

STATS VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

INNEHÅLL

UPPSATSER

Håkan Strömberg: Erik Fahlbeck

Olle Nyman: Rekryteringen till de svenska centrala ämbetsverkens chefsposter
1915–1975

Åke Georgsson: Unga väljare och politik

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Några synpunkter på begreppet politisk planering. Av *Lennart Lundquist*

How to Skin an Eel with Too Sharp a Knife. By *Ilkka Heiskanen*

Replikväxling *Ilkka Heiskanen*–*Jan-Erik Lane*

Remissväsendet i den politiska beslutsprocessen. Av *Bo Bjurulf*

LITTERATURGRANSKNINGAR

Bo Bjurulf, A Dynamic Analysis of Scandinavian Roll-Call Behavior. Anm. av *Sten Berglund*.

Genmäle av *Bo Bjurulf*. Slutreplik av *Sten Berglund*

Kjell Goldmann, Tension and Détente in Bipolar Europe. Anm. av *Sven Groennings*

Kazuki Iwanaga, Japansk politik. Anm. av *Björn Beckman*

Stig Jägerskiöld, Fältmarskalken. Anm. av *Mats Bergquist*

Bengt Lindroth, Bingo! m. fl. Anm. av *Bert Fredriksson*

Eric Lindström, Riksmöte pågår. Anm. av *Nancy Eriksson*

Lars Nord, Nonalignment and Socialism. Anm. av *Lars Rudebeck*

Abram de Swaan, Coalition Theories and Cabinet Formations. Anm. av *Håkan Wiberg*

2 1976

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE

Torbjörn Vallinder, Lund

Redaktionsutskott: Redaktionssekreteraren samt
Nils Stjernquist och Håkan Strömberg, Lund

Biträdande redaktionssekreterare
Lennart Lundquist, Köpenhamn

Tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institutionerna
Pär-Erik Back, Umeå, Sören Holmberg, Göteborg, Leif Lewin, Uppsala,
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 65-6)

Prenumerationspriset för 1976 är 58,80 kr inkl. moms. Pris för enstaka häfte 20 kr inkl. moms.

Universitetsstuderande erhåller abonnemang till nedsatt 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 1976

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL

UPPSATSER

<i>Håkan Strömberg</i> : Erik Fahlbeck	73
<i>Olle Nyman</i> : Rekryteringen till de svenska centrala ämbetsverkens chefspos- ter 1915-1975	77
<i>Åke Georgsson</i> : Unga väljare och politik	91

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Några synpunkter på begreppet politisk planering. Av <i>Lennart Lundquist</i> ..	121
How to Skin an Eel with Too Sharp a Knife. By <i>Ilkka Heiskanen</i>	140
Replikväxling <i>Ilkka Heiskanen</i> - <i>Jan-Erik Lane</i>	143
Remissväsendet i den politiska beslutsprocessen. Av <i>Bo Bjurulf</i>	144

LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Bo Bjurulf</i> , A Dynamic Analysis of Scandinavian Roll-Call Behavior. Anm. av Sten Berglund. Genmäle av Bo Bjurulf. Slutreplik av Sten Berglund ...	159
<i>Kjell Goldmann</i> , Tension and Détente in Bipolar Europe. Anm. av Sven Groennings	167
<i>Kazuki Iwanaga</i> , Japansk politik. Anm. av Björn Beckman	168
<i>Stig Jägerskiöld</i> , Fältmarskalken. Anm. av Mats Bergquist	169
<i>Bengt Lindroth</i> , Bingo! m. fl. Anm. av Bert Fredriksson	170
<i>Eric Lindström</i> , Riksmöte pågår. Anm. av Nancy Eriksson	176
<i>Lars Nord</i> , Nonalignment and Socialism. Anm. av Lars Rudebeck	177
<i>Abram de Swaan</i> , Coalition Theories and Cabinet Formations. Anm. av Håkan Wiberg	183

BREV TILL REDAKTIONEN	184
-----------------------------	-----

Erik Fahlbeck

AV HÅKAN STRÖMBERG

Den 11 juni 1975 avled Erik Fahlbeck i en ålder av 82 år. Det hade då gått sexton år sedan han som emeritus lämnade professuren i förvaltningsrätt och statsrätt med folkrätt vid juridiska fakulteten i Lund.

På fädernet härstammade han från en gammal värmländsk bergsmansläkt. Hans fader var den kände Pontus Fahlbeck, professor i statskunskap och statistik vid Lunds universitet. Hans moder tillhörde den finländska friherrliga ätten von Willebrand. Jag nämner hans härkomst därför att den i viss mån kom att sätta sin prägel på hans personlighet och hans levnadslopp.

Erik Fahlbeck var född i Lund, men redan tidigt kom han att följa familjen till nordligare breddgrader. Fadern lyckades utverka en mångårig tjänstledighet från sin professur och slog sig ned i Djursholm för att dela sin tid mellan vetenskap, politik och affärer. Erik Fahlbeck gick i skola i Stockholm och avlade studentexamen vid latinläroverket på Norrmalm 1912. Därefter påbörjade han studier vid Uppsala universitet, vilka till sist kröntes med filosofie doktorsgraden 1925. Under mellantiden hade han hunnit avlägga juris kandidatexamen vid Stockholms högskola (1919) och skaffa sig tingsmeritering vid Södertörns domsaga (1919-22). Vid sidan av tings-tjänstgöringen arbetade han även i lantförsvarsdepartementet och i riksdagens konstitutionsutskott.

När fadern avled 1923, fick Erik Fahlbeck övertaga skötseln av ett familjeföretag, Handöls nya täljstens- och vattenkrafts AB. Han var verkställande direktör i detta företag under mer än tjugo år. Under denna tid ägnade han sig åt affärsverksamhet och vetenskapligt författarskap sida vid sida. Han hade sitt kontor nära Kungliga biblioteket, och det var därför inte så

svårt för honom att dela arbetsdagen mellan sina båda huvuduppgifter. Vid sidan av dessa skötte han olika kommunala förtroendeuppdrag i Djursholm, och han var även verksam inom det frivilliga försvaret. Så småningom kom han också att i viss utsträckning verka som akademisk lärare. Han blev docent i statskunskap vid Stockholms högskola 1929, och längre fram anlätades han som professorsvikarie vid juridiska fakulteten i Uppsala.

Erik Fahlbeck hade troligen inte från början några planer på att bli professor. Det uppges att det var dåvarande universitetskanslern Östen Undén, som mot slutet av 1930-talet uppmanade Fahlbeck att speciminera i förvaltningsrätt för att förbereda sig för en juridisk professur. Vid denna tid hade Halvar Sundberg lämnat sin professur i Uppsala för att bli borgarråd i Stockholm, och Fahlbeck fick under tre år uppehålla den vakanta professuren. Sundberg återgick visserligen så småningom till sin professur, men i stället blev en professur ledig i Lund efter Robert Malmgren, när denne avgick 1941. Det visade sig till en början svårt att finna en efterträdare till Malmgren, och denne fick en tid som emeritus uppehålla sin egen efterlämnade professur. Så småningom lät Erik Fahlbeck förmå sig att söka professuren, och han utnämndes 1944 till professor i förvaltningsrätt och statsrätt med folkrätt vid juridiska fakulteten i Lund. Under femton år skötte han detta ämbete med plikt-trohet och skicklighet och gjorde sig allmänt omtyckt och respekterad bland studenter och kolleger.

När Erik Fahlbeck kom till Lund, väntade honom vid sidan av professuren en arbetsuppgift, som på sätt och vis var ett arv från fadern. Pontus Fahlbeck hade i samband med Lunds universitets 250-års jubileum 1918 genom en storslagen donation grundat Fahlbeckska stiftelsen, vars huvuduppgift skulle vara att utgiva

Minnesteckning vid sammanträde med Humanistiska Vetenskapssamfundet i Lund den 20 november 1975.

Statsvetenskaplig tidskrift för politik, statistik, ekonomi. Stiftelsen och tidskriften hade under många år skötts av Robert Malmgren. Erik Fahlbeck övertog dessa uppgifter och verkade sedan i närmare tjugo år (1945–64) som stiftelsens sekreterare samt ansvarig utgivare och redaktör för *Statsvetenskaplig tidskrift*. Han kunde härvid draga nytta av sina erfarenheter som medredaktör för *Svensk tidskrift* under en tidigare period (1926–30). Han skötte energiskt och samvetsgrant utgivningen av *Statsvetenskaplig tidskrift*, och hans erfarenhet i ekonomiska ting blev till stor nytta för stiftelsens och tidskriftens ekonomi. Hans tid som redaktör, vilken började vid andra världskrigets slut, kom att sammanfalla med en tid av stark expansion för statskunskapen. Yngre forskare angrep nya problem med nya metoder, och *Statsvetenskaplig tidskrift* blev ett naturligt forum för denna förnyelse. Tidskriften fick under Fahlbecks tid ett mycket mångsidigt innehåll, som ofta överskred gränserna för statskunskapen i snäv bemärkelse och behandlade samhällsvetenskapliga ämnen även ur andra, exempelvis historiska eller juridiska aspekter.

Efter professorsutnämningen måste Erik Fahlbeck avbryta sin verksamhet som affärsman, men han bröt inte därför sina förbindelser med näringslivet. Dessa förbindelser blev till stor nytta, när han åtog sig olika uppdrag inom Lunds akademiska värld. Som inspektor för Värmlands nation (1945–58) gjorde han en pionjärinsats, när nationen under hans ledning uppförde en egen byggnad vid Stora Tvärgatan, det första nationshuset i Lund och kanske också det vackraste och trivsammaste. Också som ordförande i Lunds Studentsångförening (1945–52) gjorde han betydande insatser. Det var hans förtjänst, att studentsångarna redan två år efter kriget kunde genomföra en stor och framgångsrik sångarturné i USA.

Erik Fahlbecks omfattande vetenskapliga produktion rörde sig till stor del inom det område, som i svensk forskningstradition länge har varit gemensam mark för statsrätten och statskunskapen. En annan del av hans produktion omfattar mera renodlat juridiska arbeten. Den förra delen av produktionen dominerar, och jag tror att han kände sig mest hemma inom gränsområdet mellan statsrätt och statskunskap. Hit hör först och främst doktorsavhandlingen *Riksrättsinstitutet i 1809 års författning* (1924), som förutom en analys av gällande rätt innefattar en djupgående un-

dersökning av riksrättsinstitutets rättshistoriska och idéhistoriska bakgrund. Fahlbeck visar här, hur inhemska tradition och utifrån kommande idéer har samverkat vid institutets utformning, och hur de mindre lyckade reglerna om riksrättens sammansättning har medverkat till denna domstols bristande funktionsduglighet. Hans nästa större arbete var *Ståndsriksdagens sista skede 1809–1866* (1934), som ingick i det stora samlingsverk, vilket utgavs med anledning av riksdagens 500-årsjubileum. Man finner här, förutom en klarläggande skildring av historiska händelseförlopp, en inträngande analys av den författningpolitiska debatt, som slutligen ledde till 1866 års representationsreform. Ett par år senare utgav Fahlbeck essäsamlingen *Idéer och män* (1936), som belyser den svenska författningsdebatten under 1800-talets början ur person- och idéhistoriskt perspektiv. Detta arbete måste betecknas som ett av Fahlbecks allra yppersta. Trots att det måste vara grundat på mycket omfattande och mödosamma arkivstudier, präglas det av en lätthet och elegans i uttrycksformen och samtidigt av en skärpa och finess i idéanalysen, som väcker läsarens beundran. Till detta opus ansluter sig värdigt Fahlbecks sista större arbete, som utkom för endast sex år sedan, nämligen biografien över *Lars August Mannerheim, vår förste justitieombudsman* (1969). Även detta verk är frukten av flitiga källstudier och präglas av en djup inlevelse i det tidiga 1800-talets samhälls- och kulturmiljö.

Den grupp av vetenskapliga arbeten, som jag nu nämnt, bildar en naturligt sammanhållen helhet. Det statsrättsliga regelsystemet bildar utgångspunkten men belyses ur långt flera aspekter än den juridiska. Fahlbecks undersökningar av vår svenska författnings framväxt sträcker sig ut över statsrättens gränser och in på sådana närliggande områden som politisk historia, idéhistoria och personhistoria. Av allt detta skapar han en harmonisk tvärvetenskaplig syntes. Undersökningarna vilar på en solid grund av källforskningar och framstår samtidigt som en mogen frukt av klart tänkande och levande förståelse för de behandlade problemen.

Fahlbecks rent juridiska produktion inleddes med två samlingar av *Förvaltningsrättsliga studier* (1938–41), behandlande så skilda ämnen som exempelvis vite, barnavård, gravrätt och formerna för kungörande. I stor utsträckning bröt han ny mark genom dessa undersökningar. Förvaltningsrätten är i vårt land en förhållandevis ung vetenskap, och Fahlbeck bidrog jämte



Nils Herlitz och Halvar Sundberg till att lägga grunden för den snabba och fruktbringande utveckling, som denna vetenskap undergått under de senaste decennierna.

Ett annat rättsområde, som tilldrog sig Erik Fahlbecks särskilda intresse, var tryckfrihetsrätten. Efter nya tryckfrihetsförordningens tillkomst 1949 utgav han sitt arbete *Tryckfrihetsrätt* (1951, 1954), som snart blev vår främsta handbok och lärobok inom detta för ett fritt samhällsskick så väsentliga område. Efter företrädaren Robert Malmgrens bortgång medverkade han även vid den fortsatta utgivningen av dennes välkända grundlagskommentar och svarade därvid för kommentaren till den nya tryckfrihetsförordningen.

Innan vi för något år sedan fick en ny regeringsform, var tolkningen av 1809 års ålderstigna och på många punkter dunkla regeringsform en huvuduppgift för statsrätten. Lagtexten gav ofta utrymme för skilda tolkningsalternativ, och

mycket skarpsinne utvecklades från både juridiskt och statsvetenskapligt håll för att hävda att den ena eller andra tolkningen var den enda riktiga. Denna tidvis ganska häftiga tolkningsdebatt är nu ett avslutat kapitel, och den har inte efterlämnat någon större saknad. Fahlbecks främsta bidrag till denna diskussion var arbetet *Om förvärv och förlust av Sveriges krona* (1955). Han utredde här grundligt problemen rörande riksdagens befogenheter vid konungens långvariga bortovaro eller sjukdom samt om tronföljdsreglernas tillämplighet om konungen avgår på annat sätt än med döden. Undersökningen är skickligt gjord, och slutsatserna, som går i monarkivänlig riktning, gör ett fullt rimligt intryck, även om de inte till alla delar har blivit allmänt accepterade.

Jag har nu endast nämnt de större och viktigare arbetena inom Fahlbecks produktion. Härutöver författade han ett mycket stort antal artiklar och recensioner i statsvetenskapliga, statsrättsliga och förvaltningsrättsliga ämnen.

Som vetenskapsman kom Erik Fahlbeck inte med några stora och omvälvande nyheter. Han åstadkom värdefulla resultat med hävdvunna metoder, som han tillfullo behärskade. För min del ser jag inte detta som enbart en begränsning. Han hörde inte till dem, som med stora åthävor och underliga termer söker framstå som vetenskapliga nydanare genom att utnyttja gårdagens färskaste idéer från utlandet. Han uppträdde med en välgörande anspråkslöshet, som väckte förtroende och aktning.

Erik Fahlbeck visade otvivelaktigt en viss andlig frändskap med de förgrundsgestalter inom gångna tiders svenska samhällsliv, som han med sådan inlevelse har skildrat. Han skulle ha passat väl in i den gustavianska tidens litterära salonger, lika väl som på ett riddarhusmöte eller ett sammanträde i konstitutionsutskottet vid 1809 års grundlagsstiftande riksdag. Han var ingen typisk kammariärd. Han gav snarare intrycket av en världsman av gammal fin årgång, en representant för l'ancien régime. Jag hörde en gång Einar Löfstedt i ett rektorstal yttra, att bildningen bör bäras lätt som en blomma. Erik Fahlbeck motsvarade väl detta ideal. Han bar sin bildning lätt, lika lätt som den monokel, varigenom han stundom med välvillig skepsis betraktade omvärlden. Till bilden av världsmannen hör också hans stora mångsidighet. Han var verksam på många områden vid sidan av sitt egentliga kall. Man skulle kanske om honom kunna säga, att intet mänskligt var honom främmande, men då måste man göra det förbehållet, att det vulgära alltid var honom främmande.

Hans personlighet präglades alltigenom av nobless, med allt vad detta innebär. Först och främst hade han en omutlig hederskänsla. Han var absolut pålitlig, han gick aldrig bakom ryggen på någon, han intrigerade aldrig. Inte heller i detta avseende motsvarade han den traditionella bilden av en professor. Helt främmande för honom var den småskurenhet och missunnsamhet, som tyvärr inte saknar representanter inom for-

skarskrået. Han var en öppen och generös natur, och han fann en glädje i att uppmuntra, hjälpa och stödja de människor han kom i kontakt med.

Till hans karaktär hörde också en stark plikt-känsla. Lyckligtvis hade han en däremot svarande ovanlig arbetskapacitet. Han åtog sig många förpliktelser vid sidan av sin professur, och han fullgjorde dem på bästa sätt. I alla sammanhang gjorde han sig omtyckt och uppskattad genom sin positiva samarbetsvilja och sitt vinnande sätt.

Han var också en sällskapsmänniska. Han trivdes med att umgås med människor av skilda kategorier. Inte minst kände han sig hemma bland studenterna i Värmlands nation och i Studentsångföreningen. Hans vackra hem vid Gerdagatan, som rymde en förnämlig konstsamling, var ett gästfrihetens tempel. I festliga lag utvecklade han en elegant vältalighet och en spiritualitet, som väl någon gång var av det ofrivilliga slaget men som alltid varmt uppskattades av hans talrika vänner.

Erik Fahlbeck avgick från sin professur i lagom tid för att undgå de stora förändringar, som under senare år drabbat universiteten. Jag tror att han, trots sin stora anpassningsförmåga, skulle ha haft svårt att finna sig tillrätta med vissa av dessa förändringar. Hans kolleger och efterföljare lyckönskade honom, icke utan en viss känsla av avund, till den frihet och det lugn som han vunnit genom sitt inträde i emeritiåldern. Han vilade dock inte på sina lagrar. Som emeritus fullbordade han den tidigare omnämnda biografien över Lars August Mannerheim, och han upprätthöll så länge han kunde hjärtliga kontakter med alla sina vänner inom och utom universitetet.

När en människa gått bort, förbleknar så småningom minnet av hans livsverk. Vad som längst lever kvar hos vännerna är minnet av de centrala karaktärsdragen. Erik Fahlbeck har hos mig kvarlämnat bilden av en alltigenom nobel man, fylld av pliktmedvetande, omutlig heder och välvilja mot medmänniskorna.

Rekryteringen till de svenska centrala ämbetsverkens chefsposter 1915–1975

AV OLLE NYMAN

Inledning och frågeställning

Det sätt varpå förvaltningsfunktionen fullgörs i en stat är ofrånkomligen av den största betydelse för dess medborgares dagliga liv. Förvaltningens, byråkratins, sätt att föra ut i tillämpning de politiska instansernas beslut berör medborgarna på ett mycket direkt sätt. Förvaltningens politiska betydelse torde också ha ökat. Regeringens förtroende hos väljarna blir i väsentlig mån beroende av förvaltningens effektivitet och förmåga att förmedla och fullfölja regeringsmaktens intentioner.¹) Förvaltningen är dessutom kontinuerligt verksam. Även under reformpauser eller under skeden av liten expansion för den statliga verksamheten eller i till äventyrs rent statiska samhällen är förvaltningens ständigt fortgående arbete den för medborgarna påtagliga manifestationen av statens makt och av dess omsorger om dem: Förvaltningen har inte utan fog betecknats som den mest ofrånkomliga av statens funktioner, medan lagstiftningen, kanske också jurisdiktionen, framstår som mera intermittenta. *Georg Jellinek* har givit en drastisk formulering härav i sin *Allgemeine Staatslehre*: "Despoten ohne Gesetz und Recht sind wenigstens vorstellbar, der verwaltungslose Staat wäre Anarchie."²

Förvaltningens primära inflytande, som härleder sig från dess funktion att tillämpa statsmakternas normgivande beslut, blir självfallet större, ju mera expansiv och ingripande den statliga verksamheten är. Den moderna välfärdsstaten med sin maktexpansion på de sociala och ekonomiska sektorerna har inneburit en omvandling för förvaltningstjänsten. Ungefär samtidigt som Rooseveltsadministrationen inleddes i början av 1930-talet, pekade en av de främsta företrädarna för den amerikanska förvaltningsvetenskapen, *Leonard D. White*, på den då redan inledda utvecklingen mot "the service state".³

Som bland andra *Herbert Tingsten* flerstädes utvecklat tenderar i de stabila demokratierna

kampen mellan partierna att bli en konkurrens i utbud av reformprojekt, ett sökande efter reformbehov. Partiernas tävlan om den politiska makten förs till stor del genom att de föreslår och om möjligt genomför åtgärder, som framstår som attraktiva för valstrategiskt betydelsefulla grupper.⁴ Följden blir ökade engagemang för förvaltningen. Korrelationen mellan servicedemokratien och förvaltningsstaten är uppenbar.

Förvaltningen, byråkratien, utövar makt även på ett mindre direkt sätt: genom att påverka innehållet i de politiska normbesluten. Förvaltningen utgör genom sin möjlighet till initiativ på respektive sakområden och sin influens på beredningsarbetet ett led i den politiska beslutsprocessen.

Det finns inom modern statsvetenskap en allmän tendens - kanske särskilt påfallande inom amerikansk political science - att framhäva den nära förbindelsen mellan politik och förvaltning, omöjligheten att göra en skarp åtskillnad mellan "politics" och "administration". Som ett fullföljande av reaktionen mot "spoils-systemet" framträdde i Förenta staterna en statsvetenskaplig skola, som hävdade att en strikt åtskillnad kunde göras mellan politik och förvaltning och att förvaltningen skulle skötas av en professionell hierarkisk byråkrati. Denna skulle vara ett neutralt instrument för utförandet av de politiska besluten utan del i skapandet av dessa politiska avgöranden. Den mest representativa företrädaren för denna riktning, vilken förblev den dominerande ända in på 1930-talet, är *Frank J. Goodnow*, vars arbete *Politics and administration*⁵ räknas som en av klassikerna i amerikansk political science.⁶ Sedermera har emellertid denna uppfattning blivit praktiskt taget fullständigt övergiven. Man har i stället betonat att det politiska beslutsfattandet är en kontinuerlig process, i vilken förvaltningen är medagerande. Förvaltningen uppfattas inte enbart som en

verkställare av redan fattade beslut utan som delaktig i dessa beslut. Förvaltningen är själv en agerande kraft vid fastställande av normer och mål för förvaltningens verksamhet, inte endast ett neutralt instrument.⁷ Därtill kommer att de genom lagstiftningen tillkomna normerna ofta är så allmänna att de administrativa organen även vid tillämpningen av normerna har ett visst utrymme för avgöranden, som kan ha politisk betydelse. De båda forskarna *Lasswell* och *Kaplan* kan väljas som representativa företrädare för denna nyare syn på relationerna mellan de politiska instanserna i egentlig mening och förvaltningen. De har i sitt arbete *Power and society* givit en pregnant utformning av kritiken av den tidigare alltsedan Goodnow härskande doktrinen.⁸

Inte heller företrädarna för den s.k. logiska positivismen, som eljest genom sitt hävdande av nödvändigheten att alltid göra en distinktion mellan fakta och värderingar kunde tänkas vara benägna att se med förståelse på strävandena att skilja ut alla politiska element ur förvaltningen, har kunnat acceptera föreställningen om förvaltningen såsom helt fristående från den politiska beslutsprocessen. Den främste exponenten för denna riktning, *Herbert Simon*, har kritiserat Goodnows försök att dra upp en demarkationslinje mellan politik och förvaltning.⁹ I förvaltningens arbete ingår oundvikligt både fakta- och värderingselement. Det politiska elementet kan inte helt skiljas ut från det rent fackmässiga arbetet inom förvaltningsorganen. Vad *Simon* och andra inom samma skola argumenterat för är emellertid att man logiskt och metodiskt bör göra klart för sig vad som vid beslutsfattandet är grundat på fakta och vad som är grundat på värderingar, även om inte heller en sådan distinktion går att helt genomföra i praktiken.¹⁰ Rationalismen är det mest centrala temat. I den mån regeringsmakten - de politiska beslutsfattarna - givit precisa direktiv, har administratörerna att på mest rationella och effektiva sätt bidra till förverkligande av de uppställda målen under kontroll från beslutfattarnas-målformuleringarnas sida¹¹.

Sverige har internationellt sett en tämligen unik förvaltningsorganisation på grund av de svenska centrala ämbetsverkens självständiga ställning, men den problemställning som belysts i det föregående genom hänvisningar till diskussionen inom internationell, främst amerikansk förvaltningsvetenskaplig litteratur har aktualitet även för svenska förhållanden. Att utgångspunk-

ten sökts i amerikansk statsvetenskap förklaras av att det främst är i Förenta staterna som ett omfattande intresse ägnats åt förvaltningsstudiet. Iakttagelsen att förvaltningen utövar inflytande på normbesluten och därmed utgör en del av den politiska beslutsprocessen har generell giltighet. Beträffande svenska förhållanden kan erinras om att ämbetsverken genom sin initiativplikt och genom remissförfarandet har möjligheter att påverka de politiska beslutens innehåll. Men även i funktionen som verkställare av de i egentlig mening politiska instansernas beslut har ämbetsverken ibland så brett utrymme för diskretionära åtgärder att de därmed har tilldelats en icke oväsentlig del av den statliga maktutövningen. Dessutom gör sig en tendens gällande att i någon mån avlasta regeringen, bl.a. genom decentralisation från regeringen till ämbetsverken av beslutanderätten i vissa kategorier av ärenden.

Mot bakgrund av dessa förhållanden måste relationerna mellan de politiska instanserna i egentlig mening, i första hand regeringen, och ämbetsverken vara en fråga av väsentligt intresse. Därmed aktualiseras frågan om den politiska maktens styrningsmöjligheter visavi förvaltningen. Det skall dock icke bortses från att stora delar av förvaltningsverksamheten har sådan karaktär att frågan om politiska värderingar över huvud taget har föga relevans. Detta är emellertid ett problemområde som på senare år tilldragit sig en växande uppmärksamhet inom den vetenskapliga diskussionen¹². Vid sidan av olika former av direkt styrning såsom målstyrning och programstyrning förekommer i olika grad verk samma varianter av indirekt styrning. En sådan är rekryteringsstyrning; förvaltningen styrs genom sättet för förvaltningspersonalens anställning och befordran. Genom denna styrning kan de politiska makthavarna skapa sig garantier, inte för fullständig följsamhet men väl för att ett visst värderingsmönster i stor utsträckning kommer att präglade förvaltningen. Präglingen blir starkare och mera djupgående ju längre ett politiskt maktinnehav utsträcks i tiden.

Det är i första hand förvaltningens toppskikt som är ett betydelsefullt objekt härvidlag. En specialform av rekryteringsstyrning som tilldrar sig särskilt intresse i detta sammanhang är därför hur regeringen utnyttjar makten att utse chefer för förvaltningsmyndigheterna. Hur används möjligheterna till rekryteringsstyrning vad avser chefsposterna i den centrala statsförvaltningen? Varifrån hämtas de personer, som av regeringen

placeras i ledningen för de centrala ämbetsverken? Vilka rekryteringsvägar och former av meritering har varit de vanligaste härvidlag? I vilken utsträckning har parlamentariker utsetts till verkschefer? Vilka synpunkter kan överhuvud taget bedömas ha varit bestämmande vid regeringens val av verkschefer? Vilka förändringar i verkscheferrekryteringen kan konstateras från tiden strax före det demokratiska genombrottet fram till läget ett drygt halvsekel senare?

Innan vi går till frågornas besvarande måste förutskickas några anmärkningar rörande de rättsliga förutsättningarna.

Den rättsliga ramen utgjordes för den tid förevarande undersökning avser av RF 1809 §§ 28 (förtjänst och skicklighet enda befordringsgrunder), 35 (förtroendesysslor) och 36 (oavsättningsprincipen), beträffande de båda sistnämnda paragraferna i den lydelse de hade till 1965 års grundlagsändringar, då bestämmelser om stats-tjänstemännens rättsställning med undantag för domare ("den som utnämns till domare") lyftes ut ur grundlagen och överfördes till statstjänstemannalagen.

RF § 35, som utgjorde ett undantagsstadgande i förhållande till RF § 36, omfattade i lydelsen 1876–1965 förutom statsrådets ledamöter ett antal verks- och andra förvaltningschefer samt justitiekanslern, expeditionschefer och vissa militära och diplomatiska tjänster, som skulle vara uteslutna från oavsättningsprincipens tillämpning (förtroendesysslor). På dessa ämbetsmän ansågs böra ställas särskilda krav ifråga om samstämmighet med regeringens intentioner och anpassning av ämbetsutövningen i överensstämmelse därmed, varför de skulle kunna entledigas av Konungen i statsrådet "när han prövar rikets tjänst det fordra".

Med hänsyn till stadgandets karaktär av undantagsbestämmelse kunde endast en restriktiv tolkning komma ifråga. Lokutionen "kollegier eller de i dessas ställe inrättade verk" kunde på grund av sammanhanget inte bli föremål för någon extensiv tolkning.¹³ Förslag om en mera generell formulering av stadgandet, inbegripande alla eller i varje fall en vidare kategori av förvaltningschefstjänster, ledde aldrig till positivt beslut. Då RF § 35 inte hölls aktuell i takt med förvaltningsorganisationens utbyggnad genom komplettering av uppräknade tjänster - så skedde endast till en början - blev följden att RF:s stadgande om förtroendeämbetsmän endast blev tillämpligt på en mindre del av förvaltningens chefstjänster. Det behov av möjlighet

till flexibilitet, som var motivet till förtroendesysslornas särställning, tillgodosågs åtminstone i viss utsträckning genom att verkschefer utanför RF § 35 alltmera kom att förordnas för viss tid, vanligen sex år.

Genom grundlagsändring 1965 slopades kategoriklyvningen bland förvaltningschefstjänsterna. Som innehavare av förtroendesysslor nämndes endast statsrådets ledamöter. Detta innehåll hade stadgandet 1965–70. I samband med det partiella grundlagsfästandet av parlamentarismen 1969 fick stadgandet åter en ny utformning (reglerna om entledigande av statsråd i olika förekommande lägen). Inte heller RF 1974 innehåller några särbestämmelser om förtroendeämbetsmän motsvarande GRF § 35 före ändringen 1965.

Oavsett om förvaltningens chefpöster fallit in under tillämpningsområdet för RF § 35 och sålunda behandlats som förtroendesysslor eller tillsatts som fullmaktstjänster eller besatts genom tidsbestämt förordnande har styrningsproblematiken kunnat vara aktuell och de facto tillmätts betydelse vid utnämningen. Ett system med självständiga, utanför den centrala regeringsapparaten förlagda förvaltningsmyndigheter reser alltid frågan om förutsättningarna för ett någorlunda enhetligt agerande från statsorganens sida och kravet på korrespondens mellan beslut och utförande.

Till den rättsliga ramen hör emellertid också RF § 28 med dess anbefallande av förtjänst och skicklighet som de enda befordringsgrunderna. Till bokstaven endast avseende fullmaktstjänster har lagrummet allmänt uppfattats som ex analogia gällande samtliga av Kungl. Maj:t tillsatta tjänster.¹⁴ Praxis överensstämmer med denna uppfattning. Meritsystemet är fastslaget som riktlinje i grundlagarnas huvudstadgande om tjänstetillsättningar. Meritsystem - tillsättning på grundval av meriter sådana som genom utbildning förvärvat kompetens och genom tidigare tjänstgöring visad duglighet - sätts här i motsats till renodlad politisk tillsättning, "spoils"-system som innebär att de politiska makthavarna efter vunnen seger eller vid fortsatt bibehållet maktinnehav fördelar bytet bland sina anhängare¹⁵. Även i RF 1974 återkommer satsen om förtjänst och skicklighet, låt vara i något påbyggd men uttunnad utformning: Vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet.¹⁶

Kommentarer till undersökningsmetoden

Svaren på nyss angivna frågor om förekomsten av rekryteringsstyrning ifråga om förvaltningens ledning har sökts genom att ett antal tvärsnitt genom den svenska förvaltningsorganisationen gjorts med siktet inställt på chefsrekryteringen. Undersökningsobjekt har varit läget åren 1915, 1925, 1935, 1945, 1955, 1965 och 1975, varvid då avses läget i början av respektive år sådant det avspeglas i den i början av vart och ett av dessa år utkomna årgången av statskalendern.

Beträffande kriterier för bestämmandet av vilka chefsposter som skulle ingå i undersökningen kan först konstateras att endast myndigheter med självständig ställning, icke sorterande under annat ämbetsverk, har beaktats. Vidare har utslutits sådana organ, där ämbetsmännen endast utgör ett underordnat kansli och beslutanderätten sålunda utövas av icke-ämbetsmän. Chefsfunktionen skall vara knuten till den professio-

nella toppbefattningen, inte till styrelsen. Urvalet har bestämts av den vid varje tillfälle gällande organisationen, varför ett organ, som utelämnats för ett visst undersökningsår, kan ha medtagits för senare undersökningsår och vice versa – vilket också inträffat – på grund av något ändrad status.

Beträffande ett av de i materialet ingående förvaltningsorganen, arméförvaltningen, bör en anmärkning tillfogas. Vid tiden för de första undersökningsåren – 1915, 1925, och 1935 – hade detta ämbetsverk ingen gemensam chef. I stället har medtagits cheferna för de avdelningar – artilleri-, fortifikations- och intendentsdepartementen samt sjukvårdsstyrelsen och civila departementet – som då ingick i arméförvaltningen och som efter försvarsförvaltningsreformerna på 1940- och 1950-talen motsvaras av fristående ämbetsverk. Efter 1943 års förvaltningsreform stod den dåvarande arméförvaltningen, som

Tabell

belysande rekryteringen till ämbetsverkens chefsposter

Del I av tabellen anger verksamhet före första verkschefsförordnandet bland dem som var verkschefer åren 1915, 1925, 1935, 1945, 1955, 1965 och 1975. Siffrorna anger relativa tal i förhållande till hela antalet verkschefer resp. år.

Del II anger fall av politisk verksamhet av mera kvalificerat slag före verkschefsförordnandet bland dem som var verkschefer nyssnämnda år. Siffrorna anger absoluta tal.

I. Verkschefernas befattning/ verksamhet före förordnandet till verkschef	År						
	1915	1925	1935	1945	1955	1965	1975
	Relativa tal						
1) Departementstjänstgöring	15,0	13,2	13,9	10,5	22,0	34,7	44,0
2) Befattning i ämbetsverk	52,5	52,6	53,5	59,5	65,7	43,1	41,7
a) i det ämbetsverk chefsförordnandet avsåg	42,5	44,7	37,2	36,8	37,0	22,2	17,9
b) i annat ämbetsverk	10,0	7,9	16,3	22,7	28,7	20,9	23,8
3) Statlig tjänst i övrigt	20,0	15,8	16,3	16,0	6,8	5,5	9,5
4) Icke statlig tjänst	12,5	18,4	16,3	14,0	5,5	16,7	4,8
II. Politisk rekrytering	1915	1925	1935	1945	1955	1965	1975
	Absoluta tal						
1) Parlamentarisk verksamhet vid tiden för chefsförordnandet	1	2	6	10	1	1	3
2) Tidigare parlamentarisk verksamhet	1	-	1	-	-	-	-
3) Annan kvalificerad politisk verksamhet vid tiden för eller före chefsförordnandet	1	1	-	-	2	4	5
Summa	3	3	7	10	3	5	8

motsvarade de tidigare artilleri- och intendents-departementen, nominellt under ledning av chefen för armén, men det närmaste chefskapet utövades av en av avdelningscheferna som souschef, och denne har därför för undersökningsåret 1945 räknats som arméförvaltningens chef. Motsvarande gäller såväl 1945 som 1955 beträffande marin- och flygförvaltningarna: souschefen icke den nominelle chefen har räknats som chef¹⁷. Så är också förhållandet för 1955 med de två som självständiga ämbetsverk konstituerade återstående delarna av den gamla arméförvaltningen, arméintendentur- och armétygförvaltningarna. För undersökningsåret 1965 har dessa förhållanden inte aktualitet, då försvarsgrenschefernas nominella chefskap för den nämnda gruppen av försvarsförvaltningsverk har avvecklats (samtidigt som f.ö. benämningen arméförvaltningen temporärt återkommit för tygförvaltningsverket för armén, medan intendenturdelen uppgått i det för hela försvaret gemensamma dåvarande försvarets intendenturverk).

Resultatet av undersökningen har sammanställts i tabellform. De i undersökningsmaterialet för de olika undersökningsåren ingående verkscheferna har grupperats i följande huvudkategorier med hänsyn till vederbörandes befattning/verksamhet före förordnandet till verkschef: 1) departementstjänstgöring, 2) befattning i ämbetsverk, 3) statlig tjänst i övrigt, 4) ej statlig tjänst. Beträffande kategori 2 har en uppdelning gjorts mellan sådana, som före chefsförordnandet tillhörde det verk, som vederbörande satts att leda (intern befordran), och sådana som före förordnandet till verkschef hade sin verksamhet i annat ämbetsverk eller därmed jämförlig myndighet. I dessa sammanhang har i beteckningen ämbetsverk inbegripits inte endast centrala ämbetsverk utan även underlydande lokalförvaltningar och linjeorganisationer. Med ämbetsverk har också jämförts andra centrala ledningsorgan, t.ex. militära staber. För att undvika alltför stor uppsplittring av materialet har även landsstaten, som i materialet är representerad i mycket liten utsträckning, förts till kategorien ämbetsverk. Beträffande kategori 1 må anmärkas att tjänstgöring i utrikesdepartementet i verksfunktion inte räknats som departementstjänst utan som tjänst i ämbetsverk (arkivchefsbefattning i utrikesdepartementet). Till i statlig tjänst anställda har räknats även befattningshavare i formellt kommunal tjänst men utsedda av Kungl. Maj:t. Vidare bör tillfogas att vikariatsförordnande och tillfällig tjänstgöring inte har beaktats.

Hänsyn har då i stället tagits till vederbörandes ordinarie befattning. I de fall då en verkschef flyttats i chefsbefattning från ett ämbetsverk till ett annat har endast meriteringen och befattningen före det första chefsförordnandet beaktats. Det är vägen fram till verkschefspositionen som i detta sammanhang är relevant.

Verkschefernas fördelning på kategorierna 1–4 jämte fördelningen inom kategori 2 anges genomgående i relativa tal i relation till hela antalet i materialet förekommande verkschefer respektive undersökningsår.

Under strecket i tabellen anges i absoluta tal de fall, då någon form av politisk meritering obestridligt förelegat. Som sådana har räknats 1) de fall då vederbörande vid tiden för utnämningen var ledamot av riksdagen och 2) de fall då vederbörande före utnämningen varit ledamot av riksdagen. 3) Till en tredje kategori har förts de fall då vederbörande utan att tillhöra riksdagen eller ha tillhört riksdagen varit ledamot av statsrådet i en ministär, som sammansatts efter politiska grunder, varvid undantag dock göres för sådana juristkonsulter och fackministrar, som före inträdet i regeringen inte deltagit i partipolitiskt arbete eller överhuvud taget framträtt som företrädare för ett visst parti och som inte heller under sin verksamhet i regeringen engagerat sig partipolitiskt (exempel: A.E.M. Ericsson, generaltulldirektör 1924–30 och chef för statskontoret 1930–36, konsultativt statsråd 1917 och 1920–21; E. Stridsberg, chef för riksräkenskapsverket 1926–45, konsultativt statsråd 1923–24). Till den tredje kategorien av politisk meritering har också förts de fall, då vederbörande utövat annan partipolitisk verksamhet av kvalificerat slag, t.ex. deltagit i betydelsefullt program- och utredningsarbete inom ledande partiinstanser eller fungerat som ordförande i ett partis ungdomsförbund. Däremot kan det förhållandet att en verkschef före förordnandet som sådan längre eller kortare tid tjänstgjort som statssekreterare inte anses i och för sig vara tillräcklig grund för att tala om politisk meritering (frånsett statssekreterartjänsten i statsrådsberedningen).¹⁸ Det förekommer givetvis många fall av politisk rekrytering till statssekreterarämbetena, men det händer också i inte så få fall – åtminstone före statsministerskiftet 1969 – att fackämbetsmän utan speciell politisk meritering utses till statssekreterare.¹⁹ Varje individuellt fall måste särskilt undersökas. Som skäl till att antalet icke partibundna statssekreterare varit relativt stort har angivits att tillgången på personer med önsk-

värda kvalifikationer – ifråga om "rörlighet, erfarenhet och arbetsförmåga" – är begränsad. Det gäller att förvärva för arbetsuppgifterna väl kvalificerade krafter. Kravet på politiskt engagemang är i jämförelse därmed mindre primärt. En annan förklaring till det nämnda förhållandet anses vara att rena politiker som statssekreterare i några fall visat benägenhet att driva en egen politik, inte helt överensstämmande med departementschefens, och därför knappast manat till efterföljd.²⁰

Dock finns det anledning att understryka att ett politiskt maktläge, som innebär att ett parti under lång tid innehar regeringsmakten, medför att departementalbyråkratien överhuvudtaget blir nära förbunden med den politik detta parti för i regeringsställning. Inte endast statssekreterare utan departementstjänstens handläggande personal på hög nivå i övrigt får i ett sådant läge antas i stor utsträckning vara antingen positivt engagerade för regeringspartiets politik eller neutrala. Främst två omständigheter verkar i denna riktning. Dels uppkommer vid långvarigt regeringsinnehav för ett visst parti en tendens hos detta parti att "etablera sig" i styrelsens centrum även på stadierna närmast under departementschefsplanet. En förekommande metod härvidlag är att företrädare för partibyråkratien eller för partiet i övrigt placeras som sakkunniga i departementen ("politruker"), varefter de småningom kan få en mer reguljär plats i departementalbyråkratien. Dels är det rimligt att räkna med en anpassning, både medveten och omedveten, från fackämbetsmännens sida till regeringspartiets målsättningar. Den miljö som själva regeringsarbetet utbildar måste här vara av betydelse. Det sagda utesluter inte att å andra sidan fackämbetsmännens värderingar och synsätt övar inflytande på regeringsmedlemmar och därmed också på utformningen av regeringspartiets politik. Det är här fråga om en växelverkan, men det väsentliga är att dialogen är begränsad till ämbetsmännen och regeringssidans politiker.²¹

Det rör sig emellertid här om imponerabilia, som inte kan fångas i hållbara kriterier. Därför måste bestämmandet av förefintligheten av politisk meritering begränsas till de helt odisputabla och lätt konstaterbara kategorier av kriterier, som förut redovisats. Men just därför att en bedömning på dessa grundvalar inte kan ge ett fullständigt svar beträffande politisering av förvaltningen via rekryteringspolitiken avseende chefsposterna har de kommentarer, som gjorts i det

föregående, varit nödvändiga. De är att betrakta som de reservationer, vilka är påkallade i sammanhanget. Under den socialdemokratiska makteran framstår regeringens styrning genom utnämning av högre departementstjänstemän till förvaltningschefer som långt mera effektiv, omfattande och betydelsefull än den egentliga politiseringen i form av rent politiska utnämningar.

Molin-Månsson-Strömberg berör förhållandet att politiska utnämningar förekommer avseende högre departementsbefattningar. Eftersom verkschefer och vissa andra högre tjänstemän i ämbetsverken i viss utsträckning rekryteras från departementen, kunde det ligga nära till hands att anta att politisk uppfattning också i dessa fall spelar stor roll. Dessa författare finner det emellertid "väl så sannolikt" att det är själva departementstjänstgöringen som sådan som varit avgörande faktor för utnämningen och inte den politiska färgen.²² Synpunkten är säkerligen befogad. Resonemanget utesluter inte att ett styrningsmotiv föreligger i sådana fall. Tvärtom kan det rent av vara en effektivare form av styrning att utnämna en i riktlinjearbetet engagerad sakligt välmeriterad departementstjänsteman än att göra en exklusiv politisk utnämning.²³

Ytterligare några kommentarer bör tillfogas. Bland de fåtaliga verkschefer som rekryterats direkt från organisationsväsendet ingår ett par ledande företrädare för fackföreningsrörelsen., Gustav Vahlberg, LO:s andre ordförande innan han 1948 blev arbetsmarknadsstyrelsens chef, en post som sedermera utbyts mot chefsposten för väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, samt Otto Westling, LO:s sekreterare 1948-60 och därefter generaldirektör och chef för arbetarskyddsstyrelsen. Ingendera av dessa verkschefsutnämningar har räknats som fall av rekrytering efter politiska grunder, även om vederbörandes partitillhörighet är väldokumenterad. Ingen av dem har dock deltagit i politisk verksamhet av mera kvalificerat slag. Verksamheten inom intresseorganisationen har bedömts som den uppenbart helt dominerande meriteringen.

En omständighet, som ytterligare markerar den restriktiva avgränsning av begreppet politisk rekrytering i detta sammanhang, vilken varit bestämmande för denna undersökning, är att kommunalpolitisk verksamhet inte har beaktats. Sålunda har exempelvis Vilhelm Hernlunds långa verksamhet som kommunal förtroendeman i huvudstaden bedömts vara utan relevans i samband med hans förordnande som överdirektör och chef för rikets allmänna kartverk 1937.

Inte heller det förhållandet att generaldirektören och chefen för lantmäteristyrelsen 1933–48 Harald Malmberg innan han förordnades på denna post var stadsfullmäktig i Falun har tillmätts någon betydelse i detta sammanhang. Enligt samma grunder har det inte heller bedömts vara en faktor av nämnvärd betydelse vid chefsförordnandena avseende förenade fabriksverken 1970 och konsumentverket 1973 att de utsedda cheferna i dessa fall var kommunalpolitiskt verksamma (inte heller ifråga om chefsförordnandet i naturvårdsverket 1967; i detta fall är det tjänstgöringen som statssekreterare i statsrådsberedningen som ger ett tillskott av politisk meritering).

Slutligen bör anmärkas att verkschefer som först efter det att de fått sitt första chefsförordnande börjat ägna sig åt kvalificerad partipolitisk verksamhet inte för något av undersökningsåren inräknats som fall av politisk rekrytering, även om hithörande problematik kunnat aktualiseras vid senare, förnyade förordnanden för dem. Det främsta exemplet i detta avseende är Ludvig Widel, överdirektör och chef för statistiska centralbyrån 1905–26 och sedan generalkrigskommissarie. Han inträdde i riksdagen 1914 och fortsatte sedan som parlamentariker parallellt med att han fullföljde ämbetsmannabanan till sin död 1934. Ett annat exempel erbjuder fångvårdsstyrelsens chef 1936–60 Hardy Göransson, som tillika var ledamot av riksdagen 1948–55. Denne kom för övrigt i slutet av sin riksdagstid i konflikt med socialdemokratiska företrädare för regeringspolitiken på just det område, som han hade att svara för i egenskap av verkschef.

Kommentarer till undersökningsresultatet

Ur de redovisade sifferuppgifterna kan utläsas några markanta drag. Ett sådant är att rekryteringen till verksledningarna från departementen ökat kraftigt under de tre senaste decennierna. Påfallande är också – vilket inte kan utläsas av tabellen – att många av de stora, betydelsefulla och "tunga" verken fått sina chefer från departementen. Resultatet från det senaste undersökningstillfället visar att departementstjänst har blivit den vanligaste vägen till den centrala förvaltningens toppbefattningar. Ämbetsverken inklusive lokalförvaltningar utgjorde ännu vid det näst sista undersökningsåret det numeriskt främsta rekryteringsfältet, även om nedgången från 1955 till 1965 var mycket påtaglig. Uppgifterna för 1975 visar på en fortsatt nedgång om än

mindre markant. Ämbetsverkens andel av chefsrekryteringen ligger för både 1965 och 1975 väsentligt under siffrorna för alla de föregående undersökningsåren. Samtidigt har inom denna kategori en förskjutning skett så att avancemang inom det egna verket upp till chefsposten blivit förhållandevis mindre vanlig, och denna senare förskjutning är i stort sett kontinuerlig för hela den undersökta perioden; en utjämning har skett mellan kategorierna I:2:a och I:2:b.²⁴

Samtliga dessa förändringar torde kunna föras tillbaka på en allmän tendens till preferens för allmänadministratörer framför specialister. I administrationsvetenskaplig litteratur talas om en tendens att uppvärdera "generalists" och nedvärdera specialister. "The expert should be on top not on top" är ett uttryck som har citerats i sammanhanget.²⁵ Förhållandet kan också ses mot bakgrunden av den mera allmängiltiga iakttagelse, som en amerikansk statsvetare formulerat så att expertis ifråga om "management of men" är en värdefullare faktor för uppnående av inflytande än sakkunskap i "management of things".²⁶

Ju högre upp man kommer i den byråkratiska hierarkien, desto mindre relevant är tidigare förvärvat specialkunskap och speciell orientering. Detta är naturligtvis en väsentlig aspekt när det gäller chefsrekryteringen. Men om å andra sidan chefen har så stora brister i materiell kunskap att han inte tillfredsställande kan bedöma de situationer han ställs inför, kan det uppstå en besvärande diskrepans mellan vad som i den amerikanska administrationsteoretiska litteraturen kallas *formal authority* och *effective authority*.²⁷ Om formell ledning inte korrelerar med faktisk ledning, kan förklaringen vara att vederbörande högre chef inte har den kunskap, som krävs för situationen ifråga.²⁸

Vad speciellt beträffar den ökade rekryteringen från departementen kan denna företeelse också ses som ett uttryck för att departementalbyråkratien blivit en mera dominant komponent inom administrationen än tidigare som en följd av en allmän maktförskjutning till departementen²⁹ och även av departementalbyråkatiens rent kvantitativa expansion. Dessutom kan den allt vanligare överflyttningen av toppkrafter från departementalbyråkratien till verkens chefsposter tolkas som en form av styrning av förvaltningen från regeringens sida. Man kan utgå från att i ett läge av långvarig regeringskontinuitet statsrådets närmaste medhjälpare i regeringskansliet är väl samstämda med de intentioner på

olika specialområden, som den politiska ledningen vill se fullföljda. Genom att välja verkschefer ur denna krets av personer kan regeringen förskaffa sig garantier för att förvaltningsarbetet bedrivs i överensstämmelse med den målsättning på olika områden, som är bestämmande för regeringens eget arbete även i de fall då denna målsättning inte är preciserat utsagd i normbesluten. "Regeringen rekryterar företrädesvis bland departementens statssekreterare och höga topp-tjänstemän som den känner väl och vet vad de går för". (Ulla Lindström)³⁰

Det kan noteras att av de i undersökningen 1975 ingående cirka 80 förvaltningschefstjänsterna var tolv besatta med tidigare statssekreterare; sju hade varit expeditjonschefer och åtta departementsråd. Därtill kom bl.a. fyra rättschefer och tre avdelningschefer.

Ett ytterligare motiv för placering av chefs-tjänstemän och andra högre befattningshavare i departementen som verkschefer är personalpolitiskt: om inte denna möjlighet till sluttjänster inom förvaltningen efter departementstjänstgöring funnes, skulle det bli svårt att klara rekryteringen av personer med de önskade kvalifikationerna till de krävande posterna i departementen.

Kategori 1:3 enligt tabellen, verkschefer som före förordnandet innehaft annan statstjänst än departementstjänst eller befattning i ämbetsverk i vidsträckt mening, har i stort sett kontinuerligt minskat under perioden 1915–1965 beträffande den relativa andelen. I denna kategori ingår bl.a. domare och akademiska lärare. Det bör dock uppmärksammas att högre poster i departementen i stor utsträckning rekryteras med hovrätts- och kammarrättsjurister, varför det inte är ovanligt att domare blir placerade som verkschefer, låt vara först efter några års departementstjänstgöring. I undersökningen avseende 1975 ingår sålunda ett drygt tiotal verkschefer med departementsmeritering som ursprungligen är domstolsjurister.

Beträffande kategori 1:4, verkschefer som före förordnandet inte innehade statlig tjänst, har en förskjutning skett såtillvida att en allt mindre andel av denna kategori kommer från det enskilda näringslivet eller privat verksamhet i egentlig mening. År 1915 kom samtliga inom denna kategori från den privata sektorn (två funktionärer i försäkringsbolag, en anställd i enskild bank, en godsägare och en privatpraktiserande läkare), och 1925 kom nästan alla från denna sektor. Även 1935 och 1945 var de från enskild verksamhet kommande en relativt betydande del av

tabellens kategori 1:4, vad 1945 beträffar bl.a. beroende på att några av de fall av rekrytering med parlamentariker, som kan registreras för detta undersökningår, avser personer som yrkesmässigt tillhörde kategorien egna företagare inom jordbruket (godsägare eller hemmansägare).

I anslutning till läget 1945 kan en annan observation göras, som har intresse i detta sammanhang. Under beredskapstiden med dess "uppmobilisering" av personella resurser i olika avseenden i början av 1940-talet tillfördes statsförvaltningen kapaciteter hämtade från den privata sektorn. Även rekryteringen till chefsbefattningarna i ämbetsverken berördes i någon mån härav. Sålunda övergick direktören för Svenska orientlinjen Erik Wetter i statstjänst 1943. Han hade lämnat aktiv tjänst i marinen med avsked 1931, då han blev rederichef. År 1943 blev han tjänsteförrättande chef för marinförvaltningen, samtidigt som han utnämndes till konteramiral i reserven. Följande år blev han ordinarie (sous)chef i ämbetsverket. När krigsmaterielverket inrättades 1943, sattes i spetsen för detta en tekniker, som först året förut övergått till statstjänst (Stig Ödeen).

Beträffande läget 1955 kan konstateras att ingen av det fåtal, som kan hänföras till kategorien verkschefer rekryterade utanför det statliga området, emanerar från det enskilda näringslivet, och för 1965 gäller att endast två av sammanlagt tolv inom hela kategorien 1:4 kommer från detta håll. Flertalet bland de verkschefer, som hämtats från den icke-statliga sektorn enligt läget 1965, har annan bakgrund. I ett par fall är det fråga om tidigare ledande funktionärer inom LO, en kommer från landskommunernas gemensamma organisation, en från en partiorganisation, ett par tekniska experter från ingenjörsvetenskapsakademien, en annan tekniker från utlandstjänst, en skogsexpert och tidigare byråchef från Skogssällskapet etc. Bland de fåtaliga företrädarna för denna kategori i 1975 års undersökning kommer en av verkscheferna från administrativ ledarpost i Sveriges radio (TV 2) – med ett föregående både som tidningsdirektör och departementstjänsteman – och en – politiker – från advokatverksamhet.

Sammanfattningsvis kan om verkscheferrekryteringen från den icke-statliga sektorn sägas att rekryteringen från enskild verksamhet i egentlig mening i stor utsträckning ersatts av en rekrytering av mera oenhetlig karaktär. Olika former av korporationsproveniens har trätt i stället. Över-

gång från enskild till allmän verksamhet på chefsnivån är sålunda av relativt ringa omfattning. Det svenska systemet är dock inte helt slutet utan medger en sådan övergång på olika stadier. Men å andra sidan utgör det förvisso en kontrast till förhållandena i Förenta staterna, där det är vanligt med täta växlingar mellan offentlig och privat tjänst, så vanligt att nackdelarna med denna stora rörlighet börjat påtalas.³¹

Parlamentarisk eller eljest politisk rekrytering av verkscheferna redovisas i tabellens andra avdelning. De parlamentariker enligt kategorierna II:1 och II:2, som åsyftas med de i tabellen lämnade sifferuppgifterna, anges för vart och ett av undersökningsåren i nedanstående förteckning.

1915. II:1) Generaldirektören och chefen för statskontoret greve Hans Wachtmeister, förordnad 1902 och då ledamot av första kammaren (h), dessutom finansminister 1897–1902.
II:2) Generaltulldirektören Staffan Cederschiöld, förordnad 1898, ledamot av andra kammaren 1888–90, protektionist.
(Generalpostdirektören Julius Juhlin, förordnad 1907 och då civilminister i ministären Lindman sedan 1906, blev först efter förordnandet till postverkschef ledamot av första kammaren, 1908–11. Han är sålunda redovisad under II:3 för såväl 1915 som 1925.)
1925. II:1) Överdirektören och chefen för kontrollstyrelsen C.E. Svensson, förordnad 1923 och då ledamot av första kammaren (s), dessutom civilminister 1920, kommunikationsminister 1920 och handelsminister 1921–23.
Riksarkivarien Sam Clason, förordnad 1916 och då ledamot av första kammaren (h).
1935. II:1) C.E. Svensson (se ovan)
Generalpostdirektören Anders Örne, förordnad 1925 och då ledamot av första kammaren (s), dessutom kommunikationsminister 1921–23.
Generaltulldirektören Nils Wohlin, förordnad 1930 och då ledamot av andra kammaren (h), dessutom handelsminister 1923–24 och finansminister 1928–29.
Överdirektören och chefen för statistiska centralbyrån Rickard Sandler, förordnad 1926 och då ledamot av första kammaren (s), dessutom konsultativt statsråd 1920 och 1921–23, finansminister 1920, handelsminister 1924–25 och statsminister 1925–26.
Riksarkivarien Helge Almquist, förordnad 1926 och då ledamot av andra kammaren (h).
Generaldirektören och chefen för skolöverstyrelsen Otto Holmdahl, förordnad 1928 och då ledamot av andra kammaren (h).
II:2) Överdirektören och chefen för egnahemsstyrelsen Victor Ekerot, förordnad 1930, ledamot av andra kammaren 1912–15 (h).
1945. II:1) Örne, Wohlin och Holmdahl (se ovan)
Generaldirektören och chefen för riks försäkringsanstalten Sam Larsson, förordnad 1935 och då ledamot av första kammaren (fp), dessutom socialminister 1930–32.
Generaldirektören och chefen för socialstyrelsen Thorwald Bergquist, förordnad 1939 och då ledamot av andra kammaren (fp), dessutom justitieminister 1936.
Generaldirektören och chefen för byggnadsstyrelsen Henning Leo, förordnad 1936 och då ledamot av andra kammaren (s), dessutom kommunikationsminister 1932–36.
Generaldirektören och chefen för statskontoret Wilhelm Björck, förordnad 1938 och då ledamot av första kammaren (s.) Dessutom bör tillfogas att han var statssekreterare i socialdepartementet 1934–38, alltså på en gång företrädare både för parlamentarikerna och för departementalbyråkratien.
Generaldirektören och chefen för domänstyrelsen Bo von Stockenström, förordnad 1942 och då ledamot av första kammaren (fp), dessutom jordbruksminister 1927–28 och 1930–32.
Generaldirektören och chefen för lantbruksstyrelsen Hakon Sylvan, förordnad 1938 och då ledamot av första kammaren (bf).
Överdirektören och chefen för skogsstyrelsen Gerhard Strindlund, förordnad 1941 och då ledamot av andra kammaren (bf), dessutom socialminister 1936 och kommunikationsminister 1938–39.
1955. II:1) Björck (se ovan)
1965. II:1) Generaldirektören och chefen för försvarets fabriksstyrelse Gunnar Svärd, förordnad 1962 och då ledamot av första kammaren (h).
1975. II:1) Generaldirektören och chefen för kriminalvårdsstyrelsen Bo Martinsson, förordnad 1970 och då ledamot av andra kammaren (s, grupple-dare).
Generaldirektören och chefen för statens vägverk Sven-Göran Olhede, förordnad 1971 och då ledamot av riksdagen (s), tillika statssekreterare.
Generaldirektören och chefen för statskontoret Sven Moberg, förordnad 1973 och då konsultativt statsråd (fackkonsult) sedan 1967, vald till ledamot av riksdagen genom 1973 års val (s).
För att fullständiga bilden skall listan kompletteras med de ytterligare fall av parlamentarisk rekrytering, som kan påvisas under perioden men vilka fallit utanför materialet på grund av de valda undersökningspunkterna med tioårsintervaller.
II:1) Värner Rydén, generalkrigskommissarie 1925–26, ledamot av andra kammaren vid förordnandet (s) och dessutom ecklesiastikminister 1917–19.
Jacob Beskow, generaldirektör och chef för domänstyrelsen 1925–28, ledamot av andra kammaren vid förordnandet (h) och dessutom finansminister 1921 och 1923–24.
Torsten Nothin, generaldirektör och chef för lantmäteristyrelsen 1926–33, ledamot av första kammaren vid förordnandet (s) och dessutom konsultativt statsråd 1920, 1921–23 samt justitieminister 1924–26.
Sigfrid Hansson, generaldirektör och chef för socialstyrelsen 1937–39, ledamot av första kammaren vid förordnandet (s).
Axel Gjöres, generaldirektör och chef för kom-

merskollegium 1945–54, ledamot av första kammaren (s) och folkhushållningsminister vid förordnandet.

Gunnar Hedlund, generaldirektör och chef för lantmäteristyrelsen 1957–59, ledamot av andra kammaren vid förordnandet (bf) och dessutom inrikesminister 1951–57.

Sam Norup, generaldirektör och chef för lantbruksstyrelsen 1957–62, ledamot av andra kammaren vid förordnandet (bf) och dessutom jordbruksminister 1951–57.

II:2) Erik Severin, generaldirektör och chef för sjöfartsstyrelsen 1968–74, ledamot av andra kammaren 1943–48 och 1953–57 (s).

Av de redovisade uppgifterna framgår att parlamentarisk rekrytering var vanligast under 1920- och 1930-talen samt de första åren av 1940-talet. Frånräknas de i redovisningen figurende fall, där förordnandena skett före 1915 kvarstår att under perioden 1915–1945 skedde tjugo verkschefsförordnanden av parlamentariker (inklusive en förutvarande parlamentariker) mot endast sju dylika fall under perioden 1946–1974. Detaljsiffrorna är följande. År 1916:1, 1923:1, 1925:3, 1926:3, 1928:1, 1930:2, 1935:1, 1936:1, 1937:1, 1938:1, 1939:2, 1941:1, 1942:1, 1945:1, 1957:2, 1962:1, 1968:1, 1970:1, 1971:1, 1973:1.

(Under 1975, efter den slutpunkt för undersökningen som årsskiftet 1974/75 markerar, tillkommer ett fall av parlamentarisk rekrytering genom utnämningen av den socialdemokratiske riksdagsledamoten Gunnar Gustafsson till chef för civilförsvarsstyrelsen.)

Genom de förordnanden som skedde under senare hälften av 1920-talet, under hela 1930-talet och alldeles i början av 1940-talet var antalet verkschefer med parlamentarisk bakgrund särskilt stort just under första hälften av 1940-talet, 10 å 11.³² Under efterkrigstiden har parlamentarisk rekrytering av verkschefsämbetena blivit en sällsynt företeelse. Under minoritetsparlamentarismens tid och även under koalitionsregeringen i slutet av 1930-talet och samlingsregeringen i början av 1940-talet utnyttjades verkschefsposterna som reträttplatser åt förutvarande statsråd. Dessa gracer utdelades i tur och ordning åt företrädare för samtliga de partier, som var engagerade i regeringsutövningen. Några exempel: När Örne slutat som kommunikationsminister i Brantings andra ministär, blev han snart nog chef för postverket. När Wohlin 1929 måste lämna finansministerposten i Lindmans högerministär, blev han strax chef för tullverket. Efter regeringsskiftet hösten 1932 blev den avgående socialministern Sam Larsson rätt snart tillförord-

nad chef för kontrollstyrelsen och sedan ordinarie chef för riksförsäkringsanstalten. När Henning Leo, kommunikationsminister under Per Albin Hansson 1932–36, inte återkom i den koalitionsregering, som bildades i september 1936, blev han i stället chef för byggnadsstyrelsen. När skogsstyrelsen inrättades 1941, placerades som dess chef Gerhard Strindlund, medlem av den koalitionsregering, som fick ge plats för den nationella samlingsregeringen 1939.

Behovet att finna reträttplatser åt avgående eller förutvarande statsråd har ingalunda varit det relevanta motivet i samtliga fall av parlamentarisk rekrytering före 1945, även om det uppenbarligen är en väsentlig förklaringsfaktor i åtskilliga av fallen. Efter nämnda tidpunkt har detta behov i stort sett försvunnit på grund av den stora stabilitet, som kännetecknat det parlamentariska läget. När koalitionen mellan socialdemokraterna och bondeförbundet upplöstes 1957, uppstod momentant åter detta behov, och det skedde en tillfällig återgång till tidigare praxis. Förordnandena för Hedlund och Norup på hösten 1957 var regelrätta reträttplatsarrangemang av gammal modell, även om det i det förra fallet inte blev av lång varaktighet.

Det vore emellertid förhastat att betrakta förvaltningen som mera politiserad före 1945 därför att antalet verkschefer med parlamentarisk karriär då var större. För det första får åtskilliga av de fall då parlamentariker utsågs till verkschefer ses mot bakgrunden av att man följde en sorts allmänt accepterad parlamentarisk courtoisie. Det hände att ett parti, som för tillfället satt i regeringsställning, förlänade även politiska motståndare reträttposter inom administrationen. För det andra hade regeringarna i ett system med svagare regeringskontinuitet inte möjlighet att repliera på en med regeringspartiet väl samstämd departementalbyråkrati. Ville en minoritetsregering öva inflytande på förvaltningen, satte man som verkschef en parlamentariker tillhörande det egna partiet, så som t.ex. ministären Lindman utsåg högermannen Holmdahl till chef för skolöverstyrelsen 1928. En regering med stabila ställning och långvarig funktionstid bakom sig behöver inte gå den vägen. Den har, som utvecklats tidigare, inom den närmaste kretsen av medarbetare inom departementen kunnat utbilda en kader av ämbetsmän, som är väl införstådda med dess egna intentioner och värderingar på olika specialområden. Den har ingen anledning att söka förvaltningscheferna bland sina partivänner i riksdagen. Den kan med lika stort förtroende när

det gäller trohet mot målsättningen och med större tilltro när det gäller den sakliga kompetensen rekrytera verkscheferna från ämbetsmännen i departementen.

Den form av parlamentarisk rekrytering som förekom under 1920- och 1930-talen kunde innebära en partiell politisering av förvaltningen. Men bakom låg ett system av växlande regeringspartier, och det ena elementet av politisering balanserade det andra. Regeringskontinuitets system, då styrningen kan ske genom rekrytering från departementalbyråkratien i stället för från parlamentariker, innebär en prägling av förvaltningen av helt annan varaktighet och konformitet.

Annan politisk rekrytering än genom parlamentariker, vilken i viss utsträckning förekommit särskilt i slutet av den undersökta perioden, kategori II:3 i tabellen, är en restkategori omfattande t.ex. regeringsledamöter med politisk funktion ehuru utan riksdagsmandat eller departementstjänstemän med partipolitisk verksamhet antingen före departementskarriären eller parallellt med denna. Ett exempel på det förstnämnda utgör överdirektören och chefen för statistiska centralbyrån 1949–57 Karin Kock-Lindberg, konsultativt statsråd 1947–48 och folkhushållningsminister 1948–49. Ett exempel på det senast nämnda är generaldirektören och chefen för styrelsen för internationell utveckling från 1965 Ernst Michanek, politisk journalist i socialdemokratisk press 1944–46, tjänstgörande i socialdepartementet 1948–64, de sista åtta åren som statssekreterare och parallellt härmed medverkande i programarbete inom det socialdemokratiska partiet och – belysande för hans framträdande ställning härvidlag – partistyrelsens föredragande vid framläggandet av programskriften "Resultat och reformer – Riktlinjer för socialdemokratisk politik" inför partikongressen 1964.³³

Vid sidan av en rent fackmässig ämbetsmannakarriär inom departementen förekommer en viss nyrekrytering till departementalbyråkratien efter politiska grunder.³⁴ Ett syfte med den reform berörande departementens interna arbetsorganisation, som genomfördes 1965, var att göra departementen mera kompetenta för planeringsuppgifter. Om följderna härav blir, oavsett vilket eller vilka partier som sitter i regeringsställning, att den politiska rekryteringen av befattningshavare i departementen ökar, kommer tydligen även inslaget politiker bland verkscheferna att öka. Ökningen kommer att ligga på den kategori, som i tabellen har beteckningen II:3.

Det mönster, som framträder som ett resultat av undersökningen, är sålunda att ämbetsverkens chefsposter endast i mycket ringa utsträckning rekryteras med parlamentariker under ett system av regeringskontinuitet och långvarigt maktinnehav för ett parti. Sådan rekrytering förekommer däremot i större omfattning dels under perioder av minoritetsparlamentarism, dels under perioder som utan att uppvisa parlamentarisk instabilitet dock företer återkommande regeringsskiften och låter olika partier bli engagerade i regeringsutövandet. I ett läge av regeringskontinuitet ökas å andra sidan rekryteringen från departementalbyråkratien, som för det första kan antas vara samstämd med regeringens intentioner oavsett formerna för dess rekrytering och som därutöver till viss del rekryteras efter politiska grunder.

Självfallet finns det åtskilliga ämbetsverk som knappast alls eller endast i ringa utsträckning har kontakt med politiskt kontroversiella ärenden. Det råder i detta avseende stor skillnad mellan olika ämbetsverk, men generellt sett ställer frågan om vilka principer som skall följas då ämbetsverkens chefer utses skarpt i focus två olika synsätt. Å ena sidan står uppfattningen att ett primärt mål måste vara att säkerställa samstämmighet mellan de politiska instanserna i egentlig mening och förvaltningen inte endast därför att förvaltningen har att verkställa de politiska instansernas beslut utan även därför att förvaltningen med alla sina avgöranden och initiativmöjligheter själv utgör ett av aktionsleden i den politiska beslutsprocessen. Å andra sidan står uppfattningen att förutsättningen för en god demokratisk-parlamentarisk ordning är att förvaltningen skall ha sådan sammansättning och inriktning att den kan fungera väl under skiftande politisk ledning.

Hur förvaltningens ledning rekryteras är till slut en fråga om politisk makt. Rekryteringspolitiken är avhängig av det parlamentariska maktläget och den grundläggande politiska maktstrukturen. Därför gäller exempelvis att de konsekvenser som i detta hänseende följer av en långvarig regeringskontinuitet inte torde kunna undanröjas på annat sätt än så att regeringskontinuiteten bryts.

Den i och för sig viktiga förändring, som ligger däri att under 1950- och 1960-talen allt fler ämbetsverk med avseende på ledamotsorganisationen blivit organiserade som styrelseverk³⁵, torde knappast på ett avgörande sätt ha minskat betydelsen av hur verkscheferrekryteringen sker.

Verkschefens ställning är även i denna kategori av ämbetsverk sådan att han kan utöva ett mycket betydelsefullt inflytande.

En annan reflexion ligger dock nära till hands. I de särskilda verksstyrelserna med av regeringen förordnade ledamöter ges utrymme för ett icke-professionellt element inom förvaltningen med bl.a. ett inslag även av parlamentariker. Det är rimligt att tänka sig att detta förhållande kan utgöra ytterligare ett skäl mot parlamentarisk rekrytering av chefsposterna i ämbetsverken. I den mån som denna parlamentariska rekrytering varit ett uttryck för en önskan att bereda inom riksdagen gängse värderingar insteg inom förvaltningen, kan det sägas att ett sådant motiv inte längre har aktualitet. Det antydda syftet kan tillgodoses på ett mera rationellt sätt genom att parlamentariker i viss utsträckning placeras som ledamöter i verksstyrelserna.

Noter

- ¹ SOU 1968:47, s. 25 f. — Om förvaltningens ökade maktbefogenheter: *O. Westerberg*, Debatten om rättssäkerheten i förvaltningen. Minnesskrift utg. av Juridiska fakulteten i Stockholm vid dess femtioårsjubileum 1957. Sthlm 1957, s. 241–280.
- ² *G. Jellinek*, Allgemeine Staatslehre. 3. 1914, s. 612. — En formulering av *Lorenz von Stein* är värd att notera i detta sammanhang: "Die Verfassung ist inhaltlos ohne die Tätigkeit der Verwaltung, die Verwaltung — — — machtlos ohne die Verfassung." Handbuch der Verwaltungslehre. 1888, s. 28. — En ingående diskussion av problematiken avseende byråkratiens makt över medborgarna i en demokratisk stat återfinns i *Ch. Hyneman*, Bureaucracy in a democracy. 1950, s. 3–72. Samma tema behandlas mera kortfattat i *P. Blau*, Bureaucracy in modern society. 1956, s. 101–118; *P. Appleby*, Public administration for a welfare state. 1961, s. 1–46, och i *M. Albrow*, Bureaucracy. 1970, s. 84–125, samt i några av essayerna i samlingsverket Elements of public administration utg. av *F. Morstein Marx*, 2 uppl., 3:e tryckningen 1963, särskilt *D.K. Price*, Democratic administration, s. 66–88, och *F. Morstein Marx*, The social function of public administration, s. 89–109.
- ³ *L. White*, Trends in public administration. 1933. Utvecklingen mot förvaltningsstaten framhävs också av *F. Morstein Marx*, The administrative state: an introduction to bureaucracy. 1957. *C. J. Friedrich*, Der Verfassungsstaat der Neuzeit, 1953., s. 576 ff. talar om byråkratiseringen som en allmän utvecklingstendens i det moderna samhället.
- ⁴ *H. Tingsten*, Från idéer till idyll. 1966, s. 28 ff.
- ⁵ *F. Goodnow*, Politics and administration. 1900. På samma linje gick även *Woodrow Wilson* både i Congressional government, 1885, och i uppsatsen The study of administration. Political Science Quarterly. 1887.
- ⁶ *D. Waldo*, The study of public administration. 1955, s. 40. Ännu en klassiker, *W. F. Willoughby*, The government of modern states, 1919, räknas som företredare för åtskillnadsteorien, något varierat utformad. *D. Waldo*, The administrative state. A study of the political theory of american public administration. 1948, s. 111 ff.
- ⁷ Se exempelvis *M.E. Dimock*, The criteria and objectives of public administration. I: *J.M. Gaus-L.D. White-M.E. Dimock*, The frontiers of public administration. 1936, s. 116–133.
- ⁸ *H. Lasswell-A. Kaplan*, Power and society. A framework for political inquiry. 1951, s. 197. Nyare belägg för denna uppfattning är bl.a. *W.S. Sayre*, Premises of public administration: past and emerging. Public Administration Review. XVIII, nr 2 1958; *J. Pfiffner-F. Sherwood*, Administrative organization. 1960; *F. Nigro*, Modern public administration. 1965.
- ⁹ *H. Simon*, Administrative behavior. 1949, s. 53 ff.
- ¹⁰ "If the factual elements in decision could be strictly separated, in practice, from the ethical, the proper roles of representative and expert in a democratic decision-making process would be simple. For two reasons this is not possible. First, — — — most value judgements are made in terms of intermediate values, wch themselves involve factual questions. Second, if factual decisions are entrusted to the experts, sanctions must be available to guarantee that the experts will conform, in good faith, to the value judgements that have been democratically formulated." *Simon*, a.a., s. 57.
- ¹¹ Ang. den administrativa logiska positivismen och andra riktningar inom internationell förvaltningsteori jfr *S. Rylander*, Om demokrati och statsförvaltning. Idéer och ideologier, s. 8–74, särsk. s. 34–43. Skrifter utg. av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala. L. 1969.
- ¹² Bland svenska arbeten som tar upp denna frågeställning kan nämnas *L. Lundquist*, Styrningen av statsförvaltningen. Förvaltningen i det politiska systemet. 1971; *B. Molin-L. Månsson-L. Strömberg*, Offentlig förvaltning, 3:e uppl. 1971; *U. Christoffersson-B. Molin-L. Månsson-L. Strömberg*, Byråkrati och politik. 1972. En internationellt orienterad studie över såväl politikernas inflytande över förvaltningen som förvaltningspersonalens möjligheter att spela en aktiv politisk roll har framlagts av den finländske forskaren *V. Merikoski* i arbetet The Politicization of public Administration. Annales Academiae Scientiarum Fennicae, Helsingfors 1969. — För en starkt ökad styrning och kontroll av förvaltningen från den politiska maktens sida argumenterar *A. Helldén*, Regeringsmakt och demokrati. 1966.
- ¹³ Detaljerad utredning ang. RF 35 i *S. Jägerskiöld*, Svensk tjänstemannarätt. I. 1956, s. 364 ff.
- ¹⁴ *Ibid.*, s. 520 f.; *R. Malmgren-H.G.F. Sundberg-G. Petrén*, Sveriges grundlag, 9:e uppl. 1966, s. 37 f.
- ¹⁵ Angående utomlands förekommande rekryteringssystem: *I.M. Pfiffner-R. Presthus*, Public Administration. 1967. (USA); *P. Myers*, An Introduction to Public Administration. 1970. (Storbritannien); *F. Ridley-J. Blondel*, Public Administration in France. 1964; *H. Jacob*, German Administration since Bismarck. 1963.
- ¹⁶ NRF 11 kap. 9 §. — Förutom förtjänst och skicklighet får sålunda även andra sakliga grunder beaktas.

- Som exempel på sådana kan nämnas arbetsmarknads- och lokaliseringpolitiska hänsyn. *H. Strömberg*, Allmän förvaltningsrätt. 7:e uppl. 1974, s. 51 f.
- ¹⁷ Genom verksinstruktionerna var de nominella chefernas, försvarsgrenschefernas, beslutanderätt begränsad till vissa principiella frågor.
- ¹⁸ *O. Nyman*, Rekryteringen till verkschefsposterna. Läget årsskiftet 1963/64. Statsvetenskaplig tidskrift 1964, s. 317 ff. (327).
- ¹⁹ I en artikel – D.N. 11.9.1968 – hävdar regeringsrådet Kurt Holmgren att statssekreterartjänsterna i det alldeles övervägande antalet fall tillsatts med rena fackmän. Cit. efter *L. Lundquist*, Förvaltningen i det politiska systemet, s. 88. *Holmgren* återkommer till detta spörsmål i uppsatsen *Swedish Discussion on Politics and Administration. I: Otium et negotium. Studies in Onomatology and Library Science presented to Olof von Feilitzen*, 1968, s. 151–159. Här framhåvs att det i själva verket är sällan som frågor av partipolitisk art dominerar vid departementsarbetet, en iakttagelse som sägs gälla arbetet även på högre nivå inom departementen. – Å andra sidan har från regeringshåll yttrats att det är "nästan nödvändigt" att statssekreterarna har samma politiska uppfattning som sina resp. departementschefer. Däv. konsultativa statsrådet Lennart Geijer enl. ref. U.N.T. 19.11.68.
- ²⁰ *K. Holmgren*, Politik och högre statstjänst. Sv. tidskr. 1974, s. 76–81.
- ²¹ Pierre Vinde, själv en framträdande representant för departementalbyråkratien i socialdemokratisk regerings tjänst, vill slå fast att socialdemokratisk åskådning inte är en kvalifikation eller villkor för anställning i kanslihuset under socialdemokratiskt regeringsinnehav: "Det finns ett antal tjänstemän, även i högre befattningar, med deklarerade politiska uppfattningar som avviker från den sittande regeringens, men som lojalt omsätter regeringens politik i sin tjänsteutövning. Även ett kommunalpolitiskt engagemang i ett oppositionsparti är förenligt med tjänst i kanslihuset. Däremot torde det vara mindre troligt att någon som vore rikspolitiskt aktiv i ett oppositionsparti skulle kunna verka i kanslihuset, i varje fall på poster där man direkt kommer i kontakt med regeringens politiska ställningstaganden." *P. Vinde*, Hur Sverige styres. 1968, s. 37.
- ²² *A. a.*, s. 228.
- ²³ I rec. i Förvaltningsrättslig tidskr. av *Molin-Månsson-Strömberg*, Offentlig förvaltning, 1:a uppl. 1969, görs däremot gällande att det är diskutabelt om utnämningar av departementstjänstemän till verkschefer görs i avsikt att åstadkomma en styrning av förvaltningsmyndigheterna: "När t.ex. en chefstjänsteman i ett departement befordras till verkschef, torde detta regelmässigt ske inte därför att han är speciellt lyhörd för regeringens önskemål utan därför att han haft krävande och mångskiftande uppgifter inom departementet och därvid ådalagt stor duglighet samt visat sig väl skickad att leda ett ämbetsverk." *L. Vogel* rec. i FT 1970, s. 94–97 (cit. s. 96).
- ²⁴ Chefsförordnandena avseende domänverket 1965 och 1970, televerket 1966, skolöverstyrelsen 1969, vattenfallsverket 1970, arbetsmarknadsverket 1973 och kommerskollegium 1973 är bland de fåtaliga exemplen från senare år på internrekrytering av förvaltningschef. De är därutöver exempel på internrekrytering i den formen att överdirektör-souschef eller befattningshavare i jämförbar ställning inom verket placeras på verkschefspost.
- ²⁵ *Appleby*, a. a., s. 56
- ²⁶ *H. Lasswell*, Politics - who gets what, when, how. 1936, s. 100.
- ²⁷ *M.P. Follett*, Some discrepancies in leadership theory and practice. I: *H.H.C. Metcalfe-L. Urwick* (eds), Dynamic administration. 1940, s. 270 ff.
- ²⁸ Jfr *Simon*, a. a., s. 246.
- ²⁹ Jfr *P.-E. Back*, Offentlighetsrättsliga konsekvenser av en vidgad länsdemokrati. Bil. 1 till SOU 1968:47 (länsdemokratiutredningens betänkande Förvaltning och folkstyrelse). *Back* framhåller att förhållandet mellan regering och centralförvaltning starkt förändrats och att det skett en omfattande "departementalisering" av beslutsfattandet under inflytande av ökade krav på snabba ingripanden i det ekonomiska livet och på effektivare planering. SOU 1968:47, s. 297 f.
- ³⁰ *U. Lindström*, I regeringen. 1969, s. 134.
- ³¹ *Nigro*, a. a., s. 320.
- ³² År 1942 fanns sålunda följande elva förutvarande eller dåvarande parlamentariker placerade på chefsbefattningar i olika ämbetsverk: Anders Örne, Nils Wohlin, Otto Holmdahl, Sam Larsson, Thorwald Bergquist, Henning Leo, Wilhelm Björck, Helge Almquist, Hakon Sylvan, Bo von Stockenström och Gerhard Strindlund.
- ³³ Ett av de i tabellens kategori II:3 för år 1965 upptagna fallen avser en verkschef, som före sitt förordnande som verkschef varit verksam som högerpolitiker (kandidatur vid andrakammarval).
- ³⁴ Jfr *Nyman*, a. a., s. 327 f.
- ³⁵ Om förekomst och motiv se *P. Vinde*, Hur Sverige styres, 1968, s. 88 f., *B. Westerhult*, Organisations- och beslutsstrukturen i de svenska centrala ämbetsverken. Statsvet. tidskr. 1969, s. 275–306; *L. Lundquist*, Förvaltningen i det politiska systemet, 1971, s. 87; *B. Molin-L. Månsson-L. Strömberg*, Offentlig förvaltning, 3:e uppl. 1971, s. 97 f.

Unga väljare och politik

AV ÅKE GEORGISSON

Föreliggande uppsats har utarbetats inom ramen för det av Riksbankens jubileumsfond stödda forskningsprojekt Representationsundersökningen vid statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet. Projektets övergripande syfte är att studera olika sidor av den representativa demokratin. Det har genomförts i nära samarbete med likartade forskningsprojekt i en rad andra länder. Det svenska projektet ingår alltså i ett internationellt forskningsprogram för studiet av den representativa demokratis funktionssätt under skilda sociala, institutionella och politiska betingelser.

Uppsatsen har som primärt mål att genomföra analyser för att ur olika aspekter påvisa eventuella generations- och ålderskillnader hos den svenska väljarkåren. I fokus för dessa analyser står de unga väljarna. De intervjuundersökningar, vilka ingår i Representationsundersökningen, innefattar ett stort antal mått på väljarnas attityder gentemot det politiska systemet, perception av politikens innehåll och förväntningar på det politiska systemet. Här ingår även mått på väljarattityder till den politiska processen som sådan. I detta sammanhang kan som exempel nämnas politiskt intresse och engagement samt värderingar av den egna förmågan att förstå, värdera och påverka det politiska skeendet. För en explorativ–deskriptiv framställning behandlande yngre contra äldre väljares politiska beteenden och attityder, ger materialet nära nog outtömliga möjligheter.¹ Denna uppsats är alltså att betrakta som främst en explorativ undersökning, där vi söker få fram resultat som eventuellt kan avslöja empiriska regelbundenheter i materialet. Att förklara dylika regelbundenheter kommer emellertid inte att vara en uppgift i detta sammanhang. Syftet med uppsatsen är alltså att genom en explorativ approach söka finna ut om det finns ålderskillnader i det material vi här arbetar med.

Ålder som oberoende variabel

Ålder är en viktig komponent i varje socialt och politiskt system. Varje samhälle kan naturligtvis delas in i olika strata beroende på åldern hos dess medlemmar. Olika roller i samhället är avhängiga viss kronologisk ålder. Trots detta har få forskare intresserat sig för att klargöra ålder som begrepp och dess betydelse för olika processer i samhället. Ålder som oberoende variabel har fått stå tillbaka för variabler av typ social klass, yrke, utbildning m fl.

Under senare år har ålder som oberoende variabel dock uppmärksammats alltmer. I många survey–undersökningar har man fått data som peka på att åldern är en förklarande faktor i sig, även om man kontrollerar för andra variabler. Redan Tingsten visade i sin numera klassiska bok *Political Behavior*, att åldern har betydelse för t ex valdeltagandet. I kapitlet *Age groups in politics* skriver han: "Generally speaking it can be said that the voting frequency is lowest in the youngest age groups, rising successively, and reaching a maximum in the age groups around fifty; with increasing age the political interest once again tends to decrease. In details also the tendencies revealed in different countries and regions are remarkably similar."²

Vi kan även jämföra med de data som Lipset presenterar från undersökningar i Elmira, USA, 1948 och Berlin 1950³ Dessa visa klart, något som senare slagits fast i otaliga survey–undersökningar, att yngre personer har mindre benägenhet att rösta än äldre. Exempeln där ålder bhandlas som självständig, oberoende variabel är emellertid relativt få i förhållande till de här i början uppräknade oberoende variabler av socioekonomisk karaktär.

Utän att i detta sammanhang direkt knyta an till vetenskapliga undersökningar, brukar man höra sägas, att yngre människor är mer "radikala" än äldre, som i sin tur är mera "konservativa"

va". Oberoende hur man definierar "radikal" respektive "konservativ", och "konservatism" har en större undersökning ännu inte gjorts, som belägger dylika påståenden. Smärre undersökningar som gjorts, pekar på att "radikalism" och "konservatism" åtminstone delvis är beroende av den nytta man kan ha av att inta ståndpunkter, som lutar åt det ena eller det andra hållet. Angus Cambell har i en uppsats 1962 visat, att konservatism är en produkt av den sociala situation som en person befinner sig i. Eftersom yngre människor har mindre materiellt att förlora, skulle dessa ha "råd" att inta radikalare ställning i frågor än de äldre. Åtminstone när det gäller fördelning av samhällets resurser.

Konservatism skulle alltså enligt denna tolkning inte vara något som utmärkte vissa speciella åldersgrupper. Människan tenderar att bli konservativ i en del situationer och mer radikal i andra. Eftersom de äldre personerna befinner sig i positioner som vanligen betraktas som konservativa, de slå vakt kring den materiella standard de uppnått t.ex. betraktas de äldre i alla situationer som konservativa.⁴

Men hur är det? Är man, i allmänna termer uttryckt, radikal som ung och konservativ som gammal? Kan man överhuvud taget se några skillnader i politiskt beteende och attityder hos väljare i olika åldrar?⁵ Eller är det helt enkelt så, att forskare som funnit ålderskillnader på någon variabel påträffat detta av en slump? Eller att man endast redovisar de variabler där skillnader mellan åldrarna framträder klart? Ett av syftena med denna uppsats är att systematiskt på ett explorativt plan, undersöka om dylika ålderskillnader finns för de viktigare i 1968 års valundersökning ingående variabler.

Det torde stå klart för de flesta, som undersökt ålders betydelse för olika politiska beteenden och attityder, att åldrarna per se troligen inte är det avgörande för resultaten i de flesta fall. Man har pekat på betydelsen av att en människa växt upp under vissa sociala och politiska betingelser i samhället. Att man alltså tillsammans med de andra födda vid ungefär samma tidpunkt utgör en politisk generation, en kohort. Man har även pekat på livscykelns betydelse för en viss persons möjligheter och benägenhet att handla på ett visst sätt eller infoga nya attityder i politiskt hänseende.

"Age and differences of age are among the most basic and crucial aspects of human life and determinants of human destiny." Så började Samuel Eisenstadt sin bok, "From Generation

to Generation"⁶, vilken behandlar ålderns betydelse för skilda kulturer. Eisenstadt menar, att åldern är helt fundamental för det sociala systemet. Genom åldern preciserar man och definierar man de rättigheter och skyldigheter man har i samhället.

Åldern i sig kan alltså reglera rättigheter och skyldigheter i samhället. I ett samhälle av typ Sverige finns det numera inte så många dylika generellt reglerande, antingen genom sedvana eller formell lag, åldersgränser kvar. Man kan emellertid nämna ålder för skolpliktens inträdande, åldern då män gör sin militärtjänst, ålder för rösträtt såsom exempel. Dessa åldersgränser är oftast minimumgränser och inte maximumgränser. Överskridandet av dessa gränser, som alltså är avhängigt viss uppnådd kronologisk ålder, innebär implikationer i politiskt beteende och attitydbildning. Så t.ex. kan man tänka sig ett ökat allmänt intresse för politik för den som uppnått rösträttsåldern under ett valår. Andra åldersgränser kan ha betydelse politiskt på ett mera indirekt sätt. Vi kan som exempel nämna den allmänna folkpensionens betydelse för personer som närmar sig tiden för erhållande av den. Konstruktionen och storleken av pensionen, beskattning i detta samband, minimiålderns fölyttning uppåt eller nedåt för erhållande av folkpensionen, allt detta kan få stor betydelse för en väljare av ovan nämnda kategori, om i en valrörelse dylika frågor förs ut till väljarna. Detta oavsett om väljaren nått åldersgränsen för denna allmänna folkpension eller inte. Är man långt från denna åldersgräns kan man dock föreställa sig ett mindre intresse.

Generellt kan man utan tvekan säga att åldersgränser, dvs uppnåendet av en viss ålder såsom *raison d'être* för vissa rättigheter eller skyldigheter, är få idag. De flesta rättigheter och skyldigheter är i vårt samhälle inte allmänna och obligatoriska, utan gäller frivilligt vissa grupper i samhället. Som exempel kan nämnas sökande till viss utbildning eller innehav av körkort för motorfordon.

I Voting anförts följande under rubriken Political generations: "The relationship between socioeconomic status (SES) and vote is partly a function of the political conditions under which each generation comes of age. The younger generation raised in the New Deal era showed a high tendency to vote along the socioeconomic class lines associated with the Roosevelt elections (Chart XXII). Their elders, introduced to politics in the Republican 1920's, are not so far

apart on class lines. — But whole "political generation" may have been developing for whom the socioeconomic problems of their youth served as bases for permanent political norms — a semipermanent generation than would later bulge the ranks of the Democrats in certain age groups much as the crop of postwar babies is bulging different grades in school as they grow up."⁷

De teorier som förs fram i Voting om politiska generationer, vilka senare även förs fram i The American Voter⁸ överensstämmer med teorier som presenterades kring 1930, av flera sociologer, vilka vid denna tid var verksamma i Tyskland. Dessa förde fram teorier om begreppet generations betydelse som analysenhet. Generation var något som man borde lägga lika stor vikt vid som social klass och etniska grupper då man sökte förklara vissa sociala, även politiska, beteenden.⁹ Man menade, att allmänna erfarenheter som en generation erhåller vid en given tidpunkt, skapar en referensram som blir gemensam i stort sett för samma åldersgrupp, samma generation, som gjort dessa erfarenheter. Man kommer att under hela sin levnad gå tillbaka till denna referensram.

För att förstå medelålders och äldre människors politiska beteenden och attityder, bör man alltså gå tillbaka och studera vilka politiska förhållanden och sociala händelse som rådde vid den tidpunkt, då en viss generation befann sig i sin mest påverkbara ålder. Att politiska och sociala förhållanden under den tid man för första gången skall göra sitt inträde i det politiska livet, dvs då man för första gången skall lägga sin röst för något politiskt parti, har betydelse för framtida politiska beteenden och attityder, har visats av flera forskare. Bland annat har Campbell et al i The American Voter visat detta för de demokratiska väljarnas del. Dessa var under flera årtionden framöver påverkade av den "Zeitgeist" som rådde för tiden för första val tillfället dvs 1930-talet med sin arbetslöshet och depression som demokraten Roosevelt försökte skapa ändring i.¹⁰ Det finns ägen en undersökning av finländaren Marvin Rintala som visar, att inbördeskriget i Finland 1918 var en händelse som satte sin prägel på politiska attityder hos hela den generation som upplevde detta inbördeskrig.¹¹

"Zeitgeist" av mer eller mindre omvälvande karaktär, t ex depressionen kring 1930 eller det finska inbördeskriget 1918, påverkar naturligtvis inte endast den generation som är ung just då.

Den påverkar alla övriga generationer vid denna tidpunkt, till större eller mindre omfattning. Man har emellertid gjort den bedömningen, att den "unga" generationen är lättare att påverka. Värderingar och attityder har ännu inte blivit så befästa. Man kan dock påvisa att även äldre generationer påverkas i den allmänna riktning som "Zeitgeist" verkar.

Man talar i senare forskning om kohort (eng. cohort), istället för om generation i sammanhang som ovan. Generation är ett begrepp som i fortsättningen bör förbehållas biologiskt släktskap t ex relationsskapet föräldrar—barn. Detta för att undvika sammanblandning av begreppen. Med kohort menar vi ett aggregat av individer som är födda vid ungefär samma tidpunkt och åldras tillsammans.¹² Man kan även komma in i en kohort utifrån, och kanske ha en högre biologisk ålder än de flesta andra i kohorten. Så kan förhållandet vara om man i vuxen ålder immigrerat till ett främmande land. Man behöver alltså inte födas in i en kohort.

Varje kohort täcker in en viss del av historien med alla de händelser av socialt, politiskt och kulturellt slag som inträffat. I detta avseende är varje kohort unik, och består av medlemmar, som har vissa karakteristiska erfarenheter gemensamt. Dessa erfarenheter har betydelse för kohortens beteenden och attityder för lång tid framöver. Ja, kanske för hela livet.¹³ Varje enskild individ i en kohort genomgår emellertid under sitt liv, från födelse till död, olika förändringar i beteende och attityder. Att bli äldre innebär ett ackumulerande av erfarenheter genom deltagande i och övertagande av sociala roller eller genom psykologiska förändringar och utveckling. För varje given kohort kommer åldrandets mönster att reflektera den unika historiska bakgrunden av just den kohorten. Även dess speciella mönstersegment som håller samman kohorten: kön, socioekonomisk status varierar osv.

Till slut bör livscykelbegreppet behandlas som ytterligare en analysenhet som anknyter till konstellationen ålder—politik. Man kan här tala om livscykel i allmänhet, dvs olika stadier i socialt hänseende en människa genomgår under sin levnad. Varje steg på denna cykel är oftast markerat av och sammanhängande med en viss ålder. Man går i skolan mellan vissa åldrar, man gifter sig (eventuellt) och får barn (eventuellt) vid viss ålder, drar sig tillbaka från yrke och pensioneras vid i stort sett samma ålder som övriga. Dessa studier i livscykeln har indirekt betydelse för

politiskt beteende och attityder. Som exempel kan nämnas, att man kanske vid slutet av livscykeln, när man pensionerats, är intresserad av vissa frågor som hänger samman med den nya rollen som pensionär, t.ex. den sociala välfärden i stort för äldre personer.

I olika stadier i den allmänna livscykeln kan man alltså ha olika krav på det politiska systemet. I rollen som skattebetalare och egendomsägare kan man tänka sig att man, allt efter som man förflyttar sig över de olika stegen på livscykeln, har olika värderingar och attityder, samt att man har olika beteenden i politiska avseenden. Den del forskare har talat om att man genomgår en politisk livscykel.

David Butler och Donald Stokes tar i sin bok *Political change in Britain* upp begreppet politisk livscykel. De skiljer där mellan fyra olika åldrar i denna politiska livscykel. För det första har vi barnaåren, då individen är nära nog ovetande om existensen av politik. Det andra stadiet är ungdomsåren och den tidigaste mannaåldern, då man på allvar blir medveten om politiken och deltar i sitt första val. De senare åren under mannaåldern innebär ett ökat politiskt intresse och öjade kunskaper; partiattityderna befastes. I den sista åldern i denna politiska livscykel, de sista biologiska åren i ens liv, går intresset för politik ned. Man blir nära nog indifferent, men partitillhörigheten kan trots detta vara stark. Av dessa fyra olika åldrar menar Butler–Stokes den andra och den tredje ur många synpunkter vara den väsentligaste vid analyser av politiska beteenden.¹⁴

Det är givet att dessa begrepp vi här diskuterat, ålder per se, kohorten (generationen) och livscykel (inkluderande den politiska livscykeln), samtliga hör intimt samman. Man kan inte hålla dem så strikt isär vid en analys, där ålder är ett viktigt begrepp, som skett vid denna presentation. Alla i en kohort blir äldre rent biologiskt, samtidigt som de genomgår en livscykelns olika stadier till större eller mindre del. När kohorten rör sig över tiden genomgår medlemmarna livscykelns faser. Det kan vara olika för olika personer inom kohorten. Men även olika mellan kohorterna.¹⁵

Explorativa analyser

I anslutning till framställningen hittills, ställer man sig frågan om det då går att påvisa stora skillnader, eller skillnader över huvud taget, mellan olika åldrar eller åldersgrupper, i avseende

på politiskt beteende och attityder. Eller finns det inte några skillnader alls? Om skillnader kan påvisas genom denna undersökning, vilket är då det mest fruktsamma sättet att rent forskningsstrategiskt ta sig an uppgiften att analysera den kausala grunden för sådana skillnader? Vi skall här inte fördjupa oss i en diskussion om detta, utan nu analysera det material som hänförs till valundersökningen 1968. Härvid skall vi söka påvisa eventuella skillnader mellan olika åldersgrupper för de viktigaste variabler för vilka vi har data.

Vi låter genomgående ålder vara den oberoende variabeln. Åldersvariabeln är indelad i åldersklasser, eller om vi vill, kohorter, med 10 år i varje. Det finns två undantag från denna regel. En åldersklass, 20–30 år, innehåller 11 årgångar, medan 71–84 år innehåller 14 årgångar.

Resultaten redovisas med utgångspunkten, att de skall fokusera de unga väljarnas, här definierade som personer mellan 20–30 år, politiska beteenden och attityder. Att ett "snitt" har lagts just vid 30 år, beror på att surveyundersökningar i flera länder har visat, att variabler som mäts med ålder som oberoende variabel visar ett homogent utslag vid ungefär trettio års ålder.¹⁶

Med beteckningen "äldre" och "äldre väljare" menas, där intet annat anmärkes, väljare i åldrarna över 30 år. I vårt urval representeras dessa av personer mellan 31–84 år. Detta är en stor spännvidd, men då vi primärt är intresserad av "de unga väljarna" genererar detta oss inte. Det vanligaste presentationssättet blir emellertid att påvisa trender över de olika åldersklasserna med utgångspunkt från åldersklassen 20–30 år. Analyserna är sammanförda i två grupper, beroende på om den aktuella variabeln i analysen är att betrakta som attitydmått eller ej. I figuren nedan redovisas de två grupperna. Av dessa innehåller den ena mera renodlade attitydmått (B), medan grupp A, med något undantag, innehåller mer eller mindre manifesta yttringar av politiskt beteende.

I framställningen följs den uppställning som redogjorts för ovan med de undantag som framgår av anmärkningar till de två kategoriindelningarna. Vi börjar alltså med de mer eller mindre manifesta yttringarna av politiskt beteende, för att därefter övergå till attitydmåtten.

Vi skall börja med att studera väljarens *massmediaexponering*. Enligt klassisk demokratiteori förutsätts den politiskt medvetna människan söka kunskaper om den politiska frågan och söker att placera in det just nu aktuella skeendet i ett

A	B
Mediaexponering	Intresse för politik
Kunskap om det politiska systemet	Politiskt engagement
Politisk participation	Vänster-höger-attityder
Politisk kommunikation: diskussion	Moralattityder
	Politisk efficacy
	Klassidentifikation
	Partiidentifikation

större kognitivt sammanhang för att, om det blir nödvändigt, kunna fatta det mest rationella politiska beslutet. Det bästa medborgaren är alltså den välinformerade.

Det kostar emellertid en del att skaffa sig denna information. Det kräver en hel del energi från den person som vill vara väl informerad i det politiska skeendet. Hur mycket en person exponerar sig för information från massmedia beror för det mesta på honom själv. Det finns naturligtvis undantag, t.ex. personer som växt upp i hem där fadern eller modern var starkt politiskt intresserade, kanske innehade förtroendeposter i kommunen eller var riksdagsman. I dylika fall blir informationsnivån hög, antingen personen i fråga aktivt sökt information eller inte. Men dessa fall är naturligtvis undantag från regeln. I de flesta fall kan man alltså utgå ifrån, att väljaren får söka politisk information på ett mer eller mindre aktivt sätt.

Generellt har undersökningar i Sverige och utomlands visat, att den person som exponerar sig för politisk information, olika politiska stimuli, från massmedia också är en politiskt aktiv person på olika områden. Och tvärtom, den person som exponerar sig litet eller inte alls för dylik information har låg eller ingen politisk aktivitet.

Här skall inte närmare diskuteras vilken komponent som är att betrakta som hönan respektive ägget. För detta fordras en helt annan analys än den nedanstående.

De flesta undersökningar har även visat, att medelålders personer, som kan förmodas ha en större förståelse för det politiska skeendet och placerar in det i sitt rätta sammanhang, också exponerar sig mer för politiska stimuli från massmedia än de yngre gör.

Samhällsmedborgaren bör alltså vara välinformerad. En av de främsta källorna ur vilken man kan hämta information är den dagliga tid-

Tabell 1

Läsa nyheter och artiklar om politik i dagstidningar.
Procentuell fördelning.

Ålder	20-30	31-40	41-50	51-60	61-70	71-84	Totalt
Läser politik							
1. allt, dagligen	11	16	21	22	27	28	19
2. ofta	26	25	23	26	21	19	24
3. ibland	56	51	46	44	40	38	48
4. aldrig	7	8	10	8	12	15	9
Summa procent	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Antal intervjupersoner totalt	703	460	506	550	392	252	2.863

Tabell 2

Läser tidskrift eller veckotidning innehållande artiklar om politiska frågor. Procentandel.

Åldersklasser	20-30	31-40	41-50	51-60	61-70	71-84	Samtliga intervju- personer
Läser en eller flera tidskrifter	23	29	25	29	28	17 (N8732)	25
Antal intervju-personer totalt	703	462	506	550	392	253	2.866

ningen. Låt oss se på data som visar hur mycket man läser av nyheter och artiklar om politik i dagstidningar inom de olika åldersklasserna (tabell 1). Vi bör ha i minnet att mediaexponering här är mätt vid en tidpunkt, då output av politisk information är som störst, alltså vid valtid.

Gruppen som läser alla nyheter och artiklar av politisk art i tidningen dagligen ökar starkt ju högre upp man kommer i åldersklasserna. Mer än 1/4 av de intervjuade i åldrarna över 60 år läser dagligen allt om politik i sin tidning. I åldersintervallet 40-60 år läser över 20 procent dagligen allt om politik i tidningen. I klassen 31-40 år har andelen sjunkit till 16 % och i den lägsta åldersklassen, 20-30 år, är vi nere i relationen 1 på 10 intervjuade läser dagligen allt om politik i dagstidningen.

Allt införskaffande av information är, som tidigare nämnts, förenat med kostnader, t.ex. tid. Det är tänkbart att de två äldsta åldersklasserna kan ta denna kostnad till större del än övriga åldersklasser. Kvar står emellertid att åldersklasserna 41-60 år uppvisar en högre andel som läser allt om politik dagligen jämfört med ålders-

klasserna under. De unga väljarna har klart de lägsta värdena.

Samma möster som det ovan beskrivna återfinns när man tittar på data för läsandet av tidskrift eller veckotidning, som innehåller artiklar om politiska frågor. Tabell 2, visar den procentuella andel som inom respektive åldersklass svarat positivt på frågan om man läser en dylik tidskrift.

Tittar man särskilt på subgrupperna inom åldersklassen 20-30 år, återfinns man även här samma mönster som gällde för dagstidningsläsning. Åldersklasserna 20-21 och 22-24 år skiljer sig från övriga grupper som i ålder ligger ovan. Procentandelarna som läser tidskrift med politiskt innehåll utgör för de två grupperna 18 respektive 21 procent.

Två typer av informationsgivare och förmedlare av politiska budskap uppträder vanligen endast för tiden för valet. Vi avser här de politiska diskussioner eller utfrågningar av partiledarna som förekommer i TV och radio under sista månaden före valet, dels de möten eller debatter som de olika partierna anordnar på skilda platser

Tabell 3

Hur många program såg/hörde man i TV och radio under sista månaden före valet?

Procentuell fördelning inom åldersgrupperna.

Ålder	20-30	31-40	41-50	51-60	61-70	71-84	Samtliga
Antal program							
0-3	44	45	42	34	30	42	40
4-5	25	28	26	28	23	16	25
6 eller fler	31	27	32	38	47	42	35
Summa procent	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Antal personer	700	460	502	546	387	247	2.842

Anm: De som svarat "vet inte" utgör endast 2 personer, varför dessa har utelämnats här.

landet runt vid samma tid. Analysen av deltagandet i valmöten tar vi upp under avsnittet "Politisk participation", där det hör logiskt hemma som ett manifest politiskt beteende. Låt oss därför börja med att se på en del data som rör TV- och radioprogram av den art som nämnts här.

Hur många TV- och radioprogram av nyssnämnda slag såg och lyssnade man på månaden före valet inom de olika åldersklasserna? Tabell 3 visar detta. De intervjuade har här förts till tre kategorier beroende på hur många program man sett/hört.

Data visar, att ju äldre man är desto fler program hör/ser man. Vad gäller 4 till 5 program är fördelningen ganska jämn över de olika åldersklasserna.

Tendensen "ju yngre – desto färre program" förstärks ytterligare om man går in och tittar på subklasserna. I klassen 20–21 år är det 58 % som såg 0–3 program, medan endast 22 % såg/hörde sex eller fler program. Men redan i klassen 22–24 år har den senast nämnda kategoriens andel stigit till 27 % för att för åldersklassen 25–26 år göra ett hopp ända upp till 38 %.

Vilka kunskaper har väljaren om det politiska systemet i vilket han själv är en del? Vid valundersökningen 1968 mätte vi kunskaper om det politiska systemet genom bl.a. frågor rörande kännedom om partiledarna, vilket parti som in-

nehar regeringsmakten, kommande viktiga grundlagsförändringar samt kännedom om namn på årets valsedlar. I tabell 4 redovisas de intervjuades procentandelar på de olika mått som uppräknas ovan. Som framgår av tabellen ovan, kan drygt var femte svensk väljare inte identifiera samtliga fem partiledare i riksdagen.

Studerar vi data över åldersklasserna, framgår det klart att åldersklassen 20–30 år har sämre kunskap än övriga åldersklasser med undantag för de äldsta. I den lägsta klassen finns de som inte förut deltagit i något val.

Man skulle alltså av detta våga dra slutstasen, att deltagande i ett val eller möjligheten till detta har en inlärningseffekt i avseende på identifiering av partiledare. På frågan om intervjupersonerna kände till vilket eller vilka partier som ingick i regeringen, fick vi en svarsfördelning som återspeglar högre kunskapsnivå. Var femte person känner inte till vilket parti som fanns i regeringen vid tiden för 1968 års val. Över åldersklasserna är det en tämligen jämn fördelning. Dock sjunker procentandelen i åldersklassen 71–84 år.

Delar vi upp åldersklassen 20–30 år i sina subklasser, skall vi finna en mindre homogen distribution. Det finns en klar differens mellan åldersklasser som ligger under och över tjugofemårsstreck. För klasserna 20–21 och 22–24 är procentandelarna som svarat korrekt

Tabell 4

Kunskap om det politiska systemet. Procentuell andel inom varje åldersklass.

Ålder	20–30	31–40	41–50	51–60	61–70	71–84	Totalt
Kan identifiera de fem partiledarna	74	81	80	82	85	61	78
Känner till att Sd enbart med i regering	81	83	80	81	81	74	80
Känner till grundlagsförändringar	50	57	59	63	56	44	56
Nämner minet i namn korrekt på							
a) eget partis valsedel	29	39	44	45	42	32	38
b) annat partis valsedel	7	6	9	9	7	7	8
Kan inte nämna något namn	64	55	47	46	51	61	54
Antal intervjupersoner totalt	703	462	506	550	392	252	2.865

på frågan 78 % respektive 77 %, för att stiga till 86 % för åldersklassen 25–26 år. För de därefter kommande subåldersklasserna är andelarna 83 % och 85 %. Förstagångsväljarna och åldersklassen just över dessa har alltså en sämre kunskapsnivå på denna fråga liksom på den föra. Förklaringen till detta förhållande kan delvis vara densamma som framfördes för kännedom om partiledarna.

På frågan om man kände till de ändringar som föreslagits, vilka innebar en förändring av riksdagen till en kammare bl. a. erhöles en svarsfördelning med en annorlunda profil. I tabellen finns de intervjupersoner medtagna som besvarat frågan korrekt, dvs som svarat antingen "övergång till enkammersystem", "samtidiga riksdagsval och kommunal" eller bådadera. Som synes ökar andelen med kännedom om grundlagsförändringen upp till 60 år för att därefter avta relativt starkt. Vid omkring 70 års ålder har man nått värden som korresponderar väl till motsvarande värden för åldersklassen 20–30 år, dvs en procentandel på 50. Den yngsta, men även den äldsta, har de sämsta kunskaperna i den här aktuella frågan.

Tittar vi närmare på den yngsta åldersklassen, skall vi även här finna, att kunskapsnivån är betydligt lägre i subklassen 20–21 år, något bättre i klassen 22–24 år, för att därefter nå ungefär samma nivå som för åldersklassen 31–40 år.

Intervjupersonernas kunskaper om namn på valsedlarna vid tiden för 1968 års val framgår även av tabell 4. Kunskaperna om namn på valsedlarna är ytterst små. Över hälften av de intervjuade kan inte nämna ett enda namn korrekt, varken på sitt eget partis valsedel eller något

annat partis valsedel. De flesta som kunde påminna sig ett namn, nämner ett från någon av det egna partiets valsedlar.

Kunskapen om namn på valsedlar ökar med stigande ålder. Sämst är kunskapen i åldersklassen 20–30 år, där endast 36 procent kunde nämna något namn. 29 procentandelar hänför sig till det egna partiets valsedel. Redan i åldersklassen 31–40 år har andelen som känner till något namn ökat till 45 procent, varav 39 procentenheter nämner namn från eget partis valsedel.

Kanske har man även resultatet av en inläringseffekt, som visar sig efter deltagandet i några val. De flesta namn på valsedeln återkommer ju på i stort sett samma plats på valsedeln val efter val. Särskilt ökar då naturligt kunskapen om namn på eget partis valsedel. Kunskapen om naån på annat partis valsedel håller sig relativt konstant över åldersklasserna.

Att namnen, och därmed personerna, på valsedeln spelar en mycket liten roll för den svenska väljarens val av parti på valdagen, är en slutstas som man vågar dra från den ovan gjorda analysen. Att kunskapen om namn på valsedlarna ökar över åldersklasserna behöver däremot inte betyda, att personerna på valsedeln får en större betydelse för den äldre väljaren i valsituationen. Kännedom om ett namn behöver naturligtvis inte betyda att man känner personens olika kvaliteter.

Terminologin *politisk participation* täcker in det manifesta politiska handlandet. I detta sammanhang krävs alltså ett visst mått av aktivitet från väljarens sida. De variabler med vars hjälp vi mäter politisk participation (deltagande) i detta

Tabell 5

Intervjupersonerna fördelade på partier respektive "röstade ej" inom varje åldersklass. Procentuell fördelning.

Ålder	20–30	31–40	41–50	51–60	61–70	71–84	Totalt
Parti							
Vpk	2	1	2	1	1	1	1
SD	48	51	49	52	52	44	49
CP	13	18	18	16	16	13	16
FP	14	13	12	13	9	14	13
H	9	10	10	9	11	12	10
Övriga	3	2	3	5	5	5	4
Röstade ej	11	5	6	4	6	11	7
Procent totalt	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Antal intervjupersoner totalt	717	479	518	569	401	259	2.943

Tabell 6

Intervjupersonerna fördelade på partier respektive "röstade ej" inom åldrarna 20 till 30 år. Procentuell fördelning.

Ålder	20-21	22-24	25-26	27-28	29-30	Totalt 20-30
Parti						
Vpk	2	3	2	0	1	2
SD	46	45	49	55	42	48
CP	11	12	13	14	19	13
FP	15	17	13	9	14	14
H	5	8	7	9	16	9
Övriga	5	1	4	6	2	3
Röstade ej	16	14	10	7	6	11
Procent totalt	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Antal intervju- personer totalt	123	249	128	123	94	717

avsnitt är: röstning, valdeltagande, medlemskap i politiskt parti, aktivitet i organisation samt valmötesbesök.

Vi ser först hur rösterna fördelades mellan de olika partierna för respektive åldersklass vid valet 1968 (se tabell 5). Förutom positioner för de fem riksdagspartierna finns en sammanfattande position för KDS, borgerliga samlingspartier, annat parti samt uppgift saknas. Denna position kallas i tabell 5 för "övriga". Då uppdelning sker på olika åldersklasser blir antalet personer i varje cell i annat fall alltför litet. En mindre meningsfull beskrivning av data skulle erhållas. Slutligen finns en position för icke-röstande.

Som synes utmärkes den unge väljaren inte av någon större grad av "vänsterröstning" jämfört med de äldre väljarna. Det enda som skiljer den unge väljaren markant från den äldre, med undantag av åldersklassen 71-84 år, är att han är mer benägen att hänföra sig till gruppen icke-röstande. Vi skall emellertid inte behandla icke-röstning här, utan återkommer till detta något längre fram.

Det är möjligt, att om vi tittar på subklasser inom åldersklassen 20-30 år, man kan få fram ett annat röstningsmönster. Se tabell 6 nedan.

Som framgår av tabellen är VPK starkare i de två lägsta subklasserna än i någon åldersklass, möjligen med undantag för åldersklassen 41-50 år. Den senare åldersklassens relativt starka inslag av VPK-röstande kan indikera att vi här har en kohorteffekt. I denna kohort röstade man relativt frekvent på kommunisterna redan vid detta partis stora framgångsval 1944 och 1946.

Dessa väljare var då 27 år eller yngre och för relativt många var det dåtida kommunistpartiet det första parti de röstade på. Kärnan av dessa förstagångsväljare för kommunisterna finns alltså kvar i åldersklassen 41-50 år.

Om vi återgår till vår finare åldersindelning i tabell 6 skall vi även märke, att socialdemokraternas relativa styrka blir mindre ju längre ned man kommer i åldrarna. Detsamma gäller högerpartiet och centerpartiet. Det senare partiets låga procentandel får synas något förvånande med tanke på att 1968 var ett framgångens val för centerpartiet. Ett parti som går framåt i ett val brukar göra det över alla åldersgrupper.¹⁷ Centerpartiet lyckades tydligen inte få med sig de allra yngsta väljarna vid 1968 års val. Folkpartiets framgång hos de allra yngsta väljarna kan vara en frukt av den, visserligen många gånger formella, starka satsningen på ungdomskandidater vid detta val. Kanske har även den radikalisering som skedde inom partiets ungdomsförbund vid denna tid betytt en del för att fånga yngre väljare.

Det utmärkande draget i övrigt för åldersklasserna mellan 20-30 år är det stora inslaget av icke-röstande som finns, speciellt i åldersklasserna under 25 år ungefär vid samma andel som för de äldre väljarna. Varpå beror då denna höga andel icke-röstande bland presumtiva väljare under 27 år? Är det ett tecken på apati eller är det ett utslag av lägre politisk socialisationsnivå i den mening att man ännu inte är mogen att välja parti? Eller är det lägre valdeltagande ett tecken på att de yngsta väljarna har utsatts för "korstryck", kanske beroende på generationell mobi-

litet? Vi skall endast resa dessa frågor här, inte söka svar på dem i detta sammanhang. Men kan dock med all säkerhet fastslå, att det block, om vi indelar de politiska partierna i riksdagen i ett socialistiskt och ett borgerligt sådant, som lyckas få med sig huvuddelen av dessa icke-väljare såsom väljare, kommer att vinna ett riksdagsval.

Vi har ny analyserat röstning och valdeltagande såsom de kanske främsta yttringarna av politisk participation. Vi skall så gå över till en annan typ av manifest politiskt handlande, medlemskapet i politiskt parti och i politiskt ungdomsförbund.

Att vara medlem i ett politiskt parti kan betyda att man är starkt politiskt involverad. Är man riksdagsman, ledamot i kommunfullmäktige eller landsting, är man i Sverige partimedlem. Men man kan även vara partimedlem utan att någonsin kandidera för partiet, arbeta för för partiet i en valrörelse eller ens besöka något av den lokala partiföreningens möten. Det kanske endast är fråga om en enkelriktad kommunikation från partiet till den passiva partimedlemmen i form av cirkulär, kalleiser, broschyrer osv. Stora grupper kan därtill vara kollektivt anslutna till ett parti, t. ex. till det socialdemokratiska partiet. Aktiviteten hos en kollektivt ansluten är troligen a priori lägre än hos en individuellt ansluten. Vi bör ha det ovan anförda i minne, när vi tittar på tabell 7 vilken bl a visar medlemskap i politiskt parti.

Totalt är ungefär var sjätte väljare medlem i något politiskt parti, antingen individuellt eller kollektivt. I åldersklassen 51–60 år finns det relativt sett flest partimedlemmar. Var fjärde svensk är partimedlem i denna åldersklass. Därefter sjunker andelen, oavsett om man går uppåt eller nedåt i åldrarna.

Så låg partianslutningsprocent som hos åldersklasserna 20–30 år finner man inte inom någon åldersklass. Här finns det endast 7 % partianslutna, vilken andel även väl representerar de inom intervallet 20 till 30 år liggande subklasserna. Undantaget är åldersklassen 20–21 år,

vilken endast kommer upp till 2 % partianslutna. Kan förklaringen till detta vara, bland andra förklaringar, att man ännu inte är medveten om eventuell kollektiv anslutning? Dock skiljer sig hela åldersklassen 20–30 år klart från övriga åldersklasser. På frågan om man räknade sig till de aktiva i någon organisation, då inkluderat även politiska organisationer, erhöles procentuell fördelning enligt tabell 7.

De värden som återgives i tabell 7 får anses vara relativt höga. För de unga väljarna är det således dubbelt så vanligt att man är aktiv i någon organisation eller förening, som att man är medlem i politiskt parti. Även om en del av den i frågan nämnda aktiviteten kan ha som objekt ett politiskt parti, kan man utgå ifrån att det är mera frekvent med idrottsföreningar eller fackföreningar som objekt för aktiviteten.

De unga väljarna uppvisar för organisationsaktivitet en lägre aktivitet än övriga åldersklasser, med undantag för åldrarna 71–84 år. Här kan emellertid den höga åldern i sig medföra att man här erhåller lägre värden. Inom intervallet 20–30 år finns inga större skillnader mellan de olika subåldersklasserna.

Vi skall slutligen analysera något den typ av participation som manifesterar sig i form av deltagande i de olika partiernas valmöten.

Att besöka politiska valmöten tillhör de mindre frekventa yttringarna av politisk manifestation. Man kan utgå ifrån att en valmötesbesökare i de flesta fall är medlem i det parti, vilket anordnar mötet, eller är medlem i något annat parti. Det är emellertid inte nödvändigt med partimedlemskap, men detta är troligen det vanliga. För det andra fordras en aktiv handling, en insats, från besökarens sida. Det krävs en hel del av politisk motivation att i dag besöka ett politiskt valmöte, särskilt mot bakgrund av det stora flöde av politisk information och stimuli som når oss direkt in i vardagsrummet genom radio och TV. Det kan naturligtvis, särskilt hos de äldre, vara ett inlärt beteende. I valtider skall man gå på

Tabell 7

Politisk participation. Procentuell andel inom varje åldersklass.

Ålder	20–30	31–40	41–50	51–60	61–70	71–84	Totalt
Medlemskap i politiskt parti	7	15	19	24	21	14	16
Aktiv i organisation	15	21	21	23	18	9	18
Besökt valmöte	7	8	10	12	15	12	10
Antal intervjupersoner totalt	703	462	506	550	392	253	2.866

Tabell 8

När bestämde väljaren vilket parti han skulle rösta på? Procentuell fördelning på åldersklasser för dem som röstade.

Ålder	20-30	31-40	41-50	51-60	61-70	71-84	Totalt
Sista veckan före valet	22	15	9	10	8	3	12
Tidigare under hösten/sommaren	18	14	9	7	6	7	11
Vetat sedan länge hur rösta	60	71	82	83	86	90	77
Procent totalt	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Antal intervjupersoner totalt	648	459	487	547	369	230	2.740

något av partiets valmöten, det har en rituell mening för en del personer. Man kan därför a priori utgå ifrån att personer som besöker politiska valmöten är de politiskt högst involverade, ofta är de partimedlemmar. Skulle man konstanthålla t.ex. politiskt intresse, skulle man troligen få höga värden på denna variabel.

Endast 10 % av samtliga intervjuade hade varit på något valmöte. Andelen som besökt ett valmöte stiger om vi ser över åldersklasserna. Siffrorna är ändå så låga, att de inte ens, med undantag för åldersklassen 20-30 år, kommer upp till motsvarande andelar för medlemskap i parti per ålderklass. Något tillspetsat kan den tolkningen göras, att inte ens partimedlemmarna går direkt mangrant på valmöten.

Analyserar man subåldersgrupperna inom intervall 20-30, skall man finna att subgrupperna uppvisar samma tendens som huvudgruppen. Så t.ex. har endast 8 % i klassen 20-21 år besökt något valmöte inför 1968 års val.

I detta avsnitt skall vi studera eventuella åldersskillnader för *vissa åsiktsfrågor*. Dessa åsiktsfrågor behandlar vad man avser vara *viktigast när man röstar*: partiledare, parti eller personerna på valsedeln. Men innan vi tar del av svarsfrekvenserna på dessa frågor, skall vi se på data, som visar vid *vilken tidpunkt* de intervjuade *bestämde sig för vilket parti* man skulle rösta på. Fördelningen över åldersklasserna för denna variabel framgår av tabell 8. Det är fler som sedan länge, dvs åtminstone sedan våren 1968 och bakåt i tiden, vetat hur de skall rösta, ju längre upp man kommer i åldrarna. Det är en kontinuerlig ökning i åldersklassen 20-30 år upp till 90 % i åldersklassen 71-84 år. De som bestämde sig för ett visst parti under sommaren eller i början

av hösten, dock ej sista veckan före valet, utgjorde 18 % i åldersklassen 20-30 år. Därefter minskar procentandel över åldersklasserna till minsta värdet 7 % i åldersklassen 71-84 år.

Även den grupp som bestämde sig sista veckan före valet för vilket parti man skulle rösta på, har sin största procentuella andel i den lägsta åldersklassen. Hela 22 %, dvs mer än var femte väljare i åldersintervallet 20-30 år, bestämde sig för vilket parti man skulle rösta på först under sista veckan. Den procentuella andelen för denna kategori minskar därefter kontinuerligt över åldersklasserna, och når i högsta åldersklassen sitt lägsta värde: 3 %.

Det verkar som att ju fler val man haft möjlighet att delta i desto tidigare vet man vilket parti man skall lägga sin röst för på valdagen. Här finns ett troligt inslag av förstärkning efter varje val. Då förstagsångsväljaren inte varit med vid något val, borde man hos dessa finna högsta procentuella andelen som bestämde sig sent för vilket parti man skall rösta. Att så är fallet framgår klart av tabell 8, not 18, som visar tidpunkt då intervjupersonerna i åldersintervallet 20-30 år, fördelade på de olika subklasserna, bestämde sig för vilket parti man skulle rösta på vid valet. Hos förstagsångsväljarna har drygt varannan person bestämt sig under sommaren eller på hösten samma år det är val, vilket parti man skall lägga sin röst på. Nästan var fjärde förstagsångsväljare bestämmer sig under veckan före valdagen hur man skall rösta! Det sista förhållandet gäller även de i subåldersklassen över förstagsångsväljarna, alltså de som är 22-24 år gamla. I denna grupp är dock de som bestämt sig under sommar eller höst mindre. I åldrarna över 25 år närmar sig de procentuella andelarna för de olika grupperna åldersklassen 31-40 år.

Vi kan alltså slå fast, att den unge väljaren, särskilt gäller då detta väljare under 25 år, bestämmer sig relativt sent vilket parti man skall rösta på valdagen. De politiska partierna har på längre sikt troligen mycket att tjäna på att ännu mer intensifiera sina ansträngningar att få de unga väljarna att rösta på just "mitt parti".

Vad är det då man finner vara viktigast för valet av parti? Är det partiets politik, partiets ledare eller är det de personer som representerar partiet på valsedeln? De allra flesta finner partiets politik vara det viktigaste, medan partiledarna och personerna på valsedeln av de flesta anses vara betydligt mindre viktigt. Partiledarna ligger något bättre till än personerna på valsedlarna, vilka kan spegla den dåliga kännedom väljaren i allmänhet har om personerna på listorna. Differenserna över åldersklasserna är i övrigt mycket små. Detta gäller även inom subåldersklasserna inom intervallet 20–30 år. En svag negativ trend kan förmärkas över åldrarna för åsikten att partiets politik är mest viktig för röstningen. Se övrigt i tabell 9 nedan.

Den personliga påverkan från man till man, till exempel i politiska diskussioner av informell art, är troligen den mest effektiva metoden för politisk påverkan som finns. Nästan varje person i rösträttsåldern kommer någon gång in i ett politiskt samtal eller diskussion han eller hon önskar detta eller ej. I många fall kanske man endast är en helt passiv lyssnare, man till och med försöker undvika att lyssna över huvud taget. Men i många fall kanske man försöker att aktivt delta i den politiska diskussionen. Ja, man kanske t.o.m. själv har intiterat den.

Man ser alltså ovan en slags politisk aktivitets- och intresseskala som mäts genom variabeln "deltar i politiska diskussioner". Antagandet är då, att den person som initierar en politisk diskussion i övrigt är politiskt aktiv och har hög politisk participationsnivå mätt med våra olika mått. Dessa personer är i övrigt politiska opinionsledare, troligen även mellan valen. Man kan även utgå ifrån, att de som sällan eller aldrig diskuterar politik, kanske t.o.m. undviker dylika diskussioner, inte har någon högra politisk aktivitets- eller participationsnivå.

När vi studerar våra data vad avser deltagande i politiska diskussioner, får vi inte glömma, liksom i fallet mediaexposition, att vi gjort mätningar vid en tidpunkt då det politiska allmänintresset varit som allra högst. Vilka värden man skulle få vid mätningar mellan två val är svårt att förutspå exakt. Man kan dock med säkerhet antaga att de skulle vara lägre.

Att diskutera politik i familjen gör de unga väljarna inte mera frekvent än de äldre. Totalt diskuterar 19 % politik ofta i familjen. Motsvarande andel för åldersklassen 20–30 år är 20 %. 65 % diskuterar vid något enstaka tillfälle. Motsvarande andel för de unga väljarna är 67 %. Ingen åldersklass når här över 71 %, vilket är andelen hos åldersklassen 31–40 år.

Att diskutera politik med bekanta gör man emellertid oftare hos de unga väljarna än hos de äldre. Se tabell 10. Ju yngre man är, desto vanligare är det att man diskuterar politik ofta med sina bekanta. De som svarat "ibland" håller sin andel ganska konstant över åldersklasserna. Tittar man närmare på subklasserna inom åldersin-

Tabell 9

Vilket är viktigast när man skall rösta; åsikten om partiledaren, uppfattningen om partiets politik eller uppfattningen om personerna på valsedeln? Procentuell fördelning på åldersklasser.

Ålder	20–30	31–40	41–50	51–60	61–70	71–84	Totalt
Partiledaren	3	4	6	5	7	10	5
Partiets pol.	92	89	85	82	77	67	84
Pers. på vals.	3	5	7	9	11	13	7
Vet inte/vill ej svara	2	2	2	4	5	10	4
Procent totalt	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Antal intervjupersoner totalt	700	462	506	550	392	253	2.863

Tabell 10

Diskutera politik. Procentuell fördelning på åldersklasser.

Ålder	20-30	31-40	41-50	51-60	61-70	71-84	Totalt
Diskuterar ofta politik m. bekanta	23	19	21	16	15	14	19
Brukar för det mesta delta i diskussioner och säga min åsikt	34	29	28	25	23	16	27
Antal intervjupersoner totalt	703	462	506	550	392	253	2.866

tervaller 20-30 år, avviker dessa inte från det mönster som återspeglas i hela åldersklassen 20-30 år.

Hur pass aktivt man deltar i eventuella diskussioner på politik mättes med frågan: "Hur brukar Ni själv göra om Ni är med i ett sällskap, där samtalet kommer in på politik?" Den intervjuade fick därpå välja mellan olika svarsalternativ, varav det mest "aktiva" finns återgivet i tabell 10. Tabellen visar participation i politiska informella samtal.

Ju yngre man är, desto aktivare är man i politiska samtal och ju äldre man är desto passivare är man. Studerar vi subklasserna inom intervallet 20-30 år, finner vi att dessa för den mest aktiva kategorin har procentandelar på 34 och därutöver. Två undantag finns emellertid. I åldersklasserna 20-21 och 29-30 år är procentandelarna mest aktiva endast 31. Denna andel ligger

emellertid över motsvarande procentandelar för samtliga åldersgrupper däröver.

Kvar står, att de unga väljarna är mer aktiva i politiska samtal än de äldre. Detta kanske framgår än klarare, om vi dikotomiserar den variabel vi nyss analyserat så, att vi erhåller två grupper: en aktiv grupp som deltar i samtalen ibland eller för det mesta, samt en grupp som aldrig deltar i samtalen. Resultaten av en dylik dikotomisering understryker de slutsatser vi kom fram till ovan! Ju äldre man är, desto mer sällan deltar man i politiska samtal.

För att mäta det allmänna *intresset för politik* hos intervjupersonerna, ställdes frågan: "Hur pass intresserad är Ni i allmänhet av politik? Är Ni: mycket intresserad, ganska intresserad, inte särskilt intresserad eller inte alls intresserad av politik?" Svarsfördelningen framgår av tabell 11.

Tabell 11

Intresset för politik. Procentuell fördelning på åldersklasser.

Ålder	20-30	31-40	41-50	51-60	61-70	71-84	Totalt
Intresse för politik							
Mycket intresserad	9	6	9	11	13	18	10
Ganska intresserad	40	43	40	42	37	32	40
Inte särskilt intresserad	42	39	40	39	38	31	39
Inte alls intresserad	9	12	11	8	12	19	11
Procent totalt	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Antal intervjupersoner totalt	717	479	518	569	400	259	2.942

Någon klar trend kan inte utläsas ur tabellen ovan. Den procentuella andelen "mycket intresserad" och "ganska intresserad" är lika stora i åldersklassen 20–30 år som i åldersklassen 41–50 år. Däremot är gruppen "ganska intresserad" större i åldersklassen 31–40 år i åldersklassen 20–30 år, medan "mycket intresserad" är lägre i åldersklassen 31–40 år. Vi kan alltså inte utläsa något klart mönster. Vi dikotomiserar därför variabeln och slår samman "mycket intresserad" och "ganska intresserad" till en kategori kallad "intresserad av politik". "Inte särskilt intresserad" och "inte alls intresserad" slår vi samman till en kategori kallad "inte intresserad av politik". Resultatet blir det samma som ovan: intresset för politik ökar inte över åldersklasserna, möjligen med ett undantag: åldersklassen 51–60 år. Differenserna är emellertid mycket små, och man vågar inte dra några bestämda slutsatser.

Vi analyserar även subåldersklasserna inom intervallet 20–30 år, för att se om vi kan upptäcka några avvikelser från det allmänna intryck vi fått av ett relativt konstant intresse för politik över åldrarna. Tittar vi på subgrupperna inom intervallet 20–30 år så ser vi, att andelen som deklarerar ett "mycket stort intresse" för politik stiger också över åldrarna, även om skillnaderna är små. Andelen som uppgivit ett "ganska stort intresse" för politik stiger över åldrarna också, men sjunker plötsligt för åldersklassen 29–30 år med inte mindre än 11 procentenheter jämfört med åldersklassen 27–28 år.

Vad kan förklaringen vara till denna brytning av trender just vid åldersklassen 29–30 år? Är det familjebildning med eventuell skötsel av

minderåriga barn som drar intresset från politiken? Är man absorberad av sin egen yrkeskarriär? Finns det andra förklaringar? Vi skall inte fördjupa oss i tänkbara förklaringar, endast här notera detta trendbrott.

Med *politiskt engagement* har vi här menat en persons känsla för betydelsen av att valet går i ena eller andra riktningen, överhuvud taget en känsla för att just detta val är viktigt. Politiskt engagement kan också visa sig på det viset, att man är beredd att placera ansvaret för vissa förhållanden i samhället på politiska institutioner t.ex. regering eller visst parti. Detta i stället för att inta en ambivalent ställning eller kanske inte ta ställning alls. Det är här även fråga om en värdering av regeringens politik.¹⁹

Den först nämnda frågeställningen har vi mätt dels genom en fråga som behandlar betydelsen av valet, dels om man tror att det kommer att innebära förändringar "i landet" med en annan regering. Den senare komponenten har vi sökt mäta med frågor som behandlar bostadsbrist, arbetslöshet och sysselsättning i övrigt.

Vi analyserar först frågan om valutgångens betydelse för de olika åldersklasserna. Detta är en fråga som behandlar det som amerikanska valforskare brukar beteckna som väljarnas "concern" rörande valutgången. Vår fråga i detta avseende har följande lydelse: "Om vi tänker på årets val. Bryr Ni er personligen mycket om vilka partier som vinner eller förlorar valet i år, eller tycker Ni att det inte spelar så stor roll för Er egen del?" Den procentuella svarsfördelningen på denna fråga framgår av tabell 12.

Som synes verkar de unga väljarna inte bry sig

Tabell 12

Betydelsen av valutgången. Procentuell fördelning inom åldersklasser.

Ålder	20–30	31–40	41–50	51–60	61–70	71–84	Totalt
Bryr sig personligen mycket om valutgången	77	73	75	82	78	67	76
Tycker inte att valutgången spelar så stor roll	23	27	25	18	22	33	24
Procent totalt	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Antal intervjupersoner totalt	716	476	517	568	399	254	2.930

Anm: "Vet inte/vill ej svara" utgjorde endast 13 personer. Finns ej med i procentbasen ovan.

mindre om valutgången än de äldre väljarna. Det kan dock peka på, att det inom hela klassen 20–30 år kan finnas vissa variationer. Lägsta procentandelen finner man hos subgruppen 20–21 år: 70 %, medan man finner den högsta hos 29–30 år: 82 % bryr sig mycket om valutgången här. Förstagångsväljarna, 20–21 år, uppvisar en procentuell andel i detta avseende, som är lägre än samtliga andra åldersklassers, med undantag av 71–84 år.

Man kan alltså slå fast, att förstagångsväljarna bryr sig mindre om valets utgång 1968 än de äldre väljarna, om vi då undantar den allra äldsta. Den andel som förstagångsväljarna uppvisar, 70 %, är ändå så hög, att man vågar påstå att samtliga åldersgrupper generellt brydde sig personligen mycket om utgången av 1968 års val.

På frågan om hur stora förändringar man tror det kommer att bli i landet med en annan regering, svarar de flesta "inte särskilt" eller "inga alls". En mindre andel svarar "mycket stora" eller "ganska stora". Differenserna är emellertid mycket små. Kategorin "vet inte/vill ej svara" ökar över åldrarna. Man blir alltså vid högre ålder osäker om en borgerlig regering kommer att innebära förändringar i landet eller obenägen att svara. Ju yngre man är, desto högre är procentandelen som tror på en förändring med en borgerlig regering, även om differenserna som nämnts är små. Undantaget är åldersklassen 61–70 år, vilken uppvisar den högsta andelen, som tror på förändring.

Vad avser väljarnas värdering av regeringens politik, mätt i termer av bostadsbrist, arbetslöshet och full sysselsättning, är bilden ytterst heterogen i de olika åldersklasserna. Man kan inte utläsa någon trend över åldersklasserna. Den mot regeringens politik mest negativa gruppen finner man annars för kategori A (bostadsbristen) och där hos åldersklassen 20–30 år. Detta kan kanske synas naturligt kring 1968 med sin kvarstående bostadsbrist i större städer, då gruppen unga väljare inkluderar de flesta akut bostadssökande. Tittar man närmare på denna åldersklass, med avseende på frågan om bostadsbristen, och gör en uppdelning på subåldersklasser framgår det att förstagångsväljarna är minst negativa till regeringens politik, medan man redan i nästföljande åldersgrupp, 22–24 år, erhåller en betydligt mer negativ attityd. Detta kan bero på det ovan relaterade förhållandet om aktivt sökande efter bostad, men kan även ha andra förklaringar. Tittar man nämligen på fördelningen för samma åldersklasser som ovan med avseende på

frågan om arbetslöshet så finner man samma förhållande där. Åldersklassen 20–21 år är minst negativ till regeringspolitiken. Endast 25 % anser att arbetslösheten är regeringens fel i denna klass, medan andelen i nästföljande åldersklass, 22–24 år, stiger till 33 %. Det kan inte vara så att den lägre åldersklassen här drabbades mindre av arbetslösheten. Tvärtom drabbades de yngre först när arbetslösheten så sakta under sextiotalets slut började sprida sig över Sverige. En förklaring kanske kan vara, att förstagångsväljarna ännu inte har fått som vana, socialiserats, att sätta olika samhällsföreteelser, bostadsbrist eller arbetslöshet, i relation till en av regering och/eller riksdag förd politik. Man diskuterar inte dylika företeelser i politiska termer. Dessa företeelser relateras inte till det politiska systemet.

I valundersökningens frågebatteri finns en serie med frågor som har till syfte att mäta en *vänster-höger-dimension* attitydmässigt hos väljarna. Frågorna är konstruerade som ett antal påståenden. Ett visst svar på varje särskilt påstående definierades som en "vänsterinställning" eller "högerinställning". Vänsterinställning är t.ex. en positiv attityd till vidgad socialpolitik, inkomstutjämning, medan en högerinställning definieras som negativa attityder till motsvarande komponenter.

Denna vänster-höger-dimension i svensk politik har slagits fast vid flera undersökningar.²⁰ Vi skall undersöka hur den slår över olika åldrar. För detta ändamål har vi gjort "profiler" för varje fråga genom en dikotomisering av svarsalternativen. Svaren "instämmer helt" samt "instämmer i stort sett" har slagits samman till en kategori, svaren "i stort sett motsatt åsikt" samt "helt motsatt åsikt" till en annan. Svar som markerats som "vet inte/vill ej svara" har utelämnats helt. De utgör för de flesta en relativ liten andel.

Fråga A, som behandlade statlig företagsamhet kontra enskild, pekar på en stark högerinställning hos samtliga väljare. Man instämmer till övervägande del i påståendet, att staten inte kan driva ett företag eller en industri lika effektivt som det privata näringslivet. De unga väljarna tillhör de åldersklasser som har den största andelen med högerinställning, 65 %. Å andra sidan har åldersklassen 20–30 år även den högsta andelen med vänster inställning, 32 %. Detta är mindre än hälften av dem med högerinställning inom samma åldersklass.

Fråga B, tar upp påståendet att arbetslösheten blir mindre, om staten får mer inflytande på bankernas och företagens handlande. De unga väljarna har här en något större grad av vänsterinställning än någon annan åldersklass. Men samtidigt har åldersklassen 20–30 år en större andel med högerdivergerter än någon annan åldersklass, med undantag för väljare i åldrarna 31–40 år.

Fråga C, som för fram påståendet att alla utom de gamla och handikappade borde klara sig utan sociala förmåner och bidrag, visar upp en stark vänsterinställning hos samtliga åldersklasser. Starkast är den emellertid hos de unga väljarna med en andel av 80 %.

Fråga D, där det påstås, att de ledande i banker och industri får för stort inflytande, om inte samhället har möjlighet att kontrollera det privata näringslivet, uppvisar en stark vänsterinställning bland väljarna.

Fråga E, uppvisar även den en stark vänsterinställning bland väljarna över lag. Denna fråga påstår att det i många avseenden har gått för långt med jämlikheten här i Sverige. De unga väljarna skiljer sig här inte märkbart från de äldre varken i vänster- eller högerinställning.

Fråga F, framför påståendet, att det behövs fler sociala reformer, då många trygghetsfrågor fortfarande är olösta. Även detta påstående möts av en stark vänsterinställning bland väljarna,

dock starkast för de äldre väljarna. De unga väljarna, jämte åldersklassen 31–40 år, har den största andelen med högerinställning bland samtliga väljare, även om skillnaderna är ytterst små.

Fråga G, uppvisar i svarsfördelningen en relativt stark vänsterinställning bland de unga väljarna jämfört med de äldre. På påståendet att näringslivet fyller sina uppgifter bäst, om det slipper inblandning från statens sida, svarade 46 % av de unga väljarna med en vänsterinställning. Den åldersklass i högre åldrar som i andel kommer närmast, når upp till 39 %. Unga väljare uppvisar på fråga G även en lägre andel med högerinställningar än de högre åldersklasserna, undantaget 51–60 år.

Fråga H, uppvisar i svarsfördelningarna inga större differenser mellan de unga och de äldre väljarnas vänster- respektive högerinställning. De allra flesta väljare svarar med en stark vänsterinställning på påståendet, att vi bör sträva efter mer jämlikhet i Sverige med avseende på inkomster och arbetstid.

Fråga I, som påstår att det har gått så långt med sociala reformer i Sverige, att staten hellre vorde minska än öka bidrag osh stöd åt medborgarna, uppvisar en större andel vänsterinställda bland de unga väljarna än bland de äldre. De unga väljarna når här upp till en andel av 59 %, närmast liggande äldre åldersklass uppnår endast 52 %. De unga väljarna har även den minsta

Tabell 13

Attityder till vänster-höger-påståenden. Procentuell fördelning.

Påstå- ende	VÄNSTERATTITYD						HÖGERATTITYD						På- stående
	Ålder						Ålder						
	20- 30	31- 40	41- 50	51- 60	61- 70	71- 84	20- 30	31- 40	41- 50	51- 60	61- 70	71- 84	
A	32	28	30	31	29	25	65	65	63	62	58	54	A
B	51	46	50	47	42	36	40	44	36	37	33	36	B
C	80	74	73	70	70	56	19	24	26	27	26	35	C
D	68	67	64	64	59	47	23	25	24	24	19	24	D
E	75	75	77	74	70	57	21	21	18	20	22	22	E
F	75	73	77	76	76	67	22	22	19	17	13	17	F
G	46	39	38	38	35	27	45	52	51	43	49	48	G
H	84	83	85	85	83	66	14	15	12	12	11	15	H
I	59	52	47	50	48	52	37	43	47	42	41	38	I
Antal intervju- personer totalt	703	462	506	550	392	252	703	462	506	550	392	252	Antal intervju- personer totalt

andelen med högerinställning bland samtliga väljare.

En generell slutsats av det ovan anförda blir, att de unga väljarna ibland uppvisar en starkare vänsterinställning än de äldre väljarna. Bilden är emellertid splittrad. Analyserar man närmare de olika subåldersklasserna inom ålderskategorin 20 till 30 år så finner man här klasser med starkare vänsterinställning än någon äldre åldersklass, men även sådana som uppvisar en starkare högerinställning än någon annan åldersklass. Skillnaderna mellan de olika åldersklasserna inom kategorin unga väljare kan vara större än skillnaderna mellan unga väljare och äldre.

Tittar man mera allmänt på tabellen, så märker man genast att en del frågor, eller påståen-

den, skiljer bättre mellan dem med vänsterinställning och dem med högerinställning. Sådana ur denna mening "bra" frågor kan anses vara B, G och I. Fråga A har en stark bias mot vänsterinställning. Något tillspetsat skulle man kunna förfäktas, att ett parti som önskar "driva" något eller några av dessa påståenden/frågor i en valrörelse, bör inte ha svårt att välja. Borgerliga partier bör använda sig av fråga A. Detta påstående delas nämligen av en hel del socialdemokratiska väljare, åtminstone av procentandelarna att döma. Däremot borde de borgerliga partierna akta sig mycket noga för att driva en politik som går stick i stäv med påståenden av typ C, D, E, F och H. Det är uppenbart att stora delar av deras egna väljare delar dessa påståenden.

Tabell 14

Olika moralfrågor. Procentuell fördelning.

"Moralfråga"	Ålder					Totalt	
	20-30	31-40	51-60	61-70	71-84		
Aborter bör aldrig tillåtas eller endast när kvinnans liv är i fara	16	21	27	33	46	58	29
Aborter bör aldrig förbjudas	32	34	26	24	18	15	26
Filmcensuren sköts för släpphänt	30	47	60	59	61	53	50
Filmcensuren är onödigt	20	14	9	8	6	4	11
Kristendomsundervisningen i skolan skall enbart ge kunskap	71	61	44	36	25	19	47
Kristendomsundervisningen i skolan skall både ge kunskap och fostran	27	36	54	61	70	75	50
Går ofta eller relativt oft i kyrkan	31	37	48	49	55	55	44
Antal intervju-personer totalt	703	462	506	550	392	253	2.866

Yngre personer har av äldre i alla tider betraktats som mindre noggranna, när det gäller att följa ett i samhället gängse allmänmoraliskt regelsystem. De yngre har även betraktats som mera villiga till omprövning av de regler som styr vad som förr kallades för "moraliskt leverne". I dag, då ett monolitiskt för alla samhällsmedborgare omfattande moralsystem inte längre finns, skulle de ovan återgivna värderingarna återspegla sig i skillnader i svaren på vissa "moralfrågor" över åldersklasserna. I vår undersökning finns frågor rörande tre "moralfrågor": abortfrågan, censurfrågan samt frågan om kristendomsundervisningen i skolorna. Som en fjärde fråga, vilken ligger något vid sidan av de här nämnda, kan framhållas en fråga om hur ofta man besökte kyrkan för övervarande av högmässan.

I tabell 14 presenteras svarsfördelningarna på frågan huruvida aborter borde tillåtas eller inte. Andelen som anser att aborter aldrig bör tillåtas är förhållandevis liten i Sverige. Från 1 % för åldersklasserna 20–30 ökar denna andel mycket litet. Vid åldersklassen 51–60 är det fortfarande endast 3 % som delar denna åsikt, för att därefter stiga till 7 % i åldersklassen 61–70. Till denna kategori har vi därför lagt svaret "abort bör tillåtas endast när kvinnans liv är i fara". Som synes ökar denna kategori över åldersklasserna. Från en andel av 16 % för åldersklassen 20–30 år stiger den kontinuerligt med omkring fem procent per åldersklass upp till 61–70 år. I åldrarna 61–70 år är det 46 % som är av den åsikten, att abort aldrig bör tillåtas eller endast när kvinnans liv är i fara, dvs tre gånger så många som i åldersklassen 20–30 år.

Att man bör tillåta aborter på sociala indikatorer, vilket inte redovisas för i tabell 14, anses mest frekvent i de yngsta åldrarna. De unga väljarna uppvisar här en procentandel på 51 %, varefter den sjunker ju högre upp man kommer i åldrarna. Detta gäller även åsikten att abort aldrig bör förbjudas. Procentandelen för unga väljare är här 32 % för att därefter sjunka med undantag för åldersklassen 31–40 år där den stiger till 34 %.

Att låta sociala faktorer vara helt avgörande om en kvinna skall erhålla abort eller inte, kan genom tolkningar av gällande lagstiftning 1968 föra dithän, att man i princip har fri abort. Då så i stort sett var fallet vid denna tid och då detta var allmänt känt, vore det kanske riktigare att dikotomisera variabeln. Om detta görs, skall vi

finna att 83 % var positiv till fri eller i stort sett fri aborträtt för kvinnan i åldersklassen 20–30 år. Siffrorna sjunker därefter stadigt, men är i åldersklassen 61–70 år fortfarande relativt hög: 47 %.

På frågan om filmcensuren var för slapphänt eller sköttes på rätt sätt erhöles svarsfördelningen enligt tabell 14. Åsikten att filmcensuren sköts för slapphänt ökar starkt med ökande ålder, medan åsikten att censuren sköts på rätt sätt eller att det censureras i onödan minskar med stigande ålder. Kategorin "vet inte/vill ej svara" ökar relativt starkt över åldrarna på ett sätt som inte har sin motsvarighet hos någon annan "moralfråga".

På frågan om kristendomsundervisningen i skolan endast skall ge eleverna kunskaper eller även fostra dem i kristen anda erhöles fördelningen enligt nedanstående tabell. Som synes är andelen som anser att kristendomsundervisningen i skolan endast skall ge kunskaper mycket stor bland de unga väljarna. Därefter avtar andelen ju högre upp man kommer i åldrarna. Differensen mellan de unga väljarna och de äldsta är för denna kategori 52 procentenheter. Andelen som anser att kristendomsundervisningen i skolan även skall fostra i kristen anda ökar i sin tur starkt över åldrarna. Från en andel på 27 % för de unga väljarna upp till 75 % för de allra äldsta. Här finns alltså en procentdifferens på 48 %.

Tittar man på åldersklasserna inom intervallet 20–30 år, skall man finna en ytterligare ökning ju längre ner man kommer i åldrarna för åsikten att kristendomsundervisningen endast skall ge kunskap. Hos förstagångväljarna är det hela 78 % som anser att kristendomsundervisningen endast skall ge kunskaper. Endast 19 % anser i denna åldersklass, att kristendomsundervisningen även skall fostra i kristen anda.

Variabeln som mäter kyrkogång har dikotomisierats. De som deklarerar att man går i kyrkan minst en gång månaden har slagits samman med den kategori som säger sig gå några gånger om året. Kategorin som deklarerar att de går mera sällan har slagits samman med dem som aldrig går i kyrkan. Fördelningen framgår av tabell 14. Som synes är frekvensen kyrkogående lägst hos de unga väljarna för att därefter stiga kontinuerligt. Hos de unga väljarna är det endast knappt 1/3 som går till kyrkan ofta eller relativt ofta, medan andelen i åldersklassen 41–50 år stigit till nästan femtio procent.

Politisk efficacy utgör ett mått på en attityd, vars objekt utgörs av det politiska systemet i stort.

Tabell 15

Andel intervjupersoner som säger sig agera om felaktigt/orättvist lagförslag diskuteras i riksdagen samt andel som finner det troligt att de verkligen agerar. Procentuell andel.

Ålder	20–30	31–40	41–50	51–60	61–70	71–84	Totalt
Agerar	26	21	20	18	14	7	19
Agerar verkligen	22	26	27	24	18	13	17
Antal intervjupersoner totalt	703	461	506	549	392	252	2.862

Dess negativa ändpunkt kan beskrivas med termer som "känsla av maktlöshet", "känsla av betydelselöshet", medan dess positiva ändpunkt kan karakteriseras med sådana termer som "känsla av inflytande", "känsla av politisk kompetens", "politiskt självförtroende". Political efficacy har alltså definierats som individens egen bedömning av sin förmåga att genom sina handlingar påverka politiska händelser. Det är inte frågan om individens reella inflytande.

Även om man här inte mäter personens reella inflytande så är det klart att attityden inte är helt orelaterad till objektiva politiska omständigheter. Det är troligt, att känslan av efficacy förstärks i en omgivning där det finns möjligheter att fortplanta ens önskemål på det politiska systemet. I stort sett är detta förklaringen till att efficacymättet har använts i studier av politiska system. Medborgarens känsla av efficacy är till stor del beroende av möjligheterna att genom samhällets olika institutioner kanalisera och ge uttryck för de krav såväl som den tro man har på de ledare som är ansvariga inför väljarna och som således har det politiska ansvaret. Det finns belägg för hur väl utbildade har en högre känsla av efficacy. Han har kanske i sin familj och i skolan fått uttrycka preferenser som har tagits hänsyn till. Härigenom har han blivit stärkt i sitt självförtroende. Detta påverkar också honom i hans politiska ställningstagande i högre ålder därigenom att han troligen erhållit en högre känsla av efficacy. Ju mer en människa anser sig kunna vara kapabel att påverka politiska beslut, desto högre är hans tillfredsställelse med det allmänna politiska systemet. Ju troligare är det även att han värderar t.ex. den auktoritativa fördelningen av värden i samhället positivt. Denna nära relation mellan efficacy och en allmän kän-

sla av tillfredsställelse gentemot det politiska systemet har viktiga implikationer för problem som rör koncensus i samhället och stöd för det politiska systemet.

Politisk efficacy mätes i vår undersökning bl a genom följande frågor. Dels en fråga där intervjupersonerna får svara vad de skulle göra, om riksdagen höll på att diskutera ett lagförslag som man tyckte var orättvist eller felaktigt. Vilka svar man ger på denna fråga skall vi inte närmare analysera, endast se på andelen som ger svar över olika åldersklasser. Att ge ett svar över huvud taget på frågan betraktar vi som ett tecken på hög efficacy (se tabell 15).

Den andra frågan som behandlas i detta sammanhang är, hur pass troligt intervjupersonen bedömer det vara, att han verkligen försökte göra något åt saken. Känslan av att kunna göra något ställs här mot den reella möjligheten. Man kan tycka att något bör göras, man tror sig kunna påverka systemet, men något kan hindra en från verkställighet: tidsbrist, geografisk belägenhet, personliga förhållanden, svårigheten att författa en skrivelse.

Efficacy mättes även med en serie av påståenden rörande det politiska systemet i stort eller rörande de personer folket valt att sitta i de beslutande politiska organen. Tabell återges andelarna med hög efficacy inom varje åldersklass för samtliga frågor.

Analyserar vi nu tabell 16, som alltså upptar andelar inom samtliga åldersklasser med hög efficacy, skall vi finna vissa profiler för olika frågor. En del återspeglar en mycket hög känsla av efficacy över hela valmanskåren, medan andra visar en hög grad av efficacy hos en relativt stor eller mindre del av väljarna. Frågor på vilka en mycket stor del av väljarna redovisar en mycket

Tabell 16

Andel med hög känsla av efficacy inom varje åldersklass.

Påstående Ålder:	20-30	31-40	41-50	51-60	61-70	71-84	Totalt
A. Politiken är ofta så in- vecklad att man inte kan sätta sig in i vad den rör sig om.	11	8	8	7	6	6	8
B. Det finns åtminstone något parti, som alltid försöker tillvarata mina intressen.	41	36	40	36	29	21	36
D. Partierna är bara intres- seradé av folks röster men inte av deras åsikter.	26	25	23	27	23	14	24
E. Det är aldrig någon svå- righet att se var de viktiga skillnaderna mellan parti- erna finns.	17	25	24	27	27	22	23
F. Folk som jag kan visser- ligen rösta men något annat kan man inte göra för att påverka politiken.	11	9	8	7	5	5	8
G. De riksdagsmän som vi väljer förlorar fort kon- takten med vanligt folk.	13	10	11	16	16	7	12
H. Genom att rösta kan man verkligen vara med och be- stämna om hur det skall vara ordnat här i landet.	37	38	38	47	50	39	41
I. Man kan aldrig lita på att något av partierna tän- ker hålla sina löften.	8	11	10	15	10	7	10
J. De som sitter i riks- dagen och beslutar tar inte mycket hänsyn till vad vanligt folk tycker och tänker.	17	13	15	18	11	8	15
Antal intervju personer totalt	703	462	506	550	392	252	2.865

hög känsla av efficacy är frågorna B, C och H, där andelen som har en mycket hög känsla av efficacy ligger mellan 34–41 % för hela valmanskåren. Ett mellanskikt utgör frågorna D och E, där andelen för motsvarande grupp utgör 23–24 %. Frågor på vilka en mycket liten del av väljarna uppvisar en mycket hög grad av efficacy är frågorna A, F, G, I och J, där andelen som uppvisar en mycket hög känsla av efficacy utgör 8–15 %.

De frågor, för vilka andelen som uppvisar mycket hög efficacy är som störst, upptar politiken i stort, partiernas relationer till väljarna och partisystemets förmåga att kanalisera väljarnas önskningskrav (B). Slutligen uppvisar påståenden rörande röstningens betydelse och känslan av att man på detta sätt uttrycker en opinion som de valda sedan tar hänsyn till (H) höga värden.

Känslan av röstningen som en etablerad metod för manifestation av folkviljan, och att partierna tar hänsyn till denna folkvilja och kanalisera de önskemål och krav som man som väljare kan ställa på det politiska systemet, är tydligen helt grundlagt hos väljarna. Detta understrykes ytterligare, om man slår samman kategorins som uttrycket mycket stark känsla av efficacy, dvs svarat "instämmer helt" respektive "helt motsatt åsikt" på respektive fråga, med de som enbart uttryckt någon grad av efficacy, dvs på respektive fråga svarat "instämmer i stort sett" eller "i stort sett motsatt åsikt". Om detta görs

framgår att mellan 69 och 85 procent uttrycker någon känsla av efficacy vad avser frågorna B, D och H.

De unga väljarna uppvisar på en del frågor en högre känsla av efficacy än äldre väljare. Något enhetligt mönster går emellertid inte att få fram, ett mönster som skulle visa att de unga väljarna generellt har en starkare känsla av efficacy än de äldre.

Identifierar sig den unge väljaren med någon samhällsklass? Är han medveten om klasser överhuvud taget, finns det hos väljarna en *klassidentifikation*? Vid intervjun ställdes en fråga till urvalet, där den intervjuade spontant fick redovisa om man identifierade sig med en viss samhällsklass. Av 2.866 intervjuade uppgav 63 % (1.802) spontant sig tillhöra någon av de etablerade termerna för klassidentifikation: arbetarklass, medelklass och överklass. Den senare identifikationen uppgavs endast av 16 intervjupersoner av 1.802.

De intervjupersoner som inte uppgivit klass-tillhörighet på denna fråga fick en tillägsfråga, där det explicit nämndes de två begreppen arbetarklass och medelklass. Intervjupersonerna fick därefter placera sig själva i någon av dessa två eller lämna annat svar. Identifikationen i klasser skiljer sig markant för dessa grupper. Särskilt vad det gäller andelen som svarat "arbetarklass". Andelen som svarat arbetarklass fördelade sig på ålder på följande sätt för de två grupperna:

Ålder	20–30	31–40	41–50	51–60	61–70	71–84	Totalt
"Spontant"	60 %	60 %	65 %	72 %	77 %	78 %	67 %
"Tillägg"	37 %	38 %	44 %	49 %	51 %	48 %	43 %

De lägre procentandelarna för den grupp där intervjupersonerna fick välja mellan de två begreppen arbetarklass och medelklass beror inte på att andelen som svarat medelklass är större. Andelarna håller sig på ungefär lika nivå för de båda grupperna vad gäller begreppet "medelklass". Däremot är andelen som lämnat annat svar än dessa två begrepp betydligt större här, än för den grupp som identifierat sig med en viss klass spontant. För de båda grupperna ökar dock andelen som svarat arbetarklass starkt över åldrarna. Särskilt stark blir ökningen i åldersklasserna 41–50 år och 51–60 år.

Om vi lägger samman de två grupperna ovan, de "spontana" och de övriga, får vi svarsfördelningen enligt tabell 17.

Som framgår av tabell 17 ökar andelen som sagt sig tillhöra, räkna sig till arbetarklassen. Andelen som tillhör medelklassen avtar i samma mån. Den starkaste ökningen respektive minskningen inträffar i åldersklassen 41–50. Andelen som identifierar sig med medelklassen minskar. Identifikationen i dagens svenska samhälle med "överklassen" är en nullitet.

Vid valundersökningen ställdes även en serie frågor med vilka vi avsåg att mäta intervjuerso-

Tabell 17
Klassidentifikation. Procentuell fördelning.

Ålder	20-30	31-40	41-50	51-60	61-70	71-84	Totalt
Arbetarklass	50	51	58	64	68	64	58
Medelklass	39	37	33	25	25	22	32
Övriga ¹	11	12	9	11	9	14	10
Procent totalt 100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Antal intervju- personer totalt	700	462	506	549	387	262	2.866

¹ Inkluderar "ingen av dessa två", "överklass", "vet inte/vill ej svara".

nernas uppfattning av att vissa grupper i samhället behandlades olika hos statliga och kommunala myndigheter, av domstolarna, vid kontakter med polisen samt i skolorna. Resultatet återges i koncentrerad form i tabell 18. Där återges andelen intervjupersoner som med "ja" besvara frågan om olika grupper i samhället blir olika behandlade.

De unga väljarna anser oftare att olika grupper behandlas olika hos de ovan uppräknade institutionerna. Därefter avtar andelen som tror på olika behandling över åldrarna. Rangordningen totalt för samtliga institutioner blir på följande sätt:

1. statliga och kommunala myndigheter (andel totalt som av anser man blir olika behandlade 44 %)
2. polisen (andel totalt: 34 %)
3. domstolarna (andel totalt: 24 %)
4. skolorna (andel totalt: 23 %)

De unga väljarna ligger på andelar som med 6-15 procentenheter överstiger andelarna för hela populationen på de olika frågorna. De största differenserna uppmättes för frågorna som avser behandling hos statlig och kommunal myndigheter samt polisen (15 procentenheter).

Tittar vi på åldersklasserna inom intervallet 20

Tabell 18

Andelen IP som med "ja" besvarat frågan om olika grupper i samhället blir olika behandlade hos olika samhälleliga institutioner.

Institution	Ålder						Totalt
	20-30	31-40	41-50	51-60	61-70	71-84	
Statliga och kommunala myndigheter	57 %	46 %	40 %	37 %	41 %	32 %	44 %
Domstolarna	30 %	29 %	24 %	21 %	18 %	16 %	24 %
Polisen	49 %	39 %	33 %	24 %	25 %	21 %	21 %
Skolorna	33 %	21 %	23 %	20 %	19 %	17 %	23 %
Antal intervju- personer totalt	702	462	506	550	392	253	2.865

till 30 år, skall vi finna att de högsta andelarna, som tror att olika grupper behandlas olika hos olika samhällsliga institutioner, finns inom åldersklasserna under 25 år. Enda undantaget är frågan avseende statliga och kommunala myndigheter, där en förskjutning har skett mot åldersintervallet 25–26 år.

Av alla de psykologiska processer som har direkt betydelse för vårt politiska beteende kanske identifikationen bör nämnas som en av de mest betydelsefulla. Identifikationen gentemot en grupp kan få betydelse för det politiska handlandet, oavsett om denna grupp är att betrakta som politisk eller inte. Som exempel kan nämnas en persons identifikation med den nation han eller hon lever i, med en proteströrelse av något slag, en social klass, en religiös rörelse osv. I mera specifika termer kan man i anslutning till detta karakterisera den politiska identifikationen som en persons känsla av att tillhöra en viss politisk grupp, i vårt fall ett politiskt parti, och att denna identifikation påverkar personens politiska beteende. Med *partiidentifikation* menar vi alltså en persons känsla av att tillhöra ett visst parti. Denna identifikation påverkar personens politiska beteenden, troligen även hans attityder, gentemot det politiska systemet i övrigt. Partiidentifikation blir det mönster genom vilket man ser på politiken.

Partiidentifikation som begrepp har utvecklats i USA, där formellt medlemskap i politiskt parti är sällsynt. Varje delstat har sina egna politiska partier som till formen och programmet kan skilja sig mycket markant från partier med samma namn i en annan delstat. Man röstar kanske på olika partier vid olika val beroende på om det är ett val som berör hela nationen, t.ex. presidentvalet, eller ett val till delstatslegislaturen eller motsvarighet till våra kommunfullmäktige. Men även om en amerikansk väljare vid dessa val omväxlande lägger sin röst på demokratiska och republikanska kandidater, kan han hela tiden vara identifierad med t.ex. republikanerna.

Den operationella definitionen av en republikan blir därför "en person som känner sig eller betraktar sig som republikan". Denna identifikation med ett visst parti behöver inte betyda att man i alla val ger sin röst till just det parti man identifierar sig med! Det kan finnas vissa inslag i en valrörelse, som verkar i den riktningen, att en person gör avsteg från sin partiidentifikation vid röstningen. För en person med stark partiidentifikation är detta mycket sällan förekommande.

Partiidentifikationen är anmärkningsvärt stabil från val till val över en väljares levstid.

Den amerikanska forskaren Angus Campbell et al. har visat vid en rad surveyundersökningar, vid amerikanska val, att de som identifierar sig med demokraterna utgjorde 43–47 % vid varje val, medan motsvarande siffror för republikanerna utgjorde 26–32 %. Partiidentifikationen är en realitet även i västeuropeiska länder där man gjort surveyundersökningar av ovan nämnda slag.

Partiidentifikationens betydelse kan emellertid skifta från land till land beroende på den specifika politiska kultur landet i fråga har. I USA sker en identifikation med ett parti som i sig själv kan utgöra basen för ett val oberoende av andra identifikationer. I Västeuropa däremot kan väljarna ha andra identifikationer vid valen, som är mycket starka. Så kan nämnas identifikationen med en viss samhällsgrupp eller en viss religiös grupp, vilka båda identifikationer är viktiga vid valen i Norge.²² Detta är två grupper som har betydelse för de norska partiernas konstituerande. Partiidentifikationen blir i detta sammanhang endast en av flera andra identifikationer som bestämmer röstandet. Partiidentifikationen kan troligen förstärka andra identifikationer. I Frankrike har man funnit att den franske väljaren är mycket mindre identifierad med visst parti än de amerikanska väljarna är med sina partier. De identifikationer som finns bland franska väljare till partier i Frankrike är mycket vaga och instabila. Här har vi troligen att göra med faktorer som påverkas av att vi i Frankrike har en annan politisk kultur.²³

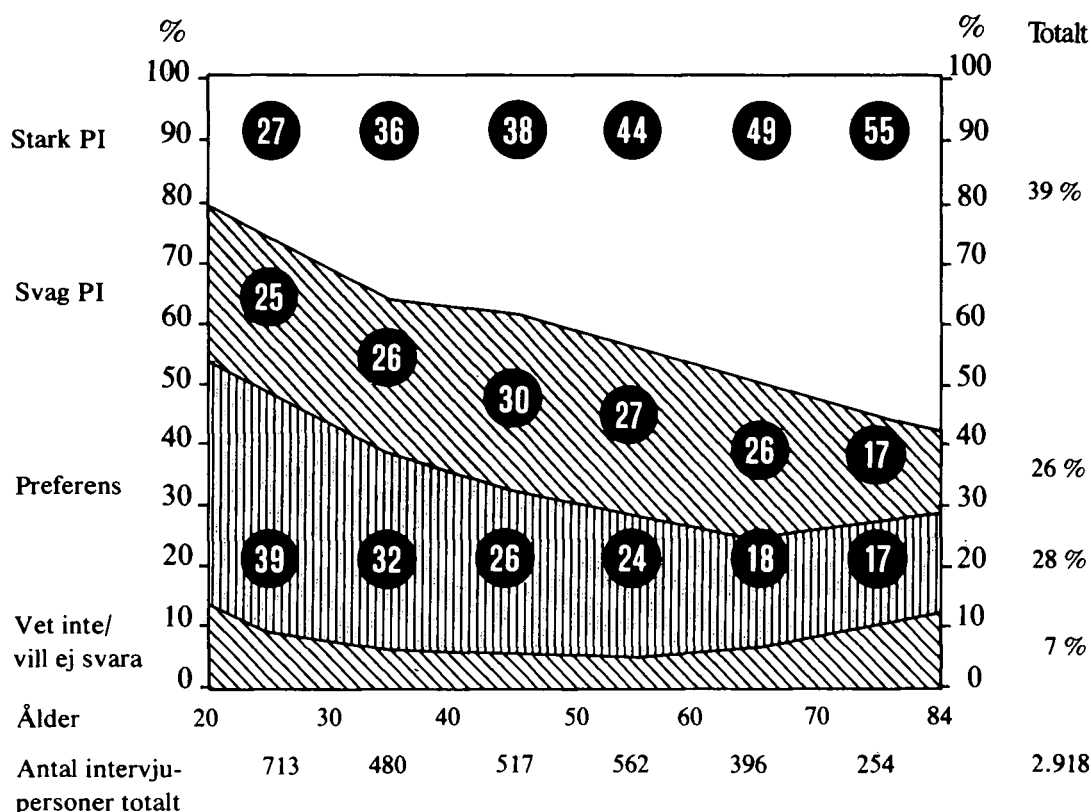
I Sverige är totalt 65 % partiidentifierade (se diagram 1), av vilka 39 procentenheter är starkt partiidentifierade. Denna grupp utgör de olika partiernas kärngrupper. Av diagram 1 framgår även, att andelen partiidentifierade ökar starkt med stigande ålder.²⁴ Den högsta andelen partiidentifierade finner vi kring 60–70 år, varefter den avtar mycket litet. Omkring femtio procent deklarerar partiidentifikation bland de unga väljarna, medan för väljare över 40 år man når andelar av 70 % och mer.

De unga väljarna är fördelade tämligen jämt över "stark" och "svag" partiidentifikation. Andelen med svag partiidentifikation håller sig därefter i stort sett konstant över åldersklasser. Starkt partiidentifierade är den grupp som ökar mest och bidrar till att hela gruppen partiidentifierade ökar över åldrarna.

Diagram 1

Partiidentifikation och ålder. Procentuell andel med stark respektive svag partiidentifikation,

enbart partipreferens samt vet inte/vill ej svara fördelade på åldersklasser.



Partiidentifikationen inte endast ökar över åldrarna, den befästs även, blir relativt starkare. Tittar man på åldersklasserna inom intervallet 20–30 år skall man notera samma omständighet där. Den svaga partiidentifikationen ökar inte nämnvärt från värdet för förstagångsväljaren, medan den starka partiidentifikationen ökar. Särskilt stark är denna ökning efter 25 års ålder. Före denna ålder är andelen starkt partiidentifierade 21–23 %, medan den för åldrarna över aldrig understiger 30 %!

Vad beror denna språngartade ökning i andelen partiidentifierade mellan 24 och 25 år? Har det första tillfället, då man har möjlighet att lägga sin röst för ett visst parti, avgörande betydelse för en persons partiidentifikation?

Vi skall i några kommande analyser se på ålderseffekter för variabeln partiidentifikation med kontroll för intresse av politik samt några kun-

skafrågor. Dessutom när man beslöt sig för att rösta på ett visst parti samt hur mycket man bryr sig om valutgången. I tabell 19 återges bl a partiidentifikationen på åldersklasser för de som uttryckt sig vara mycket eller inte alls intresserade av politik.

De unga väljarna skiljer sig från äldre väljarna, då de bland de icke-identifierade har en stor andel som är mycket intresserade av politik. Man kanske inte skall dra allt för vittgående slutsatser, då de absoluta talen är låga, men tendensen får anses vara klar. Dessa icke partiidentifierade med mycket stort politiskt intresse kan efter ett eller två val tänkas tillhöra de partiidentifierades krets. Man har ännu inte "stelnat". Skillnaden kan kanske även uttrycka en skillnad i formell skolutbildning.

Bland de som inte alls är intresserade av politik finner vi också något av intresse. Partiidenti-

fikationen uppgår till så hög andel hos åldersklassen 20–30 år som 33 %. Var tredje som säger sig inte alls vara intresserade av politik är alltså partiidentifierade i denna åldersklass och de flesta av dessa starkt. Inte nog med detta: partiidentifikationen ökar med ökande ålder nära nog med samma takt som för åldrarna i allmänhet. Partiidentifikationen ökar och förstärks all-

så över åldrarna även för dem som inte alls är politiskt intresserade. Sambandet partiidentifikation–intresse för politik är inte så starkt som man skulle kunna anta. Särskilt gäller detta de unga väljarna.

När vi studerar kunskaperna om det politiska systemet för olika åldersgrupper med kontroll för partiidentifikation framkommer även här en

Tabell 19

Partiidentifikation och intresse för och kunskap om politik, tidpunkt för partival samt concern om valutgång.

	Ålder						Totalt %	N
	20–30	31–40	41–50	51–60	61–70	71–84		
Andel "mycket intresserad av politik" som är partiidentifierade	62	70	82	84	83	85	78	300
är inte partiiden.	38	30	16	14	9	15	20	
Andel "inte alls intresserad av politik" som är partiidentifierade	33	45	36	54	55	61	46	318
är inte partiiden.	60	48	53	39	38	29	46	
Andel "känner till grundlagsändringar" som är partiidentifierade	(48) ¹ 56	64	68	72	77	75	67	2289
är inte partiiden. (47) ¹	40	31	27	23	20	23	29	
Andel "känner till regeringspartiet" som är partiidentifierade	(48) ¹ 55	66	71	70	80	84	68	1577
är inte partiiden. (48) ¹	41	29	26	25	17	25	28	
Andel "visste sedan länge vilket parti rösta på" som är partiidentifierade	(62) ¹ 60	74	78	80	84	80	77	2080
är inte partiiden. (31) ¹	26	24	19	17	13	17	20	
Andel "concern om valutgången" som är partiidentifierade	(55) ¹ 61	73	77	78	83	84	74	2223
är inte partiiden. (40) ¹	34	24	19	18	14	14	22	

¹ åldersklassen 20–24 år.

klar skillnad över åldersklasserna. Särskilt markant är detta för åldrarna under 25 år, varför denna grupp vid tabellredovisningen på föregående sida särredovisas.

Att andelen partiidentifierade ökar över åldersklasserna är naturligt mot bakgrund av vad vi förut redovisat rörande sambandet partiidentifikation och ålder. Vad som emellertid hör noteras, är den lilla skillnad i kunskaper mellan de partiidentifierade och icke-identifierade i åldersgruppen 20–24 år. Att vara partiidentifierad i denna ålder betyder verkligen inte att man har överlägsna politiska kunskaper eller intresse för politik!

Man kan a priori utgå ifrån att den som känner sig identifierad med ett visst parti även i god tid före valdagen vet hur han skall lägga sin röst. Att man emellertid inte behöver lägga sin röst på det parti man är identifierad med visar många undersökningar. Vad vi närmast är intresserade av är om man kan förmärka några skillnader över åldrarna i detta avseende. Har man som partiidentifierad tidigt bestämt sig för vilket parti man skall rösta på? Hur mån är man om valets utgång som partiidentifierad och icke-partiidentifierad?

I tabell 19 redovisas fördelningen för dem som ovan svarat, att de visste sedan länge hur de skulle rösta. I tabellen märks en klar skillnad över åldrarna som vi funnit motsvarigheter till i det föregående. De yngre icke-identifierade svarar för en tredjedel i åldern 20–24 år av de som sedan länge vetat hur de skulle rösta. Därefter avtar andelen mycket snabbt över åldersklasserna, för att redan i åldersklassen 41–50 år vara nere i 19 %. Som ung väljare kan man alltså mycket väl vara medveten om hur man skall lägga sin röst på valdagen redan mycket tidigt. Detta utan att vara direkt partiidentifierad. Men när man väl lagt sin röst en gång eller två tillhör man med stor säkerhet de partiidentifierades samling.

Av tabell 19 framgår, att nära tre fjärdedelar av dem som personligen bryr sig mycket om valutgången är partiidentifierade starkt eller svagt. Hos dem som anser, att valutgången inte spelar så stor roll, är de partiidentifierade i minoritet. Tittar vi på de olika åldersklasserna för den kategori som bryr sig mycket om valutgången, erhålles följande resultat.

De unga väljarna bryr sig till större delen än äldre mycket om valutgången, om de inte är partiidentifierade. I åldrarna 20–24 år uppmättes 40 %, vilken andel skall jämföras med motsvarande

för partiidentifierade: 55 %. Differensen är här endast 15 procentenheter mot 52 totalt.

Våra analyser hittills har visat, att unga väljare, och då särskilt de under 25 år, kan ha ett stort politiskt intresse, goda kunskaper om det politiska systemet, tidigt veta vilket parti de skall rösta på samt personligen mycket bry sig om valutgången, vilket senare pekar på ett politiskt engagemang, trots att man inte är partiidentifierad starkt eller svagt. Vilka dessa ungdomsgrupper är, vad som konstituerar dem, skall vi inte undersöka närmare i detta sammanhang. Det primära intresset för oss här är att utröna om åldersskillnader finns i olika hänseenden. Kvar står, mot teorin att partiidentifikationen är mycket persistent från val till val, att det parti som kan fånga upp dessa unga väljare, helst bör göra detta före tjugofemårsåldern. Efter trettioårsåldern, i vilket fall som helst, är möjligheterna att partiidentifiera några nya årskullar betydligt mindre.

Slutsatser

Fanns det då åldersskillnader för de variabler vi analyserat i det föregående med ålder som oberoende variabel? Nej inte generellt, men för vissa variabler finns differenser.

Om vi börjar med de variabler som vi anser representerar mera manifesta yttringar av politiskt beteende kan vi i stort finna följande. När det gäller massmediaexponering och kunskaper om det politiska systemet kunde vi finna en skillnad i värden mellan de unga väljarna och övriga. Likaså när det gällde de flesta mått genom vilka vi mätte politisk participation och vissa åsiktsfrågor, även om skillnaderna inte framstod som så tydliga här. Vad avser deltagande i politiska samtal och diskussioner finns det en skillnad mellan yngre väljare och övriga.

Övergår vi till de mått som mera mäter attityder, är skillnaderna mellan de unga och de äldre väljarna inte så framträdande med ett par undantag. Intresset för politik är relativt konstant över åldersklasserna likaså politiskt engagemang. Vid mätning av vänster-höger-attityder hos väljarna framkommer inga klara trender åt vare sig det ena eller andra hållet. Moralfrågorna liksom klassidentifikationsfrågorna uppvisa dock klara differenser över åldersklasserna, där de yngre skiljer sig från övriga, medan däremot efficacyfrågorna inte gav något klart utslag över åldersklasserna. Partiidentifikationen slutligen uppvisar en kontinuerlig tillväxt över åldrarna.

Vi har alltså funnit, att det finns åldersskillnader för vissa av de variabler vi analyserat med ålder som oberoende variabel. Men vilket av de olika åldersbegrepp som vi definierade i det första kapitlet är det som väsentligen "orsakat" dessa skillnader? Är det åldern i sig, eller är det betydelsen av att tillhöra en viss kohort? Alltså att ha varit objekt för och blivit påverkad av vissa sociala och politiska händelser i en för individen mottaglig ålder som påverkat kohorten. Eller är det skillnader som definieras av att de unga väljarna befinner sig i en fas av en livscykel, av en politisk livscykel, som de äldre väljarna redan passerat, vilket kan påverka det politiska beteendet och de politiska attityderna på ett för denna grupp specifikt sätt?

Vi skall inte nu fördjupa oss i försök till lösningar, hypotesbildning eller modellresonemang i anslutning till det ovan anförda. Vi skall i det här sammanhanget endast peka på den komplexa mätningssituation man hamnar i när man söker operationalisera begreppen för dessa syften. De skillnader som vi kan påvisa i dag, inom olika åldersklasser, är skillnader som kanske försvunnit, förstärkts eller ser likadana ut om vi mäter dem för motsvarande åldersklasser om 20–30 år. Om vi t.ex. mäter röstningsbenägenheten vid olika åldrar, så kan denna röstningsbenägenhet vara påverkad av tiden och dess olika händelser i förflutet, närvarande och kommande tid. Det fordrar en speciell undersökningsdesign för att komma åt alla tre tidernas inflytande och framför allt att kunna skilja dem åt vad man avser effekterna. Kohortanalysen är ett sådant instrument, men ännu har ingen kohortanalys i egentlig mening gjorts på det område vi här behandlar. "Semi-kohort-analyser" har genomförts, men dessa är mycket sparsamt förekommande och behandlar endast några få variabler.²⁵

Vad vi egentligen kan säga på nuvarande stadium är, att i stället för att skriva "väljare i åldern 20–30 tenderar att..." borde vi skriva: "vid undersökningstillfället 1968 visade det sig att väljarna i åldern 20–30 år tenderade att...". Det finns troligen en Zeitgeistaspekt på alla politiska företeelser som vi mäter genom surveyundersökningar. Men hur stark den är, hur den påverkar väljarna och vilka väljare den påverkar starkast, är naturligen ytterst svårt att mäta. Studera till exempel följande serie av procentandelar som återger andelen amerikanska väljare som uppger sig vara starkt partiidentifierade till något av de två stora amerikanska partierna vid tiden för fyra olika presidentval:

Partiidentifikation	År			
	1952	1960	1968	1972
Stark, demokrat	22 %	21 %	20 %	15 %
Stark, republikan	13 %	14 %	10 %	11 %

Andelen starkt partiidentifierade har minskat starkt för båda partierna. 1952 hade de två partierna tillsammans 35 procent starkt partiidentifierade, 1972 endast 26 procent. Vad kan detta bero på? Man har nämnt de sociala och politiska faktorer som rått under 60-talet i USA och vilka har sina rötter i 50-talet: civil-right-rörelsen, drugculture, proteströrelsen mot Vietnamkriget osv.²⁷ Man kan naturligtvis rada upp tänkbara förklaringar av detta slag att operationalisera och mäta blir svårare.

Vi skall inte gå längre här. Vad som dock i alla sammanhang av ovan skisserade slag är väsentligt och betydelsefullt, oavsett om vi räknar med påverkan på längre eller kortare sikt, är den process genom vilken de politiska kunskaperna, det politiska beteendet och de politiska attityderna och värderingarna överförs från generation till generation, från kohort till kohort eller mellan kohorter. Eisenstadt anför i sin numera klassiska bok *From Generation to Generation* följande, vilket kan utgöra en lämplig avslutning på denna uppsats om ålder och politik:

"One of the main tasks facing every society and social system, is to provide for the perpetuation of its own structure, norms, values, etc., in spite of the changes continuously wrought in its composition by deaths and births. For this reason the individual's passage through different stages is not only his private concern, but a matter of crucial importance to the whole social system, emphasizing the potential dangers of discontinuity and disruption, and every moment of his life, not only performs given roles and interacts with other people, but is also obliged to ensure some degree of continuity of the social system through this performance."²⁸

Noter

¹ Databasen för uppsatsen har erhållits genom en intervjuundersökning som genomfördes i anslutning till andrakammarvalet 1968 i samarbete med Statistiska centralbyrån. Dess utredningsinstitut utförde fältarbetet med intervjuer samt tog fram urvalet av intervjupersoner tillsammans med en del registerdata om dessa. Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet har haft ansvaret för undersökningens allmänna planläggning, utarbetandet av intervjuformulär samt intervjumaterialets bearbetning och redovisning. Vid statsvetenskapliga institutionen har denna del utförts av en projektgrupp un-

der ledning av professor Bo Särilvik. Inom projektets ram har hittills genererats två doktorsavhandlingar, Holmberg, Sören, "Riksdagen representerar svenska folket", Lund 1974, och Petersson, Olof, *Change in Swedish Political Behavior*, Lund 1975, samt två licentiatavhandlingar, Georgsson, Åke, *Den unge väljaren och politiken* samt Oscarsson, Vilgot, *Politiskt deltagande, båda statsvetenskapliga institutionen 1973 respektive 1974*. Angående undersökningsplan för valundersökningen 1968, vilken har lämnat material till den här presenterade uppsatsen, skall här endast refereras till den rapport från intervjuundersökning som ingår i Sveriges officiella statistik, *Riksdagsmannavalen 1965-1968*. *Riksdagsmannavalen 1965-1968*, SOS, del 2. Förstakammarvalen 1965-1969. *Specialundersökningar*, Statistiska centralbyrån, Stockholm 1970, sid. 70-74, däri presenteras även urvalet, samt en kortare bortfallsanalys genomförs. Gemensamt för alla projektrapporter och avhandlingar kommer senare en urvalsbeskrivning för hela undersökningsperioden att presenteras.

² Tingsten, H., *Political Behavior. Studies in Election Statistics*. The Bedminster Press, Totowa, New Jersey 1963, sid. 79.

³ Lipset, S.M., *Political Man. The Social Bases of Politics*. New York 1960, sid. 221. Som exempel på andra undersökningar som uppvisa ålderskillnader kan nämnas Campbell, A., Converse, P.E., Miller, W.E., Stokes, D.E., *The American Voter*. John Wiley & Sons, New York 1960, sid. 494, Valen, H., Katz, D., *Political Parties in Norway*. Universitetsförlaget, Oslo 1964, sid. 157 samt Butler, E., Stokes, D., *Political Change in Britain Forces, Shaping Electoral Choice*, McMillan, London 1969, sid. 55.

⁴ Campbell, A., *Social and Psychological Determinants of Voting Behavior*, Donahue, W., Tibbitts, C., *Politics of Age*, Ann Arbor 1962 återgivet i Leether, H.J., *Problems of Aging, Sociological and Social Psychological Perspective*, Dickenson Publishing Company Belmont, California 1967, sid. 108 f. Man fann vid denna undersökning, att äldre personer i allmänhet kunde stödja det av Kennedyadministrationen kring 1962 framförda socialpolitiska program, vilket behandlade full sysselsättning samt "medical care" till lågt pris. Däremot hade de äldre mindre förståelse för de delar av programmet som handlade om lika rättigheter åt färgade samt utbyggnadsprogram för skolor. Detta skulle alltså peka på, menar Campbell, att människor intar olika politiska positioner, beroende på sin livssituation just då. För en diskussion om ålder och vänster-höger-attityder, se Holmberg, S., a.a sid. 115 ff.

⁵ Man har fört fram hypotesen, att med högre ålder följer en obenägenhet till att ta ställning i politiska frågor, att ha en åsikt, att engagera sig politiskt. Se Back, K.W., *Communication in the Interview and the Disengaged Respondent*, *Public Opinion Quarterly*, vol. 30, 1966, sid. 385-398. Norval Glenn har prövat denna hypotes på amerikanska opinionsundersökningen, men ej funnit belägg för den framförda hypotesen. Se Glenn, N.D., *Aging, Disengagement and Opinionation*, *Public Opinion Quarterly*, vol. 33, 1969, sid. 18-33.

⁶ Eisenstadt, S.N., *From Generation to Generation. Age Groups and Social Structure*. The Free Press, New York 1964, sid. 21 f.

⁷ Berelson, B.R., Lazarsfeld, P.F., McPhee, W.N., *Voting. A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*. The University of Chicago Press, Chicago 1954, sid. 59-61.

⁸ Cambell-Converse-Miller-Stokes, a.a., sid. 153-156.

⁹ Den mest kände av dessa sociologer var Karl Mannheim, som i en essay kallad *Das Problem der Generationen*, 1928, förde fram och definierade begreppet generation. Mannheim menade, att på samma sätt som personers beteenden och attityder kan vara olika som en konsekvens av att de tillhör olika strata i samhället, t ex en viss social klass, så skilde sig personer åt i nämnda avseenden även på grund av att de tillhörde olika generationer. Mannheim, K., *The Problem of Generation* återgivet i Kechemeti, P., (ed.), *Essays on the Sociology of Knowledge*, Routledge and Kegan Paul, London 1952, sid. 288-311. I en bok utkommen ungefär 20 år efter Mannheims, tar den tysk-amerikanske sociologen Herberle upp generationsbegreppet. Han återger i denna bok Mannheims essay från 1928 och kommenterar densamma. Herberle talar inte, som Mannheim, om generationer i allmänhet, utan specifikt om politiska generationer. I kapitlet *The problem of political generations* anför han, att begreppet politisk generation bör definieras som individer av ungefär samma ålder, som har delat, vid samma ålder, vissa politiskt relevanta erfarenheter. Se Herberle, R., *Social Movements*. Appleton-Centery-Crofts, New York 1951, sid. 121-123.

¹⁰ Cambell-Converse-Miller-Stokes, 1960, sid. 153-156.

¹¹ Rintala, M., *Three Generations: The Extreme Right Wing in Finnish Politics*. Indiana University Press, Indiana 1962, sid. 13-27.

¹² Riley, M.W., Johnson, M., Foner, A., *Aging and Society*, Vol. III, *A Sociology of Age Stratification*. Russel Sage Foundation, New York, 1972, sid. 9. Kohorten kan användas som ett analysinstrument för undersökning av politiska beteenden och attityder i ett dynamiskt förlopp. Den förste som skrev den mera utförliga beskrivningen av innebörden av begreppet kohort samt användandet av det i analyser var Ryder, N., *The Cohort as a Concept in the Study of Social Change*. *American Sociological Review*, Vol. 30. Mer eller mindre elaborerade kohortanalyser har företagits av Evan, W.M., *Cohort Analysis of Survey Data: A Procedure for Studying Long-Term Opinion Change*. *Public Opinion Quarterly*, Vol. 23, 1959, Crittenden, J., *Aging and Political Affiliation*, *Public Opinion Quarterly*, Vol. 26, 1962, Crittenden, J., *Aging and Political Participation*. *Public Opinion Quarterly*, Vol. 27, 1963, Butler-Stokes, 1969, sid. 50, 263-274.

¹³ Som en intressant synpunkt i anslutning till detta kan anföras vad Benney, M., Gray, A.P. samt Pear, R.M. anför i *How People Vote, A Study of Electoral Behavior in Greenwich*. Routledge & Kegan, Paul, London, 1956. I anslutning till en tabell, som visar hur olika åldrar och socioekonomiska grupper röstade 1950 inom valkretsen Greenwich, skriver författarna: "In each class, the young voted Labour more often and Conservative less often than old. But this difference is only slight among the middle class; it is very strong among the working class. This suggests that the contrast is not simply due to the psychological changes produced by growing older. Per-

haps it may stem from the historical differences in experiences between the generations. The Labour Party is still a comparative newcomer to the political scene. A man of Mr. Churchill's age who had lived in Greenwich all his life would have reached middle age and have voted four General Elections, before he ever had a chance to vote for a Labour candidate." A.a. sid. 106.

¹⁴ Butler-Stokes, a.a. sid. 44–64.

¹⁵ Livcykeln kan därtill gestalta sig olika för olika kohorter beroende på sådana förhållanden som att lagstiftning ändras, vissa sedvanor och traditioner försvinner osv.

¹⁶ I The American Voter visar Campbell et al, att den starkaste ökningen av andelen röstande av valmanskåren i USA sker upp till trettioårsåldern, (Camp-

bell-Converse-Miller-Stokes, a.a. sid. 493–498). Henry Valen och Daniel Katz anför i Political Parties in Norway följande: "The critical point for strong identifications seem to be reached by age 30. The average Norwegian is more concerned with interest of a personal character as a young man and then becomes involved in political affairs as he takes on the roles of taxpayer, parent, and community member." (Valen-Katz, a.a. sid. 211–212).

¹³ Jämför Särllvik, B., Socio-Economic Prediction of Voting Behavior, Paper prepared for the Third International Conference of the USA Research Committee on Political Sociology, 1968, sid. 10.

¹⁸ När bestämde den unge väljaren vilket parti han skulle rösta på? Procentuell fördelning för intervjuade inom åldersskiktet 20–30 år.

*När bestämde den unge väljaren vilket parti han skulle rösta på?
Procentuell fördelning för intervjuade inom åldersskiktet 20–30 år.*

Ålder	20–21	22–24	25–26	27–28	29–30	Totalt 20–30 år
Sista veckan	23	24	20	18	21	22
Tidigare under sommar eller höst	29	18	12	17	14	18
Sedan länge vetat hur rösta	48	58	68	65	65	60
Procent totalt	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Antal intervju-personer totalt	106	223	117	114	88	648

¹⁹ Särllvik, B., Skiljelinjer i valmanskåren, Statsvetenskaplig tidskrift 1965: 2–3, sid. 141–183. Se även Särllvik, B., Electoral Behavior in the Swedish Multiparty System. Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet, 1970.

²⁰ Särllvik, B., a.a. 1965.

²¹ Campbell-Converse-Miller-Stokes, 1960, sid. 120–125, Särllvik, B., 1970, sid. 170–180 samt Valen, Katz, a.a. sid. 187–218.

²² Valen, H., Martinussen, W., Velgere og politiske frontlinjer, Stemmegivning og stridsspørsmål 1957–1969. Gyldendal, Norsk Forlag, Oslo 1972, sid. 324–326.

²³ Cambell, A., Converse, P.E., Miller, W.E., Stokes, D.E., Election and the Political Order, John Wiley and Sons, Inc., New York 1966, sid. 269–291. Även Särllvik, B., 1970.

²⁴ Med "partipreferns" menar vi i diagram 1 de som inte uttryckt partiidentifikation explicit. Man kan även kalla dem för "icke partiidentifierade". I amerikansk litteratur benämndes de ofta "leaners".

²⁵ Jämför partiidentifikationen för åldersklasserna inom intervallet 20–30 år: Partiidentifikation och ålder. Procentuell fördelning på åldersklasser i intervallet 20 till 30 år.

²⁶ För exempel på genomförda semi-kohortanalyser se forskare omnämnda i not 12.

²⁷ Uppgifter förmedlade av professor Warren Miller, University of Michigan, vid föreläsning på statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet, april 1973.

²⁸ Eisenstadt, S.N., a.a. sid. 24–25.

Översikter och meddelanden

Några synpunkter på begreppet politisk planering.

1. Inledning

Medan skandinavisk statsvetenskap hittills i ganska liten utsträckning tagit upp problem kring politisk planering, finns det en mycket omfattande litteratur i andra västländer. Sålunda redovisar en nyutkommen bibliografi inte mindre än 1771 nummer varav 34 handböcker och bibliografier (Buse–Dewitz 1974). Det finns särskild anledning att nämna den västtyska planeringslitteraturen, som är både omfattande och mångsidig.

Det finns självfallet också en sovjetisk och östeuropeisk planeringsdiskussion av betydande omfång. Trots att den med stor sannolikhet har mycket att erbjuda en analys av begreppet politisk planering – den västeuropeiska planeringsdebatten har ju hela tiden förts mot bakgrund av den faktiska sovjetiska planeringen – ska den inte tas upp i detta sammanhang (jfr Friedmann–Hudson 1974:2). Detsamma gäller denna litteraturs kritik av västeuropeisk planeringsforskning.

1.1 Problemställning

Som alla andra företeelser kan politisk planering analyseras på flera plan. På empiriskt plan gäller analysen svaret på frågan: vad *är* planering? eller: *varför* är planering som den är? Normativt plan söker svaret på frågan: vad *bör* planering vara? Målsättning i denna uppsats är att undersöka ett deskriptivt planeringsbegrepp.

När man i litteraturen söker finna en precisering av begreppet politisk planering, når man snart till resultatet, att det mesta kring planeringsfenomenet är på ett eller annat sätt kontroversiellt. Det gäller också anta-

gandet att politisk planering kan uppfattas som en särskild form av politisk process, som kan särskiljas från andra politiska processer. Hur som helst: detta antagande kommer att bilda startpunkt för denna framställning.

Även om man skulle nå fram till en definition av begreppet planering, som vore någorlunda acceptabel för planeringspraktiker och forskare. så har man självfallet inte därmed löst planeringens eller planeringsforskningens fundamentala problem. Vad man möjligen kan bidra till är att erbjuda ett något fastare underlag för en fortsatt analys i den meningen, att man åtminstone har angett analysobjektet.

Det är lätt att instämma i påståendet, att planeringsforskningen har angelägnare uppgifter än att åstadkomma begreppsdefinitioner. Det finns ett otal intressanta problemställningar att undersöka (jfr t.ex. problemkatalogerna hos Arndt 1968:passim och Friedmann 1967:25ff). Ämnet kräver en vid orientering: planeringsprocessen måste studeras i sitt sociala sammanhang, varför en planeringsteori fordrar en teori om det samhälle, i vilket det planeras (Tenbrück/1967/:93). Bland ambitiösa forskningsuppgifter har man nämnt försöken att bestämma vilka funktioner planeringen har i det moderna samhället (jfr Ronge-Schmieg 1971:24, 1973:14, Friedmann 1973:XIV).

Man kan med all rätt hävda, att det är svårt att analysera planeringens funktion om man inte har klart för sig vad planering egentligen är. Dessutom möter okunnighet på denna punkt problem på andra nivåer.:

How does one evaluate a phenomenon when there is little agreement about what it is ? How can one say that planning is good or bad or in between when there are no accepted criteria for determining degrees of success or failure ? (Wildavsky 1973:128)

Det finns visserligen författare som menar, att frågan om vad planering är inte är kontroversiell (Ronge 1971:138f), men då återstår uppgiften att presentera

detta icke-kontroversiella planeringsbegrepp. Ett annat argument mot begreppspreciseringar är, att det inte spelar någon större roll hur man definierar ett begrepp. Den ståndpunkten är emellertid ytterst tveksam. Det förefaller snarare befogat att framhålla, hur oerhört väsentligt valet av definition är. Det har nämligen effekter inte bara på den efterföljande analysen utan också på den sociala verkligheten; t.ex. genom att begreppet kan komma att fungera som legitimation för bestämda sociala förhållanden.

Detta paper har till uppgift att:

- presentera i litteraturen vanligen förekommande kriterier på politisk planering.
- diskutera vilka effekter val av det ena eller andra kriteriet kan ha på analysen och verkligheten.
- försöka rekonstruera ett planeringsbegrepp.

Som en biprodukt av framställningen erhålles information om något av den väldiga litteratur, som under de sista decennierna publicerats om ämnet politisk planering. Någon systematisk genomgång av litteraturen med försök till mera genomgående klassificeringsförsök är dock inte aktuell här.

1.2 Analysnivåer

Ett och samma politiska fenomen kan oftast analyseras på flera olika nivåer inom ett analysplan; i det aktuella fallet deskriptivt plan. Var kan man finna en nivåindelning som lämpar sig som analysinstrument för begreppet politisk planering? Här ska göras ett försök att anknyta till det paradigm, som skapats av strukturfunktionalisten Gabriel A. Almond. (jfr Almond-Powell 1966).

Det analyschema som Almond arbetar med omfattar tre nivåer: *funktion* (som är de objektiva, systemfundamentala konsekvenserna av mänskligt handlande), *struktur* (som är det mönster som dessa handlingar kan sägas bilda) och *stil* (som är det sätt på vilket en struktur, t.ex. en organisation, utför de handlingar vars effekter kan ha funktioner). Man har använt liknande nivåer för planeringsanalys tidigare. Sålunda studerar Naschold planeringssystem på genetisk (uppkomst och utveckling -som inte har någon motsvarighet hos Almond), strukturell och funktionell nivå (Naschold 1972: 16ff).

Almond intresserar sig framför allt för den funktionella nivån, som han differentierar på en rad delnivåer med olika funktionstyper. Hela detta relativt komplicerade schema finns det dock ingen anledning att använda i detta sammanhang. För att nå fram till en grov klassificering kan det vara fullt tillräckligt att anknyta till de tre nivåerna funktion, struktur och stil, som de definierats ovan.

Som utgångspunkt för analysen har redan stipulerats, att planering är en process (=ett antal aktiviteter med utsträckning i tiden). Dessa aktiviteter kan beskrivas på de tre strukturfunktionalistiska analysnivåerna, vilket konkret innebär, att följande typdefinitioner erhålles:

- planering är en process som har *funktionen A*
- planering är en process som ombesörjs av *strukturen B*
- planering är en process som karakteriseras av *stil*-egenskaperna C och D

Två problem måste nämnas i detta sammanhang. Det första är, att funktioner kan gälla flera nivåer: aktiviteter kan vara funktionella, dysfunktionella eller neutrala i relation till exempletvis planeringsorganisationen, det politiska systemet eller samhället. En aktivitet som är funktionell för planeringsorganisationen kan mycket väl vara dysfunktionell för samhället. Detta medför naturligtvis operationella problem, när man ska försöka avgöra vad som är en funktion. Det andra problemet är, att planeringsprocesser ofta definieras på flera analysnivåer samtidigt, såsom i följande exempel:

- planering är en process som har *funktionen A*, ombesörjs av *strukturen B* och har *stil*-egenskaperna C och D.

1.3 Tillvägagångssätt

Av de tre problemställningar som ska tas upp i denna uppsats erbjuder de två första, nämligen presentation av planeringskriterier och diskussion av kriteriers effekter, inte så betydande metodiska problem. När det gäller kriterierna finns förstas ett besvärligt urvalsproblem: är det verkligen representativa kriterier som tagits med? Svaret på den frågan kan här bara bli: förhoppningsvis. Någon systematisk genomgång är ju inte avsedd. Beträffande effekterna föreligger svårigheter av närmast källkritisk art. Diskussionen av effekter förekommer dels i positiv dels i negativ version. Det betyder oftast att negativa effekter av ett visst planeringskriterium främst diskuteras av författare som inte önskar använda sig av kriteriet i fråga. Eftersom målsättningen i denna uppsats främst är att få till stånd en diskussion av möjliga effekter, spelar detta mindre roll.

Mera problematisk är emellertid den tredje problemställningen: rekonstruktion av planeringsbegreppet. Vad betyder det? Det ligger överhuvudtaget något dubiöst över samhällsvetenskapliga rekonstruktionsförsök. Vad är det man rekonstruerar? Det finns många problem kring en sådan aktivitet, varav ett mycket väsentligt framhålls av Lenk:

''Die Einheit des Planbegriffs'' wird jedoch weiterhin beschworen- trotz aller Kennzeichenpluralität. Die meisten Planungstheorien oder terminologischen Vor-

überlegungen gehen in der Tat nach dem traditionellen (aber wissenschaftstheoretisch überholten) Muster von "Was-ist?"-Fragen ("Was ist Planung?") aus und versuchen durch eine an den Anfang gestellte mehr oder minder (meist minder) präzise Definition, das Wesentliche, das Charakteristische, die "Natur" des Planens oder der Planung zu Erfassen. In dem essentialistischen Vorgehen steckt unübersehbar noch ein Rest von überholtem Begriffsrealismus, eine semantische Generalisierungstendenz magischer Herkunft /---/. Mit dem Begriff, mit dem Ausdruck und seiner Präzisierung meint man, auch etwas von dem Begriff Bezeichnetes schon "in den Griff bekommen zu haben". (Lenk 1972: 7f).

Det finns ingen som helst orsak att anknyta till någon begrepps metafysisk avart. Definitioner av den typ som här är aktuell är instrument för analys av problem; inte absolut sann kunskap om verkligheten (Lenk 1972:85, jfr Dror 1971:1). Eftersom rekonstruktionen ska företas med planeringslitteraturen som material, kommer resultatet inte att bli en empirisk utan en nominell definition, som ska värderas efter sin analytiska ändamålsenlighet.

Nu bör den aktuella planeringslitteraturen inte helt sakna verklighetsanknytning. Det ska också framhållas, att den är av betydande omfång och att den sträcker sig över många samhällsvetenskapliga discipliner. Det sistnämnda förhållandet orsakar också problem. Det är knappast ägnat att förvåna, om termen planering inom olika områden används för att beteckna olika fenomen. (jfr Lompe 1971:25f, 28ff, Rieger 1967: passim, Petersen 1966:130ff, Dror 1971:102ff, Malm 1975:7ff). Något av den väldiga spännvidden i användningen av begreppet planering kan illustreras av följande citat:

Es wurde gezeigt, daß der Gegenstandsbereich der Planungskonzepts vom Verhalten der Ratte im Labyrinth bis zur Regierung in der Krise reicht, Zeiträume von Sekunden bis Jahrzehnte umschließt, von den nach Außen hin unsichtbaren Vorgängen im Innern eines Individuums bis zur Lenkung ganzer Staatswesen. (Rieger 1967:29)

Att planeringsbegreppen är situationsbundna är ganska självklart. Planeringsteoretiker i olika situationer har haft olika problem att ta ställning till (jfr Friedmann 1973:2ff, Friedmann - Hudson 1974:5ff, Østerud 1972:9ff):

Each new definitional effort can be seen as an attempt to find a meaning for planning that fits a turbulent social reality; another step in a series of successive conceptual approximations. (Godschalk 1974:3)

Nästa fråga är om det verkligen kan vara meningsfullt att utgå från denna väldiga bredd? Vore det inte förnuftigare att koncentrera analysen till en viss form av planering under en viss period? Fördelen med ett sådant tillvägagångssätt kunde vara, att situationspro-

blemet i någon mån reducerades. Ett argument för en bredare litteraturgenomgång är, att arbeten från andra discipliner än den egna ofta kan vara mycket värdefulla genom att fästa uppmärksamheten på företeelser, vilka inte är omedelbart uppenbara ur den egna synvinkeln. Vad man här har att arbeta med är närmast analogöverföringar från ett område till ett annat. Det gäller att inte överdriva analogiresonemangen utan att sluta vid den punkt där man fått ut den optimala effekten.

Som en sammanfattning av problemet bredd kontra koncentration kan man säga, att det just när det gäller planering finns mycken värdefull kunskap att hämta från ett tvärdisciplinärt arbetssätt (jfr Faludi 1973:2f, Davidoff-Reiner /1962/:11). Till detta bidrar säkert litteraturens markant tvärvetenskapliga orientering. Därmed är det på intet sätt sagt, att planeringsprocesser inom olika områden är identiska med varandra (jfr Leys 1969:255ff).

Vad kan man ställa för formella krav på ett planeringsbegrepp? För det första ska begreppet vara så omfattande, att det inkluderar så många som möjligt av de fenomen som brukar kallas planering. För det andra ska det vara diskriminerande i den meningen, att det ska kunna särskilja planering från närbesläktade fenomen. (jfr Rieger 1967:27, Dror 1971:102f).

Fortsättningen är emellertid inte lika enkel. Hur ska man kunna tillgodose dessa krav? En utväg som diskuterats är att göra begreppet relativt abstrakt, så att man inte redan från början binder analysen till någon speciell form av planering. Därefter kan man ge detta allmänt formulerade begrepp ytterligare bestämmingar för att småningom komma fram till en differentiering på ett antal typprocesser. Vid varje konkret planeringsanalys måste man kunna precisera vilken typ av planeringsprocess, som man har som analysobjekt (jfr Branch 1961: 198). Planeringstypologier av den typ som här avses finns det åtskilliga i litteraturen (för en synnerligen väl utbyggd sådan se Friedmann 1967).

Nu återstår en rad besvärliga metodproblem av närmast teknisk art. Hur ska man nå fram till en generell planeringsdefinition? Malm föreslår följande tillvägagångssätt, vilket har fördelen att det pekar på orsaken till svårigheterna:

It appears very important that we make a clear distinction between on the one hand *necessary characteristics* of planning systems and planning processes and on the other hand *more or less historically related characteristics* of our present systems and processes. (Malm 1975:6)

Man kan fråga sig om det finns något samband mellan graden av abstraktion och situationsbundenheten. Det är inte alls säkert. De abstrakta planeringsbegreppen kan vara i hög grad knutna till en bestämd situation.

Man bör i detta sammanhang nämna ännu ett problem: begreppsinnhållet kan mycket väl bli så abstrakt, att man med sitt planeringsbegrepp inte beskriver någon empirisk planeringsprocess överhuvudtaget.

Ett annat metodiskt problem har sitt ursprung i det sätt på vilket termen planering används i litteraturen. Ordet har, som Dahl Jacobsen uttrycker det, verkat som "en semantisk magnet" och därmed mött det öde som drabbar alla politiska honnörsord (Dahl Jacobsen 1969:1) Planering har nämligen placerats i den klass av politiska termer (bland vilka t.ex. återfinnes frihet, demokrati och rättfärdighet), som är utomordentligt starkt ideologiskt präglade (jfr Klages 1971:7). Om det är korrekt, att "words are sometimes the masters of men" (Dahl-Lindblom 1953:21), finns det anledning att vara observant på denna punkt.

Vad kan man göra för att neutralisera denna ideologiska implikation? Arndt föreslår att man så långt som möjligt ska koncentrera sig på planens konstruktion och uppgift som organisationstekniskt instrument och först därefter undersöka dess användning i politiken (Arndt 1967:119ff). Det är emellertid svårt att inse, att detta skulle lösa problemen. De ideologiska konnotationerna är rimligen närvarande på alla nivåer.

En implikation, som har ett visst samband med den ideologiska, är att det inte alltid markeras i litteraturen huruvida man diskuterar ett deskriptivt eller ett normativt planeringsbegrepp. Det förefaller som om det normativa planeringsstudiet dominerar litteraturen (jfr Faludi 1973:4ff). Distinktionen har i detta sammanhang kanske främst betydelse när det gäller den ambitionsnivå, som man tilldelar sitt planeringsbegrepp. Det är ganska uppenbart, att man riskerar att presentera utopiska konstruktioner, om man alltför mycket tar utgångspunkt i normativa begrepp, när man ska konstruera ett empiriskt.

Som redan nämnts är uppsatsens material planeringslitteraturen, som den föreligger inom alla samhällsvetenskapliga discipliner. En systematisk genomgång av denna väldiga litteratur är inte arbetstekniskt genomförbar i detta sammanhang. Dessutom är det föga sannolikt, att en sådan genomgång skulle ge resultat som motsvarar arbetsinsatsen. En rimlig och genomförbar uppgift är att närmare penetrera ett litet antal definitioner och sedan komplettera det mönster man eventuellt får fram med synpunkter från litteraturen i övrigt. Det är ett tillvägagångssätt, som är vanligt i undersökningar av denna typ. Man kan samtidigt söka stöd i översiktsartiklar om planeringsteori (t.ex. Bolan 1974, Damman 1971, Dror 1971, Dyckman 1961, Faludi 1974, Friedmann-Hudson 1974, Naschold 1972, Petersen 1966, Ronge 1971, Ronge-Schmiege 1971, Roos 1974, Schäfers 1973).

1.4 Uppsatsens disposition

Framställningen ska disponeras i tre stora avsnitt. Det första ska översiktligt redogöra för politikbegreppet för att söka klargöra det första ledet i begreppet politisk planering. Det andra ska omfatta en diskussion av kriterier på planering och av kriteriernas möjliga effekter. Det tredje är ett konkluderande avsnitt, som binder samman de två första till ett svar på frågan: vad är politisk planering?

2. Vad är politik?

Om distinktionen mellan politik och annan verksamhet ska vara intressant förutsättes att politiken har en viss grad av autonomi gentemot sin omgivning (jfr Sartori 1973:11). I och för sig är uppfattningen att politiken är autonom knappast kontroversiell. Frågan är istället hur stor autonomi är, vad den omfattar, vad som bestämmer den, och vad den ska användas till. Dessvärre bedrivs det inte mycket empirisk forskning kring dessa grundläggande frågor. Autonomiantagandet har därför osäker grund:

Die ausdifferenzierten Systeme "Wirtschaft" und "Politik" sind theoretisch deduzierte Gebilde, für die ein hoher Autonomiegrad postuliert statt empirisch geprüft wird. (Ronge-Schmiege 1971:11)

Den självklara utgångspunkten för denna framställning är emellertid, att politiken i varje fall har tillräcklig autonomi gentemot sin omgivning för att motivera en analys.

Det är här inte avsikten att penetrera hela den omfattande litteratur som diskuterar politikbegreppet. Syftet är att ta upp några principiellt olika möjligheter och sedan välja en av dem. En lämplig utgångspunkt är att undersöka, om det går att klassificera politikbegrepp på de tre analysnivåerna funktion, stil och struktur.

Det är ganska vanligt att politik definieras på funktionsnivå. Sålunda kan den kanske vanligast förekommande politikdefinitionen under det senaste decenniet, nämligen Eastons definition av politiskt system, sägas ha en funktionell utgångspunkt. För Easton är politik (det politiska systemet) de aktiviteter, som är involverade i den auktoritativa fördelningen av värden för ett samhälle (Easton 1965:50). De politiska aktiviteterna har med andra ord funktionen "auktoritativ fördelning av värden" för samhället.

En av svårigheterna med Easton's politikbegrepp är att det, liksom de flesta funktionella begrepp, är mycket svårt att identifiera empiriskt. Strukturer (i form av organisationer) och stilegenskaper är ju mera påtagliga och därmed lättare att påvisa. Eastons begrepp kan dessutom tolkas på olika sätt, och frågan är, om det egentligen ger så mycket ledning.

Det är därför symptomatiskt, att Almond och Powell, när de definierar politiskt system, tolkar Eastons politikbegrepp på sådant sätt, att det förutsättes implicera "legitimate, heavy sanctions; the rightful power to punish, to enforce, to compel" (Almond och Powell 1966:17). Här kompletteras således Eastons funktionellt orienterade politikbegrepp med ett antal stilkriterier. Det politiska systemet omfattar i Almond-Powells version: "all the interactions which affect the use or threat of the use of legitimate, physical coercion" (ibid. 18).

Det är för övrigt ganska vanligt, att man definierar politik i stiltermer. Den kanske mest kända varianten är den som uppfattar politik som maktutövning (jfr Dahl 1970:4 ff). Nära besläktade med maktaspekten är inriktningar, som primärt ser politik som konfliktlösning och konsensusskapande (jfr Scharpf 1971:3).

Almond anger explicit att han hämtat sin eastonprecisering från Max Weber. Denna anknytning ger i sin tur vidare implikationer:

When one argues, with Max Weber, that political power is the coercive power which monopolizes the legal use of force, this definition presupposes a state apparatus equipped with sites and structures to that end. (Sartori 1973:19)

Politikbegreppet anknyts därmed till strukturnivå: politik är sådant som staten gör. Det är ett mycket gammalt sätt att uppfatta politik, som tidigare dominerade statsvetenskapen. När man efterhand reagerade mot denna anknytning till staten genom att konstruera politikbegrepp efter stil- eller funktionskriterier var det närmast för att man ville undvika en alltför institutionellt knuten politikuppfattning. En sådan kunde nämligen ha till följd (och hade det i stor utsträckning också i realiteten), att man inte såg någon politik utanför statsinstitutionerna. Till detta bidrog, att den föga utvecklade empiriska forskning som fanns primärt arbetade med formellt material (typ lagstiftningen och dess förarbeten). Man fick därigenom en mycket god bild av hur systemet borde fungera enligt reglerna. När den behavioristiska forskningen efterhand gav resultat, fann man, att det institutionella synsättet var alltför snävt för att man skulle kunna förstå ens institutionernas verkningssätt. Så mycket mindre var möjligheterna att förstå politiken överhuvudtaget.

Om man ändå väljer att definiera politik som de aktiviteter, som på något sätt har anknytning till staten, har man därmed självfallet inte begränsat analysen till att gälla enbart formella förhållanden hos statens institutioner. Allt som överhuvudtaget har någon relevans för statens sätt att fungera bör vara objekt för statsvetenskapen. Konkret betyder det, att man måste beakta allt i den politiska processen och dessutom vad den kontrollerar och kontrolleras av.

Det är väl uppenbart, att denna strukturella politikdefinition inte erbjuder något klart diskriminerande instrument. Man kan ju med all rätt hävda, att det mesta som sker i det moderna samhället har en mer eller mindre direkt relation till staten, varför det bör vara föremål för statsvetenskaplig analys. Det är en uppfattning som inte alls är orimlig. Hur statsvetaren avgränsar sitt forskningsobjekt i en konkret forskningssituation blir därför närmast en praktisk fråga, som avhänger av de resurser som står till förfogande. Ju större resurser man har, desto fler variabler kan man ta hänsyn till. En begränsning i det valda politikbegreppet ska betonas: resonemangen ovan avser primärt politik på nationell nivå.

3. Vad är planering?

Det råder stor oenighet i litteraturen om hur gränslinjen mellan planering och andra processer ska markeras. Grunden till detta är, att det inte finns någon allmänt accepterad mening om vad som överhuvudtaget ska avses med planering. När Friedmann en gång frågade sina studenter vad planering var, fick han följande alternativ att välja mellan:

Some thought that planning was identical with economic development. Others believed it to be a way for making decisions more rationally. Yet a third faction emphasized its instrumental character. A fourth group preferred to view it in the context of control and order. A fifth group saw it as a way of blueprinting the future. (Friedmann 1973:49f, jfr. Østerud 1972: passim, Ronge 1971:137, Gross 1964:7).

Ställd inför denna mångfald av planeringsbegrepp kan man gripas av tvivel om möjligheten att finna fram till ett begrepp. Situationen behöver emellertid inte vara fullt så kaotisk som den omedelbart kan förefalla. Det är nämligen fullt möjligt, att alla dessa uppfattningar om vad planering är inte bara är korrekta utan också fullt förenliga med varandra. Vad som återges i citatet kan vara olika aspekter på samma fenomen. Banfield sammanfattar mycket väl svårigheterna, samtidigt som han uttrycker tilltro till möjligheterna att nå fram till ett begrepp:

It would be easy to overemphasize what these activities have in common; their differences are certainly more striking than their similarities. Nevertheless, it may be that there is a method of making decisions which is to some extent common to all these fields and to others as well and that the logical structure of this method can usefully be elaborated as a theory of planning. (Banfield/1959:139).

Detta ska fungera som ett memento för den kommande diskussionen, som först ska omfatta genomgång av ett antal planeringsdefinitioner. Från dessa ska de plane-

ringskriterier hämtas som sedan ska penetreras närmare, bl. a. med avseende på möjliga effekter.

3.1 Några planeringsbegrepp

De planeringsdefinitioner som ska analyseras närmare har valts för att täcka ett så stort område som möjligt, när det gäller discipliner, planeringstyper och sakområden. Urvalet har också företagits i avsikt att presentera framstående planeringsteoretiker, vilka kan förväntas ha haft inflytande också på den övriga litteraturen i ämnet. Det har blivit en viss amerikansk övertikt i urvalet.

Det första av våra planeringsbegrepp har hämtats från ett arbete av amerikanen Henry Fagin, som är verksam inom området "urban planning":

Speaking broadly, planning is simply deciding in advance what to do. In this important sense planning is (1) inseparable from deciding; (2) a precondition to rational action; and (3) an action-focused activity. (Fagin 1961:105)

Som övergripande kriterium använder alltså Fagin framtidsorientering (i innebörden att man beslutar i förväg vad man ska företa sig i framtiden: "deciding in advance what to do"). Detta kompletterar han med tre delkriterier, nämligen anknytningen till beslutet, rationaliteten, som här knyts till handlingen (möjligen impliceras att rationell handling förutsätter rationalitet också i den föregående delen av planeringsprocessen), samt inriktningen på handling.

I omedelbar anknytning till sina kommentarer till citatet ovan för Fagin in ytterligare kriterier. Det första är "the coordination of the activities of many individuals". Därutöver tar han upp ett antal punkter, som han kallar planeringens fem funktioner. I dessa ingår (förutom koordinering, forskning och information): målformulering, konstruktion av planer samt hjälp och rådgivning grundad på planerarens speciella kunskaper. När Fagin diskuterar dessa funktioner, markerar han klart sambandet med den planeringsform – urban planning – som intresserar honom mest.

Nästa definition av begreppet planering kommer från en numera närmast klassisk introduktion till "public administration". Den är författad av några av gernas mest framstående företrädare, av vilka det främst finns anledning att nämna Herbert Simon. Även detta planeringsbegrepp avspeglar primärt amerikanska erfarenheter:

Planning /---/ is that activity that concerns itself with proposals for the future, with the evaluation of alternative proposals, and the methods by which these processes may be achieved. Planning is rational, adaptive thought applied to the future and to matters over which the planners or the administrative organizations with which they are associated have some degree of control. (Simon-Smithburg-Thompson 1950: 423 f).

Framtidsorienteringen framhålles också här. Det kan vara av intresse att notera att även verkställandet av planer inkluderas i begreppet. Rationalitetsaspekten tas upp, liksom det förhållandet att planering omfattar ett mer eller mindre explicit målfastställande. Innebörden i citatets sista sats är väl något svårforcerad, men den nämner i alla fall kontrollproblemet.

Också det tredje planeringsbegreppet har amerikanskt ursprung. Upphovsmannen är John Friedmann, som med utgångspunkt i urban planning har vidgat sitt intresseområde till alltfler planeringsformer, och som numera arbetar på ett slags metanivå: PLANNING. The process by which a scientific and technical knowledge is joined to organized action. (Friedmann 1973: 246).

Det kan väl knappast råda någon tvekan om att det är kunskapen, som utgör kärnan i Friedmann's planeringsbegrepp. Han ser alltså planering som den process, vilken förmedlar olika typer av kunskap till organiserad handling. I övrigt kvalificeras begreppet inte.

Den kände amerikanske operationsanalytikern Russell L. Ackoff presenterar ett planeringsbegrepp, vilket i första hand är tänkt för affärsföretag, men som också - med smärre modifieringar - kan appliceras på exempelvis nationell, offentlig planering (Ackoff 1969:viii). Som utgångspunkt fastslår Ackoff, att planering är en beslutsprocess, men att inte alla beslutsprocesser är planeringsprocesser. För detta erfordras ytterligare några egenskaper:

1. Planning is something we do in advance of taking action; that is, it is *anticipatory decision-making* /---/
2. Planning is required when the future state we desire involves a set of interdependent decisions; that is, a *system of decisions*. /---/
3. Planning is a process that is directed toward producing one or more future states which are desired and which are not expected to occur unless something is done. /---/ (Ackoff 1970:2 f)

Även Ackoff betonar framtidsorienteringen. Planering gäller "beslut om beslut". Det är frågan om många beslut – "a system of decisions" – vilket pekar fram mot ett behov av koordinering. Det förefaller inte som om Ackoff låter planeringsprocessen omfatta även planens verkställande.

Nästa begrepp har hämtats från en företrädare för policy sciences, nämligen den israeliske statsvetaren Yehezkel Dror. Policy sciences är ett relativt nytt forskningsområde med en mycket starkt markerad tvärvetenskaplig profil. Genren har det klart uttalade syftet att söka förbättra de politiska processerna utan att samtidigt prägla innehållet i besluten. Planering, som därvid blir ett viktigt instrument, uppfattar Dror enligt följande:

Planning is the process of preparing a set of decisions for action in the future, directed at achieving goals by preferable means. (Dror 1971:106)

Dror ser alltså explicit planering som en process. Han betonar dess karaktär av beslutsberedande verksamhet och menar, att planering analytiskt bör särskiljas från andra funktioner i processen, såsom fastställande och verkställande av planer. Också Dror framhåller, att det är frågan om ett antal beslut vilka kan förväntas kräva koordineringsåtgärder. Andra viktiga planeringskriterier är enligt detta begrepp framtidsorienteringen, som Dror menar finns med i nästan alla planeringsdefinitioner, mål–medel–rationaliteten, som också inkluderar formulerandet av operationella planeringsmål, samt handlingsinriktningen.

Det förefaller alldeles självklart, att man i en framställning av den typ som här är aktuell ska hämta ett planeringsbegrepp från det forskningsområde, som åtminstone i den vardagspolitiska debatten normalt förknippas med planering. Det gäller den ekonomiska makroplaneringen eller "central planning", som den ibland kallas. En synnerligen framträdande representant för denna inriktning är den holländske nationalekonomen Jan Tinbergen, som framhåller följande punkter som de mest betydelsefulla för planeringsuppgiften:

- (a) A plan refers to the future, i.e. it requires looking ahead.
 - (b) It is based on a number of aims, which have to be specified in order to carry out the planning process.
 - (c) It requires a coordination of the means of economic policy to be used in order to reach the aims.
- (Tinbergen 1964:8)

Det ska noteras, att Tinbergen hela tiden talar om planen; inte om planering. Det är måhända symptomatiskt för denna skola, som uppfattar planering som en beredningsprocess, vilken leder till "the final output, indicated as a *Plan*" (Tinbergen 1964:6).

Tinbergen pekar i sin uppräknings på framtidsorienteringen, utformningen av operationella mål (som utgår från målsättningar vilka planeringsorganisationen får från parlamentet, regeringen eller direktoratet) och – mycket explicit – koordineringen. Han knyter också planeringen distinkt till central, ekonomisk planering, som ju är hans intresseområde.

I en fundamental kritik av både planering och planeringsforskning försöker den amerikanske statsvetaren Aaron Wildavsky lansera ett alternativ, enligt vilket planering primärt ska värderas och analyseras utifrån sina effekter. Hans temperamentsfulla framställning erbjuder läsaren vissa problem, kanske i någon mån beroende på att den inte alltid är helt konsekvent. Detta spelar dock mindre roll, när avsikten är att som här illustrera förekomsten av olika kriterier för plane-

ring. Det aktuella planeringsbegreppet befinner sig på en mycket hög abstraktionsnivå, och det är svårt att knyta det till någon bestämd form av planering:

Planning is the attempt to control the consequences of our actions. The more consequences we control, the more we have succeeded in planning. To use somewhat different language, planning is the ability to control the future by current acts. (Wildavsky 1973:128)

Framtidsorienteringen framhävs klart även i denna planeringsdefinition. Därutöver för Wildavsky in ett kriterium, som i varje fall inte redovisats så explicit i de föregående begreppen, nämligen kontroll. Det finns ingen anledning att närmare penetrera definitionen, men det förefaller tydligt att Wildavsky arbetar med olika kontrollnivåer. Den ena kan sägas gälla "to control the consequences of our actions" och den andra, som kan betecknas som den mest ambitiösa, "to control the future".

Om man jämför detta kontrollkriterium med de kriterier som presenterats tidigare står det klart, att Wildavsky arbetar på en annan analysnivå. Medan de tidigare författarna i övervägande grad tar upp stilkriterier, aktualiserar Wildavsky ett funktionellt kriterium. Han visar däremot inget intresse för stilegenskaperna hos planeringsprocessen.

Det finns en omfattande och anmärkningsvärt intressant västtysk planeringslitteratur. Den är betydelsefull ur skandinavisk synvinkel, eftersom dess problembehandling ofta är mer relevant för våra förhållanden än den amerikanska. Från denna litteratur ska det sista begreppet i denna genomgång hämtas.

Även här är författaren, som heter Volker Ronge, statsvetare. Liksom Wildavsky arbetar Ronge i polemik med den förhärskande planeringsforskningen. Det är framför allt koncentrationen på planeringsprocessens stil som Ronge reagerar mot och vill erbjuda alternativ till:

"Planung" /---/ muß als Funktion des kapitalistischen Reproduktionsprozesses, konkreter: als Strategie "zur Sicherung der Kapitalverwertungsmöglichkeiten bei veränderten gesellschaftlichen und ökonomischen Bedingungen" begriffen werden. (Ronge 1971:140)

Ronges planeringsbegrepp liknar det föregående såtillvida som att det är funktionellt betingat. En av skillnaderna är att Ronge är mera konkret. Han anger nämligen det materiella innehållet i planeringsfunktionen: att säkerställa kapitalets reproduktion. Det är alltså frågan om ett marxistiskt inspirerat planeringsbegrepp, där det överhuvudtaget inte visas något intresse för planeringsprocessens eventuella stildrag.

3.2 Några planeringskriterier

Genomgången av dessa planeringsdefinitioner har fört oss med ett antal planeringskriterier, varav flerta-

let gäller stiltnivå och resten funktionsnivå. Dessa kriterier ska nu analyseras och diskuteras ytterligare med hjälp av litteraturen.

De aktuella kriterierna är: *framtidsorientering, rationalitet, kunskap, beslutsberedning, koordinering, kontroll och målens innehåll*. Det föreligger en betydande överlappning mellan dessa sju kategorier, vilka står i mycket komplicerade förhållanden till varandra. Något försök att systematiskt kartlägga dessa relationer ska inte göras. Om man något impressionistiskt skulle försöka visa på ett mönster, finns det måhända en utveckling från input till output och från stil till funktion.

3.2.1 FRAMTIDSORIENTERING

Vad betyder framtidsorientering? Det finns vissa avgränsningsproblem, eftersom alla beslut och handlingar är framtidsorienterade i meningen att de har mer eller mindre markanta konsekvenser för framtiden. Men det är väl inte vad Rieger avser, när han säger att planering kan omfatta tidrymder från sekunder till årtionden. Här syftar han snarare på planeringshorisonten, som innebär att planering omfattar beslut och handlingar som ligger i framtiden. Med andra ord: man beslutar i dag vad man ska göra i morgon. När man i vardagsspråk använder termen planering är det oftast just framtidsorienteringen (och rationaliteten) som åsyftas:

Most dictionary definitions of planning stress this aspect of calculating and scheming about a desired future, combining planning as rational calculation with planning as utopian dreaming. The distinguishing characteristics of planning in this view focus on human thought with respect to time – planning denotes thinking about the future. (Bolan 1974:15)

Nästa fråga är vilken roll framtidsorienteringen spelar i planeringsbegreppen. Normalt förekommer den som ett av flera kriterier, men den förekommer mycket ofta:

Det eneste man synes att kunne blive enige om er, at planen har noget at gøre med *fremtidige* beslutninger. (Meyer 1975:251 jfr Dahl Jacobsen s. 22, Dror 1971:107)

Det finns också planeringsbegrepp i vilka planering identifieras med framtidsorienterat handlande överhuvudtaget (jfr Lompe 1971:110), eller med någon speciell form av verksamhet, såsom "the mental anticipation of future actions" (Stachowiak 1970:1).

Om man väljer att använda framtidsorientering som planeringskriterium kan det förväntas påverka den analys som arbetar med denna utgångspunkt. Dror menar att effekterna av just detta kriterium är fundamentala:

Nearly all definitions recognize that planning is directed toward the future. This is perhaps the most important characteristic of planning, introducing the elements of prediction and uncertainty and conditioning all aspects, problems, and features of planning. (Dror 1971:107)

I och med att planeringsbegreppet omfattar kriteriet framtidsorientering kommer alltså analysen att inriktas på ett antal problem. Om man väljer andra kriterier möter man sannolikt andra implikationer.

Nu förefaller det som om framtidsorientering inte är så starkt diskriminerande. Det finns t.o.m. de som menar, att kriteriet överhuvudtaget inte verkar avgränsande:

Since practically all actions with future consequences are planned actions, planning is everything, and nonplanning can hardly be said to exist. Nonplanning only exists when people have no objectives, when their actions are random and not goaldirected. If everybody plans (well, almost) it is not possible to distinguish planned from unplanned actions. (Wildavsky 1973:130).

I den trend som gäller i det moderna samhället accentueras behovet av framtidsorienterade policyprocesser. Den snabba utvecklingen nödvändiggör i ökande utsträckning framtidsorientering. Det skulle innebära, att alltfler processer blir planeringsprocesser. Inom politiken betyder det att politiska processer och planeringsprocesser småningom blir identiska. Det finns för övrigt även politikbegrepp, där framtidsorienteringen är det avgörande kriteriet (Ellwein 1968:10).

3.2.2 RATIONALITET

Rationalitetsbegreppet är utomordentligt komplicerat. Det är förmodligen enklast att utgå från ett mycket allmänt formulerat begrepp, där rationalitet är det samma som förnuft. I planeringsdefinitioner är det mycket vanligt att man betonar, att planering är "rational rather than unreasonable" (Wildavsky 1973:141). Hela rationalitetsproblematiken är så komplicerad, att denna framställning bara kan skissera några implikationer.

Ett försök att uppfatta rationalitet mycket brett presenterar Dahrendorff med två "Ordningsformen", vilka båda kan kallas rationella. Den första är den liberala – marknadsprincipen – i vilken rationaliteten är ett kvasiekonomiskt begrepp: den bästa lösningen av sociala problem uppnås genom de sociala krafternas fria spel. Den andra ordningsformen – planprincipen – vill koncentrera det mänskliga förnuftets krafter för att nå fram till problemlösning. Här betyder rationaliteten, att man konsekvent tänker igenom varje steg av lösningen och dess organisatoriska förutsättningar.

Problemlösning är inget som kommer av sig självt utan kräver ett kontrollerande och kontrollerat handlande. (Dahrendorff 1966:5 f).

Enligt detta sätt att se intresserar sig marknadsrationaliteten för *hur* den politiska processen förlöper, medan innehållet lämnas därhän. Planrationaliteten sysslar med den sociala ordningens innehållsliga normering: "wer was zu tun hat und wer was bekommt". Det är således frågan om spelregler kontra innehåll (ibid:7).

En annan distinktion har sitt ursprung hos Max Weber. Det är skillnaden mellan funktionell rationalitet (som gäller relationen mellan medel och mål) och substantiell rationalitet (som är inriktad på det förnuftiga i målen). (jfr Friedmann 1967:236 ff, 1973:30, Mannheim /1940/51 ff). Medan den funktionella rationaliteten brukar mätas i termer av effektivitet, mäts den substantiella i förnuft (Schäfers 1973:4).

Inom organisationsteorin brukar man också göra en distinktion mellan olika former av funktionell rationalitet. Man talar om fullständig rationalitet, som utgår från fullständig information och syftar till optimala beslut, och begränsad rationalitet, som grundas på ofullständig information och söker uppnå satisfierande beslut.

Den äldre planeringslitteraturen dominerades av funktionellt baserade rationalitetsresonemang. Friedmann nämner t.ex. i en uppsats, som publicerades så sent som 1967:

Until a few years ago, discussions of planning were restricted to consideration of an abstract model of perfect rationality in social decision making. (Friedmann 1967:225)

Även om planeringsmodellerna efterhand kom att arbeta med begränsad rationalitet så kvarstår det huvudintryck, som Friedmann förmedlar. Ett karakteristiskt drag i denna litteratur är betonandet av att planeringsprocessen konstruerar en formell plan. Det innebär ett dokument som anger den utveckling som önskas och de åtgärder som måste vidtas för att målen ska uppnås (Petersen 1966:131, Ellwein 1970:26). Det är ganska naturligt, att en sådan planeringsuppfattning kommer att placera mål-medel-rationaliteten centralt (jfr Dror 1971:108). Man kan ändå tänka sig rationella planeringsprocesser, som inte förutsätter en formell plan.

Man har alltså anledning att förvänta, att rationalitet är ett viktigt planeringskriterium i litteraturen. Planering uppfattas också av många väsentligen som en rationalisering av politiken (Ellwein 1968:34, 51, jfr Dror 1971:108, Østerud 1972:9, Banfield/1959/139). Detta uttrycker Schäfers enligt följande:

Planung ist eine rationale Tätigkeit des Menschen

bzw. ein Verfahren, die Rationalität in komplexen Entscheidungs- und Handlungssituationen zu erhöhen. (Schäfers 1973:4)

Dahl och Lindblom identifierar planering och rationell handling. Som en följd av detta använder de inte termen planering i sitt gemensamma arbete, även om de betonar att det begrepp som termen betecknar är centralt för hela framställningen (Dahl-Lindblom 1953:XXII).

Den funktionella rationaliteten har både analytiska och politiska implikationer. För det första kan man inte överlämna uppgiften att formulera medel till vem som helst. Det skulle förutsätta en klar problemstruktur och neutrala medel. Målen diskuteras inte utan accepteras. En följd av detta kan bli, att planeringen bidrar till skapandet av ett samhälle, som inte förändras; planeringen blir en "Utopie des Bewahrens". (jfr. Lutz 1971:4 ff). Uppmärksamheten inriktas på beslutens interna kvaliteter snarare än på deras yttre effekter (Wildavsky 1973:130).

Om man accepterar tanken på en rationalitet som är fri från värderingar, blir den politiska effekten, att man lägger den reella makten i händerna på andra än de politiskt ansvariga, t.ex. varjehanda experter och vetenskapsmän (jfr Lutz 1971:15). Det finns ett visst ömsesidigt intresse bland politiker och förvaltnings-tjänstemän att myten om den värderingsfria rationaliteten upprätthålles:

To persuade superiors and political critics that his decisions are authoritative, an official's most obvious strategy is to maintain that they are technical, that public policy has been clearly declared and that the administrator is performing only ministerially as he interprets it. Assuming honesty, a technical expert can be judged only on his competence and not at all on his personality or character. Any number of experts given the same operational objective should come to specific recommendations which differ insignificantly if at all. Because politicians cannot evaluate every argument presented by an administrative official, they must attempt to assess the competence of men and professions, and competence is most easily measured when technical. The same ideal of technical expertness which serves the politician as a means of making control viable serves the expert as a means of securing freedom from lay criticism, and perhaps as a means to enhance prestige, self-esteem, and earning power. (Altshuler 1965:226)

Trots alla dessa problem är det svårt att helt ta avstånd från den ofta uttryckta tanken, att planeringens kärnfråga är rationaliteten (jfr Ellwein 1968:38). Man får emellertid inte begränsa möjligheterna till en synoptisk mål - medel - rationalitet. Myrdal föreslår exempelvis en planering som är "pragmatic and piecemeal and never comprehensive and complete" (Myrdal efter Petersen 1966:136). Det gäller i varje fall att något för-

skjuta tyngdpunkten från rationalitetsformer som mäts i effektivitet till sådana som mäts i förnuft.

3.2.3 KUNSKAP

Framväxten av en offentlig planering har hos statsmakterna världen över väckt ett aldrig tidigare upplevt intresse för samhällsforskning (jfr. Gross 1964:7). Man har ibland talat om "Verwissenschaftlichung der Politik" (jfr. Ronge-Schmiege 1973:11). Det är en ganska vanlig uppfattning att planeringsprocesser är kunskapsmässigt mera avancerade än andra processer.

Det är lätt att i planeringslitteraturen finna belägg för den vikt som tillmäts kunskapsaspekten, t.ex. i versionen att planering är "the application of scientific method – however crude – to policy-making" (Faludi 1973:1), att "Planung is die 'Praxis' der Wissenschaft" (Schäfers 1973:5), att planering bäst analyseras som "an activity centrally concerned with the linkage between knowledge and organized action" (Friedmann-Hudson 1974:2, jfr Klages 1971:9), att planeringsarbetet till sin natur är "to a considerable extent scientific, although essentially of an applied character" (Tinbergen 1964:9), att man med planering menar "bevisst bruk av kunskap för å realisere oppstilte mål" (Dahl Jacobsen s 17), att "planning constitutes a main effort to apply structured rationality and some knowledge to societal selfdirection" (Dror 1971:93), eller att planering uppfattas som "a thinking process" (Bolan 1974:15). Det förekommer t.o.m. att man uppfattar planering som en "subculture" till vetenskapen (Dyckman 1961:335).

Varifrån ska planeringsorganisationen hämta denna, för uppgiften nödvändiga, kunskap? I litteraturen finns ett brett spektrum från den tidigare ensidiga inriktningen på experthjälp – "Planung /---/ als Aufgabe technologischer Beratung" (Lutz 1971:15) – till konstruktioner som vill tillvarata de särskilda kunskaper som den enskilde medborgaren är i besittning av (t.ex. Friedmann 1973).

En av höjdpunkterna i expertkunskapstrenden var införandet av de stora programbudgeteringssystemen, som förde vetenskapen in i planeringsprocessen (jfr Ronge-Schmiege 1971:16 ff). Vad beträffar den andra kunskapstrenden har litteratur med intresse för demokratins problem diskuterat vad man kallar för "social learning". Det är ett slags kontinuerlig inläring som är särskilt påkallad i samhällen under snabb förändring (jfr Godschalk 1974:2). Optimala resultat skulle man uppnå om alla typer av kunskap utnyttjades, vilket betyder att planerare och medborgare måste lära av varandra. (Friedmann 1973:185).

Kunskapsproblemet är aktuellt inte minst i relationen mellan politiker och planerare, där man lätt kan få

den vanliga lekman-expert-relationen. Den oerhörda komplexiteten i det moderna samhällets politiska processer tenderar att göra politikerna alltmer beroende av planerarna (Friend-Jessop 1969:xix).

Vid flera tillfällen har förbindelsen mellan rationalitet och kunskap berörts. De båda fenomenen har utan tvekan mycket starka samband. Dahrendorff diskuterar relationen mellan sina båda rationalitetsformer och kunskap:

Planrationalität setzt immer die Möglichkeit der Gewißheit voraus; wer diese Möglichkeit annimmt, begibt sich indessen auf eine Ebene, die nur allzu leicht mit der Dogmatisierung des Irrtums endet. Marktrationalität beruht demgegenüber auf der Annahme einer grundsätzlichen Ungewißheit unserer Erkenntnis. Spielregeln halten alle Ergebnisse korrigibel, denn das Spiel, um das es hier geht, der politische Prozeß ganzer Gesellschaften, hat kein Ende. (Dahrendorff 1966:8)

Enligt marxistiska planeringsteoretiker är det kunskapskravet, som definitivt omöjliggör en planering i de kapitalistiska staterna. Den rationalitet som förekommer där är nämligen begränsad till de enskilda företagen, vilkas handlande kan vara irrationellt för samhället. (jfr Schäfers 1973:3, Ronge-Schmiege 1973:266 ff).

Det finns också samband mellan kunskap och framtidsorientering, där den sistnämnda gör kunskapsinhämtandet vanskligt vid planering. Frågan är hur pass säker kunskap man kan få om framtiden i ett samhälle, som befinner sig i snabb och irreversibel förändring.

3.2.4 BESLUTSBEREDNING

Inom organisationsteorin är det vanligt, att man analytiskt delar in beslutsprocessen i stadier eller faser. En enkel sådan indelning omfattar "beslutsberedning", "beslutsfattande" och "beslutsverkställande", en annan "formulering av mål", "identifiering av medel" och "verkställande" (jfr Davidoff-Reiner /1962/:11 ff, Le Breton-Henning 1971:14 ff, Ramström 1969:144 ff). En mycket viktig planeringsinriktning lokaliserar planering till beslutsberedningsstadiet; planering som fastställande av beslutspremissor. (jfr Schneider /1969/:42). Beslutsberedningsinriktningen uppfattar planering som en speciell form av beslutsfattande. Detta har gjort, att beslutsteori alltid varit av mycket centralt intresse för planeringsanalysen. (jfr Dyckman 1961).

Det finns en hel rad aktuella försök, vilka är speciellt inriktade på analys av planering som beslutsberedning. Till de mest avancerade hör "systems analysis" och "policy sciences". Systemanalys är en samlingsbetäckning på ett antal ansatser, vilka utvecklats ur ope-

rationsanalysen. Mest uppmärksam av dessa är kanske den tidigare nämnda programbudgeteringen. (Ronge-Schmiege 1971:16).

Vad har beslutscentreringen för konsekvenser för den aktuella typen av planeringsteori? Som man kan förvänta sig, finns det en tydlig orientering mot rationalitets- och kunskapsaspekterna. Det förefaller som om planering som beslutsberedning i ännu högre grad än andra beredningsformer koncentreras på mål – medel – rationalitet (jfr. Schneider /1969/42 f). Planering kommer därmed att innebära införandet av högsta möjliga rationalitet i beredningsstadiet (Ellwein 1968:34 ff). Eftersom planeringen därvid tenderar att få karaktären av vetenskaplig rådgivning för beslutsfattarna (jfr. Ronge-Schmiege 1971:15), kan man förvänta samma implikationer som tidigare diskuterats under avsnitten om kunskap och rationalitet.

En annan analytisk följd av beredningsinriktningen är, att handlingsmomentet i planeringsprocessen uppfattas som mindre väsentligt:

Planung, verstanden als Entscheidungsvorbereitung, hat weit stärker Prognose- als Handlungscharacter. (Ronge-Schmiege 1971:15 f)

I samma riktning pekar förhållandet, att planen kommer att bli planeringsprocessens höjdpunkt och slutprodukt. Dahl Jacobsen beskriver planen som "all planleggings verste fiende" eftersom "den markerer ofte punktum for den middelmål-orienterte virksomhet, rettet mot fremtiden" (Dahl Jacobsen 1969:3). Det är emellertid inte alla beredningsinriktade planeringsteoretiker, som uppfattar planen som processens slutpunkt. Sålunda ser Ackoff planen som en interimrapport (Ackoff 1969:5).

Det finns en implikation, som är allvarigare, och som dessutom är svår att komma tillrätta med. Det gäller frågan om och hur planeringsprocessens tidigare stadier anteciperar de senare:

Implementation, however, is not an independent step taken subsequent to plan making; *the kind of implementing mechanism adopted will itself influence the character of the plan and the way it is formulated.* The formulation and implementation of plans are closely interdependent processes, so that the choice of one will in large measure also determine the second. (Friedmann 1967:240)

Det förefaller alltså som om en del av förklaringen till vad som sker i beslutsberedningen finns att söka i senare processtadier. För statsvetaren finns det särskild anledning att hävda vikten av att analysera fullständiga processer. Ett fundamentalt politiskt problem, nämligen makt, låter sig näppeligen undersökas på ett tillfredsställande sätt på delprocesser. Det går alltså inte alltid att förstå problemen i ett stadium utan att ta hänsyn till hela processen. Detta har framhållits

även av statsvetare, som uppfattar planeringsprocessen som beslutsberedande (Ellwein 1968:37 ff).

Flera av de problem som berörts sammanhänger väsentligen med att man inte nog beaktar, att stadiindelningar av processer är ett analytiskt hjälpmedel och inte någon verklighetsbeskrivning. Det är frågan om en "illusionäre Zerteilung des politischen Handlungs- und Entscheidungsprozesses" (Ronge-Schmiege 1973:12, 1971:17). I realiteten går planeringsprocessens stadier in i varandra (jfr Lompe 1971:34 ff, Ronge-Schmiege 1971:12).

Om man lokaliserar planering till ett visst stadium av policyprocessen är det ganska klart att man måste prioritera vissa fenomen före andra:

By defining planning according to its inputs (different modes of trying to control the future) rather than its outputs (extent of future control) the element of direction is removed from planning. Such a definition might be appropriate for those interested in different styles of decisions for their own sake but not for people concerned with appraising purposeful social action. (Wildavsky 1973:130).

Det innebär alltså, att den som är intresserad av att analysera planeringens realiserbarhet måste dra in implementeringen i undersökningen (Ronge-Schmiege 1973:156).

3.2.5 KOORDINERING

Varför är koordinering en viktig aspekt på planering? Poul Meyer besvarar denna fråga på följande sätt:

Udgangspunktet for al planlaegning er en erkendelse af, at den enkelte beslutning ikke kan betragtes isoleret, men må ses som et led i en større helhed. (Meyer 1975:248).

Vad betyder koordinering? I normalt språkbruk används termen synonymt med samordning, och det är den innebörd som koordinering har i denna framställning. Koordinering kan tänkas förekomma på olika ambitionsnivåer. En ganska blygsam strävan är att samordna processer så att de inte motverkar varandra – "avoidance of inconsistencies" (Tinbergen 1964:44). En mera ambitiös målsättning är att koordinera olika processer så att de aktivt stöder varandra – "mutually supportive" (Wildavsky 1973:142). Båda dessa koordineringsambitioner är viktiga för planeringsprocessen, vars förmåga att koordinera kan vara avgörande för möjligheterna att överhuvudtaget uppnå önskade resultat av planeringen.

En annan koordineringsdimension utgår från frågan om det gäller samordning av aktiviteter som är samtida eller som förekommer vid olika tidpunkter. Koordinering av samtida aktiviteter är väl nödvändig för alla former av verksamhet. Mera intressant är koordine-

ringen i tiden, som direkt visar på samband mellan koordinering och framtidsorientering (jfr Fagin 1961:109 f, Meyer 1975:240 f). Just tidssamordningen bör därför vara något som är speciellt intressant för planeringsanalysen.

I praktiken förekommer koordinering i dessa båda dimensioner parallellt. Det finns anledning att särskilt betona den oerhörda komplexitet, som möter vid stora planeringsföretag. Uppgiften kan vara att koordinera processer, vilka befinner sig i helt olika stadier, t.ex. att man samordnar beslutsberedningen i en process med beslut, verkställande eller handlingseffekter i andra processer. Samtidigt måste man redan i beredningsstadiet av en viss process ha en uppfattning om vilka effekter verkställighetsåtgärderna småningom kommer att få. En verkligt fungerande planering måste kunna lösa dessa problem:

Durch die bewußte Berücksichtigung des "network effect" von Entscheidungen deckt die Planung darüber hinaus Abhängigkeiten und Interdependenzen einzelner Alternativen auf und begründet damit die notwendige Basis für die Koordination der Einzelentscheidungen /---/. (Schneider /1969/:43)

Beskrivningar av de högindustrialiserade kapitaliststaterna brukar framhålla tendensen till allt större beroende mellan samhällets många subsystem. En följd av detta beroendeförhållande är, att man knappast kan företa sig något väsentligt i en samhällssektor utan att det får effekter i andra sektorer. (jfr Friend-Power-Yewlett 1974:3). Till detta kommer, att en planeringsorganisation i dessa samhällen – och det gäller även statens planering – endast i begränsad utsträckning har kontroll över vissa subsystem och i sin tur kontrolleras av andra. En ömsesidig kontrollrelation, där ingen har definitiv kontroll över den andra, brukar antas föreligga mellan staten och den privata företagssamheten. Koordineringsverksamheten är därför långt ifrån okontroversiell. Staten kan t.ex. försöka koordinera sin output i samhället. Det möter emellertid problem då man inte kan kontrollera output från andra organisationer.

Vilken betydelse tillmäts koordineringskriteriet i planeringslitteraturen? Enligt vissa författare konstituerar det planeringen:

/---/ (A)ny process of choice will become a process of planning /---/ if the selection of current actions is made only after a formulation and comparison of possible solutions over a wider field of decision. (Friend-Jessop 1969:110, jfr Friend-Power-Yewlett 1974:39,57)

På liknande sätt, men med en markerad anknytning till tidsperspektivet, uppfattar Söderbaum begreppet plan: En 'plan' ses sålunda som en koordinering av delbeslut

över tiden till en helhet /---/. Om man vill betona denna koordinerande aspekt samt att övervägda alternativ utgörs av planer kan termen planeringsprocess användas i stället för beslutsprocess. (Söderbaum 1973:151 f)

Ännu ett steg går forskare, som direkt identifierar koordinering med planering. En framträdande representant för denna inriktning är Gunnar Myrdal:

Coordination /---/ is planning as this term has come to be understood in the western world. (Myrdal efter Petersen 1966:136)

(
Som redan påpekats finns det ett starkt samband mellan koordinering och framtidsorientering. Det finns också samband mellan koordinering och funktionell rationalitet, vilken ibland har uppfattats som en förutsättning för framgångsrik koordinering. (jfr Meyer 1975:239, 240 f). Denna sammankoppling kan emellertid ha mindre lyckliga konsekvenser, vilket förtjänar en kommentar.

Det finns i litteraturen inte sällan en tendens att sammanbinda rationalitet med planeringsformer, som bygger på en direkt centraldirigering av samhället. På det sättet har den sovjetiska planeringen uppfattats liksom den inriktning som Tinbergen representerar. Detta kan medföra, att andra typer av problemlösning och koordinering (t.ex. sådana som förfäktats av Lindblom 1959 och 1965 och i hans efterföljd av Friend-Jessop 1969 och Friend-Power-Yewlett 1974) inte ägnas någon uppmärksamhet.

Inte minst i den äldre planeringslitteraturen har detta lett till polariseringar av typen "centraldirigering" kontra "marknadskrafternas fria spel". I den äldre liberala litteraturen menade man, att marknaden skulle störas på ett ohjälpligt sätt av centrala ingrepp. På motsvarande sätt menar moderna, marxistiska författare, att det inte går att förena plan och marknad, eftersom deras underliggande principer står i motsättning till varandra (t.ex. Altvater 1971:112).

Det finns också en skola, som menar att en dualism mellan plan och marknad inte är relevant i dagens situation utan verkar som ett hinder för alla försök att åstadkomma en realistisk planering (jfr Altschuler 1965:229 ff, Dahrendorff 1966:5 ff, Klages 1971:23 ff, Leys 1969:248 ff).

3.2.6 KONTROLL

Även om det är svårt att exakt positionsbestämma de planeringskriterier, vilka hitills presenterats, på strukturfunktionalismens tre analysnivåer, förefaller det relativt klart, att det är stilkriterierna som dominerar. Detsamma kan sägas gälla planeringsforskningen överhuvudtaget:

In der herrschenden Planungsforschung wird Planung aufgefaßt als Problem von Organisation, Institution, Verwaltung, Entscheidung, Zielbestimmung, Information, Koordination, Methode, Prognose, Alternativen-Simulation, Maßnahmendurchführung—um nur ein Spektrum der Thematik zu geben. Die Planungsforschung entspricht damit dem Bewußtsein der Praxis, worin Planung ein Teilthema der Regierungs- und Verwaltungsreform /---/ ist. (Ronge 1971:140. jfr Ronge-Schmiege 1971:12, 1973:12)

Vad som alldeles uppenbart skulle vara värdefullt är ett alternativ som analyserar planering på funktionell nivå. Men andra ord: det skulle vara fördelaktigt med ett systemsätt, som fångar upp helheten i problematiken på ett bättre sätt än den stilorienterade planeringsforskningen. vanligen förmår.

En forskning som närmar sig ett sådant ideal är de analyser, vilka arbetar med undersökningar av vad man ibland kallar "societal guidance". Begreppet lanserades av Karl Mannheim och har sedan ingående penetrerats av Amitai Etzioni i hans "The Active Society". Friedmann har tagit upp detta synsätt och mera distinkt knutit det till dagens planeringsdebatt (en kommenterad bibliografi över viktigare litteratur inom denna tradition finns i Friedmann 1973:261 ff).

För den som är särskilt intresserad av politisk planering är "societal guidance"—inriktningen ganska naturligt en anknytningspunkt. Den analyserar nämligen planering på makronivå med staten som huvudaktör. Som utgångspunkt för det fortsatta resonemanget kan det vara lämpligt att välja Friedmann's definition av inriktningens grundbegrepp:

The processes by which the incidence, rate, and direction of change in society are controlled. The exercise of societal guidance may be intentional or not, and its results may be both favorable and unfavorable. (Friedmann 1973:246)

Kan man utan vidare identifiera planering med societal guidance eller finns det någon skillnad? Enligt Friedmann behandlade Mannheim ofta de båda begreppen som identiska (Friedmann 1973:252), medan han själv definierar planering trängre, nämligen som den process genom vilken kunskap förenas med handling (jfr ovan 3.1).

Frågan är om man inte helt enkelt kunde använda Friedmanns societal guidance som synonymt med planering. Man har då bara att försäkra sig om att det inte finns något i begreppet, som strider mot vad som brukar uppfattas som fundamentala planeringskriterier. Man finner därvid omedelbart en punkt: Friedmann menar av allt att döma att societal guidance kan vara oavsiktlig eller omedveten. Det strider mot ett fundament för planeringstänkandet.

I denna framställning har avsiktlighet och medvetenhet inte ens berörts i samband med diskussionen av

de olika planeringskriterierna. Det beror på att man i litteraturen uppfattar dem som självklara. Det är exempelvis svårt att tänka sig rationalitet utan att medvetenhet ingår som en nödvändig förutsättning (jfr Dahl Jacobsen 1969:1).

Det är alltså ett fundament i planeringstänkandet, att planering ska vara "en medveten, enligt samhällets vilja åstadkommen process" (Lange 1966:44, jfr Tinbergen 1969:103). Mannheim motiverar detta enligt följande:

The word planning, if it includes every kind of regulation, without making a distinction between haphazard interference and co-ordinated control, is too vague to provide any clue why it should be precisely in this generation that planning begins to be of real significance. (Mannheim/1940/:10)

Föreställningen om medvetenheten hos planeringsprocessens aktörer kopplas hos de teoretiker, som tror på möjligheten av planering i det kapitalistiska samhället, samman med antagandet att människan har förmåga att påverka sin tillvaro:

Planung setzt einen bewussten Planungswillen voraus und basiert auf der Annahme, daß gesellschaftliche Zukunft in mehr oder weniger grossem Umfang gestaltbar ist. (Lompe 1971:46, jfr Lutz 1971:6, Davidoff-Reiner 1973:17)

Bortsett från den punkt som ovan kritiserats innehåller Friedmanns societal guidance intressanta utgångspunkter för ett planeringsbegrepp på funktionell grund. Han hänför sitt begrepp till de processer, genom vilka "incidence, rate, and direction of change in society are controlled" och introducerar därmed ett kontrollbegrepp. Vad betyder det? Till en början ska betonas att det inte har något med efterkontroll av aktiviteter att göra; det är tvärtom en mycket aktiv företeelse. Något av innebörden kan man fånga genom att kontrastera kontroll med prediktion:

Therefore the essence of wisdom is concern with the future. It is not the type of concern with the future that the fortune teller has; he only tries to predict it. The wise man tries to control it. (Ackoff 1961:1)

Andra försök att ge innehåll åt kontrollbegreppet ger Wildavsky (jfr 3.1), som diskuterar kontroll på två ambitionsnivåer: "to control the consequences of our actions" och "the ability to control the future by current acts". Generellt uttryckt gäller det väl kontroll över omgivningen: genom kontroll över sina handlingseffekter kan planeringsorganisationen uppnå kontroll över framtiden. Ett liknande resonemang använder Mannheim, som dessutom nämner att det är vissa fundamentala variabler som ska påverkas: "/---/ the predictive strategy which strives to bring under its

control the as yet unco-ordinated *principia media* of the social process". (Mannheim /1940/:193).

Någon precis definition av begreppet kontroll har dessa resonemang dessvärre inte nått fram till. Det är ganska lätt att intuitivt fatta innebörden av begreppet: det har att göra med att man på ett mera kontinuerligt sätt "bemästrar" något. En utväg är att försöka skissera olika kontrollnivåer. Som ett minimum av kontroll kan man beteckna en situation, där aktören kontinuerligt kan "förhålla" sig till omgivningen (eventuellt genom anpassning), så att han inte överraskas av plötsliga händelser. Högre grader av kontroll kan sedan mätas efter i vilken utsträckning aktören kan påverka omgivningen. Med detta synsätt är en framgångsrik planering en ständigt pågående verksamhet och inte "en krisens dotter", som sätts in vid plötsliga, oförmodade behov.

Ett annat funktionellt orienterat planeringsbegrepp presenteras av Ronge och Schmiege. De ställer mycket skarpt mot varandra en beslutsteoretisk (här: stilbase-rad) och systemteoretisk (här: funktionellt baserad) planeringsuppfattning (jfr Ronge-Schmiege 1973:12, Ronge-Schmiege 1971:12 f, Ronge 1971:passim). De kritiserar den förhärskande stilforskningen, men vilket alternativ har de att föreslå? De väljer följande utgångspunkt:

Die sinnvolle Aufgabe der Planungsforschung besteht vielmehr darin, Planung als Veränderung des gesellschaftlichen Regulierungssystems zu beschreiben und sie durch die Probleme, die diese Veränderung auslösen, zu erklären. (Ronge-Schmiege 1971:15.)

Detta utvecklas vidare till en konkret och historisk analys av planering ur synvinkeln: förändringen av relationerna mellan stat och ekonomi. De är emellertid inte intresserade av det problem, som här faller sig naturligt för stilforskningen: hur skiljer sig planerat handlande från icke-planerat? Detta ser de som ett skenproblem och koncentrerar istället uppmärksamheten på förändringsaspekten. (Ronge-Schmiege 1971:15).

Här skulle man kanske kunna anknyta till Friedmann, som ju allmänt vill analysera planering som "guidance of change within a social system" (Friedmann 1967:227). Men Ronge och Schmiege är inte intresserade av förändring i största allmänhet utan av en alldeles speciell form, vilken Ronge, i anknytning till ett politekonomiskt synsätt, preciserar.

Eine erklärende Planungstheorie bemüht sich /---/ um Einordnung des Phänomens „Planung“ in den Entwicklungsgang bestimmter Gesellschaften /---/ die durch kapitalistische Produktionsverhältnisse /---/ gekennzeichnet ist. (Ronge 1971:141)

Planering blir en funktion i den kapitalistiska repro-

duktionsprocessen, dvs. planeringen ska säkra kapitalets valorisering (verwertung) under växlande sociala och ekonomiska förhållanden. Detta bör också kunna uppfattas som en form av mer eller mindre framgångsrik kontroll, vilket motiverar att det tas upp här.

Några gånger har graden av kontroll berörts. Nu finns det en diskussion, som ifrågasätter att man överhuvudtaget kan tala om planering, när det bara gäller kontrollförsök. Wildavsky presenterar följande argumentering:

Attempts to plan are no more planning than the desire to be wise may be called wisdom or the wish to be rich entitles a man to be called wealthy. Promise must be dignified by performance. The determination of whether planning has taken place must rest on an assessment of whether and to what degree future control has been achieved. (Wildavsky 1973:129)

Det finns på formella grunder anledning att betvivla att Wildavskys resonemang är så väl genomtänkt på alla punkter. Det förefaller t.ex. som om han i citatet ovan jämför en process (planering) med tillstånd (visitet och rikedom). Dessutom är han inte riktigt konsekvent i sin framställning i övrigt; ibland kallar han själv försök att planera för planering (jämför hans definition i avsnitt 3.1).

Dessa anmärkningar är dock av underordnat intresse. Den centrala frågan är istället, om ett planeringsbegrepp, som förutsätter att planeringen uppnår önskade effekter, verkligen är ändamålsenligt. Det är omöjligt att prestera något entydigt svar men man kan visa på implikationer, som ett sådant planeringsbegrepp kan medföra. Eftersom man enbart ser till framgångsrika aktiviteter, finns det ingen möjlighet att mäta graden av kontroll. Det kan leda till att planeringsforskningen förlorar kontakten med problem, som gäller förbättringar av planeringsprocesser. Allt som rör processernas egenskaper på stiltjänst blir intresselöst.

3.2.7 MÅLENS INNEHÅLL

De planeringskriterier som hittills presenterats är alla former utan innehåll. För var och en av dem kan man alltid fråga sig: framtidsorientering, rationalitet, kunskap osv. – för vad? Problemet med formkriterier är, att det inte finns några helt neutrala former. Tvärtom, former förutsätter ofta substantiella normer och har substantiella effekter. (jfr Dahrendorff 1966:10)

Inom planeringsteorin finns inriktningar, vilka intresserar sig för planeringens materiella innehåll. Det är t.ex. något som, enligt Ronge och Schmiege, karakteriserar en socialistisk och marxistisk planeringsforskning (Ronge-Schmiege 1970:239).

Det förekommer också att man direkt anger vilket innehåll planeringens målsättningar har (eller kanske

bör ha). Vanligen rör det sig om mål på mycket hög abstraktionsnivå:

(P)lanning is a normative activity which seeks not *any* equilibrium solution, but a *good* or *welfare* solution. (Dyckman 1961:341, jfr Dror 1971:104f)

Hur tilltalande ett sådant innehållskriterium än kan te sig ur normativ och analytisk synvinkel, ger det på intet sätt någon omedelbar lösning utan aktualiserar ett antal problem. Målsättningar av denna allmänt formulerade typ ge alltför liten ledning vid operationaliseringsförsök:

Das bedeutet, daß wir auch an der Existenz einer eindeutig erkennbaren Hierarchie von Zielen zweifeln. Die Anerkennung eines Wertes wie „Menschenwürde“ schafft ohne weitere Operationalisierung dieses Begriffs noch keine Grundlage für die logische Deduktion von Unterzielen und Maßnahmen, die realisiert werden „müssen“, damit die Existenzbedingungen „menschenswürdig“ sind. (Lutz 1971:6)

Vad som saknas är metod att objektivt fastställa mänskliga behov. Annars blir det någon som bestämmer vad som är nödvändigt, och vem ska det vara? Det finns en normativ forskning, som arbetar med sådana problem. Emellertid är resultaten ännu ganska blygsamma. De effekter, som man för närvarande kan förvänta av en planering med allmänt angivna målinnehåll, har ovan beskrivits vid genomgången av den funktionella rationaliteten (jfr 3.2.2).

Man kan också utmärkt väl motivera en nästan motsatt ståndpunkt, nämligen att man bör vinnlägga sig om att klarlägga innehållet i planeringsmålen. Begrepp som omfattar enbart formkriterier är på ett sätt föga upplyssande och i vilket fall som helst inte neutrala. Former kan väl aldrig vara ett självändamål utan ska uppfattas som instrument för att tillgodose materiella målsättningar. Om man hade ett mål, som var objektivt nödvändigt och oemotsägligt och som var möjligt att operationalisera, såsom utgångspunkt när man konstruerar planeringsteorier, vore uppgiften avsevärt enklare än den är nu. Därför borde man kanske satsa större resurser på normativ politisk teori och inte bara acceptera, att människor är olika och därför själva bäst lämpade att artikulera sina önskningar. Detta särskilt som artikuleringsmönstren ingalunda är neutrala och "rättvisa" utan avspeglar maktmönstret i samhället.

3.3 Utkast till ett planeringsbegrepp

En kumulativt verkande planeringsforskning förutsätter, att enskilda forskningsresultat ges en utformning, som gör dem jämförbara med varandra. Därför är det föga rationellt, att varje forskare stipulerar sitt eget planeringsbegrepp. Frågan är emellertid, om det är

möjligt att särskilja en kärna i planeringsbegreppen i litteraturen. Två risker löper man alldeles uppenbart vid ett sådant försök. För det första, att man når fram till ett planeringsbegrepp som är så abstrakt, att det inte ger någon som helst ledning för forskningen. För det andra, att man presterar ett begrepp som sällar sig till de många stipulativa, som i första hand återger författarens speciella intentioner. I vilket fall som helst kan diskussionen kring begreppsstrukturen belysa problemen.

Utgångspunkt för den tidigare diskussionen var, att planering ska uppfattas som en process. Det är en förutsättning, som knappast är kontroversiell; den förekommer i de flesta av de planeringsbegrepp som här genomgåts. Dessutom antogs, att det är möjligt att särskilja planering och andra typer av processer, och att det går att skilja mellan politisk planering och andra former av planering.

På detta stadium i analysen bör de kriterier, som tagits fram ur planeringsdefinitionerna, sorteras på de tre analysnivåerna: struktur, funktion och stil. Den uppgiften är emellertid komplicerad, eftersom det visat sig mycket svårt att skilja mellan stil- och funktionskriterier. Det som är funktion på en nivå kan nämligen vara ett stildrag hos planeringsprocessen på en annan. Vi kan som exempel välja rationaliteten. Den kan uppfattas som ett stildrag hos processen, men den kan också vara en effekt av ett stildrag på lägre nivå, nämligen kunskapsinslaget i processen. Liknande relationer föreligger mellan koordinering och rationalitet och mellan kontroll och rationalitet. Möjligen finns det ett samband mellan de tre kriterierna som kan uttryckas sålunda: rationella aktiviteter leder till framgångsrik koordinering, vilken bidrar till att man uppnår god kontroll. Kanske kan rationalitet, koordinering och kontroll uppfattas som tre olika funktionsnivåer.

Om man kopplar samman denna iakttagelse med en av de tidigare metodfunderingarna, nämligen att man bör klarlägga vilka kriterier som är nödvändiga och vilka som är tillfälliga för planeringsbegreppet, skulle man kanske kunna eliminera några kriterier såsom överflödiga, i den mening att de redan innefattas i andra kriterier.

Definieras planering som kontroll över omgivningen, är det tänkbart, att rationalitet och koordinering kan utgå som överflödiga, utifrån antagandet att de är en förutsättning för framgångsrik kontroll. Skulle möjligen rationalitet och koordinering inte medverka till kontroll, bör de självfallet inte ingå i planeringsbegreppet.

Med ett sådant tillvägagångssätt skulle man kunna skära bort tillfälliga kriterier för att småningom ha kvar dem som är absolut nödvändiga. Om vi förutsätter, att kontroll över omgivningen på något sätt ska ingå i

planeringsbegreppet, bör vi kunna utesluta rationalitet och koordinering. Huruvida dessa bidrar till kontroll blir sedan en empirisk fråga.

Kontroll förefaller vara lämpligt som grundläggande kriterium, bl.a. för att det tillåter analys av hela policyprocessen (jfr i övrigt diskussionen under avsnitt 3.2.6). Vad gäller för de återstående kriterierna: framtidsorientering, kunskap, beslutsförberedelse och målsens innehåll? Kunskap kan kanske anknytas till det tidigare resonemanget som en rationalitetsförutsättning, varvid erhålles följden: kunskap – rationalitet – koordinering – kontroll. Det betyder, att också frågan om kunskap kan hänföras till de empiriska problemen: antingen behövs kunskap för att planeringsorganisationen ska uppnå kontroll, eller också är den onödig.

Målinnehåll, beslutsberedning och framtidsorientering får diskuteras utifrån något annorlunda aspekter än de övriga planeringskriterierna. För att börja med framtidsorienteringen förekommer den i nästan alla planeringsdefinitioner. Den impliceras också i den normalspråkliga innebörden av termen planering. Det förefaller därför ganska självklart, att framtidsorientering bör vara ett planeringskriterium. Möjligen kan man hävda att också den är en förutsättning för kontroll, men den bör ändå särskilt framhåvas.

Beslutsberedning är ett alldeles för trångt begrepp för att användas som planeringskriterium. I diskussionen av aspekten (jfr 3.2.4) framhölls, att man inte ens kan förstå själva beredningsstadiet utan att ta hänsyn till resten av processen. I och för sig kan man arbeta med ett så inskränkt planeringsbegrepp förutsatt att man uppmärksammar dess implikationer. Om man ska arbeta med en kontrollaspekt, är denna emellertid knappast förenlig med en centrering till beslutsberedningsstadiet. Det verkar därför, som om man måste välja mellan beredning och kontroll. Avgörande här är vad som är analytiskt lämpligt.

Målinnehållskriteriet binder analysen vid speciella processer med specificerat materiellt innehåll. Det betyder en insnävring av analysen, som är acceptabel endast under förutsättning av att man har objektivt grundade värden, som kan formuleras i operationella mål. Den situationen föreligger dessvärre inte ännu.

Som tidigare vid flera tillfällen berörts, finns det i planeringslitteraturen en motsättning mellan å ena sidan en systembaserad planeringsforskning (med vår terminologi: funktionellt definierad) och å andra sidan en beslutsteoretisk (dvs. stilinriktad). Vid ett val mellan de båda alternativen finner man, att inget av dem är enbart fördelaktigt. Om man väljer funktionsnivå blir processen av underordnat intresse, eftersom det är processens objektiva, systemfundamentala effekter

som utgör funktionen. Det är också mycket svårt att empiriskt identifiera funktioner. Det är symptomatiskt, att Ronge-Schmiege väljer formförändringar av processer som utgångspunkt för sin analys, trots att de inte på något sätt tvekar om att de önskar genomföra analysen på funktionell nivå, och trots att de menar, att form-aspekten är intressant bara i den mån den indikerar en funktionsförändring (Ronge-Schmiege 1973:12f, 15).

Det förefaller ändå som om funktionskriterierna har något värdefullt att erbjuda. Bl.a. ger de en garanti för att man verkligen studerar väsentliga ting. Stilkriterier däremot kan mycket väl vara helt irrelevanta för den verklighet, som man lever i. Vi har redan tagit upp kontroll som ett lämpligt kriterium; det har en omfattning, som förefaller innefatta de relevanta planeringsproblemen. Frågan är emellertid: hur ska man kunna undgå identifieringsproblemen? och: hur ska man komma ner till processerna? Måste man, som Ronge-Schmiege, ta utgångspunkt i processerna?

En utväg kan vara, att man formulerar funktionen i målsättningstermer. Då kan man lätt identifiera processen, och man kan mäta graden av framgång genom att relatera planeringsmål och effekter till varandra. Det är här frågan om en målsättning som inte gäller innehåll utan form. Davidoff–Reiner presenterar exempel på tre sådana målnivåer:

The first is efficiency and rational action; the second is market aid or replacement; and the third may be labeled change or widening choice. (Davidoff–Reiner /1962/:14).

Den sista nivån motsvarar närmast att man har kontroll som mål: dvs. planeringsorganisationen har till syfte att uppnå kontroll över sin omgivning. Vad denna kontroll sedan ska tjäna för ändamål, dvs vad för substantiella mål man vill uppnå, kan skifta från den ena planeringsprocessen till den andra.

Det förekommer ibland i litteraturen en diskussion om värdet av att undersöka aktörers verksamhet med utgångspunkt från deras målsättningar. Inriktningen kallas därvid lite nedsättande för subjektiv orientering, och den anses på ett mindre fördelaktigt sätt skilja sig från en objektiv orientering, som menar sig utgå från den objektiva verkligheten.

Kritiken är väl korrekt, så länge den reagerar mot försök att analysera verkligheten enbart genom aktörers målsättningar. Man ska naturligtvis inte helt koncentrera sin analys på aktörer, men aktörer är viktiga, och deras handlingar, som ju också är objektiva, har samband med deras målsättningar. Det är lika olyckligt att tappa bort aktörerna som att överbetona dem. Vad som erfordras är en ansats, vilken tar hänsyn till såväl aktörers målsättningar som till de förhållanden, som bestämmer målsättningar, handlingar och effekter.

Eftersom former är instrument, med vars hjälp man kan uppnå ett visst innehåll, bör också innehållsaspekten framhållas i planeringsbegreppet. Inte så att ett visst innehåll stipuleras, men att det framgår, att aktören kan ha syften utöver att uppnå kontroll över sin omgivning.

Resonemanget resulterar i följande planeringsbegrepp: *planering är framtidsorienterade processer, genom vilka aktören söker uppnå kontroll över sin omgivning för att därigenom kunna genomföra sina intentioner.*

Det är väl klart, att denna relativt abstrakta planeringsdefinition inte erbjuder något knivskarpt instrument att särskilja olika processer. Frågan är emellertid om ett sådant begrepp verkligen är önskvärt. Ambitionen i denna uppsats är, när det gäller problemet med begreppsstrukturen, att samla upp så mycket som möjligt av det som litteraturen kallar planering. När man sedan ska analysera enskilda processer, får man kvalificera definitionen. Det är för övrigt lika bra att acceptera, att det inte går att dra några precisa gränser, eftersom övergångarna mellan olika processtyper är kontinuerliga (jfr Tenbruck /1967/:91 f). Det valda planeringsbegreppet ansluter väl till vad Friedmann menar vara den fundamentala frågan för societal guidance:

(H)ow, through conscious choice, society may guide the future course of its development. (Friedmann 1973:1f)

4. Vad är politisk planering?

Den slutliga sammanställningen av politikbegrepp och planeringsbegrepp till begreppet politisk planering borde nu vara ganska enkel. Med utgångspunkt från det tidigare resonemanget bör politisk planering vara den planering, som staten (som motsvarar vad man brukar kalla det "offentliga") ombesörjer. Det är samma uppfattning, som Ronge och Schmieg hävdar i polemik med den stilorienterade planeringsforskningen.

Die eigentliche Gegenposition zu dieser abstrakten Planungstheorie stellen jene Begriffsbestimmungen dar, die Planung eindeutig einem Subjekt zuordnen: politische Planung als Planung des Staates oder der Gesellschaft. (Ronge-Schmieg 1971:13)

Alldeles utan implikationer är inte ett accepterande av denna ståndpunkt. Var ska man placera den planering, som sker inom organisationer som en del av deras mot staten riktade verksamhet? Man kan nämna de politiska partiernas planering för att överta regeringsmakten eller de politiska intresseorganisationernas planering för ökat inflytande på de statliga besluten. Det är väl ingen tvekan om att dessa organisationer är politiska med det politikbegrepp som här valts. Följaktligen bör

deras planering kallas politisk planering. I detta sammanhang är emellertid statens egen planering av störst intresse, varför diskussionen i fortsättningen ska begränsas till den.

Ett annat problem är relationen mellan politisk planering (=statens planering) och statsintervention i allmänhet. Ronge uppfattar dessa begrepp som identiska. Det kan man inte göra utifrån de resonemang, vilka presenterats i avsnitten om kontroll och planering (jfr 3.2.6 och 3.2.8). Planering har där tilldelats egenskaper, som inte nödvändigtvis finns hos all statsintervention. Politisk planering är en särskild form av statlig intervention, som karakteriseras av att den är framtidsorienterad och syftar till kontroll av omgivningen för genomförande av planeringsorganisationens intentioner.

Frågan är vad som menas med "syftar till kontroll av omgivningen"? Den teoretiska betydelsen har diskuterats i kontrollavsnittet och bör åtminstone i princip vara klarlagd. De verkliga svårigheterna möter istället, när man ska försöka operationalisera begreppet. Kan man godta planeringsaktörens egen uppgift om att han planerar, eller måste hans handlingar ha en rimlig relation till kontrollsyftet? Om man accepterar det uttalade syftet som planeringskriterium, riskerar man att få ett planeringsbegrepp, som omfattar alla tänkbara former av statlig aktivitet. Det kan knappast vara önskvärt. Hur ska man praktiskt lösa problemen kring det andra alternativet: en rimlig relation mellan syfte och handlingar?

För att man ska få underlag för en diskussion av relationen mellan kontrollsyfte och handlingar, måste man beakta åtminstone tre grupper av variabler, nämligen situation, handlingar och handlingseffekter. Dessa kan relateras till varandra i frågan: i vilken situation kan man uppnå vilka effekter med vilka handlingar? eller mera konkret: med vilka handlingar kan man i en viss situation uppnå en viss grad av kontroll?

Nu är det utomordentligt svårt att besvara frågan. I själva verket utgör ett svar på den frågan lösningen på hela planeringsproblemet. Vad man kan åstadkomma är mer eller mindre impressionistiska antaganden om sambandet mellan handlingar och syfte. Den vägen kan man utesluta de fall, där det föreligger en så klar diskrepans, att man kan utgå från att aktören inte uppger sina verkliga syften. Om aktören kan prestera en relation mellan kontrollsyfte och handling, som är försvarlig utifrån hans information, bör hans verksamhet klassificeras som planering.

Det finns särskild anledning att beakta dessa synpunkter, eftersom handlingar kan ha andra uppgifter än rent instrumentella, t.ex. att en verksamhet som kallas planering har ideologiska funktioner. Utan tvekan är det valda sättet att konstruera ett operationellt plane-

ringsbegrepp ytterligt vanskligt. Frågan är emellertid om man har något val?

I nästa steg kan man förvänta sig en klyfta mellan syfte och effekter, dvs de informationsmässigt motive- rade handlingarna motsvarar inte det verkliga behovet. Detta berör dock inte planeringsbegreppet, som det här formulerats, utan möjligheterna att åstadkomma en framgångsrik planering. Detta kan förslagsvis mätas i termer av kontrollgrad.

Diskussionen av planeringsbegreppet i denna uppsats har som bakgrund en föreställning om att samhällsve- tenskaplig forskning åtminstone på sikt ska vara konst- ruktiv, dvs. kunna verksamt bidra till utformningen av politikens mål och medel och därmed till utformningen av samhället. Staten uppfattas därvid som ett instru- ment, genom vilket medborgarna kan påverka samhäl- let i önskad riktning. Tanken är ingalunda originell utan har diskuterats mycket under senare år.

Från marxistiskt håll har denna uppfattning beteck- nats som naiv. Oftast har man där menat, att plane- ringen i det kapitalistiska samhället möjligen på kort sikt kan reproducera den kapitalistiska ekonomin, men att den aldrig kan åstadkomma någon verklig föränd- ring. Den politiska planeringen analyseras väsentligen som en relation mellan ekonomi och politik.

Nu kan man kanske tänka sig att i en ny version ta upp den fundamentala problemställningen i 1940-talets stora planeringsdebatt, som gällde sambandet mellan planering och demokrati, nämligen om en omfattande politisk planering kan förenas med en djupgående del- tagardemokrati? Den frågan kan inte besvaras utan en precisering av situationen, och i den intar ekonomin en viktig plats.

Denna studie har ägnats ett försök att på olika nivåer penetrera begreppet politisk planering. Man har inte sällan avvisat försök till begreppspreciseringar med argumentet att en sådan verksamhet är meningslös och att det är bättre att syssla med "hederlig" empirisk forskning. Det är dock ganska uppenbart, att teori och empiri inte kan utgöra alternativ. I varje fall kan man under inga förhållanden bedriva en förnuftig empirisk forskning utan teoretiska utgångspunkter. Det råder nämligen ingen tvekan om att det betyder något hur man definierar ett begrepp:

Men think through language. They can hardly conceive of phenomena their words cannot express. The ways in which men think about planning affect how they act just as their attempts to plan affect how they think about it. The problems they have with the word mirror their problems with the world. (Wildavsky 1973:127f).

Framställningen här har förhoppningsvis visat, att poli- tisk planering är ett begrepp, som i ovanligt hög grad

är ägnat att illustrera behovet av begreppsprecisering- ar.

Lennart Lundquist

Litteratur

- Ackoff, Russel L.: *A Concept of Corporate Planning*, New York: John Wiley & Sons 1970
- Almond, Gabriel A. – Powell, G. Bingham: *Compa- rative Politics. A Developmental Approach.*, Boston: Little, Brown and Company 1966
- Altshuler, Alan: Rationality and Influence in Public Service, in: *Public Administration Review* 1965
- Altwater, Elmar: Ökonomische Leitungsmechanismen und gesellschaftliches Strukturprinzip, in *Bauwelt* 1971
- Arndt, Hans-Joachim: Die Figur des Plans als Uto- pie des Bewahrens, in: *Sekularisation und Utopie*, Stuttgart: W Kolhammer Verlag 1967
- Arndt, Hans-Joachim: *Political Problems of Plan- ning*, Salzburg Round Table sept 1968 (mimeo)
- Banfield, Edward C.: Ends and Means in Planning, in: A Faludi ed.: *A Reader in Planning Theory*, Oxford: Pergamon Press /1959/ 1973
- Bolan, Richard S.: Mapping the Planning Theory Ter- rain, in: D.R. Godschalk ed.: *Planning in America: Learning from Turbulence*. Washington DC: American Institute of Planners 1974
- Branch, Melville C.: Comprehensive Planning as a Field of Study, in: HS Perloff ed.: *Planning and the Urban Community*, Pittsburgh: University of Pitts- burgh Press 1961
- Le Breton, Preston P – Henning, Dale A.: *Planning Theory*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentic Hall Inc. 1961
- Buse, Michael J. – Dewitz, Dina von: *Bibliographie zur politischen Planung*, Baden-Baden: Nomos Ver- lagsgesellschaft 1974
- Dahl, Robert A.: *Modern Political Analysis*, Engle- wood Cliffs, New Jersey: Prentic Hall Inc. 2nd ed. 1970
- Dahl, Robert A. – Lindblom, Charles E.: *Politics, Economics, and Welfare*, New York: Harper & Row Publishers 1953
- Dahl Jacobsen, Knut: *De institusjonelle ramme for regionalpolitikken: organisasjonsmessige og admini- strative problemer*, Oslo 1969 (stencil)
- Dahl Jacobsen, Knut: *Planlegging og demokrati*, Oslo: Institutt for statsvitenskap odat.(stencil)
- Dahrendorf, Ralf: *Markt und Plan. Zwei Typen der Rationalität*. Walter Eucken Institut., Tübingen: Mohr 1966
- Dammann, Klaus: Politische Planung, in: *Bauwelt* 1971
- Davidoff, Paul – Reiner, Thomas A.: A Choice The- ory of Planning /1962/, in: A. Faludi ed.: *A Reader in Planning Theory*, Oxford: Pergamon Press 1973
- Dror, Yehezkel: *Ventures in Policy Sciences. Con- cepts and Applications*, New York: American Else- vier 1971
- Dyckman, John W.: Planning and Decision Theory, in: *Journal of the American Institute of Planners* vol 27 1961
- Easton, David: *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentic Hall Inc. 1965
- Ellwein, Thomas: Planen und Entscheiden /1970/, in: Ronge-Schmiege Hrsg: *Politische Planung in Theorie und Praxis*, München: R. R. Piper & Co Verlag 1971
- Ellwein, Thomas: *Politik und Planung*, Stuttgart: Kol- hammer 1968

- Etzioni, Amitai: *The Active Society*, New York: The Free Press 1968
- Fagin, Henry: Planning Organization and Activities within the Framework of Urban Government, In: Perloff ed.: *Planning and the Urban Community*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press 1961
- Faludi, Andreas ed.: *A Reader in Planning Theory*, Oxford: Pergamon Press 1973
- Friedmann, John: A Conceptual Model for the Analysis of Planning Behavior, in: *Administrative Science Quarterly* 1967
- Friedmann, John: *Retracking America. A Theory of Transactive Planning*, Garden City, New York: Anchor Press/Doubleday 1973
- Friedmann, John – Hudson, Barclay: Knowledge and Action: A Guide to Planning Theory, in: *Journal of the American Institute of Planners* vol 40 1974
- Friend, J.K. – Jessop, W.N.: *Local Government and Strategic Choice. An Operational Research Approach to the Process of Public Planning*, London: Tavistock Publications 1969
- Friend, J.K. – Power, J.M. – Yewlett, C.J.L.: *Public Planning. The Inter-Corporate Dimension*, London: Tavistock Publications 1974
- Godschalk, David R.: Learning from Turbulence, in: D.R' Godschalk ed.: *Planning in America: Learning from Turbulence*, Washington DC: American Institute of Planners 1974
- Gran, Thorvald: *En kritisk drøftning av begrepet planlegging – slik dette er brukt i sentral litteratur om offentlig planlegging*, Oslo: Institutt for Samfunnsforskning 1969 (stenc)
- Gross, Bertram M.: National Planning: Some Fundamental Questions, in: *American Behavioral Scientist* 8 1964/65
- Klages, Helmut: *Planungspolitik. Probleme und Perspektiven der umfassenden Zukunftsgestaltung*, Stuttgart: Kolhammer 1971
- Lange, Oskar: *Ökonomisk utveckling och socialism*, Stockholm: Rabén & Sjögren 1966
- Lenk, Hans: *Erklärung, Prognose, Planung*, Freiburg: Verlag Rombach 1972
- Leys, Colin: The Analysis of Planning, in: C. Leys ed.: *Politics & Change in Developing Countries*, London: Cambridge University Press 1969
- Lindblom, Charles E.: *The Intelligence of Democracy. Decision Making through Mutual Adjustment*, New York: The Free Press 1965
- Lindblom, Charles E.: The Science of "Muddling Through", in: *Public Administration Review* vol. XIX 1959
- Lompe, Klaus: *Gesellschaftspolitik und Planung. Probleme politischer Planung in der sozialstaatlichen Demokratie*, Breisgau: Verlag Rombach Freiburg 1971
- Lutz, Claus A.: Organisationsprobleme politischer Planung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 43 1971
- Malm, Allan T.: *Strategic Planning Systems*, Lund: Studentlitteratur 1975
- Mannheim, Karl: *Man and Society in an Age of Reconstruction*, London: Routledge & Kegan Paul Ltd /1940/ 1971
- Meyer, Poul: *Offentlig forvaltning*, København: Gads Forlag 2 udg. 1975
- Naschold, Frieder: Zur Politik und Ökonomie von Planungssystemen, in *Politische Vierteljahresschrift sonderheft* 4 1972
- Petersen, William: On some meanings of "Planning", in: *Journal of the American Institute of Planners* 32 1966
- Ramström, Dick: *Systemplanering. Information och beslut i företaget*, Stockholm: Scandinavian University Books 1969
- Rieger, Hans Christoph: *Begriff und Logik der Planung*, Wiesbaden: Otto Harrassowitz 1967
- Ronge, Volker: Politökonomische Planungsforschung, in: Ronge-Schmieg Hrsg.: *Politische Planung in Theorie und Praxis*, München: R. Piper & Co Verlag 1971
- Ronge, Volker – Schmieg, Günter: Planung and Demokratie, in: *Futurum* 1970
- Ronge, Volker – Schmieg, Günter Hrsg.: *Politische Planung in Theorie und Praxis*, München: R Piper & Co Verlag 1971
- Ronge, Volker – Schmieg, Günter: *Restriktionen politischer Planung*, Frankfurt am Main: Athenäum Verlag 1973
- Roos, J. P.: Theories of Planning and Democratic Planning Theory, in: *Government and Opposition*, vol 9 1974
- Sartori, Giovanni: What is "Politics", in: *Political Theory* vol. 1 1973
- Scharpf, Fritz W.: Planung als politischer Prozess, in: *Die Verwaltung* 1971
- Schäfers, Bernhard Hrsg.: *Gesellschaftliche Planung. Materialien zur Planungsdiskussion in der BRD*, Stuttgart: Ferdinand Enke Verlag 1973
- Schneider, Hans K.: Planung und Modell /1969/ in: B Schäfers Hrsg. *Gesellschaftliche Planung*, Stuttgart: Ferdinand Enke Verlag 1973
- Simon, Herbert – Thompson, Victor A. – Smithburg, Donald: *Public Administration*, New York: Alfred A Knopf inc. 1950
- Stachowiak, Herbert: The Basic Outline of a Planning Theory, in: *Kommunikation* VI 1970
- Söderbaum, Peter: *Positionsanalys vid beslutsfattande och planering*, Stockholm: Scandinavian University Books 1973
- Tenbruck, Friedrich H.: Zu einer Theorie der Planung /1967/ in: V. Ronge – G. Schmieg Hrsg.: *Politische Planung in Theorie und Praxis*, München: R Piper & Co Verlag 1971
- Tinbergen, Jan: *Central Planning*, New Haven and London: Yale University Press 1964
- Tinbergen, Jan: Planning, Economic: Western Europe, in: DL Sills ed.: *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York: MacMillan and the Free Press 1968
- Wildavsky, Aaron: If Planning is Everything, Maybe it's Nothing? in: *Policy Sciences* 4 1973
- Østerud, Øyvind: *Samfunnsplanlegging og politisk system. En analyse av offentlig planlegging som ideologi*, Oslo: Gyldendal Norsk Forlag 1972

How to Skin an Eel with Too Sharp a Knife and without Proper Sand at Hand.

(Or Personal Experiences in Applying the Results of Organizational Research)

Introduction. About thirteen years ago, while sitting in Duncan McRae's office at the University of Chicago calculating indices of localism for a term paper, I accidentally found a reprint of an article by Philip Hauser emphasizing the importance of not being too application oriented in social science research. I have never been able to trace this reprint back to any journal and I have never read it again, but it had a deep impact on my subsequent career and my attitudes toward the role of social science research. For many years to come my main concern was to try to figure out what would be the proper balance between application oriented research (presumably leading to closed finalistic, "normative" research) and "pure" research (presumably leading to causal analysis and broad explanatory theories). Although my concern was social science research as a whole. I tried to prove my points by analyzing the existing theoretical approaches in organizational research. My major conclusion was, that in social science research in general and in organizational research in particular one should try to decrease the emphasis on application so that the theoretical frameworks would not automatically include the ideas of common goals/utility functions/welfare functions; and assumptions of the actors trying to achieve/maximize/satisfy them.¹

Although I am nowadays not so convinced that I ever actually proved the detrimental effects of the application orientation, I still would not retract that contention. My major concern in making this contention was the development of science (especially organizational theory) not the practical problems of administrative decision making or organizational design; and I am still convinced that the information which the broad causal explanatory theories provide is also useful in the long run for the practical everyday problems of administrative decision making and organizational design. But as time has passed I have come to notice that we will all be dead in the long run. I have also learned that solving certain administrative problems rather well or better than "non-experts" gives me a considerable amount of pleasure.

The practical problems that I have tried out my "expertness" upon (and that have given me both pleasure and exasperation) have been of two types: a) designing new and reorganizing old government agencies, and b) designing such applied social science research as would – when stored as data banks and properly reported and communicated – force the poli-

tics and administrators to consider their decisions from the perspectives of democracy and equality.²

When my "expertness" as a scholar of administrative studies and organizational research has been called forth in these problems, I often have had the feeling that I am as prepared for my expert role as an eelskinner equipped with too sharp a knife and no proper sand on hand. I have had difficulties in getting a solid grasp of the problems; and after grabbing hold, the knives at my disposal have been too sharp.

No Proper Sand on Hand: the Failings of Causal Structural Analysis

After having championed the cause of "pure" nonapplication oriented causal organizational research, especially that of a structural and contextual type, I assumed that I would have but few problems in applying the information this kind of research would provide. In order to understand the problems of its application and the problems I have faced, we can repeat the old formula suggested by the scholars from time to time for transforming causal information into practical form. This formula says:

"If you have established a causal relationship 'If A so necessarily/with high probability B' and you want B so do A".³

One must notice here that the causal relationship "if A so B" is naturally assumed to be a generalization applicable to all types of organizations (religious organizations, business enterprises, etc.). Furthermore, for practical application in organizational design, the most valuable type seems to be those generalizations correlating the structured properties of organisations which those describing activities and functions (like "delegation of power increases motivation and active participation of the lower echelons").

My problems in being an "expert" and applying the results of causal structural organizational research appeared on two levels. First on the level of relating the characteristics of the single units of organization to their desired performance (e.g., designing the National Central Library and having to decide what size and composition the Board should be to function as an efficient coordinating organ) I often simply could not find any causal A's for my desired functional B's. Or when I found a proper A, it proved out to be totally unmanipulatable ((e.g., politically: this or that institution had to be represented in the Board). Or the established connection between my A and my B was so weak that instead of A I could use practically any conceivable structural arrangement and be as sure of achieving B.

On that level I soon noticed that limiting in advance

the potential solutions for a given problem by its political practical constraints made the solution much easier. Because of political, manpower and financial constraints the actual potential alternatives for organizing given intraorganizational units were usually rather few. The task was to try to calculate which one of these gave as consequence something that was closest to our wished for B. In these calculations one soon noticed that information was often better derived from the practical experience of the persons working in the field than from research results. One also learned to use analogous information effectively ("There is a piece of research where the situation faintly resembles this"). And very often one could find oneself actually justifying with more or less quasi-scientific arguments some otherwise accepted, feasible or wished for alternative instead of trying "objectively" apply scientific information.

The same problems naturally appeared on the higher aggregate level, where one had to suggest structural alternatives for the whole organization, *i.e.* draft actual total organizational designs. Here one had to decide what units an organization should have, what would be their size and division of labour, their communication network, and the role and position of the controlling and coordinating units. The problem of finding actual applicable organizational research results providing basis for such a structural design was as acute as in the case of designing single intraorganizational units. Here again, one quickly learned to figure out on the basis of political, financial and manpower constraints the actually feasible alternatives, and the only task for the "scientific expert" often was to suggest what would be the best alternative to justify; and how to further remodel and streamline it.

The above described half-political, half-scientific process of "muddling through" seems to give a rather pessimistic picture about the possibilities of applying the results of causal structural organizational research in designing organizations. One must, however, make some mitigating points. First, this type of organizational analysis does not promise, to begin with, one hundred per cent scientific maximizing solutions, but comes close in its application ideology to the braybrook-lindblomian "incrementalist" approach.⁴ The external, objective, non-rationalistic approach to the analysis of organizations also teaches the applier the presence of unavoidable constraints and prevents him from suggesting utopistic solutions, however streamlined and scientifically efficient they may look. Furthermore the knowledge of both theoretical and empirical research results makes one an "expert" even if these research results are not as such applicable. Thus *e.g.*, by knowing and internalizing the organization theories of Et-

zioni and Parsons one gains a total picture and systematic logical approach to organizational phenomena. And that is probably the best one can expect from "expertness" on the basis of structural causal analysis.

But there is also no use denying the failings of structural causal analysis in organizational research. The empirical research results are still very scattered, and the theoretical frameworks cannot obviously yet codify them or give them sufficient meaning via interpretation. Empirical research is nowadays obviously done wherever it is easiest to do, and no systematic coverage of the societally most relevant (*e.g.*, service) organizations is attempted. Even if one is nonapplication oriented this does not mean that one should systematically neglect the study of socially important organizations and their social and political control. As a modern "expert" I really do feel ashamed sometimes in having to refer for lack of more up-to-date research findings to Gulick's and Urwick's outdated empirical observations and theoretical arguments in justifying some of my suggestions in an area of modern developed technology.

Too Sharp a Knife: the Problems in Applying the Results of Application Oriented Organizational Research

The process of "muddling through" described above would scarcely satisfy the application oriented, management minded organizational designer and planner of administrative systems. He would probably first insist on having the goals aimed at explicitly defined, then suggest a relevance tree analysis of the potential alternatives and their consequences, then suggest C/B-analysis, and finally possibly propose the application of OR-methods for finding the most advantageous variant for each alternative.

I have personally found this knife too sharp and too difficult to use in actual organizational design. First the methods of defining the goals and outlining the action options for their realization have usually been developed *not* for designing the administrative and organizational structures, but for determining the resources, activities and processes needed for goal achievement. One can naturally try to determine the type, number and mutual interconnections of organizational units needed to maintain these activities and processes. Creating these structures could be called "administrative goal" and it could also be achieved via different structural alternatives that can be judged from C/B-perspective. But in outlining these structural alternatives we would slip back to the problems of our previous section: we had to have and utilize the results of empirical causal organizational analysis.

What has been said above does not mean that the definite application orientation and the use of the methods mentioned above would not systematize and help the organizational design and administrative planning. What is important to realize is that their application presupposes a thorough prior knowledge of the organizational phenomena (the knowledge that – as indicated above – causal organizational research can by now supply to only a limited extent). Or in terms of our metaphor, one cannot use the knife to skin the eel without first finding the proper sand and getting a good grasp on the fish.

The need for basic knowledge on organizational phenomena is very acute if one tries to apply, e.g. C/B-analysis or any other formal technique in comparing counterfactual (contrived, not existing) alternatives. The estimation of the immediate costs (salaries, administrative costs) and benefits (the actual performance, activities carried out by the personnel) would still be a rather easy task. Estimating the second order consequences (e.g., the work motivation of the personnel, the equality in treatment of the clientele, the ability of the organization to plan and self-design itself) is completely impossible without systematic empirical research and solid explanatory theory formation. Another possibility would be to use an expert jury for evaluating the second order consequences of the counterfactual organizational alternatives, but this in turn does not provide a high enough level of measurement for the use of more sophisticated techniques or for obtaining reliable C/B-ratios.⁵

One could of course dodge the problem by arguing that the second order costs and benefits of the administrative and organizational factors are so insignificant that one can dismiss them totally or assume that the immediate costs/benefits are close enough approximations of the total. My personal experiences in analyzing the impact of organizational factors on the realization of equality in service organizations is that these impacts are by no means insignificant.⁶ Consequently I would consider as biased any C/B-analysis or other formal analysis of goal oriented actions that does not take them into consideration.

Improving the Quality of Sand, Usefulness of the Knife

One can implicitly infer from the discussions above that I have maintained my old preference for nonapplication oriented causal analysis. I actually argue, on the basis of my own practical experiences, that valid and practically relevant application oriented research in a given field or in organizational research in general presupposes corresponding systematic causal and explanatory research.

My criticism above concerning the unsystematic dispersed nature of the present non-application oriented causal research implies, however, a certain mellowing toward the application orientation in organizational research. Consequently, empirical causal analysis should begin to use large enough samples of rather homogeneous organizations having the same position with respect to societal decision making and the needs (preferences) of individuals and groups.

What are to be considered "homogeneous organizations" and what is the "same position in respect to societal decision making and the need systems of individuals and groups" is too broad a topic to be discussed in this context. One can in short mention that this orientation would on the empirical level imply establishing national data banks for organizational research. On the theoretical level it would probably imply the use of the conceptual framework of policy analysis as a bridge between the non-application oriented causal research and more "technocratic" application oriented research.⁷

Ilkka Heiskanen

References

1. The result of these labours was my dissertation "Theoretical Approaches and Scientific Strategies in Administrative and Organizational Research. A Methodological Study", Commentationes Humanarum Litterarum, Vol. 39, Nr 2, (Helsinki, 1967).
2. The best technocratic training I have received has been the participation in planning activities of TINFO (The Finnish Council for Scientific Information and Research Libraries). The other instructive technocratic task has been designing and directing the research project "DETA" (together with Tuomo Martikainen) on the impact of political decisions and administrative factors on the realization of democracy and equality in Finland.
3. This formulation naturally appears for the first time in Luther Gulick's writings from which Herbert Simon took it over. (Herbert Simon, *Administrative Behaviour*, New York, MacMillan, 1947, Appendix, pp. 248–253).
4. D. Braybrook and C.E. Lindblom, *A Strategy of Decision*, (New York: MacMillan, 1963).
5. The jury method was used, e.g., in TINFO's report on the organization of the National Library System in Finland (Tieteellisen informoinnin neuvoston ensimmäinen mietintö, Komiteamietintö 43, 1974).
6. See, e.g., Ilkka Heiskanen, Sirkka Sinkkonen, Markus Härkäpää, "Redistribution via Local Government: Central Government Policies and Their Constraints", Research Reports, Institute of Political Science, University of Helsinki, Series C, Deta 8, 1974.
7. For policy analysis and its potentials, see Ilkka Heiskanen, Tuomo Marikainen, "On Comparative Policy Analysis: Methodological Problems, Theoretical Considerations and Empirical Applications", Research Reports, Institute of Political Science, University of Helsinki, Series, C, Data 6, 1973.

Replikväxling Ilkka Heiskanen – Jan-Erik Lane
A Brief Reply to Jan-Erik Lane's "Om Heiskanens Metodologiska Studie" (Statsvetenskaplig Tidskrift 1975:1)

It is nice that somebody remembers my dissertation after all these years. I remembered it myself not long time ago, while writing on my experiences as an actual applier of research results, "pure" and "less so". The paper, titled "How to skin an eel with too sharp a knife and with no sand on hand" clarifies probably the confusion around the problems Lane is trying to discuss. The basic confusion is, that Lane is talking about logic and I am talking about actual research strategies, their motivation and success. That is many times mentioned in my dissertation, but it still seems to be overlooked by some young puzzled critics. The proof is not in the logic, but in the analysis of the results achieved by different approaches (Chapters IV-VI). The first chapters (I-III) only outline the road that in practice leads to narrow tautological research: application orientation – choice of models/strategies – actual research in terms of "rationality", "functionality", "utility functions".

Everything would have been clearer had I used the old dichotomy "causal/teleological" without bringing in "application orientation". But – referring to an old observation by Felix Kaufmann – I wanted to point out, where the interest in teleological analysis stems from: the wish to focus research on practically relevant analysis, to limit the variables to those that are easily manipulatable. One does not need to be a genius to understand that this interest and subsequent mixing up causal and teleological elements cannot lead to broad explanatory theories.

Lane is totally misinterpreting in his quasiformalization my basic design of analysis. I am not speaking about completed theories (sets K , K' , K'') but motivation, choice of research strategy and choice and interpretation of concepts and medels. I speak in logical terms only while developing the criteria for evaluating achieved research results. I am always talking in terms of "causal chain" from motivation to theory formation, and while speaking of the constructive goals, I speak of "developing theories" not of ready construction. Lane's language and mine, they do not match.

I would, of course, write my dissertation now, after some odd ten years, much better; and I would clearly indicate, where I am a sociologist of knowledge, and where in turn a philosopher of science. But I would not retract from my earlier design of analysis or the conclusions arrived at. And – as my paper "How to skin an eel. . ." shows – I have had ample chances to test

my ideas also in the practical walks of life, and the results have not been very flattering either for causal analysis or for teleological analysis. But still I feel, that any "expertness" I have wielded has mainly stemmed from wider organizational analyses of Weber, Parsons Easton and Allardt, not from my knowledge of PPB, C/B, OD, OR, etc. As to the direction of Lawrence and Lorsch – the success is still to be seen. On the basis of my analyses – and old bias – I would say that the success depends on actual efficient analysis of the "causal texture" of the organizational environment, not on the analysis of the means of adaption possessed by the organizations. My own experience has been that for any actual large scale empirical research contingency analyses need a hell of modification and reconceptualization both in terms of the environment and anticipated intraorganizational changes; and for practical purposes of advising, consulting and designing organizations their value is still practically nil.

Since finishing my dissertation this is the third relapse back to these old methodological problems. Like Poe's raven I have always said afterwards: "Nevermore".

Ilkka Heiskanen

Svar till Heiskanen

För en kritik, en motkritik mot denna kritik, liksom en genkritik mot denna kritik gäller att de aldrig är bättre än styrkan hos respektiva argumenteringar. Heiskanen anför två argument mot min kritik. För det första hävdar Heiskanen att jag talar om logik, medan hans bok handlar om faktiska forskningsstrategier. Så förhåller det sig inte. Heiskanen resonerar om sitt ämne utifrån vissa begrepp. Värdet av dessa resonemang är självfallet beroende av klarheten hos dessa begrepp, respektive om begreppen tillämpas adekvat eller ej. Det är detta min artikel handlar om. För det andra menar Heiskanen att jag tror att bokens resonemang gäller kompletta teorier och därmed förbiser att boken handlar om approacher och strategier. Ej heller detta är riktigt. Det framgår klart i min artikel att jag inte gör några speciella antaganden om de teorier som Heiskanen behandlar. Jag talar om teori eller teoretiska satsar, och jag skiljer mellan teori och strategi för teori-bildning.

Att minnas en gammal bok, till och med göra ett försök till kritik, är enligt min mening rimligt om boken i fråga fått förnyad aktualitet i dagens debatt

Jan-Erik Lane

Remissväsendet i den politiska beslutsprocessen

1. Inledning

Många, kanske huvuddelen av de beslut som fattas i den svenska riksdagen har föregåtts av en beslutsprocess som är en av de längsta i världen. På direktiv från departementschefen har en offentlig utredning penetrerat ett frågekomplex. Resultatet skickas på remiss till ibland hundratalet remissinstanser för yttrande. Detta tillvägagångssätt är kanske den viktigast metoden varigenom regeringen kan informera sig om vilka krav och vilket stöd som kan finnas inom olika grupper för alternativa åtgärder i bestämda frågor. På grundval av utredningsresultatet och remissyttrandena avgör departementschefen först om utredningen helt eller delvis kan ligga till grund för proposition. Om så är fallet fattar han sitt beslut i de konflikter som uppstått mellan remissinstanserna och utredningen i skilda sakfrågor. I några fall fattar kanske departementschefen ett eget beslut som inte kan spåras i utredningsresultatet eller i de insända remisserna. Resultatet av departementschefens skilda beslut sändes till riksdagen i form av en proposition utom i de fall där departementschefen (Kungl. Majt) kan besluta på egen hand. Riksdagen beslutar sedan slutgiltigt på grundval av utredningsmaterialet, remissbehandlingen, departementschefens beslut, de framförda motionerna utskottsbehandlingen samt de yrkanden som framställts under debatten.

Vid studium av beslutsprocesser av denna typ måste man dessutom ta i beaktande det faktum att aktörerna i processen kontinuerligt utsätts för påverkan från omgivningen t ex i form av en pressdebatt.

1.1 Tidigare forskning

Politiska beslutsprocesser av den typ som skisserats ovan har länge varit föremål för statsvetenskaplig forskning. Skilda påverkandefaktorer har på senare tid stått i centrum. Elvander (1972) har studerat partiets och organisationers agerande i en speciell fråga (skattepolitiken, 1945–70), Ruin (1960) en intresseorganisation (KF) roll i vissa beslutsprocesser samt Back (1967) har undersökt vilken roll sammanslutningarna spelade för tillkomsten och utformningen av statsmakternas beslut under perioden 1870–1910 (Back, 1967, sid. 22 f).

1.2 Analysobjektets avgränsning

Inriktningen på den förevarande studien motsvarar

Remissväsendet i den politiska beslutsprocessen är titeln på det projekt som analyserar och kartlägger skilda aspekter av remissväsendets politiska struktur och funktion. En projektplan som redovisar samtliga delprojekt avslutar denna artikel.

närmast Back. Huvudobjektet är remissväsendets ställning i den ovan skisserade politiska beslutsprocessen. Remissväsendet bör emellertid inte analyseras isolerat från utredningens, departementschefens och riksdagens agerande. Studien kommer därför att avse samtliga nämnda instansers ställning i den politiska beslutsprocessen. Särskild tonvikt har därvid lagts på frågan huruvida en *rollfördelning* i beslutshänseende existerar mellan regering, riksdag, förvaltning och andra myndigheter, samt organisationer och utredningsväsendet. Slutsatser om eventuella rollfördelningar kommer att baseras på en analys av relationerna mellan konfliktkaraktärerna på de olika nivåerna i skilda typer av delfrågor. Accepteras t.ex. utredningens förslag i vissa delfrågor av samtliga senare aktörer? Vilken är konfliktkaraktären på utrednings- och remissnivån i delfrågor med viss konfliktkaraktär på riksdagsnivån?

Denna studie av en eventuell rollfördelning mellan de olika aktörerna bör emellertid dessutom baseras på studier som mer direkt är koncentrerade på hur aktörernas yrkanden förhåller sig till varandra. Remissinstansernas skiftande intresse för olika typer av delfrågor samt eventuella mönster i vissa remissinstansers yrkanden i skilda delfrågor blir därvid centrala analysobjekt.

Det är vidare nödvändigt, att skilja mellan de processer där departementschefen beslutar att utredningen *inte* kan ligga till grund för proposition och de processer där utredningen helt eller delvis *kan* ligga till grund för proposition. Uppenbarligen spelar remissväsendet en viktig roll som kollektiv "veto-instans" i de fall då utredningen inte bedöms kunna bilda underlag för proposition. I skrivandes stund är massmediautredningen (SOU 1975:49) ett exempel på ett fall där enligt justitieministern (Sv. D. 1975–12–17) "*den massiva remisskritiken*" medför att utredningen inte kan ligga till grund för proposition. Det Wigforska skatteförslaget 1946–47 (SOU 1946:79) är emellertid ett exempel på den motsatta situationen när en nära nog enhällig remissopinion inte kunde förhindra eller förändra propositionen (helt positivt inställda var endast landsorganisationen samt två länsstyrelser (reservationer av föredragande landskamrerare), jfr Carlsson, 1957, sid. 8 samt Elvander, 1972).

I denna mera kvantitativt inriktade studie kommer vi endast att studera de utredningar som lett till proposition. Det främsta motivet för denna avgränsning, är att en grundlig granskning av orsakerna till att en utredning inte leder till proposition kräver, enligt min uppfattning, som bas en mer exakt information om den beslutsprocess som leder fram till riksdagsbeslut. Ett annat, mindre tungt vägande motiv, för denna avgränsning är karaktären på vårt pilotmaterial som pre-

senteras nedan. Som framgår av tabell 2 finns för sakområdet "arbetarskydd" endast en utredning som inte helt eller delvis bildar underlag för proposition och för sakområdet "yrkesutbildning" är motsvarande antal nio. Beträffande de sistnämnda förefaller remisskritiken endast vara en av flera orsaker. Ett tredje motiv är att analysen försvåras genom att departementschefen endast i undantagsfall ger en detaljmotivering för sitt ställningstagande.

I föreliggande framställning redovisas inte resultatet av roll- eller yrkandeanalysen. Framställningen är begränsad till en precisering av de frågeställningar och preliminära hypoteser som skall styra vår analys samt en diskussion kring metod och materialproblem. Materialdiskussionen baseras på samma pilotmaterial, bestående av ett fyrtiotal propositioner från två sakområden (yrkesutbildning och arbetarskydd), som senare kommer att bli föremål för roll- och yrkandeanalys.

1.2.1 Frågeställningar och metod

Följande frågeställningar är utgångspunkterna för vår analys:

1. Vilka mönster kan urskiljas i remissinstansernas reaktion på utredningsresultatet?
2. Vilka är relationerna mellan dessa mönster och departementschefens/riksdagens ställningstagande?
3. Vilka är relationerna mellan beslut på olika nivåer i vissa typer av frågor och frågornas "öde" i den fortsatta beslutsprocessen?

De två första frågeställningarna kräver, metodmässigt, en yrkandestudie. Relationerna mellan utredningens (och eventuellt reservationens), remissorganens, departementschefens och olika riksdagsaktörernas yrkanden i skilda delfrågor blir föremål för en analys som närmast motsvarar en voteringsanalys. Målen för vår yrkandestudie är:

- att* identifiera skilda typer av yrkandemönster i en grupp "tunga" remissorgan
- att* relatera dessa yrkandemönster till utredningens, departementschefens och riksdagens ställningstaganden
- att* så långt som möjligt förklara dessa yrkandemönster
- att* systematisera dessa resultat till modeller över yrkandemönstren

Modellerna skall *dels* ge ökad information om "the architecture of the decision-making process", *dels* kunna användas som prediktionsmodeller.

I den *första att-satsen* talas om "tunga" remissinstanser. Härmed avser vi i en första analys de remissinstanser som kontinuerligt tillfrågas i likartade frågor. Det förefaller vara en naturlig hypotes att remissinstanser som kontinuerligt tillfrågas i frågor av en

viss typ betraktas som "tunga" instanser av den remitterande myndigheten och därmed bör ha ett potentiellt inflytande. Dessutom får ifrågavarande remissinstanser specialistkompetens, vilket stärker deras potentiella inflytande. Att identifiera skilda typer av yrkandemönster bland de remissinstanser som kontinuerligt tillfrågas i likartade frågor är vårt första analysobjekt.

Definitionen av "tung" instans baseras emellertid på huruvida en organisation eller myndighet blivit remissinstans. Detta är endast det första delmålet i försöken från en organisation eller myndighet att via remissutlåtanden påverka beslutsprocessen. Nästa delmål bör vara att remissyttrandet uppmärksammas av departementschefen. I de fall där insända remissyttrandena upptar tusentals sidor kan denna aspekt bli särskilt relevant. I sökandet efter ett underlag för en eventuell modifiering av begreppet "tung" instans har vi i denna studie valt att definiera ett remissyttrandes *access* som frekvensen och fördelningen av de remisscitater som ingår i propositionen. Denna definition är baserad på antagandet att remisscitaten avser att spegla dels vilka synpunkter som varit av värde vid propositionens utformning dels opinionen främst i de "tunga" remissorganen. Två alternativa mått kommer att användas; absolut och relativ *access*. Ett remissyttrandes *absoluta access* är existensen och omfattningen av citat från remissyttrandet i de delfrågor som ingår i propositionen. Ett remissyttrandes *relativa access* är förhållandet existens/möjlig existens och förhållandet omfattning/möjlig omfattning av citat från remissyttrandet i de delfrågor som ingår i propositionen. Detta mått är en vanlig typ av basmått vid kvantitativa innehållsanalyser (jfr t.ex. Rosengren, 1971, s. 267). Måttet ger oss en möjlighet att direkt avgöra i vilken grad departementschefen i sina citat över respektive underrepresenterar vissa remissinstanser i förhållande till det relativa omfånget av deras insända yttranden. Vid våra omfångsmätningar avser vi att som måtenhet använda antalet rader. Alternativa enheter är spaltmillimeter, utgångar eller meningar. Skilda kvantitativa innehållsanalyser har dock visat att överensstämmelsen mellan de olika mätmetoderna är mycket hög (jfr Rosengren, 1971, 3, 264 samt dennes fotnot 7). Rosengren har i sin artikel grundligt penetrerat denna mätmetod. Jag ansluter mig i huvudsak till Rosengrens framställning. Beträffande de speciella problem som uppkommer vid appliceringen av metoden på vårt material kommer dessa att diskuteras i anslutning till resultatredovisningen. En kartläggning av *access*ens fördelning mellan remissorganen bör ge svar på följande frågeställningar:

- a. Vilka viktiga instanser "tappar" vi med vår operationalisering av begreppet "tung" instans?

- b. Vilka instanser tillfrågas rutinmässigt utan att egentligen ha karaktären av "tung" instans?
 c. Kan några förändringar konstateras i accessfördelningen mellan skilda typer av delfrågor?

Svaren på frågorna a och b kartlägger graden av överensstämmelse mellan "tyngden" och "accessen" och bör eventuellt ge ett underlag för en modifiering av vår definition av "tung" instans. Svaret på fråga c ger ett underlag för slutsatser om och hur t.ex. organisationerna på central nivå gradvis ökat sitt intresse för delfrågor av annan karaktär än de rent fackliga.

Den *andra att-satsen* vill relatera yrkandemönstren till de andra stadierna i beslutsprocessen. Förfarandet ansluter sig rent metodiskt till den första analysen. Departementschefens och skilda riksdagsaktörers yrkanden betraktas som ett votum och blir föremål för i princip samma analys som den interna remissinstansanalysen. Följande två hypotetiska resultat bör klarlägga vår målsättning med denna att-sats:

1. I delfrågor av ekonomisk karaktär där departementschefen går emot utredningens förslag stöder han alltid de yrkanden som är gemensamma för Statskontoret och LO. När dessa båda remissinstanser framför skiljaktiga yrkanden, formulerar departementschefen i de flesta fall ett eget förslag. I resterande fall följer han förslaget från den centrala fackmyndigheten för det aktuella policyområdet.
2. I delfrågor som avser hur en viss policy skall organiseras och där den centrala fackmyndigheten går emot utredningens förslag, blir fackmyndighetens mening riksdagens beslut, även om departementschefen följer utredningen. De fall där de lokala fackmyndigheterna anmäler avvikande mening mot centrala fackmyndigheten utgör dock undantag. I dessa senare fall blir riksdagens beslut genomgående identiskt med departementschefens beslut.

Det är vår förhoppning, uttryckt i de *två sista att-satserna*, att resultat av denna typ skall kunna systematiseras till modeller över yrkandemönstren. Denna modellkonstruktion kräver emellertid som underlag inte endast vår yrkandestudie utan även en studie av en eventuell roll-fördelning mellan aktörerna i beslutsprocessen. Vi är därmed framme vid vår tredje frågeställning som lyder: Vilka är relationerna mellan beslut på olika nivåer i vissa typer av frågor och frågornas "öde" i den fortsatta beslutsprocessen? Analysens enheter blir, eftersom endast de processer som leder till proposition ingår, de delfrågor varav propositionen är sammansatt. Analysen har som utgångspunkt olika antaganden om processens karaktär. Dessa preliminära antaganden som redovisas nedan är knutna till följande typologisering av delfrågorna:

I. *Kostnads och resursfrågor*

- a. Ekonomiska frågor (direkta statliga utgifter)

- b. Tjänster, lönegradsplaceringar
 c. Frågor rörande statliga inkomster (resursfrågor)

II. *Lokaliseringsfrågor*

- a. Frågor avseende lokaliseringsplats
 b. Frågor rörande koncentrerings respektive utspridning

III. *Frågor avseende styrning och kontroll*

- a. Frågor avseende styrning och kontroll från centrala instanser (central administration)
 b. Frågor avseende styrning och kontroll från lokala instanser (lokal administration)

IV. *Organisatoriska frågor*

- a. Riktlinjer för organisation och innehåll (generell struktur)
 b. Organisatoriska frågor (speciell struktur)

V. *Fackfrågor*

- a. Frågor avseende specifikt policyinnehåll (expertrelaterat)
 b. Frågor avseende expertfunktionen

VI. *Övriga frågor*

- a. Formella frågor (t ex namn och titelfrågor)
 b. Övriga frågor

Kostnads- och resursfrågor (I)

Få delfrågor i en proposition är utan kostnads- eller resursanknytning. Vår avsikt är att med denna frågetyp särskilja de delfrågor som innebär en direkt utgift eller inkomst för statsverket. Vi definierar en ekonomisk fråga som en statlig utgiftsfråga som direkt kan uttryckas i kronor eller ören. Frågor avseende tjänster (nya) och lönegradsplaceringar hör till kostnadsfrågorna men har en särskild karaktär. Frågor rörande statliga inkomster definierar vi som skatte- och avgiftsfrågor i vid bemärkelse.

Vi inleder analysen med det preliminära antagandet att departementschefens aktivitet är jämförelsevis stor i denna typ av frågor i form av egna eller remisstödda korrigeringar av utredningsresultatet. Vi kommer att grundligt penetrera i vilka situationer riksdagen tenderar att acceptera regeringens ställning som budgetansvarig.

Lokaliseringsfrågor (II)

Vi antar att denna typ av delfrågor, särskilt frågorna om lokaliseringsplats, är tämligen enhetliga. Mina studier av riksdagsvoteringarna är basen för ett preliminärt antagande, att frågorna om lokaliseringsplats är mycket konfliktfyllda på remiss och riksdagsnivå, men att endast undantagsvis ändring görs i utredningens förslag.

Frågor avseende styrning och kontroll (III)

Dessa frågor avseende styrningen och kontrollen av

hur en viss politik praktiskt skall genomföras "ute på fältet" borde vara naturliga frågor för riksdagen, vars representanter förutom sitt parti även representerar skilda lokala intressen. Vi antar att dessa delfrågor är föremål för konflikter på samma nivåer och är av samma omfattning som vid lokaliseringsfrågor. Till skillnad från lokaliseringsfrågorna antar vi emellertid att dessa är föremål för flest ändringar och tillägg i utredningsförslaget.

Organisatoriska frågor (IV)

Dessa delfrågor avser de generella och speciella riktlinjer efter vilka t.ex. en viss yrkesutbildning eller arbetarskyddslag skall genomföras rent organisatoriskt. Vi antar, att ämbetsverken i kraft av sina fackkunskaper är särskilt aktiva i dessa typer av frågor, samt att de ändringar som görs i departementet och riksdagen i de flesta fall kan lokaliseras till ett förslag från ett centralt ämbetsverk.

Fackfrågor (V)

Med fackfrågor avser vi dels frågor rörande den tänkta politikens konkreta innehåll, dels frågor rörande expertfunktionen. Med begreppet expert avses i detta sammanhang de individer som är direkt ansvariga för politikens praktiska genomförande. För yrkesutbildningsfrågorna; lärarna samt för arbetarskyddsfrågorna; skyddsombuden, läkarna och arbetsledningen. Gränsen mellan organisatoriska frågor och fackfrågor kan i vissa fall bli oklar. Denna problematik, som även kan bli aktuell för övriga frågetyper ovan, kommer i denna studie att behandlas på så sätt att vi ger en mycket omfattande redovisning av vilka frågor vi betraktar som t.ex. fackfrågor underavdelningen expertfunktionen.

Fackfrågor bör vara de delfrågor där organisationerna främst söker påverka politikens utformning. Vi antar att deras lösningsförslag därvid i vissa fall kan komma i konflikt med den centrala fackadministrationens. Tendenserna i dessa konflikter samt organisationers och myndigheters relativa aktivitet i skilda typer av delfrågor kommer att bli föremål för särskilt studium (jfr accessindexet ovan).

Vi antar att de ändringar i utredningens förslag, som sker på departementschefens och/eller riksdagsnivå, i dessa delfrågor, samtliga kan återfinnas i remissyttrandena från det centrala ämbetsverket eller en organisation av fackkaraktär. Huruvida akademiska organ av fackkaraktär skall specialbehandlas kommer att bli föremål för särskild diskussion.

Vi startar således vår "roll-studie" med föreställningen att delfrågor av kostnads och resurskaraktär är "regeringsfrågor" (jfr Elvander, 1972), att delfrågor av lokaliseringskaraktär är "utredningsfrågor", att del-

frågor av styrnings och kontrollkaraktär är "riksdagsfrågor" samt att delfrågor av organisatorisk och fackkaraktär är "remissinstansfrågor".

Avsikten med vår analys är dels att söka stöd för vissa hypoteser, dels att i de fall där sådant stöd inte finns, generera alternativa hypoteser baserade på andra faktorer knutna till beslutsprocessen som t.ex. sakområde, utredningskaraktär och politiseringsgrad i riksdagen. En presentation av dessa alternativa faktorer sker i avsnitt 3 nedan.

Slutligen, innan vi övergår till material och faktordiskussionen skall vi diskutera en tredje möjlig infallsvinkel på vår studie, nämligen en kvantitativ inflytandestudie med inriktning på *konstruktion och analys av skilda inflytandemått*. Kausalanalyser i allmänhet och kvantitativa inflytandeanalyser i synnerhet brottas emellertid med flera svåra metodproblem av vilka följande tre relaterade till vår studie kan nämnas:

1. Frånvaro av konflikt. Remissinstansernas kritik av utredningen kanske endast förstärker en ståndpunkt som departementschefen (av andra skäl) redan intagit. Ett specialfall är de utredningar vars kvalitativa beskaffenhet är av den karaktären att de inte kan bilda underlag för proposition.
2. Anteciperat agerande. Ursprunget till remissinstansernas kritik ligger direkt eller indirekt hos departementschefen. Remissinstansen sänder således ett yttrande som den vet/tror att departementschefen instämmer i. Ett specialfall är de s k beställningsremisserna.
3. Medel kontra orsak. Remissinstans A's agerande används av departementschefen som ett politiskt medel att påverka riksdagen (specialfall av (1)).

Dessa tre aspekter illustrerar några av de metodproblem som, enligt min uppfattning, medför att analysinstrument baserade på inflytandeaspekten inte är användbara vid studier av detta slag. Vi anser oss således inte kunna basera t.ex. ett *inflytandeindex* på graden av överensstämmelse mellan departementschefens och skilda remissinstansers yrkanden. Rent generellt anser vi det inte vara möjligt (varken med mönsteranalyser eller mer utpräglade kausalanalyser som t.ex. faktoralanalyser) att i kvantitativa termer *fastställa* vilket *absolut* inflytande t.ex. LO's remiss har eller vilket *relativt* inflytande LO's remiss har jämfört med t.ex. remissen från Medicinalstyrelsen. Däremot kan (och bör) våra eventuellt existerande yrkande- och rollmönster bli föremål för tolkningar där deras innebörd ur inflytandesynpunkt särskilt bör beaktas. Dessa tolkningar är, emellertid, av kvalitativ och inte av kvantitativ karaktär.

Därmed har vi redovisat de frågeställningar, hypoteser och metodiska överväganden som är utgångspunkten för vår studie. I nästa avsnitt skall vi redovisa de

överbäganden som ligger bakom vårt val av pilotmaterial samt presentera detta.

Avsikten med det därpå följande avsnittet är att redovisa vissa av de alternativa faktorer som kommer att användas i försöken att generera hypoteser om yrkandemönster och roll-fördelningar. I samband med denna presentation kommer även pilotmaterialets deskriptiva karaktär att redovisas.

2. Pilotstudiens empiriska material, presentation och urvalskriterier

Vårt första urvalskriterium vid valet av empiriskt material är, att analysen skall företagas på sådana sektorer av utgiftssidan, där politiken har en viss konstans, så att många observationer kan göras under längre tidsperioder (jfr Elvander, 1972 s. 344). Beslutsprocesser knutna till utbildnings-(eklesiasitik) och socialdepartementen borde enligt vår uppfattning tillfredsställa detta krav. Nästa urvalskriterium är tidsperioden. Perioden 1922–72 förefaller därvid vara lämplig. Statens Offentliga Utredningar tillkom i sin nuvarande utformning vid den första tidpunkten. Vidare kan den parlamentariska demokratiseringsprocessen betraktas som slutförd 1922. Den senare tidpunkten är vald för att beslutsprocessen skall vara slutförd. Perioden möjliggör vidare ett studium av beslutsprocesser under skilda regeringstyper.

Vårt första materialproblem blir att systematisera de utredningar, som förekommit under den aktuella tidsperioden och som varit knutna till utbildnings(eklesiasitik-) och socialdepartementen. Som utgångspunkt för vårt klassifikationsschema väljer vi det schema som använts av partiforskningsgruppen (jfr Uddman, 1973 bil. 1). Beroende på förändringar i fördelningen av ärenden under tidsperioden medför detta val av klassifikationsschema att vissa utredningar knutna till inrikes och jordbruksdepartementet borde ingå. I klassifikationsschemat nedan redovisas i första kolumnen kodnumret för respektive sakområde och i nästa kolumn antalet utredningar som kan hänföras till sakområdet under tidsperioden (tabell 1).

Nästa steg i forskningsprocessen är att välja ut ett första analysmaterial. För denna pilotstudie har vi valt sakområdena arbetarskydd (34) samt yrkesutbildning (73). De faktorer som främst påverkat detta val är:

1. Genomsnittligt antal utredningar i förhållande till sakområdesindelningen samt i stort sett jämn fördelning över hela undersökningsperioden.
2. I stort sett oförändrad departementstillhörighet för respektive sakfrågor över hela undersökningsperioden 1922–72.

Vårt nästa urvalskriterium är huruvida utredningen resulterar i en proposition eller ej. Det visar sig att det

inom de båda aktuella sakområdena endast är tio offentliga utredningar, där det hittills inte varit möjligt att identifiera någon proposition (tabell 2). Det rör sig här om utredningar som "lagts på is" före remissbehandlingen eller som ett resultat av denna. Utredningsbetänkanden av detta slag bortfaller, av skäl som redovisats ovan. (Jfr s. 144 f). Vissa noteringar har gjorts i tabell 2 som illustrerar vissa rent tekniska problem med utredningar av denna typ. Analysen kommer således att baseras på de utredningar som lett till proposition.

Nästa problem blir huruvida endast SOU-utredningar som lett till proposition bör ingå i analysmaterialet. För att erhålla en utgångspunkt för en bedömning av detta problem har vi inventerat särpropositionerna i resp års register till riksdagstrycket. Därvid erhåller vi de propositioner som är baserade på SOU och/eller departementsstenciler och/eller ämbetskrivelser. För de senare gäller ofta att utredningskommittén tillsatts på verksnivå med eller utan Kungl. Majts medverkan eller bemyndigande. Antalet propositioner baserade enbart på departementsstenciler är emellertid begränsade till tre i varje grupp. Därmed kan de inte bli föremål för någon kvantitativ analys. De propositioner som är baserade på "ämbetskrivelser" kommer inte att ingå i materialet eftersom de är av väsentligen annan karaktär än de offentliga utredningarna.

Vidare har några av de propositioner frånskiljts som ingår i statsverkspropositionen (prop 1). Orsaken är i samtliga fall en mycket begränsad eller obefintlig remissbehandling. Slutligen har vissa propositioner som endast till ringa del berör yrkesutbildningen frånskiljts.

Materialet för vår analys blir därmed de 44 propositioner som är redovisade i tabell 3. Samtliga är baserade på en eller flera SOU samt eventuellt på någon departementsskrivelse. Av propositionerna tillhör 21 sakområdet arbetarskydd samt 23 yrkesutbildning.

3. Besluts- och förklaringsvariabler på skilda nivåer samt materialets deskriptiva karaktär.

Nästa steg i forskningsprocessen är att operationalisera besluts- och förklaringsvariablerna på skilda beslutsnivåer. Begrepp som konfliktnivåer, utredningstyper, remisstyper etc. skall relateras till den empiriska verkligheten, dvs det kodschema som utgör basen för vår analys skall konstrueras. Vi avser inte att belasta denna framställning med en detaljerad redovisning av kodbokens innehåll utan hänvisar till denna (Bjurulf, Swahn, 1976). Huvudobjektet för detta avsnitt är att presentera vissa väsentliga variabler. Denna presentation sker i form av en redovisning av vissa huvuddrag i pilotmaterialets karaktär på utrednings-, remiss-, propositions- och riksdagsnivån.

3.1 Utredningsstadiet

Utredningens sammansättning, förekomsten av reservationer, samt utredningens och eventuella reservationers yrkanden i skilda delfrågor är huvudvariablerna på utredningsnivå. Om vi studerar våra utredningar (tabell 3) inom området arbetarskydd och yrkesutbildning finner vi beträffande den *parlamentariska karaktären* följande: (Vid flera utredningar har den domanta valts)

Av arbetarskyddsutredningarna var 11 (52 %) utan parlamentariskt inslag, 8 (38 %) hade representanter från två partier (4s+bf;3s+fp;1s+h), en hade representanter för fyra partier (s+cp+fp+h) samt en utredning hade en representant från ett parti (s). För yrkesutbildningen fann vi 7 (30 %) utredningar utan parlamentariskt inslag, 6 utredningar där endast ett parti var representerat (3s;3bf), 4 utredningar med representanter från tre partier (s+cp+fp), 3 utredningar med representanter från fyra partier (s+cp+fp+h) samt 3 utredningar med representanter från två partier (s+bf(2);s+h(1)). Den klart skilda karaktären mellan de två policyområdena framträder tydligast om vi studerar fördelningen över tiden. För yrkesutbildningen är samtliga typer relativt jämt fördelade över hela tidsperioden. För arbetarskyddsområdet däremot saknar samtliga utredningar efter 1957 direkt parlamentarisk representation. Samtliga är ledda av en generaldirektör (2 internutredningar). Det förefaller således som om arbetarskyddsfrågorna efter 1957, på utredningsnivå, har betraktats som en fråga för respektive ämbetsverk och arbetsmarknadens parter. Före 1957 fanns ett parlamentariskt inslag av huvudsakligen tvåpartikaraktär.

För yrkesutbildningen finns inga motsvarande tendenser. Såväl beträffande ordförande som det parlamentariska inslaget är variationen stor. Det kan t.ex. konstateras att i tre utredningar den ende riksdagsrepresentanten varit borgerlig (cp) (1948, (1962), 1970) (samtliga var jordbruksanknutna frågor).

Den parlamentariska karaktären på vårt pilotmaterial innebär, att beträffande *arbetarskyddsfrågorna* en jämförelse bör göras mellan roll- och yrkandemönstren i de beslutsprocesser, som är baserade på de *icke-parlamentariska* utredningarna, och motsvarande mönster i de beslutsprocesser som är baserade på utredningar med *två-partiinslag*. Eftersom utredningarna i yrkesutbildningsfrågor inte förefaller vara klassificeringsbara efter tidsaxeln, bör roll- och yrkandemönstrens utveckling i dessa beslutsprocesser vara särskilt lämpade som en bas för slutsatser om en eventuell generell *longitudinell* utveckling av roll- och yrkandemönstren.

Utredningsresultatet skickas av departementet till en rad remissinstanser för inhämtande av synpunkter. Eftersom remissinstansernas ställning i beslutsprocessen är vårt primära studieobjekt kommer vi i följande

avsnitt att ge en bred redovisning av remissmaterialets karaktär.

3.2 Remisstadiet

Huruvida remissinstanserna har från utredningen avvikande, kompletterande eller understödjande förslag och synpunkter i skilda delfrågor är vår första operationalisering av konfliktnivån på remisstadiet. Skilda typer av remissinstanser samt innehållet i remissyrkandena är våra andra huvudvariabler på denna nivå.

Ett studium av remisslistorna i de båda aktuella policyprocesserna är det centrala objektet för detta deskriptiva avsnitt. Vi konstaterade ovan, att det förefaller vara en naturlig hypotes, att remissinstanser som kontinuerligt tillfrågas i frågor av en viss typ *dels* betraktas som "tunga" instanser av den remitterande myndigheten och därmed bör ha ett potentiellt inflytande, *dels* skaffar sig en specialistkompetens som stärker deras potentiella inflytande.

Ett studium av remisslistorna antyder existensen av en liten och relativt homogen grupp "tunga" remissinstanser. Endast 17 instanser* inom *yrkesutbildningen* och 22 instanser inom *arbetarskyddet* är tillfrågade i mer än 40 % av de aktuella fallen inom varje område (jfr tabell 4). De 17 "tunga" instanserna inom yrkesutbildningen skall jämföras med de ca 350 instanser* som tillfrågats någon gång (bl a 58 ämbetsverk, 167 intresseorganisationer, 46 närstående utredningar, 51 akademiska organ, forskningsråd, skolor etc). De 22 "tunga" instanserna inom arbetarskyddet skall jämföras med de mer än 200 instanser som tillfrågats någon gång (bl a 52 ämbetsverk, 103 intresseorganisationer, 26 närstående utredningar, 7 akademiska organ, forskningsråd, skolor etc).

Även inom de "tunga" remissorganen kan en "elit" urskiljas. Denna är för yrkesutbildningen skolöverstyrelsen och Statskontoret, vilka blivit tillfrågade i praktiskt taget samtliga fall. Skillnaden till nästa instans är markant 34 %. I skiktet 57–39 % återfinns vi de tyngsta parterna på arbetsmarknaden (LO, SAF, TCO och SACO), fem ämbetsverk som representerar var sin aspekt av yrkesutbildningen, landstingssidan, stads- och kommunförbunden samt RLF. Vad gäller arbetarskyddet består "eliten" inte oväntat av LO och SAF (tillfrågade i samtliga fall). Skillnaden mellan denna "elit" och ämbetsverken (Statskontoret, Riksförsäkringsverket, Medicinalstyrelsen etc) är emellertid mycket begränsad. TCO (före 1944 Daco) ligger

* Länsstyrelser, landstingens f.u., hushållningssällskap etc har i dessa överslagsberäkningar betraktats som en instans. Beräkningarna avser vidare endast direktremisserna. Underremisserna ingår således inte.

högt. Därefter följer länsstyrelser, kommun, stads- och landstingsförbundet etc.

För att något spegla de förändringar som skett i remisslistans sammansättning har vi delat upp materialet i två grupper. I den första gruppen återfinns remissmaterialet från perioden 1931–49, i den andra materialet från perioden 1950–72. I tabell 5 redovisas resultatet av denna tidsuppdelning. Vi noterar först att kontinuiteten i de "tunga" remissinstanserna är markant. Av de tio som toppar listan 1931–49 för policyområdet yrkesutbildning, återfinns 80 % (8) bland dem som är tillfrågade i mer än 38 % under perioden 1950–72. För området arbetarskydd återfinns 90 %. Vid ett detaljstudium finner vi följande: För yrkesutbildningen är under båda perioderna skölderstyrelsen och Statskontoret mest tillfrågade instanser. Under den andra perioden har emellertid dessa instanser fått skarp konkurrens av AMS och TCO. Beträffande arbetarskydd är TCO's inträde den enda markanta skillnaden. AMS och TCO's "svaga" ställning under den första perioden är naturlig mot bakgrund av att TCO bildades 1944 och AMS 1948. Företrädarnas svaga ställning markeras emellertid av att Statens Arbetsmarknadskommission och Statens Arbetslöshetskommission endast är tillfrågade ett fåtal gånger, såväl beträffande yrkesutbildning som arbetarskyddsfrågor. Detsamma gäller TCO's företrädare DACO bildad 1931. I tabellerna är TCO före 1944 definierad som DACO.

Beträffande instanser som förefaller ha fått en svagare ställning under den andra perioden kan för arbetarskyddsfrågorna främst länsstyrelserna och möjligen Riksförsäkringsverket nämnas. För Medicinal- och Socialstyrelsen innebär sammanslagningen 1968, att Medicinalstyrelsen missgynnas eftersom procenttalet beräknats på samtliga remisslistor.

Det bör vidare beträffande tabell 5 nämnas att 73 % (16/22) av remissinstanserna på listan för yrkesutbildning 1950–73 återfinns på motsvarande lista för arbetarskydd.

Vi har således funnit en liten och relativt homogen grupp "tunga" remissinstanser. Longitudinella och problemrelaterade skiftningar i strukturen på dessa tunga remissinstansers yrkanden är som framgått ovan ett centralt objekt för vår analys.

3.3 Departementschefsnivån

Huvudvariablerna på departementschefsnivån är:

1. Den politiska omgivningen vid propositionens avlämnande
2. Departementschefens ställningstagande till utredningens förslag
3. Propositionens yrkandeeinnehåll och eventuella kompromisskaraktär samt

4. En typologisering av departementschefens hänvisningar till remissorganen.

Vi gör den bedömningen att den *politiska omgivningen* är den mest aktuella förklaringsfaktorn på denna nivå. Grunden för denna bedömning är preliminära analyser (jfr Pierre, 1975) samt det ofta förekommande påståendet att remissväsendets inflytande på departementschefen är direkt beroende av regeringens bas i riksdagen. Detta skulle innebära att departementschefer med en "bräcklig" bas i riksdagen inte kan agera på egen hand utan behöver stöd av en eller flera "tunga" remissinstanser. Däremot skulle departementschefer med en säker majoritet i riksdagen relativt ofta agera på egen hand samt endast lyssna på "närstående" remissorgan. Observera att faktorn "politisk omgivning" kommer att användas i försöken att förklara vissa variationer i departementschefens reaktioner på utredningsresultatet och remissorganens yrkanden. Vid kartläggningen av mönstren kommer faktorn endast till begränsad användning. Följande typologisering av faktorn "politisk omgivning" kommer att användas i vår studie:

- a. Underlag i riksdagen (ej rangordnat)
 1. Samlingsregering
 2. Majoritetskoalition
 3. Enpartiregering med egen majoritet
 4. Minoritetsregering (block-majoritet)
 5. Minoritetsregering (utan "egen blockmajoritet")
 6. Fackministär
- b. Partipolitisk karaktär (ej rangordnat)
 1. Socialistisk regering
 2. Borgerlig regering
 3. Regering med inslag från båda blocken
 4. Opolitisk

3.4 Riksdagsnivån

Huvudvariablerna på riksdagsnivån är:

1. Motionernas innehåll och partipolitiska karaktär
2. Utskottsbehandlings innehåll och partipolitiska karaktär
3. Beslutets relation till utrednings, remissinstans och departementschefsnivåerna samt
4. Riksdagsprocessens karaktär.

Riksdagsnivån är den enda nivå där samtliga politiska partier har möjlighet att redovisa egna alternativa förslag samt ta ställning till propositionens förslag. Vi fann vid studiet av tillfrågade remissinstanser att det "rena" partipolitiska inslaget var i det närmaste obefintligt. Däremot fann vi klara partipolitiska inslag på utredningsnivån. I detta avsnitt skall vi redovisa pilotmaterialets karaktär på riksdagsnivån. I vissa fall kommer denna karaktär att relateras till det partipolitiska inslaget på utredningsnivån.

Tidigare forskning (Bjurulf, 1974) har visat att utskottsbehandling, motionskaraktär och debattkaraktär är centrala faktorer som väl speglar den parlamentariska beslutsprocessen. Klassificeringen av den partipolitiska karaktären på dessa nivåer har skett på följande sätt:

- I. Utskottsutlåtandets politiska konfliktnivå
 1. Enhälligt utskottsutlåtande
 2. Reservationer där representanter för både S och Borg ingår (Är S splittrad i två eller flera grupperingar?)
 3. Reservationer med enskilda representanter för flera partier (dock ej fall 2)
 - a. Inget partis samtliga utskottsrepresentanter stöder reservationen.
 - b. Reservationen stöds av något eller några partiers samtliga utskottsledamöter. Dessutom stöds den av enskilda ledamöter från andra partier.
 4. Interna reservationer. Reservationer som stöds av enskilda utskottsrepresentanter från *ett* parti.
 5. Partireservationer. Reservationer som stöds av samtliga utskottsledamöter från ett eller flera partier (dock ej av "blockkaraktär").
 6. Blockreservationer. Reservationer som stöds av samtliga "borgerliga" eller samtliga "socialistiska" utskottsledamöter. (I de fall då samma reservation satisfierar flera klasser väljes den med lägsta nummer.)

Denna klassificering avser konfliktnivån i de skilda delfrågorna. För att möjliggöra ett detaljstudium kodas även reservanternas enskilda partitillhörighet.

I vårt pilotmaterial är under perioden 1964–71 frånvaron av socialdemokratiska reservanter (interna eller tillsammans med borgerliga reservanter) samt ett markant ökat antal borgerliga parti- och blockreservationer den tydligaste deskriptiva karaktären i båda policyområdena på utskottsnivån. Av elva möjliga propositioner inom våra båda sakområden fann vi endast ett fall där en reservation med socialdemokratiskt inslag förekom. Denna reservation (1969) var avgiven av riksdagsgruppen från Jämtlands län. Innehållet var en protest mot förläggningen av det norra skogsinstitutet. För övriga perioder (1931–63, 1972–) är existensen av socialdemokratiska reservanter snarare regel än undantaget. I yrkesutbildningsfrågor är reservationer tillsammans med borgerliga partimedlemmar mycket vanliga. I arbetarskyddsfrågor är denna typ av reservationer mindre vanlig medan däremot förekomsten av enskilda socialdemokratiska reservationer blir vanligare.

Ett väsentligt komplement till utskottssidan är karaktären på de motioner som är väckta i anledning av propositionen. Följande klassifikation av motionskaraktären ansluter sig till den ovan gjorda:

II. Motionskaraktären

1. Inga motioner
- 2.a Enskilda motioner med representanter från både S och Borg
- 2.b Enskilda motioner med representanter från både VPK och Borg
3. Enskilda motioner med representanter från flera partier (dock ej fall 2).
4. Interna enskilda motioner
5. Partimotioner (ett eller flera partier, dock ej fall 2) (I de fall då samma motion satisfierar flera klasser väljes den med det lägsta numret)

För att möjliggöra ett detaljstudium kodas även motionärernas partitillhörighet.

I vårt pilotstudiematerial är för yrkesutbildningsfrågorna den genomgående och frekventa förekomsten av enskilda motioner med representanter för både S och Borg den markanta karaktären. Av sex möjliga propositioner 1964–71 förekom t.ex. sådana motioner i fem fall. För arbetarskyddsfrågorna förekommer dessa motioner sporadiskt men relativt jämt fördelade över hela perioden. Enskilda socialdemokratiska motioner är mycket frekventa under hela perioden. Några samband mellan utredningens partipolitiska karaktär och riksdagsbehandlingen partipolitiska karaktär har vi inte funnit.

Vi kan således konstatera att yrkesutbildningsfrågorna förefaller vara mindre partipolitiserade i riksdagen än arbetarskyddsfrågorna samt att perioden 1964–71 förefaller vara en period med skärpt partipolitisering. För perioden 1972– är materialet naturligtvis helt otillräckligt för att medge några slutsatser.

Beträffande klassificeringen av övriga inledningsvis nämnda variabler på riksdagsnivån hänvisas till kod-boken (Bjurulf, Swahn 1976)

4. Redovisning av projektplan

Avsikten med framställningen ovan är att redovisa de överväganden av skilda slag som bildar basen för en övergripande studie av beslutsstrukturerna vid propositionsberedning och riksdagsbehandling med särskild tonvikt på remissväsendets ställning. På denna grundval skall projektets deltagare redovisa var sin aspekt av remissväsendets ställning i beslutsprocessen.

Min redovisning avser en övergripande kvantitativ analys av skilda aktörers ställning i beslutsprocesser inom sakområdena arbetarskydd och yrkesutbildning. Särskild tonvikt lägges på remissorganens ställning.

Urban Swahns redovisning av delvis ett annat material avser att belysa organisationers position i den politiska beslutsprocessen med särskild tonvikt på deras funktion som remissorgan.

John Pierres redovisning av åter delvis ett annat ma-

terial avser att belysa den politiska omgivningens betydelse för remissväsendets ställning i den politiska beslutsprocessen.

I samarbete med Socialmedicinska institutionen i Linköping (Professor Per Bjurulf) avser vi vidare att genomföra en intensivstudie av skilda typer av "medicinska" remissorgans ställning i den policyprocessen

som avser sjukhusorganisationens framväxt (propositioner 1928, 1959, 1961 och 1972).

Slutligen skall vi, med utgångspunkt från de erhållna resultaten, genomföra en intervjustudie för att kartlägga dagens (och eventuellt gårdagens) beslutsfattares syn på remissväsendets ställning i den politiska beslutsprocessen.

Bo Bjurulf

Faktaruta

Remissväsendet i den politiska beslutsprocessen

Projektledare: Bo Bjurulf
Konsult: Per Bjurulf
Assistent: Urban Swahn
Medarbetare: Jon Pierre
Programmerare: Kaj Johansson
Kodare: Monika Hydén och Barbro Johansson

Projektarbetet påbörjades 1974-07-01. Projektet har i februari 1976 följande struktur:

Projektets analysobjekt

1. Övergripande kvantitativ analys av beslutsstrukturerna vid propositionsberedningen och riksdagsbehandlingen med särskild tonvikt på remissorganens ställning.
2. Kvantitativ och kvalitativ beslutsprocessanalys av skilda policyprocesser. Ex: Den praktiska yrkesbildningens framväxt som den framträder i de centrala beslutsprocesserna 1922-72.
3. Intervjustudie för att kartlägga dagens (samt eventuellt gårdagens) beslutsfattares syn på remissväsendets ställning i den politiska beslutsprocessen.

Pilotstudie

Arbetskydd och praktisk yrkesutbildning med ca 25 propositioner i varje grupp från tidsperioden 1922-72. Sjukhusorganisationens framväxt med särskild tonvikt på de "medicinska" remissorganens inflytande.

Preliminära områden för huvudstudien

Arbetsbetsfrågor, vissa medicinska frågor, undervisning vid fackhögskolor och postgymnasiala institut, forskningsfrågor samt ytterligare två ännu ej fastställda områden

Databasen

Kodmaterialet indelas i *deskriptiva* data avseende materialets karaktär, *resultatdata* avseende i huvudsak propositionsberedningen men även vissa aspekter av riksdagsbehandlingen samt *bakgrunds-/situationsdata* avseende relevanta kommitté-, remiss- och riksdagsvariabler samt politiskt relevanta miljövariabler.

Målen för den övergripande kvantitativa analysen är:

- att* fastställa på vilket stadium i beslutsprocessen de avgörande besluten tenderar att fattas i skilda typer av delfrågor
- att* identifiera skilda typer av yrkandemönster i en grupp "tunga" remissorgan
- att* relatera dessa mönster till utredningens, departementschefens och riksdagens ställningstagande
- att* så långt som möjligt förklara dessa yrkandemönster
- att* systematisera dessa resultat till modeller över yrkandemönster. Modellerna skall *dels* ge ökad information om "the architecture of the decisionmaking process", *dels* kunna användas som prediktionsmodeller.

Tabell 1. Klassifikationsschema för sakområden åren 1922–72

	Kodgrupp	Antal utredningar	
	10		HÄLSO-OCH SJUKVÅRD
	11	43	Sjukvårdsorganisation, läkarlegitimation
	12	36	Mentalsjukvård, omsorger om missbrukare och avvikande
	13	7	Tandvård
	14	29	Åldrings och handikappvård samt bostäder
	15	14	Apoteks och veterinärväsende
	16	19	Hälsovård
	19	3	Övrigt
	20		SOCIALPOLITIK UTOM FAMILJEPOLITIK
	21	11	Sjukförsäkringsväsende
	22	26	Pensionsförsäkringsväsende
	23	9	Socialt stöd till och behandling av specialgrupper
	24	42	Bostadspolitik
	25	20	Allmän socialpolitik
	29	10	Övrigt
	30		Arbetsmarknadspolitik
	31	23	Näringslivsstruktur, avtalsrätt, medinflytandefrågor
	32	28	Arbetstidsfrågor
	33	37	Sysselsättning, arbetslöshet, arbetsförmedling
Pilotstudie	34	23	Arbetarskydd, yrkesskador, reducerat arbetsföra
	39	7	Övrigt
	40		Familjepolitik
	41	13	Äktenskapslagstiftning, befolkningspolitik
	42	10	Förlossnings- och mödravård, moderskapsförmåner
	43	13	Socialt stöd till barnfamiljer och vårdnadshavare
	44	23	Barntillsyn, barna- och ungdomsfostran
	45	5	Sexualfrågor, abortfrågan
	49	5	Övrigt
	50		KYRKLIGA OCH RELIGIÖSA FRÅGOR
	51	18	Kyrkoritueella frågor
	52	53	Kyrklig organisation och ekonomi, folkbokföring
	53	4	Religionsundervisning, religionsfrihet
	59	1	Övrigt
	60		KULTUR OCH MASSMEDIA
	61	23	Konstnärlig verksamhet, film, teater, radio och TV
	62	25	Museér, antikvarisk och kulturell verksamhet
	63	12	Ideella och folkbildande organisationer, idrottsrörelsen, politiska rörelser
	64	7	Etniska minoriteter, flyktingsfrågor
	69	6	Övrigt
	70		SKOLVÄSENDE OCH PRAKTISK YRKESUTBILDNING
	71	61	Den obligatoriska skolan
	72	49	Läroverk, flickskolor, folkhögskolor, seminarier, folkbibliotek
Pilotstudie	73	45	Praktisk yrkesutbildning
	74	10	Special och särskoleundervisning
	75	4	Ekonomiska studievillkor
	79	15	Övrigt
	80		HÖGRE UTBILDNING OCH FORSKNING
	81	44	Universitetsundervisning
	82	35	Undervisning vid fackhögskolor och postgymnasiala institut
	83	29	Forskning
	84	14	Studiefinansiering, akademikerarbetsmarknad
	89	0	Övrigt
	90	54	ÖVRIGA FRÅGOR
			Summa (utom grupp 90):911

Tabell 2. Utredningar utan identifierad proposition

GRUPP 34

Centrala rehabiliteringsutredningen (SOU 1965:57)

GRUPP 73

Sakkunniga för utredning av frågan om åstadkommande av en lärlingslag (SOU:1924:41)

1935 års hembiträdesutredning (1937:59)¹1945 års sjuksköterskeutbildningssakkunniga (1948:17, 1951:33)²1946 års skolkommision (1949:55, 1950:44)³

1951 års tandläkarkommitté (1958:25)

1953 års laboratorieteknikerutredning (1954:36)

Yrkesskolans handelsundervisning (1955:14)⁴Mätteknisk och kartteknisk utbildning (1959:36)⁵¹ SOU 1937:16 synes vara "begravd" (behovet överflödigt?)² SOU 1948:17 och 1951:33 har ej lett till prop, utan resultat i successiva kursändringar på verksnivå³ SOU 1949:55 och 1950:44 synes ha överförts till 1952 års yrkesutbildningssakkunniga, vars uppgift var "att slutföra 1946 års skolkommisions arbete..."⁴ SOU 1955:14 kan ej identifieras i någon speciell proposition⁵ SOU 1959:36 Berörs flyktigt i 1961 års prop 1 ("remissinstanserna i stort sett positiva"), införes i Härnösand enl prop 1962:1/efter motioner i RD 1961/. Inget egentligt remissreferat

Tabell 3. I pilotstudien ingående propositioner

Grupp 34

Propositions nr	SUO	Innehåll
1931:40	1925:34	Lag om arbetarskydd
1931:145	1933:38	Hushållerskor i skogsarbetarförläggningar
1938:231	1937:52	Yrkesinspektionens organisation
1938:265	"	Ändringar i lag om arbetarskydd
1948:184	1946:60,88	Arbetarskyddsstyrelsen och förstärkning av yrkesinspektionen
1948:193	"	Arbetarskyddsstyrelsen
1948:267	"	Lag om arbetarskydd
1948:298	"	Arbetarskyddslag
1950:167	1947:18, 1948:54	Partiellt arbetsföra
1951:169	1947:37, 1949:19	Skogshärbergslagstiftningen
1953:178	1952:39	Sjuk och yrkesskadeförsäkringarnas samordning
1954:60	1951:25	Yrkesskadeförsäkring
1956:98	1950:30, 1955:41	Arbetarskyddsstyrelsen, yrkesinspektionen
1961:1:7 p107	1959:9 1960:20	Arbetarskyddsstyrelsen, yrkesinspektionen
1963:126	1959:9	Arbetarskyddslagen
1964:1:7 p184	1963:46	Yrkesmedicinens organisation
1966:62	1965:24	Arbetsmedicinska institutet
1967:147	1966:54 DsS1966:8	Ändringar i lagen om yrkesskadeförsäkringar
1971:22	1970:49	Ändringar i lagen om yrkesskadeförsäkringar
1971:23	1968:44 DsS1970:4	Företagshälsovård
1973:130	1972:86	Arbetsmiljölågstiftning

Grupp 73			
Propositions nr	SOU		Innehåll
1931:84	1930:9		Lägre mejeriundervisning
1931:124	1930:32		Navigationsskolor
1933:161	1930:14		Praktiska utbildningslinjer på realskolans åldersstadium
1939:109	1937:33		Lägre lantbruksundervisningens ordnande
1941:71	1938:26		Centrala verkstadsskolor
1943:232	1938:54		Inrättade av överstyrelsen för yrkesutbildning
1945:296	1938:8,49		Tekniska skolan i Stockholm
1946:8	1945:5		Yrkesutbildning av sjöfolk av manskapsgrad
1949:79	1947:59		Mejeri och trädgårdsundervisningen
	1948:5		
1949:124	1948:49		Yrkesutbildning inom jordbruk och skogshantering
1955:139	1954:11		Utbyggnad av yrkesutbildningen
1956:63	1955:21		Tekniska skolutbildningen
1958:1:11 p142	1957:32		Statens skogsskolor
1959:81	1958:33		Sjöbefälsskolor
1962:99	1962:2		Yrkesutbildningen på trädgårdsområdet
1962:103	1961:13		Yrkesutbildning på jordbrukets område
1964:73	1962:50		Utbildning av arbetsterapeuter
1965:161	1964:45		Omläggning av utbildningen av sjuksköterskor
1966:41	1965:56		Utbildning i automatisk databehandling
1968:66	1966:73		Vidareutbildning av sjuksköterskor
1968:140	1966:3,1977:48		Frivilliga skolväsendet
	DsE1967:1, DsU1968:2		(Yrkesutbildningsberedningen)
	1965:76, 1967:38		
1969:1:11 H12	1965:67, DSJo 1963:4		Statens skogsskolor
1972:1:10 D14	1970:58		Yrkesutbildning och arbetsliv

Det bör påpekas beträffande sakområde 73 där gränserna är betydligt mer svårpreciserbara än för sakområde 34, att utbildningen av lärare för stadier ovanför den obligatoriska skolan är förd till sakområde 82 (jfr

tabell 1), att seminarier för för-, små- och folkskolelärare är förd till sakområde 72 samt att efter ytterst stor tveksamhet sjuksköterskeutbildningen även vidareutbildningen är förd till pilotstudiens sakområde 73.

Tabell 4. Remissinstanser som förekommer i mer än ca 40 % av de aktuella remisslistorna

Remissinstans	Yrkesutbildning (23)		Arbetskydd (21)	
	Procentuellt antal remisslistor (absolut antal)		Remissinstans	Procentuellt antal remisslistor (absolut antal)
Skolöverstyrelsen	91 % (21)		SAF	100 % (21)
Statskontoret	91 % (21)		LO	100 % (21)
TCO	57 % (13)		Statskontoret	86 % (18)
AMS	57 % (13)		Riksförsäkringsverket	86 % (18)
Landstingsförbundet	52 % (12)		TCO	81 % (17)
Landstingens fu (samtliga)	52 % (6)		Medicinalstyrelsen	81 % (17)
Landstingens fu (vissa)	(6)		Socialstyrelsen	76 % (16)
Stadsförbundet	48 % (11)		Statens institut f. folkhälsan	76 % (16)
Riksräkenskapsverket	43 % (10)		Länsstyrelserna (samtliga)	76 % (6)
Överstyrelsen för yrkesutbildning	43 % (10)		Länsstyrelserna (vissa)	(10)
LO	43 % (10)		Arbetskyddsstyrelsen (arb. rådet)	71 % (15)
SAF	39 % (9)		Kommerskollegium	67 % (14)
SACO	39 % (9)		Kommunförbundet	67 % (14)
RLF	39 % (9)		Stadsförbundet	62 % (13)
Kommunförbundet	39 % (9)		Landstingsförbundet	62 % (13)
Byggnadsstyrelsen	39 % (9)		Domänstyrelsen	53 % (11)
Lantbruksstyrelsen	39 % (9)		Byggnadsstyrelsen	48 % (10)
			Sv Lantarbetsförb	48 % (10)
			Skolöverstyrelsen	43 % (9)
			Avtalsverket (Lönenämnden)	43 % (9)
			Överståthållarämbetet	43 % (9)
			Sveriges Läkarförbund	43 % (9)
			Handelns arbetsgivarorganisation	38 % (8)

Tabell 5. Remissinstanser som förekommer i mer än ca 40 % av de aktuella remisslistorna. Perioduppdelat. Yrkesutbildning (1931–49) resp (1950–73)

1931–49 (10)	Procentuellt antal remisslistor (absolut antal)	1950–73 (13)	Procentuellt antal remisslistor (absolut antal)
Statskontoret	90 % (9)	Skolöverstyrelsen	100 % (13)
Skolöverstyrelsen	80 % (8)	Statskontoret	92 % (12)
Kommerskollegium	40 % (4)	AMS	92 % (12)
Lantbruksstyrelsen	40 % (4)	TCO	92 % (12)
RLF	40 % (4)	Landstingsförbundet	77 % (10)
Överstyrelsen för yrkesutbildning	30 % (3)	Landstingens f u (samtliga)	69 % (4)
SAF	30 % (3)	Landstingens f u (vissa)	(5)
Byggnadsstyrelsen	30 % (3)	Stadsförbundet	69 % (9)
Landstingens f u (samtliga)	30 % (21)	SACO	69 % (9)
Landstingens f u (vissa)	(1)	Riksrevisionsverket	62 % (8)
Lantbruksakademin	30 % (3)	Kommunförbundet	62 % (8)
		LO	62 % (8)
		SAF	54 % (7)
		Överstyrelsen för yrkesutbildning	54 % (7)
		UKÄ	46 % (6)
		Byggnadsstyrelsen	46 % (6)
		Lantbruksstyrelsen	38 % (5)
		Domänstyrelsen	38 % (5)
		Socialstyrelsen	38 % (5)
		Medicinalstyrelsen	38 % (5)
		Skogsstyrelsen	38 % (5)
		Vissa stadsfullmäktige	38 % (5)
		RLF	38 % (5)

Tabell 5 forts

Arbetarskydd 1931-49 resp 1950-73

1931-49 (8)	Procentuellt antal remisslistor (absolut antal)	1950-73 (13)	Procentuellt antal remisslistor (absolut antal)
SAF	100 % (8)	SAF	100 % (13)
LO	100 % (8)	LO	100 % (13)
Medicinalstyrelsen	100 % (8)	TCO	92 % (12)
Länsstyrelser (samtliga)	100 % (4)	Statskontoret	85 % (11)
Länsstyrelser (vissa)	(4)	Statens institut för folkhälsan	85 % (11)
Riksförsäkringsverket	100 % (8)	Riksförsäkringsverket	77 % (10)
Socialstyrelsen	88 % (7)	Landstingsförbundet	77 % (10)
Kommerskollegium	88 % (7)	Arbetarskyddsstyrelsen	77 % (10)
Statskontoret	88 % (7)	Medicinalstyrelsen	59 % (9)
Järnvägsstyrelsen	88 % (7)	Socialstyrelsen	69 % (9)
Byggnadsstyrelsen	63 % (5)	Kommunförbundet	69 % (9)
Lantbruksstyrelsen	63 % (5)	Stadsförbundet	62 % (8)
Lönenämnden (avtalsverket)	63 % (5)	Länsstyrelsen (samtliga)	62 % (2)
Arbetarrådet (Arb. skyddsstyrelsen)	63 % (5)	(vissa)	(6)
Statens institut för folkhälsan	63 % (5)	Kommerskollegium	54 % (7)
Stadsförbundet	63 % (5)	SACO	54 % (7)
Kommunförbundet	63 % (5)	UKÄ	54 % (7)
Svenska Lantarbetsgivarförbundet	63 % (5)	AMS	54 % (7)
Skogsstyrelsen	50 % (4)	Domänstyrelsen	46 % (6)
Luftfartsstyrelsen	50 % (4)	Skolöverstyrelsen	46 % (6)
Överståthållarämbetet	50 % (4)	RLF	46 % (6)
Handelns arbetsorganisation	50 % (4)	Byggnadsstyrelsen	38 % (5)
		Statistiska centralbyrån	38 % (5)
		Överståthållarämbetet	38 % (5)
		SR	38 % (5)
		Sveriges Läkarförbund	38 % (5)
		Sveriges handels- och småindustriorganisation	38 % (5)

Litteraturlista

- Back, P-E., Sammanslutningarnas roll i politiken 1870-1910. Lund 1967.
- Bjurulf, B., A Dynamic Analysis of Scandinavian Roll-Call Behavior. Lund 1974.
- Bjurulf, B., Swahn, U., Kodbok för remissanalys. Stencil. Lund 1976.
- Carlsson, Ingvar, Debatten kring det wigforsska skatteförslaget 1946-47. Seminarieuppsats, Statsvetenskapliga institutionen, Lund 1956.
- Elvander, N., Svensk skattepolitik 1945-70. Uppsala 1972.

- Ruin, O., Kooperativa förbundet 1899-1929. En organisationsstudie. Stockholm 1960.
- Pierre, J., Remissbehandlingen av tre arbetstidsreformer. En kvantitativ analys i ett teoretiskt perspektiv. (Stencil, Lund 1975)
- Rosengren, K-E., Debatt och referat. En metodstudie. Stv.T. 1971:3.
- Uddman, P., Partistrategier. Centerpartiet mellan valen 1966 och 1968. Stencil. Lund 1973.
- Svenska Dagbladet, 1975-12-17
- SOU'n enligt tabell
Riksdagstrycket.

Litteraturgranskningar

BO BJURULF: *A Dynamic Analysis of Scandinavian Roll-call Behavior. A Test of a Prediction Model on Ten Minority Situations on Three Countries*. Lund: Studentlitteratur 1974.

1. Introduction

The title of Bo Bjurulf's latest study is a short project description by itself. It is a roll-call analysis on Scandinavian data from ten (10) minority situations. The analysis aims at testing a theoretical model based on previous research in the field. The report is structured accordingly with introductory sections on theory and methods followed by the data analyses proper.

The overall goal, in the author's own words, is to "elucidate certain aspects of the processes that lead up to a roll-call and to evaluate the extent to which we can predict the roll-call results".¹ The subsequent empirical investigation pivots on the predictive value(s) of two stages in the legislative process.

- a) the debates preceding the roll-calls
- b) the divisions in parliamentary committees

This line of inquiry adds a new dimension to Bo Bjurulf's roll-call research. It is the first one of its kind on Scandinavian data but it is clearly inspired by the rich US tradition of roll-call analysis. In this paper two arguments will be made and hopefully proved

- a) the model is *not* substantively meaningful
- b) questionable methods have led to *questionable findings*

The paper is structured accordingly. There are two main sections, on the model and on methods and findings respectively. On the other hand, there is no separate section on general theoretical framework. The reason is quite simple. Our interest is in the empirical investigation and the logic behind it, not in semantics & philosophy of science. So if Bjurulf chooses to align himself with US game theorist William Riker in seeing political science as part of decision-making analysis rather than the other way around, that is up to him. If Bjurulf wishes to market his study as dynamic, rather than the less prestigious static roll-call analysis, that

is also up to him. It is up to him, up to a point. The indifference should end whenever it seems that the choice of terminology, perspective etc has a definite impact on the course of the investigation. That is *not* the case here.

2 The Model

Relying on previous roll-call research, Bjurulf specifies a model of the legislative process where roll-calls are seen as a function of the following factors:²

- a) party & party loyalty
- b) level of politicization
- c) time sequence
- d) constituency influence
- e) memory
- f) (informal) discussions or interactions

In the final analysis, the last three factors (d-f) are removed from the model. Some pros and cons of eliminating these factors will be brought up right away. The discussion then focuses on the primary predictors -- By way of introduction, the first part of the model review ends on a rather favorable note. The primary predictors, however, come out as controversial. Questions will be raised about the substantive import of the final model.

2.1 the selection problem

There is apparently one valid reason for keeping all the above factors in the model. If *theory* identifies them as important,³ they should be checked out empirically. It might be that constituency specific considerations do not make themselves felt very strongly in the Scandinavian legislative setting. But we won't know for sure that Sweden and Norway differ from the US in this respect until we have done a comparative study. The same argument applies to the other factors that are excluded, although theory points to them.

On the other hand, there is the data problem. A factor may have to be left out of the model, because we do not have access to the relevant data. It goes without saying that this complication occurs more frequently

whenever we are confined to historical data. In Bjurulf's study, such data constraints are serious impediments in at least one instance. The discussion or interaction factor cannot be operationalized. There is simply no way of knowing who talks to whom, when, about what and under what circumstances from official parliamentary records. So this variable will have to be deleted from the model, no matter how much it may explain.

There is a data problem with respect to the memory factor too. But it is a problem of a different nature. The data is all there in the parliamentary records, but it is not available in the form of an easily interpretable index like the Liberal/Conservative index computed for each US Congressman and published in the Congressional quarterly. So the memory factor could be operationalized, but it would involve some very time-consuming coding. Bjurulf did not find it worthwhile to collect, categorize and code this mass of data. In his opinion, this is yet another instance where the Scandinavian legislative setting is *likely* to differ from the US context. It is probably a good educated guess that the collective nature of Scandinavian legislatures makes this variable less interesting as a roll-call predictor. But, it is only a guess. More importantly still, foregoing individual level data here, leads to some unfortunate spill-over effects for the entire analysis. As a consequence we are left with aggregate data and the concomitant limitations on methods. So the simple method of analysis (cross-tabs) is more than a virtue. It is a near necessity.

By way of conclusion then, there is but one argument left for eliminating from the model these and other factors likely to affect the roll-call results, such as size of the parliamentary party, the emphasis on party cohesion within the respective parties, etc. It is basically a matter of expediency. We have to start somewhere. So why not begin with factors that score high on two dimensions -- theoretical relevance and adaptability to quantification? That seems to be the thrust of Bjurulf's comments on the model.⁴ And in an exploratory study there is not much to say against this approach.

2.2. meaning of the model (?)

We are left with three predictors:

- a) party & party loyalty
- b) level of politicization
- c) time sequence

On the face of it, they all seem to be reasonable independent variables in a model predicting roll-call results. In fact, the first factor is so obviously related to roll-call behavior as to border on the trivial. The pro-

blem is that one ends up predicting party with party and party cohesion with party cohesion. Bjurulf is particularly interested in party loyalty, and this concept is primarily operationalized through the activities of party representatives in committees and debates -- Was the party united on the committee and in the subsequent parliamentary debate? And how was the roll-call affected by such stimuli? -- That is the kind of questions that are being asked of the data in a long succession of tables throughout the study. Party loyalty 1 and 2 (the committee and debate stages) are related to party loyalty 3 (the roll-call stage). This basically amounts to a multiple indicators analysis, and its substantive import is not immediately apparent.

Politicization is a far more interesting predictor in this context. It has been employed by number of scholars and mainly on a conceptual level. A political demand is said to be politicized whenever it has been converted into an issue of contention within the relevant system.⁵ Mass-media, parliamentary records, internal documents etc would all provide cues as to the level of politicization at any given point in time. In this light, Bjurulf's operationalization is quite questionable. A high level of politicization is simply defined as negative loyalty and refers to a basic hostility between parties. "In the Scandinavian countries", he says, "we find a basic hostility between the Social Democrats and the Conservatives".⁶ And from his perspective, politicization prevails whenever united Social Democrats are pitted against united Conservatives -- This cannot do justice to the complexity of the Scandinavian multi-partysystems. Why should politicization be confined to the Downsian left/right continuum, for instance? We would simply suggest that the concept should be re-operationalized.

The time sequence factor is defined as very crude temporal variable. There are two stages prior to the roll-calls proper, committee deliberations and debates in the House(s). The last stage is hypothesized to carry more weight on the ground that MP's are most likely to be influenced by whatever is close to the roll-call. We are not given any reasons why this should be the case, and counter-arguments can be construed with ease. Indeed, to the extent that this temporal dimension does matter at all, we would suggest that time acts as a proxy for other variables not admitted into the model. We may pick up the party leader's last minute calls for party cohesion. Or we might get at the impact of the "expert" MP's on the committee. The inclusion of this factor into the model is surprising from yet another perspective. When introducing the party loyalty dimension and its operationalization, Bjurulf advances the following proposition.⁷

"If a party is disunited at the committee and/or discussion stages, opinions expressed by party members in the committee can be treated as a representative sample of opinions in the party. Motions made by party members in the debate can be treated as an additive factor even if the originator of the motion is also a committee member".

In a clarifying footnote, each opinion given in the committee and the floor debate is assumed to represent the same proportion of legislators in the roll-call. The additive model is a crude approximation of reality, at best. In most cases it would probably underestimate the influence of the party's committee representatives. The crux of the matter though, is that this additive model is hard to reconcile with the reasoning surrounding the time sequence factor. Sometimes, there is clear-cut inconsistency between the two trains of thought (P10–P11). And, in other cases (P12–13) they can be reconciled only with great difficulty. Consider Bjurulf Proposition 11! It reads:⁸

"In situations the unity in debate is lower than the unity in committee. This implies an even lower relative unity in the roll-call".

Assume the party's committee representatives split 4–1 on the issue! Also assume that the MP's who address themselves to the issue in the floor debate split 3–2! This amounts to seven (7) opinions in favor and three (3) against. If the additive model is true, there is absolutely no way the roll-call could yield lower unity than that displayed in the debate. Note that this inference stands up regardless of how many MP's take part in the floor debate. The proposition epitomizes the conflict between the two trains of thought.

Of all the primary predictors, time sequence is clearly the foremost candidate for elimination. It is theoretically uninteresting and it runs counter to the additive model that constitutes the backbone of the analyses surrounding the party loyalty dimension. The latter dimension was criticized on the ground that it adds little new information about roll-call behavior. It amounts to a multiple indicators approach rather than a substantive model explaining party cohesion in roll-call behavior. Politicization was approved of on theoretical grounds, but criticized on the operational level.

3. Methods and Findings

Bjurulf's findings may be summarized as follows. We quote directly from the concluding section of the study.⁹

- (1) The predictive power of the divisions in committee and the motions made in the floor debate is *indeed* high. This is shown by the Swedish and Norwegian material?

- (2) Results from the Swedish material showed that the predictive values of committee and floor debate, when tested separately are about the same. However, when the combined impact of the two stages is used, better predictions are achieved.
- (3) Among the factors influencing bloc voting, we paid special attention to the party loyalty factor, the level of politicization and the sequential factor. The entire material indicates that party loyalty factor is the most important one but that the level of politicization is important as a secondary factor, especially for Swedish voting behavior. The test of the level of politicization on the Finnish material was complicated due to the multi-dimensional character of the Finnish party system".

We will look into these findings and try to unravel the logic behind them. Methodological considerations will play an important role in this review process. They lead up to a substantive critique of some of the major conclusions such as those relating to party unity and level of politicization. The findings will be commented in the order they are introduced by Bjurulf.

There is nothing surprising about the finding that divisions in committees and debates correlate strongly with the roll-call results. In fact, the only surprise is that the relationship does not come out stronger. The theoretical analysis of the implications of the time sequence factor also facilitates evaluation of the second set of findings.¹⁰ – The predictive values of committee and floor debates were found to be about the same. In other words they are both equally good indicators of the roll-call results. One explanation is that the same people (the party's committee representatives) dominate both stages of the legislative process. The debates, however, account for some independent variation as evidenced by the higher predictive power of the combined indicators. Together these findings tie in very well with our previous comments. They herald the empirical demise of the time sequence factor and provide support for some kind of additive model.

It may be remembered that party loyalty was defined through the behavior of the party representatives in committees and debates. This variable is now reported to be the major determinant of roll-call behavior. The logic behind this conclusion is apparent from inspection of one of the numerous tables in the study:

The dependent variable is number of votes against the party majority in the roll-call, and the two independent variables are party loyalty and politicization respectively. Also note that percentages are calculated on the number of relevant roll-calls in each category. So the table conveys information on how often the-

Table 1 (8) *) Votes of Social Democrats, Upper and Lower Chambers 1931, 1932

Number of votes against the party majority in the roll-call	**) United Social Democrats	**) United Social Democrats and Conservatives (on opposing sides)
0	66 %	80 %
1-5	28 %	17 %
6-10	5 %	2 %
11-20	2 %	2 %
Number of roll-calls	87	54

*) The number within brackets refers to the corresponding (identical) table in Bjurulf

**) Unity refers to the committee and floor debates

re was, say, complete unity among the Social Democrats who voted on the issue. We notice that party cohesion so defined is particularly high (80 % of the cases) when there is politicization. But that is about what can be safely inferred from this kind of table – The impact of party loyalty should be estimated by controlling for politicization at the committee stages rather than by confounding the two variables. The percentage point differences between the two independent variables should also be taken with caution. They primarily differentiate between complete roll-call cohesion and whatever falls below the 100 % mark, and they are of interest only to the extent that we want to get at this kind of dichotomy. Its import

may be questioned from a theoretical perspective. There is the complication of abstentions and (perhaps?) political colds. But, more generally, why is it that complete cohesion is thought so important? Is this (0-1) some qualitative threshold? And, analogously why was the dependent variable defined in terms of absolute numbers? Was this because one or two defections from the party line are assumed to be equally serious in a party of fifty (50) MP's as in a party of twenty (20)? That would be a high-falutin assumption indeed.

We have, therefore, re-arranged some of Bjurulf's data and calculated support and dissent in the parties as per cents of their respective number of MP's.:¹¹

Table 2 (7) Votes for and against the party majority by party expressed as percentages of the number of MP's over all roll-calls & those preceded by unity and disunity at the committee and debate stages.

	All roll calls		Unity		Disunity	
	For	Against	For	Against	For	Against
(90) *Social Democrats	88,9 %	11,1 %	95,4 %	4,6 %	79,6 %	20,4 %
(73) *Conservatives	88,4 %	11,6 %	92,1 %	7,9 %	84,1 %	15,9 %
(28) *Liberals	87,6 %	12,4 %	87,2 %	12,8 %	88,5 %	11,5 %
(27) *Farmers	89,9 %	10,1 %	92,9 %	7,1 %	80,9 %	19,1 %

*) The numbers within brackets refer to number of MP's by party. They provide the bases for the average percentages in the table. Such percentages were computed for three different cases, over all roll-calls, roll-calls preceded by united party representatives in the committee and floor debates and those where disunity was recorded in either of those stages. So there is break-down by unity and disunity.

The percentage points represent averages. So the table indicates the rate of dissent among, say, Lower Chamber Social Democrats over all the relevant roll-calls in the 1931 parliamentary sessions. It may be noted that dissent is not very widespread. All parties are backed by substantial majorities of their MP's. That was also to be expected. The break-down by unity and disunity (committee and debate stages) yields more controversial results, however. – It may be seen that the percentage differences between unity and

disunity hover around 10 % on the average. That is a respectable but not very impressive difference. But it should be kept in mind that the differences are inflated by an automatic dissent of sorts. The argument is that it would be normal for a dissenting committee member to bring his dissent to the House by voting against the party majority. And, if the percentage differences are corrected for this effect, they suddenly drop to more insignificance. So, in conclusion then, party loyalty comes out as something considerably less than the

major determinant it was found to be. It is party and not party loyalty (as defined here) that accounts for party loyalty as evidenced by roll-call results.

The above data is interesting from yet another perspective. Consider how the Liberals and the Farmers fare on the two variables (unity and disunity). They apparently behave no differently from the two major parties. There is but little evidence of party loyalty but all the more evidence of party.¹² In other words, it does not matter (all that much) what happens at the committee and debate stages. Liberal and Agrarian MP's vote more or less uniformly by party anyway. That is an interesting outcome considering that both parties operate on other dimensions than the left/right continuum (Social Democrats vs Conservatives). In a sense then, their performance is devoid of politicization as defined here. So the table suggest that this variable be dropped or redefined.¹³ This analysis is sufficient to question (but not to reject) Bjurulf's findings about party loyalty and level of politicization. The expectation, however, is that biases have been built into the entire study. The crude dependent variable (dissent by absolute numbers), the overlapping predictor variables and the poor fit between theoretical constructs and variables would seem to contribute to this.

4. Summary

The model sets out to explain roll-call results. By now, it should be apparent that it fails to do so. There were three primary predictors to start with, time sequ-

ence, party loyalty and level of politicization. Time sequence could be discarded on several grounds, among other things because time does not explain a thing. It is at best a proxy for other variables left out of the model. Party loyalty was criticized on similar grounds. All three stages – committees, floor debates and roll-call – provide information about party loyalty. But predicting one stage with the other, only begs the question. Why is it that party cohesion does not always prevail at the committee stage? What model would best account for the impact of committee members on back-benchers? Politicization, on the other hand, was found to be substantively interesting, but it may be remembered that the variable did not tap the theoretical construct.

The data analysis finally indicated that the finding should be taken with caution. The committee and debate stages may in fact *not* be important, and the same applies to the level of politicization. In this context, criticism was leveled at Bjurulf's decision to cast his dependent variable (roll-call dissent) in terms of absolute numbers rather than define it as proportions.

Sten Berglund

Footnotes

1. Bjurulf (1974) p 10
2. Ibidem (1974) pp 13–20
3. Ibidem (1974) p 13
4. Ibidem (1974) pp 18–20
5. Sjöblom (Party Strategies.... 1968) pp 113–114
6. Bjurulf (1974) p 4
7. Ibidem (1974) p 14

Table 7* Lower Chamber 1931

Number of votes against the party majority in the roll-call	Social Democrats		Conservatives		Liberals		Farmers	
	United	Disunited	United	Disunited	Un	ted	Disunited	United
0	7	0	6	0	3	1	11	0
1–5	5	4	7	3	12	7	8	4
6–10	3	0	0	5	4	1	2	3
11–20	2	3	1	3	0	0	0	0
21–44 (36)**	0	5	2	2	-	-	-	-
Number of roll-calls	17	12	16	13	19	9	21	7

*) It is now relatively easy to explain how we obtained the estimate of support for (and dissent from) the party line. The above table tells us that there was unanimity among the Social Democrats in a total of seven cases, and 1–5 dissenters in a total of nine cases. If we take the median of this interval (3), this information can also be expressed as percentages of the total number of Social Democrats in the 1931 Lower Chamber. It apparently amounts to 3,3 % and support for the party line consequently adds up to 96,7 %. So we performed this re-scaling over all the intervals, multiplied by the relevant number of roll-calls (7 x 100, 9 x 96,7 %), added columnwise and arrived at the average estimate by weighting with the sum of the roll-calls.

** We inferred this interval by calculating the maximum number of votes against the party majority. There are 44 such votes among the Social Democrats and 36 among the Conservatives.

8. Ibidem (1974) p 18
9. Ibidem (1974) p 63
10. supra pp 4-5
11. The original data (Bjurulf's table 7, p 30) is reproduced in the appendix. The appendix explains at some length how the new data was generated.
12. In other words, party (and not committee and debate) seems to be the most obvious explanation of the roll-call behavior.
13. Attempts at redefinition are made by Bjurulf (cf pp 54-55) with respect to Finland. But why tie down the concept to any specific pattern of conflict?

Comment to Berglund's review

Any scientist who in a review of a study of his is met by:

"a) the model is *not* substantively meaningful"
and

"b) questionable methods have lead to *questionable* findings" should be concerned.

My immediate reaction was: Is there something wrong with my test of the additive model based on the cue-taking assumption and tested through product-moment correlations.

Scrutinizing the review to find constructive criticism of this test I find to my astonishment that it is not mentioned. Berglund even writes: "So the simple method of analysis (crosstabs) is more than a virtue. It is a near necessity".

The following *statements* can be found on my additive model:

"the additive model that constitutes the backbone of the analysis surrounding the party loyalty dimension... was criticized on the ground that it adds little new information about roll-call behavior".

"the additive model is a crude approximation of reality, at best. In most cases it would probably underestimate the influence of the party's committee representatives".

"together these findings tie in very well with our previous comments. They herald the empirical demise of the time sequence factor and provide support for some kind of additive model".

Is it really Berglund's view that my successful test of the assumption that "the party members in committee and in the debate are the principal cuegivers and that all cue-givers have the same general influence over their fellow party members" does add "little new information about roll-call behavior"? If Berglund knew this assumption to be a fact in all (Scandinavian) Parliaments he has a very thorough knowledge of parliamentary behavior indeed. Personally I still regard it as a hypothesis which should pass many more tests until it can be regarded as an established fact.

Hence, my crosstabs and not my correlation analysis are my "questionable methods". Berglund seems to be labouring under the impression that I am

through my crosstabs, comparing party cohesion at the roll-call stage. I am not. I am analysing the relationships between party unity and disunity in committee and in the debate with party unity and disunity in the roll-call. For this purpose absolute numbers are quite sufficient. When comparing party cohesion at the roll-call stage, as done by Berglund ("They (the Liberals and the Farmers) behave no differently from the two major parties") absolute numbers *and* Berglund's percentages are almost equally crude. Indexes of cohesion, Cluster-Bloc analysis and Dimensional analysis are necessary. Such analysis can be found in (my) other articles in this review (1968:4, 1972:2 and 1976:3). Since Berglund seems not to have understood my distinction between static and dynamic analysis his otherwise confusing comments to table 2 makes more sense.

But, his farreaching conclusions are astonishing from another point of view.

Why, is Berglund basing his comments on one session, when he through simple calculations could have based them on c:a 800 roll-calls from three countries? Comments like: "It does not matter (all that much) what happens at the committee and debate stages Liberal and Agrarian MP's vote more or less uniformly by party anyway" and "In a sense then, their (Liberal and Agrarian MP's) performance is devoid of politicization as defined here" would then have carried more weight. Unfortunately, however these statements are *disproved* by this material. See e.g table 18 which is based on 331 roll-calls i.e. more than ten times the amount used by Berglund.

Berglund has, however, some correct points which should be commented upon as well. I have found three:

(1) "the additive model that constitutes the backbone of the analysis surrounding the party loyalty dimension"... "is hard to reconcile with the reasoning surrounding the time sequence factor".

Comment: It is. I say on p 60 (and in other words on p 13): However these models (loyalty, politicization and time sequence) being based on different assumption, might predict different voting behavior in the same situation. This is why after having tested our models with a subsample of Swedish legislative cases, we formulated a few hypotheses about the cumulative impact of our factors as well as a few reformulated hypotheses about their isolated impact".

(2) The operationalisation of the politicization factor should be made on a multidimensional bases and not be confined to the Downsian left/right continuum as I have done.

Comment: This is an obvious *next* step in the analysis. I find it natural, however, to begin with a one dimensional approach. I feel free to base such an approach on the assumption that a political demand is more politicized the more the issue is a matter of contention between the Conservatives and the Social Democrats. There are many other possible approaches, this is mine, and I have found it fruitful.

(3) The time sequence factor is the foremost candidate for elimination.

Comment: It is. I write on p. 62. "The sequential factor as it appears in Hypothesis 4 does not appear to be relevant in any of the three countries." I didn't know this in advance. What is more important, however, is the following quote from Berglund: "The theoretical analysis of the implications of the time sequence factor also *facilitates the evaluation (my italics)* of the second set of findings" (Sic!).

Summary

We can conclude that Berglund has confused the notion of predictive value with that of explanation. I am analysing predictive value, Berglund is looking for explanations.

He has not grasped the distinction between static and dynamic roll-call analysis. One example is his criticism of my decision to use in my crosstabs absolute numbers rather than percentages. In a dynamic analysis where no attempt is made to compare party cohesion at the roll-call stage this criticism is irrelevant. Finally as regards Berglund's assertion that the substantive import of my work is not immediately apparent I will leave the judgement to those who care to read my study.

Bo Bjurulf

Table 18. Votes of Farmers and Liberal (f) Parties, Swedish Parliament 1927, 1930, 1933 and 1934

Votes of Farmers Party				
Number of votes against the party majority in the roll-call	United ^{a)} Farmers' Party	United ^{a)} Social Democrats and Conservatives on opposing sides.	United ^{a)} Social Democrats and Conservatives on the same side.	Disunited ^{a)} Farmers' Party
		United ^{a)} Farmers' Party	United ^{a)} Farmers' Party	
0	56 %	78 %	(1)	21 %
1	16 %	10%	(1)	13 %
2-5	21 %	9 %		46 %
6-10	5 %	4 %		18 %
11-20	2 %	0 %		3 %
Number of roll-calls	263	103	2	68
Votes of Liberal (f) Party				
Number of votes against the party majority in the roll-call	United Liberal (f) Party	United Social Democrats and Conservatives on opposing sides. United Liberal Party	United Social Democrats and Conservatives on the same side. United Liberal Party	Disunited Liberal (f) Party
0	31 %	39%		8 %
1	18 %	24 %		12 %
2-5	37 %	26 %	(2)	58 %
6-10	13 %	11 %		21 %
11-20	1 %	0 %		1 %
Numbers of roll-calls	222	94	2	109

^{a)} Unity and disunity refer to committee and floor debate.

Comments on the Commentary

Bo Bjurulf is right. He should be concerned about models and methods of his latest roll-call study. I share this concern and it has not been dispelled by Bjurulf's rejoinder.

I am supposed to have "confused the notion of predictive value with that of explanations". This may be the case. Most successful predictions I know of were made within a causal framework. Even Bjurulf occasionally lapses into the "pitfall" of explanatory thinking. His model is cast in such terms. As the empirical analysis unfolds, we are, for instance, informed that a 1931 roll-call leading to a split Liberal Party "can be explained by a wavering between the loyalty factor, the memory factor, and in a figurative sense, the constituency factor".¹

The method that results in predictions is identified as dynamic (as opposed to static) analysis. This is Bjurulf's distinction. I think there is something teleological and metaphysical about it. What is worse, the dynamic approach is now advanced in defense of his method of presentation. — This is a smokescreen argument. It is totally unjustified. His cross-tabs express within-party dissent in terms of absolute numbers. This is crude and misleading. Parties do differ in size (here number of MP's). Bjurulf's cross-tabs consequently obfuscate the relationships (co-variations) that constitute the backbone of a *predictive undertaking*.

In my review, I illustrate the problems inherent in Bjurulf's cross-tabs by re-calculating *some* of his data. All the original tables were not suitable for that purpose. Table 18 is a good case in point. It is based on an aggregate of roll-calls over several years and two Houses of Parliament. The re-calculations requested by Bjurulf require disaggregation of the data. This disaggregation *cannot* be performed on the basis of the information that Bjurulf supplies. What is more, even if retained in its present format, table 18 does *not* disprove any of my conclusions. — The impact of politicization (as defined by Bjurulf) on Liberals and Agrarians *cannot* be ascertained, because Social Democrats and Conservatives hardly ever join forces. There is no control for automatic dissent, i.e. consistent deviations from the party line at all relevant stages (committees, floor debates and roll calls). So the predictive power of the deliberation stages (committee and floor debates) is less than apparent.

¹) Bjurulf (1974) p 28.

² I have calculated F-statics and significance levels for the correlation coefficients reported by Bjurulf (1974) on pp 35–36.

Bjurulf refers to his "successful test of the assumption that party members in the committee and in the debate are the principal cue-givers and that all cue-givers have the same general influence over their fellow party members". — This statement deserves close attention. It must be rejected on the following grounds:

- 1 Party members in committees and debates are the only cue-givers taken into account. Whatever the test does, it cannot prove them to be the principal cue-givers.
- 2 The model does not assume all cue-givers to have the same general influence over their fellow party members. The two deliberation stages (committees and debates) are actually aggregated. Committee members who take part in the subsequent debates count twice as demonstrated in my review.
- 3 The test is less than successful. Correlation coefficients reported by Bjurulf are in fact questionable. Some of them are below .05 significance and most of them are only marginally above the .05 level for null hypothesis $r=0$.² The conclusion should not be the one Bjurulf delivers, but that, overall, the relationships are not likely to be as "strong" as they appear on the face of his reported r 's. Hence, his correlational test must be regarded with very considerable caution.

Some of my objections are apparently accepted as valid by Bjurulf. The main line of defense is that we do not know in advance what to expect of the empirical analysis. A factor like time sequence may be empirically important. — This is fair enough. But the same logic applies to number of "factors" now left out of the model for good reasons, such as medical case histories or astrological charts for individual members of parliament. If good sense had prevailed, the time sequence factor would have been eliminated for similar reasons. It is crude and outright rude! Why should Scandinavian Members of Parliament be such a simple minded lot as to be swayed by whoever has the last word in the intra-party deliberations? I know of no theoretical grounds why this should be the case. If *Bjurulf* does, they are yet to be disclosed.

I stand by my previous comments about Bjurulf's models, methods and findings. The models make sense in terms of a multiple indicators analysis, where party loyalty 1 is correlated with party loyalty 2, etc. Methodological weaknesses strongly reduce the import of the conclusions arrived at. — Bo Bjurulf is wrong.

Sten Berglund

KJELL GOLDMANN: *Tension and Détente in Bipolar Europe*. Swedish Studies in International Relations 4. Stockholm: Scandinavian University Books 1974.

During the 1970's the two superpowers and most European countries have pursued policies of detente both bilaterally and multilaterally. Each has had its own reasons for doing so, and there have been various advantages for West and East — some economic, some in national security, some in settlement of old issues, and some in improved communications and national image. Yet the ideological differences remain, as do the military capabilities of both sides, and each side continues to pursue its own goals. There still is maneuvering for position in various parts of the world, new weapons systems continue to be developed, and some prolonged negotiations fail to provide to the results desired. Both sides approached detente with very limited expectations, but with hope that it would enable them to conduct their competition less dangerously. Each side pursued detente as an experiment, cautiously.

Some leaders believe that a broad strategy of detente offers the best prospect for mutual restraint and world peace. There is also concern, however, that detente raises unrealistic expectations and produces unwarranted trust in the other side, is unbalanced in its advantages, cannot endure or must be narrow in concept. Now that some negotiations have been concluded, policy-makers in many countries are evaluating the achievements and further potential for detente, concerning themselves with its requirements and debating the adequacies and consequences of detente policies. The outcome will affect foreign and defense policies, the arms race, and the substance and conduct of diplomacy. The stability of detente is of utmost significance for Europe, where the two alliances directly face one another.

Dr. Goldmann's book, written with the research assistance of several colleagues at the Swedish Institute of International Affairs, is an analysis of the causes and durability of detente, which is defined as a decrease in tension. He offers no policy prescriptions. His purpose is to advance the empirical theory and research methodology of international relations. The book's central concept is tension, operationally defined as existing "between two actors, or coalitions of actors, to the extent that they expect conflict behavior to occur between them." Goldmann measures variations in European tension in the period 1946–1970 by means of a quantitative content analysis of public statements made by heads of state and government mem-

bers or their representatives, using *Keesing's Contemporary Archives* as his source. He provides considerable discussion of content analysis technique, including mathematical formulation, and the results are presented diagrammatically. Validity is assured by comparison to trade and military expenditure data. Goldmann found tension high beginning in early 1946 and increasing, with a few pauses, until late 1949; tension was lower in the early 1950's until mid-1956, and thereafter fluctuated between very high and somewhat moderate tension levels until mid-1963. A very interesting finding is that European tension never again reached the levels of intensity that had been normal during the previous 16 years. This means that the detente negotiations of the 1970's follow a long period of relatively low tension.

In explaining tension variation, Goldmann devotes one chapter each to the impacts of conspicuous events, bipolarization, and strategic balance. Not surprisingly, increases in tension are associated with crisis in Berlin, the Hungarian uprising, the U-2 incident, the invasion of Czechoslovakia and the Cuban Missile Crisis, while decreases are associated with Stalin's death, the Camp David meeting, and the test ban agreement. Less trivial are the findings that European tension increased with crisis in the Middle East but declined during the Korean War and was not much affected by the war in Vietnam — the two major post-1945 wars. Goldmann concludes that regional crises outside Europe and the Middle East do not directly affect European tension. Subsequent events re-confirm his corollary that European stability may require a stable Middle East.

More profound explanation is to be found in the structure of the international system, first in bipolarization. The book makes praiseworthy theoretical and methodological contributions in separating military, economic and diplomatic bipolarization and in calculating their impact upon tension. Roger Wall devised the difficult modes of measurement for this study, with military bipolarization indicated mainly by alliance relations, economic primarily by trade, and the diplomatic indicator derived from data on diplomatic relations; the last-named is of no explanatory consequence, but the others are very interesting.

The study records the great increase in military bipolarization from 1949 to 1955 and little subsequent decrease, noting that France loosened its ties with NATO after the long period of lowered tension had developed. On the economic dimension, there was considerable depolarization in the 1950's, slowing in the 1960's. The correlates of low tension are military bipolarization and economic depolarization. The implica-

tions of these findings are that the advancement of detente requires both strong defense and economic initiatives, and these are indeed the diplomatic premises of the 1970's, quite logically: When there is an imbalance in military power, some people will feel insecure, tension will increase, and the results of any negotiations will tend to favor the stronger side, in turn increasing insecurity and tension. Thus maintaining NATO's defenses is essential for detente, in order to ensure balance.

It would have been unavoidable to include an analysis of the effects of the strategic balance upon tension, as power imbalance is often assumed to be the primary determinant, particularly because of the relationship between strategic capabilities and deterrence. For the present study this analysis provides the great hope of explaining why European tension was usually high during 1957–1963 despite high military bipolarization and economic depolarization. Goldmann recalls, indeed, that the strategic situation in that period was novel and uncertain. When, thereafter, both superpowers acquired clearly invulnerable strategic forces, the long period of reduced tension in Europe began.

This study leads us to conclude that the durability of European detente requires continuing strategic balance and military bipolarization; to predict that tension will be increased by technological developments which undermine balance; to understand that continuing American commitment to European defense is one of detente's requirements; to presume that a change in either superpower's vulnerability will probably produce more tension than the currently accelerating economic depolarization can counter; and to assume that distant regional crises such as that in Angola will affect European tension only if the superpowers confront one another directly. For the practicing diplomat, all working assumptions are confirmed; there are no surprising implications.

As a policy matter, there surely is no attractive alternative to seeking detente. We understand quite a bit about detente's structural requirements, fragility and experimental nature; and we may expect that, for detente to endure as pursued policy, it can not sustain many reversals, because political careers require successes. Theoretically, to extrapolate from Goldmann, a continuing period of low tension could result from the maintenance of structural conditions and lack of crisis. Yes, the world *could* stand still, but it will not, especially in technology; hence the importance of policy and diplomacy.

Goldmann's book is impressive in its treatments of both tension and strategic theory. It is too intricate methodologically for most diplomatic practitioners,

but could provide them a basis for fresh understanding and insight. The book merits high acclaim as a contribution to systematic political science.

Sven Groennings

KAZUKI IWANAGA: *Japansk politik*. Studentlitteratur 1974

För ett par år sedan var det allmänpolitiska intresset för Japan mycket högt i den västliga industrialiserade världen. Detta berodde främst på Japans snabba ekonomiska tillväxttakt och dess inträde på världsmarknaden som en jämbördig konkurrent med de traditionella exportländerna. Japans ekonomiska tillväxt skedde (och sker) inom ett s.k. liberal–demokratiskt politiskt system. Omvandlingen från ett u-land till en ekonomisk stormakt kan ses som ett exempel på en nationell utvecklingsstrategi. Detta förhållande minskar knappast intresset för japansk politik i en världspolitisk situation, som dagens. Enligt min mening förefaller det internationella intresset för Japan ha minskat, men här i Sverige lever det i viss mån fortfarande kvar. Den stora strömmen av böcker på svenska om Japan kom under åren 1969–1971 (se litteraturlistan i Iwanaga). Men fortfarande sker nyutgivning på svenska av böcker kring japanska förhållanden. Exempel på detta är Iwanagas bok *Japansk politik* utgiven i Studentlitteraturs serie politisk orientering.

Som framgår av namnet är Iwanaga själv japan och forskarstuderande i statsvetenskap i Sverige. Genom sina språkkunskaper har författaren haft tillgång till annorlunda information än många andra "Japankännare". Tyvärr framgår det inte i boken i vilken utsträckning författaren har använt sig av denna fördel. Av litteraturförteckningen förefaller det främst vara japansk press som författaren utnyttjat. Litteraturlistan är en utmärkt sammanställning över den internationella Japanlitteraturen och kan på så sätt tjäna som vägledning för den som är intresserad av ämnet, t.ex. uppsatsförfattare.

Boken inleds med två bakgrundskapitel, där det ena ger en historisk bakgrund till dagens Japan och det andra beskriver det politiska systemets omgivning, dvs Japans socioekonomiska förhållanden. Därefter är boken närmast strukturellt disponerad, en klar fördel då de flesta andra Japan-böcker på svenska har motsvarande information mycket spridd. Iwanaga redovisar i skilda kapitel de olika "aktörerna" i japansk politik. I dessa kapitel om intresseorganisationerna, de politiska partierna, valsystemet till parlamentet, parlamentet

(Diet), exekutiven, domstolarna och den lokala självstyrelsen finns bokens styrka. De data författaren använder är ganska aktuella, och boken kan på så sätt tjäna som en handbok i japansk politik. På så sätt har ett tomrum i den svenska Japanlitteraturen fyllts.

De avslutande kapiteln i boken behandlar Japans internationella relationer, dels med stormakterna USA, Sovjet och Kina, dels med den sydostasiatiska länderna, samt frågan om Japans försvarsmakt. Det sistnämnda är ju långt ifrån en intern japansk angelägenhet.

Som framgår har författaren valt att inte behandla inrikespolitiska problem. Ett skäl till detta kan vara att miljöproblemen, urbaniseringsproblemen, socialpolitiken behandlats i många andra böcker. Dock kunde något kapitel ägnats åt dessa problem.

Genom Iwanagas bok finns nu tillgängligt en systematisk redovisning av strukturerna i det japanska politiska systemet. Boken uppfyller i hög grad förlagets beteckning politisk orientering och är därmed utmärkt som en handbok i japansk politik.

Lund i december 1975

Björn Beckman

STIG JÄGERSKIÖLD: *Fältmarskalken*. Helsingfors: Schildts 1975.

Mannerheim förblir den kanske mest intressanta gestalten i senare tids nordiska historia. Berättelsen om den mycket konservativa aristokraten, kavalleriofficeren, kvinno- och tigerjägaren som på sin ålders höst blev realpolitiker, överbefälhavare och Finlands president fortsätter att fascinera inte bara finländarna själva utan också andra. En betydande mängd böcker har redan behandlat Mannerheims karriär och olika aspekter av det skede vari han spelade en ledande roll.

Nyligen har sjätte delen, *Fältmarskalken*, av professor Stig Jägerskiölds monumentala biografi kommit ut. Den behandlar vinterkriget 1939–1940 och tiden fram till det s.k. fortsättningskrigets utbrott. Ytterligare en eller två delar lär återstå innan Jägerskiöld, f.ö. släkt med Mannerheim, avslutat sin jättelika uppgift.

Den period som Jägerskiöld tar upp i denna del har redan blivit föremål för en omfattande diskussion. Finlands länge ganska framgångsrika kamp mot övermakten i vinterkriget känner alla till. Jägerskiölds skildring lägger väl inte mycket nytt till vad vi redan vet. Mannerheim hade ju velat tillmötesgå ryssarna, när de, uppgivande säkerhetsintresset för det närbelägna Leningrad, 1938–1939 framförde önskemål om vissa gränsjusteringar. Men politikerna vågade inte ta ansvaret. Så blev det krig.

Mannerheims insats som fältherre diskuteras inte mycket i Jägerskiölds bok. Säkert är att även om den är omstridd, utgjorde den finska stridsledningen ett ganska effektivt lag – och den ryska visade prov på förvirring.

Bokens tyngdpunkt blir emellertid frågan om fortsättningskrigets förhistoria. Detta är ju en av de mest omstridda frågorna i senare tiders finska historia: var inträdet i kriget i juni 1941 på tyskarnas sida en akt av medveten viljeinriktning, företagen i syfte att (minst) återta vad som förlorats i den hårda marsfreden 1940? Eller drevs man in i kriget av omständigheterna, därför att Finland saknade alternativ och man kände sig trängd av sovjetiska påtryckningar? (jfr min översikt i *StvT* 1975:4 s. 255–260).

Denna debatt spelar fortfarande en politisk roll i Finland. Vill man komma åt politiska motståndare när det gäller att dra inrikespolitiska fördelar av det numera utmärkta förhållandet till Sovjet, kan ju sådana historiska exempel vara bra att ha. Man kan säga att majoriteten 1940–1941 drev landet in i krig med Sovjet en andra gång fastän det med god vilja kunnat undvikas. Och majoriteten har ju anledning att hävda att den s.k. drivvedsteorin gäller.

Jägerskiölds uppfattning i denna stridsfråga är klar. Landets ställning var efter vinterkriget omöjlig. Sovjet kom med olika mer eller mindre hotfulla krav, de baltiska staterna inlemmades våren 1940 i Sovjet, Sovjet ville ha en avgörande del i nickelbrytningen i Petsamo i nordligaste Finland, sovjetiska truppsammandragningar förekom vid gränsen, de finska kommunisterna uppträdde pockande etc.

Mannerheims roll var den oskyldiges. Han hade enligt Jägerskiöld ingen strävan att dra Finland in i ett nytt krig med Sovjet. Men det är på denna punkt som Jägerskiölds framställning lämnar många frågetecken. Hans diskussion av fortsättningskrigets bakgrund ger ett alltför ytligt intryck. Försöken att frita den finländska politiska och militära ledningen blir ibland helt utan trovärdighet som när Jägerskiöld hävdar att Finland ännu efter det tyska fälttågets början den 22 juni 1941 var obundet och att landet kom i krig med Sovjet som en följd av sovjetiska bombningar några dagar senare. Detta är formellt oantastligt, men bortser alldeles från de politiska omständigheterna.

Jägerskiölds försök att frita Mannerheim från allt ansvar för fortsättningskriget utbrott är desto mera märkligt, som det är alldeles onödigt. Ty förekomsten av ett faktiskt sådant ansvar förminskar ingalunda personen Mannerheim.

Det är givetvis riktigt att, som Jägerskiöld säger, Mannerheim inte gillade tyskarna och aldrig gjort det. Men samtidigt är det omöjligt att bortse från att landets situation var mycket svår och att det ryggstöd, som

ökade kontakter med tyskarna gav från hösten 1940, välkomnades, också av Mannerheim.

Men fältmarskalken var alldeles för smart för att ta ansvar för en politik som han visste kunde leda till problem. Han godkände kontakter med tyska militärer och tänkbara finländska åtgärder i händelse av ett tyskt-ryskt krig. Men de överenskommelser som slöts mellan regeringarna om transitering av trupp hösten 1940 liksom vapenköp o.d. fick regeringen ta ansvaret för. Hade Mannerheim sagt nej, hade det inte blivit några avtal med tyskarna.

Inför marsfreden 1940 vägrade Mannerheim att uttala sig om huruvida de sovjetiska kraven skulle godtas eller inte; han bara anförde att trupperna var slutkörda och överlät ansvaret åt de andra. Samma sak gjorde han 1940–1941: han stödde inte kontakterna, men han hindrade dem inte heller. Skälet var givetvis att han var osäker på om det verkligen skulle bli tysk slutseger i kriget. Men det politiska ansvaret fick de mera övertygande ta; Mannerheim gjorde sitt jobb som ÖB.

När Mannerheim sedan 1944 blev den som fick ta ansvaret för kursomläggningen, utträdet ur kriget och drev ut tyskarna ur Finland, då var det givetvis av värde att han inte direkt kunde bindas till att 1940–1941 ha förordat krig på tyskarnas sida. Men det betydde alltså inte, att hans själ var alldeles vit 1940–1941. Hans berömda dagorder vid krigets utbrott med dess storvulna anläggning, må ha skrivits av andra. Men fältmarskalken godkände den i alla fall.

För någon tid sedn fördes en debatt mellan den amerikanske Finlandskännaren Peter Krosby och Jägerskiöld i Hufvudstadsbladet (11/12 och 16/12 1975). Krosby gjorde gällande att det finns bevis för att Finland tidigt invigdes i Barbarosaplanen – den tyska anfallsplanen mot Sovjet – och att Mannerheim tänkte delta i ett anfall mot Leningrad. Jägerskiöld tillbakavisar Krosbys påståenden med skarpa som fria fantasier. Som oftast ligger väl sanningen således någonstans mitt emellan. Om själva planen fick man sent kännedom i Finland, men militära kontakter förekom redan sensommaren 1940 och framemot. Mannerheim undvek i alla fall att sätta stopp för dem. Detta var inte heller så konstigt med tanke på Finlands läge. När sedan kriget inleddes miste han för ett ögonblick sin sans och godkände den extravaganta dagorder Storfinsland etc. Men snart återvann han sin balans och försiktighet. Det hade Finland nytta av.

När väl kriget kommit igång iakttog Mannerheim en betydande återhållsamhet och klarade sig genom att ställa omöjliga villkor från att dras med i tyskarnas planer på att erövra Leningrad eller skära av Murmanskbanan, på vilken en del av de för Sovjet livsviktiga förnödenheterna från väster togs in i landet. Han

förstod att det fanns gränser som måste hållas om Finland inte skulle bli ohjälpligt komprometterat.

Debatten om fortsättningskriget och Mannerheims roll i dess tillkomst kommer att fortsätta. Som person förblir marskalken lika fascinerande genom motsättningsarna i hans karaktär. Å ena sidan högdragenhet, stark konservatism och länge mycket enkla politiska åsikter, en ibland lätt bedagad *slarver*. Å andra sidan en med växande ålder allt klarare politisk realism och förmåga att manövrera smart både in- och utrikespolitiskt. Han såg klarare än de allra flesta politikerna vad läget krävde. Vi har inte haft många personer av den kalibern i Norden. För den som är intresserad av Finland och personers roll i det politiska skeendet går det inte att fömma förbi honom.

Mats Bergquist

BENGT LINDROTH: *Bingo! En kritisk granskning av folkrörelserna i Sverige 1850–1975*. Vänersborg: Prisma 1975

Kooperationens möte med framtiden. Symposiet vid KF:s 75-årsjubileum. Stockholm: Rabén och Sjögren 1974.

NILS ELVANDER, ÅKE WEDRÉN, OLLE WÄSTBERG, GÖRAN C-O CLAESSON och GÖRAN ALBINSSON: *Näringslivets 900 organisationer*. Malmö: Studieförbundet Näringsliv och Samhälle 1974

LENNART BRANTGÄRDE, NILS ELVANDER, FOLKE SCHMIDT och ANDERS VICTORIN: *Konfliktlösning på arbetsmarknaden* Lund: CWK Gleerup 1974
Organisationerna i det moderna samhället. Relationen majoritet-minoritet. Symposium i Skokloster den 19–20 november 1974. Statens råd för samhällsforskning. Uppsala: Almqvist–Wiksell 1975

Intresset för svenskt organisationsväsende har markant ökat under senare tid, särskilt beträffande de s.k. folkrörelserna. Detta har tagit sig uttryck i den breda och livliga offentliga debatt om organisationernas roll i vårt politiska system men också i utgivandet av ett stort antal böcker av mer eller mindre vetenskapligt slag (några med vetenskapliga anspråk). Här skall jag behandla några av dessa arbeten.

I *Bingo* ger sig Bengt Lindroth i kast med att mer närgånget granska folkrörelserna. Han tar upp deras plats i historien och deras roll i dagens Sverige. Även om han själv inte ger några absoluta svar på sina frågor, leds man till slutsatsen att den politiska demokratin i vårt land håller på att ändra sitt innehåll så, att det inte längre är riksdagen som står i centrum utan ett

snärjigt nätverk av organisationer och partier, vilket minskar den enskildes säkerhet om vart man skall vända sig för att få utöva sin demokratiska kontroll och sitt demokratiska inflytande.

De materiella folkrörelserna – LO, TCO, KF, HSB, hyresgäströrelsen och jordbruksrörelsen – kännetecknas av ett ökande medlemsantal samtidigt som de centraliserats, rationaliserats och byråkratiserats. Deras ledningar och de 10–15 procent av medlemmarna, som är aktiva, tillägnar sig alltmer övergripande, helhetsansvariga betraktelsesätt på samhället. De utgör "ett konglomerat" som samarbetar, överlägger och gör gemensamma utspel i dagspolitiska frågor. Även de idéella folkrörelserna uppvisar ungefär samma mönster – nykterhetsrörelsens mål har förskjutits och organisationen är centraliserad, idrottsrörelsens samröre med statsmakterna är oklart samtidigt som idrottsrörelsen har kommersialiserats och studie- och folkbildningsförbundens verksamheter har blivit alltmer finförgrenade. De sammanvävs mer och mer med den offentliga utbildnings- och kulturpolitiken.

Lindroth pekar på folkrörelsernas ideologiska vilsenhet. Organisationerna är långt från idealen. Folkrörelserna, som växte fram i ett konservativt samhälle, var en del av den demokratiska oppositionen. Man skulle i kraft av sitt kunnande, sin idealitet och sina intressen söka påverka staten så långt det gick, men man skulle inte låta sig styras av staten. Under efterkrigstiden har emellertid en markant förändring inträffat. Nu börjar man rationalisera organisationerna genom att t.ex. införa storavdelningar och gå in för färre förbund, det är nu som organisationerna alltmer växer ihop med statsapparaten.

Risken är enligt Lindroth stor för att det blir svårt för nya ideer att tränga fram i detta system. "Ger", frågar han, "ett sådant samhällssystem några möjligheter för verkligt fritänkeri, för verklig opposition eller för annorlunda ideer att utvecklas till praktiska och bestående gärningar som bidrar till att kvalitativt omstrukturera samhället?" Chanserna för andra rörelser att vinna framgång är små – folkrörelserna är för starka. Det hade varit intressant om Lindroth här hade haft möjlighet att komplettera detta avsnitt med rörelser som "den gröna vågen" och FNL-rörelsen, vilka ju vuxit fram på ett annat sätt än de traditionella folkrörelserna.

Lindroths bok är mycket intressant, den är lärorik och den utmanar till debatt. Man önskar inte bara att den skall få många läsare utan även att den lockar ut ledare i nämnda organisationer till en bred diskussion kring de frågeställningar som Lindroth aktualiserar.

Efter Lindroths panorama är det med intresse man tar del av *Kooperationens möte med framtiden*. Det är en

utgåva med inledningsanföranden och sammanfattning av en estraddebatt i anslutning därtill.

Gunnar Adler-Karlsson skriver om ekonomiska uppgifter för våra folkrörelser, där han påpekar hur såsom flugor i ett stort spindelnät KF är snärjt i banahandel och OK i oljeimporten. För att sälja sina varor billigt måste företagen inhandla frukt och olja från de stora internationella företagen. Om kooperativa företag, vars ideologi och praktik är mera mänsklig än de privata, vill överleva måste de bygga upp internationella storföretag, med integration från produktionen av bananer och olja till distributionen i mackor och fruktbutiker. I annat fall uppslukas de av de multinationella företagen eller tvingas dansa efter deras pipa.

Den andra delen av Adler-Karlssons anförande går ut på ange ramarna för den kommersiella verksamheten i vårt land. Värderingarna och statustänkandet i vårt samhälle är nära knutna till att köpa och äga varor och prylar, varför människans behov inriktas mot en materialistisk livssyn. Vi borde därför instifta en lag om köpfrid. Lagen skulle fungera så att initiativet till en transaktion skulle tas av köparen, ett säljinitiativ av producenten eller hans försäljare skulle kriminaliseras. Ingen vi kommer därefter borde KF ständigt påpeka de missförhållanden det möter, vilka kompromisser det tvingas acceptera och ifrågasätta det behovsskapande som amerikanska företag ägnar sig åt.

Nils Elvander tar upp framtidens demokrati i våra folkrörelser i två temata, medlems- och företagsdemokratin samt den politiska demokratin på det nationella och internationella planet. Han inleder med ett resonemang om begreppet demokrati, där han menar att demokratins idéer bör ses som en överideologi och inte identifieras med den ena eller den andra partiideologin. Därför måste man avvisa det socialistiska demokratibegreppet, om man med det menar att socialism är någon högre demokratiform som är någonting utöver de formella spelreglerna. Den bland socialdemokrater och vänstersocialister populära tanken, att ekonomisk demokrati är en nödvändig beståndsdel i den politiska demokratin är enligt Elvander ett försök att monopolisera demokratin. Man bortdefinierar så att säga en stor del av befolkningen och det politiska livet. Däremot är inte Elvander främmande för att genom reformistiska metoder vidga demokratins beslutsområde över det ekonomiska livet och dess ägarfunktioner.

När Elvander går över till folkrörelserna inleder han med en beskrivning av folkrörelseorganisationerna som påminner om Lindroths: de är mäktiga, har stort politiskt inflytande samt kännetecknas av stark centralisering, intern maktkoncentration samt tendenser till byråkratisering. Denna problematik är emellertid generell.

Vad gäller det önskvärda i att bryta tendenser till centralisering, maktkoncentration och byråkratisering kommer det enligt Elvander inte an på viljan inom KF – det är närmast fråga om en verklighetsbedömning. Enligt hans mening vore det farligt med hänsyn till medlemsdemokratin att slå samman alla konsumföreningar till en enda. Det måste minska medlemmarnas möjligheter till inflytande. Medlemsinflytandet och medlemsaktiviteten måste i stället öka, man får ta steg för steg och börja underifrån med de små vardagsfrågorna vilka omedelbart och direkt angår medlemmarna. Man måste gå över de aktiva minoriteterna, man kan inte nå alla medlemmar på en gång.

Ett andra problem rör den representativa demokratin, som även den måste vitaliseras genom ett inslag av direkt demokrati på basplanet. Det är kring vardagsmiljön och dess problem som gräsrotsdemokratin skall spira. Ett tredje problem gäller informationen, där det är viktigt att lyssna även till obekväma opinioner. Den förstärkning av medlemsdemokratin som Elvander stryker under och exemplicierar är ett oeftergivligt krav enligt hans mening för att förhindra byråkratiseringstendenserna och för att ståndpunkter och värderingar som folkrörelserna för fram skall vara representativa.

Elvander rekommenderar ett system med självstyrande grupper för att förbättra företagsdemokratin. Det är en riktigare väg till reell medbestämmanderätt än styrelserepresentation. Ett problem med den senare är att den kan komma i konflikt med medlemsdemokratin genom att vissa kan få "dubbel rösträtt", ett problem som ju är bekant från den offentliga sektorn. Om personalrepresentanterna gör anspråk på att få påverka inte bara personalfrågor i striktare bemärkelse utan även den allmänna policyn, får de ett extra inflytande utöver sitt inflytande som medborgare. Detta strider, menar Elvander, mot demokratis principer. Slutsatsen måste därför bli att medbestämmanderätten måste begränsas till en ganska snäv kategori av frågor som direkt angår de anställda. I policyfrågor måste de anställda acceptera samma inflytande som medborgare i övrigt. För att komma runt detta problem rekommenderar Elvander, att beslutanderätten i frågor som direkt angår de anställda delegeras till företagsnämnder med beslutanderätt eller rätt att i vissa fall avstå från att delta i besluten.

Elvander avslutar sin artikel med en diskussion om demokratin kan överleva på det nationella och internationella planet. I vårt land, menar han, är vi så vana vid rationella kompromisser att vi kan göra avvägningar mellan behovet av en långtgående planhushållning och kravet på politisk frihet. Värre är det på det internationella planet, där en internationellt arbetande planeringsbyråkrati kommer att ta över mer och mer av

beslutsfattandet från de enskilda regeringarna. Vidare kommer de multinationella företagen att konkurrera med nationella regeringar och försöka motverka den internationella planhushållningen. Så kommer det att bli tills vi förverkligar utopin om en världsregering som är demokratiskt vald och kontrollerad och som har verklig makt.

Även Elvander tror på en internationell samverkan mellan folkrörelseorganisationerna. Dessa kan hjälpa de nationella regeringarna att skapa opinion för nödvändiga men på kort sikt impopulära reglerings- och ransoneringsingripanden. Vidare kan folkrörelserna överta vissa regleringsfunktioner från den internationella byråkratin. Härvid är det psykologiskt viktigt, att folkrörelserna kan spela samma roll som de hade under industrialismens genombrottstid, då de svarade mot människors behov av samverkan och gemenskap. Enligt Elvander har folkrörelserna sin stora chans, då det är troligt att människorna i en nära framtid kan känna sig lika hotade av makt och maktlösa inför den internationella utvecklingen. Ett annat framtida arbetsområde kan bli att hjälpa staten att lösa de trygghetsproblem som de framtida kriserna ställer oss inför. Denna utmaning kan ge folkrörelserna en chans att övervinna sin inre byråkratisering och återskapa en vital inre demokrati.

Utgåvan slutar med ett sammandrag av estradebat- ten, som det i detta sammanhang skulle föra för långt att redogöra för.

Från folkrörelserna till näringslivets organisationer är steget inte så långt. *Näringslivets 900 organisationer* bjuder en intressant läsning med sina åtta artiklar och en förteckning över de 900 organisationerna.

Elvander inleder med en intresseväckande artikel om relationerna under efterkrigstiden mellan näringslivet och första statsmakten. Han utgår från fyra modeller. Den första, som kallas för konfrontationsmodellen, innebär att den politiska och den ekonomiska maktens företrädare befinner sig på kollisionskurs, gruppernas aktörer har ingen eller liten intressegemenskap. Det blir därför en öppen konfrontation i form av t.ex. propagandakrig och ömsesidiga politiska påtryckningar, ja en revolutionär situation i extremfallet. En sådan situation har vårt land inte upplevt under efterkrigstiden, men teoretiskt är den tänkbar. Den andra modellen kallas den generella förhandlingsmodellen och innebär, att parterna främst har det gemensamt att bevara grundvalarna i det ekonomiska systemet och hålla samman mot konkurrensen från omvärlden. Därför måste de samverka, de är benägna att kompromissa om överenskommelser som ett led i en ekonomisk politik vilken arbetar med generella metoder t.ex. löne- och prisstopp, räntepolitik etc. Den

tredje modellen är den selektiva förhandlingsmodellen som liknar den generella förhandlingsmodellen men som skiljer sig från denna genom att statsmakternas ekonomiska politik och näringspolitik bedrivs med selektiva metoder. Regeringen och dess organ träffar överenskommelser snarare med enskilda företag än med organisationer för dessa. Den fjärde modellen är överläggningsmodellen, som betecknar motsatsen till konfliktmodellen. Den karaktäriseras av ett relativt långtgående samförstånd kring huvudlinjerna i den ekonomiska politiken och näringspolitiken. Man behöver inte förhandla för att nå samförstånd eftersom intressemötsättningarna är begränsade utan det räcker med informella kontakter och överenskommelser.

Utvecklingen under tiden 1945–1965 rörande relationerna mellan staten och näringslivet karaktäriserades av en förtroendefull samverkan under krigsåren, vilken emellertid skingrades vid samlingsregeringens upplösning. Motsättningarna kulminerade i 1948 års valrörelse efter det wigforska skatteförslaget. Den ömsesidiga misstron minskade under 1950-talet, tills pensionsstriden 1956–1959 inträffade vilken var ett återfall i 1940-talets konfliktmodell. Under Harpsundsöverläggningarnas tid, som inleddes 1955 och kulminerade i början av 1960-talet, såg det ut som om näringslivet hyste större förtroende för regeringen än för oppositionen. Denna period stämmer överens med överläggningsmodellen. Perioden 1965–1972 (uppsatsen skrevs 1972) kallas "vänsterglidningens tid", som innebar att relationerna mellan regeringen och näringslivet successivt försämrades. Orsaken låg i de skattereformer som genomfördes och den näringspolitik som föddes under denna tid. De allmänna överläggningarna av Harpsundstypen ersätts med överenskommelser med enskilda storföretag, vilket leder till en säregen kombination av generell misstro och selektivt förtroende mellan regering och näringsliv.

Elvander formulerar mot denna bakgrund en hypotes: ju starkare den socialdemokratiska regeringens politiska ställning är, desto större förtroende råder mellan näringslivet och regeringen eller något tillspetsat: ju svagare regeringens ställning är, desto mera får näringslivsorganisationernas partipolitiska neutralitet en slagsida åt det borgerliga hållet. En annan generell iakttagelse som Elvander gör, är att näringslivets folk visar bristande förståelse för jämlikhetsvärderingen i den socialdemokratiska ideologin. "Man föreställer sig kanske att det blir mindre jämlikhetspolitik efter ett regeringsskifte. Det blir nog ingen större skillnad. Centerpartiets jämlikhetspropaganda talar sitt tydliga språk, och partiets skattepolitik visar att det inte är bara tomma ord, men det har knappast uppmärksamats i den politiska debatten. Man kan komma ur askan i elden vad gäller jämlikhetsmotiverad myglings-

ekonomi under en centerdominerad regering; det kan bli *mera* selektiva ingrepp än under den socialdemokratiska regimen."

Enligt Elvander bör de framtida relationerna mellan regering och näringsliv baseras på både den selektiva förhandlingsmodellen och överläggningsmodellen. "Det viktiga är att det sker ett faktiskt närmande mellan parterna, att den ideologiska krigsföringen något nedtonas – vilket inte betyder att naturliga och reella intressemötsättningar skall döljas under falskt tal om samförstånd – och att parterna respekterar varandras befogenhetsområden".

Åke Wredén bidrar med tre uppsatser om näringslivets riksorganisationer, deras lokala och regionala organisationer samt tidskrifter. Med näringslivsorganisationer menar han sammanslutningar (föreningar, kommittéer, stiftelser etc), till vilka företag, näringsidkare och/eller andra näringslivsorganisationer är anslutna genom någon form av medlems- eller huvudmannaskap. Det finns både ideella och ekonomiska. Den juridiska formen är ofta stiftelse.

De 897 organisationerna klassificeras som självständiga (t.ex. SAF:s och andra topporganisationers branschförbund), underordnade (sektioner inom eller samarbetsorgan mellan andra näringslivsföreningar), intresseorganisationer med uppgift att företräda medlemmarnas partiintressen inom det politiska systemet eller på sina marknader) samt icke-partsorgan (t.ex. arbetslöshetskassor, organisationer för etik, för forskning etc). De allmänna intresseorganisationerna är den största gruppen i undersökningen (746 stycken). Det är slående, hur få medlemmar de flesta näringslivsföreningarna har. Bland de självständiga intresseorganisationerna på branschnivå har hela 60 procent högst 100 anslutna företag eller näringsidkare. Man kan notera, att alla statliga företag inte har förts över till Statsföretagens Förhandlingsorganisation – de statliga teatrarerna är med SAF, liksom det "halvstatliga" Sveriges Radio. Nästan alla statliga industrier är medlemmar i Industriförbundet utom NJA och Nyckelhus. Konsumentkooperationens företag är inte SAF-anslutna, men KF:s industrier är medlemmar i Industriförbundet. De undersökta sammanslutningarna omsatte minst 1 miljard kronor och arbetsgivarorganisationernas fonderingar torde uppgå till 20 procent av summan. Avgifter till arbetsgivarorganisationer är avdragsgilla (jfr löntagarnas medlemsavgifter).

Av de regionalt arbetande näringslivssammanslutningarna är Handelskamrarna de mest betydelsefulla. Uppgifterna avser främst remissyttranden och planfrågor. SHIO och Köpmannaförbundet är de företagsorganisationer som har det mest vittgrenade nätet av lokala och regionala föreningar. 1972 utgav näringslivets riksorganisationer 159 tidskrifter.

Näringslivets åsikter granskas av *Olle Wästberg*. Hans uppsats baserar sig på de skrivelser som Industriförbundet och SHIO avgav på eget initiativ 1966–1970. Industriförbundet valde att prioritera ekonomisk–politiska frågor, medan SHIO främst tog upp frågor av direkt betydelse för de egna medlemmarna. Wästbergs slutsats är att näringslivet har ett program, som är helt jämförbart med de politiska partierna. Industriförbundets synpunkter sammanfattar han så att förbundet vill undvika åtgärder som vidgar statens möjligheter att ingripa i företagen och i de fall det finns problem bör dessa lösas på annat sätt än med lagstiftning. Vidare är förbundet angeläget om att statliga organ och företag inte skall få några speciella förmåner framför de privata företagen. Selektiva åtgärder som gynnar vissa företag framför andra bör inte vidtas. En ytterligare huvudlinje för Industriförbundet är att svensk exportindustri skall arbeta under så likartade villkor som möjligt med konkurrentländernas, varför man bl.a. kräver kreditstöd till den svenska industrin. SHIO:s program är principiellt annorlunda genom att de skyddar de mindre och medelstora företagen, inte bara som juridiska personer utan även som enskilda företagare. Organisationen är förespråkare för selektiva åtgärder som gynnar småföretagen. Statliga organ och företag bör inte få fördelar framför privata. Beträffande EG-frågorna spelar dessa en större roll för Industriförbundet än för SHIO.

I uppsatsen "Kanslihusets motståndare och medhjälpare" redogör *Göran C-O. Claesson* för intervjuer under 1973 med fyra statssekreterare och två kansliråd från fem olika departement om den roll som man inom kanslihuset anser, att näringslivets organisationer spelar. I den mån mera generella slutsatser kan dras, hävdar sig dessa organisationers representanter väl som "fackmän". Deras kompetens är hög och de agerar som medhjälpare åt kanslihuset, även när organisationerna kritiserar regeringspolitiken. I deras egenskap av "lekmän" uppfattas näringslivets organisationsrepresentanter som ofarliga motståndare till regeringen. Näringslivets organisationer sades t.ex. inte förstå styrkan och uppslutningen kring kraven på jämlikhet och medinflytande, krav som även andra politiska partier än regeringspartiet ställer (jfr *Elvander* ovan). Ett utmärkande drag är, att de partipolitiska motsättningarna tycks spela en mindre roll än man allmänt tror. Kontakterna, tror författaren, skulle inte bli påtagligt olika om vi hade en borgerlig regering.

Göran Albinsson avslutar boken med en uppsats om några frågor som borde bli föremål för vidare forskning. Dit hör t.ex. organisationernas interna förhållanden, deras beslutsprocesser och inbördes konkurrens. Styrelseledamöternas deltagande och funktionärernas ställning samt rekryteringen till organisationerna är

andra frågor. Viktiga uppgifter är också att diskutera näringslivsorganisationernas funktioner och inte minst varför organisationerna beter sig som de gör. Vad skall förstås med företagsintresse?

Konfliktlösning på arbetsmarknaden innehåller sex uppsatser över rättsreglerna för konfliktlösningar på arbetsmarknaden i Sverige och i utlandet. Författarna använder en gemensam begreppsapparat, har ett komparativt perspektiv och en vetenskaplig behandling av stoffet.

Lennart Brantgärde inleder med en uppsats om metoder för konfliktlösning på arbetsmarknaden. Med utgångspunkt i Kenneth Bouldings definition av begreppet konflikt ("en konkurrenssituation i vilken parterna är medvetna om oförenligheten i potentiella framtida positioner och i vilken varje part önskar uppnå en position som är oförenlig med motpartens önskan") analyserar han de metoder som används, de frivilliga och de obligatoriska. I det förra fallet fattar parterna själva besluten och hänskjuter konflikten till en skiljenämnd, i det senare fallet lagstiftar staten om förhandlingsplikt och/eller obligatoriskt medlingsförfarande, varvid alltså besluten fattas vid sidan av parterna.

Det svenska systemet uppvisar enligt Brantgärde fyra kännetecken. Det första är att förhandlingsmetoden är den dominerande konfliktlösningstekniken. Förhandlingsrätten har utvidgats, det frivilliga skiljedomsförfarandet är inget alternativ till förhandlingar, och tolkningstvister om avtal är föremål för förhandlingar. För det andra är det utmärkande för vårt system, att staten har instiftat lagar om att kollektivavtal är rättsligt bindande och att tvister om avtalens rätta innebörd skall avgöras av arbetsdomstolen. AD:s arbetsområden har ytterligare vidgats under senaste året. Ett tredje kännetecken är, att parterna kan avtala om fler begränsningar i strejkrätten än vad som följer av lagstiftningen. I t.ex. huvudavtalet mellan SAF och LO har man begränsat möjligheterna till stridsåtgärder mot tredje man eller av politiska och religiösa skäl. Skiljenämnder skall bedöma huruvida stridsåtgärder är samhällsfarliga. Här kan man även exemplifiera med huvudavtalet mellan Tidningarnas Arbetsgivareförening (TA) och Svenska Journalistförbundet, där man avtalat om att förbjuda stridsåtgärder. För det fjärde avgörs tvister om tolkningen och tillämpningen av särskilda överenskommelser mellan parterna genom skiljeförfarande.

Nils Elvander gör en komparativ översikt om staten och organisationerna på arbetsmarknaden i de nordiska länderna. Till de mest intressanta avsnitten hör redogörelsen över regelsystemet på arbetsmarknaden och statens roll i lönepolitiken i de skilda länderna.

Man fäster sig vid de stora befogenheter som medlingssystemet har i Danmark med långtgående uppskovsmöjligheter för förlikningsmannen och de många statliga ingripanden som gjorts i arbetskonflikter, (framför allt av socialdemokratiska regeringar). I Norge har staten en mera aktiv roll genom förekomsten av tvångsskiljedom, som använts flitigt.

Folke Schmidt bidrar med tre uppsatser. Den första behandlar organisationerna och arbetsstriden, en jämförelse mellan Storbritannien, Frankrike, Förenta Staterna och Västtyskland. Jämfört med sina motsvarigheter i dessa länder är det svenska LO en maktfaktor beroende på högt medlemsantal, stora konfliktfonder och inte minst förhandlingarnas centralisering samt samspelet med det socialdemokratiska partiet. Västtyskland är det land som mest liknar vårt; förhandlingarna bedrivs industrivis av en samlad fackförening mot en samlad arbetsgivare i syfte att undvika statsingripanden. Fredsplikten, som är väsentlig i vår svenska syn, gäller inte de brittiska fackföreningarna – kollektivavtalet gäller tills vidare. Även i Frankrike är fackföreningarna emot fredsplikt. I Förenta Staterna och i Västtyskland däremot finns liksom i vårt land bestämda perioder för fredsplikt. Vad gäller lockouten har denna enligt författaren "satts i högsätet" i Sverige mer än i något annat land. Internationellt sett är lockouten ett kraftigare maktmedel än strejken. Det var därför, menar Schmidt, ett misstag att vid antagande av den nya grundlagen likställa lockout med strejk i katalogen över grundläggande fri- och rättigheter.

I sin andra uppsats analyserar Schmidt arbetsstridens lagar i de ovannämnda länderna. Det visar sig, att strejken är en mera komplicerad företeelse än lockouten genom att den kan vara facklig eller politiskt betingad. I ett land med politisk demokrati kan därför lagstiftaren svårligen förbjuda strejker annat än i tider av krig och liknande förhållanden. Den politiska strejken är olovlig i flera länder – i Sverige torde den få antas vara det enligt Schmidt. Det är emellertid "oklokt att förbjuda den politiska strejken då denna är ett uttryck för skiljaktigheter i de grundläggande värderingarna". I sin tredje uppsats vidgar Schmidt frågeställningen genom att diskutera rättsläget vid vilda strejker. Vild strejk är som bekant en, ofta spontan, strejk som inte är organiserad av fackförening; olovlig strejk är en strejk som strider mot fredspliktsbestämmelserna i lagen om kollektivavtal eller mot annan lagstiftning. Bland de förslag till reformer som Schmidt ger kan nämnas ifrågasättandet av att överhuvudtaget ha kvar ett skadeståndsansvar för den enskilde arbetstagaren vid vild strejk. Har man likväl kvar detta kan skadeståndet gå till det allmänna, 200 kronorstaket kan tas bort och AD får fritt pröva penningpåföljden. För-

likningsman bör vidare försöka medla även vid vilda strejker.

Anders Victorin svarar slutligen för en uppsats om lönebildningsprocessen inom SAF-sektorn där LO och SIF varit motparter. På ett instruktivt sätt tecknar han bakgrunden till de centrala överenskommelserna, deras framväxt och materiella innehåll. Detsamma gäller löneuppgörelser på förbundsplanet och de skillnader som finns mellan berörda parter i lönefrågor.

Organisationerna i det moderna samhället. Relationen majoritet–minoritet innehåller fyra uppsatser jämte sammanfattande diskussioner i anledning av ett symposium som statens råd för samhällsforskning höll 1974. Symposiet var inriktat på frågan om relationen majoritet–minoritet i organisationer.

Lennart Gärdwall bidrar med "Facklig politik och minoritetsrättighet", som är en historiskt inriktad uppsats med exempel från fackföreningsrörelsen 1917–1941. Relationen gäller socialdemokrater och kommunister i LO under den angivna tiden. Författaren prövar Lipsets hypotesprövningar, som baserades på amerikanska förhållanden, på den svenska fackföreningsrörelsen. Han kartlägger ideologiska skillnader mellan socialdemokrater och kommunister vid olika LO-kongresser samt minoritetens möjligheter till effektiv opposition. Det visar sig, att LO varit tolerant mot minoriteten. Ett genomgående drag i den kommunistiska minoritetens opposition var deras större vilja att strejka och att kritisera ingångna avtal.

Bengt Abrahamssons uppsats kallas "Byråkrati, participation och egalitär demokrati". Han har två huvudteser: den ena är "att participation är ett – sannolikt verkningsfullt – medel att åstadkomma avbyråkratisering inom oligarkiskt styrda organisationer", den andra "att avbyråkratisering inte är detsamma som demokratisering". En förstärkt participation inom organisationerna ökar deras resurser att arbeta för intressenternas syften, men motsättningar mellan organisationerna kan därmed komma att fördjupas och förstärka existerande ojämlikhet.

Axel Hadenius skriver "Integration av förbund inom LO – planer, åtgärder och resultat", där han analyserar decentraliseringsprocessen inom LO. Uppsatsen visar, att LO intagit en mild hållning gentemot de förbund som motsatt sig förbundssammanslagning – man har i stället försökt förhandla sig fram till de lösningar som utstakats i organisationsplanerna. Det som i högre grad bestämt förbundssammanslagningar är sådana förhållanden som strukturrationaliseringen, avtalsvolymen, arbetsgivarens organisation samt ökad uniformitet på det sociala området.

Carl Hemström avslutar med "Om skydd för minoritet och enskilda medlemmar i ideella föreningar".

Författaren drar upp riktlinjer för i vilka frågor man kan kräva medlemmarnas ställningstaganden och i vilken utsträckning den beslutade målsättningen kan innebära en kompetensgräns för föreningens organ. Uppsatsen är av stort intresse, inte minst med hänsyn till organisationernas allt starkare offentligt rättsliga ställning.

Det är omöjligt att sammanfatta alla de synpunkter och resultat som redovisas i de nämnda böckerna. Jag skall därför istället avsluta med några personliga reflexioner kring ett par frågeställningar.

Det är en frågeställning som endast behandlats mera flyktigt och det är eliternas roll i våra organisationer. Allt tal om decentralisering av beslutanderätt och ökat lokalt inflytande står och faller med de reella möjligheter som individerna på basplanet har till att utöva ett inflytande. Inte minst gäller detta barnföräldrarnas för att nu anknyta till en annan aktuell debatt. Om det för dessa går 10–12 timmar mellan avlämnandet och hämtandet av barnen från daghem etc kan man självfallet inte räkna med att de även skall orka aktivera sig i föreningsmöten. Debatten om ett ökat basinflytande måste därför kombineras med en diskussion om att öka individernas reella möjligheter att delta i organisationsarbetet. Man kan tänka sig kollektivavtal om rätt att anordna stormöten, styrelsesammanskomster m.m. på arbetstid. När får ett vi sådant?

En annan viktig aspekt är vilken ekonomisk och formell frihet som finns på basplanet. En decentralisering av beslutanderätt bör rimligen även omfatta en omfördelning av de ekonomiska resurserna från det centrala planet till det lokala. I detta avseende skiftar säkerligen förhållandena mycket starkt hos olika organisationer, men jag är inte övertygad om att sambandet mellan inflytande och ekonomi alltid skjutes fram. Vidare kan man diskutera om man inte borde tidsbegränsa olika organisationsuppdrag. I en tid då utbildningen breddas måste det "traditionella" argumentet om kontinuitet, erfarenhet etc väga allt mindre. Det skulle säkerligen på sikt vara en fördel att på så sätt arbeta för att nya personer med nya ideer engageras i organisationsarbetet.

De fackliga organisationerna växer alltmer in i det offentliga arbetet och får en starkare offentligt rättslig ställning. Mot bakgrund av denna utveckling, som i varje fall inte organisationerna tycks ha något emot, kan man fråga sig hur länge vi skall utgå från en konfliktlösningsmodell som i vissa fall bygger på stridsåtgärder i form av strejk och lockout. Är det inte dags att ta upp en debatt om andra former för att lösa sådana konflikter? Har vi inte kommit så långt, trots allt, i samspelet mellan arbetstagare och arbetsgivare, att de klassiska stridsåtgärderna är på väg att överleva sig

själva? Det är svindlande att tänka sig vad organisationerna kunde göra med sina konfliktfonder.

Bert Fredriksson

ERIC LINDSTRÖM: *Riksmöte pågår*. Stockholm: LT:s förlag 1975

Riksmöte pågår är namnet på en hundrasidig bok om riksdag och regering sedan den nya författningen trätt i kraft. Författaren är förvaltningsdirektören i riksdagshuset Eric Lindström. Skall en person, som är befälsman inne i huset men ändå utanför det parlamentariska livet, skriva en sådan bok? Jag var skeptisk. För några år sen gjorde en f.d. riksdagsman ett försök med en sådan skildring för att popularisera riksdagen. Den hade på 150 sidor många svagheter, och jag kritiserade den hårt i denna tidskrift. Men Lindströms bok är en pedagogisk fullträff i sin ytterliga knapphet. Det är en lärobok, som borde användas både i skolan och i undervisning bland vuxna. På 1–2 timmar kan en person förvandlas från ett oskrivet blad till en expert på riksdagen, om boken läses. Den innehåller bl.a. kontrollfrågor, som gör det lätt för läsaren att kontrollera sina kunskaper.

Av förbiseende eller av rädsla att få boken för stor har dock vissa saker behandlats alltför summariskt och ibland utelämnats. Man kan självklart lägga vikten vid olika ting. Enligt min mening borde förvaltningskontoret avfärdas på färre rader, medan frågan om decharge och den årliga debatten i det sammanhanget borde poängterats bättre. Vid beskrivningen på de s.k. "initiativdokumenten", motioner och propositioner borde också ha nämnts utskottens initiativrätt, som finns sedan 1971. En direkt felaktighet innehåller beskrivningen på talmanskonferensen, då utskottsordförandena inte nämnts som ledamöter av konferensen. Enligt min uppfattning ger just denna sammanställning stor tyngd åt konferensens beslut.

Utrikesnämndens verksamhet hade kanske tarvat några extra rader. Varje sammanträde i nämnden står i pressen, och ofta händer det trots sekretessen att även vad som har sagts på utrikesnämndens sammanträde väcker pressens kommentarer.

I en så kort skildring som det här är fråga om måste exemplifieringar göras i stället för totala uppräknings. För en gammal riksdagsman är emellertid en märklighet att på frivilliga sammanslutningar se exempel som Kristna gruppen men inte de två nykterhetsgrupperna, som annars vid varje beslut i rusdrycksförordningen beskylls för att spela så stor roll. En annan exemplifiering som kanske kan anses mindre typisk är när Enköpings arbetarekommun tas som exempel på en socialdemokratisk lokalorganisation.

Enligt bokens skiss tillhör alla fackföreningarna arbetarekommunen genom kollektivanslutning. Jag har aldrig hört talas om ett sådant exempel, och det är ju endast ca 700.000 LO-medlemmar av totalt 1.7 miljoner som är kollektivanslutna. Vidare uppgives att 3 ungdomsklubbar tillhör arbetarekommunen. I verkligheten är det en klubb, och förutom den är det ytterst få i hela landet. Ett mera typiskt exempel borde alltså väljas, om boken skall tryckas om, annars befäster man vissa vanföreställningar om medlemsrekryteringen i socialdemokratiska partiet.

En ny intressant utveckling har utförligt redovisats nämligen den växande informationsapparat, som riksdagen skaffat sig. Pressekreterare, informationsassistent, skoltjänst och till slut en riksdagens egen tidning från januari 1976. bl.a.

Trots vissa anmärkningar anser jag, att Riksmöte pågår är just den bok, som behövs och har utsikt att bli läst.

Nancy Eriksson

LARS NORD: *Nonalignment and Socialism. Yugoslav foreign policy in theory and practice.* Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 69, Stockholm: Rabén & Sjögren 1974.

Lars Nord var den siste statsvetaren i Uppsala som disputerade för doktorsgraden enligt det gamla systemet. Hans avhandling är en skicklig och omsorgsfull undersökning av viktiga aspekter på Jugoslaviens alliansfria utrikespolitik. Den ger också anledning till teoretiska och metodologiska överväganden kring frågor som är grundläggande för all samhällsvetenskaplig forskning.

Som fakultetsopponent i december 1974 gjorde jag ett försök att principiellt klarlägga Nords avhandlings teoretiska status. Senare utvecklade jag mina tankar i en längre uppsats med titeln *Vetenskaplig fruktbarhet. Om olika samhällsvetenskapliga arbetsätt.* Denna erbjöd jag Statsvetenskaplig Tidskrift för publicering. Av olika anledningar ville redaktionen dock inte publicera den, varför jag nu gått med på att bryta ut det avsnitt som direkt behandlar Nords avhandling och lägga fram det som en separat recension. De som är intresserade av det större teoretiska och metodologiska sammanhang jag velat sätta in Nords arbete i hänvisas till den ovan nämnda uppsatsen, publicerad som nr 79 i den rapportserie som Avdelningen för vetenskapsteori vid Göteborgs universitet ger ut.

Implicit teoriansknuten empiri

Vid disputationen karakteriserade jag Lars Nords av-

handling som ett gott exempel på systematisk och metodmedveten empiri. Vid senare försök att precisera min uppfattning har jag föreslagit beteckningen implicit teoriansknuten empiri.

Som jag också betonade vid disputationen, saknar nämligen Nords avhandling ingalunda teoretisk relevans. Däremot redovisar författaren inte något explicit teoretiskt perspektiv som han väglett av, när han gått till verket att systematiskt studera Jugoslaviens alliansfria utrikespolitik. Han utgår t.ex. inte från någon speciell systemteori om internationell politik eller från någon teori om "decision-making" i utrikespolitik, ur vilken han härleder hypoteser för testning. Inte heller försöker han förklara Jugoslaviens utrikespolitik i ljuset av marxistiska politisk-ekonomiska frågeställningar. Som vi snart ska se, försöker han överhuvudtaget inte förklara någonting i strikt mening, även om språkbruket vacklar på denna viktiga punkt. I stället försöker han besvara ett antal frågor som principiellt sett är ganska okomplicerade, samtidigt som de är av mycket stort intresse från nutidshistorisk och politisk synpunkt. Frågorna skulle enkelt kunna sammanfattas som följer. De gäller alla något som kallas *nonalignment*¹ och som varit en huvudprincip i jugoslavisk utrikespolitik ända sedan första hälften av 1950-talet:

1. Vilken teoretisk och politisk innebörd har principen om non-alignment för den jugoslaviska statsledningen?
2. Hur stämmer Jugoslaviens uppfattning om non-alignment överens med andra alliansfria länders uppfattning?
3. Hur tillämpar Jugoslavien sin doktrin, när den ställs på prov vid internationella konflikter?
4. Är non-alignment som utrikespolitisk princip i praktiken förenlig med socialism som övergripande politisk princip?

Boken har med andra ord en mycket uttömmande och rättvisande titel: *Non-alignment and socialism. Yugoslav foreign policy in theory and practice.* Det är precis vad den handlar om.

Lägg märke till att besvarandet av frågorna 2–4 kan uppfattas som en prövning av hypoteser härledda ur den jugoslaviska statsledningens egen teori, vars innebörd klarläggs genom besvarandet av den första frågan.

Doktrinanalys

Den första frågan besvaras i del I, där vi på sjuttio sidor får en idéanalytisk undersökning av jugoslavisk utrikespolitisk doktrin och en jämförelse med Sovjetunionens och Kinas doktriner. Enligt min uppfattning är detta en välgjord och informativ utredning, som från vetenskaplig synpunkt kan accepteras utan svårigheter.

Men jag gjorde i alla fall två, som jag tycker berättigade, invändningar vid disputationen.

På grundval av sin utredning påstår Nord följande:

... Yugoslavia's nonalignment is an integral part of a comprehensive Marxist-Leninist theoretical structure, the conceptual hallmark of which is active coexistence.²

Påståendet verkar egendomligt – och detta är min ena invändning – eftersom Nord själv visar att non-alignment som term inte alls har någon egen plats i Jugoslaviens utrikespolitiska doktrin. Som begrepp dyker det däremot upp upp långt inne i begreppstrukturen under beteckningen "opposition to a division of the world into blocs", vilket är en av sex punkter under "socialist internationalism", i sin tur en av fyra punkter under det övergripande begreppet "active coexistence". Det enda som i någon mån gör Nord's citerade påstående berättigat är, att "non-alignment" i praktiken också används både i jugoslavisk och internationell debatt som övergripande beteckning på Jugoslaviens utrikespolitiska linje, dvs som synonym till "active coexistence".

Enligt Nord innehåller i varje fall doktrinen följande utrikespolitiska mål:³

Allmänna mål

respect for sovereignty
 opposition to blocs
 extensive international cooperation
 economic assistance to underdeveloped countries
 opposition to wars of conquest
 disarmament
 nonalignment – implying:
 faithfulness to the principle of nonalignment, and conformity with nonaligned opinion (dvs överensstämmelse med andra alliansfria länders ställningstaganden)

Socialistiska mål

opposition to imperialism
 support for national liberation movements
 support for just wars
 support for countries and movements "truly" fighting for socialism
 support for socialist intervention in the event of "open" imperialistic aggression

Dessutom laborerar Nord med ett nationellt säkerhetsintresse vars yttersta innebörd är nationens bevarande.

Man kan tycka – och detta är min andra invändning mot doktrinalysen – att de här målen plockats litet osystematiskt ur den teoretiska och politiska debatt som källskrifterna redovisar. Somliga av målen är un-

deravdelningar till det övergripande begreppet *active coexistence*, andra är underavdelningar till *socialist internationalism*, som i sin tur är en av flera underavdelningar till *active coexistence*. Ytterligare andra är kombinationer av olika element i doktrинens begreppsstruktur. Själva nyckelbegreppet *non-alignment* är – som vi redan sett – bara en av sex underavdelningar till *socialist internationalism*. Till på köpet har nyckelbegreppet i källskrifterna en annan och snävare beteckning än Nord givit det.

Sedan Nord på källmaterialets säkra grund men efter delvis oklara principer gjort denna sammanfattning av Jugoslaviens utrikespolitiska mål, går han över till att försöka besvara sina övriga frågor. Detta sker i två grupper av empiriska undersökningar på tre respektive fyra kapitel vardera samt i ett avslutande och sammanfattande kapitel.

Doktrинens tillämpning: två undersökningar

1954 gjorde Tito som förste europeiske statschef officiella besök i de självständiga staterna Indien och Burma. På hemvägen stannade han hos president Nasser i Egypten. Därmed inledde Tito Jugoslaviens aktiva utrikespolitiska samarbete med tredje världens länder, ett samarbete som alltsedan dess varit en hörnsten i Jugoslaviens utrikespolitik.

Den viktigaste formen för de alliansfria ländernas samarbete har varit de stora *Conferences of Non-Aligned Countries* som hållits i Belgrad 1961, Kairo 1964, Lusaka 1970 och Alger 1973. Det är de tre första av dessa konferenser Nord undersöker, när han ska besvara den andra av sina huvudfrågor ovan. Av tidsskäl utesluter han konferensen i Alger, vilket är synd, eftersom just frågan om förenligheten av socialism och non-alignment ställdes i blyxtbelysning där.⁴

Svaret på sin fråga om framgång för Jugoslaviens åsikter bland övriga alliansfria länder söker Nord genom att undersöka i vilken utsträckning Jugoslaviens utrikespolitiska mål återspeglas i de slutdeklarationer som antogs vid konferenserna. Han finner att de återspeglas i något varierande utsträckning, bäst i Belgrad och sämst i Lusaka, men på det hela taget ganska dåligt. Det för Jugoslavien specifika i non-alignment – de socialistiska motiveringarna och intresset för europeiska säkerhetsfrågor – förmår nämligen inte fånga intresset bland ledarna för tredje världens länder, vars främsta intresse för non-alignment har med anti- och postkolonial nationell självhävdelse att göra.

Med Nord's eget språkbruk får vi i konferensundersökningarna (kapitlen 3–5) veta i vilken utsträckning Jugoslaviens utrikespolitiska mål befrämjas ("are promoted") vid de tre konferenserna. Med entydigare språkbruk får vi veta i vilken utsträckning det råder överensstämmelse mellan Jugoslaviens och de övriga

alliansfria ländernas utrikespolitiska åsikter. Vid disputationen hävdade Nord att detta var samma sak. Det tycker inte jag – särskilt med tanke på att Nord så energiskt avsvär sig alla anspråk på att vara ute efter orsakssamband.

Den andra huvuddelen av boken är annorlunda uppbyggd. Den handlar om fyra allvarliga internationella konflikter som Jugoslavien känt sig nära berört av: Ungern och Suez hösten 1956, junikriget i Mellersta Östern 1967 och inmarschen i Tjeckoslovakien i augusti 1968. Den fråga Nord ställer i fyra olika kapitel, ett per kris, är den tredje ovan: vilka utrikespolitiska mål har Jugoslavien handlat i överensstämmelse med och vilka har Jugoslavien svikit, om målen hamnat i konflikt med varandra?

De jugoslaviska "handlingar" som undersöks är landets officiella ställningstaganden i regeringsdeklARATIONER, FN-omröstningar och liknande. Ett intressant resultat är att just målet non-alignment med sina två delkomponenter inte hade särskilt stora möjligheter att hävda sig mot andra utrikespolitiska mål. I krissituationer tycks de nationella säkerhetsmålen och de socialistiska målen ha vägt tyngre för Jugoslavien.

Detta resultat ligger till grund för den avslutande diskussionen i bokens tionde och sista kapitel, där Nord konstaterar att non-alignment och socialism, åtminstone för Jugoslaviens del, tycks vara ganska svårförenliga, när det verkligen gäller.

Utgångspunkter för bedömning

Inenligt innehållsliga fruktbarhetskriterier för vetenskapligt arbete kan Lars Nord känna sig trygg. Hans bok behandlar ett viktigt specialfall av ett problem som har stor betydelse för människor världen över: de små och medelstora ländernas möjligheter att göra sina rättmätiga intressen gällande i en stormaktsdominerad värld. Vem skulle vilja hävda att det problemet inte förtjänar vetenskaplig analys?

Däremot kan man naturligtvis diskutera den – implicita – teoretiska infallsvinkel och de metodologiska principer som tillämpas i avhandlingen. Jag kommer in på dessa frågor i nästa avsnitt. Därefter tar jag upp några av mina synpunkter från disputationen på metodiken i själva arbetet, utöver dem jag redan berört.

Inga av mina synpunkter är grundskott mot det väsentliga i Nord's avhandling. Däremot anser jag att de förtjänar diskussion, därför att de belyser viktiga teoretiska och metodologiska problem vid empirisk analys.

Kausalanalys, statistisk sambandsanalys, konsistensprövning

Konferensundersökningarna i kapitlen 3–5 är ganska opproblematiske, åtminstone från principiell synpunkt.

Nord betonar mycket noga, att han inte sysslar med orsaksanalys. Han är alltså helgarderad på den punkten. Han fastställer rent statistiska samband mellan Jugoslaviens utrikespolitiska mål – så som han läst ut dem ur doktrinen – och de deklARATIONER som avslutade konferenserna i Belgrad, Kairo och Lusaka. DeklARATIONERNA delas upp i allmänt ideologiska och sådana som var specialinriktade på vissa frågor.

Ändå är det svårt att tro att Nord inte skulle haft någon som helst föreställning om kausalsamband i botten, när han gjorde sina konferensundersökningar. Om inte, skulle ju själva frågeställningen vara tämligen ointressant. Som jag redan påpekat, tyder också hans språkbruk på att han är intresserad av något mera än ren sambandsanalys: i vilken utsträckning *befrämjades* Jugoslaviens mål?

Vi återkommer till frågan om vilken typ av föreställningar om kausalsamband som tycks skynta i texten.

Konfliktundersökningarna i kapitlen 6–9 är mera problematiske. I denna del av sin bok antar Nord att jugoslaverna först *aktualiserar* ("actualize") ett antal av sina mål, då konflikterna bryter ut. Aktualiseringen går till så att man tar upp målen i fråga i tal, tidningsartiklar, officiella deklARATIONER, osv.

Sedan målet eller målen aktualiserats, undersöker Nord om de också *omsätts i handling* ("are executed") på något sätt. Den typ av *handlingar* som undersöks är medlingsförsök, ställningstaganden i regeringsdeklARATIONER, röstning i olika FN-organ, osv.

Också här betonar Nord med stort eftertryck, att han inte gör någon som helst orsaksanalys:

the actions are simply related to the goals and the analyses are made in terms of the goals in order to determine whether or not there is *compatibility* between ends and means. All we venture to discuss is whether goals, actualized by situational analyses, have been promoted by the actions, disregarding the troublesome problem of causality.⁵

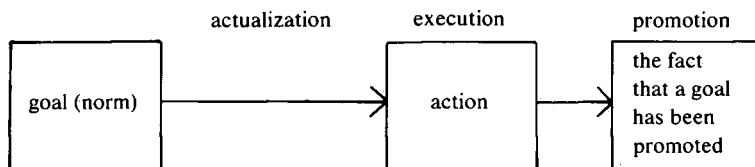
Detta språkbruk finner jag motsägelsefullt. A ena sidan är det alldeles klart, att vad Nord i själva verket gör är bara att undersöka om de olika aktualiserade målen sinsemellan är förenliga eller oförenliga i akuta krissituationer. Det är detta som de konkreta undersökningarna handlar om. Å andra sidan finns det ett mycket stort antal exempel i avhandlingen på ett kausalt språkbruk: Jugoslaviens mål bedöms som *promoted* eller *served* eller *furthered by her actions*.⁶ Texten skulle blivit klarare, om Nord genomgående hade skrivit *be consistent with* i stället.

Ett typexempel finner vi i avsnittet om Tjeckoslovakien 1968, där Nord bl.a. skriver så här:

In addition to the opinions mentioned above, Yugoslavia's goals were promoted by some *direct measures* (Nord's kursivering).⁷

De direkta åtgärder som åsyftas är främst ett besök som Tito gjorde i Moskva i april 1968, då de ryska ledarna bett honom om hans åsikt om utvecklingen i Tjeckoslovakien, samt Titos uppmärksammade besök i Prag den 9–11 augusti, tio dagar före Warszawa-paktstruppernas inmarsch.

Språkbruket tyder på en föreställning om att *målen*,



Även om Nord själv värjer sig med stor energi, skymtar vi trots allt en ganska tydlig teoretisk anknytning här. Denna skulle i så fall vara till s.k. aktörsteori – dvs försök att teoretiskt förklara samhällsliga förhållanden och händelseförlopp med normer och idéer och värderingar i enskilda människors huvuden som oberoende variabler. Det är denna typ av teori Kjell Goldmann gör en modell av i första delen av sin avhandling,⁸ en modell som Nord dock avvisar för egen del.⁹

I sammanfattningen till avsnittet om junikriget ställs problemet på sin spets. Där är Nord bekymrad över att han inte kan *förklara* ("explain") med hjälp av de utrikespolitiska målen, varför Jugoslavien i FN lägger ned sin röst i stället för att rösta för ett albanskt förslag som mycket påminner om Jugoslaviens eget. Hans analys ger vid handen att vi måste nöja oss med att konstatera, att Jugoslaviens två mål "conformity with nonaligned opinion" och "opposition to imperialism" är villkorliga, men att vi inte kan säga något om orsakerna till att Jugoslavien i detta fall sviker dem.¹⁰

Hela detta resonemang är till sin innebörd kausalt. Nords analysmetod sviker honom emellertid, eftersom den inte syftar till orsaksanalys, vilket han ju inte heller påstår att den gör. Men om Nord verkligen vill *förklara* i strikt mening (dvs ange orsaker), varför väljer han inte då en analysmodell med kausal förklaringsambition och förklaringskraft, dvs en strukturell analysmodell? Här kan vi ana en motsättning mellan Nords bakomliggande kunskapsintresse och den aktörsteoretiska, deskriptivt sambandsutredande, analysmetod han tillämpar.

Vid ett seminarium efter disputationen påpekade Mats Dahlkvist, att Nords distinktion mellan aktualiserade och i handling omsatta mål påminner om Franz Schurmanns distinktion mellan "ren" och "praktisk" ideologi i dennes stora bok om kinesisk politik.¹¹ Detta tror jag är en värdefull iakttagelse. Kanske skulle Nord

dvs Jugoslaviens utrikespolitiska *normer*, på något sätt bidra till att *orsaka* sitt eget *befrämjande*, även om de naturligtvis inte kan uppfattas som enda orsaker, vare sig av Lars Nord eller av någon annan förnuftig människa. Så här ser den orsakskedja ut som vi urskiljer i texten:

hos Schurmann ha kunnat finna en diskursanknytning som hjälpt honom undvika den motsättning han nu hamnat i?

Men trots denna motsättning och trots det delvis oklara språkbruk den leder till är konfliktundersökningarna i kapitlen 6–9 ändå avhandlingens tyngst välgående avsnitt. Nord genomför här en systematisk och mycket omsorgsfull *konsistensprövning* av den jugoslaviska utrikespolitikens mål (normer, idéer, värderingar) manifesterade på olika konkretions- eller handlingsnivåer. Detta är en betydande forskningsinsats. Den knyter an till Skytteanums idéhistoriska och idéanalytiska tradition, men vidareutvecklar metoderna och vidgar ämnesområdet på ett mycket förtjänstfullt sätt.

Validitets- och reliabilitetsproblem

Vad undersöker egentligen Lars Nord i sin avhandling? Och är hans mätinstrument pålitliga – ger de samma utslag för samma fenomen vid olika mätillfällen?

Nord undersöker utrikespolitiska *mål* och deras *befrämjande* ("promotion of goals"). De operationaliseringar han gör av målen är med nödvändighet ganska grova. Men de är förnuftiga, de är anpassade till källmaterialets art. Visserligen finns det inslag av godtycke i operationaliseringen. Varför betyder t.ex. inte befrämjande av målet "opposition to blocs" att Jugoslaviens säkerhetsmål befrämjas? Det är ju ett grundläggande säkerhetsintresse för Jugoslavien att blockindelningsvärlden mildras. Men detta är en marginell invändning. I stort sett har Nords operationaliseringar mycket god validitet. Författaren undersöker verkligen i en rimlig mening de fenomen han säger att han undersöker. Detta är naturligtvis absolut grundläggande.

Reliabiliteten gäller mera ett tekniskt problem, men minst av allt ett oviktigt sådant. Kan man inte lita på sina mätinstrument, uppstår ju frågan om hur pålitliga

ens resultat är. Är reliabiliteten dålig, kan validiteten försvinna, hur bra begrepp man än har konstruerat.

Här ser jag vissa problem i Nords avhandling. Inte så att jag vill dra de grundläggande resultaten i tvivelsmål. Men eftersom Nords arbetsätt är så humanistiskt – framför allt noggrann textanalys – ger det också utrymme för visst godtycke. Har ett visst mål befrämjats eller inte genom ett visst ställningstagande? Har ett jugoslaviskt mål återspeglats eller inte i en deklaration från Belgrad, Kairo eller Lusaka? Det är författaren själv som avgör detta genom den sorts analys som ibland kallas "kvalitativ", dvs genom omsorgsfull detaljanalys från fall till fall av ett textmaterial som författaren är mycket förtrogen med.

Mitt intryck i stort är att Nord har arbetat med avsevärd säkerhet och finess. Men det hindrar inte att jag kommit på en del tolkningar som är diskutabla. Och det intressanta med dem är att om mina tolkningar av primärdata kan accepteras, då blir vissa samband, som Nord dessutom oförsiktigt nog lägger fram i tabellform, helt kull- eller omkastade.

Poängen är inte att kritisera Nord för att ha gått över från "kvalitativ" till "kvantitativ" analys genom att jämföra medelvärden i tabeller. Enligt min mening är det missvisande att överhuvudtaget göra en sådan distinktion. All jämförande analys måste ju på något sätt räkna med kvantiteter, samtidigt som de variabler vilka uppträder i olika antal eller grader eller storlekar alltid också måste tilläggas kvaliteter för att de ska vara värda att analysera. Poängen är i stället den enkla att man måste vara mycket försiktig, när man arbetar med mät- och observationsinstrument som hela tiden kräver att man skärper sitt eget omdöme till det yttersta.

Det finns en hel del illustrationer i boken till hur viktig denna enkla poäng är. Här ska vi begränsa oss till några få som visar att mycket små förskjutningar i tolkningen av materialet kan leda till stora förändringar i slutsatserna. Jag påstår inte att de alternativa tolkningarna är bättre än Nords. Det tror jag inte att de är. Men de är i varje fall inte uppenbart orimliga och kan därför användas till att belysa hur viktigt det är med reliabiliteten, när vi väl vet vad vi ska mäta.

På sid. 145 möter vi följande tabell som summerar "the average promotion of Yugoslavia's goals on the ideological level at the Conferences of Nonalignment":

	General goals	Socialist goals	All goals
The Belgrade Conference	0.83	0.17	0.61
The Cairo Conference	0.58	0.50	0.55
The Lusaka Conference	0.67	0.17	0.50

Enligt kolumnen för "all goals" skulle det alltså ha gått sämst för Jugoslavien i Lusaka, framför allt beroende på att medelvärdet på de tre socialistiska målen blev så lågt som 0.17. Denna siffra har Nord fått genom att dela 0.5 med 3. Dividenden fick han genom att bedöma ett av de tre undersökta socialistiska målen som befrämjat till hälften, vilket gav 0.5 poäng, medan de två övriga bedömdes som helt obefrämjade och alltså gav 0 poäng.

De två av Jugoslaviens socialistiska utrikespolitiska mål som enligt Nord inte alls kom till uttryck i Lusaka-konferensens slutdeklaration var "support for national liberation movements" och "support for just wars". Eftersom jag kände mig något skeptisk inför denna bedömning, gick jag själv till källan, dvs Lusaka-deklarationen. Och mycket riktigt hittar man där åtskilligt om kamp mot kolonialism och imperialism. Man möter t.o.m. följande formulering:

The participants in the Conference solemnly declare... have accordingly agreed to...

intensify joint efforts for the liquidation of colonialism and racial discrimination: to this end to pledge their utmost moral, political and material support to national liberation movements...¹²

Vid disputationen hävdade visserligen Nord att detta uttalande var alltför allmänt för att räcka till poäng på hans skala. Själv tycker jag, milt uttryckt, att Nords tolkning är diskutabel. Om vi på grundval av citatet i stället klassar målet "stöd åt nationella befrielseströrelser" som "fully promoted" och därmed sätter en hel poäng för det, ändras i varje fall tabellen drastiskt. Vi får då 0.5 för socialistiska mål och 0.61 under "all goals". Lusaka-konferensen avancerar alltså genast från en klar sistaplacering till delad första.

I slutdeklarationen från Lusaka talas det också om internationellt samarbete i följande ordalag:

to intensify and unite efforts among the developing countries and between them and the developed countries for the carrying out of urgent structural changes in the world economy and for the establishment of such international cooperation as will reduce the gap between developed and developing countries.¹³

Enligt Nord räcker detta bara till en halv poäng för målet "extensive international cooperation", eftersom "the particular Yugoslav plea for extensive international cooperation was lacking."¹⁴ Men tar vi deklARATIONEN på orden – och varför skulle vi inte göra det? – är det svårt att se varför inte en hel poäng skulle vara lika motiverad som en halv. I så fall avancerar Lusaka-konferensen snabbt till 0.75 under "general goals" och till 0.67 under "all goals". Hokus pokus – och ordningsföljden är helt omkastad i jämförelse med den

ursprungliga tabellen. Det är en ren smaksak vilken ordningsföljd som är rimligast.

På grundval av det material Nord själv citerar i sin bok kan en liknande omräkning göras för Kairo-konferensen. Med en mycket enkel ombedöming av hur målen "extensive international cooperation" och "economic assistance" befrämjades i Kairo kan vi där få 0.75 i stället för 0.58 som i tabellen. Den "nedgång" i Kairo som så förbryllar författaren, när han diskuterar detta resultat, försvinner i så fall nästan helt, även om man ju måste hålla med honom om att den är "accidental".¹⁵

Som jag dessutom visade i detalj vid disputationen, är den precision som medelvärdestablerna ger intryck av mycket skenbar. Det är tämligen meningslöst att räkna medelvärden på rangordningar och sätta upp dem i tabeller, när man har så få fall som tre eller sex eller nio och det samtidigt kan vara litet slumpmässigt om en variabel (placering i rangordningen) får värdet 1.0, 0.5 eller 0. Skillnaderna i medelvärde saknar statistisk signifikans, även om "mätningarna" av målbefrämjandet vid konferenserna till äventyrs har varit fullständigt tillförlitliga. Nords material tillåter inte detta slags precision.

Men det viktigaste jag velat säga i detta avsnitt är inte att Nord varit överdrivet nitisk i sin strävan till precision. Vad jag framför allt velat visa är hur känsligt själva observations- eller mätmomentet i den samhällsvetenskapliga arbetsprocessen kan vara, även om begreppsoperationaliseringarna har god validitet. Noggrannhet och överdriven precision är inte samma sak.

I övriga tabeller och diagram sammanfattar däremot Nord på ett fint sätt sina bedömningar av hur Jugoslaviens utrikespolitiska mål blivit tillgodosedda vid konferenserna.¹⁶ Där sägs ingenting som inte har täckning i materialet.

Konfliktstudierna i kapitlen 6–9 sammanfattas i matriser. Även dessa försvarar sin plats, men en teknisk invändning bör göras. Eftersom triangeln på ena sidan om diagonalen är en ren spegelbild av den andra, blir läsaren förvirrad.¹⁷ Har man en vanlig matris med både x- och y-variabel, måste man visserligen utnyttja hela den kvadrat som uppstår när de olika kombinationerna prickas in. Men när det gäller kombinationer av olika värden på *samma* variabel eller en enda uppsättning faktorer förhållande till varandra, räcker det bra med halva kvadraten. Spegelbilden mystifierar bara.

Fruktbar statsvetenskap

Ett viktigt kännetecken på en god statsvetare måste vara att hon eller han procucerar tillförlitlig samhällsvetenskaplig kunskap om politik. Det har Lars Nord

gjort genom att grundligt och omsorgsfullt analysera ett stycke politisk verklighet som han har djupgående kunskaper om. Hans avhandling är naturligtvis inte fri från brister. Vilken avhandling är det? Men den är ett innehållsrikt bidrag till vår systematiska kunskap om ett viktigt avsnitt av vår tids internationella politik. —

Därför måste Lars Nords arbete bedömas som vetenskapligt fruktbart — för att använda ett vagt men kanske fruktbart begrepp. Hans undersökning utgår visserligen inte från något annat teoretiskt perspektiv än den jugoslaviska statsledningens egen doktrin. Inte heller är den upplagd som formaliserad modell - eller hypotesprövning. Men de implicita teoretiska frågeställningarna har operationaliserats med säker och känslig hand och resultaten är av uppenbart intresse från både empirisk och politisk-teoretisk synpunkt.

Lars Rudebeck

Noter

¹ Ordet ger inte exakt samma associationer som det svenska "alliansfrihet". Därför kommer jag i stort sett att hålla mig till den engelska termen.

² Sid 71.

³ Sid 74.

⁴ Detta skedde bl.a. vid en dramatisk konfrontation mellan Kubas ledare Fidel Castro och Libyens president Mouammar Kaddafi. Castro tog i sitt huvudanförande avstånd från en tredje-världen-analys som inte skiljer på USA och Sovjetunionen utan betraktar dem båda som för tredje världen likvärdiga supermakter. Han förespråkade i stället en konsekvent marxistisk anti-imperialistisk analys. Kaddafi ifrågasatte emellertid Kubas alliansfrihet, då han inte ansåg att alliansfrihet kunde förenas med Kubas konsekventa uppslutning på Sovjetunionens sida. Algeriets president Houari Boumediene försökte som konferensens ordförande företräda ett slags medelväg, liksom för övrigt Tito.

⁵ Sid 80.

⁶ T.ex. sid 185, 197, 208, 213, 214, 215, 257, 262, 267, 272 och 280.

⁷ Sid 257.

⁸ Kjell Goldman: *International Norms and War between States. Three Studies in International Politics*, Stockholm, Läromedelsförlagen, 1971.

⁹ Sid 79 och 80.

¹⁰ Sid 245.

¹¹ Franz Schurmann: *Ideology and Organization in Communist China*, andra och utvidgade upplagan, Berkeley, University of California Press, 1970.

¹² *Review of International Affairs* (Belgrad), Vol. XXI, no. 491, 1970, sid 25.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Sid 144.

¹⁵ Sid 163.

¹⁶ T.ex. på sid 133.

¹⁷ Se den sammanfattade matrisen på sid 173.

ABBRAM DE SWAAN: *Coalition theories and cabinet formations. A study of coalition formation applied to nine European parliaments after 1918.* Amsterdam – London – New York: Elsevier Scientific Publishing Company, 1973.

Alltsedan första upplagan av von Neumann & Morgenstern: *Theory of games and economic behavior* utkom 1944 har många försök gjorts att tillämpa teori-hildningen och dess vidareutvecklingar på olika samhällsvetenskapliga områden: oligopolteori, internationell politik, smågruppsteori, m.m. Den del av teorin som handlar om koalitionsbildning i system med tre eller flera aktörer har gjorts till föremål för både laboratorieexperiment, empirisk prövning av företagsekonomer och till utgångspunkt för analyser av politisk koalitionsbildning. Ordet utgångspunkt antyder att det empiriska materialet t.ex. i Rikers *The theory of political coalitions* tjänar som illustration snarare än som underlag för systematisk prövning. Ehuru studier av mera strängt hypotesprövande karaktär tidigare har gjorts för enstaka länder, torde de Swaans arbete vara det första som systematiskt prövar många olika teori-versioner för många olika länder och på grundval därav försöker ge en samlad utvärdering. Det är således i långa stycken ett pionjärverk och måste betecknas som en av de viktigaste böcker som utkommit beträffande politiska koalitionsbildningar.

Av det skälet måste åtskilliga tvivelaktigheter vara förlåtna eller ses som utgångspunkter för vidare forskning; ett arbete som saknade originaliteten och bredden hos det föreliggande hade bara varit att avfärda på några rader om det hade varit föremål för lika mycken berättigad kritik som man kan rikta mot *Coalition theories and cabinet formations*.

Efter en inledning presenterar kapitel 2 den rationella beslutsmodellen, dess grundbegrepp och dess brister, och kontrasterar den med en funktionalistiskt inspirerade systemanalys som t.ex. Easton står för. Om den förra kan ses som det mest sofistikerade utslaget av atomistiska analysmodeller, så är det inte självklart att de versioner av systemanalys de Swaan diskuterar är helt representativa för systemanalys i synnerhet eller holistiska modeller i allmänhet: de marxistiska tas t.ex. över huvud taget inte upp. Detta är emellertid ingen tung invändning, eftersom man kan se hela kontrasteringen som en utveckling från huvudtemat.

Kapitel 3 ger en föredömlig presentation av den spelteoretiska analysen av n-personsspel och deras lösningar, vilka typiskt innebär mängder av tillåtna koalitioner snarare än någon entydigt utpekad koalition. Kapitlet är både koncist och relativt otekniskt.

Kapitel 4 ger en låt vara något osystematisk översikt över olika teorier som framför allt behandlar formella

egenskaper och predicerar tillåtna koalitioner utifrån dem: von Neumann & Morgenstern utesluter koalitioner som innehåller något onödigt parti, d.v.s. i det avseendet är större än nödvändigt, Riker och Gamson väntar sig koalitioner av minimal storlek, Leieron koalitioner med minimalt antal deltagande partier. Dessa teorier tar över huvud taget inte ideologi i betraktande. För att formulera de återstående teorierna måste man emellertid utgå från att de partier som förekommer åtminstone låter sig ordnas på någon skala från vänster till höger. En teori säger då att det kommer att bildas slutna koalitioner, d.v.s. att samtliga partier som ligger mellan det vänstraste i koalitionen och det högraste i koalitionen också själva kommer att tillhöra den, en annan att man kommer att få koalitioner av minimal bredd, d.v.s. att koalitionen inte längre skulle vara vinnande om det högraste eller vänstraste partiet föll bort ur den. De Swaan har själv formulerat en teori som utgår från partier kommer att föredra att tillhöra koalitioner vars mittpunkt ligger nära dem själva och som därför utesluter en koalition A om det finns någon annan koalition B som är mera tilltalande för samtliga medlemmar i A som också är potentiella medlemmar i B.

Vissa av dessa teorier kombineras med varandra i kapitlen 4 och 5, med resultat att de Swaan står med sammanlagt 12 olika teorier att testa. Hans empiriska material består av data från nio genuina flerpartisystem (S, N, SF, DK, NL, F, I, D och Israel) under delar av eller hela tiden från 1918. Med en *situation* förstås en period mellan två parlamentsval, för vilken det dels gäller att inget parti hade egen majoritet, dels att det faktiskt bildades åtminstone en koalition som hade majoritet. Med en *händelse* förstås bildandet av en koalition som inte tidigare förekommit under samma parlamentsperiod. Med *koalition* förstås de Swaan inte bara regeringar med flera partier utan även situationer där det förelegat något avtal med resultatet att ett parti utanför regeringen bundit sig att permanent stödja regeringen i sådana frågor där dess existens stod på spel. Sammanlagt föreligger 90 situationer i vilka totalt 5351 vinnande koalitioner rent logiskt sett hade kunnat bildas och av vilka 108 faktiskt kom till stånd. Genom en serie signifikanstest kommer författaren till slutsatsen att förkasta alla de tre teorier som inte förutsatte någon politisk skala. En enda av de "enkla" teorierna från kapitel 4–5 klarar sig: den som säger att koalitioner har minimal bredd. Två kombinationsteorier klarar sig också: å ena sidan minimal bredd + slutenhet, å andra sidan slutenhet + de Swaans egen teori (vilken däremot förkastas som "enkel" teori).

Nu gör författaren processen alldeles för kort här, väsentligen på grund av att han tycks tro att signifikans är ett mått på förklaringsvärde. Tyvärr har han dess-

utom gjort sitt signifikantst alldeles onödigt snårigt och redovisar bara resultaten av det men inte någon sammanställning av rådata, varför det är omöjligt att göra någon djupare analys på denna punkt. Däremot redovisar han för alla de nio länderna rådata för fall, så att man kan bedöma hur pass pålitliga de är. I sin historik över Sverige gör han några sakfel som inte påverkar hans slutsatser, men dessutom åtminstone ett som gör det. Han inkluderar som koalitioner dels samtliga regeringsbildningar med två eller flera partier, men också tre andra: samverkan mellan bondeförbund och socialdemokrati 1933–36 räknas dit, vilket är rimligt, likaså mellan frisinnade + liberaler och socialdemokrati 1924–26, vilket är mera diskutabelt, och dessutom räknar han med en koalition mellan VPK och SAP efter 1970. Här brister det uppenbarligen i logiken: vilka kriterier han än använder på "koalition", måste

antingen både 1970 och 1960-talets socialdemokratiska minoritetsregeringar räknas dit, eller också ingendera. Detta antyder att hans koalitionsbegrepp behöver preciseras och operationaliseras bättre.

Man kan också sätta ett frågetecken för hans allmänna slutsatser i kapitel 12. Efter att ha konstaterat att de "rent rationella" modellerna faller i prövningen, men att några som baseras på förutsättningar om ideologi klarar sig, menar han att detta pekar i riktning från de förra modellerna i riktning mot Braybrooke & Lindbloms *incrementalism*. Åtminstone det senare förefaller varken självklart eller speciellt övertygande argumenterat.

Alla dessa begränsningar till trots torde de Swaans bok emellertid ha goda förutsättningar att bli en klassiker.

Håkan Wiberg

Brev till redaktionen

The Editor
Statsvetenskaplig tidskrift
Fack
22005 Lund 5

Dear Mr. Editor

A colleague of mine pointed me out a critical comment by some Mr. Lane in your journal titled "Om Heiskanens Metodologiska Studie". Although I have not received any copy from you or any confirmation about the matter, I assume, that the comment must pertain to my dissertation, although the reading of the comment did not very well verify this assumption. In case, the comment really pertains to my dissertation I ask you kindly publish *this letter and enclosed reply*. Enclosed please find also a copy of the article referred to in my reply. You can either publish it also, or hand it further to my assumed critic. I am sorry in communicating in English, but it saves time and energy. I hope you can publish in English – this is done by the Finnish counterpart journal "Politiikka" if requested.

Cordially
Ilkka Heiskanen

Till redaktionen insända skrifter

- Aktstycken utg. av utrikesdepartementet. Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa 1973–1975.
- Agnell, Valter, Internasjonal økonomi. Universitetsforlaget, Oslo.
- Bell, J. Bowyer, Transnational terror. American Enterprise Institute.
- Bengtsson, Bertil, Skadestånd vid myndighetsutövning. Norstedts.
- Björkman, Torsten m.fl., red., Planeringens gränser. Forum.
- Björnberg, Arne, Stormakten Kina i närbild. Bonniers.
- Bolton, John R., The Hatch Act. American Enterprise Institute.
- von Bonsdorff, Göran, Makt och samarbete. Ekenäs Tryckeri AB Förlag.
- De Geer, Hans-Torbacke, Jarl, Problem i modern historia. Sverige. Studentlitteratur.
- Enderud, Harald, Beslutningar i organisationer. Fremad.
- Fein, Bruce E., Significant Decisions of the Supreme Court 1973–74 Term. American Enterprise Institute.
- Fontaine, Roger W., On Negotiating with Cuba. American Enterprise Institute.
- Historieläraarnas förenings årsskrift 1975.
- Holler, Frederick L., The Information Sources of Political Science. 1–5 ABC-Clio.
- Illich, Ivan, Energi och jämlikhet. Aldus.
- Krishnamurti, J., Bortom våldet. Aldus.
- Kvavik, Robert B., Interest Groups in Norwegian Politics. Universitetsforlaget, Oslo.
- Leijonhufvud, Göran, Mao Zedong och den ständiga revolutionen. Aldus.
- Levine, Norman, The Tragic Deception. Marx contra Engels. Clio Books.
- Lindqvist, Sven, Arbetsbyte. Aldus.
- Månsson, Olle, Industriell beredskap. Liber.
- Mørkeberg, Henrik, Fødslers placering i familiens livsforløb. Teknisk Forlag, Köpenhamn.
- Olsson, Jan Olof, Rivna fanor. Bonniers.
- Nash, Henry T., Nuclear Weapons and International Behavior. A. W. Sijthoff.
- Nordisk statistisk årsbok 1975.
- Nutter, G. Warren, Kissinger's Grand Design. American Enterprise Institute.
- Palme, Sven Ulric, red., Allehanda urkunder om krig och fred. AWE/Gebers.
- Penniman, Howard R., ed., Canada at the Polls. American Enterprise Institute.
- Rasborg, Finn, Undervisningsmetoder och arbetsmönster. Aldus.
- Rosengren, Karl Erik, Sociologisk metodik Andra uppl. Esselte studium.
- Rundberg, Arvid, En rysk arbetares memoarer. Pan/Norstedts.
- Sandberg, Åke, En fråga om makt. Prisma.
- , En fråga om metod. Prisma.
- Simon, Jeffrey, The Ruling Communist Parties and Detente. American Enterprise Institute.
- Stachura, Peter D., Nazi Youth in the Weimar Republic. Clio Books.
- Ståhlberg, Krister, Teori och praxis i kommunal planering. Åbo Akademi.
- Solvang, Bernt Krohn, Innføring i organisationsanalyse. Universitetsforlaget, Oslo.
- Saeter, Martin-Smart, Ian, eds., The Political Implications of North Sea Oil and Gas. Universitetsforlaget, Oslo.
- Tremain, Rose, Suffragetterna. Aldus.
- Wykes, Alan, Himmler. Aldus.
- Wyller, Kari Bruun-Wyller, Thomas Chr., red., Norsk oljepolitikk. Gyldendal, Oslo.
- Ørum, Bente, Uddannelsernes restgruppe. Teknisk Forlag, Köpenhamn.

Medarbetare i StvT

Sven Groennings, Ph. D., works in the U. S. Department of State. He was Director of the Policy Planning Staff in the Bureau of European Affairs during 1970–1974. The perspectives presented in his review are personal and not representations of U. S. policy.

Olle Nyman har tidigare varit docent och universitetslektor i statskunskap. Numera är han biträdande professor i offentlig rätt vid Uppsala universitet.

Prenumerera på Statsvetenskaplig Tidskrift för år 1976!

Ordinarie abonnenter – sätt in 58:80 kr på postgiro nr 27 95 65–6

Studentabonnenter – tag kontakt med tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institutionerna.

Åberopa alltid abonnentnumret i samband med abonnemang, distribution eller adressförändring (numret finns angivet på adresslappen på kuvertet).

Sydsvenska Dagbladets AB, Malmö 1976