

STATS VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

INNEHÅLL

UPPSATSER

Peter Foverskov: Den politiske rekrutteringsproces
Axel Hadenius: Ämbetsverkens styrelser

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Voteringsanalysens möjligheter och begränsningar. Av *Bo Bjurulf*.
Et forunderligt innlegg om metode. Av *Sten Sparre Nilson*.
Den politiska utvecklingen i Nederländerna. Av *Stefan Håthén*.

LITTERATURGRANSKNINGAR

se omslagets fjärde sida

LITTERATURNOTISER

1 1978

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE

Torbjörn Vallinder, Lund

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

Biträdande redaktionssekreterare
Lennart Lundquist, Lund

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

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

Prenumeration sker hos Statsvetenskaplig Tidskrifts expedition, Lund
(postgiro nr 27 95 65-6)

Prenumerationspriset för 1978 är 65 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 1978

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL

UPPSATSER

<i>Peter Foverskov: Den politiske rekrutteringsproces</i>	1
<i>Axel Hadenius: Ämbetsverkens styrelser</i>	19

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDE

Voteringsanalysens möjligheter och begränsningar. Av <i>Bo Bjurulf</i>	33
Et forunderligt innlegg om metode. Av <i>Sten Sparre Nilson</i>	34
Den politiska utvecklingen i Nederländerna. Av <i>Stefan Häthén</i>	36

LITTERATURGRANSKNINGAR

se omslagets fjärde sida	41
--------------------------------	----

LITTERATURNOTISER	64
-------------------------	----

Den politiske rekrutteringsproces. Teoretiske betragtninger og en tentativ model

AF PETER FOVERSKOV

1. Politisk rekruttering: Afgrænsning og teorier

1.1. Definition af politisk rekruttering

Forskere af politisk rekruttering er optaget af en lang række forskellige spørgsmål og har afvigende opfattelser af, hvilke fænomener, der omfattes af begrebet politisk rekruttering. Derfor er én definition af begrebet nødvendig.¹

Et fællestræk i de politiske rekrutteringsstudier er forsøget på at forklare, hvorledes den politiske elite konstitueres og udskiftes. Der søges svar på spørgsmål som: Hvorledes og af hvilke personer bestemmes udvælgelsen af politikere? Skal en person besidde bestemte karakteregenskaber for at blive politiker? Hvad er årsagerne til, at politikere atter forsvinder fra den politiske arena? Er bestemte erhvervsgrupper eller sociale grupper dominerende blandt politikere? Disse spørgsmåls besvarelse gennem både teoretiske og empiriske analyser i en række politiske systemer har været meget forskelligartede.

En hensigtsmæssig afgrænsning af politisk rekruttering, som samtidig indbefatter næsten alle de studier, som traditionelt er faldet ind under disciplinen, fås gennem følgende definition: Ved politisk rekruttering forstås den proces, som fører til besættelsen af de tillidsposter, der findes i politiske institutioner, som ifølge konstitutionelle regler og praksis har fået tillagt den opgave på grundlag af et folkeligt mandat at træffe politiske beslutninger.² Definitionens enkelte elementer skal kort kommenteres.

Kun politiske institutioner sammensat gennem offentlige valg falder ind under definitionen, uanset iøvrigt valgtretens udbredelse og de omstændigheder, hvorunder den udøves. Poster i administrative enheder, interesseorganisationer og de politiske partiers organisationer falder derfor uden for definitionen. Der er intet krav om, at valgtretten til de pågældende institutioner skal være lige eller almindelig, eller at valghandlingen

skal være hemmelig. Såvel historiske politiske institutioner som politiske institutioner i lande, hvor der foregår offentlige valg, men hvor valgtretten almindelighed og lighed kan betvivles ud fra forskellige kriterier, falder inden for definitionen.³ Typiske studieobjekter har været parlamentariske forsamlinger på både nationalt og lokalt plan, men også rekrutteringen til præsidentposter i præsidentialsystemer har været genstand for en række undersøgelser og alle tilfælde falder ind under begrebet politisk rekruttering.

Som en yderligere kvalifikation kræves, at kun rekrutteringen til institutioner, som ifølge konstitutionelle regler og/eller praksis har fået den opgave at træffe politiske beslutninger, falder ind under politisk rekruttering. I en lang række politiske systemer lægger forfatningerne den politiske beslutningskompetence hos parlamenterne. I det forfatningsløse britiske system er kompetencen dog tillagt parlamentet gennem praksis. Også regeringer er tillagt retten til at træffe politiske beslutninger og rekrutteringen til minister- og præsidentposter falder således inden for definitionen.⁴

Hvad der iøvrigt skal forstås ved *politiske* beslutninger skal ikke diskuteres i denne sammenhæng: Det gør ingen forskel, om der anvendes en systemteoretisk afgrænsning af politikbegrebet, hvor der tale om aspekter ved handlinger, som angår den autoritative fordeling af værdier med gyldighed for samfundet (Easton, 1950: 49-50) eller der spørges: Hvem får hvad, hvornår og hvordan? (Lasswell, 1936) eller der vælges en helt tredje definition, hvor udgangspunktet er begrebet "social choice", og man hævder, at politik mindst omfatter "the selection, enforcement, and evaluation of social choice" (Riker & Ordeshook, 1973: 1-7). I alle tilfælde vil de fænomener, som ifølge definitionen falder ind under politisk rekruttering, være de samme.

Rekrutteringsforskningens studieobjekter er delvis institutionelt afgrænset. Interessen er koncentreret om tillidsposter i en bestemt type politiske institutioner, men dette fører ikke til en institutionel betragtningsmåde, da der er tale om en proces, som langt fra er afgrænset til de politiske institutioners virkefelt. Processens forløb er en stadig interaktion mellem individer, sociale "sorteringsmekanismer", politiske organisationer, normer og roller, som fører frem til en besættelse af de politiske tillidsposter. En analyse af processens forløb må derfor omfatte variable på forskellige analytiske niveauer og en lang række af forskellige persongrupper og institutioner.⁵ For at skabe et foreløbigt overblik skitseres i det følgende et simpelt begrebsapparat, hvor eksempler illustrerer, hvilke problemstillinger, der er typiske for politisk rekruttering. Processen opdeles i tre faser, hvor der til stadighed sker en frasortering af personer, og slutresultatet er besættelsen af de politiske tillidsposter.⁶

I *kvalifikationsfasen* udskilles en gruppe af politiske aspiranter fra de formelt valgbare personer til den pågældende politiske institution. Den politiske aspirant kan enten selv være motiveret for at søge opstilling som kandidat til valget eller af andre personer være foreslået som kandidateme. Gruppen af politiske aspiranter er derfor ikke nødvendigvis homogen. Der kan være en gruppe af politisk stærkt engagerede personer, som har beklædt politiske tillidsposter i partiorganisationerne, og som nu ønsker "forfremmelse" til kandidat ved et lokalt eller nationalt valg. På den anden side står en gruppe, som ikke er stærkt motiveret til at søge et kandidatur, men som af forskellige grupper i den nominerende forsamling anses for at være egnede som kandidater på grund af deres sociale status, deres indflydelse på beslutninger i lokalsamfundet eller andre ting, der anses for kvalificerende i den pågældende situation. En tredje gruppe består af personer, som allerede beklæder og som ønsker at fortsætte på de tillidsposter, som er på valg. Den politiske aspirant kan derfor være kvalificeret på forskellige måder. Set i forhold til hele befolkningen er aspirantgruppen lille. Det er imidlertid vanskeligt at få indblik i, hvor lille en del af befolkningen det drejer sig om, da "taberne" i konkurrencen om kandidatposterne i de fleste tilfælde vil søge at unddrage sig opmærksomhed.⁷ I en norsk undersøgelse er det konstateret at aspiranterne, som formelt er blevet foreslået som kandidater, udgør ca. 0,18 % af de afgivne stemmer.⁸

Fra aspirantgruppen udskilles i *nominationsfa-*

sen en mindre gruppe af kandidater. I de vesteuropæiske politiske systemer foregår udvælgelsen typisk gennem de politiske partiers nominerende forsamlinger, når det drejer sig om nationale valg. I lokale valg er det mere almindeligt, at grupper i befolkningen, som ønsker at fremme en bestemt sag, opstiller deres egne kandidater uden for partiorganisationernes rammer. Eksempler fra de senere år er miljø- og forbrugergrupper. Inden for partiorganisationer arbejder dog også forskellige grupper på at få opstillet deres "egen mand". I socialdemokratiske og socialistiske partiorganisationer kan f. eks. fraktioner i fagbevægelsen være aktive for at få opstillet personer, som varetager specielt deres interesser. Forskellige interessegrupper må generelt antages at være repræsenteret i den enkelte nominerende forsamling og dermed også forskellige synspunkter på, hvilke kriterier, der skal tillægges afgørende vægt ved udvælgelsen af den enkelte kandidat, hvis det drejer sig om flertalsvalg i enkeltmandskredse, eller sammensætningen af kandidatlisten, hvis der er tale om en form for proportionalvalg.

I en undersøgelse af nomineringen ved de svenske kommunale valg tages udgangspunkt i en beslutningstagningsmodel. Beslutningstagernes mål-middel forestillinger ved listekompositionen analyseres. Dels egenskaber ved kandidaterne, dels forskellige gruppers og individers mål inden for partiet indgår i den komplekse beslutningsproces, hvis resultat er den endelige kandidatliste (Barkfelt et al., 1971:14-20).

Der er stor forskel på procedurerne ved kandidatudvælgelsen. En nominerende forsamling kan på den ene side være selvkonstitueret, bestå af ganske få personer og udvælge den eller de endelige kandidater gennem særdeles uformelle procedurer. På den anden side står den åbne nominering, hvor der er fastlagt regler for afstemning, hvem der er stemmeberettiget etc., og hvor der er stor åbenhed ud mod offentligheden.

Til kandidatopstillingen knytter sig et retsligt aspekt. For det første kan bestemte grupper være udelukkede fra overhovedet at kunne opstilles. Typisk er de helt unge udelukkede gennem bestemmelser om valgbarhedsalder, men også andre kriterier end alder anvendes eller har været anvendt som f. eks. bopælskriterier og økonomiske kriterier. For det andet kan der til selve nomineringsproceduren være fastsat regler, som partiorganisationerne nødvendigvis må følge. Dette er tilfældet i langt de fleste politiske systemer, men i Sverige anses nomineringen dog for at være et internt partianliggende og er således ikke re-

guleret gennem lovregler (Bäck, 1967:96).

I *valgfasen* besættes endeligt de politiske tillidsposter. Vælgerne præsenteres for kandidaterne og træffer den endelige afgørelse om, hvem der skal repræsentere dem. Det har været hævdet, at vælgernes indflydelse på personudvælgelsen er yderst marginal, idet partiorganisationerne afgør sagen på forhånd gennem placering af kandidaterne enten i sikre kredse, d. v. s. kredse, som ved en række foregående valg har givet et mandat til partiet, eller ved en sikker placering øverst på en kandidatliste. I Danmark har vælgeren mulighed for at afgive sin stemme direkte på en person, men resultatet af analyser af dette forhold tyder ikke på, at personudvælgelsen ville have været væsentlig anderledes, hvis vælgerne blot kunne udtrykke partipræferencer. Forholdet er imidlertid yderst kompliceret, da en væsentlig faktor i analysen af personpræferencers betydning er opstillingsformen for partiet i den pågældende amtskreds, og her ses store variationer. Det er dog sandsynligt, at vælgeren mere træffer et partivalg end et personvalg, en forestilling de fleste vælgeradfærdsanalyser iøvrigt synes at tage for givet (Johansen, 1974: 78-81).

Også til valgfasen knytter sig et retsligt aspekt. Selve valghandlingens udførelse er reguleret gennem regler og forordninger om f. eks. registrering af vælgerne, hemmelig afstemning, valglisternes udseende og mange andre ting, som ikke skal behandles nærmere her.

Rekrutteringsprocessens opdeling i tre faser skal kun opfattes som en simpel skitsering af en betydeligt mere kompliceret proces, men har dog den fordel, at der til hver fase kan henføres en konkret gruppe personer, hvis sammensætning kan analyseres og sammenlignes indbyrdes. Sondringen mellem de enkelte faser er rent analytisk, idet et bestemt fænomen ikke alene kan afgrænses til en enkelt fase. Som eksempel kan nævnes, at hvis en kandidat får succes i valgfasen, vil det forøge vedkommendes chance for at blive nomineret ved det følgende valg. Der er en gensidig vekselvirkning mellem de enkelte faser, som vanskeliggør konkrete afgrænsninger.

En alvorlig mangel ved begrebsapparatet er imidlertid, at det ikke på dette grundlag er muligt at sondre mellem hvilke forhold, der er aldeles afgørende i den enkelte fases forløb, og hvilke der er af mindre betydning. Et næsten hvilket som helst forhold kan være relevant lige fra oplevelser i politikernes barndom til finanslovsdebattens forløb i parlamentet. Begge dele er måske

relevante i en rekrutteringssammenhæng, men det kan blot ikke afgøres ud fra det foreliggende begrebsapparat. Defekten løses kun gennem anvendelsen af mere stringente modeller. I en teoretisk videreudvikling er det nødvendigt at opstille tentative kausalmodeller, som kan danne grundlag for udformningen af empirisk testbare hypoteser. Faseopdelningen er dog velgnet til at give et første overblik over rekrutteringsprocessens indhold og understrege dens kompleksitet.

I forsøgene på at besvare rekrutteringsrelevante spørgsmål anvendes begrebsapparater og teorier fra en række discipliner, som grænser op til politisk rekruttering. Som eksempler kan nævnes politisk socialisering, personlighedspsykologi, organisationssociologi, partiforskning og vælgeradfærdsforskning. Alle har været inspirationskilder for politisk rekruttering. Grænsen til disse discipliner er i forskellige studier vanskelig at få øje på, og den politiske rekrutteringsforskning kan ikke klart afgrænses i forhold til dem gennem anvendelsen af karakteristiske teorier eller inddragelsen af specifikke studieobjekter. De samme fænomener kan betragtes under forskellige synsvinkler, men når det sker med det formål at besvare spørgsmål i forbindelse med den proces, som fører til besættelsen af de tillidsposter, der findes i politiske institutioner, som ifølge konstitutionelle regler og praksis har fået tillagt den opgave på grundlag af et folkeligt mandat at træffe politiske beslutninger, er det hensigtsmæssigt at tale om politisk rekruttering.

1.2. Teorier om politisk rekruttering⁹

Teorier forstået som "systemer af logisk forbundne, empirisk testbare udsagn af lovliggende karakter" (Mayer, 1972:48) eksisterer ikke i politisk rekruttering. Forskellige teoretiske indgangsvinkler med interessen koncentreret om ét eller flere centrale begreber anvendes på linie med mere omfattende og komplicerede begrebsapparater. Kun udvalgte dele af litteraturen skal her omtales for at give et repræsentativt indblik i disciplinens teoretiske stade og skabe udgangspunkt for opstilling af en model i *afsnit 2*.

En af indgangsvinklerne til forståelsen af politisk rekruttering er de *sociale baggrundsvARIABLE*. Det er en generel iagttagelse i alle politiske systemer, at politikerne afviger fra befolkningen m. h. t. erhverv, alder, køn, uddannelse, religion og faders erhverv.¹⁰ Opfattelsen af disse variables betydning ved udvælgelsen af politikere kan også betegnes som en "stratifikationshypotese".¹¹

Der antages at ske en overførsel af de forskellige sociale kategoriers generelle status i samfundet til den politiske sektor. Personer med høj status er således stærkt repræsenteret blandt politikerne og lavstatus-personer svagt repræsenteret.

Hypotesen lider af en række svagheder. For det første adskiller den politiske elite sig ikke fra andre eliter i samfundet, og forskellen til den samlede befolknings sammensætning er derfor ikke specifik for den politiske elite, men et generelt elitært fænomen (Putnam, 1976: 20-44). For det andet giver stratifikationshypotesen ingen tilfredsstillende forklaring på rekrutteringen af de lavstatuspersoner, som især findes i de vesteuropæiske arbejderpartier.¹² Andre forhold må i disse tilfælde have været afgørende for rekrutteringen. For det tredje er enhver social baggrundsvariabel kompleks i den forstand, at den også dækker over fænomener, som ikke kan henføres til social stratifikation. Advokater er f. eks. en erhvervsgruppe, som generelt er overrepræsenteret i parlamenterne i forhold til deres andel af befolkningen. Advokaterhvervet kan siges at være relevant for politisk rekruttering, enten fordi en advokat beskæftiger sig med samme type arbejde som en politiker, eller fordi en advokat ofte i kraft af sit arbejde kommer i kontakt med politiske myndigheder og personer, som har indflydelse på nomineringen af personer til valgene. Spørgsmålet er, hvilket teoretisk begreb advokaterhvervet bruges som indikator på. De to teoretiske begreber i dette tilfælde kunne være professionel konvergens og socialt kontaktnet, og den sociale baggrundsvariabel fungerer som indikator på begge begreber, som kan være lige så rekrutteringsrelevante som advokatens placering i det sociale stratifikationssystem.

Budge & Farlie (1975) forsøger at løse disse problemer ved at anvende en række sociale baggrundsvariable under ét til at forudsige det enkelte individs valgchance. De stiller spørgsmålet: I hvor høj grad er sociale baggrundsvariable i stand til at fungere som indikatorer for personers motivation til politisk aktivitet, ressourcerne til denne aktivitet og mulighederne for at bringe den til udførelse? Resultatet af deres undersøgelse er positivt, idet det viser sig muligt med en rimelig sikkerhed af forudsige graden af politisk aktivitet på baggrund af sociale baggrundsvariable.

Undersøgelsen dækker dog kun en række britiske lokaliteter. Herved er delvis taget højde for de to første kritikpunkter mod anvendelsen af sociale baggrundsvariable udelukkende i forbindelse med stratifikationshypotesen, idet de forudsagte

personer faktisk bliver medlemmer af den politiske elite og ikke af andre eliter, og at lavstatuspersoners rekruttering skyldes specifikke kombinationer af værdier på de forskellige variable. Det tredje kritikpunkt om de sociale baggrundsvariables relationer til de teoretiske begreber er der derimod ikke taget højde for. Det er stadig et åbent spørgsmål, hvilke baggrundsvariable, der meningsfuldt kan hævdes at være anvendelige som indikatorer på motivation, ressourcebesiddelse og muligheder for at bringe den politiske aktivitet til udførelse.

En anden indgangsvinkel til politisk rekruttering er *politisk socialisering*. Socialisering foregår med forskellig intensitet på forskellige tidspunkter i det enkelte individs livsforløb og under påvirkning af forskellige grupper. Kenneth Prewitt (1965) har formuleret "overeksponeringshypotesen". Han hævder, at de få personer, som aspirerer til politiske tillidsposter, i barn- og ungdom forud for deres valg af karriere, var hyppigt og intenst i kontakt med det politiske miljø. Som den afgørende socialiseringskanal fremhæver Prewitt familien. Politisk aktive forældre vil lade deres erhverv som politikere og/eller deres interesse for politik gå i arv til børnene, eller forældrenes nære tilknytning til det politiske miljø vil skabe de rette socialiseringsbetingelser.

Andre forskere lægger vægt på den politiske socialisering, som foregår i interesseorganisationer og politiske partier i individets voksenalder. Forløbige undersøgelser af hovedsageligt amerikanske og canadiske politikere tyder på, at rekruttering sandsynligvis er mere systematisk sammenhængende med de erfaringer, som individet får i en voksen alder, og karakteren af de sociale omgivelser på dette tidspunkt end med forhold i barn- og ungdom. Studiet af den tidlige politiske socialisering er derfor mere relevant for holdningsdannelse og masseadfærd end for studiet af eliterekruttering (Czudnowski, 1975:195).

Erhvervsrollen er en tredje indgang til forståelsen af politisk rekruttering. Erhvervsrollen omfatter vigtige aspekter af individets sociale relationer og kan derfor antages at have en nær sammenhæng til den enkeltes muligheder for at gøre politisk karriere. Især jurister har påkaldt sig opmærksomhed, og Eulau & Sprague (1964) har fremsat en teori til forklaring af juristernes fremtrædende position i det politiske liv i USA. De hævder, at politikerrollen og rollen som jurist udviser stor strukturel lighed, som bevirker, at de to roller i stadig højere grad konvergerer, og benævner teorien *professionel konvergens*. For det første er de to professioner

uafhængige af kontrol fra lægfolk, som ifølge sagens natur ikke har den nødvendige indsigt til at bedømme de professionelle arbejder. For det andet eksisterer en professionel kodeks, som beskytter professionen mod misbrug af dens specielle kompetence, og som også beskytter dens klienter. For det tredje er der tale om professioner, som tjener offentlighedens interesse og ikke kun er til personlig gevinst.¹³

Konvergensteoriens generelle holdbarhed må betvivles af tre årsager: 1. Den giver ingen forklaring på, hvorfor mange jurister ikke bliver politikere. 2. Andre erhverv, som f. eks. læge, har de samme strukturelle lighedstræk med politikerprofessionen uden at læger kan siges at være specielt fremtrædende blandt politikere. 3. En undersøgelse på danske forhold modificerer teorien stærkt (Pedersen, 1972).¹⁴

Czudnowski (1970 II) hævder da også, at den strukturelle lighed mellem den juridiske og politiske profession kun er ét tilfælde af et fænomen af langt større generalitet. Afgørende for rekrutteringen er de erhvervsroller, som forbinder en generalist-orientering med evnen til at udføre komplekse operationer, og hvor det samtidig er en betingelse, at rollen skal være et kritisk forbindelsesled i et formelt eller uformelt kommunikationsnetværk. Teorien støttes kun af foreløbige analyser af medlemmerne af det israelske Knesset (Czudnowski, 1970 I).

Som den fjerde og sidste teoretiske indgang til den politiske rekruttering skal nævnes begrebet *seleksion* (Czudnowski, 1975: 219-229). Det afgørende for rekrutteringsprocessens resultat er ikke nødvendigvis individuelle egenskaber, men det forhold at der skabes en kontakt mellem politisk ambitiøse personer og rekrutteringsagenter. Kontakten resulterer i en selektion til kandidatposter og dette skridt anses for det afgørende i rekrutteringsprocessen. Hvem der endeligt bliver udvalgt til at beklæde tillidsposterne er ud fra denne opfattelse ikke det centrale led i rekrutteringsprocessen.

Selektionen kan analyseres ud fra tre synsvinkler: 1. Af hvem foretages den? 2. Efter hvilke kriterier? 3. Gennem hvilke mekanismer? (Seligman et. al., 1974:14). Som svar på det første spørgsmål framhæves de politiske partier som rekrutteringsagenter "par excellence", men afhængigt af partisystemets karakter og partiorganisationernes kontrol over selektionen optræder også interesseorganisationer og uformelle grupper som rekrutteringsagenter. I de vesteuropæiske politiske systemer har de politiske partier betydelig kon-

trol over selektionen i modsætning til partierne i USA, og de er derfor også i stand til suverænt at afgøre hvilke kriterier, der skal rekrutteres efter.

¹⁵ Selektionen kan foregå gennem en lang række forskellige mekanismer, som kan beskrives efter to dimensioner, dels hvor mange der deltager i selektionen, og dels graden af formalisering i selve den procedure, hvorved den endelige udpegning af kandidaten foregår.

Som det fremgår af definitionen på politisk rekruttering i *afsnit 1.1* findes begrebet selektion langt fra dækkende for en generel analyse af rekrutteringsprocessens forløb, idet hverken forholdene i kvalifikations- eller valgfase inddrages. I sidste instans er det dog selvfølgelig et spørgsmål om definitionens hensigtsmæssighed. Politisk rekruttering bliver ud fra selektionsbegrebet en egenskab ved individer, som udviser den blot formelle politiske aktivitet at lade sig opstille til et valg, men som iøvrigt udviser ganske få fælles adfærdstræk. Gruppen af rekrutterede individer indeholder såvel "professionelle" politikere som personer, der opstilles for lejligheden nederst på listen for at forbedre dens repræsentativitet, og som iøvrigt hverken har chance for eller er motiveret for at blive valgt. Politisk rekruttering kommer således til at dække over vidt forskellige fænomener, og det kan ikke siges at være hensigtsmæssigt.

På linie med disse teoretiske indgangsvinkler, hvor interessen er koncentreret om ét eller få centrale begreber, eksisterer også mere idbyggede begrebsapparater. Kenneth Prewitt (1970) illustrerer den politiske rekrutteringsproces gennem anvendelsen af et "kinesisk æskesystem", hvor den yderste æske omfatter hele befolkningen og den inderste æske politikerne. Udskillelsen af politikerne er foregået i flere tempi, hvor det første er udskillelsen af et socialt dominerende lag, det andet et politisk aktivt lag, det tredje de rekrutterede og de politiske aspiranter og endelig det fjerde, kandidaterne ved valgene. Disse udskillelisesprocesser skal forstås gennem teorier om henholdsvis politisk socialisering, mobilisering, rekruttering og vælgeradfærd.

Modellen bygger på den opfattelse, at der i de udskilte lag sker en stadig større koncentration af politisk aktivitet, og at vejen til en politisk karriere nødvendigvis må gå over det dominerende sociale lag. Som omtalt i forbindelse med "stratifikationshypotesen" gør den sidste antagelse det umuligt at give en tilfredsstillende forklaring på rekrutteringen af lavstatuspersoner. Den første antagelse om stadig større koncentration af po-

litisk aktivitet tilslører det forhold, at den måde hvorpå udskillelsen sker i de enkelte lag, påvirker forholdene i de andre lag. Som illustrerende eksempel kan nævnes, at vælgerpræferencerne i den endelige udskillelse af de valgte virker tilbage på de kriterier, som lægges til grund for udskillelsen af kandidaterne. Et sådant forhold tager Prewitt's kinesiske æske-model ikke højde for.

Ingen af disse to kritikpunkter rammer Seligman's (1971) firefase model, hvor politisk rekruttering eksplicit opfattes som en proces med et kompliceret samspil mellem de enkelte faser. I den første fase sker en udskillelse af de politiske aspiranter gennem socialisering, ressourcebesiddelse, motivation og under hensyntagen til politisk risiko forstået som det tab, der påføres den slagte aspirant. I anden fase udskilles de valgte gennem et kompliceret samspil mellem aspiranter, nominerende forsamlinger, politiske sponsorer (politiske partier, interessegrupper, etniske minoriteter o. a.) og endelig vælgerne. Resultatet af denne fase påvirker såvel den første fase som de to følgende faser, der betegnes rolletildeling og beslutningstagning. Den endelige besættelse af de politiske beslutninger udtrykker forskellige grupper og personers magt i samfundet. De enkelte faser kan karakteriseres på forskellige måder. Hvis f. eks. de politiske aspiranter kommer fra en snæver befolkningsgruppe, og hvis selektionen i anden fase er meget restriktiv, vil politikerne kunne opfattes som et eksklusivt obligarki og en bureaukratisk beslutningsstruktur blive resultatet. Eksemplet illustrerer, at der er meget nøje sammenhæng mellem de enkelte faser i processen.

Mere generelt er fire dimensioner centrale til forklaring af processens forløb. "Opportunity" udtrykker den grad af restriktion, som formelt eller uformelt er lagt på samfundsmedlemmerne i deres muligheder for at blive politikere. *Selektionen* af de valgte kan være præget af enten konkurrence eller kontrol fra bestemte grupper i samfundet. *Risikoen* kan være høj eller lav, og endelig kan politikernes *ansvarlighed* variere i både intensitet og m. h. t. hvor stor en gruppe af befolkningen den gælder.

Modellens generalitetsniveau er højt og ethvert politisk system kan på en relevant måde karakteriseres ved hjælp af de fire dimensioner. Værdien af modellen må bedømmes ud fra dens hypotesegenererende funktion, og det konstateres, at hverken Seligman eller andre har anvendt modellen i den beskrevne udformning til analyser, hvor flere politiske systemer indgår. I en ændret version har modellen tjent som grundlag for en

undersøgelse af rekrutteringen til delstatsparlamentet i Oregon, USA (Seligman et al., 1974).

1.3. Hvorfor studere politisk rekruttering?

Hvorfor er det overhovedet relevant at studere politiske fænomener ud fra en rekrutteringssynsvinkel? Konstitueringen af den politiske elite i samfundet kan i sig selv siges at være et væsentligt studieobjekt som baggrund for at forstå et samfunds funktionsmåde. Politikernes afgørelser er så centrale elementer i styringen af samfundet, at det ikke kan være ligeegyldigt, hvorledes disse beslutningstagere udskilles fra befolkningen. En lang række normative betragtninger kan gøres over det repræsentative demokratis funktionsmåde, hvilke krav politikerne må opfylde for at kunne træffe kompetente afgørelser og flere andre ting. I denne sammenhæng skal blot anføres forskellige synsvinkler på den politiske rekruttering, som fører ud over en forståelse af den politiske elites konstituering.

For det første kan politikernes *repræsentativitet* i forhold til befolkningen være udgangspunktet. Forskellige demografiske, sociale og regionale gruppers repræsentation i de forskellige faser i processen afslører forhold om politisk ulighed i samfundet. Det er et generelt fænomen, at politiske eliter ikke afspejler befolkningens sammensætning hverken i henseende til køn, uddannelse, social status eller erhverv.¹⁶ Mulighederne for at medvirke ved politiske beslutninger er med andre ord vidt forskellige for forskellige befolkningsgrupper. Den politiske magts ulige fordeling i befolkningen udtrykkes i parlamenternes "skæve" sammensætning. Dette forhold er dog ikke interessant med mindre to forudsætninger er opfyldt.

For det første må tillidsposterne i de pågældende politiske institutioner virkelig være forbundet med politisk magtudøvelse. Adskillige forskere hævder, at de nationale parlamenters magt er stærkt aftagende til fordel for regering, administration og interesseorganisationer. Der tales om "the decline of legislatures" (Loewenberg, 1971). I dansk sammenhæng har der været talt om "Folketinget som et gummistempel for de beslutninger, der er blevet truffet af administrationen og interesseorganisationerne" (Dahlerup et al., 1975:2).¹⁷ Påstanden er dog endnu ikke fulgt op af empiriske analyser. Men selvom der er en udvikling i gang, som forskyder magtudøvelsen fra parlamentet til andre politiske institutioner, er det stadig forbundet med politisk magt at være par-

lamentsmedlem. Hertil kommer, at parlamenterne i de vesteuropæiske lande er vigtige rekrutteringsfora for regeringsmedlemmer. Derfor må det fastholdes, at parlamenterne stadig udøver politisk indflydelse, men at det på den anden side er klart, at interessen for at studere parlamentsmedlemmernes repræsentativitet i forhold til befolkningen aftager i samme omfang som parlamenternes indflydelse daler for måske helt at falde bort.¹⁸

For det andet er det en forudsætning, at de dimensioner, hvorefter politikernes repræsentativitet måles i forhold til befolkningen, er forbundet med interessekonflikter. Hvis der ikke eksisterer økonomiske og/eller ideologiske interessekonflikter mellem forskellige grupper i befolkningen er disse gruppers ulige fordeling i parlamenterne tilsvarende uinteressant. Den store interesse for sociale karakteristika i andre politologiske discipliner bygger på samme forudsætning, så det er langt fra et specielt træk ved denne problemstilling.¹⁹ Problemet er blot, at inden bestemte gruppers repræsentation undersøges, må det sandsynliggøres, at det er af betydning om nogle grupper overrepræsenteres eller underrepræsenteres. Det ville være en nytteløs beskæftigelse at undersøge kvindernes parlamentariske repræsentation, hvis det var helt uden betydning for de politiske beslutningers karakter om den var større eller mindre.

Det spørgsmål fører videre til en anden betragtningsmåde, som er relevant i den politiske rekrutteringsforskning. Hvilke konsekvenser for de politiske beslutninger får ændringer i de politiske institutioners sammensætning? Vil et parlament med en gennemsnitlig lav levealder føre en anden politik end de nuværende parlamenter, hvor den gennemsnitlige levealder i de fleste tilfælde er over 50 år? Der findes ingen undersøgelser, som entydigt giver svar på den slags spørgsmål om ændringer i institutionernes sammensætning socialt og demografisk får konsekvenser for den førte politik. Imidlertid er antagelsen om en sammenhæng mellem sociale baggrundsvARIABLE og parlamentarisk adfærd sandsynlig, idet der i en lang række studier er konstateret forskellige ideologiske og værdimæssige opfattelser hos forskellige sociale grupper.

Politikerne må i lighed med andre grupper i samfundet antages at lade deres handlinger påvirke af deres holdninger, og de politiske beslutningers karakter er dermed også bestemt af politikernes holdninger og værdimønstre, som igen varierer med socialt miljø. Mangelen på empiriske

undersøgelser gør det umuligt at være mere præcis i præsentation af denne synsvinkel på den politiske rekrutteringsproces. En nærmere udforskning kan forventes en stabilitet i karakteren af politisk rekruttering og studiet af "public policy" og virke teoretisk udviklende på begge subdiscipliner.

En tredje synsvinkel på rekrutteringsprocessen udspringer af følgende spørgsmål: Hvorledes sker udskiftningen af personer på de politiske tillidsposter? For det første kan interessen være koncentreret om den hastighed, hvormed udskiftningen foregår. Dette kunne hævdes at være af afgørende betydning for en politisk institutions arbejdsmåde. Hvis udskiftningen af personer sker langsomt kan forventes en stabilitet i karakteren af de politiske beslutninger, en høj grad af specialisering af institutionens medlemmer og måske en vis stivnen i arbejdsform og tankegang. En hurtig udskiftning kan befordre de modsatte tendenser og cirkulationen blandt institutionens medlemmer kan derfor opfattes som en central dimension i det politiske systems stabilitet. For det andet har udskiftningen forskellige årsager, hvoraf nogle indikerer andre dimensioner i den politiske stabilitet end hastigheden i den personelle udskiftning. En "naturlig" afgang som følge af sygdom og død er ingen sådan indikator, men derimod er tvungen afgang, hvor en person enten ikke genopstilles af de nominerende forsamlinger eller lider nederlag på valgdagen, en udmærket indikator på stabiliteten i systemet.

Alle de tre nævnte synsvinkler på den politiske rekrutteringsproces angår centrale dimensioner i det politiske systems virkemåde. Den første synsvinkel angår et så centralt emne som politisk ulighed, den anden vilkårene for politiske beslutningers tilblivelse og den tredje stabiliteten i det politiske system. På det grundlag kan det hævdes, at en teoretisk og empirisk udbygning af den politiske rekrutteringsforskning vil kunne medvirke til en bedre indsigt i det politiske systems virkemåde.

2. Model af den politiske rekrutteringsproces

Den politiske rekrutteringsproces er et kompliceret spil med deltagelse af en lang række forskellige aktører som enkeltpersoner, uformelle grupper, interesseorganisationer og politiske partier. Forslagene til begrebsapparater eller analyseskemaer har været af vidt forskellig karakter, som det fremgår af afsnit 1.2. Et fællestræk er dog antagelsen.

om, at besættelsen af de politiske tillidsposter er det fænomen, som i sidste instans skal forklares. Tillidsposternes besættelse foregår gennem en række enkeltpersoners bestræbelser for at opnå et knapt gode. Derfor er det et vigtigt krav til rekrutteringsforskningen, at den også er i stand til at fremsætte en teori om individets politiske rekruttering, idet en politisk forsamlings endelige sammensætning er resultatet af en lang række individuelle karriereforløb. Behovet for en *mikro-teori* er påtrængende.

Teoretiske overvejelser om de forhold, der er afgørende for individets rekruttering har været fåtallige. Der kan nævnes Czudnowski's (1970 II) opfattelse, hvor det afgørende for rekrutteringen er "the critical linkage position in a communication-network" og James Barbers (1965:10-15) tre begreber motivation, ressourcer og "opportunity", som alle tre er knyttet til individet. Ellers har forsøgene på formuleringen af en generel mikro-teori været sporadiske og uden succes.

Mange studier har været optaget af den "politiske personlighed" ud fra psykologiens personlighedsteorier for om muligt at fastslå dens specificitet, men dels er der inden for psykologien stærkt varierende opfattelser af teoriernes kvalitet, dels har teorierne ikke vist sig i stand til efter en empirisk afprøvning at sondre mellem forklaringsdygtige variable og variable af marginal betydning i rekrutteringsprocessen.²⁰ Hertil kommer vanskelighederne med på en meningsfuld måde at forbinde personlighedsteorier med rekrutteringsprocessens organisatoriske og dynamiske aspekter. Derfor forudsættes den enkelte aktør at handle rationelt. Rationel adfærd er målrettet og det forudsættes dels at aktøren forfølger disse mål, dels at vedkommende transitivt er i stand til at ordne sine præferencer (Riker & Ordeshook, 1973:8-23).

Under denne forudsætning formuleres i dette afsnit en tentativ, generel model for rekrutteringsprocessen. Modellen indeholder en række begrundede postulater om generelle sammenhænge mellem en række variable. De enkelte variable er forsøgt operationaliseret, og det endelige sigte er at nå frem til formuleringen af en mikro-teori om rekrutteringsprocessen til parlamentariske forsamlinger, d. v. s. en teori, som er i stand til at give en generel og fuldstændig forklaring på det enkelte individs rekruttering til en politisk tillidspost.

Modelkonstruktionen finder sted i to tempi. For det første redegøres for de variable, der indgår

i modellen for at nå frem til et overskueligt antal variable, som har den maximale forklaringskraft. Efter fastlæggelsen af de formodede centrale variable argumenteres for det andet for karakteren af deres indbyrdes sammenhæng med den endelige model som resultat. Argumentationen søger støtte i såvel empiriske som mere teoretisk orienterede undersøgelser.

I overensstemmelse med betragtningerne i afsnit 1.1. vil politisk rekruttering blive opfattet som en proces. Der kan sondres mellem to eller tre delprocesser, som er indbyrdes stærkt forbundne, og som hver for sig omfatter en række komplicerede forhold, der i det følgende søges forenklet. Set fra individets synspunkt er to forhold væsentlige for et succesfuldt resultat af processens forløb. For det første at vedkommende er i stand til at opnå nominering som kandidat, og for det andet at opnå valg. Modellen må derfor indeholde to afhængige variable, *nominationssucces* og *valg-succes*. Hver af disse variables værdier er bestemt af en delproces, som benævnes henholdsvis nominationsfasen og valgfase. Først skal nominationsfasen behandles.

For hvert enkelt individ i samfundet gælder følgende funktion for nominationsfasen:

$$(1) \quad y_i = f(x_{1i}, x_{2i}, x_{3i}) \quad i = 1, 2, \dots, N.$$

hvor

y_i	er nominationsucces for det i 'te individ
x_1	er en sammensat variabel, der udtrykker mængden af individets politiske ressourcer
x_2	er graden af individuel motivation
x_3	er graden af "opportunity" for det enkelte individ

I nominationsfasen postuleres således tre uafhængige variable som helt centrale.²¹ Hermed være ikke sagt, at andre variable ikke kan være af marginal betydning i enkelte tilfælde, det være specielle valg eller ganske specielle forhold i et politisk system, men generelt er tilstedeværelsen af en vis mængde af disse tre variable nødvendige betingelser for den enkeltes nomination. Hvor store mængder, der er tale om, kan kun besvares gennem empiriske analyser. Det indbyrdes forhold mellem de tre variable behandles senere i dette afsnit.

Nominationssucces kan operationaliseres på to måder. Enten kan succes opfattes som en dikotom variabel, hvor værdierne bliver nomineret og ikke-

nomineret. Eller der kan opstilles et mål for den sikkerhed for valg kandidaten har opnået i kraft af sin nomination. Sikkerheden kan måles med udgangspunkt i den valgkreds den pågældende har fået tildelt ud fra tidligere erfaringer om valg-succes i kredsen (Kristensen, 1973). Et kredssikkerhedsbegreb er meningsfuldt både i forbindelse med flertalsvalg i enkeltmandskredse og under forholdstalsvalg. Et andet sikkerhedsmål er placeringen på en kandidatliste. I et valgsystem som det norske er dette et mere validt mål for nominations-succes.

Under forudsætning af valgbarhed er en af betingelserne for at opnå nomination en vis grad af individuel motivation, som kan udspringe af forskellige former for målsætninger (Czudnowski, 1972:567). For det første kan de politiske aspiranter primært være orienteret mod opnåelsen af materielle goder. De ser politik som en levevej, hvor opnåelse af en plads i parlamentet også er et middel til opnåelse af andre honorerede poster.

Aspiranterne kan for det andet være status-søgere. For det tredje kan de søge realiseringen af kollektive målsætninger; visse enkeltsager eller hele ideologier er bærende for deres motiver til at søge opstilling. Endelig kan motivationen for det fjerde udspringe af ønsket om at opnå magt og dominans over andre. Hvis det enkelte individ antages at handle rationelt, vil beslutningen i hvert enkelt tilfælde om at søge opstilling være resultatet af en kalkule, hvor mulighederne for at realisere den ønskede målsætning er belønningen, men hvor også en række omkostninger indgår (Pedersen, 1975:3-6).²² Kalkulens resultat bestemmer uanset motivationens baggrund om individet aktivt vil søge nomination og i hvilken valgkreds, det skal ske, eller blot samtykker i at lade sig nominere. Det sidste kan komme på tale i de tilfælde, hvor en person af andre anses for kvalificeret til nomination måske på grund af vedkommendes position i lokalsamfundet eller andre kriterier, der i den givne situation er relevante. Individuel motivation kan altså operationaliseres gennem en bestemt adfærd i forbindelse med nominationsprocessen, men selve motivationens baggrund kan kun klarlægges gennem dybtgående interviews.

En stærk motivation er dog langt fra tilstrækkeligt for et succesfuldt resultat af nominationsprocessen. Politiske ressourcer er helt væsentlige. Ressourcer opfattes som et komplekst begreb, hvor det er nødvendigt at sondre mellem tid og kvalifikationer. Møder med støttegrupper og i partiorganisationen, deltagelse i arrangementer af

vidt forskellig karakter, som f. eks. foredrag, vælgermøder etc. er alle tidskrævende aktiviteter, som store befolkningsgrupper kun har begrænsede muligheder for at deltage i, enten der nu er tale om erhversaktive eller der er tale om husmødre, hvis aktivitetsmuligheder er stærkt begrænsede af huslige forpligtelser og børnepasning. Ejere af private virksomheder af en vis begrænset størrelse kunne tænkes at være en af de befolkningsgrupper, som har mindst tid til politisk aktivitet i modsætning til offentligt ansatte, der har faste arbejdstider og derfor langt lettere ved at tilrettelægge og få den fornødne tid til at skabe en politisk karriere.

Kvalifikationer er et af de mest vanskelige begreber at fastlægge i nominationsfasen. For det første må der forventes en vis variation inden for de politiske partier. Lang tids organisationsarbejde er måske mere kvalificerende inden for et socialistisk parti end i et borgerligt parti, hvor en persons stilling måske er mere kvalificerende. For det andet må forventes en betydelig variation over tid. Ved de første valg til det danske folketing var social status uanset andre kvalifikationer ganske anderledes kvalificerende end et århundrede senere.²³ Målet er her at finde frem til, om visse kvalifikationer kan hævdes at være generelle, og som alle andre forhold taget i betragtning samvarierer med nominations-succes.

Evnen til skriftlig og mundtligt at fremlægge og forsvare synspunkter enten over for offentligheden eller indadtil i partiet er en nødvendig generel kvalifikation. Ligeledes må det antages, at evnen til at gennemskue det undertiden komplicerede "spil", som foregår mellem partierne indbyrdes om vælgerens gunst, inden for partiet i kampen for at føre nye synspunkter frem og mellem interesseorganisationerne og partierne og ikke mindst at handle derefter, er uundværlig, hvis en person skal gøre sig håb om nomination på en sikker plads. Disse to kvalifikationer er vanskelige at operationalisere. Skriftlig og mundtlig formuleringsevne er vel lettest at operationalisere, men det forekommer dog besværligt at opstille kriterier for god og dårlig formuleringsevne.

Langt vanskeligere er det andet forhold, men i begge tilfælde kan anvendes indikatorer på kvalifikationerne. Som indikator på formuleringsevne kan anvendes uddannelsesniveau, på evnen til "at gennemskue det politiske spil" politisk erfaring. Indikatorernes validitet kan selvfølgelig diskuteres i forbindelse med konkrete problemstillinger, men det forekommer *apriori* rimeligt at antage, at akademikere generelt har bedre formuleringsevne.

evne end ikke-akademikere og tilsvarende, at politisk erfarne personer bedre evner at gennemskue "det politiske spil" end den uerfarne kandidat. Den politiske erfaring behøver måske blot at bestå i at have beklædt den pågældende tillidspost i en enkelt valgperiode.

Konklusionen er derfor, at generelle kvalifikationer indikeres af uddannelsesniveau og politisk erfaring, men at det er forbundet med store vanskeligheder yderligere at tale om generelle kvalifikationer i nominationsfasen. De øvrige politiske kvalifikationer kan tænkes at være stærkt afhængige dels af partisystemets karakter, dels af overensstemmelsen mellem den politiske og socio-kulturelle fragmentering i samfundet. I et to-partisystem, hvor partierne skal tiltrække vælgere fra en lang række forskellige grupper i samfundet, er specifikke kvalifikationer næppe påkrævet. I et flerpartisystem kan det derimod udmærket tænkes at være en kvalifikation at tilhøre en bestemt social kategori, som partiet i særlig grad mener at repræsentere, et forhold som yderligere forstærkes i det omfang, der er overensstemmelse mellem den politiske og socio-kulturelle fragmentering.

Politiske ressourcer opfattes som et flerdimensionalt begreb. De to hoveddimensioner er kvalifikationer og tid. Det enkelte individ kan beskrives ud fra disse dimensioner og en operationalisering af begrebet politiske ressourcer foretages gennem opstillingen af en typologi. For illustrationens skyld er anført en typologi i figur 1. Hver type kan opfattes som

Figur 1. Typologi over politiske ressourcer i nominationsfasen.

	tid	ingen tid
x store kvalifikationer		
xx nogle kvalifikationer		
xxx ingen kvalifikationer		

- x: politisk erfaring og akademiker
 xx: politisk erfaring eller akademiker
 xxx: hverken politisk erfaring eller akademiker

værdier på en ordinalskala, hvor den højeste værdi udgøres af kombinationen store kvalifikationer og tid og den laveste af ingen kvalifikationer og ingen tid. Som eksempel på det første kan nævnes et mangeårigt medlem af folketinget med juridisk embedseksamen, som eksempel på det sidste en hjemmegående husmor uden uddannelse, der aldrig har beklædt politiske tillidsposter. Dette er den simplest mulige konstruktion af variabelen politiske ressourcer. Flere dimensioner kunne tilføjes for at forbedre variabelens validitet, men herfor findes foreløbigt hverken teoretiske eller empiriske holdepunkter.

Uden nær kontakt til en nominerende forsamling (i Danmark en vælgerforening) er selv stærkt motiverede personer med mange politiske ressourcer i praksis uden mange chancer for at opnå nominering. Begrebet "opportunity" dækker over det enkelte samfundsmedlems mulighed for at blive skilt ud som kandidat i en nominerende forsamling. Forholdet mellem de opstillingsvillige og den nominerende forsamling kan opfattes som en "markedsmekanisme". Individet besidder en række færdigheder bestemt af motivation og ressourcer som tilbydes, og den nominerende forsamling efterspørger på sin side en række færdigheder hos kandidaten. Afhængigt af partisystemets karakter efterspørges én eller flere personer, som forsamlingen bedømmer er i stand til at samle de fleste stemmer ved valget og repræsentere partiets synspunkter.

På et norsk materiale er det påvist, at præferencerne varierer med parti, men ved sammensætningen af kandidatlisten lægges vægt på følgende kriterier: repræsentativitet, d. v. s. forskellige erhvervsgrupper, interessegrupper, aldersgrupper etc. må findes på listen; dygtighed d. v. s. kandidaterne skal have kundskaber, erfaring fra partiarbejdet, erfaring fra andre offentlige hverv og appel, d. v. s. kandidaterne må være i stand til at vinde tilslutning gennem deres optræden, fremlæggelse af politiske standpunkter etc. (Valen, 1966 og Christensen, 1974:34-46). Den enkelte persons chance for nominering er da bestemt af graden af overensstemmelse mellem den nominerende forsamplings præferencer og personens færdigheder. Jo bedre overensstemmelse, jo bedre chance, men det er igen nødvendigt at sondre mellem valgsystemer, hvor hvert parti nominerer en enkelt kandidat i hver kreds og valgsystemer, hvor der sammensættes en kandidatliste. I det første tilfælde vil den "ideelle" kandidat altid blive foretrukket; appel og dygtighed vil være de afgørende kriterier ved nomineringen. I det andet til-

fælde er situationen anderledes, da de nominerende her sig nødsaget til at tage højde for forskellige grupper repræsentation på listen. Tom Christensen (1976) har vist, hvorledes kvinder bruges som "trækplaster" på kandidatlisterne ud fra netop en repræsentativitetsbetragtning, og ikke fordi kvinder regnes for "dygtige" kandidater.

Begrebet "opportunity" er vanskeligt at operationalisere, da det er kompliceret at opstille et mål for overensstemmelsen mellem færdigheder og præferencer. En formel formulering er mulig ved anvendelse af attributvektorer, der kan føre til en tentativ operationalisering af begrebet.²⁴ Det antages, at den nominerende forsamlings præferencer kan udtrykkes som en samlet gruppepræference, hvilket er et forsimplende udgangspunkt, da der eksisterer afvigelser i præferencer mellem forsamlingens medlemmer. Forenklingen er dog forsvarlig, fordi gruppepræferencen blot kan opfattes som repræsentativ for forsamlingen. Gruppepræferencen kan udtrykkes som en vektor:

For kandidat nr. k f. eks.

$$Y_k = \begin{bmatrix} y_{k1} \\ y_{k2} \\ \cdot \\ \cdot \\ \cdot \\ y_{kn} \end{bmatrix}$$

$k = 1, 2, \dots, m.$

n er antallet af ønskede færdigheder (attributter)

Denne vektor udtrykker da gruppepræferencen for kandidat nr. k.

Hvis der kun skal opstilles en enkelt kandidat, antages det, at der for den nominerende forsamling kun eksisterer en enkelt vektor, ($k=1$).

Hver aspirant kan på lignende måde beskrives ved hjælp af en attributvektor:

For aspirant nr. i f. eks.:

$$x_i = \begin{bmatrix} x_{i1} \\ x_{i2} \\ \cdot \\ \cdot \\ \cdot \\ x_{in} \end{bmatrix}$$

$i = 1, 2, \dots, l.$

n er antallet af færdigheder

De enkelte elementer udgøres af f. eks. individets politiske erfaring, uddannelse, køn, alder, erhverv, etc. De to vektorer antages nu at være kontinuerligt målelige og målelige på de samme dimensioner, og man må forestille sig, at den nominerende forsamling for hver enkelt kandidatpost foretager en sammenligning af aspiranterne. Hvis $k=1$ og $Y_k = x_i$ for $i=1, 2, \dots, l$ er alle aspiranter lige gode, og der kan ikke siges noget om, hvem der bliver nomineret. Hvis dette ikke er tilfældet kan der for en enkelt attribut opstilles en *tabsfunktion*, der kan være 0 eller positiv. Ved sammenligningen af Y_k med alle aspiranternes attributvektorer kan der findes frem til lige så mange generelle tabsfunktioner, som der er aspiranter (dvs. tabsfunktioner for hver enkelt attribut er indregnet i en samlet tabsmatrice).

Aspiranten med den mindste generelle tabsfunktion vil under forudsætning af rational adfærd hos den nominerende forsamling blive nomineret. Hvis $k>1$ bliver situationen mere kompliceret, men i strukturen den samme. Først foregår en simultan sammenligning af hver Y_k med hver enkelt x_i . I de tilfælde, hvor vektorerne antager samme værdi vil nomineringen være afgjort, ellers træder tabsfunktionerne igen ind i billedet og udvælgelsen foregår efter sammenligninger af de generelle tabsfunktioner. "Opportunity" for den enkelte person kan da operationaliseres gennem den generelle tabsfunktion. Jo større tabsfunktion, jo mindre "opportunity".

Hensigten med dette formelle formuleringsforsøg er at pege på en mulig teoretisk udviklingslinje. Mulighederne for en empirisk analyse af "opportunity" på dette grundlag er afhængig af de opstillede forudsætninger. For at kunne konstruere en vektor må de enkelte attributter være målelige og sammenlignelige. Det er umiddelbart vanskeligt at forestille sig en teknik, som muliggør en operationalisering af f. eks. køn og erhverv efter samme kriterium, og det må kunne lade sig gøre, hvis de to færdigheder skal indgå i samme vektor.

Problemet om kontinuerlig målelighed kan ikke løses umiddelbart, og dermed kan empiriske analyser vanskeligt gennemføres. Dette forhold gør dog ikke den formelle formulering overflødig, idet også andre kriterier end empirisk anvendelighed kan anlægges ved en bedømmelse af dens værdi. For det første er den her skitserede tankegang kun ganske simpel, men kan tænkes at danne udgangspunkt for langt mere nuancerede, teoretiske formuleringer omkring "opportunity"-begrebet. For det andet kan det have en heuristisk funktion at se på forholdet mellem de nominerede

forsamlinger og de kvalificerede personer ud fra en ny teoretisk vinkel med henblik på formulering af nye problemstillinger omkring disse komplekse relationer.

Nominationsfasens variable har været præsenteret uden at deres indbyrdes relationer har været behandlet. Først efter en præsentation af valgfases variable vil en behandling af samtlige variables interrelationer finde sted i tilknytning til modelopstillingen.

I valgfase er valgsucces den afhængige variabel, som for den enkelte kandidat bestemmes af tre uafhængige variable, nominations Succes, politiske ressourcer og det politiske partis valgsucces. Valgsuccessen for den enkelte kandidat kan udtrykkes i følgende funktion:

$$(2) \quad z_i = g(x_{4i}, x_{5i} | y_i > 0) \quad i = 1, 2, \dots, n.$$

hvor

- z_i er valgsucces for den i 'te kandidat
- y_i er nominations Succes (jvf. (1)).
- x_4 er en sammensat variabel, som udtrykker kandidatens politiske ressourcer
- x_5 er valgsuccessen for kandidatens politiske parti

Valgsucces kan opfattes enten som en dikotom variabel med værdierne valg/ikke-valgt, eller som en kontinuert variabel, der udtrykker den margin kandidaten er valgt med. Var det f. eks. kun få stemmer, som gjorde forskellen mellem succes og fiasko, eller blev kandidaten valgt med stor majoritet?

I (2) optræder nominations Succes som uafhængig variabel og danner således forbindelse mellem de to faser. Værdien på denne variabel må nødvendigvis være større end nul, fordi der her er tale om kandidater. Operationaliseringen af nominations Succes blev diskuteret ovenfor.

Også i valgfase er individets politiske ressourcer af central betydning i konkurrencen om det begrænsede antal tillidsposter. Kan der argumenteres for ressourcer, som generelt er nødvendige for kandidaten for at opnå valg under en *ceteris paribus* forudsætning? Det er nærliggende at sammenligne situationen med nominationsfasen, hvor de politiske ressourcer blev opdelt i tid og kvalifikationer. På mange måder er der overensstemmelse mellem de ressourcer, der blev postuleret som centrale i nominationsfasen, og som må forventes at være centrale i valgfase. Til-

strækkelig tid er en nødvendig betingelse set på baggrund af den aktivitet politikere må udfolde i det daglige politiske arbejde og ikke mindst under valgkampen. Også formuleringsevnen og evnen til at gennemskue det politiske "spil" og handle i overensstemmelse hermed, er nødvendige for at kunne klare sig i konkurrencen, hvis alene forskellen mellem kandidaterne kunne begrænses til forskelle i kvalifikationer.

Sagt på en anden måde vil en kandidat, som i højere grad er i besiddelse af disse egenskaber end en anden i alle andre henseender ligestillet kandidat have den største chance for at blive valgt. Der kan vanskeligt argumenteres for andre personlige kvalifikationer, som er specielt nødvendige i valgfase og som vælgerne skulle lægge vægt på ved stemmeafgivningen som f. eks. kandidatens erhverv, sociale status eller andet. I de fleste valgsystemer kan vælgerne kun i ringe grad påvirke personudvælgelsen direkte. Hertil kommer, at kun de færreste vælgere overhovedet har kendskab til disse egenskaber hos kandidaterne.

Den danske valg måde giver mulighed for personlig stemmeafgivning. Det er påvist at kandidater med en akademisk uddannelse, som i forvejen var parlamentsmedlemmer, i særlig grad har været i stand til at tiltrække personlige stemmer (Johansen, 1974:59 og Johansen & Kristensen, 1977). Dette er i god overensstemmelse med det forhold, at kvalifikationer med rimelighed kan operationaliseres ved uddannelsesniveau og politisk erfaring, men det er ikke muligt at generalisere til andre politiske systemer med helt andre valg måder. Vælgernes præferencer har i langt større udstrækning relation til de politiske partier end til de enkelte kandidater, men det er selvfølgelig højst sandsynligt, at der ved nomineringen tages hensyn til den forventede vælgeradfærd ved sammensætningen af kandidatlisten. Hensynet til listens repræsentativitet er fremtrædende og personlige kvalifikationer af typen erhverv, social position, alder etc. er nok væsentlige, men først og fremmest i nominationsfasen. Der kan ikke argumenteres for, at besiddelsen af én eller flere af disse egenskaber generelt kan fremhæves som vigtige politiske ressourcer.

Endelig skal x_5 , det politiske partis succes ved valget, kort omtales. Kandidatens valgsucces er afhængig af, om partiet har frem- eller tilbagegang under valget. Her tænkes ikke på forholdene i den enkelte valgkreds, men på landsplan. Hvis partiet her har tilbagegang, forringes kandidaternes valgchance alt andet lige. I denne forbindelse skal ikke redegøres for de faktorer, som bestem-

mer et politisk partis succes ved valget, idet det ligger uden for modellens rammer. Det er dog klart, at der i ovenstående allerede er behandlet forhold, som påvirker partiets valgsucces, da de politiske ressourcer hos partiets kandidater må antages at have en aggregeret effekt på partiets valgsucces. Disse betragtninger er dog ikke relevante at udbygge i denne forbindelse, da formålet alene er at opstille en model for det enkelte individs politiske rekruttering.

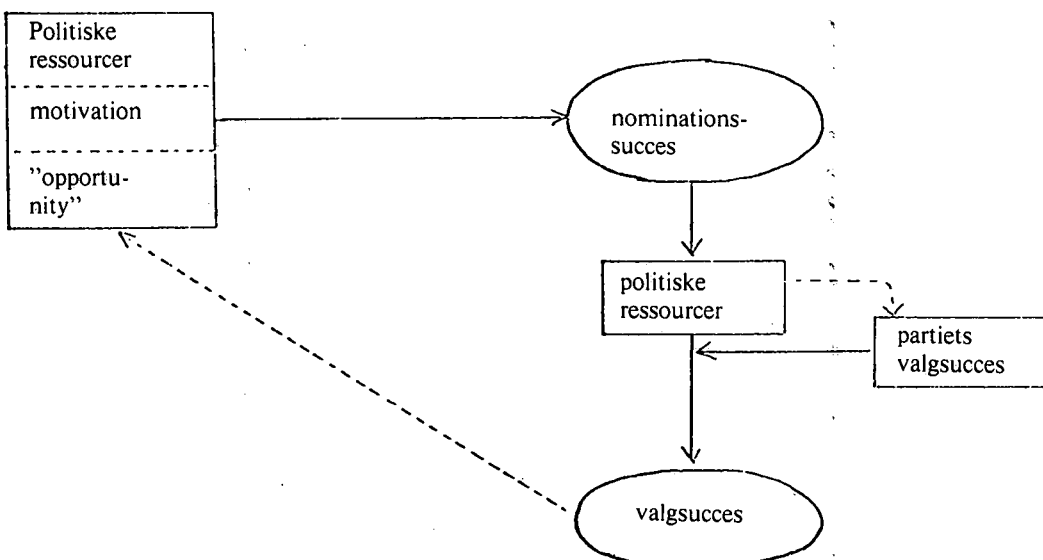
Efter præsentationen af de centrale variable i modellen som det første trin i modelkonstruktionen, behandles variablenes interrelationer i den endelige model. Som det fremgår af (1) og (2) er der en nøje sammenhæng mellem forholdene i de to faser i rekrutteringsprocessen. "Opportunity" er påvirket af forhold i valgfase, fordi de nominerende forsamlings adfærd er påvirket af forventningerne til vælgernes adfærd, og nominationsfasens afhængige variabel indgår som uafhængig variabel i funktionen for valgfase. Det er blot to eksempler på den nøje sammenhæng mellem de to faser. Adskillelsen af de to faser er alene bestemt af to pragmatiske hensyn, dels til gøre fremstillingen overskuelig, og dels til det forhold, at det er praktisk muligt at indsamle oplysninger om personer med henholdsvis nominationssucces og valgsucces. Derimod vil det være forbundet med store vanskeligheder og omkostninger

at finde frem til de personer, som har ønsket at blive nomineret, men er blevet vraget på et tidligt tidspunkt i processens forløb.

Modellen i figur 2 omfatter variablene i funktionerne (1) og (2) og indikerer en række hypoteser om sammenhænge. De optrukne pile illustrerer de sammenhænge, som antages at være centrale i en bestemmelse af modellens afhængige variable, nominations- og valgsucces. De stiplede pile angiver sammenhænge, som nok er væsentlige, men marginale i deres betydning for en forklaring af rekrutteringsprocessens resultater. Modellens konstruktion baseres ikke på empirisk underbyggede resultater, men er alene hypotesegenerende.

De tre uafhængige variable i nominationsfasen er indbyrdes stærkt afhængige. Det yderst komplicerede samspil mellem variablene kan vanskeligt specificeres på anden måde end gennem opstillingen af en simpel typologi. Den generelle sammenhæng antages at være: jo flere politiske ressourcer, jo højere motivation og jo større "opportunity" og dermed nominationssucces. Specificationer af disse antagelser illustreres gennem typologien i figur 3. De tre variable dikotomiseres og de logisk mulige otte typer indeholder hver en hypotese om sammenhængen mellem de tre uafhængige variable og nominationssucces. Type 1 er hovedhypotesen, men skal ikke kommenteres nærmere. Type 5 indeholder de personer, som på trods af tilstedeværelsen af mange ressourcer og høj motivation har en lav "opportunity".

Figur 2. Model over den politiske rekrutteringsproces



Figur 3. Typologi over nominationsfasens uafhængige variable

		"opportunity"			
		høj		lav	
ressourcer	motivation	ja	nej	ja	nej
	ja		1	2	5
nej		3	4	7	8

Som eksempel kan nævnes det parlamentsmedlem, som efter adskillige valgperioder skifter valgkreds for at overlade sin tidligere kreds til en mindre kendt politiker, som måske derved sikres en plads i parlamentet. På trods af parlamentsmedlemmets rekrutteringsrelevante egenskaber kan lokale forhold i den nye valgkreds være så afgørende at man ikke ønsker at nominere den pågældende, men en person, der er nøje bekendt med de lokale forhold, og som kan forventes at gøre en ekstra indsats i valgperioden for at løse lokale problemer. En sådan person kan tænkes at falde ind under både type 1 og 3, ingen andre, da motivationen netop må antages at være stærk. Ikke alle typer skal kommenteres, men det ses at langt de fleste personer i samfundet falder ind under type 8. Type 4 er interessant ud fra det synspunkt, at der her kræves en aktiv indsats fra den nominerende forsamling for at bringe en nomination i stand. Personer af type 3 lader sig blot formelt nominere uden forventninger om at blive valgt. Det vil typisk være kvinder, som opfordres til at lade sig opstille på listen for at forbedre dens repræsentativitet og derfor får en lav placering eller tildeles en dårlig kreds. Nominationssuccesen antages at være jævnt aftagende fra type 1 til type 8.

Relationerne mellem variablene i valgfase kan formuleres således: Den enkelte kandidats valg-succes er først og fremmest forårsaget af kandidatens nominationssucces afhængigt af kandidatens politiske ressourcer og betinget af partiets valg-succes. Nominationssucces antages at være den mest afgørende variabel i denne fase af rekrutteringsprocessen. Hvis en kandidat har opnået nominering i en kreds, der ved mange tidligere valg har givet valgt til partiet, er de politiske

ressourcer og partiets valg-succes ikke afgørende. Ved katastrofelignende valg, hvor et parti næsten udslettes, er situationen selvfølgelig en anden, men disse situationer udgør særtilfælde. I marginale kredse, hvor valgets udfald på grundlag af tidligere erfaringer er usikkert, vil politiske ressourcer og partiets valg-succes i langt højere grad påvirke kandidatens valg-succes. Politiske ressourcer opfattes som en mellemkommende variabel og partiets valg-succes som en betingende variabel. Hvis kandidaten vælges, vil det alt andet lige forbedre vedkommendes chancer for at blive genopstillet. Hvis kandidaten ikke vælges, vil chancerne for genopstilling helt afhænge af, hvilken type kandidaten falder inden for i figur 3. For type 1's vedkommende kan der ske et skift til type 5, og kandidaten vil ikke blive genopstillet. For type 4's vedkommende kan der både ske genopstilling og forkastelse, idet en masse andre personer end kandidaten vil kunne udfylde den pågældende plads på listen. Dette var blot to illustrerende eksempler. Samspillet mellem nominations- og valgfase bringer således et af de dynamiske elementer ind i processen, i det kandidaterne fra valg til valg kan skifte værdi på variable i nominationsfasen afhængigt af valgfases resultat. Modellen er dog i sin udformning statisk, da den kun bruges til at tage "øjebliksfotografier" af rekrutteringsprocessen, men disse kan selvfølgelig sammenlignes på forskellige tidspunkter for de samme personer for på den måde at belyse de stadige ændringer i processens forløb.

Hovedformålet med modellen er at skabe grundlag for udformningen af en generel mikro-teori om individets politiske rekruttering. Modellen indeholder en række postulater om variables væsentlighed og deres sammenhæng på grundlag af den teoretiske og empiriske forskning af den politiske rekrutteringsproces i en række forskellige politiske systemer. Det næste skridt mod udformningen af en generel teori er hypotesafrøvningen på et så omfattende empirisk materiale som muligt.

3. Sammenfatning.

Besættelsen af politiske embeder i parlamenterne foregår gennem en kompliceret proces, som har været genstand for en lang række teoretiske og empiriske undersøgelser i forskellige politiske systemer på forskellige tidspunkter. Politologiens nomotetiske ambition har kun i meget begrænset omfang kunnet tilfredsstilles på dette område. De

fremsatte teorier om rekrutteringsprocessens forløb er kritisable af forskellige grunde, og de empiriske undersøgelser har i langt de fleste tilfælde blot omfattet et enkelt politisk system, kun i få tilfælde to eller flere systemer.

Hensigten med denne fremstilling har været tvedelt. For det første at sammenfatte og diskutere de væsentligste af den politiske rekrutteringsforsknings hidtidige resultater. På denne baggrund har det for det andet været hensigten at præsentere en tentativ, generel model af den politiske rekrutteringsproces som udgangspunkt for en mikro-teori med større generalitet end de hidtil fremsatte teorier. Modellen indeholder som den centrale afhængige variabel valgsucces. De uafhængige variable omfatter i nominationsfasen, motivation, politiske ressourcer og "opportunity", i valgfase, nominationssucces, politiske ressourcer og det politiske partis valgsucces. Modellen har alene i valget af variable en hypotesegenerende funktion, men desuden deduceres en række konsekvenser af variabelvalget og deres indbyrdes sammenhænge. De fremkomne postuler har hypotesens karakter og vil kunne fungere som sådanne i empiriske undersøgelser.

Noter

- 1 Termen politisk rekruttering anvendes også som betegnelse på en politologisk subdisciplin på samme måde som politisk socialisering både betegner en subdisciplin og dennes objekt. Alene objektet er her af interesse.
- 2 Definitionen er en udbygning af en formulering hos Jacob (1962:708): "...a process by which individuals are screened by political institutions for elective office".
- 3 Det betyder, at rekrutteringen af danske folketingsmedlemmer i 1850'erne falder inden for definitionen, hvor det endelige valg af medlemmerne foregik ved håndsoprækning. (Den Danske Rigsdag 1849-1949: vol. III pp. 55-57). Også rekrutteringen til delstatsparlamenterne i de amerikanske sydstater i den periode, hvor farvede *de facto* ingen stemmeret havde, falder ind under definitionen.
- 4 Det bør nævnes, at langt den største del af litteraturen har været koncentreret om rekrutteringen til parlamentariske forsamlinger.
- 5 En variabels analytiske niveau er bestemt af den enhed, den er tilknyttet. Enheden kan f. eks. være et individ, en social gruppe eller et politisk system. Følgelig tales om individvariable, gruppevariable og systemvariable. Inddelingen i forskellige variabelgrupper er helt afhængigt af analysens karakter, problemformuleringen og den anvendte teori. Der eksisterer ingen på forhånd givne inddelinger af variable i analytiske niveauer.
- 6 Faseinddelingen stammer oprindeligt fra Seligman (1961), hvor der dog kun sondres mellem certifikations- og selektionsfasen. En opdeling af rekrutteringsprocessen i tre faser har været anvendt i en række empiriske analyser. Se f. eks. (Johansen & Kristensen, 1977) og (Foverskov, 1974).
- 7 Lars Sköld omtaler kort problemet i sin afhandling om nomineringen til den svenske rigsdags andetkammer og henviser til en række upublicerede svenske undersøgelser, som dog er begrænsede til enkelte geografiske områder ved et enkelt valg. (Sköld, 1958:294).
- 8 Sådanne oplysninger har kun været tilvejebragt i meget begrænset omfang. Den nævnte undersøgelse omfatter da også kun stortingsvalget 1973 i to norske fylker, Akershus og Buskerud (Christensen, 1974:31).
- 9 I dette afsnit gives blot en kortfattet oversigt over den righoldige og forskelligartede litteratur på området, samt en række kritiske betragtninger over de forskellige teorier. Mere omfattende fremstilling findes hos Czudnowski (1975) og Foverskov (1975). Førstnævnte indeholder foruden de teoretiske afsnit et resumé af de empiriske fund i rekrutteringsforskningen, som hovedsageligt omfatter resultater fra USA.
- 10 Et af de første studier af denne art var Matthews (1954). For en omfattende oversigt over disse studier se (Czudnowski, 1975: 178-179). Resultater fra danske og norske forhold findes hos Tolstrup (1973), Foverskov (1976) og Valen (1966).
- 11 Sociale baggrundsvariable har fundet anvendelse i en omfattende og grundig undersøgelse af det repræsentative demokratis funktionsmåde i Sverige. Heri analyseres også rekrutteringen til den svenske rigsdag i perioden 1964-70. Forskellige klassebegreber bringes i anvendelse for at belyse rekrutteringsprocessens selektionsmekanismer og medlemmernes sociale mobilitet (Holmberg, 1974).
- 12 Andelen af f. eks. arbejdere i parlamenterne er dog langt fra overvældende i forhold til deres andel af befolkningen. Omkring 1965 var de relative andele: USA 1%, Storbritannien 2%, Italien 3%, Vesttyskland 1%, Danmark 8% og Norge 14% (Putnam, 1976:22).
- 13 Det kan diskuteres, om disse forhold er karakteristiske for de to professioner, men ikke at der rettes forventninger af den nævnte karakter til disse professioner.
- 14 I undersøgelsen konstateres, at der udmærket kan siges at være den samme strukturelle lighed mellem de to professioner i Danmark og USA, men at en langt større andel af de danske folketingsmedlemmer skulle forventes at være jurister, hvis konvergensteorien skal kunne forklare danske forhold. Den forskellige grad af repræsentation af jurister i de to lande forklares især ud fra partisystemernes karakter, de forskelligartede relationer mellem den juridiske og den politiske profession og forskellene i de interne forhold i den juridiske profession (Pedersen, 1972:63).
- 15 En norsk og en vesttysk undersøgelse viser ikke samstemmende resultater. Valens (1966) undersøgelse af nominationen til stortingsvalget 1957 viser forskelle mellem partierne i den vægt lederne lægger på forskellige kriterier, men at politisk og profes-

- sionel kompetence, repræsentation af gruppeinteresser og kandidaternes appel til vælgerne er fælles kriterier i alle partier. I Vesttyskland er et fremtrædende træk i både SPD og CDU kandidatens stærke lokale tilknytning (Beyme, 1971:31-40). Personlig kompetence kommer i anden række.
- 16 En lang række undersøgelser underbygger denne påstand. Putnam (1975:20-44) giver en kortfattet oversigt over de politiske elites placering i den sociale struktur. Se sammesteds for udførlige litteraturhenvisninger.
- 17 I artiklen fremhæves begrebet "korporatisme" til en generel bedre forståelse af parlamenternes stilling i den beslutningsstruktur, som er resultatet af de komplicerede samspil mellem de politiske institutioner. Forfatterne fremhæver dog, at studiet af parlamenter og parlamentsmedlemmer stadig er relevant politologi og formulerer en række interessante spørgsmål, som endnu ikke har været gjort til genstand for empiriske undersøgelser (Dahlerup et al., 1975:20-21).
- 18 Her tænkes i første række på politiske systemer, hvor der nok afholdes valg og sammenkaldes parlamentariske forsamlinger, men hvor beslutningerne reelt træffes andetsteds.
- 19 Som eksempel kan blot nævnes vælgeradfærdsforskningen, hvor oplysninger om social baggrund indsamles næsten automatisk. Se f. eks. (Borre et al., 1976).
- 20 Denne problematik er behandlet flere steder, men mest generelt og overskueligt hos Greenstein & Lerner (1971:4-28), hvor der dog samtidigt argumenteres for en udbygning af psykologiens rolle i politologien.
- 21 Se (Barber, 1965:10-15) og (Budge & Farlie, 1975). Begge steder fremhæves de tre variables indbyrdes stærke sammenhæng.
- 22 Ræsonnementet bruges i forbindelse med en analyse af danske folketingsmedlemmers "valg" af opstillingskredse. Omkostningerne for det enkelte medlem operationaliseres i dette tilfælde gennem de rejseafstande det enkelte medlem må tilbagelægge mellem bopæl, parlament og opstillingskreds. Med dette udgangspunkt underbygges en lang række hypoteser empirisk.
- 23 Se (Pedersen, 1976), hvor den danske politiske elites transformation over 120 år analyseres. Et typisk træk i transformationen er ændringerne i parlamentsmedlemmernes sociale karakteristika.
- 24 Tankegangen i det følgende er inspireret af den fremgangsmåde, som er anvendt hos Davis, Hinich & Ordeshook (1970), men er langt fra ført så langt som hos disse.

Referencer:

- 1967 Back, Pär-Erik: *Det svenska partiväsendet*. Stockholm.
- 1965 Barber, James D.: *The Lawmakers*. New Haven.
- 1971 Barkfelt, Bengt et al.: *Partierna nominerar*. Uppsala.
- 1971 Beyme, Klaus von: *Die Politische Elite der Bundesrepublik Deutschland*. München.
- 1976 Borre, O., Nielsen, H. J., Sauerberg, S. & Worre, T.: *Vælgere i 70'erne*. København.
- 1975 Budge, Ian & Farlie, Dennis: "Political Recruitment and Dropout: Predictive Success of Background Characteristics over Five British Localities". *British Journal of Political Science*. vol. 5, pp. 33-68.
- 1974 Christensen, Tom: "Mange er kaldet, men få er utvalgt". En studie av nominationsprocessen foran Stortingsvalget i 1973. Utrykt magistergradsafhandling, Oslo Universitet.
- 1976 Christensen, Tom: "Kvinnen som politisk trekkplaster". *Tidsskrift for Samfunnsforskning*. pp. 135-157.
- 1970 II Czudnowski, Moshe M.: "Toward a new research strategy for the comparative study of political recruitment". *International Political Science Association*. Eighth World Congress, Munich.
- 1972 Czudnowski, Moshe M.: "Sociocultural variables and legislative recruitment". *Comparative Politics*. vol. 4, 1971-72. pp. 561-587.
- 1975 Czudnowski, Moshe M.: "Political Recruitment" i Greenstein, F. I. & Polsby, N. W. (eds.): *Handbook of Political Science*. vol. 2. Addison-Wesby Publ. Comp. pp. 155-242.
- 1970 I Czudnowski, Moshe M.: "Legislative recruitment under proportional representation in Israel: a model and a case study". *Midwest Journal of Political Science*. vol. 14, pp. 216-248.
- 1970 Davis, O. A., Hinich, M. J. & Ordeshook, P. C.: "An Expository Development of a Mathematical Model of the Electoral Process". *American Political Science Review*. vol. 64, pp. 426-448.
- 1975 Dahlerup, D., Jarlov, C., Johansen, L. N. & Kristensen, O. P.: "Korporatisme-

- begrebet og studiet af samspillet mellem politiske institutioner". *Økonomi & Politik*. nr. 4.
- 1950 *Den Danske Rigsdag 1849-1949*. København.
- 1950 Easton, David: *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, N. J.
- 1964 Eulau, Heinz & Sprague, John D.: *Lawyers in Politics: A Study in Professional Convergence*. Indianapolis.
- 1974 Foverskov, Peter: "Valgkredsoplægning, ændring i opstillingspraksis og ændring af Folketingets sammensætning ved 1971-valget: En undersøgelse af politisk forandring". *Økonomi & Politik*. nr. 2.
- 1975 Foverskov, Peter: *Teorier om politisk rekruttering*. En kritisk oversigt. Skrifter fra Institut for Historie og Samfundsvidenskab, Odense Universitet.
- 1976 Foverskov, Peter: *Hvem opstilles og vælges? En sammenlignende analyse af de politiske partiers kandidater og parlamentsmedlemmer i Danmark og Norge omkring 1960*. Skrifter fra Institut for Historie og Samfundsvidenskab, Odense Universitet.
- 1971 Greenstein, F. I. & Lerner, M. (eds): *A Source Book for the Study of Personality and Politics*. Chicago.
- 1974 Holmberg, Sören: "Riksdagen representerar svenska folket" Empiriska studier i representativ demokrati. Lund.
- 1962 Jacob, Herbert: "Initial Recruitment of Elected Officials in the U.S. - A Model". *Journal of Politics*. vol. 24. 1962. pp. 703-716.
- 1974 Johansen, Lars Nørby: *Den personlige stemmeafgivning ved folketingsvalgene i 1960'erne*. Utrykt specialeopgave, Aarhus Universitet.
- 1977 Johansen, Lars N. & Kristensen, Ole P.: *Sikre kredse og personlig stemmeafgivning ved folketingsvalgene i 1960'erne og 1970'erne*. Skrifter fra Institut for Historie og Samfundsvidenskab, Odense Universitet.
- 1973 Kristensen, Ole P.: *Den sikre kreds - operationalisering og empirisk relevans*. Utrykt specialeopgave, Aarhus Universitet.
- 1936 Lasswell, Harold D.: *Politics: Who Gets What, When, How?* New York.
- 1971 Loewenberg, Gerhard (ed.): *Modern Parliaments: Change or Decline*. New York & Chicago.
- 1964 Matthews, Donald R.: *The Social Background of Political Decision-Makers*. New York.
- 1972 Mayer, L. C.: *Comparative Political Inquiry. A Methodological Survey*. Dorsey, Homewood Ill.
- 1972 Pedersen, Mogens N.: "Lawyers in Politics: The Danish Folketing and United States Legislatures". i Patterson, S. C. & Wahlke, J. C. (eds.): *Comparative Legislative Behavior: Frontiers of Research*. New York. pp. 25-63.
- 1975 Pedersen, Mogens N.: "The Geographical Matrix of Parliamentary Representation: A Spatial Model of Political Recruitment". *European Journal of Political Research*. vol. 3, pp. 1-19.
- 1976 Pedersen, Mogens N.: *Political Development and Elite Transformation in Denmark*. Sage Publications/London/Beverly Hills.
- 1965 Prewitt, Kenneth: "Political Socialization and Leadership Selection". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. vol. 361, pp. 96-111.
- 1970 Prewitt, Kenneth: *The Recruitment of Political Leaders: A Study of Citizen-Politicians*. Indianapolis.
- 1976 Putnam, Robert D.: *The Comparative Study of Political Elites*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs N. J.
- 1973 Riker, W. H. & Ordeshook, P. C.: *An Introduction to Positive Political Theory*. Englewood Cliffs, New Jersey.
- 1961 Seligman, Lester G.: "Political Recruitment and Party-structure: A Case Study". *American Political Science Review*. vol. 55, pp. 77-86.
- 1971 Seligman, Lester G.: *Recruiting Political Elites*. New York.
- 1974 Seligman, L. G., King, M. R., Kim, C. L. & Smith, R. E.: *Patterns of Recruitment: A State Chooses Its Lawmakers*. Chicago.
- 1958 Sköld, Lars: *Kandidatnominering vid andrakammarval*. SOU 1958:6.
- 1973 Tolstrup, Hans B.: *Den personelle selektion i valgfase*. Utrykt specialeopgave, Aarhus Universitet.
- 1966 Valen, Henry, "The recruitment of parliamentary nominees in Norway". *Scandinavian Political Studies*. vol. 1, pp. 121-166.

Ämbetsverkens styrelser

AV AXEL HADENIUS

Inledning

Verkens styrelser – efter vilka principer kan de sammansättas, och hur är de i praktiken sammansatta? Dessa frågor skall jag i följande uppsats behandla.

Under efterkrigstiden har den svenska statsförvaltningen påtagligt omdanats. I takt med den offentliga sektorns expansion har ett betydande antal nya myndigheter kommit till. Vidare har formerna för styrning av dessa allmänt förändrats. Den gamla ordningen, där de politiskt ansvariga instanserna gav anvisningar av snäv och detaljerad karaktär, har successivt fått ge vika för en typ av styrning, som uttrycks i mer generell formulerade målsättningar, vilka förvaltningsorganen tämligen fritt har att realisera. Samtidigt har det interna beslutssystemet i förvaltningen förnyats. Det utåt kanske tydligaste tecknet härpå har varit den övergång till så kallade lekmanastyrelser, som skett i stor skala under senare år.¹ Det är, närmare bestämt, denna styrelseform, som här står i centrum för intresset.

Den ursprungliga formen för beslutsfattande inom svensk statsförvaltning är den kollegiala. De centrala verk, som etablerades från 1600-talet och framåt, leddes regelmässigt av ett kollegium, där myndighetens samtliga högre ämbetsmän ingick. Principen var att alla skulle delta i handläggning och beslut i alla typer av ärenden. Med denna arbetsform kunde varje ärende ges en omsorgsfull prövning, vilket ansågs befördra noggrannhet och rättssäkerhet. Men detta förde samtidigt med sig, att handläggningen ofta blev mycket tidsödande. Särskilt från och med 1800-talets början blev det därför allt mer vanligt, att man i riksdagen kritiserade den långsamhet, stelhet och bristande initiativförmåga, som ansågs präglade den svenska statsförvaltningen.

Den allmänna tendensen blev härefter att från-

gå den kollegiala beslutsformen till förmån för ett mer renodlat hierarkiskt styre. Det övergripande ansvaret för myndighetens verksamhet lades där i verkschefens hand. Vid 1900-talets början hade detta så kallade enrådighetssystem kommit att bli dominerande inom statsförvaltningen. Skälet för den nya ordningen var, att den ansågs borga för en större enhetlighet och snabbhet i beslutsförandet. Samtidigt med övergången till denna (i Webers mening) byråkratiska styrform skedde för övrigt en markant arbetsmässig differentiering och professionalisering inom svensk förvaltning.

På senare tid – och i synnerhet från och med sextioalet – har, som nämnts, en ny kollegial beslutsform, lekmanastyrelserna, gjort sitt intåg. Utmärkande för en lekmanastyrelse är att man där sätter in även personer, som inte är anställda inom myndigheten i fråga. Dessa kan vara ämbetsmän från andra förvaltningsorgan, partipolitiska företrädare eller personer med hemvist inom näringsliv och organisationsväsende.

Dock går det kronologiskt inga vattentäta skott mellan de tre nämnda utvecklingsfaserna. Den sista kollegiala ämbetsmannastyrelsen försvann till exempel så sent som 1972, då kammarkollegium omorganiserades till ett enrådighetsverk. Och den första lekmanastyrelsen inrättades redan 1908, i vattenfallsstyrelsen.

Vattenfallsstyrelsen tillhörde kategorin affärsdrivande verk, och till en början var det i första hand myndigheter av denna typ som gavs styrelse med lekmannainslag. Syftet var att bredda den beslutande kretsen efter mönster från de privata aktiebolagen. Genom att personellt tillförsäkra verksamheten ett vidare och mer mångskiftande erfarenhetsunderlag skulle verksamheten kunna bedrivas på ett mer konstruktivt och ändamålsenligt sätt.

Även långt senare, då lekmanastyret fått en betydligt större spridning, har detta slags effektiv-

tetsargument ofta återopats till stöd för systemet. Under de sista decennierna har det emellertid blivit vanligt att också motivera lekmannainslagen i demokratiska termer. Framför allt återopas då närvaron av parti- och organisationsföreträdare i styrelserna - ledamöter som genom sin bakgrund anses utgöra ett "folkligt" värn mot byråkrati och ämbetsmannavälde.²

Två väsentligt skilda typer av argument till lekmannastyrets förmån kan sålunda särskiljas; dels ett slags renodlade effektivitetsskäl och dels mer demokratiskt anlagda motiveringar. Låt oss nu som första uppgift söka precisera dessa båda ståndpunkter liksom de argument som kan återopas i vardera fallet.

Sammansättningsprinciper

Med hänsyn till lekmannastyrets starka utbredning inom förvaltningen numera är det slående, att de principer varefter styrelserna sammansätts ägnats ett så ringa intresse inom den statsvetenskapliga forskningen. Den litteratur som funnits på området har i regel endast gått mycket översiktligt in på dessa spörsmål: Olika typer av argument för lekmannastyre brukar redovisas, men utan att deras skilda innebörder och konsekvenser på styrelsernas sammansättning närmare penetreras. Allmänt taget synes litteraturen återspegla den oklarhet, som rått på officiell nivå i fråga om lekmannastyrelsernas syftemål och former.³ Ett sentida undantag härvidlag skall dock genast nämnas. Jag syftar på den av Jörgen Westerståhl och Mårten Persson författade skriften Demokrati och intresserepresentation, som utkom 1975.⁴ Här görs en inträngande granskning av lekmanssystemet från explicit normativa utgångspunkter. Författarnas resonemang - och framför allt deras slutsatser - är emellertid, som jag funnit, inte fullt giltiga.

Lekmannastyrelsernas sammansättning kan - i ljuset av vad vi tidigare konstaterat - bestämmas utifrån två skilda premisser: å ena sidan värdet av ökad effektivitet i förvaltningsarbetet samt å andra sidan värdet av en vidgad demokratisk insyn i myndigheternas verksamhet. Låt oss börja med att söka klarlägga den förstnämnda ståndpunkten.

Att förvaltningsinstitutionerna sköts så ändamålsenligt och rationellt som möjligt kan naturligtvis sägas vara till glädje för alla i samhället. Vad jag åsyftar med termen effektivitet är emellertid en mer begränsad administrativ effektivitet, som primärt definieras från myndighetsvärldens

synpunkt. Dess enkla, allmänna innebörd är att förvaltningsorganen skall sättas i stånd att på det mest verkningsfulla och smidiga sätt genomföra de uppgifter, som de har att sköta. Insatta i detta perspektiv kan lekmannastyrelserna ses som ett sätt att förstärka verken i deras myndighetsutövning.

Olika önskemål kan då komma i fråga. Till att börja med bör styrelsens ledamöter ha en erforderlig kompetens på de områden inom vilka myndigheten verkar. Vidare kan det ofta vara en fördel om styrelsen insluter personer, som kan fungera som förbindelselänkar till andra, närallgande förvaltningsorgan, så att administrativ samordning underlättas. Slutligen kan det också många gånger vara av värde att via styrelsen upprätta den typ av kontakter, som syftar till att förankra myndighetens verksamhet bland strategiskt viktiga intressegrupperingar; genom att institutionalisera sådana förbindelser tillägnar sig myndigheten - det är tanken - en större auktoritet och som helhet ett bättre förtroende från allmänhetens sida.⁵

Från den administrativa effektivitetens synpunkt är det vid styrelsernas sammansättning först som sist fråga om att tillföra verket sådana personella resurser, som bäst gagnar själva myndigheten. Någon generell mall härför kan knappast uppställas. I detta perspektiv bör man snarast helt förutsättningslöst från fall till fall kunna pröva vilken sammansättning som kan vara mest ändamålsenlig med hänsyn till myndighetens speciella verksamhetsinriktning. Folk från de mest skilda kretsar kan därvid komma i fråga. Och vidare kan man i bedömningen lika väl fästa vikt vid en persons rent individuella egenskaper som vid hans/hennes organisatoriska bakgrund. I sammanfattning sagt är man med hänsyn till värdet av administrativ effektivitet i princip fri vid valet av styrelseledamöter i verken blott berörda personer kan anses uppfylla någotdera av kraven på kompetens, förvaltningsmässig samordning eller strategisk förankring.

Annorlunda blir det om vi söker anlägga en demokratisk syn på verksstyrelsernas sammansättning. Syftet är då inte att förstärka förvaltningsorganen i deras arbete utan att, tvärtom, tillförsäkra "undersåtarna" - de som utsätts för myndigheternas uppsikt och omvårdnad - ett ökat inflytande över verksamheten, det vill säga ett inflytande utöver det de traditionellt ges via riksdagen och den parlamentariskt utsedda regeringen.

Hur skall då dessa ambitioner gestaltas? Två skilda demokratiska synsätt kan tas som grund för

bedömningen. I det ena fallet anser man att den förstärkta folkliga kontrollen över förvaltningsorganen bör byggas upp efter principen om politisk representation, det vill säga på så sätt att alla medborgare garanteras ett likvärdigt inflytande. I det andra fallet utgår man i stället från ett slags pluralistisk ståndpunkt och betonar värdet av att öppna nya – och därmed flera – kanaler för folkligt inflytande inom samhällslivet.

Här är det naturligt att anknyta till Westerståhl & Persson, som i sin principiella diskussion kring problemen bestämt ansluter sig till det förstnämnda, politiskt representativa synsättet. Sålunda är de starkt kritiska mot tanken på att låta intresserepresentationsprincipen – vad författarna kallar korporativism – vinna insteg inom förvaltningen. Ty den korporativa idén är i grunden oförenlig med den representativa demokratis princip om politisk likställighet medborgarna emellan. Att tilldela intresseorganisationerna rollen som folkets förbindelselänkar med myndigheterna skulle ju medföra en påfallande överrepresentation för de grupper som står organisatoriskt starka medan de som av olika skäl inte kunnat sluta sig samman riskerar att inte få något inflytande alls.⁶

Öppna för alla står däremot våra politiska partier, vilka dessutom i de allmänna valen regelbundet utsätts för en demokratisk generalprövning, som organisationer av annan typ praktiskt taget aldrig ställs inför. Förvisso har organisationerna i allmänhet ett starkt medlemsstöd i de frågor de primärt är uppbyggda kring. När de dock, som så ofta sker, även agerar i frågor av mer allmän samhällspolitisk natur, finns det däremot ingen garanti för medlemsmässig representativitet. Partierna är således, konstaterar författarna, på flera sätt överlägsna intressesammanslutningarna såsom instrument för politisk åsiktsbildning och politiskt beslutsfattande i en demokrati.

Till raden av invändningar mot den korporativa intressetanken lägger de slutligen en väsentlig teknisk synpunkt. Enligt gängse demokratiska representationsprinciper fördelas platserna i de beslutande organen med utgångspunkt från partiernas respektive styrka i de allmänna valen. Hur en på intresserepresentation uppbyggd församling skall vara sammansatt är det däremot närmast ogörligt att på rationell väg bestämma. Ingen kan ju exakt fastställa hur stort ett intresse är och vilken relativ vikt det därmed bör ges i förhållande till andra i sammanhanget aktuella intressen. Platsfördelningen i korporativt arrangerade organ blir därför alltid rätt godtycklig.⁷

Mot bakgrund av författarnas här skildrade principiella argumentering hade man kanske väntat att de, då det gäller verksstyrelsernas sammansättning, skulle utdöma intresseorganisationernas närvaro och i stället förorda en rent partipolitisk sammansättning.

Denna ståndpunkt intar nu inte Jörgen Westerståhl och hans medförfattare. I stället lanserar de en egenhändigt konstruerad modell efter vilken styrelsernas sammansättning skall bestämmas. Utgångspunkten tas i en uppdelning mellan vad de kallar generella och speciella intressen. Av dessa är de förstnämnda vidare till sin karaktär, då de innesluter dels sådana intressen som "förutsätts vara gemensamma för medborgarna" och dels "olika slag av sammanvägningar av speciella intressen".⁸

Enligt författarnas mening bör lekmannastyrelserna enbart vara befolkade av företrädare för generella intressen. Till denna utkorade kategori hör närmare bestämt tre grupper. Först nämns "samhällsintresset", som den representativa demokratis organ och partier sägs vara bäst skickade att företräda.

Därnäst följer "allmänna intressen", det vill säga "intressen som omfattas av stora grupper av medborgare och av vida sektorer av samhällslivet". De som här i praktiken åsyftas är bland annat de stora löntagarorganisationerna. En styrelse sammansatt av ett brett spektrum av allmänna intressen kan, enligt författarna, anses ge en approximativ bild av samhällsintresset. Det är dock främst av ett annat skäl som nämnda intressesammanslutningar bör vara med i verksstyrelserna: nämligen för att ge myndigheterna information om erfarenheter och reaktioner ute på fältet. Dessa representanter skall alltså inte primärt företräda sina medlemmars intressen gentemot myndigheterna; syftet med deras närvaro är i stället att förbättra verkledningarnas erfarenhetsunderlag och därmed deras kompetens.

Som den tredje generellt orienterade gruppen nämns företrädarna för "verksamheten". Hit hör de som i sin dagliga gärning tjänstgör med att konkretisera det av de politiskt ansvariga organen utstakade samhällsintresset, det vill säga verkens chefsämbetsmän. De berörda ämbetsmännen förutsätts därvid ha en fullständig lojalitet mot politiskt överordnade organ liksom mot de mål som uppställts för verksamheten.⁹

Av dessa tre i princip legitima intressentkategorier bortfaller dock av konstitutionella skäl det så kallade samhällsintresset. Ty att ge riksdagen eller

dess partier representation i förvaltningsorganens ledning är inte förenligt med den parlamentariska maktfördelningen mellan regering och riksdag, hävdar författarna.¹⁰ Kvar att tillgå blir sålunda endast företrädarna för allmänna intressen, de stora intresseorganisationerna, samt de som ansvarar för verksamheten, chefsämbetsmännen.

Mot dessa resonemang torde flera invändningar kunna riktas. Låt mig dock först, helt kort, nämna vad som inräknas i författarnas andra huvudkategori, de speciella intressena – de som alltså inte kan göra anspråk på företrädare i verkstyrelserna. Hit hör "klient"- och "avnämarintresset" (till exempel de studerande inom skolväsendet och de resenärer som utnyttjar SJ:s tjänster) samt "personalintresset" (de anställda inom respektive myndigheter).¹¹

Westerståhl & Perssons argumentering förefaller inte konsistent: Efter att inledningsvis eftertryckligt ha avvisat den korporativa intressetanken – såsom omöjlig främst från den demokratiska likställighetens synpunkt – går de över till att diskutera lekmannastyrelsernas sammansättning i oförblommerade intressetermer! Argumenteringen till stöd för de praktiska slutsatserna synes också bristfällig.

Till att börja med framstår själva huvudindelningen i generella kontra speciella intressen som något svävande. Med vilken teknik fastställs till exempel vilka de intressen är, som kan "förutsättas vara gemensamma för medborgarna"? I mitt tycke framstår detta liksom det andra här nämnda kriteriet – "olika slag av sammanvägningar av speciella intressen" – närmast som kautschukformuleringar.

Och vidare: I resonemangen kring den generella underkategorin "allmänna intressen" argumenterar författarna som om det de facto går att fastställa och rangordna skilda intressens omfattning. Kriterierna är uppenbarligen de olika organisationernas medlemsnumerär och aktionsradie. Men oavsett medlemsstyrkan kunde ju en intresseorganisation anses säkert representativ endast på sitt primära rekryteringsområde och inte över politikens fält rent allmänt. Denna reservation är nu bortglömd.

I övrigt är att märka, att det i sammanhanget dock viktigaste skälet för att låta intresseorganisationer delta i verkstyrelserna är av det slag, som jag här tidigare kallat administrativa effektivitets-hänsyn – det vill säga att representanterna tas med i det primära syftet att förstärka verkens erfarenhetsunderlag och kompetens. Sådana önskemål

må förvisso kunna beaktas. Men de hör inte hemma i en argumentering från det medborgerliga inflytandets synpunkt.

Westerståhl & Perssons bild av de svenska chefsämbetsmännens roll i sammanhanget är problemfri och enkel. Företrädarna för "verksamheten" framställs som de parlamentariska organens lojala verktyg. Men om verkscheferna i sitt arbete blott fungerar som den politiska överhöghetens förlängda arm, vore inte ett traditionellt, hierarkiskt enrådighetsstyre i så fall den mest lämpliga organisationsformen?

Nu är, som bekant, inte dagens svenska förvaltningsverklighet sådan, att alla beslut av politiskt brännbar natur fastställs på parlamentarisk nivå, så att verken och deras ämbetsmän endast har att syssla med administrativ tillämpning. Detta faktum är för övrigt även Westerståhl & Persson tydligt medvetna om. I ett annat sammanhang påpekar de, att den parlamentariska styrningen i regel är mycket oprecis, vilket medför att myndigheterna själva måste svara för en omfattande "målutfyllnad". Sålunda finner de att det oftast inte går att göra en enkel gränsdragning mellan politiska och administrativa beslut inom förvaltningen.¹² Med stöd i detta konstaterande kan de sedan bestämt avvisa kravet på personalrepresentation i styrelserna – det vore ju att ge de verksanställda ett från representativitetssynpunkt oberättigat inflytande.

I konsekvensens namn borde väl då även verkscheferna dömas ut. Så vitt jag förstår menar dock Westerståhl & Persson, att cheferna har en särställning i kraft därav att de i sin tjänsteutövning endast vägleds av "samhällsintresset". Huruvida detta goda ämbetsmannadrag enbart präglar de personer som nått allra högst upp i verkshierarkin torde förvisso kunna diskuteras. Men hur som helst med det. Tankegången faller ändå på den invändningen att det – på grund av den bristande parlamentariska styrningen – många gånger inte klart kan fastställas varthän det så kallade samhällsintresset pekar. Den nödiga politiska inpejlingen får då verksledningarna själva göra varmed vi åter är tillbaka i likställighetsfrågan.

Rimligtvis kan endast riksdagen och dess partier göra anspråk på att politiskt representera landets medborgare. Stora intressesammanslutningar, såsom löntagarorganisationerna, kan förvisso uppvisa imponerande medlemssiffror. Med stöd därav förmår de också ofta sätta en betydande kraft bakom sina ord. Men de kan ändå varken var för sig eller tillsammans anses representera mer än just sina medlemskårer, vilka ju inte in-

begriper befolkningen i dess helhet. Dessutom förekommer, som bekant, ofta dubbelt medlemskap på intresseorganisationsområdet.

Riksdagspartiernas ställning beräknas däremot inte efter deras respektive medlemsantal utan fastställs med utgångspunkt från de allmänna valen, där alla myndiga medborgare har en röst. Till detta kommer, att medborgarna i riksdagsvalen kan ta ställning till politikens inriktning över hela det samhällseliga fältet, medan man vid inträde i en intresseorganisation primärt ansluter sig till en verksamhet, som är betydligt mer begränsad till sitt omfång. Till följd härav kan många gånger folk från de mest skilda allmänpolitiska läger tillhöra samma intressesammanslutning.

Varför skulle ämbetsverkens styrelser sammansättas efter andra principer än de som i övrigt präglar vårt demokratiskt representativa statskick? Jo, säger Westerståhl & Persson, att låta partierna representeras även här vore att bryta mot den konstitutionellt grundade maktfördelningen mellan regering och riksdag, det vill säga mot principen att förvaltningen formellt skall stå under regeringens ledning.

Med denna invändning binder författarna samman två i sak skilda problemställningar, nämligen frågan om styrelsernas sammansättning respektive deras beslutskompetens. Frågan om styrelsernas kompetens avgörs, vill jag hävda, inte av deras sammansättning: Om en verksledning – med vilken sammansättning det vara månde – i dag börjar föra sin egen politik, kan regeringen på olika sätt gripa in och hindra företaget. Denna rätt att uppsätta ramarna för verksamheten skall givetvis kvarstå. Den nämnda parlamentariskt konstitutionella invändningen är med andra ord inte hållbar.

En sammansättning som avspeglar partiernas styrka i riksdagsvalen är följaktligen fullt möjlig formellt sett. Men är denna typ av politisk representation ändå den mest önskvärda? Men hänsyn till att verken sorterar under regeringen kunde man dock hävda, att endast det parti eller de partier som har regeringsmakten borde få besätta platserna i verkens styrelser. Det parlamentariska inslaget i vårt statskick skulle därmed ytterligare markeras.

Mot en sådan ordning kan emellertid invändas, att den i ljuset av den här uppställda demokratiska likställighetsprincipen ger en tämligen "sned" representation. Endast den del av befolkningen som står på regeringssidan ges ju härigenom ett ökat inflytande över förvaltningsmyndigheterna. Med en minoritetsregering skulle denna konsekvens bli

särskilt iögonenfallande. En tillämpning av denna representationsprincip skulle rimligtvis också föra med sig en ordning påminnande om det amerikanska spoil-systemet: När en regering avgår och ersätts av en ny skall även styrelseplatserna i ämbetsverken byta innehavare. I ett oklart parlamentariskt läge kan detta behöva ske flera gånger under samma mandatperiod, vilket med hänsyn till arbetsförhållandena inom verken inte torde framstå som lockande.

Såväl principiella som praktiska skäl talar sålunda mot ett arrangemang efter "parlamentaristiska" principer.¹³ Önskar vi en – i linje med den demokratiska likställighetens princip – rent politisk representation i ämbetsverkens styrelser, bör denna formas proportionellt efter partiernas mandatställning i riksdagen.¹⁴

Därmed går vi över till den andra här nämnda demokratiska argumentationslinjen, den pluralistiska. Enligt denna är det inte huvudsaken om den demokratiska processen erbjuder en strikt likställighet medborgarna emellan. Viktigare är att systemet präglas av öppenhet och mångfald: De enskilda människornas möjligheter till inflytande får inte inskränkas till att de blott får göra sin stämma hörd i samband med de allmänna valen, medan de däremellan står i det närmaste oförmedlade gentemot den myndighetsvärld som styr dem.¹⁵

I det pluralistiska perspektivet är det angeläget att skapa ett stort antal kanaler varigenom folket ges tillfälle att förmedla sina önskemål. Den enskilde skall i sina olika roller – som (exempelvis) hyresgäst, arbetstagare, bilägare, fritidsfiskare eller religiöst troende – ha möjlighet att få sina respektive intressen förmedlade uppåt i det politiska systemet. På så sätt blir, kan det hävdas, den demokratiska kulturen som helhet rikare och mer vital.

Denna allmänna ambition kan naturligtvis ta sig många skilda former. I vårt lands politiska kultur är det emellertid främst de stora, folkligt uppbyggda intressesammanslutningarna, som anses tjäna som den demokratiska mångfaldens instrument. När Nils Elvander i sitt arbete om de svenska intresseorganisationerna betecknar organisationernas växande samhällsinflytande som en fördjupning av vår demokrati, ansluter han sig sålunda till ett pluralistiskt betraktelsesätt.¹⁶

Återknyter vi så till den konkreta frågan om verkstyrelsernas sammansättning förefaller det dock rimligt, att i det pluralistiska perspektivet utesluta vissa intresseorganisationer. Som allmän princip

bör gälla, att de korporationer som skall ges representation har en internt klart demokratisk uppbyggnad.

I annat fall kan ju systemet utsättas för i princip samma kritik, som riktades mot den korporatism som bär Mussolinis signatur, nämligen att de i beslutande sammanhang deltagande organisationsföreträdarna blott har en fiktiv folklig förankring.¹⁷ Följaktligen begränsar vi kretsen av organisationer till folkrörelsemässigt uppbyggda sammanslutningar.

Men inte heller denna precisering är tillräcklig. Varje folkrörelseman kan naturligtvis inte utan hänsyn till sammanhangen i övrigt ses som en rättmätig folkets företrädare i pluralistisk mening. Frågan blir: Vilka folkrörelser – och var?

Enligt den alternativa inflytandeprincip vi här söker precisera blir inte alla samhällsmedlemmar representerade. Intressesammanslutningar företräder per definition partikulära grupper (och intressen). Vill vi erbjuda folket – i meningen medborgarna – ett utvidgat inflytande i förvaltningen, kan vi rimligtvis inte låta organisationerna stå som förmedlare.

Däremot förefaller det befogat att betrakta organisationerna, som språkrör för myndigheternas klienter. Men är inte klienterna de samma som medborgarna? Jo, om man ser till förvaltningen i dess helhet. Fokuserar vi däremot en myndighet i taget, finner vi många gånger (men inte alltid) att det är vissa grupper, som berörs mer av verksamheten än andra. Det är i detta senare perspektiv, som den pluralistiska inflytandeprincipen får aktualitet. Tanken är att de som särskilt berörs särskilt bör representeras.

Svårigheten ligger i att i varje enskilt fall kunna fastställa vilka dessa grupper är. Ordet "berörd" är tänjbart. Sträcker vi ut dess innebörd allt för generöst förflackas snart den grundläggande tanken. Kriteriet diskriminerar till slut inte alls, utan alla organisationer kan (i någon mening) ses som berörda av alla myndigheter.

En snäv tolkning är alltså av nöden. Tyvärr synes det emellertid inte vara möjligt att uppställa några riktigt knivskarpa kriterier. En viss skönsmässighet vidlåder med nödvändighet den korporativa representationsformen. Några allmänna riktlinjer för bedömningen av organisationernas "behörighet" torde dock kunna anges. För det första skall det för berörda verk finnas klart urskiljbara klientgrupper. Verksamheten får inte vara sådan, att den i princip drabbar alla i samhället lika. För det andra skall klientgruppen vara

stabil organiserad – och organiserad just kring de angelägenheter det gäller. Denna sista bestämmning är inte minst viktig. Ty begränsar vi oss inte till att definiera organisationerna blott efter deras primära intresseområde, blir behörighetsbegreppet just så elastiskt att det lätt förlorar sin mening. Vi måste alltså strängt bedöma varje folkrörelse med hänsyn till i vilken egenskap dess medlemmar låtit ansluta sig.

Sammanfattningsvis har vi i detta avsnitt sökt precisera de båda huvudskäl, som brukat anföras till förmån för lekmanssystemet: effektivitetsargumentet respektive demokratiargumentet. I det senare fallet urskiljde vi i sin tur två olika inflytandeprinciper, varav den ena pekar hän mot en partipolitiskt och den andra mot en folkrörelsemässigt grundad sammansättning. Med dessa bestämmningar gjorda torde vi vara rustade att ta steget över till att studera och utvärdera lekmanstyrelsernas faktiska sammansättning.

Hur är lekmanstyrelserna sammansatta?

Här skall ges en statistisk redovisning av verkstyrelsernas sammansättning vid 1976 års ingång. Den baserar sig på samtliga myndigheter som kunnat klassificeras som centrala ämbetsverk, vid den aktuella tidpunkten 79 stycken.¹⁸ Av dessa är 62 utrustade med en styrelse av lekmannatyp – se tablå 1.¹⁹

Det är sammansättningen av dessa 62 lekmanstyrelser, som i det följande närmare skall bestämmas. Det är emellertid inte antalet personer utan antalet styrelsestolar – totalt 481 stycken – som skall kategoriseras; som bekant kan ju en och samma person sitta i flera styrelser.²⁰

Mina undersökningsenheter är alltså de nämnda styrelseplatserna, vilka skall grupperas med hänsyn till innehavarens organisatoriska hemvist. Som övergripande indelningsgrund kommer jag därvid att använda följande tre kategorier:

1 *Ämbetsmän*. Här inräknas såväl ämbetsmän från det egna verket som från andra statliga förvaltningsmyndigheter.

2 *Politiker*. Hit räknas representanter för riksdagspartierna vilket ofta, men inte alltid, är riksdagsledamöter.

3 *Övriga*. Hit förs resten, vilket innebär att företrädarna för näringslivet och det fria organisationsväsendet samlas under denna rubrik.²¹

Tablå 1. Ämbetsverken ordnade efter departementsstillhörighet. Verk utan lekmanstyrelse (enrådighetsverk) utmärks med en stjärna.

Justitie:

Centralnämnden för fastighetsdata
 Datainspektionen
 Domstolsverket
 Kriminalvårdsstyrelsen
 Rikspolisstyrelsen
 * Riksåklagaren

Utrikes:

Styrelsen för internationell utveckling (SIDA)

Försvars:

Civilförsvarsstyrelsen
 Flygtekniska försöksanstalten
 * Fortifikationsförvaltningen
 * Försvarets civilförvaltning
 Försvarets forskningsanstalt (FOA)
 Försvarets materielverk
 * Försvarets radioanstalt
 * Försvarets rationaliseringsinstitut
 * Försvarets sjukvårdsstyrelse
 * Värnpliktsverket

Social:

Riksförsäkringsverket
 Socialstyrelsen
 Statens bakteriologiska laboratorium

Kommunikations:

Luftfartsverket
 Postverket
 Sjöfartsverket
 Statens geotekniska institut
 Statens järnvägar (SJ)
 * Statens meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)
 Statens trafiksäkerhetsverk
 Statens vägverk
 Statens väg- och trafikinstitut
 Televerket

Finans:

Bankinspektionen
 * Byggnadsstyrelsen
 * Försäkringsinspektionen
 * Kammarkollegium

* Konjunkturinstitutet
 * Myntverket
 Riksrevisionsverket
 Riksskatteverket
 Statens avtalsverk
 Statens förhandlingsnämnd
 Statens personalnämnd
 Statens personalpensionsverk
 Statens personalutbildningsnämnd
 Statistiska Centralbyrån (SCB)
 Statskontoret
 * Tullverket

Utbildnings:

Riksantikvarieämbetet
 * Riksarkivet
 Skolöverstyrelsen (SÖ)
 Universitetskanslerämbetet (UKÄ)
 Utrustningsnämnden för universitet och högskolor

Jordbruks:

Fiskeristyrelsen
 Lantbruksstyrelsen
 Skogsstyrelsen
 Statens jordbruksnämnd
 Statens livsmedelsverk
 Statens naturvårdsverk

Handels:

Kommerskollegium
 * Konsumentombudsmannen
 Konsumentverket
 * Näringsfrihetsombudsmannen
 Patent- och registreringsverket
 Statens pris- och kartellnämnd
 Överstyrelsen för ekonomiskt försvar

Arbetsmarknads:

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS)
 Arbetarskyddsstyrelsen
 Statens invandrarverk

Bostads:

Bostadsstyrelsen
 Statens lantmäteriverk
 Statens planverk

Industri:

Domänverket
Förenade fabriksverken
Statens industriverk
Statens provningsanstalt
Statens skeppsprovninganstalt
Statens vattenfallsverk
Styrelsen för teknisk utveckling (STU)
Sveriges geologiska undersökningar

Kommun:

Statens brandnämnd

Vi inleder undersökningen med att fastställa de tre huvudgruppernas respektive andel av det totala antalet styrelseposter. Detta visas i tablå 2. Ämbetsmännen besätter som synes det största antalet platser och politikerna det klart minsta. Nämnas kan i övrigt att 450 stycken innehåsa av män och 31 (6,4 procent) av kvinnor.

Tablå 2. De tre huvudgruppernas andel av det totala antalet styrelseplatser.

	Antal platser	Procentuell andel
Ämbetsmän	199	41,4
Politiker	111	23,1
Övriga	171	35,5
	481	100

Låt oss därmed titta närmare på hur de tre grupperna var för sig är sammansatta. Vi börjar med ämbetsmännen, vilkas interna fördelning presenteras i tablå 3. Som framgår svarar de som har sin hemvist i respektive verk för den relativt största andelen; dock är ämbetsmännen från andra förvaltningsmyndigheter tillsammans klart flera. Ja, sett i relation till det totala antalet styrelseplatser (de 481) har de "egna" ämbetsmännen rent av en tämligen svag ställning.

Som regel deltar endast en ämbetsman från verket – verkschefen – i styrelsen; mer sällan ingår även dennes ställföreträdare. Två verkligt avvikande fall kan dock nämnas: bankinspektionen samt utrustningsnämnden för universitet och högskolor, där (det gäller båda) samtliga ledamöter utom en har sin anställning inom myndigheten.

Tablå 3. Ämbetsmännen

	Antal platser
Från egna verk	80
Från andra verk	58
Från universitet och högskolor	22
Från departementen	20
Från andra förv. -myndigheter	19
	199

Bland de externa ämbetsmännen är de som kommer från andra verk den största gruppen. Deras närvaro torde främst vara motiverad av samordningsskäl. Den myndighet vars styrelse inrymmer flest ämbetsmän från andra verk är avtalsverket, vilket är väl förståeligt med tanke på att de beslut som här fattas i allra högsta grad återverkar på övriga myndigheter.

Från konstitutionell synpunkt särskilt intressant att studera är de departementsanställda ämbetsmännens närvaro. Enligt gammal svensk förvaltningstradition skall det, som bekant, råda en klar tudelning mellan departement och ämbetsverk. Varje verk skall i princip vara självständigt i handläggningen av ärendena inom sitt myndighetsområde. Styrningen ovanifrån skall endast förmedlas via generellt formulerade direktiv – däremot får regeringen inte blanda sig i behandlingen av ett enskilt ärende. Att sätta in folk från departementen i verkens ledning kan sålunda ses som ett avsteg från principen om ämbetsverkens självständighet.

Departementens inblandning är dock, som framgår av tablå 3, inte särskilt omfattande. Endast 20 platser – eller cirka 4 procent av det totala antalet – är besatta av personer med hemvist i departementen. Av de verk som berörs, 14 till antalet, sorterar flertalet under finansdepartementet. Som regel ingår dessa regeringsorganens förbindelsemän som enstaka ledamöter i styrelserna. Klart avvikande härvidlag är dock statens förhandlingsnämnd, som har till uppgift att sköta vissa av statens ekonomiska förhandlingar med kommunerna. Där är nämligen samtliga ledamöter vid sidan av överdirektören departementsföreträdare. I detta enda fall synes man – med hänsyn till styrelsens sammansättning – kunna tala om ett närmast fullständigt avsteg från den traditionella autonomiprincipen.

Vidare ingår även en del personer från univer-

siteten och högskolorna i styrelserna. Dessa är så gott som genomgående professorer och har – kan man nog generellt anta – fått sina platser på grund av speciella sakkunskapsmeriter. Slutligen upptas i tablån också en grupp företrädare för "andra förvaltningsmyndigheter". Hit räknas ämbetsmän från domstolsväsendet, försvarsmakten, länsstyrelserna samt vissa statliga nämnder, som inte har ämbetsverks rang.

Så över till politikerna – den krets som, enligt vår inledande principiella prövning av saken, bäst skulle kunna uppfylla kravet på politisk representation. Gruppen svarar som vi redan sett för en relativt liten del av den totala populationen. Hur ser då dess interna fördelning ut? Ger den en god proportionell bild av partiernas respektive styrka i riksdagen (och därmed av deras ställning i valmanskåren)? Eller råder snarast ett slags "parlamentaristisk" ordning, så att det huvudsakligen är regeringssidan som representeras?

Redan vid en hastig blick på statistiken i tablå 4 finner vi, att fördelningen närmast ansluter till den förstnämnda (och här tidigare förordade) proportionella modellen. Den borgerliga oppositionen har som synes erbjudits en mycket betydande representation i verkens styrelser.

Hur stor är å andra sidan avvikelserna från en renodlat proportionell fördelning? Som grund för bedömningen tar vi den aktuella mandatställningen i riksdagen, beräknad i procent: VPK: 5,4, S: 44,6, F: 9,7, C: 25,7 och M: 14,6.

Tablå 4. Politikerna

	Antalet platser	Procentuell andel
Vänsterpartiet kommunisterna	-	-
Socialdemokratiska partiet	58	52,3
Folkpartiet	16	14,4
Centerpartiet	23	20,7
Moderata samlingspartiet	14	12,6

Nu är det givetvis inte rimligt att kräva en exakt korrespondens mellan partiernas styrka på respektive arena. Ämbetsverkens styrelser nybesätts nämligen inte i takt med riksdagsvalen. En viss eftersläpande "felfördelning" blir därmed ofrånkomlig.

Men denna tekniska komplikation kan självfallet inte förklara all avvikelse från den aktuella mandatfördelningen i riksdagen. Framför allt fäster man sig vid att ett parti, VPK, ju helt saknar ombud i verkens styrelser samt att socialdemokraterna å andra sidan är tydligt överrepresenterade.

Sammansättningen av gruppen politiker kan i dess helhet inte anses ge en fullt tillfredsställande, representativ bild av partiernas styrka som den kommit till uttryck via den allmänna rösträtten. Det fördelningen bäst kan sägas avspegla är snarast den rådande balansen mellan de två traditionella parlamentariska blocken. Dock skall vi hålla i minnet, att de båda motstående riksdagskoalitionerna under denna period var mandatmässigt helt jämspelade. Det "socialistiska" blocket är således relativt sett något överrepresenterat i förvaltningsmyndigheternas styrelser.

Som bilaga I visar är politikerna i övertikt i nio verksstyrelser. Av dessa befinner sig lantmäteriverket, rikspolisstyrelsen och statens brandnämnd närmast det politiskt representativa idealet. Jämte den obligatoriske verkschefen – i rikspolisstyrelsen också ställföreträdaren – utgörs styrelserna här enbart av partiföreträdare, lika många för vardera blocket.²²

Inom den tredje huvudkategorin – här kallad "övriga" – samlas de företrädare man allmänt syftar på vid tal om lekmanstyrelsernas korporativa inslag. Som framgått av tablå 1 besätter denna grupp styvt en tredjedel av det totala antalet platser. Vilken verklighet döljer sig då bakom dessa allmänt hållna termer och sifferangivelser? Vilka är det egentligen som representeras?

Svaret ges i tablå 5. Två jämstora grupperingar är som synes helt dominerande: företrädarna för respektive de fackliga organisationerna och näringslivet. Den enskilt högsta noteringen finner vi för kretsen näringslivet – övrigt. Där sammanförs såväl folk från olika näringslivssammanslutningar – typ industriförbundet, grossistförbundet och SHIO – som en rad högre chefer för enskilda privata företag. Att jag valt denna något grova kategorisering beror på, att personerna här i flera fall inte entydigt kan bindas vid en speciell organisation utan snarast är med som företrädare för ett mer allmänt industri – eller näringslivsintresse.

Tablå 5. Gruppen övriga

	Antal platser	
LO	36	Fackl. organisationer 63
TCO	19	
SACO/SR	8	
LRF	7	
Sv. Fiskares riksförbund	5	Näringslivet: 68
Statligt/kommunalt näringsliv	16	
SAF	10	
Privata näringslivet-övrigt	42	
KF	11	
Kommunförbundet	5	
Landstingsförbundet	4	
Folksam	1	
Hyresgästernas riksförbund	1	
Riksbyggen	1	
Sv. Folkhögskoleelevers förbund	1	
Sv. Fritidsfiskares förbund	1	
Sv. Förenade studentkårer	1	
Sv. Patentombudsförbundet	1	
(Organisationen upphört)	1	

171

Icke förvånande ingår flertalet av denna grupps platser i myndigheter underordnade industri- och handelsdepartementen. Representationen är dock genomgående tämligen utspridd; i inget fall har dessa företrädare en dominerande ställning. Det sagda gäller för övrigt också om vi för varje styrelse sammanräknar samtliga de tre i tabellen upptagna näringslivskategorierna. Närmast ett undantag härvidlag kommer domänverket, där det i styrelsen vid sidan av två ämbetsmän och en fackföreningsman (LO) ingår tre prominenta företrädare för den statliga företagsamheten.

De fackliga organisationernas representation är i allmänhet inte heller särskilt koncentrerad. Starkast är deras sammanlagda ställning i AMS och personalpensionsverket, där de innehar 6 av 13 respektive 3 av 6 styrelseplatser. Som helhet har löntagarblocket det numerärt bästa inflytandet inom arbetsmarknadssektorn (undantagandes invandrarverket), i de tre personalnämnderna under finansdepartementet samt – något mindre självklart – i SÖ och UKÅ. I de båda sistnämnda liksom i verken på arbetsmarknadssektorn har för övrigt, i balansens namn, även SAF beretts plats.

Den med styrelsestolar mest välförsedda fackliga organisationen är LO, som ensam besätter 36

stycken. Påfallande är också att landsorganisationen, som primärt är en arbetsmarknadsorganisation, har företrädare utplacerade på så många och skilda områden. Folk hemmahörande inom LO återfinns i totalt 30 verksstyrelser tillhörande samtliga departementsområden utom försvars- och kommundepartementets. Bilden av landsorganisationen som Sveriges i särklass mest breda och inflytelserika enskilda intressesammanslutning bestyrks alltså i denna undersökning.²³ Näst i rang härvidlag – men på behörigt avstånd – kommer TCO.

En icke obetydlig representation har, som den aktuella tablan visar, även KF, LRF och yrkesfiskarna. Kooperativa förbundets representation gäller i första hand verk sorterande under handels- och jordbruksdepartementen, medan de båda senare organisationerna naturligt nog har sina starka fästen just på jordbruksdepartementets område. Särskilt intressant är här fiskeristyreliens sammansättning. Av styrelsens 7 platser besätts 4 (alltså flertalet) av yrkesfiskare, en av fritidsfiskare samt de båda resterande av KF och verkschefen. Med detta framstår nämnda verk som den i särklass mest koroporativt präglade myndigheten. Nämnas bör dock att sammansättningen senare –

från och med den 1 juli 1976 – kommit att ändras till yrkesfiskarnas nackdel: två av deras platser är nu vikta för politiker.²⁴

Mer än blott enstaka representation har slutligen också de båda kommunala rikssammanslutningarna. Starkast är deras sammanlagda ställning i socialstyrelsen där de innehar 4 (2 vardera) av 9 platser. Detta synes också vara ett typexempel på en representation syftande till vertikal förankring: merparten av den verksamhet som socialstyrelsen centralt ansvarar för has ju om hand av landstingen och kommunerna.

Hur stor del av styrelseplatserna är då å andra sidan förbehållna personer med folkrörelseanknytning? För att kunna besvara den frågan måste vi först begreppsligt bestämma det inte alltid särskilt klara men vanligtvis mycket positivt laddade uttrycket folkrörelse.

Följande definition kommer att tillämpas: en folkrörelse har ett i grunden frivilligt, individuellt medlemskap och styrs enligt principen ”en man – en röst”. Vidare bör medlemsanslutningen vara av någorlunda betydenhet – gränsen sätts dock i detta sammanhang medvetet lågt, till 20 000 medlemmar.²⁵

Enligt dessa kriterier kan 7 av organisationerna i tablå 5 klassificeras som folkrörelser. Dessa är LO, TCO, SACO/SR, LRF, KF samt hyresgästernas och fritidsfiskarnas sammanslutningar. Tillsammans innehar dessa organisationer 83 styrelseplatser. Ungefär hälften (48,5 procent) av huvudgruppen övriga representation tillfaller alltså korporationer av folkrörelsetyp. Av det totala antalet platser i de 62 lekmanastyrelserna har emellertid dessa organisationer endast 17 procent. Som helhet är sålunda folkrörelseinslaget inte särskilt stort.

Vill vi vidare göra en utvärdering från demokratiskt pluralistisk synpunkt måste vi – enligt vår tidigare gjorda specificering – också söka fastställa huruvida folkrörelseföreträdarna verkligen deltar i sammanhang där de kan anses behöriga. Detta är nu en ganska besvärlig sak att avgöra. Dels är ju berörda myndigheters verksamhet ibland rätt vid och föga homogen, varför det kan bli svårt att enkelt och entydigt bestämma, vilka typer av frågor som där behandlas. Dels är det naturligtvis inte heller så lätt alla gånger att ringa in de fält där respektive organisation kan anses ha sin primära förankring.

I åtskilliga fall synes dock representationen vara helt oproblematiske. Jag syftar på sådant som KF:s närvaro i konsumentverket, LRF:s i lantbruks-

styrelsen och hyresgästernas i planverket. Störst blir å andra sidan svårigheterna, då vi skall ta ställning till den mer vidlyftiga representation, som i synnerhet de stora löntagarorganisationerna är involverade i.

Att dessa sammanslutningar i det pluralistiska perspektivet bör vara företrädare i myndigheter, som handlägger allmänna arbetsmarknads- och personalfrågor, synes helt klart. Men vidare då: är den representation de därutöver getts per definition oacceptabel? Inte självklart. I flera fall förhåller det sig nämligen så, att det är personer från berörda delförbund som ingår i verksstyrelserna. Så sitter exempelvis förbundssekreteraren i Byggnads i bostadsstyrelsen, ordföranden i Skogs i domänverket, förbundssekreteraren i Livsmedels i livsmedelsverket och lantarbetarnas ordförande i lantbruksstyrelsen. Dessa personer kan – om vi ser dem som ombud för respektive förbund – knappast anses obehöriga.

Men det finns också förhållanden där behörigheten från pluralistisk utgångspunkt starkt torde kunna ifrågasättas. Jag syftar på sådana exempel som att LO, TCO och KF (samt en näringslivsman) är representerade i SIDA, att LO (och SAF) ingår i kriminalvårdsstyrelsen, att LO, TCO, KF och LRF (samt en näringslivsman) representeras i riksskatteverket samt att LO och TCO (liksom två för näringslivet) är med i kommerskollegium.

Varför kan då denna representation sättas i fråga? Den inom parentes nämnda näringslivsrepresentationen diskvalificeras redan av kravet på folkrörelsemässig uppbyggnad. Men detta drabbar ju exempelvis inte LO och TCO. Dessa organisationer har dessutom ofta synpunkter på den typ av frågor det här gäller – u-landsbiståndet, fängvården, skatteuppbördssystemet samt rikets handel. Ja, rent av kan de uppvisa egna program på vissa av dessa områden. Men detta får inte bilda utgångspunkten för vår bedömning. Följde vi den logiken skulle ju varje handa förening, som visar fram ett program eller liknande för en sektor, kunna kräva att bli representerad i de verk som där är aktuella.

Låt oss hålla fast vid de två mer snäva kriterier, som här inledningsvis föreslogs. Tillämpar vi det första blir slutsatsen i fråga om de här nämnda myndigheterna, att varken SIDA, riksskatteverket eller kommerskollegium kan sägas ha några klart urskiljbara klientgrupper bland befolkningen. Deras verksamhet berör i princip alla lika mycket.

Annorlunda förhåller det sig med kriminalvårdsverket. Här finns utan tvekan en klar klientgrupp: fångarna. I myndighetens styrelse satt, för folkrörelsekreten, en representant för LO. Företräder denne klienterna? Självfallet inte.

LO och andra fackliga korporationer sammansluter folk i deras egenskap av löntagare. Enligt den pluralistiska representationsprincip, som här föreslagits, bör sålunda dessa organisationer ges säte och stämma endast i de myndigheter, där respektive löntagargrupper direkt berörs som klienter. Detta gäller inte för något av de fyra här diskuterade ämbetsverken. Däremot kan representationen måhända vara motiverad därav, att man inom myndigheterna i fråga har behov av det slags sakkunskap eller strategiska förankring, som dessa folkrörelseföreträdare tillhandahåller. Men då åberopas inte längre inflytandeskäl utan förvaltningsmässiga effektivitetsargument.

*

En klar slutsats kan till att börja med dras från denna undersökning. De grupper vilkas närvaro redan per definition endast kan motiveras av administrativa effektivitetsskäl – ämbetsmännen samt de "övriga", icke folkrörelseanknutna – har som helhet en klart dominerande ställning i verkens styrelser. 287 styrelseplatser, det vill säga 60 procent, innehas av personer med nämnda bakgrund.

Av resterande platser besätts 23 procent av partipolitiker och 17 procent av personer hemmahörande inom folkrörelsekreten. Som vi funnit uppfyller politikergruppens interna sammansättning inte fullt kravet på representativitet beräknad efter partiernas mandatmässiga ställning i riksdagen. Och vad beträffar folkrörelseandelen kunde representationen i vissa fall inte anses berättigad från pluralistisk synpunkt.

Att påstå att lekmanstyret medfört en väsentlig demokratisering av förvaltningsorganen kan sålunda – oberoende av vilken av de två demokratiprinciper vi anlägger – inte sägas vara en rimlig samlande bedömning av verksstyrelsernas sammansättning vid 1976 års ingång.

Noter

¹ För en mer utförlig skildring av de allmänna utvecklingsdrag, som här skisseras se Björn Molin: Lennart Månsson & Lars Strömberg: *Öffentlig förvaltning* (Stockholm: Bonniers, 1975) s. 29 ff.

- ² Molin, Månsson & Strömberg, s. 96 ff.; Gunnar Hechscher: *Svensk statsförvaltning i arbete* (Stockholm: SNS, 1952), s. 104; Pierre Vinde & Gunnar Petri: *Hur Sverige styres* (Stockholm: Prisma, 1975) s. 84 ff.; Staffan Rylander: "Om demokrati i statsförvaltningen", *Idéer och ideologier*. Utgiven av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 1969, s. 21 ff., samt "Ur Medborgarrepresentationen i den statliga länsförvaltningen", *Byråkrati och demokrati*. Utgiven av Lennart Lundquist & Harry Pettersson (Lund: Studentlitteratur, 1971, s. 56 f, samt Hans Meijer & Daniel Tarschys: "Personalinflytande i statsförvaltningen – några statsvetenskapliga synpunkter", *Medbestämmande i Statsförvaltningen – DEFF:s slutrapport, Ds F: 1976:9*.
- ³ Se *SOU 1961:21*, s. 51 och 58 samt Rylander, s. 30.
- ⁴ Jörgen Westerståhl & Mårten Persson: *Demokrati och intresserepresentation* (Motala: Liber, 1975).
- ⁵ Jämför Jan Rydén: "Personligt initiativ inom den offentliga förvaltningen", *Ekonomisk Revy* 1965, s. 358 f. samt Rylander, s. 25.
- ⁶ Westerståhl & Persson, s. 9 ff.
- ⁷ *Ibid.*, s. 19.
- ⁸ Westerståhl & Persson, s. 80.
- ⁹ Westerståhl & Persson, s. 81. Jämför även den mer tillämpade diskussionen på s. 103 ff.
- ¹⁰ *Ibid.*, s. 72 och 103.
- ¹¹ *Ibid.*, s. 82.
- ¹² Westerståhl & Persson, s. 73 f. Se även Vinde & Petri, s. 85 samt Rylander, s. 42.
- ¹³ Vill man konsekvent driva den "parlamentaristiska" linjen på förvaltningsområdet, förefaller en övergång till ministerstyre snarast vara den mest naturliga lösningen. Därmed bryts verkens formella automi – de inordnas direkt under regeringskansliets ledning. I denna uppsats diskuteras dock, som framgått, endast sådana förslag som rymmes inom den rådande kompetensordningens ramar.
- ¹⁴ Jämför Ingemar Lindblad: "Lekmannastyrelser för statliga verk", *Tiden* 1961, s. 309 ff.
- ¹⁵ Se Rylander, s. 32 f. och 39 samt Nils Herlitz: *Nordisk offentlig rätt III. Regeringsmakt och förvaltningsorganisation* (Stockholm: Norstedts, 1963), s. 113 f. och 149 ff. samt Lennart Forsebäck: *Svensk arbetsmarknad* (Stockholm: Prisma, 1976), s. 118 ff. och 158 f.
- ¹⁶ Nils Elvander: *Intresseorganisationerna i dagens Sverige* (Lund: CWK Gleerup, 1969), s. 290 ff.
- ¹⁷ Jämför Olof Ruin: "Participating Democracy and Corporatism: The Case of Sweden", *Scandinavian Political Studies* vol. 9/74, s. 171 ff. Samt de debattinlägg Nils Elvander samlat i skriften *Demokrati och socialism* (Stockholm: Rabén & Sjögren, 1975), s. 181 ff.
- ¹⁸ Som primär källa har jag använt *Statskalendern 1976*. Då denna skrift på vissa punkter inte varit helt uttömmande har kompletterande uppgifter måst inhämtas dels genom telefonintervjuer (med personer i verksledningen eller direkt med enskilda ledamöter), dels via berörda organisationers verksamhetsberättelser (eller liknande internt organisationsmaterial).
- ¹⁹ Klassifikationen grundar sig på följande kriterier: a) Myndigheten skall vara direkt underställd regeringen. b) Myndigheten skall i sin verksamhet omfatta hela riket.

- c) Myndigheten skall vara av permanent karaktär.
- d) Myndighetens chef skall vara lägst överdirektör eller motsvarande (F 27).
- e) Myndigheten skall ha minst 15 anställda.
- f) Domstolar medräknas ej.
- g) Militära befälsmyndigheter medräknas ej.
- 20 Som styrelse räknas även plenum i så kallad nämnd, exempelvis statens personalnämnd. Jämför styrelserepresentationsutredningen: *SOU 1973:28*, s. 18. Nämnas bör också att jag endast medräknat fullvärdiga styrelseposter. Ledamöter som endast deltar i vissa ärenden – som personalrepresentanterna – omfattas alltså inte av statistiken.
- 21 Kriteriet är i vilken av dessa tre egenskaper man sitter med i berörd styrelse. Detta har som regel enkelt kunnat fastställas på sätt som framgår av not 17. I två typer av fall har dock klassificerings- och gränsdragningsproblem uppstått. Å ena sidan har det gällt vart en viss grupp skall föras; det gäller kommunal- och landstingspolitiker. Skall dessa sägas företräda sina partier eller kommun- respektive landstingsförbundet? Här har jag gått så till väga, att personer förs till det senare lägret i den mån de upptas som representanter i de båda nämnda organisationernas verksamhetsberättelser – om inte (vilket gäller flertalet) förs de på respektive partis konto. Ett annat liknande problem har varit, att vissa personer har kunnat sägas höra hemma i mer än en kategori. Vanligen har det i detta fall gällt personer, som både har parti- och organisationsuppdrag (ex fackliga). Jag har här följt samma princip som ovan: Om en organisation i sin verksamhetsberättelse upptar en dylik person som sin representant i en verksstyrelse, förs denne till gruppen övriga. I några organisationers verksamhetsberättelser saknas dock helt uppgifter rörande representation. Jag har då via organisationens kansli sökt utnyttja eventuella interna förteckningar på området. Har inte heller sådana funnits, har jag måst lita till de aktuella personernas egen uppfattning (genom telefonsamtal) om vad han/hon i första hand representerar i berörd verksstyrelse. Har vederbörande inte kunnat nås – det gäller blott några enstaka personer – har verkschefen eller styrelsens sekreterare tillfrågats härom.
- 22 Fördelningen är närmare bestämt denna:

	Ämbetsmän från verket	Politiker			
		S	F	C	M
Lantmäteriverket	1	3	2	1	
Rikspolisstyrelsen	2	3	1	1	1
Statens brandnämnd	1	2	1	1	

23 Jämför Elvander 1969, s. 292.

24 Proposition 1976/77-130.

25 För delvis annorlunda – och i mitt tycke icke helt klarläggande – folkrörelsedefinitioner se Sven Lundkvist: *Politik, nykterhet och reformer* (Uppsala: Almqvist & Wicksell, 1974), s. 14 samt Hilding Johansson: *Folkrörelserna* (Örebro: Tiden, 1954) s. 10 ff.

Bilaga 1. Verken uppdelade med hänsyn till styrelsens sammansättning

I	<i>Ingen styrelse</i>		III	<i>Politiker i majoritet</i>	
	Försvarets civilförvaltning	Försvars		Rikspolisstyrelsen	Justitie
	Försvarets sjukvårdsstyrelse	Försvars		Civilförsvarsstyrelsen	Försvars
	Fortifikationsförvaltningen	Försvars		Trafiksäkerhetsverket	Kommunikation
	Försvarets rationaliseringsinstitut	Försvars		Sjöfartsverket	Kommunikation
	Värnpliktsverket	Försvars		Invandrarverket	Arbetsmarknad
	SMHI	Kommunikation		Bostadsstyrelsen	Bostad
	Byggnadsstyrelsen	Finans		Planverket	Bostad
	Försäkringsinspektionen	Finans		Lantmäteriverket	Bostad
	Kammarkollegium	Finans		Statens brandnämnd	Kommun
	Konjunkturinstitutet	Finans	IV	<i>Övriga i majoritet</i>	
	Myntverket	Finans		Universitetskanslers- ämbetet	Utbildning
	Tullverket	Finans		Skolöverstyrelsen	Utbildning
	Riksarkivet	Utbildning		Fiskeristyrelsen	Jordbruk
	Riksåklagaren	Justitie		Livsmedelsverket	Jordbruk
	Konsumentombudsmannen	Handels		Statens jordbruksnämnd	Jordbruk
	Näringsfrihetsombudsmannen	Handels		Konsumentverket	Handels
				Statens pris- och kartellnämnd	Handels
				Överstyrelsen för ekon. försvar	Handels
II	<i>Ämbetsmän i majoritet</i>			Arbetsmarknadsstyrelsen	Arbetsmarknad
	Centralnämnden för fastighetsdata	Justitie		Arbetsarkivstyrelsen	Arbetsmarknad
	Försvarets forsknings- anstalt	Försvars		Domänverket	Industri
	Försvarets rationa- liseringsinstitut	Försvars	V	<i>Ingen grupp i majoritet</i>	
	Flygtekniska försöks- anstalten	Försvars		Datainspektionen	Justitie
	Statens bakteriologiska laboratorium	Social		Domstolsverket	Justitie
	Statens geotekniska institut	Kommunikation		Kriminalvårdsstyrelsen	Justitie
	Statens väg- och trafikinstitut	Kommunikation		SIDA	Utrikes
	Bankinspektionen	Finans		Försvarets materielverk	Försvars
	Statens avtalsverk	Finans		Riksförsäkringsverket	Social
	Statens förhandlingsnämnd	Finans		Socialstyrelsen	Social
	Statens personalnämnd	Finans		Luftfartsverket	Kommunikation
	Statens personal- pensionsnämnd	Finans		Postverket	Kommunikation
	Statens personal- utbildningsnämnd	Finans		Statens järnvägar	Kommunikation
	Statskontoret	Finans		Statens vägverk	Kommunikation
	Utrustningsnämnden för univ. och högskolor	Utbildning		Televerket	Kommunikation
	Patent- och registrerings- verket	Handels		Riksrevisionsverket	Finans
	Styrelsen för teknisk utveckling	Industri		Riksskatteverket	Finans
	Statens skeppsprovsnings- anstalt	Industri		Statistiska centralbyrån	Finans
				Lantbruksstyrelsen	Jordbruk
				Naturvårdsverket	Jordbruk
				Skogsstyrelsen	Jordbruk
				Kommerskollegium	Handels
				Riksantikvarieämbetet	Utbildning
				Förenade fabriksverken	Industri
				Statens industriverk	Industri
				Statens provningsanstalt	Industri
				Sveriges geologiska undersökningar	Industri
				Vattenfallsverket	Industri

Översikter och meddelanden

Voteringsanalysens möjligheter och begränsningar. . . helt opreciserade synpunkter från Pedersen

Mogens N. Pedersen är i *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1977 nr 4 missnöjd, mycket missnöjd, med den anakronistiska debatt som redaktören "nok selvforskyldt", har släppt fram. För egen del tror jag att debatter på flera plan, även "anakronistiska debatter från behavioralismens första år", är nödvändiga om vi skall kunna bringa tillsammans den spekulerande, teoretiserande forskningen med den mera tekniskt och empiriskt orienterande. Jag är t. o. m. av den uppfattningen, att en sådan debatt är mer värdefull än försök till debatt baserad på den av Pedersen förordade analysetekniken som transformerar genererade mål för adfärdsrättsliga eller holdingsrättsliga "afstande" mellem individer eller kollektiver til korrelationsmatricer, der kan fungere som grundlag for multidimensional analyse (jfr Pedersen s. 262).

För att övergå till Pedersens synpunkter på Ingemar Glans' och min artikel så skriver Pedersen (s. 262): "Af præcis samme grund er Bjurulf & Glans' mindre givende: Ved at bruge en angribelig udvælgelse af data, men først og fremmest ved at bruge uhensigtsmæssige analyseteknikker." Detta är allvarliga anmärkningar. Hur motiverar då Pedersen dem? På s. 260 finner vi beträffande *urvalet*: "I betragtning af den meget uigennemtsigtige udvælgelse af afstemninger, der er foretaget, er dette en fundamental mangel." Eftersom Pedersen inte har några (!) andra synpunkter på urvalet i form av konkret kritik eller konkreta förslag svävar vi i okunighet om huruvida Pedersen ej har förstått hur urvalet skett (uigennemtsigtige) eller om han har vägande anmärkningar mot urvalet (angribelig). Frånvaron av konkretisering tyder på att den första tolkningen är den rätta.

För dem som inte har sysslat med norskt parlamentariskt material kan kanske vår skrivning på s. 233 f (*Statsvetenskaplig Tidskrift*, 1976, häfte 3, pp. 231-253) verka oklar. Vi har emellertid analyserat *samliga* slut-

voteringar i Odels- eller Stortinget, där rösträkning företagits, som inte varit enhälliga (inga röster mot) eller av formell karaktär. För de voteringar där endast fyra eller färre representanter röstat mot Stortings-/Odelsstingsmajoriteten har i princip endast samvoteringen mellan *partierna* analyserats. Vi ansåg detta vara självklara begränsningar och emotser med intresse *konkret* kritik.

Pedersens andra anmärkning i citatet ovan var att vi skulle ha använt "uhensigtsmæssige analyseteknikker". I polemik med Sten Sparre Nilson skriver Pedersen (s. 261): "I betragtning af . . . , skulle man tro, at Sten Sparre Nilson ville koncentrere sin kritiske drøftelse af afhandlingen om forfatternes *konkrete* brug af velkendte analyseteknikker." Det hade varit värdefullt om Pedersen följt sin egen uppmaning. I själva verket är Pedersens kritik av *så* generell karaktär att termerna likhetsindex, vinstindex, metoden med parvis samvotering samt ensammått överhuvudtaget inte förekommer i Pedersens framställning, långt mindre någon kritik dröftelse af afhandlingens *konkrete* brug av dessa "velkendte" analysetekniker. Detta är lite förbryllande, eftersom Pedersen anser att: "Man kan konstatere, at de gennem anvendelse af flere sådanne teknikker får afdækket forskellige aspekter af det eksisterende adfærdsmønster" (s. 260). Vad gäller *denna* kritik finns emellertid trots allt, en konkret generell kritik nämligen att våra analyser "fortrinsvis (er) henlagt til det individuelle plan" (s. 260). Detta leder enligt Pedersen till att framstillingen let bliver uigennemtsigtig, eftersom objektheden, – den enhed hvis adfærd ønskes forstået – og subjektheden, – den enhed, der iagttages og underkastes måling – er forskellige (s. 260). Våra analyser avsåg partiernas sammanhållning och samvotering i skilda typer av frågor. Hur man skall kunna analysera ett partis sammanhållning utan att basera detta på analyser på individplanet är för mig obegripligt. Beträffande samvoteringsmönstret kan man naturligtvis genomföra en analys, där man betraktar partierna som kollektiva enheter. Vi betraktade

emellertid detta som en alltför grov analysteknik användbar endast i form av ensamått (s. 246 ff). Enligt min uppfattning krävs ett genomgående sammanhållningsindex på *minst* 90 helst 95 för att man skall kunna betrakta partierna som kollektiva enheter. Detta var inte fallet i vårt norska material.

I samband med den generella kritiken av analysteknikerna säger Pedersen vidare (s. 260): "Flere af teknikerna frembringer afbindinger, som er vanskelige at tolke på entydig vis." Detta är riktigt men detta problem löser man definitivt inte med multidimensionell skalning eller faktoranalytisk teknik.

Jag har varit lite förbryllad över Pedersens läsning till partinivån och multidimensionell skalningsteknik. Efter att tillsammans med Ingemar Glans ha påbörjat en analys av danskt parlamentariskt voteringsmaterial tror jag emellertid, att jag har funnit förklaringen till Pedersens inställning. På *danskt* parlamentariskt material förefaller graden av samvotering mellan partier, baserat på antagandet om kollektiva enheter och multidimensionella skalningstekniker vara de lämpligaste. Ingemar Glans och jag räknar med att få anledning återkomma i *Statsvetenskaplig Tidskrift* under 1978-79 med en artikel om voteringsmönstren i det danska parlamentet 1972-76.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera, att Sten Sparre Nilson är konkret i sin kritik samt skissar några drag i en intressant kompletterande analys. Mogens N. Pedersen däremot är extremt svepande i sina formuleringar, destruktiv, sällan konstruktiv. Vi har blivit informerade om att vårt voteringsmaterial är uigenomsigtigt/angripeligt, våra analystekniker är uhensigtsmessige/velkendte samt vår teoretiska integration är mangelfuld. *På vilket sätt* har Pedersen inte funnit anledning att informera oss om.

Bo Bjurulf

Et forunderlig innlegg om metode

Mogens N. Pedersen har i *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1977 nr. 4 tatt opp hva han med rette betegner som et vesentlig problem, spørsmålet om forskjell eller likhet mellom de politiske holdninger i et parlament og i en velgermasse; særlig drøfter han det mer spesielle spørsmål som er angitt i titeln paa hans innlegg: "Om voteringsanalysens muligheder og begrænsninger".

Jeg maa erklære meg helt enig i hans prinsipielle syn, som er gjengitt paa en klar og grei maate. Desto mer overraskende virker det aa oppleve hvilke synsmaater som blir tillagt en selv. Jeg uttrykte meg kanskje for kort og knapt i min artikkel om "Kryssende konfliktlinjer i norsk politikk" (*Statsvetenskaplig Tidskrift* 1977 nr.

2), siden Mogens Pedersen har misforstått meg saa fullstendig.

Det virker som om han i min artikkel av en eller annen grunn ventet aa finne en eldre manns sure mistenkeliggjøring av nye metoder, og saa har han lest den i lys av en slik forventning. Men ingen ting var fjernere fra min tanke. Jeg er ennu ikke saa gammel at jeg ikke som statistiker vet aa verdsette de landevinninger statsvitenskapen har oppnaadd de siste par aartier ved hjelp av kvantitative analyser. Disse blir imidlertid enkelte ganger foretatt med utilstrekkelig kritisk sans, og det var et par slike eksempler jeg fant aa burde gjøre oppmerksom paa. Samtidig forsøkte jeg aa antyde, om enn bare skissemessig, noen trekk i en teori som jeg haapet andre kanskje kunne finne brukbar til aa utbygge videre. Jeg forstod at dette siste var heller optimistisk, men jeg hadde paa den annen side ikke trodd at min skisse skulle kunne oppfattes som løse spekulasjoner basert paa ringeakt for kvantitativ metode. La meg prøve aa rette opp misforstaaelsene.

Henry Valen har ved undersøkelser paa velgerplanet funnet at venstre/høyre-dimensjonen nok er den viktigste i Norge, men at den i begynnelsen av 1970-aarene ble krysset av motsetningen i EF-spørsmålet. Naar jeg sier at samme konfliktmønster forekom paa stortingsplan, da er dette ifølge Mogens Pedersen en paastand jeg fremkaster uten videre, noe som jeg ganske rolig forutsetter istedenfor aa paavise det. Da maa jeg be ham gjenomgaa tabellen i Stv. T. 1977 s. 96 og sammenholde den med de supplerende opplysninger paa neste side (spalte 2) og den tilhørende fotnote (note 17). De tallmessige oppgaver viser her at opposisjonen i EF-spørsmålet, som bare utgjorde en ganske liten brøkdel av Stortingets medlemmer i 1967 (1/8 paa borgerlig og under 1/10 paa sosialistisk side) steg kraftig i begynnelsen av 1970-tallet: paa borgerlig side omfattet den litt over 1/3 ved voteringen i juni 1971 og ifølge stortingsrepresentantens egne erklæringer langt over 1/3 foran folkeavstemningen i september 1972; paa sosialistisk side steg den til vel 1/10 av representantene i 1971 og vel 1/6 i 1972. En noksaa betydelig andel av Stortingets medlemmer stod med andre ord ved denne tid *sammen* i EF-spørsmålet paa *tvers* av skillelinjen borgerlig/sosialistisk.

Mogens Pedersen synes aa mene at de EF-voteringene jeg gjengir er utplukket ettet et løst personlig skjønn. Det dreier seg imidlertid om en sak av vesentlig betydning i denne perioden, spørsmålet om Norge skulle bli medlem av det Europeiske Fellesskap. Dette var helt sentrale voteringer, ikke "usystematisk indsamlede illustrasjoner." Ogsaa hans øvrige innvendinger mot min artikkel beror paa feilaktig lesning. Jeg skrev paa side 96, i en omtale av Stortingets forhandlinger høsten 1972 og første del av 1973, at debattene gav et bedre bilde av

de foreliggende motsetninger enn voteringene gjorde. Mogens Pedersen har her en merkelig kommentar. Han mener jeg har lest stortingstidende ut fra en forutfattet forventning, og saa hevder jeg at debattene *derfor* gir et bedre bilde enn voteringene – nemlig fordi de gir et mønster som passer bedre til min forventning. Hva jeg skrev var imidlertid noe helt annet. Jeg pekte paa den uvanlige parlamentariske situasjon – for ikke aa si den uparlamentariske situasjon – som preget nettopp dette tidsrommet. Regjeringen Bratteli, som hadde Stortingets tillit, søkte avskjed etter sitt nederlag ved folkeavstemningen 25 september 1972 og ble avløst av regjeringen Korvald, som støttet seg til folkeavstemningsflertallet. Norge hadde med andre ord for en gangs skyld en regjering dannet paa utenomparlamentarisk grunnlag. Saa lenge en handelsavtale med EF ikke var brakt i havn, ønsket hverken denne regjering eller stortingsflertallet aa foreta noen avgjørende voteringer. Derfor er dette tidsrommet daarlig egnet til voteringsanalyse, og debattene gir et bedre bilde av konfliktlinjene.

Normalt er voteringsanalyse et velegnet redskap, og normalt er det berettiget aa oppfatte hvert enkelt parti som en enhet ved voteringen. Mogens Pedersen har festet seg ved en bemerkning hos meg om at denne forutsetningen stundom ikke er holdbar. Jeg burde kanskje ha understreket at det særlig er i unormale tider et partis samhold ved voteringer kan bli til en villedende, tilslørende fasade, nemlig i tider da partiet utsettes for indre paakjenninger saa sterke at ledelsen bare med nød klarer aa skjule dem ved aa opprettholde voteringsdisiplin.¹ En slik periode var imidlertid begynnelsen av 1970-tallet i Norge. Min bemerkning om at stortingsvoteringene utgjorde en fasade som skjulte viktige ting i konfliktmønstret ble da ogsaa skrevet med henvisning til dette tidsrommet, og særlig til en enkelt votering, som jeg riktignok mener er av betydelig interesse: EF-voteringen i juni 1970. Videre pekte jeg paa at et lignende forhold gjorde seg gjeldende ved vota i *regjeringen* paa omtrent samme tid.

Jeg har paa ingen maate ment aa uttale meg nedsettende om voteringsanalyser i sin alminnelighet. Særlig de danske undersøkelser av partiavstandene i Folketinget avtvinger respekt. "A key turning point in the field of dimensional analysis", skriver Ian Budge, Ivor Crewe og Dennis Farlie, ikke uten grunn.² Ordene blir brukt om en voteringsanalyse foretatt av Erik Damgaard og Jerold G. Rusk, som har paavist bestemte sammenhenger mellom partiavstandene, maalt ved voteringsresultater innenfor ulike saksomraader, og velgernes oppfatning av de samme avstander. Det er i høy grad interessant aa notere hvordan Damgaard og Rusk mener aa kunne fastslaa at velgernes avstandoppfatninger er blitt paavirket av de standpunkter partierne paa Folke-

tinget har inntatt gjennom en lengre periode, fra begynnelsen av 1950-arene og 20 aar fremover.³ Artikkelen er i saa maate et nybrottsarbeid. Jeg vil nok likevel ta et lite forbehold med hensyn til den mer unormale partiu utvikling ut gjennom 1970-tallet. Det kan vel spørres, her som ved analysen av stortingsvoteringer, om ikke fasaden av enig oppslutning rundt hver partiledelse en og annen gang tildekker kjensgjerninger av betydning. Damgaard og Rusk finner for eksempel, naar det gjelder boligpolitikken i 1971-72, at Socialistisk Folkeparti og Socialdemokraterne inntok nøyaktig samme posisjon ytterst paa venstre fløy (mens de tre store borgelige partier hade sammenfallende standpunkter paa høyre fløy). Voteringsanalysen viser med andre ord ikke noe spor av den alvorlige indre uenighet som nettopp paa dette saksomraade maa ha vært til stede innenfor socialdemokratiet, og som i 1973 førte til dannelsen av utbryterpartiet Centrumsdemokraterne.⁴ En utenforstaaende spør uvilkaarlig seg selv om ikke supplerende analyse kunne ha avdekket visse tegn? Voteringsmaterialet alene, saa verdifullt det paa mange maater var, gav ikke ringeste forvarsel om den omkastning i partiforholdene som forestod. Det ville vært av interesse aa faa vite hvorvidt andre tegn var synlige eller ei paa parlamentsplanet, om f. eks. motstandere av partiledelsens linje tok forbehold ved sin votering, eller om prøveavstemminger vites aa ha funnet sted i gruppemøter.

Det er imidlertid paa ingen maate min mening med disse bemerkningene aa ta avstand fra bruken av voteringsanalyse, like lite som jeg har ønsket aa ta avstand fra nordisk samarbeid i statsvitenskapen. Vi har mangt aa lære av hverandre. Naar jeg f. eks. skilte ut voteringene om medlemskapsforhandlinger med EF som en egen gruppe av stortingsvoteringer, var det etter forbilde av Nils Stjernquist og Bo Bjurulf, som skilte ut "mittpartiernas gemensamma motioner" i Riksdagen paa 1960-tallet til spesiell behandling.⁵

I innledningen til min artikkel nevnte jeg ganske kort konfliktdimensjonene i Norge omkring 1920. Plassen tillot ikke aa gaa nærmere inn paa dette emnet, men jeg vil gjerne her forsikre at mine bemerkninger ikke bare var et resultat av løs spekulasjon. I *Historisk Tidsskrift* 1977 har jeg foretatt en analyse av valg- og folkeavstemningsstatistikk fra vedkommende periode. Den analyseteknikk som anvendes er enkel, men artikkelen skulle likevel kunne vise at jeg ikke kan regnes som motstander hverken av kvantitativ metode eller av sammenlignende undersøkelser fra nordiske land. Den representerer bl. a. et forsøk paa aa trekke paralleller mellom kvinnelige velgernes rolle i Sverige og Norge, paa grunnlag av statistikken.⁶

Sten Sparre Nilson

Noter

- ¹ Dessuten maa tilføyes at det normalt ikke er alle konfliktdimensioner som kommer til syne i voteringsresultatene, for eksempel ikke motsetningen mellom jordbruks- og industrifløy innenfor et parti som Det Norske Arbeiderparti.
- ² Budge, Crewew & Farlie, eds., *Party Identification and Beyond*, London 1976, s. 133.
- ³ Damgaard & Rusk, "Cleavage Structures and Representational Linkages: A Longitudinal Analysis of Danish Legislative Behaviour", samme sted, s. 179.
- ⁴ Samme sted, s. 174. Mogens Pedersen har rett i at det kleber visse mangler ved teknikken med aa gaa ut fra den enkelte representants stemmeavgivning, som Bo Bjurulf og Ingemar Glans har brukt. Men teknikken med aa betrakte partiene som kollektive enheter er ogsaa beheftet med enkelte svakheter, mer eller mindre alvorlige alt etter de foreliggende partiforhold og de konkrete politiske fenomener som ønskes belyst.
- ⁵ Stjernquist & Bjurulf, "Partisammanhållning och partisamarbete", *Stv. T.* 1968, s. 357-359, jfr. min artikkel i *Stv. T.* 1977, s. 96.
- ⁶ S. S. Nilson, "Kvinnestemmene ved stortingsvalget i 1921", (*Norsk Historisk Tidsskrift* 1977, s. 335-349.

Den politiska utvecklingen i Nederländerna under 1970-talet

Den hittills längsta regeringsbildningsprocessen i Nederländernas historia avslutades den 19 december 1977 med bildandet av centrum-höger-regeringen Van Agt. Regeringsbildningen hade inletts efter andrakammarvalet i maj och tagit 207 dagar. När en ny regering slutligen presenterades frågade sig många hur det var möjligt, att en regeringsbildning kunnat dra ut så långt på tiden. Det var uppseendeväckande att det socialistiska partiet, som sedan valet betraktats som ett självskrivet regeringsparti, plötsligt avlägsnades från förhandlingsbordet och förvisades till oppositionen. Utvecklingen verkade än mer egendomlig med tanke på socialisternas stora valframgång i maj som lett till att partiet nu var störst i andra kammaren. På många håll uttalade man tvivel på den konfessionella centerns trovärdighet: den slöt först långtgående regeringsöverenskommelser med vänstern, sedan med högern.

Den nya regeringens sammanställning var för de flesta mycket oväntad men, med tanke på de förhandlande, partiernas bakgrund, inte helt oförklarlig. Frågan är emellertid varför det krävdes så många månaders upp-plitande och tröttsamma förhandlingar mellan den konfessionella centern och vänstern för att bereda vägen för en center-höger-regering.

"Blocken" och deras bakgrund

Långdragna regeringsbildningar är inget nytt i Nederländernas historia, men denna gång slogs alla rekord. Den viktigaste anledningen till regeringsbildarnas vedermodor är landets valsysteem. År 1917 beslöt representanter för inflytelserika samhällsgrupper att man skulle införa allmän rösträtt, göra de religiösa skolorna likvärdiga med de statliga - och införa ett proportionellt valsysteem vid valet till parlamentets två kamrar.

Sedan 1920-talet har antalet partier i parlamentet varit stort, och inget parti har lyckats skaffa sig ensam majoritet i den politiskt mest betydelsefulla andra kammaren. Resultatet av det proportionella systemet har blivit ofrånkomliga koalitionsregeringar, mer eller mindre svåra att hålla samman. Obligatoriskt regeringsparti är det katolska centrumpartiet, som under alla år strävat att formulera sin politik så att man kunnat välja koalitionspartners efter egen önskan från höger eller vänster.

Nederländerna, sedan århundraden en handels- och jordbrukarnation, började på allvar industrialiseras vid mitten av 1800-talet. Landets centrala läge, dess omfattande sjöfart och utvecklade jordbruk i kombination med inkomster från kolonierna medförde stigande välstånd. Folkgrupper som tidigare varit isolerade eller föraktade började kräva sin del av välståndet. Religionskrigen under 1500- och 1600-talen hade för Nederländernas del medfört seger för det protestantiska lägret. Kalvinistiska grupper dominerade staten på alla områden, och den stora minoriteten katoliker i landets södra delar administrerades som andrarangsmedborgare. Katolikerna var hänvisade till sig själva och behandlades med misstänksamhet av statens kalvinistiska styrelsemän.

Under 1800-talets strider mellan kung och parlament infördes gradvis allt mer omfattande rösträtt för män. Allt fler katolska ombud valdes men oroliga för att provocera den protestantiska folkgruppen höll de sig länge i bakgrunden. Sina första allierade fann katolikerna i de liberala; båda grupperna var intresserad av fullständig religionsfrihet om än av olika skäl. När detta genomdrivits och när liberalerna började visa starka antikle-rikala och antipapistiska tendenser, fann katolikerna nya och pålitligare allierade i de protestantiska grupper man tidigare skyggat för. Både katoliker och protestanter ställde krav på allmän rösträtt och rätt till statliga subsidier åt de religiösa skolorna. Runt dessa båda krav bildade katoliker och protestanter politiska organisationer.

Mot slutet av 1800-talet hade katolikerna samlats i ett stort katolskt parti medan protestanterna var delade mellan ett större, det Antirevolutionära partiet (ARP) och ett mindre, det Kristligt-historiska partiet (CHU). Under sin kamp för självständighet och likaberättigande

byggde katoliker och protestanter upp nät av organisationer med religionen som grund och sammanbundande länk, allt ifrån politiska partier, fackföreningar, arbetsgivarföreningar, skolor och sjukhus till fotbolls- och cykelklubbar. Frigörelsen innebar till stor del frihet för medlemmarna av de religiösa samfundet att inom sin egen krets utöva alla samhällsaktiviteter. De konfessionella kom att utgöra ett av de s k block som blev typiskt för det nederländska samhället från 1800-talets slut till 1950-talets mitt.

Det andra blocket utgjordes av socialisterna. De socialistiska partierna växte fram något senare än de konfessionella men genomgick en liknande, isolerande, utveckling. Genom att de konfessionella organiserat kristna arbetare i fackföreningar kunde socialisterna inte göra anspråk på att representera en enad arbetarklass. Det tredje blocket utgjordes av de "neutrala", de som varken var bundna till de konfessionella eller till socialisterna.

Blocken indelades således efter livsåskådningsinriktning. Deras isolering från varandra framhävdes ytterligare genom det proportionella valsystemet, som inte gjorde valsamverkan nödvändig för mandat. För att lösa viktiga samhällsfrågor samarbetade de ledande personerna inom blocken med varandra, den s k ackommodationspolitiken.

Partierna

De konfessionella partierna baserar sin existens och politik på religionens bud. Det *katolska partiet* gör anspråk på att representera alla samhällsnivåer, betonar kompromissernas betydelse och förkastar klasskampsteorierna. Man har länge strävat efter att införa korporativa samrådsorgan på olika nivåer i samhället. Avståndet mellan medlemmarnas ståndpunkter har ofta varit stora, och partiet har alltid haft problem med högljudda höger- och vänstergrupper. Det har varit naturligt för partiet att inta en försiktig mittenställning, dels för att kunna välja samarbetspartner, dels för att inte stöta bort någon av sina flyglar.

De båda *protestantiska partierna* har haft det enklare, deras medlemmar och väljare utgör relativt homogena grupper. ARP får sitt stöd från små och mellanstora företagare, tjänstemän och akademiker. Under slutet av 1960-talet växte det fram en radikal falang inom ARP med goda kontakter med det protestantiska universitetet i Amsterdam. CHU är relativt litet och befinner sig till höger om ARP, som det en gång bröt sig ut ur. Av de båda protestantiska partierna intar ARP ofta en mittenposition medan CHU ställt sig till höger om mitten. De tre konfessionella partierna betonar samtliga individen och dennes rätt gentemot staten. Man framhäver också det enskilda initiativets betydelse.

Partij van de Arbeid (PvdA) bygger sin samhällssyn på socialistisk grund. Man solidariserar sig med arbetarklassen och strävar efter att öka arbetstagarnas inflytande över produktionsmedlen. Frågor som uttråde ur NATO, avrustning och socialisering gör sig ofta hörda men tystas lika ofta ner av partiets ledning som vet, att socialisterna behöver de konfessionella som koalitionspartner men att de konfessionella inte behöver socialisterna. Tidvis har motsättningarna mellan socialisterna och de konfessionella varit mycket stora, särskilt i frågor om den ekonomiska politiken. PvdA har vid ett flertal tillfällen förkastat religionen som grund för ett politiskt parti, ett ställningstagande som irriterat de konfessionella.

Bland de större och inflytelserika partierna finns även ett högerparti, *Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD)*. Partiet har goda kontakter med det privata näringslivet, betonar privatföretagsamhetens stora betydelse, bekämpar vidgat statligt inflytande över individer och samhälle och avvisar även den religionen som grund för politiska partier.

Dessa tre grupperingar kan sägas utgöra "huvudströmningarna" inom den nederländska politiken. Med jämna mellanrum bryter sig någon mindre grupp ut ur de större och de "tre stora" har små utbrytargrupper både till höger och vänster om sig.

Sekularisering och radikaliserings

Efter återuppbyggnadsperioden från 1945 till mitten av 1950-talet började välståndet återvända till Nederländerna. Konjunkturerna var goda och stora sociala reformer genomfördes. En hittills okänd företeelse började plåga de konfessionella partierna, den s k dekonfessionaliseringen. Sammanhållningen inom de religiösa organisationerna började upplösas. Inom den katolska befolkningsgruppen började prästerskapets inflytande avta i takt med det ökande välståndet, tilltagandet av TV-innehav (alla organisationer med visst medlemsavtal har rätt till sändningstid) och allmänt tilltagande sekularisering av samhället. Under 1960-talet gick en kraftig radikaliseringsvåg över det nederländska samhället. Vänsterpartierna började få stora framgångar trots våldsamma inre konflikter. De konfessionella partierna började gå tillbaka starkt under denna tid, särskilt det katolska partiet, *Katholiek Volkspartij (KVP)*.

Sedan en katolsk andrakammarmotion föllt en regeringskoalition mellan katoliker och socialister 1966 blev stämningarna inom vänstern allt hätskare och rop höjdes på förnyelse av politiken, radikaliserings och nedbrytning av gamla politiska strukturer. Ett nytt inslag i den politiska vardagen blev de, ofta mycket radikala, aktions-

grupper som växte fram överallt och som tidvis verkade överflygla de etablerade partierna.

I slutet av 1960-talet och början av 1970-talet skärptes motsättningarna mellan vänstern och de konfessionella ytterligare. I flera val gick de konfessionella tillbaka, och socialisterna bildade med ett litet vänsterparti (som brutit sig ut ur det katolska partiet) och ett liberalt vänsterparti den s k progressiva fronten. Samtidigt pågick intensiva förhandlingar inom det konfessionella blocket om ett samgående. Utvecklingen tycktes peka mot en polarisering med ett progressivt, radikalt block och ett konfessionellt, konservativt block. Den traditionella tre-blocksstrukturen skulle därmed vara uppbruten.

Problemet var emellertid något mer komplicerat. På grund av sin sammansättning strävar de konfessionella att förbli i centrum. Motsättningarna till högern har bl a berott på att VVD sagt sig inte kunna acceptera en partibildning på religiös grund.

Vid andrakammarvalen 1972 gick de konfessionella ytterligare tillbaka. De progressiva, framför allt PvdA, triumferade och krävde en ledande ställning inom den nya regeringen. Man ville nu se sitt omfattande program av sociala och ekonomiska reformer genomfört. De progressiva tog djupt intryck av den våg av entusiasm som bar fram de progressiva. Modlöst accepterade man en minoritetsställning i den nybildade regeringen Den Uyl. Premiärministern såg de konfessionella som "den vita randen på den röda fanan".

Koalitionsregeringen Den Uyl

Regeringen Den Uyl genomgick skiftande öden. Inre och yttre kriser tycktes hela tiden hota dess existens och ingen blev förvånad när samarbetet inom regeringen bröt samman. De progressivas ekonomiska reformer hade begränsats av landets svåra ekonomiska läge och av de konfessionellas motstånd. För de progressiva var situationen frustrerande, och man satsade allt för att få ett gynnsammare läge efter valet 1977. Inom de konfessionella, som 1976 enade sig om att samarbeta under namnet *Christelijk Democratisch Appèl* (CDA), fanns den tidigare nämnda splittringen mellan höger och vänster kvar. Många radikala inom CDA såg ett fortsatt samarbete med PvdA som den enda garantin för att den kristna socialism som de förespråkade skulle genomföras. Andra inom CDA började tala om en möjlig koalition med VVD, som kunde tänkas vara mer benäget än PvdA att följa CDAs politiska linje.

Inför valet den 25 maj 1977 blev framför allt tre frågor aktuella: den ekonomiska politiken, moralpolitiken och den kommande regeringsbildningen.

Den ekonomiska frågan

De progressiva inom regeringen Den Uyl hade velat genomföra reformer på det sociala och ekonomiska området. Politiska och ekonomiska faktorer hade lagt hinder ivägen, men under hösten 1976 beslöt man att göra fyra förslag till samhällsomdaning till de progressivas viktigaste frågor i valet 1977. Det förslag till reformpaket man lade fram omfattade: förslag om vidgat inflytande för arbetstagarna över företagen, ett system för löntagarfonder för att förvalta företagets vinster, krav på företagen att prioritera s k samhällsnyttiga investeringar och en ny markpolitik som skulle motverka spekulation. Andra krav var bl a förbättringar för de sämst lottade i samhället, bekämpandet av arbetslösheten och inflationen, minskat engagemang i NATO och större återhållsamhet vid utbyggnaden av kärnkraften.

De konfessionella delade de progressivas önskan att råda bot på arbetslöshet och inflation. De fyra reformlagarna ställde man sig mycket avvaktande till och man betonade det privata näringslivets betydelse för landets ekonomiska återhämtning. I motsats till PvdA som tänkte sig en fortsatt expansiv statlig ekonomisk politik ville CDA se besparingar och garantier för att skatterna inte skulle fortsätta att stiga.

Den moraliska frågan

Moralpolitiken blev en dominerande fråga i CDAs politik inför valet. Den ledande personen inom CDA, justitieminister Van Agt, hade sedan regeringen Den Uyls tillkomst 1973 velat genomdriva en ny abortlagstiftning. Enligt rådande praxis var det lätt att få abort vid någon av de kliniker som fanns runt om i landet. Van Agt gjorde sig känd för sitt starka engagemang i frågan, och han eftersträvade en ny lagstiftning som skulle förbjuda abort utom på rent medicinska grunder. Både PvdA och VVD var emot denna inställning men Van Agt deklarerade att han inte avsåg att vika en tum i denna fråga.

Vem blir störst?

Den tredje frågan i valet 1977 gällde inte helt oväntat: vem blir störst? Frågan var av stor betydelse inför den kommande regeringsbildningen. De progressiva hoppades på en rejäl framgång för att äntligen kunna sätta en kraftig progressiv prägel på regeringspolitiken. Man var medveten om att man troligen skulle få gå i koalition med CDA men ville ha starkast tänkbara utgångsläge.

De konfessionella ville inte binda sig före valet. CDAs valfrihet skulle besvaras och även om få spekulerade över andra koalitionsbröder än de progressiva höll man dörren öppen till VVD. Inom CDA ansåg man sig ha blivit tvingade att medverka i regeringen Den Uyl 1973

på mycket ofördelaktiga villkor. Något av en revanschstämning vilade över CDAs ledning.

Valet i maj 1977

Valet blev en stor framgång för PvdA men även de andra stora, CDA och VVD, vann mandat. Av de båda mindre partierna som stött PvdA vann det ena ett flertal mandat, medan det andra förlorade. Rent allmänt gällde att de stora blev större medan de mindre blev ännu mindre.

Regeringsbildandet har blivit en allt mer tidsödande affär i Nederländerna. I vissa fall har regenten tvingats utse både två och flera personer, s. k. informatörer, för att jämka samman partiernas positioner innan den blivande premiärministern, formatören, kunnat träda in och bilda sin regering.

Regeringsbildningen: 25 maj – 19 december 1977

Valet skapade problem för koalitionsförhandlarna. Samtliga aktuella koalitionsparter hade haft framgång, och ingen var beredd att kompromissa. De tre "känsliga" frågorna ledde till en uppseendeväckande rad misslyckade rege-

ringsbildningsförsök. Till en början ansåg man endast en koalition CDA – PvdA (och ev D'66) som möjlig PvdA var efter sin valframgång självskrivet och eftersom PvdA och VVD hade sagt sig vägra samarbeta med varandra återstod CDA. Och inom CDA drog de radikala starkt i riktning mot PvdA och motarbetade allt tal om diskussioner med VVD.

De konfessionella vägrade acceptera PvdAs reformlagar. Man kunde godta dem först efter att de reviderats och tonats ner, och när man slutligen nådde en kompromiss konstaterade Van Agt, att kompromissens största fördel låg i överenskommelsens till intet förpliktigade vaghet. CDA hade dock lyckats driva igenom sina krav på statliga besparingar, medan PvdAs vinster var oklarare. Inte oväntat ogillade alla parter överenskommelsen.

I abortfrågan nåddes ingen egentlig kompromiss, man enade sig om ett procedurförande. Den nya regeringen skulle få ett år på sig att komma med en ny abortlag. Om det misslyckades skulle frågan på nytt tas upp i andra kammaren. Man sköt konflikten på framtiden. CDA var inte nöjt eftersom man visste att andrakammarmajoriteten skulle driva igenom en liberal abortlagstiftning.

Den svåraste stötestenen visade sig slutligen vara frå-

Partier som erhållit mandat i andrakammarvalet

	1972		1977	
	Procent	Mandat	Procent	Mandat
Christen Democratisch Appèl	31,29	48	31,91	49
Partij van de Arbeid	27,34	43	33,81	53
Volkpartij voor Vrijheid en Dem.	14,45	22	17,95	28
Politieke Partij Radikalen	4,80	7	1,69	3
Communistisch Partij Nederl.	4,47	7	1,73	2
Democraten '66 (D'66)	4,15	6	5,43	8
Dem. socialisten '70	4,12	6	0,72	1
Staatkundig Gereformeerde Partij	2,21	3	2,13	3
Boerenpartij	1,94	3	0,84	1
Gereformeerde Politiek Verbond	1,77	2	0,96	1
Pasifistisch Social. Partij	1,50	2	0,94	1
Rooms-Katholieke Partij Nederl.	0,92	1	0,40	-

Regeringsbildningen 1977

(andra kammarvalet den 25.5)

Tid	Formatör/informatör	
1.6-15.7	Den Uyl (PvdA) formatör	Misslyckades med att lösa frågan om löntagarfonder
18.7	Van Agt (KVP/CDA) formatör	Vägrade motta drottningens uppdrag
20.7-26.7	Albeda (ARP/CDA) informatör	Löser frågan om löntagarfonderna
27.7-25.8	Den Uyl (PvdA) formatör	Misslyckades med att lösa abortfrågan
26.8-1.9	Veringa (KVP/CDA) informatör	Kompromiss om abortpolitiken
2.9-6.10	Den Uyl (PvdA) informatörer Veringa (KVP/CDA)	Misslyckas med att lösa frågan om ministerposternas fördelning.
11.10-25.10	Verdam (ARP/CDA) informatörer Vrolijk (PvdA)	Löser frågan om ministerposternas fördelning
26.10-4.11	Den Uyl (PvdA) formatör	Misslyckas med att lösa personfrågorna
8.11-6.12	Van der Grinten informatör (KVP/CDA)	Uppnår prel överenskommelse mellan CDA och VVD
8.12-19.12	Van Agt (KVP/CDA) formatör	Bildar regering CDA-VVD
19.12		Den nya regeringen tillträder

gan om fördelningen av regeringsplatserna. PvdAs majoritetsstrategi bröts mot CDAs krav på lika stort inflytande som PvdA. Positionerna var hårt låsta och ingen visade tecken på att vilja ge sig.

I detta läge, man hade nu förhandlat i ungefär sex månader, började de konfessionella att vända blickarna åt höger, mot VVD. Man hade kunnat acceptera de urvattnade kompromisserna med PvdA, men ifråga om styrkeförhållandena inom regeringen backade man inte. VVD kunde kanske visa sig lättare att förhandla med. Partiet var inte ointresserat. Efter att hela tiden varit uteslutet från regeringsförhandlingarna – och i opposition sedan 1974 – var VVD mycket villigt att gå i koalition med CDA. Visserligen delade man inte Van Agts inställning i abortfrågan, men med de konfessionellas ekonomiska politik hade man mer gemensamt. Den kompromiss man slöt på det ekonomiska området tillfredsställde alla utom ett antal radikala i CDA som fruktade att det nu var slut på den ekonomiska reformeran. Besparingar på statliga utgifter och kamp mot inflation blev målet.

Regeringsbildningen hade varit extremt långdragen. Resultatet blev en högerinriktad regering i stället för den progressiva regering som allmänt väntats efter valet. CDA hade lyckats att in i det sista hålla alla dörrar öppna. Man hade också lyckats pressa VVD till kompromisser, kanske under hot om återupptagna förhandlingar med PvdA, som VVD knappast skulle gått med på om man börjat förhandla strax efter valet.

Regeringens majoritet är knapp, 77 mandat av 150, och med tanke på de radikala inom CDA (vars uttåg skulle fälla regeringen) är man trots allt tvingad att hålla sig rätt nära den gamla regeringens politik. Och ute i kulissen väntar Den Uyl med nya koalitionsförslag och maningar till sina anhängare att ej kritisera CDA, "för regeringen faller inom ett år och då måste vi förhandla med CDA".

Stefan Håthén

Litteraturgranskningar

ALVAR ALSTERDAL: *Det möjligas konst*. Stockholm: Rabén & Sjögren 1976.

GÖRAN von BONSDORFF: *Finland i blickpunkten*. Ekenäs: Ekenäs Tryckeri AB 1976.

Tidigare i StVt har jag framhållit det paradoxala i att kunskaperna om de nordiska ländernas politik är så pass magra i Sverige. Delvis är det givetvis en följd av en inte helt sympatisk självupptagenhet från vår sida. Men den beror väl också på att man oftast utgår från att förhållandena i grannländerna är så pass lika våra att de inte kräver någon noggrannare bevakning.

Det är en felsyn. Det är en felsyn särskilt när det gäller Finland, som trots många likheter med vårt eget land ändå på lika många sätt är helt eller delvis anorlunda. Av svenska dagstidningar har endast få ägnat allvarlig uppmärksamhet åt finsk politik. Arbetet har varit en av dem. I många år har Alvar Alsterdal skrivit kunnigt och intressant om Finland i denna tidning. Sedan Alsterdal numera – tillfälligt? – övergått till UD och befattningen som pressråd i Bonn (Tyskland är ett annat av hans specialområden) sköts tidningens Finlandsbevakning bl. a. av den i Helsingfors verksamme svenske forskaren och journalisten Thomas Henrikson, som skrev en på sin tid rätt uppmärksam avhandling om Elmer Diktonius och Otto Ville Kuusinen. Även Henrikson har numera övergått till diplomatin, också han till Bonn som kulturattaché.

Samtidigt som Alsterdal började sin diplomatiska bana, gav han ut en samling uppsatser under rubriken "Det möjligas konst: från autonomi till finlandisering". Det är en lättläst liten bok, anspråklöst upplagd, men läsvärd och framför allt vittnande om goda insikter i Finlands historia inte minst. De bästa uppsatserna handlar om socialisten K. H. Wiik och kommunisten Otto Ville Kuusinen. Wiik var en rätt märklig politiker, journalist och socialistisk teoretiker, som efter växlande öden blev ledande kraft i den del av det socialdemokratiska partiet som motsatte sig det s k fortsättningskriget

1941-1944. Han slutade som en följd härav – han fick bli sitta i fängelse ett slag – som ordförande i den fortfarande existerande kommunistledda paraplyorganisationen DFFF, Demokratiska förbundet för Finlands folk. Alsterdal beskriver intresseväckande och med stor sympati Wiiks problem att som en utpräglat teoretisk begåvning finna sig till rätta i den ofta rätt bysantinska finska inrikespolitiken.

När det gäller Kuusinen tvingas Alsterdal som så många andra konstatera att man inte kan komma denne finskfödde estet och politiker in på livet. Hur kunde den utpräglat intellektuelle Kuusinen som utlänning överleva alla utrensningar och sluta sina dagar som upphöjd medlem av politbyrå i Kreml? Nästan alla andra avrättades eller försvann på annat sätt. Men Kuusinen överlevde. Kanske är det som Alsterdal säger till stor del turens förtjänst. Kuusinen åktade sig också noga för att exponera sig, gjorde intet för vänner och släktingar som arresterades (hans första fru och son) utan höll god min. Det betalade sig således. Men man kan ju fråga sig till vilket pris? Medan man kanske kan säga att Kuusinen lyckades där Wiik misslyckades, är det inte orimligt att anta att Kuusinen måste ha varit antingen mycket olycklig som människa eller mycket hänsynslös. Någon sympati som Wiik uppväcker, kan man omöjligen känna för Kuusinen.

Alsterdal beskriver också den lokala finländska varianten av fascismen, lapporörelsen, som han elegant sätter in i sitt tidssammanhang. Han avslutar boken med några funderingar kring det s k finlandiseringsbegreppet. Här är Alsterdal försiktig. Detta är inte bara svårt, det är också ett ganska känsligt problem. Alsterdal anser med all rätt att Finland gjort ett förnämligt arbete av en situation som t ex 1944 tedde sig milt talat svår. Men han är också – som andra svenska finländskännare – ibland kritisk mot vad man på denna sidan Bottenhavet anser vara ibland onödiga yttringar av självensur o d. Men i det stora hela tror han att Moskvas avsikter vis-à-vis Finland är begränsade till önskemålet att se till att man har en vänligt ställd regim i Helsingfors. Det

är ingen speciellt sovjetisk eller kommunistisk politik. Det brukar stormaktsregimer önska sig, nu som förr. Sin geopolitiska situation kan Finland inte göra mycket åt som redan Passikivi påpekade. Men med tanke på förutsättningarna måste man säga att efterkrigstidens politiker i Finland väl lyckats hävda sina intressen i en ömtålig tid och situation.

von Bonsdorffs bok är lik Alsterdals bara på det sättet att det är en samling som det förefaller nyskrivna uppsatser. Men det är en politisk bok, av en akademiker och statsvetarprofessor som länge varit verksam i politikens yttre cirklar. Det är en typ av bok som knappast alls skulle ges ut i vårt land. Ty den är på något märkligt sätt officiös, kan sägas sammanfatta de Kekkonentrogna svenska folkpartisternas syn på några aktuella utrikespolitiska frågor.

En av de fyra uppsatserna i den tunna boken (144 glestryckta sidor) handlar om varför Kekkonen bör omväljas till Finlands president 1978. Den innehåller ett i det stora hela sympatiskt, men rätt ytligt porträtt av dennes ytterst intressanta politiker, som förvisso skulle vara värd en ingående och bra mycket subtilare analys än vad von Bonsdorff åstadkommer i denna sin bok. Men den är kanske litet svår att åstadkomma nu, när Kekkonen står mitt uppe i sin gärning som president och har en ställning i Finland som inga andra nordiska eller för delen västeuropeiska politiker har i sina respektive stater. Om von Bonsdorff hade gett sig in på ett mera nyanserat porträtt, hade han tagit vissa risker. Och det ville han inte.

von Bonsdorff lämnar också ett konventionellt porträtt av den i finländsk politik viktiga organisationen Samfundet Finland-Sovjetunionen. Som von Bonsdorff framhåller är SFS närmast en halv-officiell – om än vänsterdominerad så dock sig över partigränserna sträckande – organisation som har till syfte att verka för goda förbindelser mellan de båda f d ärkefienderna. von Bonsdorff har själv varit ordförande i SFS, som han en gång kom med i tydligen mera av en slump. Denna uppsats har karaktären av memoarskiss i motsats till uppsatsen om Kekkonen, som således snarast är en plaidoyer för att svenskläsende personer i Finland i 1978 års presidentval skall stödja sittande statsöverhuvud.

I en tredje uppsats behandlar von Bonsdorff relationerna mellan Sverige och Finland. En historisk återblick följs av en försiktig förhoppning om utökat samarbete mellan våra båda länder. Inte ens när von Bonsdorff diskuterar den skandalöst snåla – om man jämför Finlands flotta politik för de svenskspråkiga i sitt eget land (ungefär lika många) – svenska politiken mot den stora gruppen finskspråkiga i Sverige ryter han till. Må vara att, som han säger, den svenska politiken har varit att behandla alla invandrare lika. Men denna politik kan

omöjligt behöva gälla en stor grupp människor som i många fall i århundraden bott i vårt land och gjort ytterst värdefulla insatser först för det gemensamma riket, sedan för vårt land. En generös politik på utbildningssidan t ex skulle säkerligen betala sig många gånger om i minskande sociala problem – nu skapar man ju genom bristen på utbildningsmöjligheter på finska enligt pedagogerna många halvspråkiga barn och föräldrar. Dessa problem blir inte minst besvärliga nu som många finska immigranter tenderar att stanna i Sverige – återflyttningen har ju i stagflationens Västeuropa tenderat att minska ordentligt.

En uppsats om Finlands tysklandspolitik avslutar boken. Om den är inte mycket att säga, utom att den avslutas med några allmänna och rätt storvulna funderingar om vad Finland kan och skall göra för att främja samarbete i Europa. De smakar liksom uppsatserna i övrigt litet väl mycket officiöst. En avsevärt skarpare kryddning och några flera uppsatser hade ökat bokens läsvärde.

Mats Bergquist

ROLF EIDEM: *Planekonomi eller ramhushållning? Ekonomiska reformer i Östeuropa*. Stockholm: Studieförbundet Näringsliv och Samhälle 1976.

Östeuropas socialistiska samhällen ägnas knappast den uppmärksamhet inom samhällsvetenskaperna som motiveras av dessa länders stora internationella betydelse. Därför är varje bidrag till kunskapen om de östeuropeiska ländernas sociala system välkommet. Rolf Eidems bok *Planekonomi eller ramhushållning?* fyller tvevelsutan en lucka i den befintliga litteraturen om Östeuropas ekonomiska system.

Tillsammans med sina medarbetare Göran Frenne, Hans Rödén och Lennart Skarp, gör Eidem en initierad genomgång av reformverksamheten i Sovjetunionen och Östeuropas ekonomier. Boken inleds med en bakgrund till reformerna. Eidem finner att den avtagande tillväxten i de östeuropeiska ekonomierna under 1960-talets första hälft utgör en väsentlig bakgrundsfaktor när det gäller att förklara varför samtliga östeuropeiska länder genomförde ekonomiska reformer under andra hälften av 60-talet. Denna avmattning i ekonomierna hade flera orsaker. Det har t ex hävdats, bl a från östeuropeiskt håll, att östeuropeisk ekonomi övergått från ett extensivt till ett intensivt utvecklingsskede, något som medfört krav på planeringssystemet som detta inte kunnat uppfylla. Eidem snuddar också vid en annan typ av förklaring. Den tilltagande internationella spänningen och

den därav följande ökningen av rustningskostnaderna kan ha bidragit till den relativa stagnationen inom flera sektorer.

Innan Eidem övergår till en beskrivning av reformernas utseende i verkligheten framställer han två skilda idealmodeller för resursfördelning – en fullständigt centraliserad och en fullständigt decentraliserad. De östeuropeiska ekonomierna relateras sedan till dessa idealmodeller, varvid författaren finner att element ur båda modellerna ingår i de verkliga ekonomiska systemen. Något förenklat kan man säga att den östeuropeiska reformverksamheten går ut på en försiktig förskjutning från den centraliserade modellen med strikt detaljplanering av företagets verksamhet till ett mer decentraliserat system där ekonomiska instrument som vinst och marknad spelar större roll.

Bokens andra del, där Eidems ovan nämnda medarbetare också deltar, utgörs av en genomgång av reformerna land för land. Utan tvekan har omgestaltningen av det ekonomiska systemet gått längst i Ungern. Den centrala detaljplaneringen har här i princip upphört. Prisbildningen är fri på vissa marknader. Företagen kan i många fall handla direkt med utlandet. I andra östeuropeiska länder har reformerna inneburit mindre förändringar. I Polen och Tjeckoslovakien har reformerna ändå varit relativt långtgående. I DDR och Sovjetunionen har de haft något mindre räckvidd. I Rumänien och Bulgarien har förändringarna varit minst.

Eidems framställning är föredömligt pedagogisk. Användningen av de båda idealmodellerna för ekonomins organisation gör att en läsare med obetydliga förkunskaper inom området snabbt kan sätta sig in i den huvudsakliga problematiken. Men frågan är om inte Eidem tillgripit en alltför stark förenkling som kan vara vilseledande för läsaren.

Framställningen rör egentligen två problem som Eidem sammanfört till ett. Eidem skiljer mellan den fullständigt centraliserade och den fullständigt decentraliserade ekonomin. Den centraliserade ekonomin är en planekonomi och den decentraliserade är en marknadsekonomi. Men dessa komponenter behöver inte sammanfalla. Som ekonomiska modeller är marknadsekonomier med dominerande centralistiska inslag och planekonomier med självständiga företag fullt tänkbara. Det hade förmodligen varit att föredra om författaren hade utgått från de båda motsatsparen plan – marknad (avser styrsystemen) och centralism – decentralism (avser den administrativa nivån för beslutsfattandet). Eidem ökar också begreppsförvirringen genom att i bokens titel ange begreppet ramhushållning vilket inte alls utgör något analytiskt begrepp i boken.

Bokens huvudsakliga källmaterial är hämtat från ett antal västerländska forskare såsom Alec Nove, Nicolas Spulber, Peter Wiles, Michael Kaser och Abram Berg-

son. Det är förvånande att inte sovjetiska och östeuropeiska källor använts i större utsträckning. Visserligen förekommer ett antal referenser till sådana källor men dessa avser i stor utsträckning statistiska uppgifter eller välkända programartiklar av typen Kosygin's tal vid septemberplenium 1965. Läsaren riskerar utan tvekan att få intrycket att boken i inte obetydlig utsträckning är en sammanställning av västerländska forskares resultat och att den egna forskningsinsatsen är obetydlig. En dylik sammanställning, skickligt gjord som i föreliggande arbete, är främst värdefull för nybörjaren inom området östeuropeisk ekonomi, medan den mer avancerade läsaren hellre bör gå direkt till den ovan nämnda litteraturen. En egendomlig detalj i detta sammanhang är den citatteknik som ibland används i boken. Vid flera tillfällen anges citat utifrån andrahandskällor eller översättningar. Så sker t ex på s. 203 där källorna (tre artiklar ur den polska tidningen Trybuna Ludu) refereras med hjälp av citat ur material från Radio Free Europe.

Den viktigaste frågan som inställer sig vid läsningen av Eidems bok rör framställningens avgränsningar. I kapitlet Valet av ansats skriver författaren att ett syfte med boken är att "hjälpa läsaren till en förståelse av de grundläggande mekanismerna i den centralplanerade ekonomin" (s. 46). Ett stycke längre ned i texten skriver författaren att det politiska systemet lämnas till större delen utanför bokens studieområde. Det politiska systemet är endast intressant om man vill förklara mycket långsiktiga förändringar hos resursfördelningssystemet (s. 47). Jag tror att denna begränsning gör att bokens syfte inte kan uppfyllas på ett helt adekvat sätt. Det går inte att förstå de grundläggande mekanismerna i de östeuropeiska ekonomierna utan att ta hänsyn till marxismen-leninismens ekonomiska teorier, till den politiska ledningens kort- och långsiktiga prioriteringar, till den internationella politikens problem. Författaren berör också väsentliga politiska frågor i förbigående i sin bakgrundsteckning. Han talar om ett politiskt-institutionellt stillastående (s. 9), om ideologiskt orienterade rekommendationer (s. 17 och s. 29), om tilltagande internationell spänning (s. 27).

Den förståelsen av de ekonomiska reformerna så viktiga debatten under 1960-talet berörs endast helt kort (ss. 67-70). Tongivande under dessa diskussioner var, bland andra, ekonomerna Jesej Liberman och Ota Šik. Liberman citeras med hjälp av en amerikansk andrahandskälla. Šiks modell karaktäriseras endast som innebärande "betydande decentralisering".

Den politiska problematiken borde ha utvecklats ytterligare. Det förefaller omöjligt att klargöra orsakerna till de ekonomiska reformerna utan att beröra politiska problem. Dessutom är det säkerligen politiska beslut som avgör reformernas framtid. En utökad analys av

den ekonomiska debatten under 1960-talet hade ytterligare kunnat belysa samspelet mellan politiska och ekonomiska förhållanden i de östeuropeiska systemen, där ekonomiska tillväxtproblem, livliga ekonomiska diskussioner och ekonomiskt-administrativa reformer utgör grundläggande komponenter.

Sammanfattningsvis kan sägas att Eidems bok är värdefull som en introduktion till de östeuropeiska planekonomiernas problematik. Men för att få en fördjupad förståelse av östeuropeisk ekonomi måste läsaren komplettera bilden med framställningar där de politiska aspekterna också behandlas.

Jan Åke Dellenbrant

LAWRENCE M. FRIEDMAN: *The Legal System. A Social Science Perspective*. New York: Russell Sage Foundation 1975.

Friedman är sociolog och jurist och har för närvarande en professur vid juridiska fakulteten i Stanford. Hans bok är avsedd att "describe and explain legal systems in behavioral terms". Den innehåller värdefulla och väl-skrivna översikter och analyser och uppfordrar till debatt beträffande många kontroversiella frågor. Den bör kunna bli en stimulerande lärobok, användbar tvärs över traditionella ämnesgränser.

En utgångspunkt för Friedman är följande: Det är förenat med vissa betänkligheter att betrakta "law" eller "the legal system" såsom "a set of rules or norms, written or unwritten, about right and wrong behavior, duties and rights". Ty därigenom får man en benägenhet att tilldela law "some sort of independent, meta-social life" (s. 1). Om man med law menar "structures and rules" så avser man bara "one of three kinds of phenomena, all equally and vividly real" (s. 2). Man bör skilja mellan *för det första* (input) "those social and legal forces that, in some way, press in and make 'the law'", *för det andra* "the law itself – structures and rules" och *för det tredje* (output) "the impact of law on behavior in the outside world". – Av dessa tre phenomena är, menar Friedman, det första och det tredje "essential to the social study of law". Det är dem som han huvudsakligen ägnar uppmärksamhet åt i boken.

Den fråga jag nu vill ställa är om inte Friedman genom en bristfällig analys av "the law itself" – det mellersta av hans nämnda phenomena – har kommit till alltför vaga slutsatser med avseende på frågan om "impact of law on behavior".

Antag att en jury i USA förklarat en neger skyldig till våldtäkt av en vit kvinna trots att det av utredningen alldeles uppenbart framgår att kvinnan varit villig till samlag. Är detta en "output of law"? Efter vilka linjer skall man resonera i denna fråga?

Ett resonemang hänför sig till problemet om relevans. The legal system begränsas enligt Friedman till sådant "relevant work" som utförs av domare och andra (s. 6). Endast under förutsättning att det är relevant work of law som förekommit kan det finnas skäl att tala om någon output of law. Men naturligtvis kan man inte resonera som så att juryns utslag skulle vara irrelevant bara därför att utslaget ter sig oriktigt och upprörande. Juryen har varit verksam inom systemet och iakttagit en korrekt yttre procedur. Dess avgörande "cannot be questioned or reviewed" (s. 37).

Ett annat resonemang är följande: Juryen är – trots att några sanktioner inte står till buds – "bunden" av law och måste träffa sina avgöranden in accordance with law (vari ingår regler om att bevisbördan i brottmål skall vila på åklagaren). Här har juryen fällt ett utslag som står i uppenbar strid mot law. Det är inte fråga om någon output of law utan om ett rent maktövertagande!

Det senare av dessa bägge resonemang begagnar tydligen ordet law i en mera inskränkt betydelse, kanske såsom synonym till "gällande rätt". Resonemanget går ut på att man inte bör tala om output of law annat än under förutsättning att den ifrågasatt "legal act" – (hos Friedman: "a convenient umbrella-word for any relevant piece of behavior by a person with authority, acting within the legal system", s. 4) – överensstämmer med modeller som utarbetats inom the legal system.

Av Friedmans framställning kan man få fram att han inte har mycket till övers för resonemang av den senare typen. Det är två sorters argument hos Friedman som drar till sig intresse i sammanhanget. För det första: Man bör begagna begreppet law i en vidsträckt mening. "A narrow view of 'the law' distorts one's view of the relationship of law and society" (s. 159). För det andra: Det karakteristiska för rules of law är att de är sanktionerade (s. 30). Doktrinen om att en jury skulle vara bunden av law – i så fall naturligtvis osanktionerad law – kallar Friedman för "pious sentiment" (s. 37).

Är de båda sistnämnda sorternas argument förenliga med varandra? Detta förefaller knappast möjligt annat än om man förutsätter att termen law används i skilda betydelser. Ty nog vore det väl en "narrow view" om man skulle betrakta alla av domstolarna vanligen respekterande osanktionerade regler – t ex regeln om att åklagaren skall ha bevisbördan, något som domaren skall instruera juryn om – såsom fallande utanför the law?

Det terminologiska problemet skall jag emellertid lämna därhän, särskilt som Friedman uttryckligen framhåller att han anser en "precise definition" av law obe-

hövlig (s. 11). Viktigare är sakfrågan: Kan man på ett tillfredsställande sätt "explain how law works" genom att uteslutande ta sikte på de sanktionerade reglerna och deras tillämpning? Frågan kan sättas i relation till det nyss givna exemplet med juryns fällande utslag. Det kan med god mening sägas att juryn dömt "fel", nämligen såtillvida som juryn på ett flagrant sätt brutit mot regeln om bevisbördan. Att denna regel är osanktionerad – att ingen jurymedlem kan drabbas av straff eller skadestånd – kan inte rimligtvis innebära att det vid ett samhällsvetenskapligt betraktelsesätt skulle vara ointressant om juryn givit en friande eller en fällande dom. Det skulle bli fråga om en totalt oacceptabel output of law om man förutsatte att jurymedlemmar skulle ha fullständig frihet att låta nycker och fördomar bli dominerande stimuli i den dömande verksamheten.

Men osanktionerade regler spelar givetvis en mycket stor roll även på andra områden inom the legal system. Juridiska funktionärer har ofta ett betydande utrymme för handlande som från en eller annan synpunkt kan bedömas som klart felaktigt men som likväl inte kan medföra sanktioner. Utifrån olika slags övergripande samhällseliga värderingar kan, även på sanktionsfria områden, kriterier finnas godtagna enligt vilka man klart kan skilja mellan acceptabla och inte acceptabla handlingssätt. The output of law kan alltså i mycket väsentlig grad bli beroende av huruvida osanktionerade regler – ofta preciserade i form av rekommendationer i juridisk litteratur – får genomslagskraft eller inte.

Varför då denna skepsis hos Friedman mot osanktionerade regler? Den sammanhänger med att han anser the law (vilket här bör översättas med: juridiken) sakna vetenskaplig karaktär. "We feel that there can be science about law but not legal science" (s. 11). Men denna åsikt – oavsett om man anser den välgrundad eller inte – kan inte gärna implicera att det över huvud taget skulle vara omöjligt att tillämpa vetenskapliga resonemang på sådana frågor som juridiska funktionärer, t ex domare, blir ställda inför. Friedman har i ett särskilt avsnitt i boken – "internal legal culture" – mera i detalj specificerat sin kritik mot den traditionella juridiken och pekat på att "a professional class of law-men" inte behövs annat än inom "systems that are more or less closed" (s. 246). Detta kan man kanske hålla med om. Men det är knappast troligt att icke-jurister såsom domare skulle – mot bakgrund av ett givet och nödvändigt system av lagbestämmelser – finna fog för ställningstaganden som väsentligen skilde sig från juristernas. Och om detta är riktigt: Varför låta juristernas eventuella ovetenskaplighet utgöra ett argument för att lämna osanktionerade regler ur räkningen? Det intressanta i hela denna diskussion – avseende output of law – är väl främst vilka regelbundenheter som kan konstateras i

fråga om just *ställningstaganden*? Juristernas benägenhet att internt resonera sig fram till dessa ställningstaganden på krokiga vägar, med hjälp av bl a egendomliga tolkningsresonemang, är visserligen från många synpunkter beklaglig men har underordnad betydelse vid ett försök att mäta the impact of law med avseende på "the behavior in the outside world".

En av de frågor man vill ställa efter läsningen av Friedmans engagerande bok är följande: Vilka sorters sociologisk forskning på gränsområdet mot juridiken kan anses som särskilt angelägna? Ett svar är: Sociologin borde mer intensivt befatta sig med sådana ställningstaganden och sådan argumentationsteknik som inom the legal system förekommer på områden som inte behärskas av sanktionerade regler. Det är visserligen riktigt, som Friedman säger (s. 29), att man inte kan "explain how law works without explaining the work of its sanctions". Men det måste tillfogas: *Enbart* ett studium av the work of sanctions kan inte ge en tillräcklig förklaring.

Per Olof Bolding

AGNE GUSTAFSSON: *Kommunal självstyrelse*. Lund: Liber läromedel 1977.

ULF LINDQUIST: *Kommunala befogenheter. En redogörelse för kommuners och landstingskommuners allmänna befogenheter i rättspraxis*. Uddevalla: Liberförlag/Jurist- och Samhällsvetarförbundets Förlag 1977.

Den 1 juli 1977 trädde en ny kommunallag i kraft i Sverige. Den har föregåtts av en hel del debatt och av mycket utredande. Agne Gustafsson är en av våra allra mest energiska och insiktsfulla debattörer av principiella kommunala frågor, och han har suttit med i kommunaldemokratiutredningen som tillsammans med kommunallagsutredningen framfört vad som så småningom blivit den nya kommunallagen.

Det är sålunda en insider som skrivit om kommunal självstyrelse. Boken är främst tänkt som en lärobok i kommunalkunskap för socialhögskolorna och i annan högskoleutbildning. Givetvis bör den också kunna användas i övrig bildningsverksamhet. Själv är jag övertygad om att den kommer att bli ett bra hjälpmedel för kommunalt engagerade, antingen de är tjänstemän eller politiker.

Boken är uppdelad i två delar, Kommunerna i det politiska systemet och Den kommunala organisationen och beslutsprocessen. Den första delen ger lite av den historiska utvecklingen och leder läsarna in på de principproblem som är förknippade med kommunal självstyrelse och som är aktuella idag. Den andra delen ger

som rubriken säger mer en teckning av hur kommunerna är organiserade och hur de arbetar. Den innehåller också en god sammanfattning av nyheterna i kommunallagen. Dessutom finns i boken med nyttiga litteraturlistor och register samt fem bilagor, däribland den nya kommunallagen, relevanta utdrag ur regeringsformen 1975, några forskningsresultat från kommunalforskningsgruppen och en lektion i användandet av proportionella valmetoder.

Det är naturligtvis viktigt att komma ihåg att det är fråga om en grundläggande lärobok. Man bör därför lägga band på sig då man ibland önskar lite mer av problemdiskussion. Vi vet ju att författaren själv tycker starkt i flera av de frågor han berör, och *han* kan lägga band på sig. Agne Gustafsson har mer än någon annan slagit vakt om den representativa demokratin i kommunerna och om politikernas primat. Han kommer in på den senaste stridsfrågan i kapitlet om den kommunala personalen, där han synnerligen modest säger, att det från kommunalt håll anförts, att det finns risk för att den nya MBL-lagstiftningen skulle urholka den kommunala bestämmanderätten. Likaså redogör han mycket sakligt för den senaste indelningsreformen, ett annat område, där han hårt engagerat sig i debatten. Han lyfter fram argumenten för reformen och ser på effekterna av den.

Det finns emellertid en risk med Agne Gustafssons bakgrund och intressefokusering, och det är att väl stor vikt lägges vid juridiska och kommunaldemokratiska frågor. Ganska utförligt redogör han t ex för hur det är med suppleanters rätt att tjänstgöra i fullmäktige. Själv tror jag att de kommunalekonomiska frågorna kommer att ha väsentligt större betydelse för den kommunala självbestämmanderättens framtid och för kommunerna i det politiska systemet än något av det som kommunaldemokratiutredningen och kommunallagsutredningen kommit fram till. Man kan dra en sifferserie som förmodligen är viktigare än hela den nya kommunallagen.

1960: 14:63 kr
1970: 21:- kr
1978: 28:70 kr

Siffrorna talar om hur mycket och hur snabbt den genomsnittliga kommunalskatten ökat i Sverige på 18 år. Den kommunala utgiftsexpansionen och de problem den tvingar fram skulle nog ha förtjänat ett större utrymme i boken. Här är ju fråga om ett samspel och en dragkamp stat-kommun med de återkommande överläggningarna under 1970-talet mellan finansdepartement och kommunförbund i syfte att hålla nere kommunalskatten, och här hotar ett av statsmakterna satt tak för den kommunala uttaxeringen med stora konsekvenser för kommunernas självbestämmanderätt.

Samtidigt kräver staten av kommunerna en snabbare utbyggnad av barntillsynsplatser än vad som nu sker. Detta är en kännbar statlig dirigering som inte omnämnas i boken.

Ytterligare ett moment i samspelet stat-kommun hade varit förtjänt av större uppmärksamhet och det gäller den väldiga ökningen av planeringsaktiviteter som vuxit fram under 1970-talet, fysisk riksplanering, länsplanering och trafikplanering m m. Kommunerna är självfallet med i denna planering men väldigt mycket av aktiviteterna ligger på statliga organ på läns- och riksnivå. Lite mer diskussion om konsekvenserna härav för balansen stat-kommun hade varit bra.

Agne Gustafsson säger att en förenkling och minskad detaljreglering skett i samband med den nya kommunallagstiftningen. Personligen tror jag att detta relativt ofta hörda påståendet mer hör till kommunallagfädernas retorik än till den av kommunalt engagerade upplevda verkligheten.

Så några detaljsynpunkter: Kommunen understöder inte familjedaghem etc (s. 10). Kommunen driver dem, och dagbarnvårdarna är kommunalt anställda.

Kommuners rätt till förköp av fastigheter som utbjuds till försäljning är starkt begränsad (s. 20). Kommunen kan försöka använda förköpslagen, men den praxis som utbildat sig under både den tidigare och den nuvarande regeringen säger att kommunens representanter måste ha mycket bra på fötterna, om de ska kunna ro hem ett förköp mot den presumtive köparens bestridande.

Det står att pressen numera får information om sådana ärenden som inte omfattas av sekretessregeln (s. 143). Min erfarenhet är att pressen ger information också om sådant som omfattas av sekretessregler.

Författaren säger att effektivitetshänsyn hittills ofta spelat stor roll vid organisationsomläggningar men att kommunaldemokratiska överväganden nu ska bli av betydelse (s. 144). Personligen tycker jag att effektivitetshänsyn hittills haft alldeles för liten betydelse i kommunal organisation, och jag är rädd för att detta kan ha ödesdigra konsekvenser för den kommunala verksamhetens anseende.

I något fall har verklighetsbilden fått en annan nyans efter det att boken utkommit. Det talas om ökad partipolitisk profilering och tendensen till mer av majoritetsmarkering (s. 166 f). Detta är ju riktigt, men under hösten 1977 har vi fått en intressant debatt om samlingsstyre skulle vara att föredra för att kommunerna ska klara en restriktiv utgiftspolitik.

I fråga om de kommunala utgifterna såges att undervisningen är det största verksamhetsområdet (s. 176). Jo, men det borde sagts att av kommunernas netto-kostnader är de till socialvården de i särklass största.

En liten ofullkomlighet i fråga om nyheter i kom-

munallagen (s. 222): Partiernas kostnader för de förtroendevaldas deltagande i partiernas egen utbildning i kommunala frågor ersätts inte i och med kommunallagens ikraftträdande. Möjligheten har öppnats, men det behövs fullmäktigebeslut för att införa nyheten.

Agne Gustafssons språk är bra och korrekt. Därför blir man överraskad och hoppar till vid olycksfall i arbetet som på sid. 134: "Ansvaret för den ekonomiska förvaltningen ger en större roll åt styrelsen än vad som inte alltid framgår av kommunallagens bestämmelser."

Den nya kommunallagen förändrar mycket litet i fråga om den allmänna kompetensen för kommuner. Den formella förändringen i detta avseende i kommunallagstiftningens 115-åriga historia kom 1948. Förut hade kommuner rätt att vårda sina "gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter". Genom 1948 års reform fick de rättigheten "att vårda sina angelägenheter", och det var ingen oviktig förändring.

Genom detta knapphändiga stadgande blir det mycket viktigt vad regeringsrätten säger vara kompetensligt och inte. Ulf Lindquists bok är därför nyttig. Den är överskådlig och bra och kan tjäna som en välbehövlig uppslagsbok, när kommunalpolitiker överväger att besluta om något som ligger i den kommunala kompetensens gränsmarker.

Ulf Lindquist är hovrättsråd, och han har deltagit i arbetet på 1977 års kommunallag. Hans bok belyser vad som är rätt i dag. Hur den kommunala kompetensen utvecklats intresserar honom mindre. Det kan nämnas att sedan 1862 frågan om kommuners engagemang i byggande av järnvägar synes ha varit det viktigaste tvistemånet vid bestämmandet av den kommunala kompetensen. 1864 fick regeringen slita den första kommunala tvisten i sådan fråga. (S Oredsson, Järnvägsbygget och den kommunala kompetensen, HT 1969, s. 436 ff. Jfr U Lindquist, s. 125).

Ulf Lindquist refererar lojalt vad regeringsrätten kommit fram till och gör vissa allmänna tolkningar. Endast vid ett tillfälle, såvitt jag har läst noga, opponerar han sig mot högre rätt. Det gäller ett utslag 1970, då kommun fick rätt att differentiera avgifter för lekskoleverksamhet. Lindquist menar i likhet med Rune Lavin i Förvaltningsrättslig Tidskrift att detta strider mot den heliga likställighetsprincipen. Men ansvarigt statsråd har i en proposition uttalat sig för en sådan differentiering och uttalandet har lämnats utan erinran av riksdagen. Vad som skulle ha skett om regeringsrätten upphävt det klandrade beslutet är väl ganska klart, då avgiftsdifferentieringen grundar sig på en av kommunförbundet rekommenderad taxa. Då skulle kommunförbundet gjort framställning om lagändring som skulle möjliggöra differentierad avgifter på området, och regering och riksdag skulle följa förslaget och den vägen komma till rätta

med de problem regeringsrätten kunde ställa till med. Exakt så förför man då regeringsrätten 1968 menade, att kommun inte hade befogenhet att ta ut differentierade avgifter på ålderdomshem.

Sverker Oredsson

HARTO HAKOVIRTA: *Puolueettomuus- ja Integraatiopolitiikka. Tutkimus puolueettoman valtion adaptaatiosta alueelliseen integraation teorian, vertailujen ja Suomen poikkeavan tapuksen valossa.* (Neutralitet och integrationspolitik. En undersökning av den neutrala statens anpassning till regional integration i ljuset av teori, jämförelser och det avvikande fallet Finland) (diss.). Vammala: Acta Universitatis Tamperensis, Ser. A, vol. 78. 1976.

Det har i flera sammanhang konstaterats att studiet av det egna landets utrikespolitik tilldragit sig betydligt mera forskarintresse i Finland än exempelvis i dess nordiska grannländer. Detta har man kunnat hävda bl. a på basen av den tematik som varit förhärskande hos akademiska avhandlingar inom ämnet internationell politik. Om orsakerna till detta allmänt erkända förhållande förefaller det också att råda stor enighet: de flesta bedömare, såväl finländska som utländska, ser Finlands internationella position som något "exceptionellt" eller "unik", och det är följaktligen Finlands många säregna drag som gjort landet till ett mer lockande forskningsobjekt än t ex det något mindre "dramatiska" Sverige. Harto Hakovirtas doktorsavhandling, som granskades offentligt vid Tammerfors universitet i december 1976, kan på sätt och vis sägas bekräfta bägge ovan nämnda påståenden: dels är det fråga om en undersökning där huvudvikten alldeles klart ligger vid Finlands utrikespolitik, dels kommer det säregna hos Finlands internationella relationer mycket kraftigt fram – även om Finland betraktas som tillhörande en viss speciell kategori bland Europas stater (de neutrala) ses det som ett "avvikande fall" inom kategorin, och det krävs enligt författaren en särskild metodmässig motivering ("det avvikande fallets strategi") för att landet överhuvudtaget skall kunna inkluderas i en undersökning av neutrala stater.

Det är några neutrala europeiska staters agerande visavi den efterkrigstida västliga ekonomiska integrationen som Hakovirta vill granska i sin avhandling. Han formulerar tre olika målsättningar på tre nivåer inom detta ämnesområde: 1) att skapa ett begrepps-system för studiet av den neutrala statens integrationsproblem samt pröva dess lämplighet för empirisk beskrivning (teoretisk

nivå); 2) att identifiera lagbundenheter i neutrala europeiska staters integrationspolitik samt genom komparativ logik söka förklara dem (empiriskt-komparativ nivå); 3) att genom en mer djuplodande analys av Finlands integrationspolitik dels på ett mer detaljerat sätt belysa den allmänna problematiken kring den neutrala statens integrationsproblem, dels – eftersom Finland ju är ett "avvikande fall" – klarlägga förhållanden i vilka de genom den komparativa analysen fastslagna lagbundenheterna måhända icke håller.

Den teoretiska ram i vilken Hakovirta inplacerar sitt problemområde är mycket enkel; han utgår från ett adaptionsperspektiv, närmare sagt amerikanen Modelskis adaptionsmodell för studiet av utrikespolitiskt agerande. Kort uttryckt går den ut på att en stat har vissa grundläggande strukturer, processer och intressen som den måste skydda och tillgodose, samtidigt som den även är tvungen att ta hänsyn till krav och stöd från det egna systemet samt till olika former av tryck och inflytande från den externa omgivningen. Olika stater anpassar sig (adapt) till dessa influenser på olika sätt beroende på sina resurser, målsättningar och allmänna beskaffenhet; gemensamt för alla staters utrikespolitik är i alla fall att den reflekterar en anpassning till någonting.

Hakovirta skiljer mellan fyra grundläggande adaptationstyper: 1) medgörlig (acquiescent) adaptation, som innebär att de väsentliga strukturerna etc anpassas till omgivningsinfluenserna; 2) omedgörlig (intransigent) adaptation, där man söker anpassa omgivningen till det egna systemets krav; 3) befrämjande (promotive) adaptation som innebär att man söker ändra såväl den interna som den externa omgivningen för att åstadkomma harmoni mellan dem; 4) bevarande (preservative) dito, där man närmast strävar till att bevara den balans som existerar mellan trycken från de båda omgivningarna.

Läsaren tycker nu kanske att dessa kategorier rör sig på en så allmän nivå att de i det närmaste är självklara; Hakovirta inplacerar emellertid problemet med neutralitet och integration i denna ram på ett sätt som i all sin enkelhet är mycket klagörande och ger den starkt historiskt betonade analysen en hel del stadga och klarhet. Han utgår nämligen från att det i de undersökta länderna har funnits såväl ett integrationstryck – dvs i övervägande mån interna krav på integration – som integrationsrestriktioner, m a o externa krav på neutralt agerande som i fråga om västlig integration givetvis begränsar deras handlingsfrihet. Den teoretiska ramen är således mycket allmän och enkel till sin karaktär, men det synes mig som om författaren lyckats i sitt val av referensram: den kvalitativa analys som hans historiska material kräver skulle förmodligen ej ha kunnat kombineras med en mer ambitiös och detaljerad teoriram på ett tillfredsställande sätt, och å andra sidan hade en helt "teorilös" historisk analys lätt drunknat i det om-

fattande empiriska material författaren rör sig med – Hakovirtas materialinsamling har verkligen imponerande dimensioner och förtjänar utan vidare ett positivt omnämnande.

I den empiriska analysen granskar författaren inledningsvis Sveriges, Schweiz' och Österrikes samt som kontrollgrupp Norges och Danmarks agerande visavi ett drygt dussin issues i anslutning till den efterkrigstida västliga integrationen. Perioden börjar vid förhandlingarna om Marshallhjälpen och slutar vid de sista viktiga EG-avgörandena i början av 1970-talet. Hakovirta vill veta i vilken mån dessa staters deltagande i de olika integrationsprojekten varit villkorligt, partiellt eller på något annat sätt begränsat. Efter denna granskning företas en systematisk jämförelse mellan de fem ländernas integrationspolitiska agerande. De skillnader mellan dem som kommer fram i jämförelse härleds till olikheter i integrationstryck och i de utrikespolitiska förpliktelser de har.

Jämförelsen pekar för det första på en klar skillnad mellan den NATO-anslutna kontrollgruppen och de neutrala; detta gäller såväl den snabbhet varmed de icke-neutrala besvarat integrationsinbiter och den omfattning deras deltagande i integrationen antagit. För det andra finns det enligt Hakovirta mellan de neutrala staterna mycket få sådana skillnader som kunde sägas bero på olikheter i deras respektive integrationstryck; länderna har ett likartat ekonomiskt beroende av västmarknaden, och Hakovirtas material tyder på att blott vissa smärre skillnader mellan deras respektive integrationspolitik kan förklaras med hjälp av interna faktorer. Däremot finns det enligt författaren flera omständigheter som tyder på att länderna uppfattar sina integrationsrestriktioner olika på grund av att deras neutralitetsdoktriner har olika historisk bakgrund och olika förankring folkrättsliga normer. Således har Sverige, som begränsat sitt deltagande i integrationssträvandena mindre än de övriga två staterna, en neutralitetsdoktrin som baserar sig på unilaterala svenska deklarationer, medan de "försiktigare" Österrike och Schweiz har klara juridiska förpliktelser visavi andra stater – Österrike t o m ett internationellt avtal – vilka gör deras neutralitet till en multilateral fråga i folkrättsligt avseende.

Hakovirta anser emellertid, att likheterna i ländernas beteende i detta sammanhang är både större och viktigare än ovannämnda skillnader. De tre länderna har ju alla deltagit aktivt i den västliga integrationen; författarens slutsats på teoriplanet är följaktligen, att den neutrala staten tenderar att i övervägande mån anpassa integrationsrestriktionerna till integrationstrycket och ej tvärtom.

Även om jag anser att Hakovirtas infallsvinkel i det ovan berörda avsnittet är både klagörande och fruktbar,

kan jag svårligen undgå ett intryck av att hela denna komparativa analys förblir rätt ytlig. Speciellt de interna faktorerna (integrationsstrycket) i de fem länderna analyseras alldeles för kortfattat, och även den sammanfattande komparativa analysen blir ganska ytlig – på vissa punkter kunde man beteckna författarens slutsatser som trivala. De tabellariska framställningarna av de fem ländernas agerande i olika integrationsfrågor är dock mycket informativa och säkert användbara även i andra sammanhang.

Ytlighet kan man däremot absolut inte tala om när det gäller avhandlingens huvuddel, analysen av Finlands efterkrigstida integrationspolitik. Detta företag görs på bortåt tvåhundra sidor utgående från samma teoriram och empirisk uppläggning som i de föregående analyserna; författaren rör sig emellertid nu på ett helt annat plan vad försök till problematisering, nyansering och djuplodande analys beträffar. De centrala delarna av begreppssystemet får nu en betydligt klarare operationell innebörd och nyanseras på ett sätt som avlägsnar risken för trivaliteter. Behandlingen och analysen av det omfattande empiriska materialet är nu balanserad så att också de interna faktorerna (integrationsstrycket) ägnas mycket uppmärksamhet. Samtidigt ses "integrationsrestriktionerna" inte heller längre som ett mer eller mindre enhetligt begrepp utan som en komplex helhet som innehåller många olika former av externt inflytande, av vilka några står i strid med varandra. Det vore omöjligt att ge ens en tillnärmelsevis tillfredsställande sammanfattning av den empiriska substansen i detta avsnitt; jag skall här nöja mig med att återge några av Hakovirtas viktigaste slutsatser samt ett par något mer detaljerade uppgifter som ter sig intressanta och eventuellt kunde göras till föremål för intensivare fallstudier.

Hakovirta indelar Finlands efterkrigstida integrationspolitik i fyra olika faser:

- 1 Den östpolitiska fasen, då Finland isolerade sig från den västliga integrationen (fr. Marshallhjälpen till Nordiska rådet).
- 2 den neutralitetspolitiska fasen, då Finlands speciella neutralitetsdoktrin etablerades samtidigt som Finlands deltagande i den västliga integrationen tog fart (EFTA).
- 3 Koordineringen av utrikespolitiken 1961-1970, där man sökte balansera de två huvudelementen i utrikespolitiken utan att behöva göra avkall på vare sig den förstärkta västliga integrationsimagen eller den uppnådda östpolitiska stabiliteten (inaktivitet vid EG-förhandlingarna 1961-63, fullvärdigt medlemskap i OECD 1968, misslyckandet med NORDEK 1970).

- 4 Fredspolitikens 1970 -, som innebar starkt ökad finländsk aktivitet i nedrustnings- och u-landsfrågor (responsivitet gentemot Sovjet) och en ytterligare utvidgning av deltagandet i den västliga integrationen (frihandelsavtalet med EG 1973).

Hakovirta ser i Finlands agerande en klar utveckling från en politik där integrationsrestriktionerna är dominerande och utslagsgivande till ett läge som kännetecknas av en allt större lyhördhet gentemot det interna integrationsstrycket. Denna utveckling har dock bara i mindre utsträckning inneburit en anpassning av integrationsrestriktionerna: kompensering (absolut sett starkt ökad östhandel) och responsivitet (fredspolitik) är de viktigaste medel som möjliggjort denna utveckling. Man kunde förenklat uttrycka saken så, att Finland balanserat sin utrikespolitik genom ökning av alla håll, dock så att kontakterna västerut inneburit en klar *integration* medan man i fråga om östrelationerna trots allt bara kan tala om *samarbete*. Utvecklingen sedan 1948 har också inneburit förskjutningar i de anpassningsstrategier Finland tillämpat på integrationsproblemen: den ursprungliga strategin, isoleringen, har efter hand ersatts främst av en fördröjningsstrategi ("vänta och se"), samt deltagandets villkorlighet; det är dock att märka att även en viss försiktig omtolkning av Sovjetrelationerna har skett så att den västliga integrationen fått en accepterad och etablerad ställning även i denna doktrin.

Det skulle finnas mycket att säga om de mer detaljerade uppgifterna i huvudavsnittet. Detta låter sig emellertid inte göras inom ramen för denna recension, varför jag skall nöja mig med att blott ta upp ett par intressanta detaljfrågor. Den första av dem berör de *västliga* restriktionerna för Finlands integrationspolitik. Frågan är intressant därför, att den rådande föreställningen torde vara att västmakterna alltid välkomnat ett finländskt deltagande i integrationssträvandena. Hakovirta visar dock att denna föreställning ingalunda alltid hållit streck, utan att i synnerhet USA och England flera gånger gjort detta med klara reservationer. Jag finner denna fråga intressant och utan vidare värdinärmare historiskt studium: man kunde därigenom vinna kunskap om såväl utvecklingen av västmakternas syn på Finland som de "slutmål" man inom NATO vid olika tidpunkter uppställt för den europeiska integrationen – det är ju en plausibel tanke, att Finlands deltagande befarades medföra restriktioner för bl a fördjupat politiskt samarbete i ett integrerat Europa.

För det andra verkar det som om det främst vore de centrala näringslivsorganisationernas (träförädlingsindustrins, lantbruksproducenternas) krav och inte integrationsåtgärdernas eventuella "farlighet" för östrelationerna som bestämt vilka strävanden Finland sökt deltaga i. Motsättningen mellan å ena sidan nordiskt ekonomiskt samarbete (Nordiska tullunionen, NORDEK)

och å andra sidan deltagande i den västeuropeiska frihandeln är det bästa exemplet för detta: Norden är för dessa två näringsgrenar först och främst en farlig konkurrent, exporten till Västeuropa ett livsvillkor. Jag tycker att det är befogat att fråga sig om inte framgången med EFTA och EG och misslyckandena med de båda nordiska frågorna åtminstone delvis berodde på att man i de två förnämnda frågorna helt enkelt bemödade sig mera om att få ett sovjetiskt gillande än i de senare. Argumentet att NORDEK utgjorde en farligare "inkörspport till EG" än Finlands EG-avtal förefaller mig i alla fall i viss mån bakvänt.

Av det ovan anförda torde ha framgått att Hakovirtas avhandling empiriskt ger läsaren mycket och att även den begreppsliga ram han använder sig av förefaller lämpad för behandling av den typ av historiskt betonade data som utgör grunden för undersökningen. Däremot kunde man fråga sig om den visat sig speciellt användbar just vid studiet av neutrala staters beteende i den meningen att de slutsatser undersökningen lett till verkligen i övervägande mån gäller för stater som kallar sig för neutrala – alla småstater torde ju brottas med integrationsproblem som involverar såväl integrationstryck som integrationsrestriktioner.

Nu är jag inte helt säker på hur pass berättigad denna fråga i själva verket är; jag anser i varje fall att om författaren hade fört en utförligare diskussion kring själva begreppet neutralitet samt motiverat valet av undersökningsenheter något grundligare, skulle läsarens bedömning av hans generaliseringar kring neutralitet och integrationspolitik underlättats betydligt (bl a utelämnandet av Jugoslavien hade krävt motiverande kommentarer). Vidare ställer jag mig skeptisk till fruktbarheten av "det avvikande fallets strategi" i en undersökning där antalet undersökningsenheter är bara fyra. När man här till lägger det faktum att författaren själv konstaterar (s. 93) att "skillnaden mellan Finland och de övriga neutrala bör betraktas som större än skillnaden mellan de neutrala och de allierade jämförelseländerna", blir slutsatsen lätt att avhandlingen trots sina övriga tungt vägande förtjänster på denna punkt inte uppnått sitt syfte.

Lauri Karvonen

GUNNAR HECKSCHER: *Asiatiskt maktspel 1965 – 1975*. Stockholm: Norstedts 1977.

Gunnar Heckschers senaste bok "Asiatiskt Maktspel 1965-1975" gör inte anspråk på att vara ett vetenskapligt arbete – det är något som författaren är angelägen framhålla. Trots detta – eller kanske rentav tack vare detta – har resultatet blivit en ytterst läsbar bok, informativ, rik på synpunkter och perspektiv.

Boken är uppdelad på tio kapitel på tillsammans drygt 300 sidor, och där ges en inträngande översikt av aktuella problem och företeelser i det Asien, som ligger öster om floden Indus, d v s Pakistan, Indien Indokina, Kina, Indonesien, Japan, Nord- och Sydkorea med flera länder.

Vad är det då för intressanta problem som tas upp i boken? Det rör sig om sådana saker som sambandet mellan kulturella och religiösa mönster å ena sidan och politisk och ekonomisk utveckling å den andra. Eller vilka betingelser som bör finnas för att man ska få till stånd ekonomisk utveckling över huvud taget. Andra frågor som tas upp gäller t ex i vilken mån Indien kan göra skäl för epitetet "Världens största demokrati". Har det någonsin funnits verklig folkstyrelse i Indien och hur har den i så fall fungerat? Är Kina expansionistiskt? Vari ligger huvudorsaken till den rysk-kinesiska konflikten? Vad är bakgrunden till Japans enorma ekonomiska framsteg efter WWII? Finns det anledning tro att Japan i en framtid återupplivar den militära aggressivitet, som var ett så utmärkande drag från sekelskiftet fram till år 1954? Vari bestod den egentliga konflikten under Vietnamkriget? Varför kom USA att engagera sig så hårt och varför blev kriget så långvarigt? - - Ovanstående utgör endast ett axplock, men ger ändå en uppfattning om bokens spännvidd.

Utvecklingsproblematiken upptar ett ganska stort utrymme i boken. Författaren konstaterar att länderna i denna del av världen lyckats mycket olika i sina ansträngningar att skapa en bättre tillvaro för sina inneboende. Vari ligger orsakerna till detta förhållande?

Heckscher pekar på en hel rad företeelser som rimligen haft betydelse i sammanhanget. Till exempel den starka befolkningstillväxten som hotar att neutralisera även i och för sig imponerande produktionsökningar; eller tillgången på råvaror som kan växla mellan olika länder; eller skador och förödelse på grund av krig eller naturkatastrofer; eller etniska motsättningar mellan olika folkgrupper inom ett och samma land; eller följderna av en tidigare kolonial utsugning. Naturligtvis har också den typ av hushållning man valt betydelse i sammanhanget.

Heckscher konstaterar emellertid att ingen av dessa omständigheter kan utgöra en alldeles entydig förkla-

ringsgrund till framgång respektive misslyckande i utvecklingsarbetet. Det finns länder med marknadshushållning som klarat sig dåligt, men andra länder med samma system som klarat sig betydligt bättre. Detsamma kan sägas om socialistiska ekonomier. Tillgång på råvaror inom det egna landet måste naturligtvis vara en fördel, men det är inte något absolut villkor för ekonomisk utveckling o s v.

Heckscher anser att man måste söka andra förklaringsgrunder och han hänvisar till Gunnar Myrdals tes om mjuka länder (soft countries) som inte lyckats särskilt bra i sina utvecklingsansträngningar därför att de inte ställer tillräckligt höga krav på medborgarna i gemen och kanske framförallt inte på den styrande eliten. Men det räcker inte bara med att ställa höga krav. Man måste också lyckas med uppgiften att engagera "folket och eliterna" i utvecklingsarbetet. För att detta ska kunna ske måste ansträngningarna få positiva konsekvenser för de som anstränger sig. Om folk inte tror att de ska få det drägligare – åtminstone på lång sikt, så tenderar all utvecklingsplanering, hur förträfflig den än är, att bli ganska verkningslös. Det måste löna sig att arbeta med andra ord och det måste löna sig för folkets stora massa. Först då kan man hoppas på ekonomisk utveckling.

Men Heckscher är inte heller riktigt nöjd med "lönsamheten" som enda bärande princip för utveckling. Han tar ett steg till och pekar då på det kulturella mönstrets betydelse: "I sista hand bestäms möjligheterna till utveckling, och särskilt till att engagera befolkningens stora massa i denna, troligen av de kulturella faktorerna". Heckscher hänvisar till konfucianismen med dess starka plikttradition och positiva syn på samhälle och samhällsförändringar. Denna syn står i skarp kontrast till hinduismen, buddhismen och muhammedanismen med dess asketiska världsfrånvändhet. Dessa religiösa system, som i mycket dominerar tänkandet i Indien, Pakistan, Burma och Thailand med flera länder, uppmuntrar knappast ett aktivt och målmedvetet samhällsarbete.

Kan då religiösa och kulturella mönster förändras så att de på sikt blir mer utvecklingsvänliga? Heckscher går inte närmare in på den frågan men den kan ändå vara värd att ställa. Ett studium av den medeltida kristendomens konfrontation med den dynamiska kapitalismens framväxande i Europa tyder väl alldeles uppenbart på att sådana modifikationer äger rum. Men det är naturligtvis en tidskrävande process. Indiens heliga men högeligen onyttiga hornboskap behöver säkerligen inte se alltför dystert på framtiden, åtminstone inte ännu på ett tag.

En annan fråga, som Heckscher berör i boken är Vietnamkomplexet. Konflikten gällde framförallt Vietnams

enhet. "Ho Chi Minh och ledarcirkeln kring honom övergav aldrig kravet på en lösning med ett Vietnam. Förenta staternas strävade hela tiden efter att bevara den rådande delningen och garantera tillvaron av två Vietnam", skriver författaren. Eftersom ingen av parterna ville ge med sig drog kriget ut på tiden, men till slut måste USA slå till reträtt.

Hur kom det sig att USA engagerade sig så hårt i konflikten? Förklaringen är den, menar Heckscher, att Lyndon Johnson och hans rådgivare uppfattade kriget såsom ett uttryck för kinesernas expansionslusta, en expansion som man till varje pris ville stå emot. "Alla inser numera, att detta var en total felbedömning", skriver Heckscher. Han påpekar också det säregna i att just USA skulle behöva göra sig skyldig till en så katastrofal felbedömning: "I intet land finns ju så mycken kunskap samlad och tillgänglig som i Förenta Staterna. Alla måste vi gå till amerikanska källor när vi behöver fakta om världens ekonomi, politik och kultur. Ej minst gäller detta läget i Asien, som under så lång tid studerats av amerikanska experter".

Per Sundberg

GUNNAR KRANTZ: Rätt och rättsskydd i den sociala barna- och ungdomsvården. Stockholm: Kommunförbundets förlag 1976.

Detta är en till sin art ganska ovanlig bok. Dess allmänna karaktär med hänsyn till materialbehandling, analys och diskussion, språkdräkt och notapparat är den vetenskapliga avhandlingens. Men framställningen har samtidigt en praktisk anknytning när det gäller problemställningar, stoffurval och slutsatser som närmar sig den mycket kvalificerade handbokens.

Författaren säger också i förordet, att hans framställning i första hand riktar sig till den kommunala socialvårdens praktiker, såväl förtroendemän som tjänstemän. Det är en naturlig målgrupp för författaren, som till vardags är socialrättsexpert i Svenska kommunförbundet. Men nog måste han rimligen komma att få rätt i sin förhoppning att boken även skall bli till gagn för förvaltningsdomstolar och socialhögskolor.

Det erbjuder alltså vissa svårigheter att i en kort formel karakterisera Krantz' bok. Men en sak bör redan inledningsvis slås fast: trots bokens anknytning till praktiska frågeställningar och trots dess diskussioner kring rättspolitiska överväganden – i några fall med inslag av personliga synpunkter på hur vissa lagregler borde ändras – är det dock i allt väsentligt ett arbete av vetenskapligt slag som författaren har åstadkommit.

Gunnar Krantz är jurist och socionom och har mångårig erfarenhet från praktiskt socialvårdsarbete i primärkommuner, från socialrättslig utrednings- och konsultverksamhet i Kommunförbundet och från undervisning i socialrätt vid Socialhögskolan i Stockholm. Han har inte avsett att i första hand göra någon systematisk genomgång av barnvårdslagen (BvL) eller att detaljerat analysera dess ingripanderekvisit. Hans huvudintresse gäller "den enskildes rätt och rättigheter under ärendehandläggningen och särskilt då under ingripandebeslutets verkställighetsfas (vårdens och behandlingens genomförande)." Det är sambandet mellan rättsreglerna och den i praxis tillämpade vård- och behandlingsmetodiken som främst fångar författarens intresse.

Det är ingen oviktig eller ointressant aspekt, tvärtom. Visserligen har boken kanske blivit mindre "juridisk" i ton och synsätt än vad avhandlingar i juridiska ämnen traditionellt brukar vara. Men frånsatt att detta inte nödvändigtvis behöver vara en brist bidrar författarens grepp på ämnet säkerligen till att bredda bokens såväl läsekrets som användningsområde. Bokens uppläggning och allmänna inriktning skall alltså inte klandras bara därför att vetenskapliga förvaltningsrättsexperten eller andra möjligen kan tycka att framställningen – med hänsyn till att ämnet gäller rätt och rättsskydd – bort ha en mera strikt juridisk *touché*, vilket i detta fall betyder en starkare tonvikt på de rent socialrättsliga aspekterna.

Efter dessa inledande reflektioner med försök till allmän karakteristik av boken skall en sammanfattning lämnas av dess huvudsakliga innehåll. Den skall förhoppningsvis ge en antydning om hur Krantz i sin framställning väver samman socialrättsliga, socialpolitiska, ungdomsvårdande och rättspolitiska aspekter.

Kapitel 1 (s. 16-42) utgör ett försök att bestämma begreppet rättsskydd, vilket är av central betydelse för hela hans framställning. Hans diskussion utmynnar i en distinktion mellan rättssäkerhet och rättsskydd. Det förra avser "ett abstrakt tillstånd", medan det senare avser den rättsliga reglering som skapar och upprätthåller rättssäkerheten. Denna distinktion iaktas dock inte alltid, påpekar författaren. Skillnaden mellan begreppen är enligt min mening heller inte i alla situationer alldeles påtaglig. Terminologin påverkas av från vilken sida problemen betraktas. Tydligast framstår detta genom att de regler som avser att garantera rättssäkerheten enligt vedertaget språkbruk kan kallas antingen *rättsskyddsregler* eller *rättssäkerhetsgarantier*.

Detta inledande kapitel är bokens mest teoretiska. Det utmynnar i fastläggandet av vissa krav som kan sägas bilda grundsatsar i en normativ ordning för rättsskyddet inom den sociala barna- och ungdomsvården. Författaren utgår från den ovan nämnda distinktionen enligt vilken rättsskyddet avser att garantera rättssäkerheten:

"Rättsskyddet kan sägas ytterst syfta till att skapa personlig säkerhet och trygghet för den enskilde i dennes mellanhavande med samhällsmyndigheterna". Men huruvida en sådan säkerhet och trygghet föreligger måste, hävdar författaren, avgöras från såväl objektiva som subjektiva utgångspunkter. För Krantz blir slutsatsen följaktligen att den person som är föremål för eller berörs av barnvårdande åtgärder åtnjuter rättssäkerhet "först när han kan uppleva säkerhet och trygghet i mellanhavandet med myndigheterna".

Denna tes är inte invändningsfri. Bl a reser den frågan om rättssäkerhet exkluderas av ett visst mått av tvång i en vård situation? Krantz är medveten om att hans synsätt inte delas av alla. Men han vidhåller det konsekvent och energiskt, bl a i uttrycklig polemik mot Bramstäng. Han medger visserligen, att rättssäkerhet i subjektiv mening inte alltid kan i praktiken förverkligas. Men ändå måste, betonar han, lagstiftare och rättstillämpare alltid sträva efter att nå fram till en sådan ordning för socialrättsliga ingripanden att den enskilde kan känna personlig säkerhet och trygghet.

Men det bör observeras att han i samma mening lägger till något som egentligen inte har med rättssäkerheten att göra, nämligen det i och för sig rimliga kravet att den enskilde också kan "uppleva åtgärdena (vården och behandlingen) som meningsfulla".

Resonemangen kring rättsskyddsbegreppet förs med berömvärd systematik och grundlighet, med belysande hänvisningar till lagstiftning, motivuttalanden, litteratur och praktikfall. De vittnar om att författaren verkligen bemödat sig om att finna framkomliga vägar genom den snårskog av principiella rättsteoretiska resonemang som finns på detta område.

Kapitel 2 (s. 43-54) innehåller en komprimerad beskrivning av utvecklingen från fattigvård till modern socialvård. Det är ett bra exempel på att historiska återblickar kan göras kortfattade – med koncentration på sådant som har betydelse ur de aspekter som är väsentliga för den följande framställningen.

Kapitel 3 (s. 55-98) behandlar BvLs allmänna syfte och uppbyggnad. Författaren uttalar viss kritik mot Socialstyrelsen för att under 1960-talet inte ha tillräckligt stimulerat barnvårdsnämnderna till att prioritera de hjälp- och stödåtgärder som var en av grundtankarna vid lagens tillkomst. Krantz hävdar att såväl formuleringar i Socialstyrelsens Råd och Anvisningar som uttalanden från prominenta företrädare för verket uppfattades som krav på att barnvårdsnämnderna skulle "ingripa tidigt och på ett kraftfullt sätt".

Författarens redogörelse för lagens tillkomst och exemplifiering av dess praktiska tillämpning är sakkunnig och engagerad. Inte minst gäller det sistnämnda om det avsnitt som behandlar valet av barnvårdande åtgärder. Krantz redogör t ex för ett rättsfall där ett barnvårds-

närndsbeslut om omhändertagande av en 13-årig pojke för samhällsvård i enskilt hem efter överklagande fastställdes av Regeringsrätten. I anslutning härtill ställer Krantz frågor av typen: var ett omhändertagande erforderligt och lämpligt?; var från rättslig synpunkt ingen annan lösning möjlig? Hans diskussion leder snarast till att frågorna i tur och ordning besvaras med "nej" och "jo". Han värjer sig för kritiken att därmed göra avsteg från den objektiva lagtolkningens princip. I stället är det, menar han, "en tolkning utifrån ändrade faktiska villkor för lagens tillämpning".

De närmast följande fyra kapitlen har en i bästa mening praktisk förankring och inriktning. De torde av socialarbetarna på fältet upplevas som intressanta och nyttiga.

Kapitel 4 (s. 99-221) handlar om den sociala nämnden, dess sammansättning, ärendebehandlingen och sekretessen. Det är bokens största kapitel. Här kritiserar författaren bl a bestämmelsen om juristmedverkan i barnavårdsnämnden – i en not framhåller han med rätta att det i och för sig vore lika motiverat att ha en bestämmelse om läkarmedverkan. Rekommendationen om inval av jurist är otidsenlig, fastslår Krantz. Han menar att det är "ett standardkrav av rättsskyddskaraktär att barnavårdsnämnden vid handläggning av vård- och behandlingsärenden tillser att den sakkunskaptillförsärendet som påkallas av ärendets beskaffenhet". Och givetvis har han rätt i att det kan vara befogat att anlita också andra sakkunniga: förutom läkare även barnpsykolog, skolkurator, familjerådgivare. Men BvLs uttalande om just juristmedverkan har tyvärr skymt behovet av att anlita också detta slags expertis.

Till detta innehållsrika kapitelns intressantare avsnitt hör de som rör dels diskretion och offentlighet, dels yttrandefrihet och tystnadsplikt. Sannolikt har de ett betydande värde för socialvårdens praktiker. Detsamma gäller kanske inte i lika hög grad den viktiga och svårbedömda frågan om anmälares och uppgiftslämnarens anonymitetsskydd, eftersom detta problem behandlas överraskande kortfattat. Man tycker eljest att den nuvarande lagstiftningens relativt begränsade skydd åt anmälare och uppgiftslämnare i t ex barnmissfallsfall – enbart det faktum att anmälares begär att få bli anonym är ju inte tillräckligt – skulle ha föranlett Krantz till en mer ingående diskussion av det berättigade häri just från rättsskyddssynpunkt. Hur många avstår från att göra befogade anmälningar mot vårdnadshavare och andra just därför att anonymitet inte kan garanteras? Och hur många barn far illa därav?

Krantz drar sig annars inte för att plädera för ändringar i lagstiftningen: han argumenterar för en sänkning av processbehörighetsåldern i barnavårdsärenden från 15 år till 12 år och han pekar på behovet av en regel som

ger möjlighet att sekretessbelägga handling som i och för sig inte omfattas av sekretesskyddet, om utlämnandet "uppenbart skulle motverka vården eller behandlingen eller någons personliga säkerhet sätts i fara". Vore det inte rimligt att i linje med detta synsätt fråga sig, om anonymitetsskyddet för anmälare och uppgiftslämnare för närvarande är tillfredsställande?

I kapitel 5 (s. 222-263) behandlas barnavårdsnämndens samverkan med andra organ. Större delen av kapitlet ägnas samarbetet med polis, åklagare och domstol. Det gäller främst tillämpningen av lagen om unga lagöverträdare. Det kan vara naturligt att just denna samarbetsaspekt har tätt sig intressant för författaren. Däremot har samarbetet med skolstyrelsen behandlats ganska kortfattat. Detta är beklagligt men ursäktligt med hänsyn till hur försummad skoljuridiken är inom litteraturen. Inte minst gäller detta just de elevrättsliga aspekterna. Rättsfallen är få, liksom också motivuttalandena i lagstiftningens förarbeten.

Det som Krantz tar upp rör vissa skolplikts- och skoldisciplinfrågor och det samarbete som där är stadgat mellan skolstyrelse och barnavårdsnämnd. Dessa frågor berördes för några år sedan i Rein Rooseniits bok "Elevrätt" (vilken Krantz för övrigt inte tycks ha uppmärksammat). Där fördes bl a en diskussion om skolskolk och möjligheterna att i sådana fall ingripa med åtgärder enligt BvL. Det problemet berörs bara flyktigt av Krantz (han använder för övrigt inte ordet "skolk" utan talar om "skolvägran" och skolvägrare"). I stället tar han upp till belysning och diskussion ett par andra intressanta problem. Det ena rör vad skolförfattningarna benämner "åtgärder för elevs tillrättaförande", det andra sekretessen inom skolan.

Krantz gör det riktiga påpekandet – delvis med polemisk udd riktad mot ett JO-uttalande – att det i ett viktigt hänseende råder en bristande överensstämmelse mellan skolförordningen och BvL. (Krantz skriver genomgående "skolstadgan" och tycks således inte ha observerat författningens ändrade benämning från våren 1975). Det som avses är inkongruensen mellan å ena sidan skolförordningens krav på nödig tillsyn av elev, vilken såsom disciplinär åtgärd avstängts från undervisningen, och å andra sidan BvLs regler om ingripande med barnavårdande åtgärd. Författaren betonar vikten av att denna inkongruens avskäffas och framhåller att det skulle kunna uppnås om avstängning förbehölls de situationer där förutsättningar för ingripande enligt BvL föreligger.

Påpekandet synes befogat. Detsamma gäller författarens uttalande att handlingssekretess och tystnadsplikt bör ges samma rättsliga valör på skolans område som på barnavårdens. Nu är så inte fallet. Det sekretesskydd som den enskilde åtnjuter inom skolan är svagare än sekretesskyddet inom barnavård och socialvård.

Utan att närmare gå in på en diskussion av detta problem konstaterar författaren att det i vissa fall försvårar samarbetet skola-barnavård. Han nöjer sig – övrigt överraskande nog – med att i en not påpeka att skolan riskerar att ej få del av för elevbedömningen viktiga uppgifter, vilka hos de sociala myndigheterna är sekretesskyddade.

Kapitel 6 (s. 264-288) handlar enligt rubriken om barnvårdsnämndens beslutsfattande men berör i verkligheten nästan enbart delegationsrättens tillämpning. Det är de i delegationssammanhang klassiska förvaltningsrättsliga frågorna som belyses: avgränsningen av de ärenden eller ärendegrupper som får eller bör delegeras, kontrollen av hur den delegerade beslutsrätten utövas, möjligheterna att återta beslutsrätt från delegat och att återkalla eller ändra av delegat fattat beslut o s v. Både problemställningar och resonemang är alltså i huvudsak de för kommunalrätten generella. Specifik för barnvårdsnämnden är strängt taget bara den diskussion som författaren för kring processbehörigheten i faderskapsmål.

Det näst sista avsnittet, kapitel 7 (s. 289-340), ägnar författaren åt vårdens och behandlingens innehåll och utformning: förebyggande åtgärder, övervakning, samhällsvård. Den övergripande aspekten är hela tiden den rättsliga regleringen av förhållandet mellan barnvårdsnämnden och den som är föremål för barnavårdande åtgärder.

Kapitel 8 slutligen (s. 341-349) innehåller några sammanfattande synpunkter. Författaren tar här ånyo upp en del av de psykologiska, sociala och rättspolitiska slutsatser han tidigare har redovisat. Avslutningen blir alltså en delvis subjektivt utformad principskiss när det gäller den rättsliga regleringen inom barnvården. Denna principskiss, som samtidigt är något av bokens budskap, kan kanske sammanfattas på följande sätt: Det finns brister i anpassningen mellan lagstiftning och social vård- och behandlingsmetodik. Detta reser krav på en förstärkning av den enskildes rättsliga ställning gentemot beslutsorganet. Om lagstiftningen bättre anpassas till den tillämpade metodiken skapas formella förutsättningar för ändamålsenliga och effektiva samhällsinsatser på socialvårdsområdet. Men dessutom – och detta är uppenbarligen för Krantz det mest väsentliga – ökar möjligheterna att den enskilde upplever socialvårdens åtgärder som meningsfulla. Därmed vidgas, enligt författarens egna nästan programmatiska slutord, "förutsättningarna för att den enskilde skall kunna erfara rätts-säkerhet av det innehåll som begreppet givits i detta arbete."

Den bok som Gunnar Krantz har skrivit skall kanske inte karakteriseras som kort och gott en avhandling i socialrätt. Den ligger någonstans i skärningspunkten mellan juridik och samhällsvetenskap. Den präglas av

en modern syn på den sociala barn- och ungdomsvårdens rättsreglering och rättsskyddsaspekter. Men om den enligt ett konventionellt ämnestänkande skall anses falla inom förvaltningsrättens domäner eller inom något socialvetenskapligt ämnesområde är strängt taget ganska ointressant. Det bör i varje fall inte ligga författaren till last eller negativt påverka bedömningen av hans arbete.

Det är nödvändigt att ibland ignorera de ofta konstlade och hämmande ämnesgränserna. Det är därför viktigt att böcker av denna ämnesöverskridande typ skrivs. Det är också viktigt att de – i de fall de tillkommer med vetenskapliga ambitioner och så att säga i akademiskt syfte – inte hamnar mellan ämnes- och fakultetsstolar.

Kanske är det närmast inom ämnet social metodik eller socialt arbete som en bok som denna främst hör hemma. Det ämnet har funnits vid socialhögskolorna, inte vid fakulteterna. Sedan den 1 juli 1977 finns emellertid en professur i socialt arbete inrättad vid universitetet i Göteborg. Den är när detta skrives (jan. 1978) ännu inte tillsatt. Ytterligare en professur föreslås bli inrättad vid universitetet i Stockholm från den 1 juli 1978. Detta är utmärkt. Det tillmötesgår de gamla önskemålen om forskningsanknytning för socionomutbildningens sociala linje. Det kommer rimligen också att göra det lättare i fortsättningen att finna ett naturligt disputationshemvist för böcker liknande den som här har behandlats.

Ser man Gunnar Krantz' arbete i relation till de krav, som idag normalt ställs på avhandlingar för den nya doktorsexamen, synes tvekan inte kunna råda om att boken väl fyller de kraven.

Sten-Sture Landström

TOIVO MILJAN: *The Reluctant Europeans. The Attitudes of the Nordic Countries towards European Integration*. London: C. Hurst & Co, 1977

ERIK SOLEM: *The Nordic Council and Scandinavian Integration*. New York: Praeger Publishers, 1977.

Allomfattande och djupgående studier av dagens nordiska samarbete eller de nordiska ländernas förhållande till den europeiska integrationen har inte utkommit påfallande ofta av trycket under senare år, vare sig inom eller utom Norden.¹ Det finns därför, rent allmänt, skäl att välkomna att två författare, Toivo Miljan och Erik Solem, för en internationell publik utgivit var sin bok i dessa två ämnen. Författarna har det gemensamt att de har en skandinavisk bakgrund, men senare blivit verksamma i Kanada.

I

Toivo Miljan beskriver de skiftande vägar som de nordiska länderna beträtt i sin europapolitik. Boken har disponerats så, att först genomgås de nordiska ländernas säkerhetspolitik och handelsstruktur. Därefter följer ett avsnitt med rubriken "Europa versus Norden" i vilket förf. bl a tar upp de nordiska tullunionsförhandlingarna 1947-59 och NORDEK-förhandlingarna 1968-70. EFTA och dess tilltänkta men aldrig förverkligade föregångare, det alleuropeiska frihandelsområdet – i Miljans förkortning WFTA-genomgår. Avsnitt om Danmarks, Norges och de två neutrala nordiska ländernas marknads politik följer. I en sammanfattning dras trådarna samman.

Erik Solem inleder sin bok med en redogörelse för några huvudriktningar inom integrationsteorin. Därefter kommer avsnitt om det nordiska samarbetets historiska utveckling, om Nordiska rådets tillkomst och de drag som kännetecknar rådets arbete samt om de politiska partiernas och regeringarnas nordiska samarbete. I fem på varandra följande kapitel genomgås det nordiska samarbetet på det ekonomiska, juridiska, socialpolitiska, trafikala och kulturella området. Samarbetets konsekvenser för på nationellt plan förd politik, dess inflytande på beslutsfattarna samt det möjliga behovet av en organisatorisk förändring inom dagens nordiska samarbete diskuteras i den sista fjärdedelen av boken.

Någon ambition att smycka sin framställning med referenser till 1950- och 1960-talets ledande integrations-teoretiker har inte Toivo Miljan. Man får läsa ända fram till sid. 282 innan författaren på allvar börjar att fundera över vilka olika betydelser som kan tilläggas begreppet integration. Korta hänvisningar till Haas "Beyond the Nation State" och "The Uniting of Europe", Leon Lindbergs "The Political Dynamics of European Economic Integration" och Johan Galtungs strukturella integrationsteori flimrar förbi. Deutsch och Camps nämns i korthet, men mera blir det inte.

Att Miljan gått till verket med stor ambition och noggrannhet ger den utförliga bibliografin en antydning om. Det mesta av det material av offentlig karaktär som lagts fram i saken återfinns där.

Erik Solem går till skillnad mot Miljan redan i ett inledande avsnitt igenom de gängse integrationsteoretikerna: Deutsch, Haas, Etzioni, Lindberg, Russett, Beloff m fl. Presentationen är emellertid ganska konventionell och präglas av att författaren inte följt upp den teoretiska utvecklingen på området. Det nya synsätt som t ex Haas anlagt i senare verk tas inte upp till behandling. Inte heller de intresseväckande artiklar som skrivits inom det ämnesområde som benämns trans-governmental-interactions på senare år av Keohane och Nye. Synsätt

som på ett fruktbart sätt överflyttats till nordiska förhållanden av Bengt Sundelius.²

II

Miljan stannar för att använda fyra variabler när Danmarks, Finlands, Norges och Sveriges hållning till det som kallats den europeiska utmaningen skall analyseras: (1) marknadsvariabeln, d v s beroendet av utrikeshandeln, (2) den integration som *de facto* ägt rum mellan Norden och dess västeuropeiska handelspartners, (3) frågan om politiskt beroende kontra bevarandet av suveräniteten samt (4) förekomsten av nationella mål och värden (s. 5 f).

Mot dispositionen och de i teoretiskt hänseende begränsade ambitionerna i Miljans bok skall fortsättningsvis inga grundläggande invändningar riktas, då andra författare som utifrån integrationsteoretiska utgångspunkter nalkats den interna nordiska samarbetsprocessen eller de nordiska ländernas grundläggande attityder till västeuropeisk samverkan nödgats konstatera, att de teorier och föreställningar som Haas, Deutsch, Etzioni och Lindberg lanserat – de fyra augurerna – inte omedelbart kunnat överflyttas till nordiska förhållanden. Däremot kan det kanske uppfattas som en svaghet, att Miljan valt att presentera och analysera de fyra nordiska ländernas marknads politik vart och ett för sig. Något försök, utom i avslutningen, till att genomföra konsekventa komparationer av ländernas hållning till den europeiska integrationen görs ej. Huvudintrycket är ändå, att resultatet blivit gott.

Erik Solems bok uppvisar betydande brister. En av de grundläggande svagheterna i hans studie av Nordiska rådet är att de olika avsnitten synes ha skrivits vid vitt skilda tidpunkter. Att döma av vilka källor som åberopas kan det ibland skilja på 5-7 år. Behandlingen av medlemsförslag i Nordiska rådet har sedan avsevärd tid tillbaka skett enligt en annan procedur än den som beskrivs av Solem (s. 51). Under den tid som det mesta av rådets arbete utträttades under sessionerna var behandlingsordningen den som Solem anger, d v s två läsningar i plenum med mellanliggande utskottsbehandling. Utskotten sammanträdde till en bit in på 1960-talet inte mellan sessionerna, men i dagens läge möts de fem utskotten 3-5 gånger per år förutom vid sessionerna. Någon första och andra läsning sker inte längre.

Några stora svårigheter erbjuder det knappast, som Solem tycks anse, att dela in de partier som har säte i Nordiska rådet i någorlunda homogena grupperingar. För närvarande finns sex politiska huvudriktningar företrädda i rådets organ: vänstersocialister/kommunister, socialdemokrater, liberaler, centerpartister, konservativa

och kristliga. Liberaler och centerpartister bildar tillsammans en mittengruppering. Några partier – Glistrup-partiet, Retsforbundet och utbrytarna ur Vennamos landsbygdsparti – är svåra att inordna i dessa partigrupperingar, men de utgör endast ett fåtal numerärt sett och får därför bilda en sjunde grupp: övriga partier.

Sedan Solem skrev sitt avsnitt om de politiska partierna har texten hänt att norska Kristelig Folkeparti fått sällskap i rådet av sina systerpartier i Danmark och Finland. Till yttermera visso har man i den tilltagande politiserings tecken, som antyts ovan, bildat en egen partigruppering. Förut ingick man i mittengruppen.

Med inte obetydlig förvåning läser man att vänstern – the left – i Danmark består av sju partier. Redan antalet borde kanske halveras, men nog förlorar begreppet vänsterparti mycket av sin mening om dit i Danmark räknas, förutom socialdemokratin och partierna till vänster där, också Venstre och Radikale Venstre. Låt gå för att RV i varje fall under tidigare epoker – 1929-1940 eller 1957-64 – i kraft av koalitionsregerande med socialdemokratin till nöds kan gå under denna beteckning, men aldrig Venstre.

III

Några inslag i Miljans bok är det svårt att vara överens om. Det gäller texten när förf. beskriver relationerna mellan Finland och Sovjetunionen under de senaste 30 åren som politiskt-psykologiska eller ekonomiska, snarare än militärstrategiska. Även om handelsutbytet mellan de båda länderna är förhållandevis stort – omkring 1/5 av Finlands utrikeshandel sker med SEV-länderna – är det ett huvudintryck att Sovjetunionens grundläggande mål i förhållande till Finland är att förhindra en upprepning av tidigare militära konflikter.³

Finlands säkerhetspolitik illustreras med tre koncentriska cirklar. Den innersta, som representerar den primära säkerhetspolitiken, är Paasikivi-Kekkonen-linjen. Den mellersta är den nordiska regionen och den yttersta utgörs av det bipolära internationella systemet. Av Miljans framställning kan man få intrycket, att de två yttre cirkelarna inte utgör beståndsdelar i det begrepp som annars brukar anses täcka Finlands utrikespolitik i hela dess omfattning: Paasikivi-Kekkonen-linjen. Måhända är det en formuleringsfråga.

I kapitel 7 behandlas dansk marknadspolitik. Miljan presenterar tre mål för Danmarks utrikespolitik: säkerhet, ekonomi och kultur. Dessa mål försöker Danmark verka för på fyra arenor: den nordiska, den europeiska, den atlantiska och den världsvida. Danmarks mera permanenta politiska partier⁴ från socialdemokratin till de borgerliga betecknas som det utrikespolitiska etablissemanget medan SF får utgöra den utrikespolitiska oppositionen. Även om det ligger mycket i denna i och för sig klagande sammanfattning av danska politiska partiers utrikespolitiska attityder kvarstår det faktum att ett av de fyra "etablissemangspartierna" – RV – inte faller helt in i denna dikotomi på ett helt naturligt sätt. Att påstå att RV som primär säkerhetspolitisk preferens har danskt medlemskap i NATO är tveksamt mot bakgrund av att partiet röstade emot NATO-anslutningen 1949. Däremot kan naturligtvis invändas, att partiet som medlem av skiftande koalitionsregeringar 1957-64 med socialdemokratin som ledande parti inte drog sig ur spelet på det danska NATO-medlemskapet. När man däremot besatte statsministerposten i januari 1968 – regeringen Baunsgaard – innehöll VKR-regeringens deklaration vid tillträdet följande passus: "Danmarks udenrigspolitik bygger fortsat på medlemskab af NATO i overensstemmelse med den gældende traktat, herunder *dennes opsigelsesbestemmelse* (min kurs)".⁵ Så långt om Radikale Venstres säkerhetspolitiska grundpreferenser. Ifrågasättas kan vidare om inte detta partis grundpreferens på det ekonomiska området är Norden. Det var ju Hilmar Baunsgaard, som trots bristande entusiasm från koalitionsbröderna Venstre och Konservative Folkeparti lanserade NORDEK-planen i februari 1968. Förklaringen till NORDEK:s plötsliga uppdykande på den marknadspolitiska arenan i Norden kan visserligen vara den som Miljan antyder – att man i Norden ville stå starkare gentemot EG, när general de Gaulle någon gång i framtiden tröttnade på att hålla Storbritannien och därmed också Danmark utanför sexstatsmarknaden – men lika troligt är att Hilmar Baunsgaard betraktat NORDEK som ett initiativ, som låg väl i linje med RV:s traditionellt nordiska inriktning.

Vid sitt landsmöte i september 1977 beslöt RV att lämna den liberala partigrupperingen inom EG, utan att för den skull gå in i någon ny. Endast Venstre står därmed från dansk sida bakom det program, som den liberala EG-grupperingen låtit utarbeta inför det första direkta valet inom EG våren 1978.⁶ Att som Miljan betrakta Europa som RV:s huvudmål på det ekonomiska området är sålunda tveksamt.

Dansk socialdemokratis hållning till samarbetet med Socialistisk Folkeparti kommenteras stundom på ett ofullständigt sätt i Miljans bok (s. 188). Efter valet 1966 och fram till januari 1968 satt socialdemokratin under ledning av Jens Otto Krag i regeringsställning med stöd av SF. Direkta förhandlingar ägde rum mellan de båda partierna i olika frågor, men någon formell koalition blev det aldrig. Detta fenomen döptes snabbt till "det röda kabinettet".⁷ Mot denna bakgrund ter sig Toivo Miljans beskrivning av socialdemokratin agerande efter förlustvalet 1968, då VKR-regeringen – de borgerliga – eröv-

rade regeringsmakten en smula överraskande. Miljan hävdar nämligen, att radikalernas regeringssamgående med Venstre och Konservative Folkeparti drev socialdemokratin i armarna på SF. Orsakssambandet kan naturligtvis lika gärna vara det omvända. Förekomsten av "det röda kabinettet" kan uppfattas som en vänstervridning inom dansk socialdemokrati, vilket underlättade för de borgerliga att ta makten i Europas, som det sagts, näst Holland mest manchesterliberala land.

Beteckningen "semi-neutrals" – halvneutrala – går igen på flera ställen i Miljans bok. Därmed avses förhållandet att Danmark och Norge trots medlemskap i NATO inte tillåter stationering av främmande trupp eller atomvapen inom sitt territorium i fredstid.

Denna terminologiska oklarhet borde förf. ha undvikit. Medlemskap i en försvarsallians under ledning av en av världens två supermakter kan knappast anses predestinera att de två nordiska småstaterna skonas i ett storkrig. Även om de två förbehållen bidragit till att minska spänningen i norra Europa framstår inte begreppet halvneutrala som särskilt träffande.

En viss ensidighet präglar Miljans framställning av NORDEK-förhandlingarna. Av någon okänd anledning har Per Hækkerup kommit att utnämnas till danskt kronvittne i NORDEK-frågan (s. 103 ff.). Detta trots att det sannerligen inte råder någon brist på översiktliga framställningar i ämnet från politiker som under åren 1968-70 satt i regeringsposition.⁸ Miljan redovisar ett resonemang (s. 100) av innebörden, att de nordiska länderna i sitt inbördes samarbete tar stora hänsyn till varandra och avstår från att agera på ett sätt som skulle verka utmanande. Som exempel därpå nämnes, att Danmark under tullunionsförhandlingarna 1947-59 avstod från att aktualisera frågan om en gemensam nordisk jordbruksmarknad. Detta är kanske i och för sig sant, men när NORDEK drogs igång i februari 1968 framkom snart långtgående danska jordbrukskrav. I ett memorandum av den 4 mars 1968 preciserade den danska regeringen sina tankar beträffande innehållet i ett utvidgat nordiskt ekonomiskt samarbete. Till mångas förvåning återfanns i detta memorandum inte bara så kuriösa ting som förslag om en nordisk valutaunion, utan även propåer om en gemensam jordbruksmarknad. Den danska blygsamheten hade med andra ord avtagit en smula med åren.

Erik Solem skildrar framväxten av den gemensamma nordiska arbetsmarknaden år 1954. Två grupper ställdes därvid utanför: dels de för vilka särskilda kompetensvillkor eller krav på auktorisation uppställts, dels de som var att betrakta som fria näringsidkare. Sedan Nordiska rådet förgäves försökt få till stånd en generell utvidgning av bestämmelserna om den gemensamma nordiska arbetsmarknaden beslöt man, som Erik Solem

helt riktigt påpekar, att gå fram steg för steg. Sålunda ingicks överenskommelser om gemensam arbetsmarknad för läkare (1965), tandläkare (1966), sjuksköterskor (1968) och apotekare (1969). Solems påståenden att de två sistnämnda grupperna (s. 111 och 122) inte skulle omfattas av den fria nordiska arbetsmarknaden är sålunda oriktiga.

En utveckling som inleddes omkring år 1973 var att partierna i Nordiska rådet i ökande omfattning började att uppträda partipolitiskt medvetet. Framförallt nordisk socialdemokrati kom att samordna sina ställningstagande i Nordiska rådet på ett nytt sätt. Om denna, enligt recensentens mening, intressanta utveckling under de senaste fyra-fem åren borde Solem inte ha tigit.

Vid en bedömning av de effekter som tillkomsten av EFTA haft för den internordiska handeln framlägger Erik Solem synpunkter som inte är vanliga. Han hävdar nämligen, att den internordiska handelns utveckling åren 1959-65 var mindre betydelsefull. Istället anser Solem, att EFTA befrämjade handeln mellan i första hand de mera avlägsna EFTA-länderna. Mot detta kan invändas, att under åren 1959-66, dvs från och med året före EFTA-avtalets ikraftträdande och till och med det år då de inbördes tullarna fanns kvar på sjustatsmarknaden, ökade den nordiska samhandeln med 207% på importsidan under det att Nordens totala importökning var 100%. Motsvarande siffror för exporten var 198% respektive 100%. På grundval av dessa siffror har ekonomiska bedömare hävdats att EFTA verkat särskilt utvecklande på den internordiska handeln.⁹

IV

En del smärre felaktigheter tynger både Miljans och Solems framställningar. Miljan påstår felaktigt att beslutet i folkettingen om att ansöka om medlemskap i EEC i augusti 1961 fattades med 152 röster mot 20. Endast SF var emot. De riktiga siffrorna är 152 röster mot 11. SF hade under denna period blott 11 mandat i folkettingen. Inte heller var regeringen Borten i Norge (1965-71) den första norska borgerliga regeringen efter 1935 (s. 208), utan det var John Lyngs ministär hösten 1963. Inte heller är det korrekt, när Milan påstår att regeringen Mauno Koivisto i Finland (1968-70), som i praktiken satt under NORDEK-eran, förlorade sina folkdemokratiska ministrar i mars 1969. Dessa satt kvar till våren 1970 och bidrog verksamt till att NORDEK-planen föll. Däremot utträdde folkdemokraterna ur regeringen Karjalainen två år senare, i mars 1971, varefter denna rekonstruerades på sätt som anges i Miljans bok. Slutligen går Miljans kanske händelserna i förväg, när han påstår att Spanien (s. 279) upptagits i NATO tillsammans med Grekland, Turkiet och Portugal.

Erik Solems bok präglas i mycket högre grad än Toivo Miljans av bristen på akribi. På många ställen i Solems bok ges upplysningar som tyvärr är felaktiga och som inte korrigeras. I andra fall lämnas först en felaktig upplysning i ett kapitel och sedan en korrekt i ett annat. Några exempel. Finland uppges (s. 14) inte vara medlem i OECD, trots att landet inträdde där år 1970. Island påstås i ett sammanhang ha blivit medlem av EFTA 1960-61 (s. 15) – skall vara Finland – medan det riktiga inträdesåret, 1970, återkommer i ett annat kapitel (s. 78). Den första skandinaviska arbetarkongressen förläggs stundom till 1866 (s. 23), stundom, helt riktigt, till 1886 (s. 32). Nordiska rådet påstås (s. 50) inte ha sammankallat någon extra session, men läser man vidare finner man att Solem vet att den nordiska investeringsbanken slutbehandlades vid en dylik extra session hösten 1975 (s. 85). Tyvärr kunde en rad andra exempel ges på Erik Solems slarv med fakta.

Om Toivo Miljans "The Reluctant Europeans" kan mycket gott sägas. Boken är välskriven och nyanserad. Fakta som meddelas är med några få undantag korrekta, vilket gör att boken kan tjäna som en pålitlig vägvisare för den som önskar sätta sig in i det sätt på vilket de nordiska länderna närmat sig EG. Den bör läsas av alla som intresserar sig för hur det interna nordiska samarbetet påverkas av externa krafter. Att anknytningen till befintlig integrationsteori är svag samt att några försök till att genomföra systematiska komparationer inte görs förtar inte intrycket av att Toivo Miljan skrivit en vederhäftig bok. Erik Solems bok är däremot konventionellt upplagd, präglas av svepande formuleringar samt innehåller ett inte obetydligt antal rent faktiska felaktigheter. Till Solems förtjänst skall dock räknas redovisningen av de intervjuer som gjorts med regeringsledamöter, parlamentariker och ämbetsmän om nordiskt samarbete.

Claes Wiklund

Noter

¹ Bland de böcker som utkommit under den gångna 10-årsperioden och som berör nordiskt samarbete i allmänhet eller Nordiska rådet märks Stanley V. Anderson, *The Nordic Council. A Study of Scandinavian Regionalism*, (Seattle 1967), Thor Støre, *Nytten av Norden*, (Stockholm 1968), Nils Herlitz, *Nordisk folkstyrelse*, (Stockholm 1972), Barbara G. Haskel, *The Scandinavian Option. Opportunities and Opportunity Costs in Postwar Scandinavian Foreign Policy*, (Oslo 1976) och *Nordisk Råd i 25 år*, under redaktion av Carl Kauffeldt, (Odense 1977). De nordiska länder-

nas relationer till EG och EFTA har belysts bl a i Per Kleppe, *EFTA-NORDEK-EEC*, (Uddevalla 1970), Peter Dreyer, *Scandinavia faces Europe*, (Farnborough 1973) samt Åke Landqvist & Nils Lundgren, *Integrationen i Västeuropa*, (Göteborg 1974). Större undersökningar av enskilda nordiska länders Europapolitik är t ex Mats Bergquist, *Sverige och EEC*, (Stockholm 1970) samt den analys av norsk marknadspolitik som utgetts av Nils Ørvik (red.), *Fears and Expectations. Norwegian Attitudes toward European Integration*, (Oslo 1972).

- ² Se t ex Robert Keohane and Joseph Nye (eds.), *Transnational Relations and World Politics*, (Cambridge 1971). Bengt G. Sundelius har applicerat dessa tankar i "Trans-governmental Interactions in the Nordic Region," *Cooperation and Conflict*, 1977:2, s. 63-85.
- ³ Katarina Brodin, *Finlands utrikespolitiska doktrin. En innehållsanlys av Paasikivis och Kekkonens uttalanden åren 1944-68.*, (Stockholm 1971), s. 69 f.
- ⁴ Socialdemokratin, Radikale Venstre, Venstre och Konservative Folkeparti.
- ⁵ VKR-regeringens tillträdesdeklaration den 6 februari 1968.
- ⁶ *Weekendavisen. Berlingske aften* den 23 september 1977.
- ⁷ En utförlig redovisning av detta samarbete ges i Vagn Oluf Nielsen, *Danmarks første arbejderflertal. Kilder til belysning af det parlamentariske samarbejde mellem Socialdemokratiet og Socialistisk Folkeparti 1966-67*, (Köpenhamn 1974).
- ⁸ Jfr. Hiltmar Baunsgaard "Det nordiske eksperiment", *Berlingske Tidende* den 17 oktober 1968, "Udvidelse af det nordiske samarbejde", *Markedsøkonomi*, 1968:2, "Danmark-Norden-Europa", *Politiken* den 31 augusti 1969 m fl. Ekonomiminister Poul Nyboe Andersen var inte bara en flitig talare i marknadsfrågor, utan även en flyhänt skribent vilket "Det nordiske økonomiske samarbejde", *Markedsøkonomi*, 1969:2 och "Nordisk økonomisk samarbejde idag og i morgen" i *Økonomiska samfundets tidsskrift*, 1968, s. 215-224 ger prov på. Också Per Hækkerups partikamrater Jens Otto Krag och Ivar Nørgaard återkom flitigt med inlägg av större omfattning i NORDEK-frågan. Miljans uppskattning av Hækkerup går på ett ställe så långt att denne utnämnes till statsminister (s. 106).
- ⁹ Støre, a. a., s. 7.

OLOF PETERSSON: *Change in Swedish Political Behavior*. Göteborg Studies in Politics 5. Lund: Gleerups 1975.

Dette arbejde er en omkring tyve siders sammenfatning af nedenomtalte fem artikler, der tilsammen udgør Olof Peterssons doktorsafhandling ved Göteborgs Universitet i december 1975. Generelt må denne afhandling vurderes på to niveauer: (1) Som rapporter over den nyere politiske udvikling i Sverige og analyser af deres årsager og (2) som metodestudier, hvori modeller til forklaring

af vælgeradfærd opstilles og prøves. Hvad det første angår, kan afhandlingen ses som en beskrivelse af den politiske situation blandt svenske studerende år 1969 og blandt svenske vælgere år 1973. Forbindelsen mellem studenterundersøgelsen og den repræsentative undersøgelse består i, at universitetsmiljøet som et "hothouse for political ideas" opfostrer ideer, som vælgerkorpset senere accepterer eller reagerer imod. Det svenske vælgerkorps karakteriseres som meget stabilt, kun Centerpartiets fremgang i det sidste tiår bryder stabiliteten. Hvert partis vælgerunderlag er relativt stabilt med en social sammensætning, der i almindelighed ikke ændrer sig under partiets frem- eller tilbagegang, og partierne inordner sig i en enkelt venstre-højre dimension, hvor de optager hver sin niche i partisystemet. Også i studenterpolitikken er venstre-højre dimensionen dominerende. Hvert af studenterpartierne synes at have et *image* som venstreparti, centrumparti eller højreparti, og studentens egen ideologiske placering målt gennem attitude-tests modsvarer hans/hendes partivalg i studenterpolitikken. Yderligere består der en nær forbindelse mellem partivalget på studenterpartiniveau og landspartiniveau. Mekanismen synes at være den, at studentens sociale baggrund og studenterrollen påvirker hans eller hendes landspolitiske engagement, dette engagement "sublimeres" derpå til en ideologisk holding, som så overføres på studenterpolitikens niveau og bliver retningssigende for partivalget her, til trods for at vi i studenterpolitikken finder et andet sæt af partier med andre etiketter end de landspolitiske partiers.

Disputatsens første fortjenste er disse bidrag til den svenske samtidshistorie, og de er overordentlig vel dokumenteret. Materialet præsenteres på en så fyldig måde, at læseren i mange tilfælde kan genanalysere det, og nå til forfatterens konklusioner uafhængigt af denne.

Allerede i beskrivelsen af vælgeradfærdens stabilitet og af sammenhængen mellem partivalg, social position og ideologisk orientering mærker man forfatterens interesse i at gå dybere ned i vælgeradfærdens lovmæssigheder. Han har et vågent blik for, at det ikke er uproblematisk at konkludere ud fra en empirisk sammenhæng f. eks. at partiet er gået "mest" frem i socialgruppe X, eller at partivalget påvirkes "mere" af vælgerens sociale position end af hans/hendes ideologiske orientering. I alt for mange tilfælde foregår analyser af ændringer og sammenhænge inden for vælgeradfærden uden at forskeren har gjort sig klart, hvad en ændring eller sammenhæng består i. Det er vigtigt at erkende, at sådanne empiriske resultater er model-afhængige, og at klarlægge, hvilke fundamentale modeller der er mulige og sandsynlige. To af artiklerne (nr. 3 og nr. 5) omhandler, hvad man kunne kalde lovene for autonome ændringer i vælgeradfærden, det vil sige den ændring, der kan ventes under *ceteris paribus* antagelser. Sådanne

love danner en slags basislinje, ud fra hvilken virkningen af socialgruppe, holdning til politiske spørgsmål, vurderingen af andre partier og lignende kan vurderes. Dette arbejde med det teoretisk-analytiske niveau er afhandlingens anden fortjenste.

1. "Röstning i ett kårval", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, nr. 4 (1973), giver indtryk af at være en meget autoritativ forskningsrapport fra en undersøgelse af studenterkårsvalget ved Göteborgs universitets filosofiske fakultet i 1969. Autoritativ, fordi den præcist registrerer holdinger og studenterpolitisk adfærd midt i det ungdomsoprør, der har været så stærkt diskuteret og så lidt undersøgt. Eksempelvis er svarsprocenten på 77,5 imponerende i en undersøgelse, hvor tendenser til obstruktion kunne frygtes. Forfatterens bestræbelser, i retning af saglig neutralitet fører imidlertid nogle gange til et "variabeldemokrati", hvor mindre betydende variable indrømmes lige så stor plads som mere betydende. Men efterhånden samler forfatteren sig om et par hovedresultater.

For det første vises, at studenterpolitikken fremtræder som en ideologiseret fortsættelse af landspolitikken. Dels er interesse for landspolitik en forudsætning for den enkeltes interesse for studenterpolitik, og dels hænger valget af studenterparti ekstremt nært sammen med den enkeltes placering på en venstre-højre skala. Dette sammenfattes elegant i en toblokmodel (tabel 18), hvori såvel politisk interesse som politisk utilfredshed ses at vokse, når vi går fra systemets midte mod begge sider, og især mod venstresiden. Herved kompenseres det handicap, som venstresiden må have på grund af studenternes rekruttering fra bedrestillede hjem, af en særlig aktivistisk protestholding på venstresiden.

For det andet vises, at den omtalte fortsættelse af landspolitisk engagement ind i studenterpolitisk engagement forudsætter (eller i hvert fald fremmes af) rollen som "kernestudent" – en relativ ung, ugift mand, som har studeret i nogen tid. Denne, mere sociologiske, side af undersøgelsen kunne forfatteren med fordel have udviklet noget stærkere, for eksempel i form af en skalering af begrebet kernestudent samt ved at benytte oplysninger om studentens kontakt med og identifikation med studentermiljøet, om sådanne oplysninger fandtes i undersøgelsen. Som det nu ligger, hviler argumentet om studenterrollens virkning på en, ganske vist rimelig, fortolkning af tendensen i tabellerne 5-9.

2. "Political Orientations and Participation in Demonstrations among Swedish Students", *European Journal of Political Research*, 1 (1973), ligger i forlængelse af den foregående artikel i den forstand, at de afhængige variable er udskiftet, fra adfærd ved studentkårsvalget til deltagelse i demonstrationer, mens de uafhængige variable er reduceret til et minimum, nemlig til to: venstre-

højre selvplacering (*value preference*), og politisk tillid (*evaluation of system performance*). Vi så i foregående artikel, at jo mere venstre-højre placeringen afviger fra systemets midte, desto mindre er den politiske tillid og desto højere den politiske aktivitet. Efter udskiftningen genfindes denne toblokmodel, men med den vigtige undtagelse, at tilbøjeligheden til at demonstrere kun er høj på venstresiden. Højresiden viser nok politisk mistillid og høj valgdeltagelse, men er utilbøjelig til at deltage i demonstrationer. Hvordan kan dette forklares? Det synes, som om politisk utilfredshed ikke alment, men kun blandt de venstreorienterede, disponerede til deltagelse i demonstrationer.

Det viser sig, når man kontrollerer for venstre-højre placeringen, at der er en noget svag sammenhæng mellem en negativ systemvurdering og deltagelse i demonstrationer. Først og fremmest tyder forfatterens data på, at deltagelse i demonstrationer er (eller i 1969 var) en aktivitet, venstrefløjen havde monopol på. Efter min smag lægger forfatteren i sin konklusion for meget vægt på, at både venstreorientering og politisk utilfredshed motiverer studenterne til at demonstrere.

Artiklen er imidlertid ikke mindst interessant gennem de større perspektiver, den opruller, Hvad gør de utilfredse højreorienterede, som tilsyneladende ikke har demonstrationer til at kanalisere deres negative systemvurdering igennem? Hvilken rolle spiller det ofte lille antal aktivister, der er i stand til at organisere demonstrationer, i retning af at skabe faciliteter for større politiske bevægelser? Forfatterens data rækker ikke til en besvarelse af sådanne spørgsmål. Derimod fremlægges resultater, der kunne tyde på, at tilbøjeligheden til at deltage i demonstrationer hænger sammen med *holdingsændringer*, hvilket kunne indbære, at ukonventionel politisk adfærd under andre politiske situationer end Göteborgs-studenternes i 1969 kunne have en ganske anden målsætning.

3. "Change and Unreliability", *Quality and Quantity* 8 (1974), er en rent metodologisk artikel, som viser, at forfatteren behersker problematikken omkring forandringer i interviewpaneler. Ræsonnementer og matematiske afledninger er for en dels vedkommende velkendte blandt de fagfolk, som arbejder med panelanalyser, men de er fremstillet i en rimelig komprimeret form, som gør artiklen velegnet til seminarer på dette felt. Som noget nyt beregner forfatteren korrelation og ændring i marginalfordeling over tiden under enkle latent struktur betingelser, d. v. s. hvor der ikke foregår nogen virkelig forandring i de underliggende svartilbøjeligheder, men kun større eller mindre usikkerhed i de observerede manifesterede svar. Korrelationen kan blive ganske lav i tilfælde af stor usikkerhed og en størrelse af den latente kategori nær 0 eller 1. Ændringen i marginalfordelingen, som

jo ikke eksisterer på det latente eller "virkelige" plan, når et maksimum ved en bestemt grad af usikkerhed, forskelligt efter størrelsen af den latente kategori; dette er et interessant bidrag til latent struktur teori.

4. "Valet 1973", *Allmänna Valen 1973*, Del 3 (1975; sammen med Bo Särilvik), har karakter af at være en officiel redegørelse for 1973-valget, men indeholder desuden data for valgenes udfald i forskellige befolkningskategorier så langt tilbage som 1956. Den ganske omfattende rapport koncentrerer sig mest om to emner, nemlig analyser af partiskiftene 1970-73 og af partiernes sociale basis. Hvad første emne angår, markerer tabellerne naturligvis den velkendte og misundelsesværdige svenske politiske stabilitet. Det kan indvendes, at eftersom interviewundersøgelserne i 1970 og 1973 ikke berørte samme panel af respondenter, hviler oplysninger om stabilitet og partiskift på retrospektive spørgsmål om, hvad den interviewede stemte i 1970. Forfatterne gør ikke meget ud af denne fejlkilde, der at dømme efter norske og danske erfaringer resulterer i en overvurdering af antallet af personer, der stemmer på samme parti to gange i træk, med 4-5 procent. Endvidere er der tegn på en svagt voksende ustabilitet, som forfatterne ikke ofrer særlig opmærksomhed på. Det relative antal vælgere, som har valgt parti "sedan länge", er faldet fra 81% i 1964 til 72% i 1973, og om man regner på tabel 20, finder man, at det relative antal vælgere, der føler sig stærkt eller svagt knyttet til et bestemt parti, er faldet fra 66% i 1968 til 62% i 1973. Muligvis har de senere års politiske udvikling i Danmark gjort mig hypersensitiv over for sådanne tegn på politisk klimændring, men alligevel kan der være grund til at advare mod, at en stabilitetsmyte breder sig inden for svensk valgforskning.

Materialet om udviklingen i partiernes sociale basis 1956-73 vidner om den betydelige gevinst, der kan hentes gennem kontinuitet i valgforskningen. Kommentarerne til dette materiale er imidlertid rent beskrivende, og kun på to punkter er der tale om træk af mere teoretisk relevans. *Det første* punkt er konklusionen s. 86, at der ikke er foregået gennemgribende forandringer i partiernes vælgerunderlag 1956-73. En interessant udvikling er imidlertid, at partierne inden for hver af de to fløje har nærmet sig hinanden med hensyn til vælgerunderlag. Især rekrutterer S og VPK i 1973 på nogenlunde samme måde, bortset fra VPKs stærke rekruttering blandt de studerende. Dette var ikke tilfældet i 1956, da VPK var et udpræget arbejderparti. Tilsvarende gælder for de borgerlige partier C, M og F, at de rekrutteringsmæssigt er kommet til at ligne hinanden langt mere end i 1950'erne, og det er ikke blot et resultat af C's fremgang i byerne. M og F ligner i 1973 hinanden næsten lige så meget, som de med hensyn til rekrut-

teringsmæssig profil ligner sig selv hver især for 17 år siden. Der kan derfor konstateres en interessant udvikling i de svenske partiers vælgergrundlag, bestående i, at de to socialistiske partier konvergerer mod én profil og de tre borgerlige partier mod en anden profil. *Det andet* punkt er nedgangen i "klassrøstande" 1956-73, som beror på, at de socialistiske partiers andel af arbejderklassen er faldet fra 80 til 72 pct. samtidig med at deres andel af middelklassen er vokset fra 25 til 32 pct. Disse to udviklingstræk spiller en rolle for forfatterens model i den sidste artikel.

5. "Social Class and Electoral Change: Sweden 1956-73" (Dep. of Political Science, University of Uppsala, 1975) præsenterer en sammenligning af tre forenkede modeller for forandring i partistyrke samt en videre diskussion af den af modellerne, som viser sig bedst at stemme overens med data. Den sejrende model forudsætter, at et partis sociale sammensætning er konstant, når partiet stiger eller falder i styrke fra valg til valg. Har et parti for eksempel en vælgerstøtte på 20% i socialgruppe 1 og 50% i socialgruppe 2, og stiger dets styrke med 10% i forhold til dets tidligere vælgerstøtte, forventes dets styrke ifølge modellen altså at vokse til 22% i gruppe 1 og til 55% i gruppe 2. Denne model har unægtelige skønhedsfejl, nemlig (1) at loftseffekten ikke er taget i betragtning, hvorved for eksempel Centerpartiet ikke kan vokse blandt landboerne i den grad, modellen forudsætter, samt (2) at når modellen anvendes på alle partierne, vil ændringerne normalt ikke summere til nul inden for en socialgruppe eller for hele vælgerbefolkningen. Endvidere må modellens heuristiske karakter betones.

Forfatteren diskuterer ikke, hvilke mekanismer for partibytte der kan forklare, at styrkeforandringerne får et sådant udseende. Derimod tages modellen i anvendelse for at forklare nedgangen i klassrøstande. En af modellens konsekvenser er, at partier i tilbagegang får reduceret den procentuelle afstand mellem deres styrke i socialgrupper, hvor de står stærkt, og socialgrupper hvor de står svagt. En del af den observerede nedgang i klassrøstande kan derfor forklares ved, at Centerpartiet igennem perioden er gået frem på de øvrige partiers bekostning. Det er vanskeligt at overskue rækkevidden af dette resultat på grund af de førnævnte lofts- og summationseffekter, der gør modellen uafsluttet. Under alle omstændigheder tager artiklen imidlertid et fortjenstfuldt initiativ til at bringe vælgeradfærden ind under et modelstudium, hvorigennem det bliver muligt at ekspinere afvigende tilfælde og at reducere udviklingstræk, der dublerer hinanden, til konsekvensen af en og samme lovmæssighed.

De fem artikler er, som det fremgår, temmelig forskellige både i indhold og formaliseringsgrad. Olof Peterssons disputats afspejler en tendens bort fra den store afhandling, som er almindelig blandt historikere og jurister, over mod den naturvidenskabelige frontlinje-forsknings krav om udveksling af information. Det er ingen skade til at få den politiske forsknings aktualitet understreget, især når dette, som i Olof Peterssons tilfælde, kan ske uden at svække kvalitetskravene.

Ole Borre

NORDAL ÅKERMAN: *Huset som Jack byggede*. Stockholm: Prisma 1977.

The jacket of this book, admittedly decorative but on the lurid side, is a *tour de force* of imagery, depicting no less than a vampire, heroin addict, a ragged Black, a Klansman, a few cannons, some heavily armed police shooting it out with a criminal, money changing hands, and what seems to be a suicide hurling himself from a fifth-floor window. Even if one learned long ago never to blame an author for the exaggerated fantasies in which his creations are clad for public consumption, they did tempt the reader to examine more closely the house that Jack built.

It would be all too easy to dismiss this book as yet another ill-informed attempt to mine the mother-lode of anti-Americanism, replete with the usual clichés, rash generalizations, and tendentious homilies (and there are some examples of all three in this book). But to give this collection of vignettes its due, it does reflect an earnest and energetic attempt to understand some of the perplexities of American reality, it is generally accurate, and it is based on considerable research, travel, interviews, and thought. In places it makes for fascinating reading, especially in the interview with Michael Harrington and in the chapter on police. And it avoids the uncritical sentimentalities of excessive pro-Americanism, vintage 1940's and 50's, as well as the worst of the destructive and uninformed anti-Americanism that was fashionable in the 1960's and early 70's. All in all, it calls to mind some of the more relaxed and less dogmatic critiques of the Soviet Union that began to appear in the United States with the coming of *détente*.

Although the book is loaded with facts and insights, the well-informed student of Americana will not encounter too much that is profoundly original. It draws rather heavily on the vast fund of self-critical literature produced by American authors. In this respect, the arguments could have been materially improved by the inclusion of some highly important sources (not all of

them Establishmentarian by any means) that were neglected, e.g. William A. Williams on foreign policy, Theodore Lowi on interest groups, and Louis Hartz on Liberalism.

In a sense, the author here attempts both too much and too little. We are provided with episodic looks at such diverse subjects as foreign policy, crime and punishment, police methods, occultism (is it really that important?), the pervasive power of Washington lobbyists, and the press. But if the reader looks for some pattern that will pull all of these fragments together, the only recurring themes that seem to join the rooms of this jumbled house are Capitalism and Conformism. These are familiar themes, and valid ones, but not developed systematically enough to satisfy anyone looking for a well-documented floor-plan of the structure.

The whole effect is also a little flawed by a succession of small errors that occur throughout the volume. To cite only a few – a Rhodes Scholarship is tenable only at Oxford, not Harvard (p. 39); it was Roger Williams, not William Rodgers who fled Massachusetts for the more tolerant climate of Rhode Island (p. 121); it was Chevrolet, not Ford, who was responsible for the ill-starred Vega (p. 135); and technically "Congress" cannot adhere to an international convention (p. 197). These, and other errors like them, are no more than niggling minutiae perhaps, but ones that are quite easily avoided – and they are distracting.

On a more positive note, Åkerman does something for which any reviewer of debate literature – that vast no-mans-land somewhere between scholarship, journalism, and politics – ought to be uncommonly grateful. He is completely candid in revealing the personal values from which his opinions on facts and issues are derived. In this case, they are values of a democratic socialist and convinced pacifist. The expression of this preference leads to an important, if conjectural, point: it seems probable that a Swedish socialist – or any European socialist for that matter – will be inevitably more alienated from the United States and what it represents than would be the case with non-socialists. For a variety of reasons, some of them discussed by Åkerman in the Harrington interview, the United States has never been a very congenial home for socialism. As a consequence of this failure to develop a viable socialist movement, or tradition, the Swedish socialist is deprived of any sympathetic counterpart in America, while non-socialist parties or industrial leaders share at least some affinities with their American opposite numbers.

However, it should be pointed out that even Swedish Liberals are not in complete tune with their American cousins. In Sweden, Liberalism and Socialism share in part a common history; they developed side by side in the suffrage struggles and each was influenced by the

major views of the other. In America, on the other hand, all of the contestants in the political mainstream have been Liberals of one sort or another – either of the classical Spencerian variety or the more Reformist wing of Liberalism. The point is that Liberalism has in the United States been tempered less by Socialism (or Conservatism) than it was in Europe, and for this reason American ideological debate is so difficult to comprehend in European terms.

However tempting it may be to ruminate over these kinds of questions, they are not in the final analysis central to the real thrust of Åkerman's work. Both from the book itself, and the reactions to it, one can discern two major assumptions, either of which is eminently debatable.

The first of these involves a rejection of the conventional argument that the United States is so immense, contradictory, and diverse that its essence cannot be adequately captured by any generalization. To Åkerman, much of the diversity is sheer facade, without political significance, and on the most important questions an all-encompassing conformity of opinion is said to prevail. Now, anyone who has tried to avoid the blinding futilities of staring into chaos and who desires to make some sense of what goes on in America, will sympathize with any attempt to find unities in the midst of the sometimes bewildering diversities. And there are some unities, but they are rarely simple, and their formulation in writing may be almost as complicated as reality itself – see, for example, Michael Kammen's *People of Paradox* or William Bluhm's *Ideologies and Attitudes* for really sophisticated explorations of these problems.

But merely to invoke the existence of simplicity, without much weight of supporting documentation, does not take us very far along the road. At least to one who has lived for more than four decades in the United States, it is the heterogeneity, paradox, and confusion that seem self-evident, and the burden of proof rests on those who purport to have discovered the underlying simplicities. To take just a few examples, there is far too much diversity and localism reflected in political parties, the Federal system of states or the media for one to maintain comfortably the proposition that American politics is a mere stage-setting which can be manipulated at will by a few powerholders. The party system almost never functions at the national level – and sometimes not even at the state level; the laws of Oregon and Alabama come from different planets; and the pretensions of the *New York Times* notwithstanding, there is not a single genuinely national newspaper.

I do not think that Åkerman has misunderstood America so much as he has only partially understood it. The total picture he conveys is out of balance, and the

cautious optimism of his concluding comments might have been more plausible had he devoted more attention to the less reprehensible sides of America. Some of these are mentioned in passing – e.g. the progress in the South, the possibility that Carter may be a new departure – but they are lost in a welter of negative colors. There is no real appreciation for the lives that are lived outside the biggest cities, or for the spirit of private generosity and spontaneity that at least partially compensates for the frequent social blindness of the Liberal tradition.

All of which leads me to the second of the two major assumptions in *The House That Jack Built*, namely the contention that the United States is a kind of prototypical society (of which Sweden is a sort of colony) in whose evolution we can find prefigured the developments that sooner or later will overtake other advanced societies.

This is an old theme – first popularized by de Tocqueville – but in contemporary circumstances, it needs to be qualified. One must be careful to distinguish between those aspects of American life that are unique to America – e.g. the peculiarities of American racism, violence, the Civil War, sectionalism, etc. – and those characteristics of America *qua* the first country to reach a certain level of economic development. It is the latter that has led to frequent accusations that the world is rapidly becoming "Americanized." But it amounts to

"Americanization" only in the sense that other countries have geared their economies to mass production and mass consumption, and have thereby attained the benefits and burdens of mass society that first became apparent in America. It is not so much a question of conscious emulation, or imperialism, but only that a certain developmental stage has been reached. The effects are largely cultural, and even here it is not a question of "elite culture" but rather the spread of a "popular culture" – what might be called "Blue Jeans Imperialism." One might theorize that it is an almost irresistible phenomenon, primarily because it is not dependent on the political and economic hegemony of the USA (both of which are ebbing noticeably) but because it springs from motives (not all of them enviable) common to Everyman everywhere.

Any observer who sets out to study a foreign culture in all its variety, particularly one as complex and contradictory as the American, can seldom be satisfied with the result. Societies, particularly in America and Europe, are constantly changing, and any effort to understand them must be prepared to endure a measure of dissatisfaction. Americans have been traditionally an insular people, badly in need of the perspective that only outsiders can provide, and in this regard the views of a socialist perspective, at least when stripped of oversimplification, are particularly welcome.

Joseph B. Board

Litteraturnotiser

En gång till om objektivitet

Min vän Lars Furhoff har i Statsvetenskaplig Tidskrift 1977:3 reagerat på min uppfattning om objektivitet.

Jag har faktiskt skrivit lite om nödvändigheten att närma sig objektivitetsidealet med tillhjälp av vissa nyhetskriterier, dvs man bör i nyheterna berätta sanningsenligt om väsentliga händelser, processer etc. Vad som är väsentligt kan konstateras genom att utforska vilka händelser etc som påverkar människors liv.

Furhoff märker inte att den här idén förutsätter existens av en sk objektiv verklighet. Men om vi inte i vårt tänkande utgår från den grundläggande utgångspunkten att det existerar en objektiv verklighet finns det ingen fast grund för en tillämpning av nämnda kriterium. Det kan nämligen inte vara fråga om *subjektiva* uppfattningar om vad som påverkar människors liv utan om *objektiva* kunskaper om det. Men finns det inte någon objektiv verklighet finns det inte heller objektiva kunskaper om någonting; objektiva kunskaper är ju kunskaper som motsvarar den objektiva verkligheten.

Marxism har inte mycket med det här resonemanget att göra. Förresten är jag ense med Furhoff om att marxistisk samhällssyn inte i vårt kapitalistiska samhälle kan vara den allmänna grunden för nyhetsvärderingen. Nyhetsvärderingen i ett kapitalistiskt samhälle är dömd att vara borgerligt orienterad men varken hundraprocentligt eller mekaniskt.

Perti Hemánus

Religionen som social och politisk faktor

I raden av områden som ägnats ett temanummer av International Social Science Journal har man efter tjugo år (1977:2) hunnit fram till religionens samhällsroll eller "Social Dimensions of Religion". Numret är mycket välmatat och bör kunna ge icke-specialisten en god bild av de problem som är mest aktuella för religionssociologer och andra samhällsvetare, som tar upp religiösa variabler i sin forskning.

Skrivsättet här visar i hur hög grad anmälaren är påverkad av en tradition som flera av artikelförfattarna i häftet kritiserar och som innebär att religionen i väst-europeisk och amerikansk samhällsvetenskap är något man väljer att behandla eller (oftare) att inte behandla som en bakgrundsfaktor då man skriver om ekonomiska eller politiska förhållanden. För artikelförfattarna från Israel, Sri Lanka, Indien och Turkiet är ett sådant tillvägagångssätt orimligt. Trots att flera av de nämnda staterna är sekulariserade i bemärkelsen att de enligt författningen är religiöst neutrala kan författarna visa på vilket djupgående inflytande den dominerande religionen i deras länder har på hela samhällslivet, och det är inte överraskande att den samhällsvetare som oftast citeras i dessa artiklar är Max Weber och hans "Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie". Religionens betydelse för den ekonomiska och politiska utvecklingen är alltså ett tema som behandlas i flera av artiklarna, och den intressantaste av dessa är den som handlar om hur islamska institutioner i Turkiet succesivt återvunnit sin betydelse och om hur ledaren för det vid de senaste valen där framgångsrika nationella partiet (MSP), Necmettin Erbakan, har sin bakgrund i och delvis bygger sin partiorganisation på traditionella islamska organisationer.

Hur sammanvävda religion och politik kan vara på det lokala planet kommer också fram i en artikel om brasilianska "undergörare" som fått en stor anhängarskara och som kunnat mobilisera denna för politiska aktioner. Huvudtemat för artikeln är emellertid inte religionens politiska betydelse utan dualismen mellan officiell religion och folkreligion eller folklig religiositet, ett tema som religionssociologer på skilda håll alltmera intresserat sig för. En annan ofta diskuterad frågeställning består en särskild artikel; det gäller frågan om religionsdefinitioner. För religionssociologernas umgänge med andra samhällsvetare är det säkerligen lyckligast om den definitionstyp som artikelförfattaren Syed Hussein Alatas från University of Singapore argumenterar för blir dominerande. Han vill ha en snäv substantiell religionsdefinition och går emot vida funktionella definitioner

som jämför (traditionell) religion och mer eller mindre klart artikulerade livshållningar med filosofiska eller politiska undertoner.

För det mest givande bidraget till häftet står den engelske religionssociologen James A. Beckford; han skriver om hur man kan förklara den framgång som skilda (ny)religiösa rörelser har för närvarande. Han ger en starkt underbyggd argumentering mot att man främst söker förklaringarna i deras budskap och mot att man – på grund av en teologisk enögdhet? – alltför mycket betonar det avvikande draget i dessa nya religionsbildningar. Beckford hävdar istället att man bör söka förklaringarna till den odiskutabla framgång som Jehovas Vittnen, Guds barn, scientologerna, Hare Krishna-rörelsen och andra grupper har i den betydelse som man inom resp grupp tillmäter själva organisationsuppbyggnaden. Han pekar också på den betydelse det har att individen genom medlemskap i dessa rörelser kommer in i ett socialt sammanhang och på att rörelserna "samlar upp" marginella individer och på sitt sätt reintegrerar dem i samhället. De intryck man har av de nämnda rörelsernas verksamhet i Sverige tyder på att de faktorer Beckford tar fram har en avgörande betydelse för "nyandlighetens" framgångar även här.

Göran Gustafsson

AKUT: The Uppsala third-world research group. A presentation

AKUT, the "Working group for studies of development strategies in the third world", was established in Uppsala in early 1976. It originates in a postgraduate seminar within the political science department at the University of Uppsala, which developed in connection with a research programme, "Politics and social change in underdeveloped countries". This programme was headed by Lars Rudebeck and financed by the Swedish Social Science Research Council. It was based on individual research, in most cases doctoral dissertations on African topics. The regional bias may be partly explained by the research facilities offered in Uppsala by the Scandinavian Institute of African Studies.

In 1976, the members of this seminar decided to join in more active forms of cooperation. A platform was produced, outlining a common field of research interest. A broader range of joint activities were initiated. The newly established Swedish Agency for Research Cooperation with Developing Countries (SAREC) entered as the principal financial sponsor, although most of the present members of the group depend primarily on other sources of finance.

The regional orientation of the group has been widened to include work on South-East Asia and Latin America. We are anxious not to be a group primarily of area

specialists. We seek to place our studies within a broad comparative framework. As we pay special attention to the international dependence of third-world countries it is also necessary to study the international economic and political system in general. We are equally anxious not to be a political science group in a restricted sense. Although our focus is primarily on politics and the role of the state in development we seek to pursue an integrated social and political-economic approach. We also hope to include members from other disciplines. A beginning has been made in this respect.

The platform of the group is summarised in our application to SAREC, April 1976:

"The field of research of the working group is the study of concrete development strategies and their political preconditions. The central problematic concerns the relationship between types of strategy and the social basis of the state, that is, its roots in different strata and class interests within or outside the country. A basic proposition is that the capacity of the state to pursue a particular strategy is fundamentally determined by its social and political base. Two types of relationship are noted in particular. A first concerns the significance of popularly based political organisations for the achievement of development in the interest of the majority. A second relates to the significance of international economic dependence – direct or indirect – as a restraint on the development capacity of regime. The way in which these two types of relationships – international dependence and popular political organisation – interconnect is therefore a crucial point of analysis."

Research in the group continues to be undertaken primarily on an individual basis within the common framework. Through joint readings and discussions the group seeks to improve its theoretical and methodological understanding. Papers and reports produced by members are scrutinised. We circulate information about relevant research elsewhere. Researchers in related fields in the Uppsala-Stockholm area are invited to participate in seminars and study programmes. We are anxious to contribute to the cooperation on a Nordic basis in this field. The Nordic seminar on the state in the third world, Uppsala, November 1976, was a major effort in this direction. A study programme on "Nordic policies and development strategies in the third world" is planned for 1977-78. But we are also anxious to establish close links with scholars elsewhere and in the third world in particular.

Members of the AKUT group are presently (main field of current research):

Björn Beckman: State capital, private capital and class formation in Ghana/West Africa and Africa.

Inga Brandell: Algeria and France. Development and international politics.

Bertil Egerö: Development strategy in Mozambique.

- Britha Mikkelsen: Small-scale industry and rural development in Kenya.
Bosco Parra: Military and democratic development in Latin America.
Mai Palmberg: Political mobilisation and the organisation of workers in Zambia; Building of new political structures in Angola.
Lars Rudebeck: The role of politics in different types of development strategies.
Michael Ståhl: Rural development in Tanzania.
Olle Törnquist: The theory and strategy of the Indonesian Communist Party.
Gabriële Winai-Ström: Rural development in Sri Lanka.

Major recent publications by members of the group include: Ståhl, *Ethiopia: Political Contradictions in Agricultural Development*, Uppsala 1974; Rudebeck, *Guinea-Bissau. A Study of Political Mobilization*, Uppsala 1974; Beckman, *Organising the Farmers: Cocoa Politics and National Development in Ghana*, Uppsala 1976. Ståhl, *New Seeds in Old Soil: A Study of the Land Reform Process in Western Wollega*, Uppsala 1977; Rudebeck, *Guinea-Bissau Folket, Partiet och Staten*, Uppsala 1977; Sahlin, *Neo-Authoritarianism and the Problem of Legitimacy*, Uppsala 1977; and Winai-Ström, *Development and Dependence in Lesotho*, Uppsala 1978.

For further information write to:
AKUT, c/o Scandinavian Institute of African Studies
P. O. Box 2126
S-750 02 Uppsala
Sweden
Telephone: 018/10 72 03, or contact any of the members.

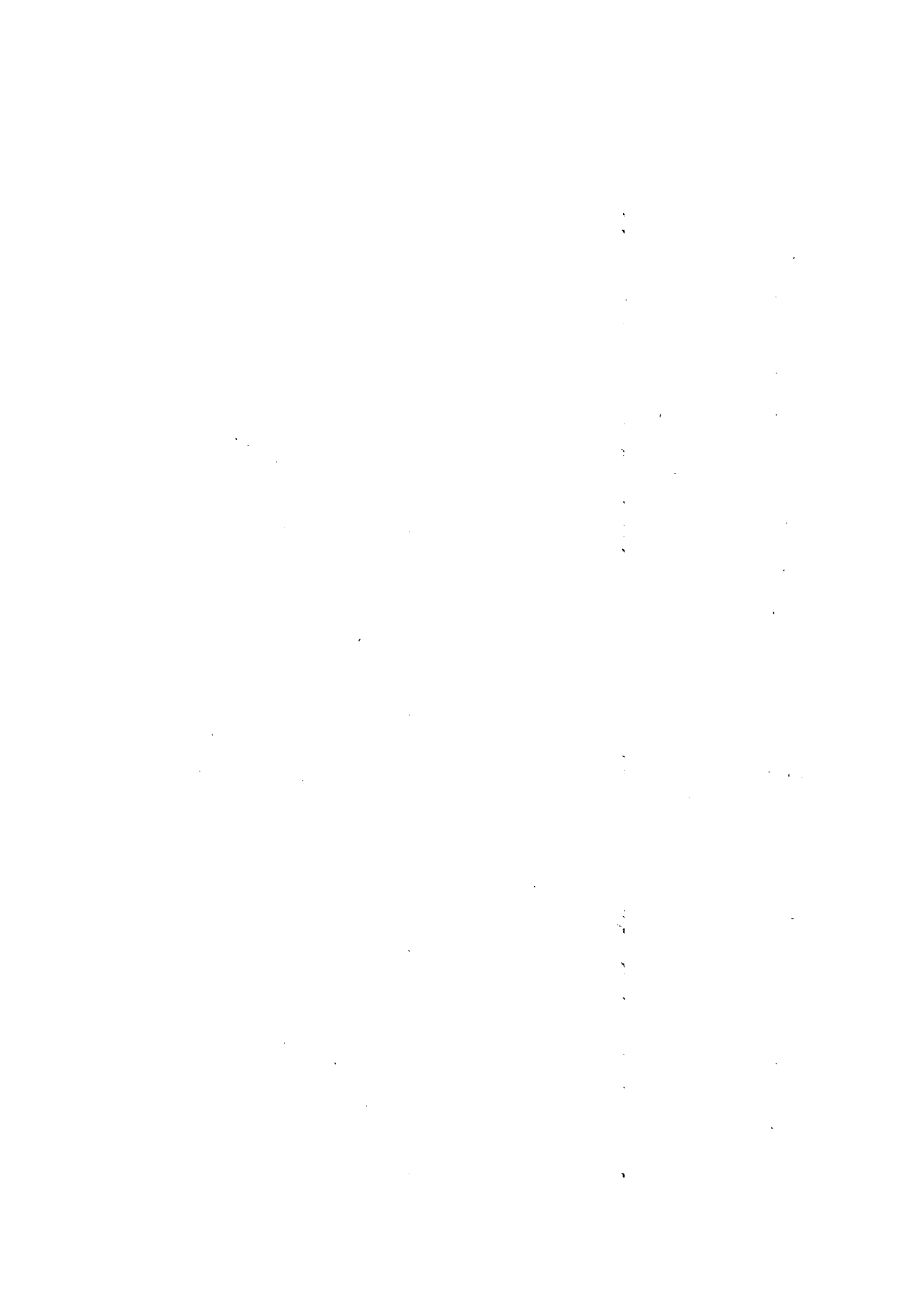
5. Nordiske statsvitenskapelige kongress, Bergen 27-30 august 1978

Workshopmöter

- Kvinner og politikk (Leder: Helga Hernes, Bergen)
Policyanalyser og framtidstudier (Ledere: Evert Vedung, Uppsala og Björn Wittrock, Stockholm)
Nasjonale økonomiske interesser i utenrikspolitikken (Ledere: Olav Knudsen, Oslo og Gunnar Sjøstedt, Stockholm)
Organisasjoner og forvaltning (Leder: Jacob Buksti, Århus)
Komparativ nordisk forvaltning (Leder: Lennart Lundquist, København)
Kommunale reformer etter 1945 (Leder: Francesco Kjellberg, Oslo)
Nordiske periferier: etniske, lingvistiske og religiøse minoriteter (Leder: Frank H. Aarebrot, Bergen)
Kommunikasjonspolitik (Leder: Niels Thomsen, København)
Nordisk U-lands politikk (Leder: Lars Rudebeck, Uppsala)
Valg og partiforskning i de nordiske land (Leder: Pertti Pesonen, Helsinki)

Informasjon om kongressen kan fås ved henvendelse til:

Nordisk Forbund for Statskundskab
Institutt for sosiologi og statsvitenskapelige fag
Universitetet i Bergen
Christiesgt. 15-19
N-5014 Bergen Univ., Norge
Tel. (05) 21 00 40
lokal 2124



Litteraturgranskningar

Alvar Alsterdal: Det möjligas konst, och *Göran von Bonsdorff*: Finland i blickpunkten. Anm. av Mats Bergquist.

Rolf Eidem: Planekonomi eller ramhushållning. Anm. av Jan Åke Dellenbrant.

Lawrence M. Friedman: The Legal System. Anm. av Per Olof Bolding.

Agne Gustafsson: Kommunal självstyrelse, och *Ulf Lindquist*: Kommunala befogenheter. Anm. av Sverker Oredsson.

Harto Hakovirta: Poulueettomuus ja integraatio politiikka. Anm. av Lauri Karvonen.

Gunnar Heckscher: Asiatiskt maktspel. Anm. av Per Sundberg.

Gunnar Krantz: Rätt och rättsskydd i den sociala barn- och ungdomsvården. Anm. av Sten-Sture Landström.

Toivo Miljan: The Reluctant Europeans, och *Erik Solem*: The Nordic Council and Scandinavian Integration. Anm. av Claes Wiklund.

Olof Petersson: Change in Swedish Political Behavior. Anm. av Ole Borre.

Nordal Åkerman: Huset som Jack byggde. Anm. av Joseph Board.

Medarbetare i StvT

Peter Foverskov är kandidatstipendiat vid Institut for historie og samfundsvidenskab i Odense

Axel Hadenius disputerade härom året i Uppsala på en avhandling om Facklig organisationsutveckling

Bo Bjurulf är docent i statskunskap i Lund

Sten Sparre Nilson är lektor vid Institutt for statsvitenskap i Oslo

Stefan Häthén doktorerar i statskunskap i Lund

Docent *Mats Bergquist* arbetar vid svenska ambassaden i Washington

Fil. dr *Jan Åke Dellenbrant* är verksam vid avd. för öststatsforskning i Uppsala

Per Olof Bolding är professor i processrätt i Lund

Docent *Sverker Oredsson* är kommunalråd i Lund

Lauri Karvonen är överassistent vid Statsvetenskapliga institutionen vid Åbo Akademi

Per Sundberg är docent i statskunskap i Stockholm

Fil. lic. *Sten-Sture Landström* är direktör i Svenska kommunförbundet

Claes Wiklund är sekreterare i Nordiska rådets social- och miljöutskott

Ole Borre är professor i statskunskap i Århus

Joseph B. Board är professor i statskunskap vid Union College, Schenectady, N. Y.

Prenumerera på Statsvetenskaplig Tidskrift för år 1978!

Ordinarie abonnenter – sätt in 65 kr på postgiro nr 27 95 65-6

Studentabbonenter – 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).