Pierre Vinde 1971, Hur Sverige styres, Tredje omarb. uppl., Stockholm: Prisma 1971

Byggeforskningen Rapport R 50:1973. Lars Orrskog, Nio fysiska översiktsplaner – en analys av plandokument

Byggeforskningen Rapport R 67:1973. Bertil Albertson-Ella Ödmann, Kommunal och industriell planering i Sundsvallsregionen 1950-1970

Byggeforskningen Rapport R 18:1974. Ella Ödmann-Lars Orrskog, Kommunal planering i Umeå 1950-1970

Byggeforskningen Rapport R 45:1974. Jan Håkan Andersson, Fysisk plan och verklighet

SOU 1967:20. Den statliga länsförvaltningen I, Betänkande av länsförvaltningsutredningen
 SOU 1967:21. Den statliga länsförvaltningen II, Bilagor
 SOU 1967:23. Ny länsindelning, Betänkande av länsindelingsutredningen
 SOU 1968:47. Förvaltning och folkstyre, Betänkande av länsdemokratiutredningen
 SOU 1974:50. Information och medverkan i kommunal planering, Rapport, Utredning om den kommunala demokratin
 SOU 1974:84. Stat och kommun i samverkan, Betänkande av länsberedningen

Politikvetenskap och metaetik

Många svenska politikvetare, enligt vissas mening alltför många, har sysslat med att analysera den logiska strukturen i politiska debatter och i ideologier. En del av intresset har då riktats mot logiska relationer mellan normativa satsar. Om man ska tro Gunnar Andrén har de som letade efter sådana relationer samtidigt varit anhängare av en teori som förnekar, att det finns sådana relationer.

Många svenska politikvetare, enligt vissas mening alltför många, har menat att ett viktigt område för politikvetenskap är konstitutionella regler och normer av olika slag. Man analyserar då innehållet i normativa satsar, bl. a. Enligt Andrén har dessa politikvetare eller andra varit anhängare av en teori som går ut på att sådana satsar inte uttrycker någon tanke utan vad man analyserat är egentligen känslor och viljeimpulser (vems?).

Vad finns att säga om sådant tal – om man nu är statsvetare?

Jag tror Andrén har rätt på en punkt, nämligen att flertalet svenska politikvetare efter andra världskriget finner något slags distinktion mellan vetenskap och etik rimlig. De skulle förmodligen säga, om tillfrågade, att det finns väsentliga skillnader mellan vetenskaplig och moralisk aktivitet eller mellan resultaten av dessa två verksamheter. Mera precist skulle vissa hävda att distinktionen skulle kunna formuleras i två teser som jag tror kan formuleras så här:

Tes 1. Vetenskapliga satsar kan i princip falsifieras eller konfirmeras

Tes 2. Normativa satsar kan inte falsifieras eller konfirmeras

Kanske skulle de för en precisering av begreppen falsifiering och konfirmering hänvisa till vetenskapsteoretiska standardverk av Hempel, Nagel, Popper, von Wright, osv. – dock självfallet utan att göra anspråk på att kunna formulera ett invändningsfritt ställningstagande i den filosofiska debatten om dessa begrepp (vem kan det?). Räcker inte det? Tillfrågade vad normativa satsar är för slags satsar skulle de säkert som kriterium på sådana ange, att de uttrycker explicit eller

implicit hur något vad det nu är *bör* vara. Exempel på normativa satsar skulle då vara s.k. deontiska satsar ("bör", "plikt", "rätt") och även värdesatser ("gott", "värdefullt"), när dessa kan tolkas som böra-satser. Säkerligen skiljer sig de som ansluter sig till dessa två teser avsevärt åt i argumentering för teserna.

Är detta värdenihilism? Jag tror det är viktigt för klarhetens skull att skilja mellan två saker här. Det första problemet är om tes 1 och tes 2 är detsamma som eller innehåller värdenihilismen. Om så är fallet kan man inte bejaka de två teserna och förneka värdenihilismen utan att göra sig skyldig till en motsägelse. Andrén hävdar – om jag rätt förstått honom – att så är fallet. Man kan inte utan motsägelse acceptera teserna och förkasta värdenihilismen. Det andra problemet är om de politikvetare som anslutit sig till teserna också anslutit sig till värdenihilismen. Det skulle ju kunna förhålla sig så att värdenihilismen påstår något mer än teserna 1 och 2 och det räcker då inte med teserna 1 och 2 som kriterium på förekomst av värdenihilism. Om jag rätt förstått Andrén hävdar han att de politikvetare som ansluter sig till teserna också – i alla fall flertalet – ansluter sig till värdenihilismen.

För att kunna avgöra om Andrén har rätt eller fel i båda fallen, måste vi självfallet få veta av Andrén vad han menar med "värdenihilism". Jag kan inte se att det går att få någon klarhet på denna punkt, inte heller kan jag se att Andrén framställning av värdenihilismen är i överensstämmelse med vad som brukar kallas "värdenihilism". Inte hävdar väl ändå värdenihilismen att böra-satser inte uttrycker någon slags tanke eller saknar varje deskriptivt inslag? Av det faktum att böra-satser inte är sanna eller falska följer inte att de uttrycker en känsla eller en viljeimpuls – som Andrén tror.

Med "värdenihilism" menas vanligen något slags emotiv teori om moraliska satsar – speciellt värdesatser. Den emotiva teorin innehåller teserna 1 och 2 men säger mer. Man kan således utan motsägelse ansluta sig till teserna och samtidigt hävda att den emotiva teorin och därmed värdenihilismen är felaktig. Man kan ansluta sig till andra metaetiska system än värdenihilismen och samtidigt ansluta sig till teserna utan motsägelse.

Andrén vill visa att värdenihilismen är felaktig. Han argumenterar för att förekomsten av logiska relationer mellan normativa satsar bevisar att normativa satsar är sanna eller falska. Han förutsätter då det han skall visa, nämligen att satsen

(S) Om det förekommer logiska relationer mellan satsar, så är dessa satsar sanna eller falska

är riktig. Nu kan man på goda grunder argumentera för att (S) är felaktig. Se debatten om deontisk logik, t.ex.

A. Ross' *Directives and Norms* (1968)! Jag kan inte se att värdenihilismens giltighet hänger på om (S) är sann eller falsk. Det finns andra och goda argument mot den emotiva teorin. Se t.ex. J. L. Urmson *The Emotive Theory of Ethics* (1968)!

Slutligen, jag tror inte att flertalet politikvetare kommit fram till teserna 1 och 2 via värdenihilismen, än mindre att de accepterar allt vad värdenihilismen säger förutom teserna. Att vissa gått den vägen är uppenbart, mindre uppenbart är om de riktigt insett alla komponenterna. Det finns enklare vägar till dessa två teser än någon metaetik. Räcker det inte med att framhålla en inomvetenskaplig tradition med Max Weber som den

främste företrädaren? Vilka politikvetare är inte bekanta med A. Brechts tolkning?¹ Om teserna 1 och 2 implicerade värdenihilism då vore Max Weber den förste värdenihilisten.

Jan-Erik Lane

Noter:

¹ Att den metodologiska framställningen i A. Brecht, *Political Theory: the foundation of twentieth-century thought*. Princeton: Princeton University Press, 1959, är bristfällig drabbar inte den idéhistoriska poäng jag här vill göra ej heller drabbar det rimligheten hos teserna. Om Brechts metodologi se K. Lindkvist i StvT 1974 s. 160 ff.

Litteraturgranskningar

ROGER HENNING: *Staten som företagare. En studie av Statsföretag AB:s mål, organisation och effektivitet*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga Föreningen i Uppsala, 68. Stockholm: Rabén & Sjögren 1974.

I

Roger Hennings avhandling kom vid en tidpunkt då de statliga företagen på nytt stod i dagspolitikens centrum, bl.a. genom övertagandet av aktiemajoriteten i Pripps, satsningen på Stålverk 80, samt förvärvet av ännu en fjärdedel av aktierna i UDDCOMB.* 1974 års andra delårsrapport för Statsföretag AB pekade mot en vinst för 1974 på över en miljard kronor.¹ Den gynnsamma resultatutvecklingen föranledde industriministern att aktualisera en översyn av Statsföretags organisation i syfte att uppnå "den expansion och därmed utvidgning av den svenska industrikapaciteten som riksdagen beslutat vara ett av målen för Statsföretag."²

Industriministerns brev till Statsföretags styrelse illustrerar en av Hennings huvudfrågeställningar, nämligen frågan om sambandet mellan å ena sidan de statliga företagens mål och effektivitet och å andra sidan de organisatoriska formerna för staten-ägarens styrning och kontroll samt staten-företagarens samordning av företagen. Detta samband undersöks med utgångspunkt från termer och begrepp hämtade ur företagsekonomisk organisationsteori. Emellertid finns i avhandlingen en dualism mellan denna organisationsteoretiska ansats och ett vidare idéanalytiskt perspektiv. Henning undersöker nämligen också sambandet mellan SAP:s principprogram och de mål och motiveringar som uppställts eller givits för inrättandet och drivandet av statliga företag.

Avhandlingen visar dels att antalet statliga företag ökade markant i samband med den "näringspolitiska offensiven" fr.o.m. 1967, dels att en förskjutning skett från allmänpolitiska till mera renodlat företagsekonomiska motiveringar. Detta ligger enligt författaren i linje med SAP:s socialistiska ideologi: "endast en so-

cialistisk regering engagerar sig på renodlat företagsekonomisk basis och ser ett värde däri" (sid. 65).

Samordningen av ägarfunktionerna till Industridepartementet 1969 och av företagarfunktionerna till holdingbolaget Statsföretag AB 1970 motiverades enligt författaren av regeringspartiets vilja att låta de statliga företagen spela en mera aktiv roll i näringspolitiken. Emellertid tycker sig Henning här ha funnit en paradox, som också lyfts fram som avhandlingens huvudresultat (sid. 159 f.): samtidigt som samordningen avsåg att aktivera de statliga företagen i näringspolitisk riktning, *minskade* den statens möjligheter till styrning och kontroll av dessa företag, bl. a. genom att beslut i resursfrågor överfördes från regering och riksdag till holdingbolaget.

Henning tycker sig ha funnit att de statliga företagen alltmer arbetar under "samma krav på vinst och avkastning som i ett privat företag". I den konflikt som enligt honom ständigt råder "mellan kravet på företagsekonomisk lönsamhet och konkurrens på lika villkor å ena sidan och önskemålet att driva näringspolitik å andra sidan" – (sid. 160) – tycks alltså de politiska målen ha fått lämna rum för de renodlat ekonomiska. Betoningen skulle därmed ha förskjutits från "stat" till "företag".

II

Hennings avhandling behandlar ett delproblem inom det komplex av utvecklingslinjer som brukar sammanfattas under beteckningen "den offentliga sektorns tillväxt". Valet av ansats vid studiet av detta problemkomplex tycks i viss mån styra forskningsresultatet. Ansatser som utgår från ett *socio-ekonomiskt* perspektiv tenderar stundom att bli deterministiska. Statens inblandning i marknadens funktionssätt ses som betingad av grundläggande tendenser i ekonomins strukturella utveckling. Staten ses i detta perspektiv som den kapitalistiska ekonomins stödtrupp, närmast "nödd och tvungen" att upprätthålla de allmänna produktionsbetingelserna i en bestämd epok. Ansatser som utgår från ett *politiskt-ideologiskt* perspektiv ser

förändringar i aktörernas verklighetsuppfattning, värderingar och rekommendationer som förklarande variabler. Statens inblandning i ekonomin tolkas som medvetna försök att förändra marknaden i linje med idéer som ofta kontrasterar mot dess grundläggande funktionsätt.³

Röger Henning har valt ett begränsat politiskt-ideologiskt perspektiv för att förklara den "näringspolitiska offensiven" och satsningen på statliga företag under 1960-talets senare del. De inledande kapitlen saknar nästan helt referenser till strukturella tendenser i den svenska ekonomin. Begreppet "strukturomvandling" – så flitigt nyttjat av alla politiker – förekommer endast i ett citat. Då tillståndet i ekonomin nämns får det formen av ytterst partiella förklaringar utanför författarens analyschema (se sid. 136). Ansatser till ett mera principiellt resonemang om förhållandet stat–marknad rör sig mest inom ramen för intressent-teorins tes om spänningar mellan olika aktörers mål (sid. 14, 162). Den i inledningen skisserade mål-medel-hierarkin ser statsföretagen som medel för principiella (socialistiska) näringspolitiska mål, utan att behandla ekonomisk-strukturella faktorerers inverkan. Läsaren försäkras att näringspolitiken var ett led i SAP:s försök till ideologisk förnyelse efter 1966 års förlustval (sid. 38, 47).

III

Innan jag går in på frågan om perspektivvalets konsekvenser för avhandlingsresultatet vill jag något beröra tänkbara försvar för det val författaren träffat. För det första skulle man kunna hävda att det under den aktuella perioden inte skedde några sådana ekonomisk-strukturella förändringar, som skulle kunna motivera tillgripandet av nya näringspolitiska medel. Om sådana förändringar skett, skulle man för det andra kunna hävda att de ej lett till förändringar i SAP:s ekonomisk-politiska ideologi, eller att ekonomisk-strukturella argument blott nyttjats för att skyla över socialistiska motiv. Detta är den utväg Henning väljer (sid. 65). Slutligen skulle kunna hävdas att den svenska näringspolitiken just p.g.a. ideologiska särdrag avviker från den som förts i andra västeuropeiska länder med likartade ekonomiska problem.

Inget av dessa tre försvar ter sig hållbart. Struktur-förändringarna i svensk ekonomi var klart markerade vid 1960-talets mitt. BNP:s ökning var lägre än tidigare och lägre än för övriga Västeuropa, och vår tidigare gynnsamma bytesbalans redovisade underskott fr.o.m. 1965. Industrins investeringar sjönk drastiskt och självfinansieringsgraden minskade, samtidigt som ökningen i industriproduktionen var lägre än tidigare. Permitteringsvarslen ökade markant efter 1965, liksom antalet företagsnedläggningar i s.k. "problembra-

scher".⁴ Det kan också visas att SAP:s problemuppfattning var starkt påverkad av strukturella tendenser i ekonomin. Ständigt påtalas utvecklingstendenser som nödvändiggör en omprövning av näringspolitiken: (a) hårdnande internationell konkurrens, (b) snabb teknisk utveckling som nödvändiggör FoU-samarbete stat–näringsliv,⁵ (c) ökande kapitalintensitet som gör att staten måste satsa kapital i avancerade "högrisk"-branscher, samt (d) företagskoncentrationen och de multinationella företagens etablering i Sverige.⁶ Problemlösningen, i form av den "näringspolitiska offensiven" och satsningen på statliga företag, tycks ej heller internationellt unik. Stuart Holland har visat att intresset för statliga företag ökade i flera europeiska länder efter 1965. Man ville använda statliga företag för att (a) neutralisera den internationella konkurrensen genom import- eller export-substituerande statliga investeringar, (b) skapa kanaler för tillväxtgenererande statliga utgifter, (c) ge kapital till långsiktigt lovande, men kortsiktigt riskfyllda branscher, samt (d) upprätthålla en effektiv konkurrens i oligopolsektorer och hålla de multinationella företagen stången. I flera länder inrättades, eller föreslogs, statliga holdingbolag och industriella utvecklingsinstitut som skulle möta de statliga företagens kapitalbehov.⁶ Parallelliteten med SAP:s problemstruktur är slående.

Genomgången visar klart, att det begränsade politiskt-ideologiska perspektiv Henning valt ger otillräckliga förklaringar till SAP:s ökade satsning på nya näringspolitiska medel och på statliga företag under senare delen av 1960-talet och att författaren borde ha kombinerat och kompletterat sin ansats med ett socio-ekonomiskt perspektiv.

IV

Det begränsade politiskt-ideologiska perspektiv som anläggs innebär att författaren i stället för att självständigt tolka och analysera aktörernas näringspolitiska ideologi och dess samband med de statliga företagen söker fastställa det mera långsökta sambandet mellan partiernas principprogram och statsföretagen som ekonomisk-politiskt medel (sid. 12, 21, 28 ff.). Konsekvensen av detta är att näringspolitikens innehåll och de statliga företagens samband med dess mål ej klart preciseras. Om författaren kombinerat sitt politiskt-ideologiska perspektiv med en socio-ekonomisk ansats hade han, som vi nyss sett, funnit anledning till mera direkta analyser av sambandet mellan den "nya" näringspolitiken och de statliga företagen. En sådan kombination av ansatser hade erbjudit en mera fruktbar arbetshypotes: de näringspolitiska rekommendationernas innehåll hade kunnat studeras som ett resultat av konfrontationen mellan faktiska strukturella förändringar, ny verklighetsuppfattning och kontinuerliga

värderingar. Författaren hade då naturligt anknytning till den stora diskurs som finns inom området.⁷ En sådan kombination av perspektiv hade förmodligen också lösgjort Henning från aktörernas språkbruk och tolkningar och möjliggjort en fristående analys av det slag han så förtjänstfullt bedriver beträffande tolkningen av lönsamhetsbegreppet (sid. 71 f.).

Det faller sig naturligt att här dröja vid den paradox som görs till avhandlingens huvudpoäng. Statsföretag har endast sällan "utgjort ett näringspolitiskt instrument. Vi står här inför en paradox: samtidigt som man såg förvaltningsbolaget som ett medel för en aktiv näringspolitik, accentuerade man företagets självständighet gentemot ägaren-staten" (sid. 160). Paradoxen grundas på antagandet att en faktisk motsättning råder mellan näringspolitiska och företagsekonomiska mål (sid. 73, 84 ff., 121) och att organisationsförändringarna starkt försvårar nyttjandet av Statsföretag som näringspolitiskt medel (sid. 119).

Avsaknaden av en fristående analys och tolkning av näringspolitikens innehåll gör att paradoxens giltighet inte framstår som omedelbart självklar. Logiskt sett kan näringspolitiska och företagsekonomiska mål vara förenliga, nämligen om näringspolitikens mål är att underlätta och påskynda strukturomvandlingen och att uppnå effektivare resursutnyttjande och ökad internationell konkurrenskraft. Arbetar man i stället under förutsättningen att näringspolitiken syftar till att i grunden förändra marknadsekonomin är självfallet motsättningen inbyggd i analysen.

Finns det då belägg för att socialdemokratin, ställd inför en situation där de gängse keynesianska ekonomisk-politiska medlen syntes otillräckliga, övergav den gamla linjen om "ett näringsliv för full maskin" och tesen om en "krisfri kapitalism" till förmån för en utpräglad socialistisk linje?

Författaren argumenterar för paradoxen längs den senare linjen. Emellertid är argumentationen hårt bunden till några få aktörers – framför allt Olhedes och Wickmans – uttalanden, vilka ger intrycket av att näringspolitiken syftar till att i grunden förändra näringslivets maktstruktur genom en kraftig expansion av den statliga företagsamheten. Eftersom uttalandena inte sätts in i ett bredare ekonomiskt-strukturellt sammanhang framstår författarens tolkning som djärv. Det är slående hur hårt inriktad SAP:s ledning var på att genom näringspolitiken *förstärka* näringslivets internationella konkurrenskraft och påskynda strukturomvandlingen i riktning mot tekniskt avancerade branscher. Maktfrågan tycks sekundär. Kärnproblemet gällde kapitalförsörjningen till branscher av "strategisk betydelse" för den framtida industriella utvecklingen. Staten kunde ikläda sig det företagsekonomiska risktagandet via Investeringsbanken, AP-fonderna och

de statliga företagen. Emellertid förutsatte detta att Statsföretagsgruppen måste vara välskött och effektiv i gängse företagsekonomisk mening. Partistyrelsen fastslog inför extrakongressen 1967 att de statliga företagen måste "eftersträva ett så tillfredsställande rörelseresultat som möjligt" samt att ett principiellt accepterande av statsägda bolag på orter med sysselsättnings-svårigheter endast komme ifråga om det funnes "fullgoda investeringsobjekt": annars kunde det statliga företagandet "som helhet" exponeras för kritik "för bristande effektivitet och dålig lönsamhet". Därför måste de statliga företagen befrias från sådana inskränkningar i sin rörelsefrihet som försvagar deras konkurrenskraft och företagsekonomiska effektivitet. Man måste enligt Krister Wickman "skapa former för snabbt och smidigt beslutsfattande i sådana frågor som är avgörande för hela gruppens konkurrenskraft och expansionsförmåga."⁸

Denna tolkning av sambandet mellan näringspolitikens mål och statsföretagen som ett av dess medel tenderar att försvaga och upplösa Hennings paradox. Utelämnandet av det socio-ekonomiska perspektivet har fått författaren att fästa för stor vikt vid ideologiska uttalanden rörande näringslivets maktstruktur och att alltför mycket bortse från ett viktigt drag i socialdemokratins näringspolitik, nämligen omsorgen om det svenska näringslivets internationella konkurrenskraft och förmåga att följa med i den snabba tekniska utvecklingen. Den närmast till hands liggande tolkningen av partistyrelsens linje i näringspolitiken synes vara att just dessa element uppfattas som grundläggande för möjligheterna att uppnå vad Henning ser som socialdemokratins viktigaste "allmänpolitiska" mål, nämligen full sysselsättning. Med denna tolkning får överförandet av resursallokeringsbesluten från den långsamma parlamentariska processen till den smidigare handläggningen på holdingbolagsnivå ett drag av konsekvens och följdriktighet.

V

Vid detaljanalysen av de statliga företagens mål, organisation och effektivitet klassificerar Henning företagen enligt den motivering eller målsättning som angavs vid ett företags bildande eller övergång i statens ägo. Två huvudgrupper urskiljs, en *allmänpolitisk* och en *företagsspecifik*. Som kriterier för inplacering i den allmänpolitiska gruppen anges dels att företaget ej skulle ha överlevt eller inrättats utan statligt ingripande, dels att det ålagts speciella samhällsuppgifter vilka ett privat företag ej skulle ha åtagit sig utan ersättning. Kategorin spaltas upp i tre undergrupper: en administrativ, en beredskapsmässig samt en kallad "engagemang som ett led i statens allmänna politik på ett område". Mera oklar förblir läsaren över bevekelse-

grunderna för företags inplacering i den företagsspecifika gruppen, främst p.g.a. att denna tycks fungera som restkategori. Företag som ej klarar specifikationerna för inplacering i allmänpolitiska gruppen sätts i den företagsspecifika oavsett om motiveringarna är företagsspecifika eller inte (se t.ex. sid. 51). Schemat uppfyller därför svårigen kravet att kategorierna skall vara ömsesidigt uteslutande. Framför allt är undergruppen "engagemang som ett led i statens allmänna politik på ett område" alltför amorf och inkräktar på alla övriga kategorier och undergrupper.

Två andra saker är dock viktigare att fastställa i detta sammanhang. För det första gäller det att pröva om författarens slutsats – att en förskjutning ägt rum i riktning mot mer affärsmässiga och företagsspecifika engagemang – möjligen är en följd av eventuella inkonsekvenser i kategoriindelningen av företagen. För det andra gäller det att undersöka om schemat är fruktbart, d.v.s. om grupperna av företag skiljer sig åt också i andra avseenden än motiveringen för deras inrättande som statliga företag.

Av 19 företag tillkomna före 1968 har endast 6 klassats som företagsspecifika, mot hela 9 av de 13 företag som tillkommit senare (sid. 61). Emellertid torde placeringarna av minst 5 av dessa 9 företag kunna ifrågasättas. Allmänna Förlaget motiverades med administrativa argument, och såväl Utvecklingsbolaget som KABI, SMT Machine Tool Company och UDD-COMB tycks klart falla inom definitionerna för allmänpolitiska engagemang. Utvecklingsbolaget sågs som ett viktigt led i uppbyggandet av den FoU-verksamhet som utgör en hörnsten i näringspolitiken. I fallet UDDCOMB gällde det för staten att satsa kapital för att rädda en framtidsindustri, där det privata intresset ej kunde mobilisera tillräckliga resurser (sid. 58, 64).⁹

Emellertid framhåller författaren att "man måhända kan rikta viss kritik mot något enstaka företags inplacering, men i den följande framställningen kommer det att visa sig att de två gruppernas företag är homogena i flera avseenden" (sid. 61), t.ex. beträffande oppositionspartiernas inställning och graden av måluppfyllelse. Enligt Henning var oppositionspartierna väsentligt mera kritiska mot företag motiverade enbart på företagsspecifika grunder (sid. 64 ff.). För att godta detta som bevis för indelningens fruktbarhet krävs enligt min mening att avslagsyrkandena visas ha gällt propositionernas huvudmotivering, d.v.s. just den indelningens grund författaren använt. För de fem nyss nämnda företagen gäller att avslagsyrkandena endast i fråga om Utvecklingsbolaget och KABI utgick från propositionens huvudmotivering. Bilden är splittrad beträffande SMT, medan oppositionen mot Allmänna Förlaget gällde andra effekter än de administrativa samord-

ningsvinster propositionen räknade med. UDD-COMB-engagemanget blev ö.h.t. aldrig ifrågasatt av oppositionen.¹⁰

Vad gäller måluppfyllelsen är tendensen inte så entydig som Henning vill göra gällande. Lönsamhetsmålet uppfylls överraskande nog bäst av den allmänpolitiska gruppen, medan den företagsspecifika som helhet går med förlust. Däremot uppfylls expensionsmålet tydligen bäst av den företagsspecifika gruppen. Omfattningen under Statsföretags tre första verksamhetsår ökade med drygt 25 % för den allmänpolitiska, men med 42,5 % för den företagsspecifika gruppen. Under samma period ökade antalet sysselsatta i den förra gruppen med 1 % mot hela 14 % i den senare. Sysselsättningsökningen för de fyra kvarvarande av de nyss nämnda fem företagen var 42 % (sid. 138, 146).

Jag har med detta velat visa att klassificeringen ingalunda är så problemfri som författaren tycks vilja hävda. Flera frågetecken måste sättas beträffande inplaceringen av företag tillkomna efter 1968, vilket gör att man måste ifrågasätta om inte Hennings slutsats – att en förskjutning i motiveringarna för statliga företag ägt rum sedan dess – till viss del är en produkt av kategorischemats konstruktion och inkonsekvenser i inplaceringen av enskilda företag (se t.ex. olikbehandlingen av parallellfallen Karlskronavarvet och SMT, sid. 55, 64). Också analysen längs fruktbarhetslinjen – måluppfyllelse och partiinställning – pekar på brister och inkonsekvenser i kategorischemat.

VI

Inledningsvis berörde jag den dualism som utmärker Hennings avhandling. Dess första del nyttjar ett politiskt-ideologiskt perspektiv i syfte att klarlägga sambanden mellan SAP:s principella ekonomisk-politiska program och de statliga företagens inriktning. Dess andra del använder ett organisationsteoretiskt perspektiv för att bestämma sambanden mellan politisk styrning, organisatoriska former, och effektivitetsgrad.

I denna andra del skiljer sig författaren mera lyckosamt från sitt värv. Resonemangen och analyserna i organisations- och effektivitetskapiteln är avhandlingens behållning, särskilt då de avsnitt som analyserar de problem den statliga aktiebolagsformen skapar för försöken till politisk styrning och kontroll. I långa stycken rör det sig här om ett fint bidrag till svensk förvaltningsforskning, och detta på ett avsnitt som – om man får tro inrikesministerns inledningsvis citerade brev – kommer att bli allt betydelsefullare i svensk politik. Orsaken till det lyckosamma resultatet i denna del är inte svårt att finna. Författaren har där utnyttjat en egen begreppsapparat och ett eget analyschema, vilket lyft honom över aktörernas eget språk och frigjort honom från deras värderingar och omdömen. Men i

användningen av dessa verktyg har Henning också visat prov på omdöme, klokhet, och analytisk förmåga.

Det framstår därför som egendomligt att författaren inte velat begagna dessa egenskaper till att litet mera tänka igenom uppläggnings- och perspektivvalet i den första delen av avhandlingen. Visserligen förs en inledande diskussion om mål-medel-hierarkier. Men så långt som till en funktionell idéanalys¹¹ – i detta fall ett systematiskt studium av näringspolitiska idéers socio-ekonomiska ursprung, deras spridning och politiska, sociala, och ekonomiska konsekvenser – har Henning inte velat gå. Jag är säker på att den förmåga till omdöme och självständig analys, som författaren röjer i anhandlingens andra del, vid en sådan precisering hade undanröjt den dualism som finns i avhandlingen som helhet. Ett sådant förfaringsätt hade visserligen ökat författarens allmänna sysselsättning, men den hade också givit avkastning i form av ökad lönsamhet i det specifika vetenskapliga företaget.

Lennart J. Lundqvist
Skytteanum, Uppsala

Noter

* Avhandlingen framlades för avläggande av fil.dr.-examen den 30 november 1974. Denna anmälan ansluter sig i väsentliga delar till min fakultetsopposition.

¹ Statsföretag AB, delårsrapport nr 2 1974: januari–augusti. (Stockholm oktober 1974).

² Skr. fr. statsrådet och chefen för industridepartementet till styrelsen för Statsföretag AB, 21 oktober 1974.

³ Jfr Daniel Tarschys, "Den offentliga sektorns expansion: Nio förklaringsstyper", *Ekonomisk Debatt* 2 (1974), sid. 294 ff.

⁴ Jfr Långtidutredningen SOU 1970:71, sid. 13, 79, 100, 208.

⁵ SAP Kongressprotokoll 1967, sid. 196, 210 (partistyrrelsen) samt 219 f.; ibid. 1968, sid. 48 f. (Wickman); prop. 1968:165 (Industridepartementet) sid. 3 ff.; prop. 1969:121 (Statsföretag), sid. 29 ff.; AK prot. 1969:41, sid. 23, 33 (Wickman).

⁶ Stuart Holland, "Europe's New Public Enterprises", sid. 25–42 i Raymond Vernon, (ed.), *Big Business and the State. Changing Relations in Western Europe* (London & Basingstoke: Macmillan 1974).

⁷ Det måste anses märkligt att förf. ej funnit anledning ta del av Leif Lewins *Planhushållningsdebatten*, som ju behandlar de näringspolitiska diskussionerna inom SAP under 1960-talet. Se särsk. Lewin, sid. 500 ff.

⁸ För denna syn på strukturomvandling, näringspolitik, och statliga företag, se SAP kongressprotokoll 1967, sid. 196 ff. (cit. sid. 202), 210 ff. samt 219 ff. (cit. Wickman sid. 221); ibid. 1968, sid. 47 f. (Wickman); ibid. 1969, sid. 213 ff. (Wickman); samt ibid. 1972, sid. 461 ff. (Rune Johansson).

⁹ Prop. 1968:62 (Allmänna Förlaget), sid. 34 ff.; 1968:68 (Utvecklingsbolaget) sid. 63; 1969:142 (KABI), sid. 11 ff.; 1969:105, Bil. 3, pkt. 3 (SMT); 1969:151 (UDDCOMB), sid. 9 f.

¹⁰ Mot. 1968 I:825 (Allmänna Förlaget; h) 1968 I:860 (Utvecklingsbolaget; h); 1969 II:1113 (SMT; h) och I:1002 (SMT; fp); 1969 II:1275 (KABI; h).

¹¹ Jfr Evert Vedung, "Innehållslig och funktionell idéanalys", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1974:1, sid. 9 ff.

MATS LUNDAHL OCH BO SÖDERSTEN: *Utvecklingsekonomi*. Del I, Stockholm: Aldus 1974.

Att läsa antologier eller "readers" är en tämligen energikrävande sysselsättning. Det känns ibland ganska mödosamt att få sig serverat ett antal utdrag ur olika författares böcker. Ofta hinner man inte bli tillräckligt insatt i en författares tankegångar förrän det är dags att ta itu med nästa. Uppriktigt sagt har jag ibland tyckt att det är något dubiöst med själva metoden, men naturligtvis finns det många fördelar förknippade med den. Man kan på kort tid få en orientering om vad som sagts och tänkts inom ett visst område av ett stort antal specialister. I Lundahl och Söderstens reader har man saxat ifrån 17 olika utvecklingsekonomer. "Vi har strävat efter", skriver utgivarna i förordet, "att göra en någorlunda fullständig och systematisk genomgång av utvecklingsekonomens viktigaste problemområden genom att göra ett representativt urval av viktiga texter från de senaste tjugo åren". Boken är uppdelad i olika avsnitt, vart och ett försett med litteraturanvisningar och inledande kommentarer.

Boken inleds med utdrag från W. W. Rostow och André Gunder Frank, två herrar med diametralt motsatta uppfattningar om underutvecklingens natur och orsaker. Rostow ser underutvecklingen som ett historiskt tillstånd, som kommer att övervinnas allteftersom olika stadier passeras. Avgörande för utvecklingsprocessen är att uppnå ett läge där ekonomin "kommer igång" och blir självgenererande (take off).

Enligt Frank är det däremot det kapitalistiska systemet som är roten till det onda. I den kapitalistiska världen är utveckling och underutveckling i grunden samma sak. Det ena är framsida och det andra baksida. Den ekonomiska utvecklingen i den kapitalistiska världen (i den mån en sådan förekommit?) har skett på bekostnad av folken i den tredje världen. Det har varit en utveckling för de få och en underutveckling för de många. Profiterna har strömmat från de undertryckta folken i periferierna till ett fåtal världsmetropoler där väldiga rikedomar samlats.

Nästa avsnitt handlar om "den underutvecklade ekonomins sektorer", och där tar man upp jordbruket,

industrin och utrikeshandeln. Utgivarna poängterar den centrala roll som jordbruket måste spela i utvecklingsprocessen. Som regel har emellertid industrin favoriserats på jordbrukets bekostnad och detta leder till olyckliga konsekvenser. En fråga, som får en ganska utförlig belysning i de valda texterna, är importsubstitutionen, dvs tanken att u-landet genom att sätta igång tillverkning av industriprodukter skulle undgå tvånget att importera dyra varor och därmed bli mindre beroende av utlandet. Även om denna tanke i och för sig är sund, så kom den ofta att realiseras på ett sätt som var mindre fördelaktigt. De tullmurar, som blev en följd av denna politik, resulterar ofta i en dyr och oekonomisk produktion, som mer tar sikte på att gynna den redan privilegierade minoriteten på bekostnad av den efter-satta majoriteten.

Den internationella handelns roll belyses med bidrag från bl.a. Stephen Hymer och Stephen Resnick. I uppsatsen "Internationell handel och ojämn utveckling" ger de båda författarna en intressant analys av den roll som handeln spelat för uppkomsten av de stora skillnaderna mellan i- och u-länder. Övriga författare på detta avsnitt om jordbruk, industri och handel är Lipton, Griffin, Perroux, Little, Scitovsky, Scott, Haberler och MacBear. Åtminstone för läsare som inte är ekonomer till professionen, är alla dessa namn mer eller mindre okända. Utgivarna borde ha bemödat sig om att presentera de utvalda författarna och ställa in dem i sina respektive sammanhang.

Det tredje huvudavsnittet, makroaspekter på under-utvecklingen, tar upp kapitalbildning, kapitalrörelser och sysselsättningsproblematiken. Här återges utdrag från författare som A. K. Cairncross, W. Arthur Lewis, Charles P. Kindleberger och Harry Magdoff. Den förstnämnde poängterar bl.a. att hög investeringstakt är bra, men långtifrån allena saliggörande. Viktiga faktorer är också tekniska framsteg och förbättringar eller förändringar i den ekonomiska och sociala strukturen. Detta med strukturen är naturligtvis i allra högsta grad väsentligt. Det behöver man inte vara marxist för att inse. Om man vill ha till stånd en generell utveckling – dvs en utveckling för de många – och om den befintliga strukturen hindrar detta, så måste man ändra på eller förnya strukturen. I värsta fall måste man kanske göra sig av med existerande systemet och införa ett nytt. De författare, som Lundahl och Södersten citerar, tar emellertid sällan upp den här senare frågan om själva samhällsstrukturens betydelse för "take off", för att nu låna en välkänd term från Rostow. Kanske är detta någonting som utgivarna återkommer till i del II?

Per Sundberg

KARL MOLIN: *Försvaret, folkhemmet och demokratin. Socialdemokratisk riksdagspolitik 1939–1945*. Akad. avh. Stockholm: Allmänna Förlaget 1974.

I

Inom forskningsprojektet "Sverige under andra världskriget (SUAV)" har en partiforskningsgrupp undersökt riksdagspartiernas agerande under samlingsregeringens år. Karl Molins avhandling om det socialdemokratiska partiets riksdagsgrupp kom först i raden. Yvonne Hirdman kom strax efter med sin studie av "Sveriges kommunistiska parti 1939–1945". Tre avhandlingar om högern, folkpartiet och bondeförbundet är att vänta. Varje författare behandlar alltså ett parti, och Karl Molin skriver att detta medför den nackdelen att samma fråga kommer att behandlas i olika böcker ur resp. partis perspektiv. Varje författare kan inte ge "uttömmande redogörelser för en viss frågas behandling på olika nivåer", men framställningen av de enskilda partiernas agerande har i stället "kunnat göras tämligen bred och i vissa avseenden tom fullständig".

Författarna har arbetat efter gemensamma riktlinjer. Med undantag av Yvonne Hirdmans avhandling om det kommunistiska partiet, som naturligt nog fått en särskild uppläggning, ska partistudierna innehålla två huvudavdelningar, först en undersökning av resp. partis agerande i centrala frågor och därefter en studie av hur krigsförhållandena och den nationella enigheten under samlingsregeringen påverkat detta agerande. I Karl Molins avhandling om den socialdemokratiska riksdagsgruppen behandlas som titeln anger tre sakområden: försvaret, folkhemmet och demokratin. Under rubriken folkhemmet tas en vid ekonomisk sektor med något oklara gränser upp: krigsekonomins produktions- och penningvärdeproblem, löner, skatter och fördelningsproblem. Kapitlet om demokratin behandlar de påfrestningar som kriget medförde för de demokratiska arbetsformerna. Hit hör frågan om att uppskjuta de allmänna valen 1940, krav på avskaffande av några kvarvarande rösträttsstreck och diskussioner om riksdagens ställning under kriget. Ett långt avsnitt ägnas också den socialdemokratiska riksdagsgruppens ställningstagande till tryckfrihetsfrågorna (införande av censurmöjligheter vid krig och krigsfara samt transportförbud av vissa periodiska skrifter) och till frågan om förbud av antidemokratiska partier.

I varje kapitel söker Karl Molin särskilja tre moment. Det första är en presentation av partiets problem – och härmed avses partiets problem att realisera vad författaren med Gunnar Sjöbloms terminologi kallar de strategiska målen: att nå parlamentariskt inflytande, att maximera rösterna i val och att bevara den inre sammanhållningen. Frågan är här hur dessa strategiska

mål kan realiseras i enskilda politiska frågor om försvar, skatter eller partiförbud. Det andra momentet är en redovisning av partiets faktiska agerande, medan det tredje avser "att klarlägga förhållandet mellan problem och beteende". Samtidigt vill författaren åstadkomma en idémässig analys. Han relaterar t.ex. försvarsfrågans behandling under kriget till de ideologiska ståndpunkterna under 1920- och 1930-talen. När det gäller demokratin jämför han olika ståndpunkter med hjälp av en s.k. relativ demokratiskala.

Den andra huvudavdelningen består av en systematisk sammanfattning avsedd att ge "en helhetsbild av riksdagsgruppens partipolitiska funktion under andra världskriget". Författaren visar att de nationella enighetsnormerna dominerade under de första krigsåren. Stora krav ställdes på nationell sammanhållning och partipolitiska motsättningar sköts åt sidan. Under de sista krigsåren 1942–1945 blev utrymmet för partipolitiskt agerande åter större, och författaren kallar sitt sista avsnitt för "partinormernas växande betydelse".

Huvudvikten ligger alltså vid analysen av de uttalanden som har gjorts i eller i samband med riksdagsarbetet. Det är bara i slutet av avhandlingen som en annan analysmodell skymtar. Pressreferat av avhandlingen har tagit fasta på vad författaren skrivit om partisekreterare Torsten Nilsson som i krigets slutskede tog en rad initiativ med sikte på efterkrigsårens politik. Man har tolkat framställningen så att Torsten Nilsson under de här åren kom i något slags motsatsställning till Per Albin Hansson, Torsten Nilsson förnekade detta själv, när han uppträdde som extraopponent vid oppositionen. Det står inte heller på det sättet i avhandlingen. Däremot står det att Torsten Nilsson hörde till dem som hade en annan partistrategisk bedömning än Per Albin Hansson hade 1944–45. Utvecklingen inom ett parti "är alltid ett resultat av skilda krafters spel", skriver författaren. Han försöker emellertid inte analysera enskilda aktörer och deras motiv, den inbördes arbetsfördelningen och samspelet mellan ledande socialdemokrater och mellan olika instanser inom partiet. Per Albin Hansson, Ernst Wigforss, Gustav Möller, Per Edvin Sköld och andra spelar givetvis en stor roll i denna avhandling. Det är i inte obetydlig utsträckning deras uttalanden som författaren arbetar med, men detta beror inte på att han har tillmätt vad dessa personer har sagt särskild vikt, på grund av deras centrala positioner i partiet, utan i stället på att de med sådana positioner har kommit att yttra sig tämligen ofta.

Något urval av debattörer har inte behövt göras. Det har inte gällt fler uttalanden än att samtliga har kunnat beaktas. Argument och ståndpunkter har tagits med utan någon prövning av vilken vikt de hade, mätt med någon sorts bestämning av debattörernas position in-

om partiet. Det har varit lika viktigt att analysera vad gruvarbetaren Karl Karlsson eller folkskolinspektören E. G. C. Brandt sa, som vad Wigforss eller Möller yttrade. Endast Carl Lindhagen har lämnats åsido med motiveringen att han var alltför aktiv och i hög grad saknade kontakt med de aktuella politiska sammanhangen.

Karl Molins studie av den socialdemokratiska riksdagsgruppen är alltså inte ett försök att belysa beslutsprocesser, det interna spelet inom gruppen eller relationerna mellan partiledningen och de vanliga riksdagsledamöterna. Han gör med något undantag inte försök att se hur olika personer har agerat. Han behandlar i stället alla argument och alla debattörer som lika relevanta. Hans intresse är analysen av ståndpunkter, motiv och argument. Det är klart att denna uppläggning innebär att den systematik som ligger till grund för analysen blir särskilt viktig. Jag ska här diskutera först hur Sjöbloms partistrategier tillämpas i avhandlingen och därefter ta upp den relativa demokratiskalan.

II

Hans G. Andersson har i sin bok "Vad gör partierna i riksdagen? – mål, taktik och arbetsformer" tillämpat Sjöbloms partimål (programrealisering, positionsmaximering, röstmaximering och partisammanhållning). Karl Molin har utnyttjat Anderssons tolkningar men också utgått direkt från Sjöblom. Egendomligt nog lämnar han emellertid programrealiseringsmålet åt sidan av metodologiska skäl. Detta är märkvärdigt därför att författaren ägnar ganska mycket intresse åt att studera partiets värderingssystem eller "ideologi". Ett exempel är sammanfattningen av kapitlet om den ekonomiska politiken. Författaren jämför här det socialdemokratiska partiets fördelningspolitiska program – låt vara att detta var föga preciserat – med vad som blev det politiska resultatet av partiets politiska verksamhet. Han frågar vad som hindrade socialdemokraterna att realisera sitt program mer än vad som skedde. Partiets värderingssystem har deklarerats i programskrifter och tal, som författaren utnyttjar. Likväl påstår han s. 340 att det inte går att göra det som han faktiskt på flera ställen redan har gjort.

Förklaringen är att författaren gått längre i sin utläggning än vad Sjöblom har gjort. Denne säger att skrivna partiprogram och uttalanden om värderingar och målsättningar *inte är tillräckliga* för att fastställa innebörden av programrealiseringsmålet. Man måste dessutom ta hänsyn till sådana värderingar som inte är explicita. Författaren påstår att försök att fastställa programmets innehåll måste bli fruktlösa, därför att detta innehåll är detsamma som politikernas "innersta" önskemål. Medan Sjöblom hävdar att programre-

aliseringmålet aldrig fullständigt kan renodlas, påstår författaren närmast att detta mål inte kan utforskas.

Av de strategiska målen: positionsmaximering, röstmaximering och partisammanhållning anser förf. att det är det första som är det viktigaste när det som i denna avhandling gäller ett partis riksdagsgrupp. Val sköter i första hand riksorganisationen. Partisammanhållningen gäller partiets alla nivåer. Strävan efter positionsmaximering avser däremot förhållandena i riksdag och regering, och riksdagsgruppen antas ha en särskilt betydelsefull roll här. Författaren gör emellertid inget försök att operationalisera begreppen och att fastställa hur de tre målen förhåller sig till varandra. Han använder dem ad hoc för att karakterisera olika ståndpunktstaganden, men han har inte utnyttjat dem systematiskt. Resultatet blir därför ganska magert. Användandet av Sjöbloms partimål betyder främst att skillnaden mellan partinormer och enighetsnormer framträder tydligare. I början av kriget när enighetsnormerna rådde gavs inte samma plats för de normala partistrategiska övervägandena. Vid krigets slut framträdde de åter som förr.

Nu avser emellertid Sjöbloms diskussion av partimål hela det politiska partiet och inte enbart riksdagsgruppen. Författaren tillämpar emellertid de tre strategiska partimålen på den socialdemokratiska riksdagsgruppen utan att närmare diskutera förhållandet mellan riksdagsgrupp och partiorganisation. Man får aldrig klart för sig om författaren tänker sig att riksorganisationen utifrån sina grundläggande mål begagnar sig av riksdagsgruppens agerande eller om riksdagsgruppen tänkes självständigt s.a.s. inom en allmän ram av partiets mål arbeta för att realisera dessa mål inom sitt område.

Riksdagsgruppen utgjorde naturligtvis en viktig del av krigsårens socialdemokratiska parti. Fyra av de fem socialdemokratiska statsråden satt i partistyrelsen, tre av dem i partiets verkställande utskott. Nästan hela partistyrelsen ingick i riksdagsgruppen. Man kan naturligtvis inte analysera det socialdemokratiska partiet utan att ta med riksdagsgruppen, men man kan knappast heller göra det omvända: analysera riksdagsgruppen utan att ta med partiets andra viktiga delar. Bedömningen av de strategiska målen och avvägningar mellan enighetsnormer och partinormer har inte ägt rum enbart inom riksdagsgruppen. För att "finna de från den strategiska synpunkten centrala insatserna . . . får man lämna gruppen som helhet för att koncentrera sig på dess ordförande", skriver författaren s. 351, och han redogör därefter för hur Per Albin Hansson såg på de centrala strategiska frågorna om regeringsproblemet. Material utgör först en artikel i Tiden 1939, sedan ett tal i riksdagsgruppen i januari 1940, därefter inlägg i remissdebatten i riksdagen, tal i Karlstad och i Stockholm under våren och på partikongres-

sen i juni 1940 och slutligen Per Albin Hansson som valaffisch på hösten. De frågor som författaren försöker besvara utifrån den sjöblomska begreppsapparaten kräver att han använder material som knappast kan sägas vara uttryck för riksdagsgruppens ställningstaganden. Inte bara gruppen utan hela partiet måste beaktas.

III

I kapitlet om demokratin använder författaren vad han kallar en relativ demokratiskala. Denna tänks som en linje som åt ena hållet går mot fullständigt förverkligande av demokratin och åt andra hållet mot ett tillstånd där demokratin är helt obeaktad. Skalan används för att jämföra hur demokratiska olika ståndpunkter är, men hela tiden endast för en fråga i sänder. Långt från de demokratiska idealen hamnade t.ex. ingen utvidgning av rösträtten, uppskjutande av andrakammavalen 1940, inskränkningar i tryckfriheten och införande av partiförbud. De demokratiska principerna skulle ha fordrat utvidgad rösträtt, val 1940, full tryckfrihet och inget partiförbud.

Den relativa demokratiskalan blir emellertid tämligen intetsägande genom att den definierar bort konflikten mellan nationell säkerhet och demokrati. Det är denna konflikt som gjorde de demokratiska frågorna brännande under kriget och som gör detta kapitel viktigt i boken. Den nationella säkerheten ansågs kräva vissa avsteg från de demokratiska principerna. Hur långt man skulle gå var en mycket svår avvägningsfråga. Man tog inte bara ställning för och emot demokratiska principer. Man prövade vad som kunde accepteras för försvarets och säkerhetens skull. Författaren betraktar emellertid alla inskränkningar i demokratin som mer odemokratiska oavsett "effekterna på demokratis livslängd". Intresset för skalorna blir därmed minimalt.

Värre blir det emellertid när författaren använder sina skalor för att gruppera olika socialdemokratiska riksdagsmän i mer eller mindre demokratiska grupper. Frågan är här hur pass demokratiska riksdagsmännen har varit i sina ställningstaganden. Fredrik Ström och Georg Branting visar sig toppa listan. Erik Fast är i den odemokratiska botten. Men andra som Z. Höglund, Vilhelm Lundstedt, E. G. C. Brandt och Ruben Wagnsson "pendlar" mellan olika lägen på demokratiskalan. Detta ska enligt författaren ge "ett begrepp om hur debattens aktörer förhållit sig till (de centrala demokratiska) principerna". När en enda faktor i en komplicerad sammanvägning summeras mekaniskt, blir resultatet mer missvisande än klagörande. Sammanställningen gör inte rättvisa åt de socialdemokratiska debattörerna.

Demokratiskalorna har också i andra sammanhang kommit författaren att driva sin analys för hårt och mekaniskt. Så är det t.ex. i framställningen om införande av ett partiförbud riktat mot antidemokratiska partier. Två socialdemokratiska reservanter förordade att man vid en ev. partiupplösning skulle begagna sig av en lag för det särskilda fallet (en lex in casu), i stället för att införa en fullmaktslag på det sätt majoriteten förordade. Reservanterna använde emellertid motive- ringar som var motstridiga och tvetydiga, men författaren tolkar dem som uttryck för en demokratisk upp- fattning, dvs de valde lex in casu linjen därför att denna enligt deras mening innebar mindre inskränkningar i föreningsfriheten. Andra talare i riksdagsdebatten bl.a. Allan Vougt stödde samma yrkande. En tämligen en- hetlig uppfattning stod enligt författaren bakom reser- vationen.

Av reservanternas uttalanden framgår emellertid att de båda två var intresserade av att ev. tillämpa ett förbud mot nazistiska partier men inte mot kommunistiska. Samtidigt var de oroliga för att en fullmaktslag skulle ge just nazistpartier möjlighet att i tid gå under jorden. Allan Vougts yttrande visar att han däremot ville undvika varje form av lagstiftning. Vougt stod inte på samma linje som de båda reservanterna i tryck- frihets- eller utrikespolitiska frågor. Det var därför knappast en enhetlig uppfattning som stod bakom lex in casu linjen i riksdagen. När författaren ändå uppfat- tar det så, tycks det bero på att han har tillmätt sin relativa demokratiskala alltför stor betydelse och allt- för lite prövat vilka debattörerna var, vilka åsikter de hade i övrigt och vilka grupper de hörde till.

IV

Författaren säger sig även ha en ideologisk eller idé- mässig ambition. Studiet av de olika partipolitiska frå- gorna "skall också innehålla analyser av de argument som riksdagsmännen framförde för sina ståndpunkter och på det sättet ge bidrag till en idéhistoria på riks- dagsnivå". Detta är på samma gång en träffande ka- rakteristik av vad författaren faktiskt gör och en chockerande tanke. När man söker "klarlägga politis- ka idéers framväxt och innebörd" brukar man, som författaren skriver s. 14, ha ett annat material: pro- gramformuleringar, ideologiska uttalanden gjorda av personer med intresse och förmåga att utöva sådan verksamhet. Riksdagsmännen har gjort sina uttalanden i kammardebatterna utan att tillgripa ideologiska dekl- arationer och utan att precisera sambandet mellan sina mera vardagliga argument och ev. övergripande värde- ringar. Diskussionerna i partigrupp och förtroenderåd har sällan passat för ideologiskt utformade utläggning- ar, och arbetet i utskotten har vanligen präglats av sakfrågorna.

I sin sammanfattning av försvarskapitlet ger förfat- taren ett exempel på detta. Han konstaterar s. 97, att han tvingas diskutera de stora linjerna i debatten i "mycket allmänna termer, och anknytningen till en- skilda debattinlägg måste med nödvändighet bli vag och sporadisk. Debatten fördes i allmänhet inte på ett sådant sätt att klara preciseringar är möjliga. I denna sin idéhistoriska ofullkomlighet reflekterar den emel- lertid en annan lika viktig företeelse, nämligen den aktuella politiska situationen." Risken med detta för- faringssätt är naturligtvis att tolkningarna går längre än vad materialet tillåter. Riksdagsprotokollen komplet- teras med andra texter och tolkas extensivt, när de ska ersätta centrala idéhistoriska dokument. Nackdelarna med riksdagsmaterialet sägs emellertid vägas upp av "något väl så viktigt". De uttalanden som har gjorts i riksdagen är uttryck för praktiskt politiskt arbete. Här kommer s.a.s. historikern och tröstar idéhistorikern: Det är visserligen tråkigt material att arbeta med ide- ologiskt, men tänk på att det handlar om ett viktigt skeende med betydelsefulla politiska beslut. Trösten är klen. Den idémässiga analysen blir inte bättre av att samma material kan användas för att besvara fråge- ställningar av annan art, frågeställningar t.ex. om den socialdemokratiska gruppens politiska agerande.

V

Liksom många andra avhandlingar under senare tid ingår denna i ett forskningsprojekt. Den är som redan framhållits en av fem partiavhandlingar inom SUAV. Flera av de anmärkningar som jag framfört här kan tänkas ha sin förklaring i de särskilda hänsyn som en författare måste ta, när hans arbete ska inordnas i en större helhet. I denna avhandling är redogörelsen för hur de olika partistudierna förhåller sig till varandra knapphändig, och här saknas nästan helt en utvärde- rande diskussion av vad projektuppläggningsen haft för konsekvenser för författarens egen avhandling. En så- dan utvärdering borde alltid ske i projektavhandlingar. I detta fall hade den varit särskilt väsentlig.

Varje författare inom partiforskningsgruppen be- handlar ett politiskt parti. Begränsningen till ett parti, socialdemokraterna, och till en arena, riksdagen, inne- bär nackdelar. Redogörelserna för en viss frågas be- handling på olika nivåer och i olika partier kan inte göras fullständiga. I de konkreta frågor som diskuteras ger författaren så mycket upplysningar om hur frågan behandlas utanför riksdagen och så mycket informa- tion om hur de andra partierna tar ställning, som han anser nödvändig för att skildra den socialdemokratiska debatten i frågan. Avhandlingen innehåller på det sät- tet ganska mycket fakta om de andra partierna och en hel del om frågornas behandling utanför riksdagen, men avgränsningsproblemen blir många.

Betydligt allvarligare är emellertid att uppdelningen på partier stämmer dåligt överens med syftet att studera partiernas motiv, ståndpunkter och argument inom olika politiska sektorer. De sakområden som behandlas styckas upp parti för parti, i stället för att tas som en enhet. Om syftet med denna och de övriga partiavhandlingarna hade varit att belysa de interna förhållandena, beslutsprocesserna, grupperingarna etc inom de olika partierna, då hade uppdelningen i partimonografier varit lämplig. Varje parti kunde ha studerats separat men på samma sätt som nu har skett med gemensamma frågeställningar och metoder. Vid besluten om hur projektet skulle läggas upp har inte tillräcklig hänsyn tagits till att syftet i dessa avhandlingar var ett annat. På liknande sätt synes beslutet att begränsa studierna till att avse endast partiernas riksdagsgrupper ha fattats utan att man tillräckligt beaktat hur denna avgränsning skulle komma att påverka möjligheten att analysera partiernas programmatiska och strategiska målsättningar.

Problem av detta slag möter många avhandlingsförfattare som arbetar inom ramen för stora forskningsprojekt. Den enskilde forskaren kan ofta inte lastas för att han inte kunnat lösa dem, däremot för att han ev. inte diskuterat dem i sin avhandling. Frågorna tas upp därför att det är angeläget att belysa dem. De ska inte förringa värdet av Karl Molins arbete. Det måste till slut understrykas att denne i sin avhandling visat en ovanlig förmåga att bearbeta, systematisera och analysera sitt material. Här är det inte som alltför ofta fråga om refererande datasammanställningar utan om en energisk, t.o.m. ibland alltför energisk analys, och resultaten är klart och elegant presenterade.

Tomas Hammar

Gemåle

Vart och ett av de fyra kapitlen i min avhandling inleds av ett avsnitt med rubriken "Förutsättningar". Där formuleras de problem som skall behandlas i kapitlet och där presenteras den historiska bakgrunden samt undersökningens uppläggning och metod.

Den som börjar läsa kapitlet "Folkhemmet" får således reda på att dess syfte är att undersöka i vilken mån socialdemokratins fördelningspolitiska ambitioner återspeglades i partiets praktiska politik. Frågan skall belysas genom en undersökning av riksdagsgruppens hållning i debatter om löner, skatter, ortsavdrag, rabatter och ransoner. Men för att ge den nödvändiga bakgrunden skall först debatten om den allmänna samhällsekonomiska situationen redovisas (s 108 f). Det därpå följande avsnittet (Inflationshotet) handlar således om den samhällsekonomiska debatten, och i slutet av detta blir läsaren påmind om att framställningen nu återförs

till huvudproblemet, nämligen den socialdemokratiska fördelningspolitiken.

Jag tycker mig på detta sätt ha givit läsaren goda möjligheter att förstå, hur kapitlet är uppbyggt och varför det har just de beståndsdelar som det har, och jag kan inte finna att det är särskilt träffande, när H förbigående karakteriserar kapitlets gränser som "något oklara". Bristfällig tycks mig vidare den beskrivning av kapitlets beståndsdelar vara, som H ger genom att räkna upp "produktions- och penningvärdesproblem, löner, skatter och fördelningsproblem" som om detta vore i sammanhanget jämförbara storheter. Som framgår av det just sagda är det inte alls fallet.¹

Till de förutsättningar som gäller för kapitlet "Demokratin" hör den konfrontation mellan demokratiska och nationella värden som det yttre hotet gav upphov till. Detta är ett för kapitlet grundläggande förhållande som presenteras på dess första sidor (s. 185 f). I slutet av avsnittet "Förutsättningar" införs så den sk demokratiskalan som ett instrument för jämförelser mellan olika i debatten förekommande ståndpunkter (s. 192). Jag försöker då också förklara att placeringen av en viss ståndpunkt på demokratiskalan inte påverkas av de motiv som dess förespråkare anfört. Om en person förordat inskränkningar i demokratin, hamnar hans ståndpunkt längre från idealpunkten än status-quo-bevararnas, även om han tex hävdar att den är ägnad att öka demokratins livslängd. Detta följer naturligt av det faktum att det är ståndpunkter, dvs förslag till åtgärder, och inte motiv som jämföres och påpekandet är i och sig överflödigt. Men jag ville understryka att skalan sätter stopp för de försök att "definiera bort" konflikten mellan demokrati- och statsintressena som gjordes av vissa av krigsårens debattörer (t.ex. Brandt och Lundstedt, se s. 320 f).

Av citatet att döma är det just detta stycke som H bygger på, när han angriper demokratiskalan. Han har alltså helt missförstått texten. Han har dessutom förbiset att den av honom efterlysta konflikten presenteras redan på kapitlets första sida och att den i olika skepnader ständigt återkommer i den följande framställningen (se t.ex. ss. 205, 222, 239, 252, 260, 272, 280, 285, 286, 289, 313 ff, 330, 333 g). Påståendet att debattörerna inte skulle ha vederfarits rättvisa förefaller mot denna bakgrund opåkallat. Detsamma gäller påståendet att jag skulle ha karakteriserat lex-in-casulinjen som något mer än en linje gällande i partiförbudsfrågan på våren 1940. Texten ger inget stöd för en sådan tolkning. Mitt påstående (s 318) gäller inte mer än att de som stödde denna linje representerade en enhetlig uppfattning i just denna fråga just då. Av olika redovisade skäl är detta inte så självklart som det i förstone kan tyckas.

Till de upplysningar om bokens utgångspunkter som

jag sökt meddela hör även en karakteristik av dess idéanalytiska inslag. I det stycke på s. 14 ur vilket H citerar står det att koncentrationen till den parlamentariska arenan medför "en skillnad gentemot de undersökningar vars främsta syfter är att klarlägga politiska idéers framväxt och innebörd". Här står vad jag menar att idéanalysen *inte* innebär. H tycks ha tolkat texten tvärtom, vilket alltså är fel.

Vad jag velat framhålla om detta moment i undersökningen är att det ger en bild av de idéer som rör sig hos dem, vars främsta uppgift inte är att diskutera de ideologiska grundsatserna utan att fatta de politiska besluten. Resultatet säger inte så mycket om ideologiernas framväxt och struktur men däremot något om deras betydelse i den politiska vardagen. Det är, kan man säga, fråga om praktisk, inte teoretisk, idéhistoria. Detta är, vill jag påstå, ett forskningsfält med vida och lockande perspektiv och det är även föremål för ett ökande intresse.²

Till förutsättningarna för bokens sista avsnitt, Riksdagspolitik och partistrategi, hör anknytningen till Sjöbloms partimål. Jag lämnar därvid programrealiseringsmålet åt sidan med motiveringen att det innefattar även icke explicita värderingar vilka i allmänhet inte återspeglas i det befintliga materialet. H delar tydligen inte denna åsikt och han tycks t.o.m. mena att jag på flera ställen i boken genomfört bestämningar av programrealiseringsmålet. Detta är dock att tillskriva boken förtjänster som den inte har. När jag t.ex. i kapitlet om den ekonomiska politiken talar om program syftar detta enbart på olika slag av offentliga uttalande. När jag så i bokens sista kapitel diskuterar partimålen säger jag att program i detta sammanhang inte är liktydigt med skrivna partiprogram eller andra manifesta uttryck för ståndpunkter och värderingar. Jag försöker alltså markera att ordet i Sjöbloms tappning har en annan betydelse, och jag tror att detta är gjort med tillräcklig tydlighet.

Vad så gäller det sätt som partimålen använts på vill jag understryka att detta kapitel liksom de övriga utgår från en bestämd frågeställning och att det analyschema partimålen erbjuder givetvis använts endast i den mån det kan bidra till att antingen precisera eller besvara denna frågeställning. Hos H skymtar uppfattningen att man borde låta analyschemat generera frågeställningarna ("...fastställa hur de tre målen förhåller sig till varandra..."). Upphöjt till princip skulle detta innebära att man lät metoderna bestämma inriktningen på samhällsvetenskapernas kunskapsökande och det är väl ändå inte meningen?

H anför ytterligare en invändning. Han menar att jag borde ha mer ingående redogjort för partiavhandlingarnas inbördes förhållande och att jag borde ha diskuterat projektuppläggnings konsekvenser för mitt

eget arbete. Jag tycker att detta i och för sig är rimliga och sympatiska krav. Ett av skälen till att de inte uppfyllts är att partiforskningsgruppen inom SUAV inte har konstituerats samtidigt och att den därför inte kunnat helt synkronisera sitt arbete. I ett sådant läge finns det många skäl att undvika alltför detaljerade programformuleringar. Men vad jag framför allt vill framhålla är att de frågor H här berör förtjänar att belysas från mer allmängiltiga utgångspunkter. Det är överhuvudtaget dags att samla in och diskutera de erfarenheter som det senaste decenniets satsning på kollektiv forskning givit.

Karl Molin

Slutreplik

Självfallet var demokratiproblemet under andra världskriget den svåra avvägningen av demokratins krav mot den nationella säkerhetens fordringar under yttre tryck. Molin har, som han visar, gång på gång klargjort att detta är huvudproblemet. Vi är helt ense om detta, och vi har heller inte delade meningar om vad hans s.k. demokratiskala innebär. Den är ett pedagogiskt hjälpmedel som inordnar ståndpunkter längs en linje från mer till mindre demokrati. Min kritik riktar sig mot att detta hjälpmedel överhuvud har använts. Jag anser, att Molin borde ha koncentrerat sig på huvudproblemet d.v.s. de avvägningar som debattörerna gjorde mellan demokratiska värden och säkerhetsintressen. Framställningen är inte svår att förstå. Den är tvärtom i det här avseendet alltför förenklad.

Molin skriver i sin replik, att hans idéanalys *inte* innebär att han ska klargöra politiska idéers innebörd. I avhandlingen utlovas dock, som jag citerat i recensionen, att den s.k. idéhistorien på riksdagsnivå ska innehålla analys av riksdagsmännens argument i behandlade frågor. Löftet infrias också. Min kritik riktar sig mot författarens föreställning om vad argumentationsanalysen ska kunna ge. När han talar om idéhistoria eller idéanalytiskt inslag i avhandlingen, ger det intrycket att författaren vill sätta in riksdagsmännens yttranden i olika idésystem. Svårigheterna med detta har jag pekat på i min recension. När han nu i stället hävdar, att han vill skriva en praktisk idéhistoria, tycks han föreställa sig, att han ur riksdagsmännens argument kan utläsa vilken betydelse ideologierna haft för deras beslutsfattande "i den politiska vardagen". Det han kan få fram är emellertid endast vilket ideologiskt innehåll riksdagsmännen har funnit det lämpligt att åberopa i olika situationer. Vad som bestämt deras avgöranden får vi endast delvis veta genom vad de sagt i debatterna.

Att metoderna skulle bestämma frågeställningarna är mig naturligtvis i princip främmande. Men när Molin i avhandlingen för in Sjöbloms analyschema, mäs-

te frågan ställas, i vad mån detta bidrar till besvarandet av de frågeställningar som Molin har gjort till sina. Ska någon princip uppställas här, borde det vara att man ska undvika sådana analys-schemata som inte har anpassats till avhandlingens huvudfrågeställningar och som därför endast i ringa mån kan utnyttjas i arbetet.

Tomas Hammar

Noter

¹ En annan felaktighet som H i förbigående gör sig skyldig till är påståendet att jag skulle ha lämnat Carl Lindhagen utanför framställningen på grund av att han var "alltför aktiv och i hög grad saknade kontakt med de aktuella politiska sammanhangen". Det första av dessa skäl, som ju är mycket besynnerligt, har jag inte anfört (s 421 not 4).

² För en närmare diskussion av dessa problem se Göran B Nilsson: *Svensk liberalism vid mitten av 1800-talet. Ett metodprogram för praktisk idéhistoria i Steven Koblik (red): Från fattigdom till överflöd. Sthlm 1972.*

SUNE SUNESSON: *Politik och organisation. Staten och arbetarklassens organisationer*. Kristianstad: Arkiv avhandlingsserie 1974.

Bland den yngre generationen sociologer har man på senare år kunnat märka en tydlig orientering bort från ämnets traditionella objekt och metoder. Man vill gå utanför de invanda attityd- och beteendemätningarna och vidga ämnet till att omfatta studiet av historiska processer. Denna ambitionsförskjutning är nära förknippad med den marxistiska teorins frammarsch. Sune Sunessons avhandling är en exponent för denna nya våg.

Sunessons problemställning är mycket intressant, inte minst för statsvetare. Han har nämligen valt att gå in i den vid det här laget klassiska diskursen om statens förhållande till organisationerna. Han gör dels en omfattande genomgång av den teoretiska debatten, dels en empiriskt inriktad studie över fackföreningsrörelsens inre utveckling och dess relation till staten.

Den teoretiska exposén inleds med en fyllig presentation av den moderna statsvetenskapens och den politiska sociologins statsbegrepp (Easton, Dahl, Almond, Lipset, Parsons m.fl.). Han visar att den beteende- och funktionsinriktade skolan har – i sin reaktion mot den gamla formalistiska statsrätten – mer eller mindre kommit att definiera bort staten. Man vill studera hela det politiska systemet, och där har staten i och för sig ingen särställning. Detta synsätt kom redan tidigt att slå rot i Sverige genom Gunnar Heckschers förmedling: Sedd ur individens synpunkt har, menar Heckscher, många av de stora s.k. fria organisationerna samma myndighet och kontroll som staten. Därav föl-

jer, att "staten icke kan betraktas som något unicum, principiellt skilt från andra mänskliga samhällsbindningar".

Sunesson levererar en rad invändningar mot det heckscherska betraktelsesättet. Han påvisar att användningen av Bodins suveränitetsbegrepp inte riktigt håller streck: inte ens den gamla totalitära staten var helt suverän. Han uppmärksammar också den inkonsekvens som belastar hela framställningen: trots att staten förklarats icke unik, arbetar Heckscher rent empiriskt utifrån föreställningen att det finns vissa specifika "statliga" uppgifter, vilka organisationerna nu börjat ta över.

Tyvärr fläckas dock bilden av vissa polemiska övertramp. När Heckscher vill förklara utvecklingen med framväxten av "en annan social människotyp, mindre individualistisk och mera inställd på samverkan", stämplar Sunesson detta helt frankt som "en förklaring i termer av människans natur". Vad Heckscher åsyftar är – det framgår tydligt av citatet och sammanhanget i övrigt – en förändring av de sociala rollmönstren och absolut ingen genetisk metamorfos, vilket Sunesson söker göra gällande.

Sunessons mest avgörande invändning mot den funktionalistiska statslösheten är, att staten verkligen är ett unicum. Den är nämligen ett klassamhälles högsta sammanhållande kraft, med uppgift att garantera och legitimera de existerande dominansförhållandena. Därmed har han lanserat sitt marxistiska alternativ. Men han har däremot inte, vilket han tycks mena, visat den egna teorins överlägsenhet. Där räcker det inte att etikettera herrar som Weber, Parsons m.fl. som "värdehistoriker", "subjektivist", "voluntarister" etc., då dessa omdömen enbart är grundade i den egna teorins postulat. En meningsfull jämförelse av teorier kan bara göras med hjälp av metateoretiska instrument. Att anklaga en marxist för att inte vara funktionalist – eller omvänt – leder naturligtvis ingen vart.

Nåväl, det återstår då att se huruvida Sunessons marxistiska ansats i praktiskt bruk kan dra fram "novel facts" och ge oss en djupare och mer systematisk kunskap på de områden som studeras.

Från statsteorin tar författaren steget över till organisations- och byråkratiteorins fält. Även här görs en genomgång av doktrinbildningen. Orienteringen är utan tvekan intressant, men här liksom vid den tidigare översikten hade det varit av värde om de egna perspektiven hade relaterats till andra författares tolkningar. Därvid borde han även ställt frågan huruvida det som sägs verkligen är någon nyhet, för här rör det sig ju inte om obrutna marker precis.

De inledande avsnitten samlas sedan upp i ett försök till syntetiseringsmodell, vilken utgör avhandlingens

mest ambitiösa teoretiska bidrag. Författaren söker nämligen slå en bro mellan den historiska materialismens strukturella makroteori och den mikroteoretiska organisationsansatsen. Modellen har tre nivåer: I. Den överordnade nivån, som bestäms av produktions-sättet – hit räknas arbetsrättsliga lagar och institutioner samt även de administrativa principerna för organisationen, i detta fall fackföreningsrörelsen. II. Den sociala nivån – själva organisationen, som arrangemang för kontroll av verksamhetsmedlen samt dettas ideologiska och sociala konsekvenser. III. Den konkreta praktiska nivån – verksamhetsmedlen satta i praktiskt bruk.

Sunesson menar, att presentationen av detta schema "innebär en brytning med alla former av teknisk determinism och med alla former av organisationsteoretisk voluntarism och idealism". Det är kanske riktigt, men vad ger då modellen för egen del? Till att börja med är det uppenbart att nivåuppdeleningen är mycket vagt preciserad, det gäller särskilt den diffusa mellan-kategorin II. Det visar sig också att t.o.m. författaren själv är påtagligt osäker om vilka fenomen i verkligheten, som skall placeras var. Och vad menas här egentligen med uttrycket "nivå"? Rör det sig om på något sätt oberoende aggregatnivåer kopplade till ett kontextuellt system: d.v.s. att man har hypoteser om verklighetens beskaffenhet på varje nivå, och att varje sådan hypotes kan testas oberoende av hypoteserna på de övriga nivåerna. Något sådant tycks det emellertid inte vara frågan om. För de bägge lägre nivåerna (II och III) presenteras inga hypoteser alls. Däremot är det uppenbart att förhållandena där nere kan föras tillbaka på bestämningar på den överordnade nivån (I). Detta medför att modellens förklaringsfunktion blir utpräglat makroreduktionell och allmänt tunn till sin karaktär. Det modellen, när det kommer till kritan, faktiskt säger – att vissa lagar, institutioner och administrativa principer sätter upp ramar för den fackliga praktiken – visste väl de flesta redan förut.

Enligt författarens syn på saken har staten, till följd av sin strukturellt bestämda klassroll, en naturlig strävan att ingripa mot fackföreningsrörelsen för att inskränka dess aktionsradie (om regeringschefen heter Lindman, Staaff eller Erlander har här mindre betydelse). Dessa ingripanden kan genomföras i form av judiciella bojor, typ Åkarpsslagen, men också genom taktiska eftergifter. Till den senare kategorin räknas även tillmötesgåenden i sådana frågor, som facket självt drivit: arbetstids- och arbetsskyddslagstiftning, pensions- och arbetslöshetsförsäkringar m.m. Dessa åtgärder är till sin karaktär riktade mot fackföreningsrörelsen eftersom de avvärjar arbetarna och gör dem mindre revolutionära. Dessutom begränsar de det förhållningsbara området. För varje framsteg i reformis-

tisk mening blir rörelsen m.a.o. allt mer insnärjd och nedtryckt. Sådant låter sig naturligtvis sägas, men är påståenden av detta slag särskilt meningsfulla? All facklig reformism blir ju per definition liktydig med underkastelse, oavsett vad som händer rent faktiskt. Därmed blir påståendet otestbart, och sådana konstruktioner får som bekant sitt värde därefter.

Författaren går så över till att analysera idéutvecklingen inom svensk arbetarrörelse samt dessa idéers återverkan på den fackliga verksamheten. Han konstaterar, att man inom socialdemokratien redan från början hade en klart reformistisk och statsvänlig ideologi i Lassalles anda. I ursprungsfrågan stöder han sig på John Lindgrens avhandling från 1927 gentemot vilken bl.a. Tingsten och Lewin har avvikande uppfattning: de sätter som bekant influenserna från Marx i första rummet – ett förhållande som åtminstone bort nämnas.

Framställningen bärs sedan upp av tesen, att partiet (SAP) redan från begynnelsen tillskansade sig ett sådant grepp om fackföreningsrörelsen, att dennas praktik kom att underordnas partiets reformistiska och "etatistiska" strävanden. Den fackliga rörelsens fortsatta öde kan, menar Sunesson, förstås i ljuset av denna underordningsrelation. Man förvånas dock över hans sätt att underbygga sin tes. Tidigare forskare (Lindbom, Westerståhl m.fl.) har nämligen en näranog helt motsatt uppfattning: den fackliga rörelsen kom inte att styras av partiet, avsikten med att bilda LO var ju just att fackföreningsrörelsen skulle få bryta sig en egen väg. Partiledningen fick redan efter några år acceptera att även de förmyndarband, som man upprättat vid konstitueringen, klipptes av för gott. Sunesson garderar sig mot sådana invändningar genom att säga (ang. SAP:s ständiga kontrollambitioner) att "detta är naturligtvis ingen manifest uttryckt uppfattning i den svenska socialdemokratins annaler, utan bör snarare ses som en latent avsikt". Därmed borde verifieringsproblemen vara undansopade. Men han nöjer sig dock inte med enbart spekulationer, utan söker också visa upp vissa empiriska belägg för sin ståndpunkt: föreningsrättsfrågan 1906, arbetarkommittén 1917 etc. Men flertalet av de fall som dras fram ger inget som helst stöd för det som skulle visas – några av fallen, arbetarkommittén 1917 och Möllers vädjanden på representantskapet 1934, speglar väl snarast LO:s faktiska oberoende.

Tyvärr uppvisar avhandlingen flera exempel på bristfälligheter ifråga om verifiering. Författaren ger t.ex. en egen bild av det politiska förloppet på 1930-talet. Han förklarar det i termer av "de allianser, som olika klasser och klassfraktioner kunde göra med det socialdemokratiska ledarskiktet". Som stöd för sina resonemang hänvisar han till Westerståhl, vars fram-

ställning ju knappast kan sägas ge underlag för en klassanalys av skeendet ifråga.

Trots Sunessons återkommande pläderingar för att politiska analyser måste grundas i materiella strukturer, får i praktiken de rent ideologiska faktorerna en synnerligen central plats i framställningen. Reformismens framväxt i Sverige ses t.ex. som en frukt av ideologisk påverkan: "den socialdemokratiska ideologin har väsentligen inpropagerats i arbetarklassen av intellektuella och ombudsmän". Men varför nappade man just på socialdemokraternas beten? Syndikalister, kommunister och borgerliga partier har ju även de bjudit ut sina läror. Ja, ser man till propagandaresurserna borde väl borgarpartierna tagit hem spelet. Tydligt måste man dechifrera processen enligt andra linjer. I Sunessons tappning blir den obegriplig.

Enligt den "etatistiska" reformismen är det, menar Sunesson, naturligt att eftersträva en centralisering av fackföreningsrörelsen; därmed skulle den fackliga praktikens underordning kunna genomföras mer effektivt och konsekvent. Men för att få till stånd en centralisering krävdes det inte bara en vilja, det krävdes också ett 30-tal med depression, krispolitik, arbetsdomstol, lagstiftningsshot och saltsjöbadsavtal. Denna uppräknade av faktorer innebär ingen nyhet, utom på en punkt: Sunesson fäster knappast någon vikt alls vid den nya lönepolitiska framtoningen, den s.k. solidariska lönepolitiken – en faktor som tidigare författare, liksom de berörda aktörerna själva, brukar vilja betona i sammanhanget. Frågan om den solidariska lönepolitikens roll kan nog diskuteras, men att gå förbi den utan argument är inte rimligt. Det är vidare märkligt att inte författaren ens på minsta sätt sökt problematisera kopplingen mellan SAP:s ideologi och önskan att centralisera. På tjugotalet drevs ju centraliseringskraven av den kommunistiska falangen medan den reformistiska ledningen bestämt motsatte sig sådana propåer. Tydligt kunde man eftersträva centralism utan att vara påverkad av reformistisk "etatism", liksom omvänt. Författaren borde ha diskuterat detta.

Boken avslutas med en kortare undersökning av det formella regelsystemets utveckling inom tre näraliggande fackförbund, Pappers, Trä och Sågverks (de bägge senare sammanslogs 1948). Som oberoende variabler räknar författaren med a) teknologisk utvecklingsgrad, b) arbetsplatsens storlek, c) ortstypen och den sociala miljön. Man frågar sig visserligen om inte dessa variabler är starkt positivt korrelerade: följer t.ex. inte b av a? Men det visar sig hur som helst att variablerna tagna tillsammans verkligen diskriminerar. Pappers har den högre teknologin, de större arbetsplatserna, är lokaliserat till rena industriorter och erbjuder därmed större förutsättningar för skapandet av

starka lokalorganisationer. Dessa förhållanden har också givit tydliga utslag i förbundets stadga: Pappers är jämförelsevis mindre centraliserat.

Dessa frågor har, såvitt mig bekant, ingen tidigare belyst. Sunessons bidrag är därför av stort värde. Denna del är också mycket gediget genomförd. Det är värt att notera, att detta kapitel är teoretiskt sett tämligen oberoende av den tidigare framställningen. Uppslagen tycks här i första hand vara hämtade från ratade teoretiker som Lipset och Perrow – ett halvhjärtat försök att anknyta till Marx teori om "cesarism", får i praktiken ingen betydelse för upplägningen.

Ett problem med den här avhandlingen är att författaren sökt gripa över för mycket. Att på 170 sidor behandla sådana omfattande frågor som den moderna statsteorin, byråkrati- och organisationsteorin, arbetarrörelsens idéutveckling, relationen mellan SAP och LO, fackföreningsrörelsens centralisering samt att därtill göra en konkret studie av några förbund, är naturligtvis ingen lätt uppgift. Framställningen blir också ofta ytlig och rapsodisk till sin karaktär. Flera av de bärande teserna är undermåligt verifierade, och den problematisering man förväntat sig lyser ofta med sin frånvaro.

Motivet bakom författarens tillvägagångssätt är uppenbarligen att med en teoretisk innovation ge oss en ny och mer systematisk bild av det empiriska territoriet ifråga. Att utveckla teoretiska verktyg är naturligtvis en viktig uppgift, annars hamnar vi i empiricistens vanliga dilemma – att inte se skogen för bara träd. Sunesson har dock för sin del hamnat i ett dilemma av annat slag: den ansats han utvecklat tycks fungera mest som en dimridå. Trots dess blomstande ordförråd är det konkreta begreppsliga innehållet mycket tunt. Vid empirisk tillämpning visar den sig heller inte vara särskilt lyckad; mycket av det som sägs visste vi redan förut och de nyheter som lanseras är – med undantag för det mer fristående avslutande avsnittet – synnerligen bristfälligt underbyggda.

Uppsala i september 1974

Axel Hadenius

PETER WALLENSTEEN: *Structure and War. On International Relations 1920–1968*. Publications of the Political Science Association in Uppsala 64. Stockholm: Rabén & Sjögren 1973.

En noenlunde precis og samtidig uttømmende klassifisering av teoretiske tilnaerminger til feltet 'international relations' gir følgende seks kategorier: to 'skoler' en kan kalle *egenartsteorier* – 'national interest' klassen og de teorier som baserer seg på *samfunnsordenen*

i analyseenheten (fortsett nasjonalstaten); to kategorier som best kan betegnes som *strukturalisme-teorier* – *interaksjons-* og *rangteoriene*; og endelig det jeg vil kalle *dominansteorier* som en også kan splitte i *penetrasjons-* eller *avhengighetsteoriene* og *imperialismeteorieni*.

Disse klassene av teorier – et bedre ord er kanskje *tilnaerminger* – er ikke å betrakte som likeverdige hva abstraksjonsnivå og forklaringsevne angår. De må heller ikke presiseres i retning av å gjensidig ekskludere hverandre. Når den 'ekslusive' tilnaerming til de fenomener som vanligvis betraktes som relevante for feltet 'international relations' – den er kanskje best eksemplifisert ved den morgenthau'ske insistering på 'the national interest' og en rekke interaksjonisters substituering av en egentlig samfunnsvitenskapelig forklaringsmåte med opptelling av samhandlingsfrekvenser – har fått slik tyngde i den anglosaksiske litteraturen som dominerer skandiavisk 'international relations', er det en av de største svakhetene ved denne siste. Når t.eks. imperialismeteorien knapt har vært skjenket en fotnote innen den samme litteraturen inntil ganske nylig (sentrale læremestre som Deutsch og Russett har nå tatt opp denne teorien) er det en annen vesentlig svakhet. Det er bl.a. fredsforskningen, som står relativt sterkt i det nordiske miljøet, og særlig Johan Galtung som klart har søkt å teoretisere ved å knytte de ulike tilnaermingsmåtene sammen. Peter Wallensteens avhandling *Structure and War. On International Relations 1920–1968* bringer dette forsøket videre.

Wallensteens arbeid er et eksempel på en strukturalistisk tilnaerming som søker å ta opp i seg vesentlige elementer i de andre tilnaermingsmåtene, særlig imperialismeteorien og en analyse basert på samfunnsordenen. Hans mål er å utvikle det han kaller den relasjonelle tilnaerming til 'international relations' ved å benytte tre variable: *den internasjonale struktur* uttrykt ved sentrum-periferi (forfatteren benytter selv Topdog-Underdog) dikotomien; *effekten av interaksjon* i det internasjonale systemet som et resultat av ulik rang, når effekt er representert ved fysisk vold, krig; og *samfunnsordenen* eller det politiske systemet i de interagerende enheter som determinant for denne typen interaksjon.

Avhandlingen er et bredt anlagt arbeid med ambisjoner såvel i retning av å introdusere en tildels original taksonomi som å utvikle teorien omkring sammenhenger mellom internasjonal struktur og forekomster av krig og underkaste de hypoteser som fremsettes en empirisk test. Det sier seg derfor selv at jeg i en kort omtale som denne må konsentrere oppmerksomheten om noen få punkter jeg oppfatter som sentrale i arbeidet. Særlig vil omtalen bli knyttet til Wallensteens

behandling av spørsmålet, som må oppfattes som avhandlingens hovedproblemstilling: hvordan er krig betinget av strukturell rang og de krigendes samfunnsorden og av ulike typer sammenheng mellom rang og samfunnsordenen?

Wallenstein bruker begrepene Topdog (heretter T) og Underdog (U) om et *relasjonelt* forhold, ikke som vanlig er i sosiologisk ranganalyse om attributter (absolutte verdier) ved enhetene. Han gjør det fordi han finner at begrepet slik har en "built-in conceptual dialectics, that is, the contradiction between top and bottom where the one cannot exist without the other" (s. 34). Han definerer videre den internasjonale struktur, med Galtung, ved en konsentrasjon av interaksjoner til toppen, T, og en netto strøm av verdier fra bunnen, U, til toppen (s. 63). Det er med andre ord *strukturen* han ser i det internasjonale systemet han studerer, et dominans- eller imperialistisk system, basert på rangdisekvilibrium og utbytting; det er ikke hans definisjon på *en* (internasjonal) struktur.

Operasjonaliseringen av begrepet struktur er solid. Wallenstein anvender tre indikatorer på rang: hvor *mange* land har > 5 prosent av sin handel med ett gitt land, A; hvor *stor* er A's andel av alle disse lands handel; og endelig en indikator som først rangerer alle land på disse to første indikatorene og så *adderer rangene* for hvert land. Et så kanskje overdrevent solid redskap er, får vi anta, i stand til å kompensere den metodologiske svikt som kan ligge i å velge handel som måleinstrument (ikke direkteinvesteringer eller en sammenstilling av andre instrumenter som ville kunne gi et mer reliabelt mål) Det skal jo tross alt differensieres bare mellom to rangkategorier.

Wallensteens bruk av begrepet samfunnsordenen, 'social order', er mer problematisk, samtidig mer interessant. Han ser det som "an aggregate concept incorporating the main characteristics of the ideology, sociology and economy of a national system (...) as well as indicating the nature of the groups controlling the development of the country" (s. 42) På grunnlag av en klassifisering som det kan innvendes mye mot – forfatteren ser den selv som hypoteser, basert på en slags 'common sense' – skisserer han fire samfunnsordener: den 'konservative', 'fascistiske', 'liberale' og den 'sosialistiske'. Og ved hjelp av tre typer *interesser* aktørene, det vil si T's, følger – 'strategiske', 'ideologiske' og 'økonomiske' – setter han frem enkelte antakelser, i form av hypoteser, om den grad av og form for ekspansiv motivasjon og virksomhet en kan vente fra hver av de fire typene samfunnsorden. Forøvrig gjør han den generelle antakelse at strategiske interesser for ekspansjon vil følge av økonomisk ekspansjon. Og han gjør seg til talsmann for et syn som er

alminnelig innen anglosaksonsk 'international relations' når han ser den 'konservative' og 'fascistiske' typen, på grunn av dens "enhancement of the nation", mest tilbøyelig til militær ekspansjon.

Før å underbygge den leninistiske tesen drøfter han et utsnitt av den klassiske imperialismeteorien: Hobson og Lenin, og 'ny-klassikeren' Gunder Frank. Her kunne en ha ønsket en bredere diskusjon der bl.a. Bukharin (som Lenin i stor grad lånte fra) og Schumpeter ble trukket inn. Det ville kunne gitt en mer interessant og representativ innfallsvinkel til en teoretisering omkring relasjonen ekspansjonisme – samfunnsorden om t.eks. Schumpeter's tese – den motsatte av Lenin's/Wallensteen's – at kapitalismen i sitt vesen ikke er ekspansiv og at militaristiske eventyr derfor heller ikke springer ut av den, var blitt tatt opp.

Også når det gjelder det kjente stridsemnet om rivaliseringstesen til Bukharin (Lenin) – den oppfatning at de interkapitalistiske forbindelser nødvendigvis er konfliktfylte (og bl.a. vil lede til inter-kapitalistiske kriger) – og Kautsky's tese om 'super-imperialismen' eller den voksende tendens i retning en overbygning over de inter-kapitalistiske konfliktene som vil 'pasifisere' dem – kunne Wallensteen ha dratt fordeler av en mer inngående drøfting. Når han selv står rivaliseringstesen nærmest (s. 30) kan det synes selvmotsigende at han seinere *de facto* setter den til side. Det gjøres der han diskuterer ulike typer relasjoner i et typisk trekantforhold, det vi si forholdet – det Wallensteen selv kaller "a minimum situation (in the) . . . relationship between symmetric and asymmetric relations . . ." (s. 55) – to T's og en U.

Wallensteen sammenholder samfunnsorden, rangposisjon og interaksjon (retning og type) og kommer fram til en klassifisering av de typer forbindelser som kan tenkes i dette trekantforholdet. Han finner at ekvilibrium eksisterer når samfunnsordenen i den ene av T's og i U er den samme og U's interaksjon med denne T er høy men lav med den andre T (Ekvilibrium 1) eller U's samfunnsorden er ulik begge T's og dens interaksjon er like stor (eller liten) med begge (Ekvilibrium 2) Disekvilibrium, og Wallensteen identifiserer tre typer, oppstår når de to faktorene samfunnsorden og interaksjon opererer "with different strength" (egentlig mener vel forfatteren her at de to komponenter, variable, trekker i ulike retninger).

Selv om nifeltstabellen som dermed framstår, er detaljert nok, overser den en situasjon der de to T's har lik samfunnsorden fordi den utelukkende betrakter en situasjon der denne er forskjellig. Med andre ord kan ikke situasjonen som t.eks. rådde før Berlin-oppgjøret 1885 rommes i hans skjema, og det 'leninistiske' synspunktet om den uunngåelige inter-kapitalistiske (etter

Wallensteen's språkbruk inter-liberale) konflikten ei heller.

På den annen side kan en så diskutere hvor gode, hvor presise slike klassifiseringer egentlig kan bli som uttrykk for "den reelle verden"! Wallensteen kan ikke kritiseres for å ha oversett dette problemet, men han vier det likevel ikke oppmerksomhet det kunne fortjene. Er klassifiseringen uttømmende når den t.eks. bare inneholder europeiske samfunnsordener (hvor er Kina?) Er den liberale og sosialistiske modellen så rendyrkede i realiteten som Wallensteen implisitt hevder når de respektive representeres ved USA og Sovjet? Hva med konvergenstesen, tesen om at etterkrigsstrukturen i store deler av verden egentlig ble oppgjort ved det 'national interest' pregede Jalta-oppgjøret og at seinere konflikter de to største T's imellom skyldes 'misforståelser' som vesentlig knytter seg til Foster Dulles- og CIA-typen amerikansk utenrikspolitikk, osv.? Når Wallensteen med støtte uten tvil i en utbredt oppfatning, hevder at samfunnsorden fikk større betydning for forholdet T's imellom etter den 2. verdenskrig, ville såvel en diskusjon av slike alternative hypoteser som en tilsvarende noe større forsiktighet overfor årsaksproblematikken ha styrket analysen. Det kunne kanskje også gitt forfatteren mer stoff till belysning av den konklusjon han trekker i avhandlingens slutt: at 1968 markerer slutten på en periode med inter-T rivalisering og konfrontasjon over samfunnsorden og begynnelsen på en ny fase med T samarbeid over hodene på U's.

Wallensteen baserer seg på såvel kvantitativ som 'kvalitativ' analyse i den historisk-empiriske delen av arbeidet. Her gjør han et meget solid arbeid, og han gjør det i stor grad nettopp fordi han kan heve seg over den lite fruktbare distinksjonen mellom de to 'typer' analysemåte og i stedet benytte dem som komplementære redskaper. Han kan nok enkelte ganger falle for fristelsen til å trekke slutninger om årsaksforhold fra de statistiske sammenhenger han finner der en større varsomhet kan synes riktig. Dessuten slår det en at hans opplegg ville ha vunnet på å lempe på en noe skjematisk framgangsmåte som bl.a. fører til at han bare identifiserer to rangkategorier der i det minste en tredje, en 'Middledog'-posisjon, ville ha kunnet tjene til å løse opp skjemaet og gi et mer korrekt bilde av 'den reelle verden (han benytter i ett tilfelle selv kategorien 'leading underdog')! Som forfatteren også selv antyder, er ikke Iran like mye og på samme måte U som Chad. Endelig er hans operasjonalisering av begrepet 'krig' problematisk.

Problemet er først og fremst at 'krig' i den statistiske analysen blir målt ved frekvensmetoden: forekomsten av en geografisk avgrensbar væpnet konflikt som involverer (i det minste) to aktører teller som krig. Det

sidestille, gir samme vekt til Vietnam-krigen og konflikten USA – Nord-Vietnam som til grensetrefningen Algerie – Marokko. Wallensteen anser at faktorer som krigens varighet og antall menneskeliv tappt brukt i andre studier, er irrelevante for hans formål. Denne avvisningen av en kvalifisering av fenomenet krig er ikke helt overbevisende gjort. (En kunne t.eks. tenkt seg en kvalifisering etter hvilken effekt krigen hadde på det internasjonale systemet, i retning av å endre det, eller på det område den utkjempes i, når effekt står for systemendring, endring i relasjonen de krigførende imellom; vanskelig men ikke umulig målbare forhold.) Andre sider ved Wallensteens opprydding i krigsbegrepet, bl.a. avvisningen av distinksjonen 'internasjonal' vs 'nasjonal' krig og inkludering av seksesjonskriger og anti-regimekriger med utenlands deltakelse er imidlertid meget overbevisende gjort.

Hvilke er så Wallensteens funn, hvilke er hans konklusjoner? Ved hjelp av en dyade-analyse, der kriger som involverer tre eller flere aktører disaggregeres til bilaterale relasjoner, finner han et naert samsvar mellom rang i det internasjonale systemet og rang når det gjelder krigsdeltakelse i perioden. Krig er først og fremst en asymmetrisk relasjon: hele 119 av de ialt 188 bilaterale krigsrelasjoner han finner er i strukturelt ulike par, bare 21 mellom to T's. Videre er de aller fleste av T-U-krigene 'interessesfaerekriger': de utkjempes mellom en T og en U vedkommende T tidligere har penetrert. Mens han finner en tendens til noe mindre krigsinvolvering for de 7 T's totalt sett – de er i perioden med i 69 prosent av alle krigsrelasjoner – er tendensen for USA's vedkommende den motsatte. USA er det offensive ytterpunktet, mens det defensive er Sovjet som har vaert ideologisk isolert siden 1918, har ført forsvarskriger og har måttet ekspandere inn i "other areas", men lite i form av krig i U-områder.

Bare ett krigspar består av to T's med samme samfunnsorden: Frankrikes intervensjon i Ruhr 1923. Sosialistiske og fascistiske T's er mest, sosialistiske og liberale minst tilbøyelige til å komme i krig med hverandre.

Noen av Wallensteens konklusjoner, ikke minst de funn som er basert på den statistiske analysen, kan virke trivielle, andre kanskje for dristige. Men hans avhandling står eller faller ikke på den statistiske analysen. I et etterfølgende avsnitt (kap. 6) viser han ved en historisk-deskriptiv analyse av enkelte 'cases' hvordan denne analysen må legges til den statistiske og ta over der denne ikke strekker til. Et annet sterkt trekk ved avhandlingen er forfatterens sans for det *dynamiske* i den sosiale realitet han studerer. I påvisningen av hvordan en type konfliktsituasjon kan avløse en annen, hvordan en T ved ulike former for påvirkning kan skape et system, en tilstand i en U som kan tjene T's formål og i ett av avhandlingens sentrale punkter hvordan samfunnsorden og interaksjon gjensidig kan påvirke og betinge hverandre, viser Wallensteen noen av sine sterkeste sider.

Med den foreliggende avhandling har vi fått en studie som på en grundig og overbevisende måte benytter den strukturelle-relasjonelle tilnaerming med tildels originale teoretiske bidrag. Den representerer en nyttig opprydding i en nokså utbredt begrepsforvirring, en videreføring og presisering av teoremer som hittil har vaert relativt fremmed i den 'international relations' vi kjenner i det nordiske miljøet og formelt og metodologisk sett et stort sett solid arbeid. *Structure and War* representerer ikke – og er neppe heller ment som – noe banebrytende verk hva teoretisk nydannelse angår. En kan snarere si at det er en ny måte å tolke relativt kjent viten på, en ny ramme – fredsforskningens – å sette den inn i. I seg selv et originalt forskningsbidrag.

Helge Hveem

Litteraturnotiser

Statsvetenskapliga stenciler (forts.)

Politik heter en av Statsvetenskapliga föreningen i Umeå utgiven offsettryckt skriftserie. Som nummer 1974:1, 1974:2 och 1974:3 har utkommit *Pär-Erik Back–Dan Brändström–Harry Forsell–Gunnel Gustafsson*, *Strukturomvandling och politiskt beslutsfattande – sammanfattning av ett forskningsprojekt, Bert Fredriksson*, *Staten och arbetsmarknadens parter – en funktionsstudie resp. Sten Berglund*, *Some Contrasts Between French and English in Quebec – an Analysis Based on the 1965 Election Data*. Statsvetenskaplig Tidskrift har bitt författarna att ge ett kort referat av innehållet i skrifterna.

Statsvetenskapliga institutionen i Umeå erhöll under åren 1969–72 medel från Statens råd för samhällsforskning för att studera Strukturomvandling och Politiskt Beslutsfattande. Arbetet var fördelat på fyra delprojekt. Det första behandlar politisk kultur och socialisation (Gunnel Gustafsson). Delundersökning nr två gäller politiska partiers och fackföreningars sätt att möta de påfrestningar som en snabb strukturomvandling medför (Dan Brändström) och delundersökning nr tre det kommunalpolitiska systemets beslutskapacitet (Harry Forsell). Delundersökning nr fyra slutligen tar upp frågan om kunskaper och attityder till det kommunalpolitiska systemets kompetensgränser; gentemot det nationella politiska systemet och gentemot andra värdefördelningsystem än det politiska (Pär-Erik Back).

Koncentrerar vi uppmärksamheten på lokala subsystem – kommuner – kan åtskilliga egenskaper hos de administrativa enheter, vilka utgör delsystemets geografiska område, tänkas "förklara" variationer i det politiska systemets karaktär och i dess eventuella omdaning. Dit hör befolkningsstorlek, ytstorlek, tätortsgrad, näringsgeografisk struktur jämte andra sinsemellan inte alltid av varandra oberoende egenskaper.

Dit hör också själva förändringstakten, sedd som uttryck för pågående strukturomvandling inom främst ekonomi och teknik. Strukturomvandlingen i samhället

som helhet har inte lämnat någon kommun oberörd men den har drabbat mycket ojämnt. På många håll har den lett till stark expansion, med koncentration av befolkning och bebyggelse, på andra håll till kontraktion, med minskad sysselsättning i basnäringarna och svårigheter att upprätthålla en tillfredsställande service för medborgarna. Rimligt är att anta att det politiska systemet utsättes för påfrestningar, starkare ju snabbare förändringen sker och av olika karaktär, beroende på i vilken riktning förändringen går. Utgångspunkten för vårt projekt är just denna: det bör vara möjligt att förklara eller åtminstone beskriva olikheter i politiska delsystem (kommuner) genom att studera ett antal dylika system, inplacerade längs en expansions-kontraktions-axel och under konstanthållande av exempelvis storlek och tätortsgrad. Vår huvudfrågeställning kan alltså summeras sålunda: *Hur påverkar strukturomvandlingen det politiska delsystemet i expanderande, befolkningsstabila och kontraktiva administrativa enheter (kommuner)?*

På grundval av de i skriften redovisade undersökningarna kan följande hypoteser uppställas:

1. En *snabb strukturomvandlingstakt* leder (oberoende av om den är av kontraktions- eller expansionskaraktär) till

A att politiskt intresse och politisk aktivitet (resp. aktivitetsberedskap) ökar såväl bland vuxna med varierande bakgrund ifråga om politisk ställning, yrke och utbildning som bland barn och ungdom,

B att möjligheterna för lokalavdelningar av partier och fackföreningar att möta medborgarnas krav minskar,

C att medborgarna i ökad utsträckning kritiserar de kommunala beslutsfattarna för att åtgärderna i viktiga frågor kommer *för sent*.

2. När strukturomvandlingen får sådana konsekvenser för en kommun att den under en följd av år kännetecknas av *kontraktion* leder detta till

A att åsiktsöverensstämmelsen mellan olika vuxengrupper i kommunen ökar,

- B att åsiktsöverensstämmelsen ökar mellan den unga generationen och föräldragenerationen såväl som mellan barn och föräldrar i samma familj,
- C att medborgarna intar mer "progressiva" ståndpunkter i ekonomiska frågor,
- D att medborgarna börjar söka sig nya kanaler för inflytande på den nationella nivån,
- E att kraven på framför allt sysselsättnings, och lokaliseringpolitiska åtgärder ökar, medan kraven inom bostadssektorn minskar,
- F att kraven inom vårdsektorn i ökad utsträckning kommer att gälla hemhjälp åt äldre, pensionärs-lägenheter och ålderdomshem,
- G att en ökad grad av konfliktladdning och strid i fullmäktigeärenden uppkommer på kommunstyrelsenivå, (De olika ärendena sammanjämkas dock innan de når fullmäktige.)
- H att svårigheterna att omvandla krav till åtgärder (output) i tilltagande utsträckning beror på bristande ekonomiska resurser,
- I att medborgarna i ökad utsträckning kritiserar de kommunala beslutsfattarna för att de vidtar *för få* och *felaktiga* åtgärder (dvs kritiserar output både ifråga om volym och innehåll),
- J att andelen medborgare, som anser att de kommunala myndigheterna bör ha långtgående kompetens i frågor av ekonomisk natur, starkt ökar.
3. När strukturomvandlingen får sådana konsekvenser för en kommun att den under en följd av år kännetecknas av *expansion* leder detta till
- A att åsiktsöverensstämmelsen mellan olika vuxengrupper i kommunen minskar,
- B att åsiktsöverensstämmelsen minskar mellan den unga generationen och föräldragenerationen såväl som mellan barnen och föräldrarna i samma familj,
- C att medborgarna intar mer progressiva ståndpunkter i moraliska frågor och mindre progressiva ståndpunkter i ekonomiska frågor,
- D att kraven på framför allt familje- och bostadspolitiska åtgärder ökar,
- E att kraven inom vårdsektorn i ökad utsträckning kommer att gälla lekplatser, barnstugor och fritidshem,
- F att svårigheterna att omvandla krav och åtgärder (output) i tilltagande utsträckning beror på bristande personella resurser,
- G att andelen medborgare, som anser att de kommunala myndigheternas kompetens i frågor av ekonomisk natur bör vara restriktiv, starkt ökar.

Pär-Erik Back
Dan Brändström
Harry Forsell
Gunnel Gustafsson

Den övergripande frågan har varit vilka funktioner som staten respektive arbetsmarknadens parter har i fackliga frågor och vilka förändringar som ägt rum i modern tid av dessa funktioner. De frågor som studerats är statliga ingripanden i öppna arbetskonflikter, formerna för reglering av vissa allmänna anställningsvillkor samt sambandet mellan skatter och löner.

Genom den intresseartikulering som SAF LO utövade lyckades de via Saltsjöbadsavtalet 1938 få till stånd den lösningen att det skulle falla på parterna själva att bedöma huruvida arbetskonflikter stör samhällsviktiga funktioner eller inte. Därmed kom de att fördela de värden som ligger i att få göra dessa bedömningar. Det skulle inte ankomma på staten att göra dem. Genom Saltsjöbadsavtalet var grunden lagd för den struktur inom vilken beslutsprocessen fortfarande pågår på den svenska arbetsmarknaden i detta avseende.

Fyra beskrivna konfliktsituationer visar att detta regelsystem inte är sakrosankt. I tre fall har staten förbrett ingripanden som skulle ha förhindrat arbetskonflikterna, i ett fall har staten ingripit och under viss tid förbjudit pågående konflikter (1971). I dessa uppträdde staten själv som avtalsaktör. I en stor arbetskonflikt har staten avstått från att ingripa (Metallkonflikten 1945).

Statens sanktioner i dessa planerade eller vidtagna ingrepp har tagit formen av tjänsteplikt, obligatorisk skiljedom samt fullmaktslag som under en viss tid förbjöd pågående konflikter. Formellt disponerar arbetsmarknadens parter över rätten att tillgripa öppna arbetskonflikter. Blir dessa av en viss storleksordning eller störs vissa känsliga samhällsfunktioner måste man räkna med att staten ingriper. Mot den bakgrunden kan man ställa frågan hur illusorisk strejkrätten egentligen är. Vad skulle t. ex. hända om en ny metallkonflikt skulle utbryta?

När det gäller de allmänna anställningsvillkoren har utvecklingen under de två-tre senaste åren inneburit att staten övertagit funktionen som värdefördelare genom en lagstiftningsreglering av anställningstryggheten, facklig förtroendemans och skyddsombudens ställning samt de anställdas insyn i privata företag. Detsamma torde komma att gälla om rätt till ledighet för studier och eventuellt även frågan om s.k. löntagarrevisorer. I dessa frågor har framför allt LO och TCO utövat en intresseartikulering som måste tolkas så att de i denna utveckling mot lagstiftningsreglering framför avtalsreglering inte ser något hinder för sin självständighet gentemot staten. Det ligger nära till hands att hävda att de inte tillmäter den s.k. "Saltsjöbadsandan" samma värde som tidigare. En lagstiftningsreglering har dessutom den fördelen att den omfattar även dem som inte täcks in av avtal.

SACO var först att ställa krav på en samordning av löner och skatter. Denna uppfattning tycks numera vara allmän. Arbetstagarorganisationerna har därmed kommit att öka sitt inflytande över den värdefördelning som ligger i skattefrågorna. Deras funktion har förskjutits från en indirekt till en mer direkt funktion i detta avseende.

Sammanfattningsvis kan hävdas att det finns en vilja till en inkomspolitik som omfattar inte bara löner, skatter och sociala förmåner utan även vissa allmänna anställningsvillkor. Staten och arbetstagarorganisationerna är i princip, ehuru säkerligen inte i detaljerna, överens om detta. Av det skälet förskjuts funktionerna mellan staten och organisationerna. De senare behåller formellt sin funktion som värdefördelare i renodlade lönefrågor, i varje fall så länge förhandlingarna inte leder till öppna arbetskonflikter, de ökar sitt inflytande över skatterna genom dessas sammankoppling med avtalsrörelser, men de överlåter sin funktion som värdefördelare till staten i allmänna anställningsvillkor.

Bert Fredriksson

Syftet är att jämföra politiska beteendemönster hos fransktalande resp engelsktalande i provinsen Québec, Canada. Databasen utgörs av 1965 års valjarundersökning. Två dataset är föremål för studium – "party images" och "party performance & evaluation". Därvid används korrelations- och faktoranalys.

Uppsatsen startar med en teoretisk diskussion om alternativa hypoteser. Den teoretiska genomgången understryker behovet av empiriska undersökningar. Ett flertal hypoteser kan konstrueras. De stämmer alla med någon del av den politiska verkligheten, men de är inte nödvändigtvis inbördes konsistenta. Endast en hypotes kunde förkastas från början – nämligen, föreställningen om ett kumulativt konfliktmönster mellan språkgrupperna i Québec. Slutsatsen fick också stöd av den empiriska analysen. Språkgrupperna har i princip samma partibilder. Den etniska dimensionen slår igenom enbart på ett parti (Créditiste partiet), men inte så starkt som väntat.

Ämnesvalet gör att vi ofta kommer in på förklaringsfaktorer som nationalism och politisk kultur. Våra data visar t.ex. att "fransmännen" är "output"orienterade och kanske också har låg subjektiv kompetens. Sambandet är dock knappast ett utslag av den fransk-kanadensiska nationalismen. Skillnaderna mellan folkgrupperna förklaras förmodligen bäst i termer av någon mellanliggande variabel såsom utbildning och inkomst, som varierar mellan befolkningsgrupperna. När vi däremot finner att "fransmännen" har mindre intresse för ideologi, är det rimligt att åberopa sig på nationalis-

men. Den går helt enkelt utöver höger/vänster dimensionen.

Likheterna mellan folkgrupperna är överhuvudtaget betydande. De fäster t.ex. båda relativt liten vikt vid den ideologiska aspekten och har i princip samma partibilder. Vi stötte t.o.m. på beröringspunkter, som verkar förbryllande. Vår hypotes att överygelsefaktorn står för en mekanisk, stundtals urskiljningslös, partiidentifikation i båda populationerna förtjänar t.ex. att uppmärksammas i framtida undersökningar.

Sten Berglund

U-landsforskning (forts.)

För ett och ett halvt år sedan överlämnade u-landsforskningsutredningen betänkandet *Forskning för utveckling* (SOU 1973:41). I *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1974:2 kommenterades betänkandet av Maud Eduards, Benny Hjern och Lars Rudebeck. I *StvT* 1974:4 citerades några inlägg i ämnet i *Forskning och framsteg*. I samband därmed påstods, att betänkandet inte skulle ha utlöst någon nämnvärd debatt i tidskrifterna. Påståendet var förhastat. I *Ekonomisk debatt* 1974:2, 6 och 7 förekom ett ingående meningsutbyte kring u-landsforskningsutredningen mellan nationalekonomerna *Mats Lundahl* och *Bo Södersten* och två företrädare för utredningen, sekreteraren *Karl Eric Knutsson* och biträdande sekreteraren *Björn Hettne*.

Lundahl-Södersten gick till hårt angrepp mot utredningens resultat. En central punkt gällde problemet om tvärvetenskaplighet i u-landsforskningen. I en bilaga till utredningen har Hettne hävdad, att utvecklingen har gått mot ökad tvärvetenskaplighet och att denna tendens bör gynnas i den framtida u-landsforskningen. För att belysa Hettnes påstående företog Lundahl-Södersten en genomgång av "den samhällsvetenskap som hittills har dominerat utvecklingsforskningen, nämligen nationalekonomin". Resultatet blev, att nationalekonomin i stort sett har klarat sig utan någon starkare teoretisk integration med andra vetenskaper. Lundahl-Södersten förmodade, att samma sak gäller för andra samhällsvetenskaper också. De fortsatte:

Tvärvetenskap kan vara fruktbar, men lika ofta kan det vara ett hinder för ökad förståelse av utvecklingsproblematiken. De flesta forskare är grundligt tränade just i sin egen disciplin och har begränsade insikter i andra ämnen. Det är utopiskt att tro att kunskaperna om andra discipliner än den egna skulle vara så djupa att man kan gå ut och tilläpa dem mer än i rena undantagsfall. Kraven på specialisering inom den egna disciplinen är idag så pockande att de i regel hindrar en omfattande breddning. Att ställa krav på tvärvetenskap i ett sådant läge kan ge olyckliga resultat. Den sämsta formen av tvärvetenskap är när en rad forskare skall studera ett gemensamt problem utan att i tillräcklig utsträckning kunna tala varandras språk.

Förutsättningarna för teoretisk integration är i sådana fall små.

För att man obehindrat skall kunna rekommendera tvärvetenskapligt studium av ett visst problem bör man direkt kunna fastslå vilka fördelar, som står att vinna härigenom:

Såvitt vi kan förstå finns det inget som hindrar att man tar ett specifikt utvecklingsproblem och studerar detta utifrån t ex dess samhällsekonomiska aspekter, utan att man för den skull samtidigt har med de statsvetenskapliga och politiska. Detta enkla faktum skjuts i alltför hög grad i bakgrunden i utvecklingsforskningsutredningens betändande. Det aggregerade synsättet har kommit att helt dominera.

Lundahl-Söderstens resonemang kring tvärvetenskap gör ett högst förbryllande intryck, invände Hettne-Knutsson:

Genom att påvisa att den strikt nationalekonomiska utvecklingsforskningen inte präglas av några tilltagande inslag av tvärvetenskap och genom att förmoda att samma sak gäller övriga samhällsvetenskaper anser Lundahl och Södersten sig bevisa att det inte finns någon tvärvetenskapligt orienterad utvecklingsteoretisk forskning. Var och en som följt forskningsdebatten om de underutvecklade ländernas problem måste känna stor undran inför ett sådant påstående. Ett visst erkännande av behovet av ett bredare perspektiv kan man visserligen utläsa ur den lista på nationalekonomisk utvecklingsforskning som författarna har satt ihop och som omfattar faktorer som jordreformer, korruption och sociala faktorer. Vad som kan integreras inom en disciplin möter tydligen överstigligen svårigheter om samma sak skall göras mellan disciplinerna!

Det gäller för en lång rad samhällsvetenskaper, att konfrontationen med tredje världens realitet fått återverkningar på vetenskapsideal, sättet att ställa frågor samt forskningsinriktning:

Nationalekonomin är – åtminstone att döma av den internationella diskussion vi utgått ifrån – inget undantag. Tvärtom har ju ekonomer gått i spetsen för en omprövning av den vedertagna ämnesspecialiseringen och förordat en mer tvärvetenskaplig och institutionellt orienterad forskning när det gäller forskningsområdet underutveckling – utveckling. Läsare av denna tidskrift är naturligtvis väl medvetna om Gunnar Myrdals inflytelserika pionjärbete "Economic Theory and Underdeveloped Regions" från 1957. Myrdal poängterar där mycket klart den nationalekonomiska teorins begränsning och pläderar för en bred "institutionell" samhällsvetenskaplig analys. I sitt stora arbete "Asian Drama" har Myrdal gjort ett ambitiöst försök att förverkliga den målsättningen. Bara denna bok gör ju att ett påstående av typ "det är svårt att märka några tilltagande inslag av tvärvetenskaplighet" ter sig synnerligen egendomligt.

Lundahl-Södersten återkom med en replik, där de bl. a. på nytt tog upp tvärvetenskaplighetens problem:

Att yrka på tvärvetenskaplighet har sedan viss tid varit på modet, särskilt hos företrädare för vetenskap utan mer utvecklad metodik och hos den bredare allmänheten. Det kan säkert också göra ett visst in-

tryck på dem som inte riktigt känner till hur preciserad teoribildning och vetenskaplig hypotesprövning går till. Vi ville bara i all stillhet peka på att utvecklingen inom det tunga forskningsfält som utvecklingsekonomi utgör inte visat prov på tilltagande tvärvetenskaplighet. Vi kan som exempel hänvisa till de arbeten som finns i den antologi *Utvecklingsekonomi I & II* som vi gett ut sedan vår ursprungliga artikel skrevs. Det hindrar naturligtvis inte att en tvärvetenskaplig ansats stundtals kan vara befogad. Vi tror dock att den långtifrån kommer att vara någon allena saliggörande linje. Hettne – Knutssons hänvisning till *Asian Drama* (Myrdal 1968) är nog också mindre träffande än vad de förstår; detta verk har knappast den centrala ställning i den utvecklingsekonomiska litteraturen som många icke-professionella bedömare kanske tror, framför allt har Myrdals verk knappast varit skolbildande utan står snarast som ett av de mera framträdande avstegen från huvudfåran.

Slutsatsen blir här, att man inte bör undervärdera den breda fåra i den utvecklingsekonomiska litteraturen som behandlar väl definierade problem och som gett oss breda och djupa, om än långtifrån fullständiga insikter om ekonomiska faktorerens roll i utvecklingsprocessen:

Vi föreslår att man satsar på denna typ av forskning, som arbetar inom den breda empiriska traditionen. Alternativet, att ersätta den med navelskådande om "underutvecklingens" natur eller med vaga tvärvetenskapliga propåer åtföljda av mummel om etnocentrism, tror vi inte på.

Kort sagt: samma regel bör gälla för utvecklingsforskning som för all annan forskning, menade Lundahl-Södersten.

Torbjörn Vallinder

Forskarkontakter

I StvT 1974:4 anmäldes ett av Jörgen Ullenhag redigerat arbete om samhällsvetenskap på 70-talet. Såsom nämndes i recensionen går boken tillbaka på en tvärvetenskaplig föreläsningsserie inom samhällsvetenskapliga fakulteten i Uppsala. Det kan tilläggas, att man inom fakulteten har försökt att förbättra informationen och förståelsen mellan olika ämnen genom en tidskrift i A 4-format kallad *Forskarkontakt*. De hittills utkomna numren har innehållit presentationer av institutioner och forskningsprojekt, kongressrapporter osv.

Presskontakter

Documenta är titeln på en serie publikationer, som ges ut av Vetenskapsakademien. Vissa av häftena är av direkt intresse för samhällsvetare. Ett exempel utgör nr 12, Journalistik om vetenskaperna. Häftet rymmer inlägg av journalisterna Per Ragnarson, Katrin Hallman, Uno Hedin och Torgny Wärn jämte akademiens informationssekreterare Lennart Daléus.

Till redaktionen insända skrifter

- Adlercreutz, Axel. Svensk arbetsrätt, Femte omarb. uppl. AWE/Gebers
- Anners, Erik, Den europeiska rättens historia. AWE/Gebers
- Börjeson, Bengt-Holmberg, Per, Socialutredningen: Två icke önskvärda remissvar. AWE/Gebers
- Carlson, Sven Ragne, Samtal med Ingemar Hedenius. Bonniers
- Elwing, Carl M. m.fl., Brott och brottmål. AWE/Gebers
- Greve, Tim, Fridtjof Nansen og kongevalget i 1905. Universitetsforlaget, Oslo
- Heilbroner, Robert L., Människans framtid. Aldus
- Hellners, Trygve, Förvaltningslagen. Med kommentarer. Liber
- Hernes, Gudmund, Makt og avmakt. Universitetsforlaget, Oslo
- Knudsen, Harald, Expropriation of Foreign Investments in Latin America. Universitetsforlaget, Oslo
- Lindroth, Jan, Idrottens väg till folkrörelse. Almqvist & Wiksell
- Melander, Göran, Terroristlagen – ett onödigt ont. Pan/Norstedts
- Neill, A. S., Frihet – inte självsvåld. Aldus
- Nilsson, Sven A. m.fl., Kriser och krispolitik i Norden under mellankrigstiden. Almqvist & Wiksell
- Nordisk statistisk årsbok 1974. Norstedts
- Moureaux, Philipp, La statistique industrielle dans les Pays-Bas... Commission Royale d'Histoire, Bruxelles
- Platz, Merete m.fl., Ansøgere til de erhvervsfaglige grunduddannelser. Socialforskningsinstituttet, København
- Thunholm, Lars-Erik, Bankerna och samhället. Askild & Kärnekull
- Welinder, Carsten, Skattepolitik. Gleerups
- Zetterberg, Kent, Liberalism i kris. Liber
- Årsskrift utg. av Åbo Akademi 1973-74

Sydsvenska Dagbladets AB, Malmö 1975