
STATS VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

INNEHÅLL

UPPSATSER

J. J. Richardson: Pollution Control in Sweden: Administration or Policy?

Jan-Erik Lane: Eight propositions concerning public resource allocation

Benny Hjern och Kjell Lundmark: Blandekonomi och post-weberiansk förvaltningsteori

Leif Johansson och Stephan Schmidt: Konflikter i kommunalpolitiken

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Social research and public policy making. Av *Rune Premfors*.

Den kommunala självstyrelsen – en utvärdering av kommunindelningsreformen. Av *Bengt Owe Birgersson*.

Yes, budgetary analysis may be conducted in accordance with Scientific Method. Av *Jan-Erik Lane*.

LITTERATURGRANSKNINGAR

Ingemar Elander: Det nödvändiga och det önskvärda. Anm. av *Barry Holmström*.

Bo Hagström: 1971 års länsförvaltningsreform. Anm. av *Gunnel Gustafsson*. Replikskifte.

Karl G. Høyer: Olje, energi og planlegging. Anm. av *Christian S. Nissen*.

Charles E. Lindblom: Politics and Markets. Anm. av *Rune Premfors*.

Harriet Lundblad: Delegerad beslutanderätt inom kommunal socialvård. Anm. av *Björn von Sydow*.

Anders Mellbourn: Byråkratins ansikten. Anm. av *Lennart J. Lundqvist*.

Åke Sandberg (red.): Utredning för förändring i förvaltningen. Anm. av *Bo Hagström*.

Krister Ståhlberg: Politik och planering. Anm. av *Peter Bogason*.

Daniel Tarschys: Den offentliga revolutionen, m. m. Anm. av *Lennart Lundquist*.

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE

Torbjörn Vallinder, Lund

Redaktionsutskott: Redaktionssekreteraren samt
Nils Stjernquist och Håkan Strömberg, Lund

Biträdande redaktionssekreterare
Lennart Lundquist, Köpenhamn

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

Tidskriften utkommer med fyra häften om året
och tryckes med bidrag från Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet

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

Prenumerationspriset för 1979 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 ISSN 0039-0747

Eftertryck av tidskriftens artiklar och övriga innehåll utan angivande av källan förbjudes.

Lund i januari 1979

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL

UPPSATSER

<i>J. J. Richardson: Pollution Control in Sweden: Administration or Policy?</i>	225
<i>Jan-Erik Lane: Eight propositions concerning public resource allocation</i>	241
<i>Benny Hjern och Kjell Lundmark: Blandekonomi och post-weberiansk förvaltningsteori</i>	257
<i>Leif Johansson och Stephan Schmidt: Konflikter i kommunalpolitiken</i>	267

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Social research and public policy making. Av <i>Rune Premfors</i>	281
Den kommunala självstyrelsen – en utvärdering av kommunindelingsreformen. Av <i>Bengt Owe Birgersson</i>	290
Yes, budgetary analysis may be conducted in accordance with Scientific Method. Av <i>Jan-Erik Lane</i>	294

LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Ingemar Elander: Det nödvändiga och det önskvärda.</i> Anm. av Barry Holmström	299
<i>Bo Hagström: 1971 års länsförvaltningsreform.</i> Anm. av Gunnel Gustafsson. Replikskifte	305
<i>Karl G. Høyer: Olje, energi og planlegging.</i> Anm. av Christian S. Nissen	316
<i>Charles E. Lindblom: Politics and Markets.</i> Anm. av Rune Premfors	318
<i>Harriet Lundblad: Delegerad beslutanderätt inom kommunal socialvård.</i> Anm. av Björn von Sydow	321
<i>Anders Mellbourn: Byråkratins ansikten.</i> Anm. av Lennart J. Lundqvist	325
<i>Åke Sandberg (red.): Utredning för förändring i förvaltningen.</i> Anm. av Bo Hagström ...	330
<i>Krister Ståhlberg: Politik och planering.</i> Anm. av Peter Bogason	334
<i>Daniel Tarschys: Den offentliga revolutionen m. m.</i> Anm. av Lennart Lundquist	334

Pollution Control in Sweden: Administration or Policy?*

BY J. J. RICHARDSON

1. The Swedish Policy System

Sweden is unusual, in comparative terms, in the degree to which the administration of policy is carried out by semi-autonomous public agencies. It has often been seen as a model system whereby policy and administration are separated. For example Vinde (formerly Under-Secretary of State, Ministry of Finance and currently with Post- och Kreditbanken, P.K.-Banken) has argued that "The great advantage of the Swedish system is that the Ministers and the Chancery are not burdened with a wealth of fairly uncontroversial executive decisions . . . The system thus allows the Ministries to remain fairly small units, mainly devoted to framing the future development of society, while the sense of responsibility engendered in the Agencies also seems to make for greater efficiency."¹

It is not only practitioners within Sweden who see great virtues in the Swedish policy-process. Anglo-American observers too, have been greatly impressed by the Swedish policy style. Thus, for example, Castles sees the Swedish system as exhibiting an "extraordinary capacity" for radical policy innovation.² Anton characterizes the Swedish policy style as ". . . extraordinarily deliberative, involving long periods of time during which more or less constant attention is given to some problem by well trained specialists. It is rationalistic in that great efforts are made to develop the fullest possible information about any given issue,

including a thorough review of historical experiences as well as the range of alternatives suggested by scholars in and out of Sweden. It is open, in the sense that all interested parties are consulted before a decision is finally made. And it is consensual, in that decisions are seldom made without the agreement of virtually all parties to them".³

In practice the system is often not as rationalistic or effective as this description suggests.⁴ For example, there is evidence to suggest that the Commissions are increasingly agents of bargaining and subject to political steering rather than objective fact-finding bodies.⁵ Similarly, it is possible to argue that in practice Sweden, like most advanced countries, finds it difficult to draw a clear distinction between policy and administration. In particular the tendency to produce rather general legislation often leaves the Agencies in Sweden with plenty of scope for the formulation of policy. As we increasingly realise, he who is in charge of "implementation" is often in a position to determine "policy". It is doubtful if the capacity of the government to intervene in detailed administration through its power to decide individual cases which "float" up to it via the appeal procedure, or to issue "directives", really helps to redress this imbalance.

The reality is that the Agencies are often given vague or conflicting objectives with the result that they either select those objectives which they prefer or they develop specific agency goals of their own. In any case, even when agencies are given reasonably clear objectives there is a natural tendency, through time, to see goal displacement unless the implementation process is subject to a process of fairly close steering and review.⁶ Currently there is some jockeying for policy space⁷ over whether Riksrevisionsverket or Statskontoret should develop a policy analysis and review capacity in relation to the agencies.

The case of pollution control in Sweden sug-

*The research for this article was funded by the U.K. Social Science Research Council. The author wishes to acknowledge the assistance of the Swedish Institute in Stockholm and the generosity of over forty members of the environmental policy community in Sweden who agreed to grant lengthy interviews. For obvious reasons interviewees have not been identified in this article and the views expressed are the sole responsibility of the author.

gests that the agency system can raise as many problems as it solves and that a more effective control and review system may be needed. Pollution is a particularly interesting example as *two* agencies are involved and polluters are allowed to *choose* which agency is to decide their application. The behaviour of polluters is therefore a test of the way in which the two separate agencies "administer" the policy.

A further reason for studying the Swedish pollution control system is that in 1969 Sweden reduced the number of agencies involved in pollution control and produced what by international standards is a relatively integrated system. In theory at least, the number of decision points and clearances, (to use Pressman and Wildavsky's terms⁸) was reduced, thus reducing the chances of failure at the implementation phase.

2. The Legal and Administrative Framework of Swedish Pollution Control

There are three main Acts governing¹ pollution control and environmental protection in Sweden. (1) *The Nature Conservancy Act* (1964) is concerned with the management of natural assets and makes it possible for areas of natural interest to be preserved under various designations, such as National Parks, Nature Reserves and Nature Monuments. This study has not been concerned with the workings of this Act, even though it is of considerable importance in Sweden's environmental management.⁹ (2) *The Act on Products Hazardous to Health and to the Environment* (1973) makes provision for the control of goods whose chemical or physical properties or the handling of which may cause human injury or environmental damage. Again, the working of this Act has been excluded from the area of study. (3) *The Environmental Protection Act and the Environment Protection Ordinance* (1969) governs environmental nuisances such as air and water pollution and noise. The Act is the main legislation governing the control of pollution in Sweden and is therefore the central focus of this study. The preamble to the Act states that the Act applies to: 1. emissions of sewage water, solid matter or gas from land, a building or other utility into a watercourse, lake or other water area, 2. the use of land, a building or other utility in a manner likely to involve pollution of a watercourse, lake or other water area, unless the use constitutes construction in the water, 3. the use of land, a building or other utility in a manner likely to involve disturbances in the

neighbourhood; such as air pollution, noise, vibrations, light or suchlike, unless quite accidentally.

The Act specifies the conditions under which what are termed *polluting activities* can be carried out. The central objective is to prevent polluting activities or to impose such measures of control as are practicable. Thus paragraph 5 of the Act states: -

"Those who carry on or intend to carry on polluting activity shall take the protective action, tolerate the restriction of the activity, and observe the other precautionary measures that may reasonably be demanded for preventing or remedying nuisance.

The extent of the obligations imposed in accordance with the provisions of the first paragraph hereof will be considered on the basis of what is technically feasible in the case of activity of the kind that is concerned, and bearing in mind public as well as private interests.

When an estimation is made of the relative importance of different interests, particular attention shall be paid on the one hand to the nature of the area that may be subjected to interference and the importance of the effects of the interference, and on the other hand to the usefulness of the activity, the cost of protective action, and the other economic effects of precautionary measures that are required."

The approach in practice is to apply the Best Available Technology (BAT) rather than to adopt the US (and probably EEC) approach of ambient standards. (Although a combination of air quality standards and emission standards is likely to be the Swedish policy relating to air pollution in the future.) Potential polluters are required to seek permission to pollute by obtaining an exemption, from the National Environment Protection Board (Statens Naturvårdsverk) or a permit (license) from the Franchise Board (Koncessionsnämnden För Miljöskydd). Section 2 of the Environment Protection Ordinance specifies 38 types of factories or other establishments which may not be constructed without a permit or exemption.¹⁰ In essence therefore the Swedish system is a *licensing* system based on BAT.

There are two main central agencies involved with the licensing process. *Permits* are granted by the Franchise Board (F.B.). These permits are in the truest sense a license. A permit is a legally binding document and is valid for at least ten years. The document itself can be of considerable length and will specify in great detail the nature of the pollution control and monitoring measures which are to be taken by the polluters as a condition of the granting of the permit. An alternative system for seeking permission to engage in a polluting activity is the exemption system operated

by the National Environment Protection Board (NEPB). The Protection Board can, after detailed consideration of the case, grant exemption from the obligation to apply for a permit to the Franchise Board. In principle the terms of an exemption can be varied at any time, although this is not done in practice. As with a Franchise Board permit, an exemption specifies in detail the pollution control measures which should be applied. Prior to obtaining an exemption or permit, a polluter (private or public) is required to provide very considerable details of the polluting activity. A typical example is the case of Pilkington Floatglas AB which in seeking a permit from the Franchise Board submitted an application running to some ten pages specifying such details as sulphur, oil and smoke emission levels, noise levels and details of solid waste disposal. As part of its submission the Company commissioned a detailed research report from a respected research institute in Sweden (fairly standard procedure) of some 80 pages. In total the submission plus appendices totalled over 150 pages fully documenting the likely pollution, of all kinds, from the factory. Only rarely is certain very technical information not published, in order to protect the commercial interests of a company. Moreover, polluters must apply for a permit or exemption if they make alterations in the production process which may have an effect on pollution.

In all cases application for permission to pollute

are publicly announced, giving the general public and interested parties (including the Protection Board) the right to make representations. In the case of the Franchise Board, a public hearing is held and parties directly affected have the right of appeal to the Government.¹¹ This right (indeed duty) is extended to the Protection Board.

Although the system of pollution control is relatively integrated, in the sense that the *total* impact of, say, a factory is considered and that one agency (either the Protection Board or the Franchise Board) decides the application, the actual *enforcement* of control is less integrated. The Environmental Protection Board in fact has a supervisory function but in practice the main supervision of exemptions or permits is carried out by the County Administrations. There is also some degree of control exercised by the Communes who, under the Public Health Statute, have powers relating to pollution of air and water, noise and other "nuisances" within the area covered by the municipality. They also have the right to be consulted on any application from a polluter. In Section 4 we will return to the questions of the locus of responsibility for enforcement as this represents an important weakness within the system.

A somewhat simplified diagram can be used to illustrate the formal structure of the Swedish Pollution Control system.

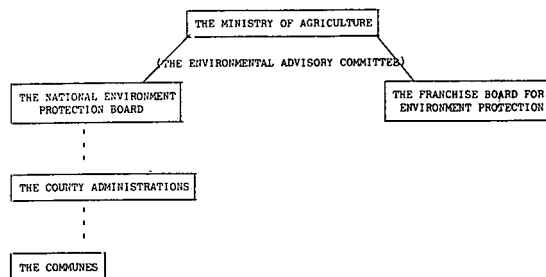
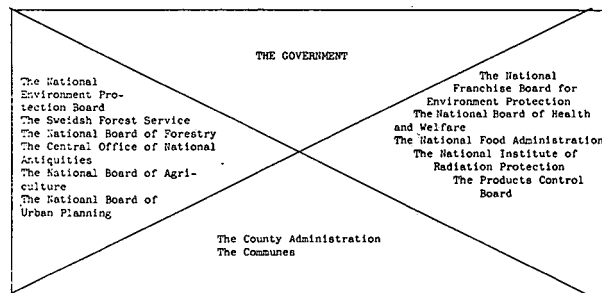


Diagram I The Swedish Pollution Control System



3. The two agencies in action

3.1. *Problems of Evaluation*

Just as there is increasing awareness amongst policy-makers (particularly in the US but also in Western Europe) that the actual implementation of policies is a rather difficult and complex task, then so social scientists have also come to realise that the evaluation of policies, as they are implemented, is an extremely difficult research task. The methodology employed in implementation studies is not agreed or well established and it is not unreasonable to suggest that a "good" implementation study will still rely heavily on applied common sense rather than on any agreed theoretical framework.¹²

One serious problem in any evaluation study is the need to identify clear objectives in the policy or programme under investigation. As Weiss notes, "program goals are often hazy, merely a long list of pious and partly incompatible platitudes".¹³

The Swedish Environment Protection Act tends to specify *procedures* and institutions for handling pollution problems, rather than specifying clear objectives for the pollution control programme. Where objectives are stated they are often very broad in concept. For example, Section 4 of the Act states "The place chosen for polluting activity shall be such that the purpose can be attained with the least possible interference and nuisance, without unreasonable expense". Such general clauses are of course not unusual in modern legislation, but their inevitable consequence is that the interpretation of the legislation by the operating agencies is of vital importance in determining the nature of the policy itself.

The concept of handing over "administration" to relatively independent agencies after "policies" have been determined by the Government and Parliament takes insufficient account of the lack of clear goals in the legislation. In the case of pollution control, the way in which the two main agencies *behave* is possibly as important as the content of the policy itself, as expressed in the Act and Ordinances. The difficulty for the evaluator is that if the goals of the policy are not clearly formulated then it is difficult, at the end of the day, to say whether the policy is "succeeding" or not. (If I don't tell you what I am trying to achieve, how do you know whether or not I have achieved it?) One possible solution to this problem in the pollution field is to use readily available indicators of pollution levels such as SO₂

levels, mercury levels, percentage of urban areas with particular types of sewage treatment etc. In this sense the policy is bound to appear "successful" because, of course, pollution levels have been reduced.

But a difficulty in this approach is that the researcher is left with the task of deciding to what to attribute declining pollution levels. For example, is the improvement due to the 1969 Act and the administrative integration which has been carried out? Is the improvement due to the subsidy programme which Sweden has operated in varying degrees, under which at times quite generous subsidies have been granted for pollution control investments? Or is it because "pollution" became a political issue – it got on the political agenda and politicians therefore devoted attention and resources to it?¹⁴ In other words one might have expected pollution to decline under any administrative system (and this is probably true, if a cross-national comparison is made)¹⁵ simply because it was politically advantageous to devote resources to the problem. Finally, pollution levels could decline for reasons other than pollution control policies. For example Scarrow's¹⁶ study of the UK Clean Air Act suggests that technological developments which took place for economic reasons have played a greater part in reducing air pollution in the UK, than the actual legislation.

So evaluation is a difficult research task and is likely to remain an art rather than a science for some time to come. This is especially true in cases where objectives are badly defined or even non-existent. It is less difficult when objectives are clearly specified, although even then it may be difficult to measure "success". In practice it becomes important to discover how agencies behave, in the context of unclear or generalised policy goals, as they are often specifying their own goals, as well as being involved in pure "administration".

3.2. *What are the Main Features of the Swedish Pollution Control System?*

It may be useful to introduce the notion of *policy-style* in discussing the main features of the pollution control system as it operates in practice. In theory, a distinction may be drawn between a consensus dominated style of pollution control and a system of control which relies on adversary procedures. For example the US, through its use of the courts, can be seen as a system placing great weight on the adversary process. In contrast, the

Swedish pollution control system has been seen as dominated by a desire to reach consensus amongst the affected interests. Thus Lundqvist, writing in 1974, argued that Sweden showed a pattern of consensual implementation and enforcement.¹⁷ Part of the evidence for this claim was the close co-operation between the Environment Protection Board and industry on the question of devising a system of emission standards for air pollution. These standards have been devised by Working Committees consisting of the Protection Board staff and representatives from particular industries. The standards were issued as guidelines in 1969, were updated in 1973 and are currently being reviewed, again through close co-operation between industry and the Protection Board. There has also been co-operation between the NEPB and industry over several surveys over different types of industries (so-called "branch studies"). These surveys have identified environmental problems and means to cope with them. Though not having the status of guidelines they are still important when exemptions and permits are discussed. Lundqvist saw the co-operation between the NEPB and the industrialists in setting emission standards as having prevented coercive actions "... even in cases where permit conditions have been openly violated".¹⁸ In addition, Lundqvist saw the fact that two thirds of pollution control cases were dealt with by the Protection Board exemption procedure as further evidence that the consensus orientated pattern was dominant. In other words industrialists found it relatively easy to reach agreement with Protection Board staff on the nature and degree of pollution control in each case. He saw the court-like Franchise Board as the only adversary structure in the Swedish pollution control system.

The situation in Sweden, has, however, changed rather dramatically in the last few years. If the division of cases between the Protection Board and the Franchise Board is taken as an indication of the degree of consensus within the system, then it appears that the consensus, stressed by Lundqvist, has been seriously eroded. As polluters are free to choose between the NEPB and the Franchise Board, they are in a position to select the structure which from their viewpoint is likely to produce the most favourable result. Currently the Franchise Board is receiving rather more applications for permits than the NEPB receives applications for exemptions.¹⁹ There has thus been a drift of cases towards the "adversary" Franchise Board away from the more "consensual" NEPB,

particularly with the larger industrial companies. If the relationship between industrialists and the NEPB is so close and co-operative, then why do industrialists increasingly choose to take their applications to the Franchise Board?

A number of possible explanations suggest themselves:

(1) The "stock" answer is that a Franchise Board permit is a legally binding document, valid for at least ten years, whereas an exemption from the NEPB can be varied at any time. The difficulty with this explanation is that this has been the case since 1969. Why wasn't the "ten year factor" important in say 1974, whereas it is said to be important in 1978? Also the *practical* difference between an exemption and a permit is rather small as the NEPB rarely changes the conditions specified in any exemption and a Franchise Board permit can (and often does) specify a review of the conditions after one or two years. Under Article 21 the Franchise Board has the right to issue a permit but can postpone the detailed regulations until further information about the pollution is known. So in the case of a large and complex case (and these are usually dealt with by the Franchise Board rather than the NEPB) it is quite common (approximately one third of cases) for a company to have to come back to the Franchise Board after a year or two so that further pollution control measures can be specified in the light of experience gained.

(2) As pollution control systems develop, the cost of pollution control also increases. Removing the first 95 % of pollutant may be relatively easy in technical and cost terms. Removing the last 5 % can be very difficult and hence very expensive. Thus in the early years of the NEPB, when the most obvious and worst pollution was being tackled, it was easy to get the co-operation of industrialists. And in any case they too wanted to tackle pollution. As pollution control enters a more sophisticated phase eg. dealing with very small concentrations of certain chemicals, industrialists possibly see less *point* in spending increasingly large sums of money and going to lengths which may disrupt the production process of effect the product. For example, in the US the oil companies pointed out in 1979 that the loss of oil because of the Iran crisis could easily be met by relaxation of control in the use of additives, sulphur content etc. Similarly, at hearings before the US National Air Quality Commission, a representative of the Manufacturing Chemists Association testified that a 1978 study showed that

90 % control of the industry's hydrocarbon emission would involve a capital outlay of only \$1 billion but that achieving only 3 % more control, as demanded by the US Environmental Protection Agency, would cost \$2.9 billion. Furthermore the chemical industry was responsible for only 3 percent of all hydrocarbon emission nationally.

(3) The economic situation in Sweden has been less favourable. Company profits have been squeezed and companies are therefore likely to fight harder against increased costs due to pollution control measures.

(4) Yet another aspect of the cost argument – the subsidy scheme – is now far less generous. Although the "polluter pays" principle is accepted in Sweden,²⁰ in practice the taxpayer has stepped in with subsidies for pollution control investments²¹ (initially with the objective of reducing pollution but later with the added objective of creating employment). For example, it was decided in 1969 that subsidies should be available for a transition period (which ended in 1975) at a rate of 25 %. In 1971 the subsidy was increased to 75 % of the cost of pollution control measures in industry for the period 1 November 1971 to 30 June 1972. A similar scheme, at 50 % subsidy was operated in 1972/3 and 1973/4. In total up to June 1975 some Skr 740 million was allocated to anti-pollution control measures in industry (60 % for water purification and 40 % for air purification). The fact that subsidies (particularly at the higher rates) were available for only specified periods may itself have encouraged polluters to turn to the NEPB exemption procedure. An exemption could be obtained in three or four months whereas an F.B. permit could take very much longer – possibly over a year – by which time the subsidies might not be available. Subsidies can still be obtained on a small scale but are confined to innovations in pollution control equipment. There is also still a subsidy scheme for municipal sewage treatment plants, according to the degree of purification achieved. The level of subsidy ranges from 30 % to 50 %.

(5) The most important reason for the drift of cases to the Franchise Board is the most simple. Basically the NEPB has gradually got much tougher with polluters, whereas if anything the Franchise Board has become slightly less tough in its approach. The standard advice to any large industrial polluter, from the small group of law firms specialising in the pollution field, is to take his case to the Franchise Board, where experience suggests that their client will get a more "sym-

pathetic" hearing. Consulting organizations have also run comparable cases in parallel through the NEPB and F.B. and have found that the F.B. has been less demanding.²² From the point of view of the industrial polluter, the NEPB is now more inflexible, more difficult to reach agreement with and more single goal orientated. ie. it tends to pursue the goal of environmental improvement more vigorously, placing less emphasis on cost consideration.

Given what are in essence conflicting goals – protecting and improving the environment, but taking into account cost and other economic considerations – the NEPB seems to have resolved the conflict by deciding to stress the environmental goal and place less emphasis on the cost consideration. Just how this process of re-defining goals has come about is difficult to determine. The dynamics of organizational change and the development of organizational goals and ideologies is a complex process. One explanation is that the growth of the organization has seen the arrival of environmentally conscious scientists and technologists fresh from university, with little or no contact with industry. After all, if you are a scientist, keen to protect the environment, what better career option than to seek a post with the main controlling agency? The result is that one of the most common complaints from industrialists when interviewed is that the NEPB staff are "idealistic", "unrealistic", "ignorant of the realities of industrial and commercial life" etc.

The NEPB thus appears to have re-defined its goals somewhat, even though, like the Franchise Board, it is required to *balance* pollution control against cost and economic considerations. The fact that the NEPB staff press the environmental case as hard as they can (either in negotiating exemptions or in presenting the environmental case before the Franchise Board), has meant that it is now much more difficult to reach a consensus between the controllers and the controlled. Industrialists thus turn to the adversary procedures which environmentalists (possibly influenced by US experience) in the early years of the Act saw as potentially "tougher" with polluters. It is the court-like Franchise Board which is now seen as "fair" by the polluters, not the NEPB. In fact this situation is not surprising as in the debates and consultations preceding the 1969 Act, the industrialists consistently favoured the creation of a court to handle pollution cases. They were opposed to the setting up of a single administrative agency, with a wide degree of discretionary authority.

There were three reasons for this attitude. (1) Sweden already had a system of Water Courts and industrialists had been perfectly happy with the way in which these courts had operated (particularly as the existing legislation favoured users of water).

(2) It is reasonable to argue that quasi-judicial structures may be generally preferred by industrialists because such structures present greater opportunities for the presentation of legal and technical arguments, which Courts must take into account. For example in Britain in the 1950s the Federation of British Industry favoured the setting up of a court to control restrictive trade practices. It strongly opposed the setting up of a lay tribunal to advise the Minister, believing that a judicial body was the only way to ensure complete objectivity and impartiality.²³ In Sweden, large companies have always tended to favour the Franchise Board, as they have (or are able to hire) the necessary expertise to present a strong case. In contrast smaller companies have preferred the relative informality of the Protection Board.

(3) Another factor influencing industrialists was the high political salience of "the environment and pollution" at the time. In such a situation it may be difficult to establish a clientela relationship with the controlling agency as the agency will be subject to considerable public and political pressure to be "tough with polluters". (US experience in the pollution and food additives field would tend to confirm this danger - where agencies may over-react to public pressure eg. the Federal Drugs Administration banned the use of saccharin in 1977 and the affected interests had to fight in Congress to reverse the decision. In 1979 the Environmental Protection Agency banned the use of the chemical 2-4-5 T after pressure from Vietnam Veterans and pregnant mothers had received widespread publicity. The immediate response of the main manufacturer of 2-4-5 T was to threaten to challenge the ban in the Courts as in their view it was not founded on scientific evidence). Taking into account the political climate at the time in Sweden, it was perfectly rational for industrialists to press for a quasi-judicial structure and subsequent events seem to suggest that their strategy has worked.

The result of the debate over whether to set up an agency or a Court was, of course, the compromise system of the NEPB and the Franchise Board. This compromise tends to confuse outside observers who see a contradiction in the fact that (a) polluters have a *choice* of agency and (b) the

NEPB appears as a sort of 'environmental prosecutor' before the Franchise Board. *ie* when a polluter applies to the Franchise Board for a permit, the NEPB is allowed to comment on the application as an interested party and will appear at the hearing in order to press for the strongest possible pollution control measures. On the other hand, if a polluter applies for an exemption the NEPB is both 'prosecutor' and 'judge'. (The possibility of a simplification of the NEPB's role will be discussed in Section 4).

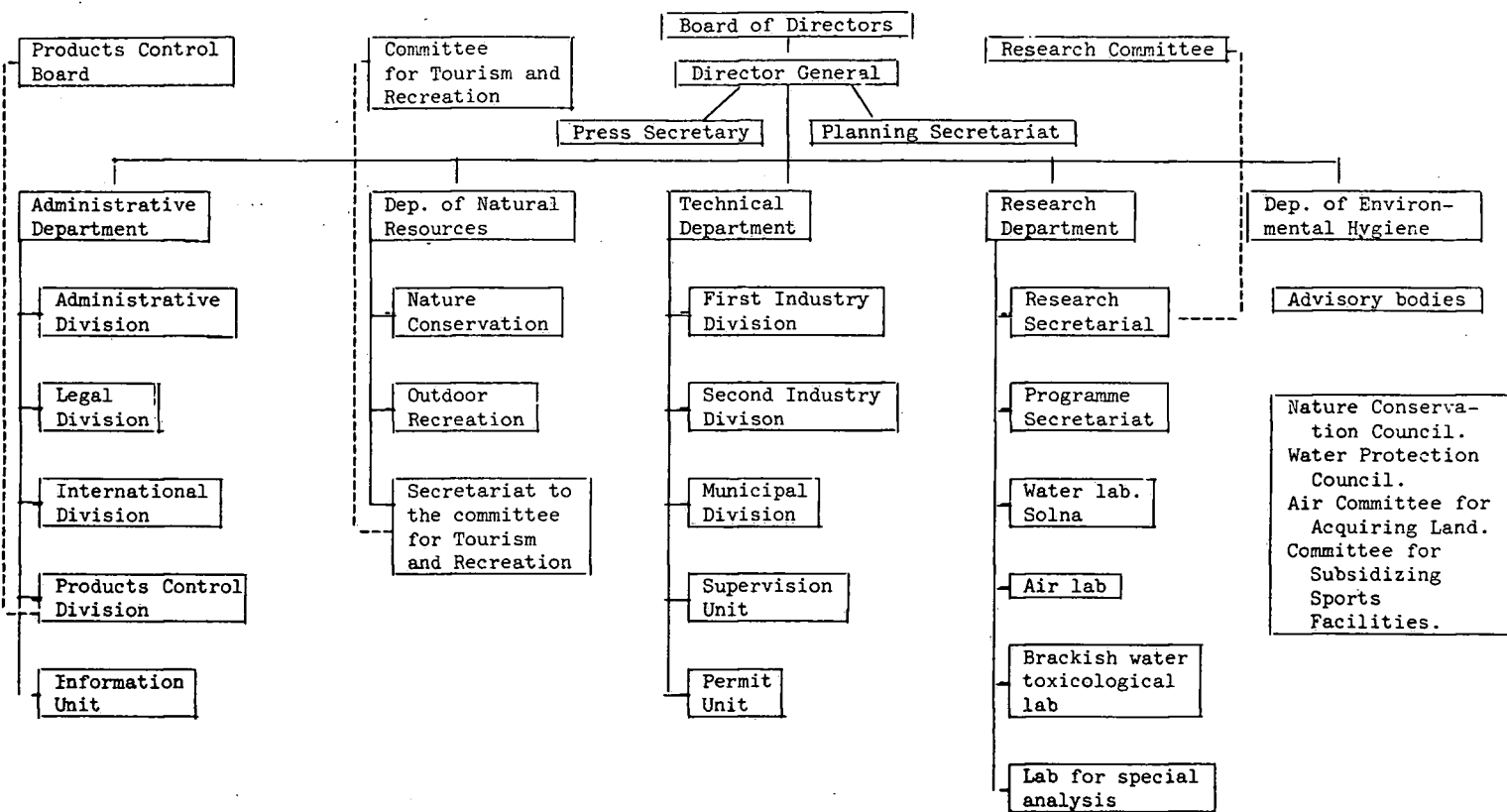
In practice, polluters have reaped the special benefits that each type of regulation brings. Having favoured a quasi-judicial structure during the passage of the legislation, the industrialists initially in practice seemed to prefer the administrative agency in the form of the Protection Board. They appeared to be developing a consensual or even corporatist relationship with the NEPB. Environmentalists, worried at the possible development of clientalism began to see advantages in the more adversary procedures of quasi-judicial structures. As conditions have changed (for the reasons indicated earlier) then so the industrialists have turned to the quasi-judicial structure which they originally favoured during the passage of the legislation. In order to more fully understand this development we need to examine the behaviour of the two agencies in more detail.

3.3 *The National Environmental Protection Board (NEPB)*

The NEPB has been in existence approximately ten years and it can be argued that the organization is at something of a crossroads in its development. It has grown rapidly and by 1978 employed over 630 personnel. The formal structure of the NEPB is illustrated below.

Initially the NEPB operated through a system of ten Divisions but in 1975 it was reorganized into a more integrated Departmental structure. For example the Air and Water Divisions were merged into the Technical department. There are clear signs, however, that the NEPB is good example of Pressman and Wildavsky's observation that "an agency that appears to be a single organization with a single will turns out to be several suborganizations with different wills".²⁴ In particular there is conflict within the agency over the locus of the policy-making function. In part this stems from the lack of clearly specified goals in the legislation. The consequence of this is that the NEPB is itself left to formulate operating goals

Diagram II The National Environment Protection Board

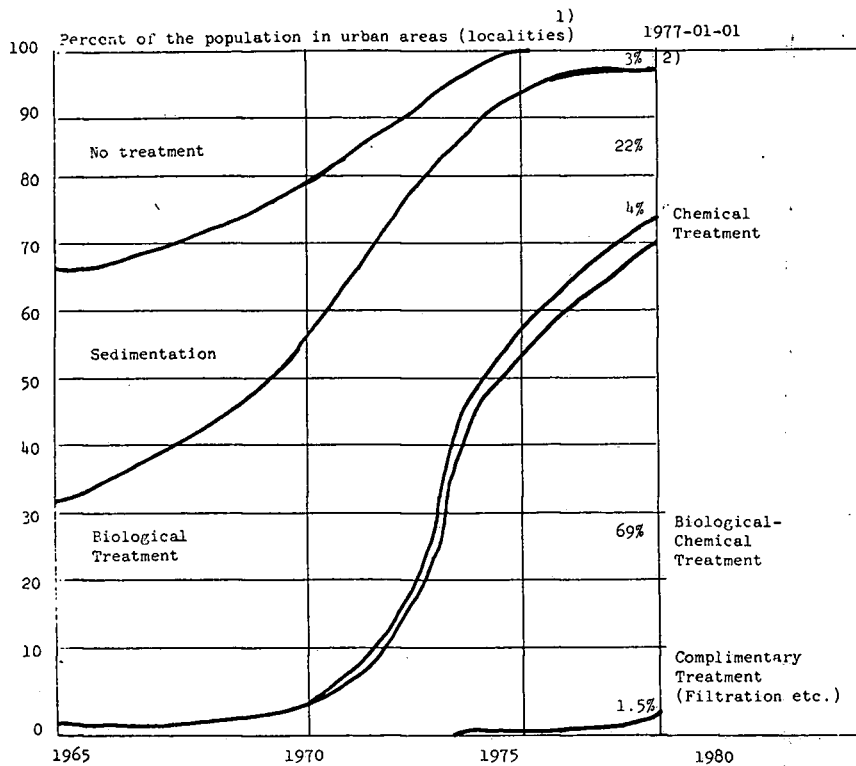


to a considerable degree, and staff are not always clear what the objectives of the NEPB are.²⁵ It is difficult to identify an agreed strategy or agreed objectives for the organization. In one sense lack of clearly laid down objectives does not present a problem to employees in a programme as this can present opportunities for them to impose their own goals on the organization.

Also, in the early days of the NEPB, lack of specific goals did not matter all that much as it was quite obvious to all that *something* had to be done about pollution. So the NEPB was rather

like the Salvation Army charged with fighting "sin". As "sin" is in plentiful supply, there is seemingly little point in spending too long debating *which* "sin" to tackle first! Using this analogy the NEPB, in its first ten years, has got rid of a lot of sin. The most obvious and easily perceived pollutants have been tackled – particularly in the area of water pollution. To take the most spectacular example – development of sewage treatment – it is clear that very great progress has been made.

Diagram III Sewage treatment in Sweden 1965–1978



NUMBER OF TREATMENT PLANTS AND PERSONS CONNECTED 1978 01 01

TYPE OF SEWAGE TREATMENT	NUMBER OF TREATMENT PLANTS	NUMBER OF PERSONS SERVED
NO TREATMENT	---	8000 -----
SEDIMENTATION	190 (-26)	202000 (- 37000)
BIOLOGICAL TREATMENT	417 (-44)	1 508000 (- 237000)
CHEMICAL TREATMENT	138 (+10)	302000 (+ 10000)
BIOL.-CHEMICAL TREATMENT	607 (+31)	4 727000 (+ 226000)
COMPLEMENTARY TREATMENT	16 (+9)	100000 (+ 79000)
	1 268 (-20)	6 840000

The figures in the brackets refer to the change since 1 januari 1977

- 1 Population clusters with at least 200 inhabitants are called localities if the distance between buildings as a rule does not exceed 200 metres. Localities account for approximately 83 % of the total population.
- 2 half of which are without connection to municipal sewer system.

A difficulty arises, however, when one asks such questions as, was heavy investment in municipal sewage treatment the most cost-effective use of available public funds? Have resources been concentrated on tackling the most hazardous pollution? Would it have been better to have spent rather less on municipal sewage treatment and rather more on reducing pollution from industrial sources? There are, of course, no easy answers to such questions but it is not unfair to argue that the NEPB seems lacking in the necessary economic expertise needed to try to answer them. In fact the organization has built up a great deal of scientific and technical expertise in the pollution field but the number of staff who are employed as professional economists is tiny (less than half a dozen). This makes the agency somewhat vulnerable to criticism for demanding control measures which are costly in terms of likely benefits. In a similar way the Environmental Protection Agency in the U.S. has recently come under attack for its lack of concern with the economic impact of its regulations.²⁶

The issue of where to concentrate available resources to control pollution is in fact still of great importance, particularly in relation to the division of resources between municipal and industrial pollution. It will be vital that the NEPB (or failing that the Ministry of Agriculture) should conduct a cost-benefit study of the likely effects of introducing filtration systems for all municipal sewage treatment plants. Such a policy would prove to be extremely expensive and it is not unreasonable to argue that resources could be better spent on other, more serious, pollution hazards. So far, priorities seem to have been determined within NEPB according to which Department or Division had the most influence within the organization, rather than by any objective, rational process of choice between well costed options.

The nature of the policy-making process *within* the NEPB is probably the most important issue facing the organization at present. There is little doubt that something of a policy vacuum has been allowed to develop within the organization. Organizational growth and expansion has been a key objective²⁷ and this, added to a preoccupation with individual cases, has meant that insufficient attention has been made to the determination of policy priorities. As organizational growth has now almost stopped, the NEPB is now experiencing some internal stress as Departments and Divisions try to fill the policy vacuum. Who within NEPB is going to determine priorities? Will the

Municipal division of the Technical Department, for example, continue to press the case for continued investment in municipal sewage treatment so effectively? Or will, say, the Research Department, which has shifted its policy in distributing research funds to outside bodies from a purely responsive stance to a more initiating role (ie. it is increasingly identifying priority areas where it believes research is needed, rather than responding to the flow of applications) play a more influential policy role in the future?

The most likely outcome of this struggle is, however, that the Planning Secretariat will emerge, if it hasn't already done so, as the "policy engine" within the NEPB. Since approximately 1975, the Planning Secretariat has been trying to develop the Annual Budget of the NEPB into a genuine policy and planning document. If this move is successful a more sophisticated policy-making capacity will be developed with individual Departments producing proposals over which the Planning Secretariat will act as arbiter. There is also evidence that senior management within NEPB has become more conscious, in the last two years, of the need for a more effective policy making machinery at senior level. This would not only lead to a more rational use of resources but might also protect the NEPB from a rather hostile mass media.

Indeed the new tough "bureau ideology" (to use Down's term) which the NEPB has developed may be in part a defence mechanism in response to the hostile media coverage. As Down's suggests, one condition under which bureaux may develop ideology is when they are engaged in highly controversial activities. "They need ideologies to justify their existence to their members and to the outside world, since they are under constant attack."²⁸ There is certainly no doubt that the NEPB has been under fairly constant public attack. There has been a tendency for the NEPB to be held responsible, as *the* agency responsible for the environment, for whatever goes wrong in the environmental field. This if NEPB is going to be under constant attack for not "doing enough" its staff are likely to get tougher with polluters, whatever the rights and wrongs of the individual case. An interesting aspect of this development is that if the NEPB was to be accused of clientelism, it is its relationship with and response to the environmental movement which could now be cited as evidence, rather than its close relationship to industrialists.

Because of the continued importance of "the

environment" as a political issue, with its attendant media coverage, a considerable proportion of senior staff time has been spent on "trouble shooting" in response to media coverage. The development of a corporate management team would enable the NEPB to develop clearer, well argued objectives, derived from a more thorough process of the evaluation of existing policies.

3.4 The Franchise Board (FB)

The Franchise Board (FB) provides a considerable contrast to the NEPB. It is much more confident in its role, much more popular with polluters and much more cohesive as an organization. No doubt its small size is an important factor in producing this cohesion. (The total staff of the FB in 1978 was less than 30.) It is organized into four divisions under the Chairman and Administrative Chief and his three Division Chairmen with each Division having a Technical member and Secretary.

Formally the "Board", when it sits to hear a case, consists of a Chairman (either the Chairman and Administrative Chief of the FB or one of his Division Chairmen) and a Technician (again one of the four Technical members of the FB). Both of these are full time staff of the FB itself. Of the additional two members (part-time) one will have experience of the NEPB, and one will be an industrialist or will be experienced in local government.²⁹

The FB is in fact a rather strange administrative animal and has been described as "a court but not a court". It is court-like in that the Chairman of the "Board" hearing each case must be a Judge, (the Chairman and Administrative Chief and his Division Chairmen had experience as Judges in the Water Courts before joining the FB), the Board hears evidence from interested parties and then produces a judgement and awards (or not) a permit. On the other hand it is less formal than a normal court as interested parties can discuss certain aspects of the case informally at the FB before the formal public hearing. But the FB as an organization is somewhat dominated by lawyers (though it should be said that the lawyers have built up a considerable technical expertise over the years) and this has important consequences for its style of operation. By contrast, in the NEPB, the technicians are more powerful than the lawyers.

An important feature of its quasi-judicial ethos is the emphasis on the balancing of evidence and the resolution of conflict in pollution cases. In

a sense this might be seen as part of the ideology of the law – staying above conflict, weighing the evidence on both sides. Although the NEPB seems to be gradually abandoning its "balancing" role, the FB, conscious of its statutory duties, is still firmly committed to balancing the interests of pollution control against cost considerations. When the FB decides a case it is faced with the polluter on the one hand and the NEPB on the other (plus various other interests such as pressure groups, local authorities etc.) and it has to devise a solution, embodied in the permit, which strikes a balance between the two opposing considerations. In this sense the FB might be characterized as less a pollution *control* agency than a *conflict resolving* agency. Societies recognise that although control of pollution is important, so are jobs and economic wellbeing, and some way has to be found to resolve these conflicting objectives. Interestingly, FB staff often seem to evaluate the organization's performance in terms of the *acceptability* of their decisions. For example they see indicators such as the number of times interested parties appeal against FB decisions as important in assessing the performance of the FB ("relatively few appeals against our decisions, therefore we are doing well").

Because of the case by case approach (personnel tend to be preoccupied with the flow of individual cases across their desks) and the balancing philosophy, the FB tends not to think in *policy* terms. ("We don't have policies – we are a court – we try cases".) Such policy discussion as there is within FB tends to be very informal, say over coffee or arising out of discussions of an individual case. But in fact there seems to have been a deliberate decision to be less tough with polluters, because of the poor economic climate.³⁰ This has generally not meant a decline in the standard of pollution control measures demanded, but has manifested itself in a greater willingness to give companies more time in which to apply measures. Thus more and more companies are coming back to the FB within a year or two of being granted a permit, and they are generally granted more time.

Another significant FB policy (more difficult to identify) seems to be a preference for established, and well tried pollution control techniques. The FB prefers established techniques, improved where possible, to more radical or innovative developments. This "policy" can of course be defended on perfectly rational grounds, but it does have implications for the development of pollution control (and the pollution control industry)

in Sweden. It is a policy of incremental change and that too has its risks, as does a policy of innovation. Another factor leading towards incrementalism is the weight placed on what is happening in the particular industry as a whole, when an individual case is being heard. The Board seems anxious to avoid imposing significantly greater costs on a given firm which puts in an application than those already carried by the rest of that industry, for fear of putting any one firm at a significant competitive disadvantage. Finally, incrementalism is further emphasised by the "policy" of reaching a unanimous decision amongst the five Board members hearing each case. As conflicting interests are represented there, compromise (and therefore incremental in all probability) decisions are likely to be reached.

So as with the NEPB, it might be argued that the FB needs to strengthen its internal policy-making structures and processes so that (a) it is more aware of when it is actually making policies, through the case by case approach, and that (b) the likely effects of such policies can be more fully explored.

4. Some Weaknesses of the Swedish System

The Swedish pollution control system is by international standards a very open system. For example in Britain, by contrast, the pollution control system is characterized by extreme secrecy regarding the nature of polluting processes and even the exact nature of pollution discharges.³¹ Yet it is difficult to argue, in the Swedish case, that public influence on either of the two main control agencies is very great. There is of course a greater sensitivity on the part of the agencies if a particular case arouses wide publicity and tougher measures might be imposed. But, as Lundqvist notes,³² the system is not designed to achieve high levels of public (citizen) participation. Participation is through groups or local authorities and agencies rather than direct. One formal channel of influence is via the Board of the NEPB and the various advisory councils. But these channels are more an example of the corporatism described by Ruin, rather than channels of public participation as such.³³ Even then it is doubtful if, say, the Board of NEPB exercises very much influence over the policies of the organization, let alone its day to day work.

Neither can it be argued that government and parliamentary influence on the agencies is all that evident, although the consideration and approval

of the Annual Budget of the agencies is an important occasion for the exercise of governmental and parliamentary influence. One difficulty is that relatively little is known about the degree to which the government can "steer" the policies of the agencies through the appeal system. Though each appeal is always stressed as being a unique case, the agencies can "learn" from each decision and adjust their behaviour accordingly. There is also more informal contact between officials in the Ministry of Agriculture and NEPB (far less so for the Franchise Board, because of its "court" image) than might be thought from the formal constitutional viewpoint. The government can influence the development of policy by setting up commissions to look into particular aspects of the policy area, with the possibility of being able to "steer" policies as a result. But by and large the agencies in the pollution field are relatively independent of both government and parliament.

It is because of this relative independence that the policy-making processes within the two agencies are so important. As suggested earlier, the implementation of the policy by agencies is a crucial element in determining what the policy is. In a real sense they often determine the policy, even if they themselves don't always realise it. Indeed one of the main conclusions of this study is that the NEPB particularly (but to some degree the FB too) needs to strengthen its analytical capacity in terms of determining clear priorities and in terms of evaluating existing policies and programmes.

A more fundamental weakness, however, is that in contrast to the relatively integrated approach at the central level (in the sense that all aspects of a polluting activity are considered) the actual enforcement (*tillsyn*) seems to present potentially serious problems. Though the NEPB is technically part of the supervision and enforcement system, in practice this is largely the responsibility of the County Administrations and to a lesser extent the Communes. In practice neither the NEPB nor the FB has direct control over what actually happens once an exemption or permit has been granted. The disadvantages of this system are considerable and are an example of the problems caused by having too many "decision points", to use Pressman and Wildavsky's term. The County Administrations do not have sufficient staff either in numbers or in terms of expertise to supervise the enforcement side of the pollution control system. More importantly the County Administrations have other *competing ob-*

jectives. As Pressman and Wildavsky argue, "Participants may agree with the merits of a proposal but find that it is incompatible with other organizational goals".³⁴ For example, one of the goals of the County Administrations is to attract industry to their localities and this may well conflict with the interests of pollution control. This system is bound to cause problems over enforcement. Sweden has thus separated the responsibility for setting "standards" from the responsibility for enforcement and has handed the latter function to agencies having objectives which might be incompatible with pollution control.

Many participants (both controllers and polluters) privately recognise the "tillsyn problem" and there are the occasional public outcries when flagrant breaches occur. But as Lundqvist has observed coercive action against offenders has been rare.³⁵ Yet the development of Swedish pollution control policy is, if anything, likely to exacerbate the tillsyn problem. Reflecting the current climate of decentralization in Sweden, the 1978 Report of the Commission on the Working of the Environment Protection Act has recommended further decentralization of the pollution control system, giving both County Administrations and Communes greater responsibility. Indeed it was suggested that in the long run the Communes (through the Health Boards) should be responsible for supervising all polluting activities, once a permit had been granted. Yet as one respondent remarked to this author "the only smell that the Communes recognise is the smell of money".³⁶ When faced with the choice of employment or a clean environment, it is not surprising that on many occasions the Communes will be forced to choose jobs, due to broader electoral considerations.

Not surprisingly, the affected interests have recognised the significance of decentralization in policy terms. In particular the industrial interests are strongly in favour of decentralization. They see both the County Administrations and Communes as more sensitive to economic and practical considerations.³⁷ Whatever the constitutional theory about the separation of policy and administration, the interests directly affected recognise that the reality is quite different. To a polluter, the way in which the legislation is administered is the policy and he recognises that the concept of "agency ideology" has a very practical meaning. It is therefore sensible, from the polluter's viewpoint, to press for the location of greater responsibility with agencies whose "ideology" is

closer to his own. Thus any shift in responsibility for pollution control in the direction of the County Administrations and Communes will receive industrial support. Experience with the Franchise Board hearings has confirmed the industrialists belief that these authorities are noticeably less restrictive and less "difficult" than the NEPB.

In fact the decentralization movement appears to be so strong at the present³⁸ that a more rational (in pollution control terms) system is unlikely to emerge. If we define rationality in this case³⁹ as devising a pollution control system which is likely to have the greatest measure of success in reducing pollution, then the decentralization policy may be said to be irrational. It may serve *political* objectives for the political parties but it is likely to weaken what has been internationally recognised as a relatively effective pollution control system, by further separating the formulation of policy from its actual supervision and enforcement. Moreover this separation is accompanied by likely goal conflict due to the conflicting objectives of both County Administrations and Communes. A more rational pollution control system for Sweden would seek to integrate the supervision function with the decision-making function. This instead of giving the Communes and County Administrations more enforcement responsibilities, it would be more rational to develop a regional structure for the NEPB, designed to enforce permits and exemptions which had been granted to polluters.

Such a reform would have two important effects (1) supervision would be more effective as personnel would be (a) part of an organization possessing the necessary scientific and technical expertise in pollution control and (b) they would be part of an organization whose sole function was pollution control and would not have other conflicting objectives in view. (2) By being more involved in the actual supervision of pollution control, the NEPB would be able to add to its practical expertise. At present there is some criticism that the NEPB staff are "too theoretical" and lack practical knowledge of industrial processes. This has two, opposite, effects. (a) NEPB staff can sometimes appear naive when presenting a case before the FB because they lack practical knowledge and may demand unreasonable pollution control measures as a result, (b) their lack of regular contact with industrial plants can sometimes lead them to underestimate pollution damage.

If the NEPB was given greater enforcement and

supervision responsibilities, then a useful subsidiary change could be introduced without harmful effects on the NEPB – that is the removal of the exemption power from the Protection Board. The Commission on the Working of the Environment Protection Act has in fact proposed such a change but under present circumstances this could have quite harmful effects on the NEPB – even though the NEPB itself might welcome such a development. From the NEPB's viewpoint the loss of its exemption function could reduce the stress on the organization quite considerably as it would then, legitimately, be able to be a single goal-orientated organization. It would then be able to present the environmental case (as the Commission has suggested) before the FB, without being open to criticism for not taking sufficient account of cost considerations – *that* would be the sole responsibility of the FB. On the other hand, removal of the exemption function could further isolate NEPB from the reality of the industrial world, unless it is also given a greater enforcement role, as suggested above.

Thus an "ideal" administrative system might be for NEPB to lose its exemption role, and be given a regional enforcement capacity, leaving the Franchise Board to issue permits. The NEPB would then have a single role of presenting the strongest possible case for pollution control, conducting research and framing proposals for eventual government approval. In practice the NEPB will lose its exemption powers, but will not get a regional enforcement structure. Instead, powers will be devolved to agencies least likely to exercise them in the interests of pollution control.

Sadly, Sweden, having set such a good example with its integrated and open pollution control decision-making structures, seems likely to miss a good opportunity to move closer towards a model (and rational in terms of pollution policy) pollution control system. A failure to appreciate the scope for independent policy-making within agencies combined with a commitment to decentralization as a creed, without recognising its costs (in terms of objectives in specific policy areas), may leave Sweden with a less effective system for protecting what, to and Englishman at least, seems an excellent physical environment. Whether future generations will see the rather general, unspecified and unmeasurable benefits of decentralization as a reasonable trade-off remains to be seen.

Notes and References

- 1 See Pierre Vinde and Gunnar Petri, *Swedish Government Administration*, Swedish Institute, 1978, p. 17.
- 2 F.G. Castles, "Policy Innovation and Political Stability in Sweden", *British Journal of Political Science*, Vol 6, Part 2 (1976), p. 208.
- 3 Thomas J. Anton, "Policy-Making and Political Culture in Sweden", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 4, 1969, p. 094.
- 4 For a discussion of Anton's analysis see J.J. Richardson, "Policy-Making and Rationality in Sweden: The Case of Transport", *British Journal of Political Science*, Vol. 9, Part 3, July 1979, pp. 341–353.
- 5 See Hans Meijer "Bureaucracy and Policy Formulation in Sweden", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 4, 1969, pp. 103–116 and Christopher Wheeler, *White-Collar Power: Changing Patterns of Interest Group Behaviour in Sweden*, University of Illinois Press, Chicago, 1975, pp. 38–43.
- 6 For a discussion of the concepts of steering and review see Lennart Lundquist, "The Control Process: Steering and Review in Large Organizations", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 7, 1972, pp. 29–43.
- 7 For a discussion of the concept see, Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, Little, Brown, & Co., Boston, 1967, pp. 220–222.
- 8 See G.L. Pressman and A. Wildavsky, *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1973.
- 9 For studies of Swedish nature conservation see *Nature Conservation in Sweden: Recent Developments and Legislative Change*, (1976) Nature Conservation Division, Environment Protection Board, Fach, S-171 20, Solna 1, Sweden, and Dr.M. George, *Survey of Northern and Western European National Parks and Equivalent Reserves: Report on Sweden*, published by International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, 1974.
- 10 The following types of factories or other establishments may not be constructed without a permit or exemption:
 1. a mine or ore-concentration plant.
 2. a sintering plant, ironworks, steelworks, or ferro-alloy plant.
 3. a metal works or metal refinery
 4. an establishment for the surface treatment of metal
 5. a cement factory.
 6. an establishment for the production of lime by slate burning.
 7. a mineral-wool factory.
 8. a mechanical wood-pulp mill, paper mill, cellulose mill or wallboard factory.
 9. a sugar factory.
 10. a starch factory.
 11. a dairy, powdered-milk factory or ice-cream factory.
 12. a slaughterhouse, canned-meat products factory or incinerating plant.
 13. a fish-meat or fish-oil factory or a factory for the preparation or preserving of fish.
 14. a factory for the preparation or preserving of vegetables or fruit.
 15. a margarine factory.

16. a yeast factory.
17. a bone-meal or hide-glue factory.
18. a brewery or malt factory.
19. a factory for the preparation for dyeing of textiles, or a wool-washing establishment.
20. a laundry for more than 10 000 kg of washing per 24 hours.
21. a tannery or other establishment for the dressing of leather.
22. a factory for the production of basic chemicals.
23. a factory for the production of fertilizers.
24. a factory for the production of plastics, synthetic fibres, or synthetic rubber.
25. a rubber factory.
26. a carbon-black factory.
27. a pharmaceutical-preparation factory.
28. a factory for the production of gunpowder or explosives.
29. a factory for refining oils or fats.
30. a factory for the production of paints, colours, dyes, resins, varnish or solvents.
31. a factory for the production of washing-detergents.
32. a factory for the production of pesticides.
33. a nuclear power plant.
34. a steam power plant or other plant to be fired with fossil fuel and having a power input exceeding 50 MW.
35. a coal-gas plant or cracking-gas (fuel gas supplements) plant.
36. an establishment for the treatment or depositing of refuse, if the supplied quantity of refuse exceeds 50 tons per year, or a plant for the treatment quantity of refuse exceeds 50 tons per year, or a plant for the treatment of oil waste or other special waste.
37. an establishment for the keeping of animals with accommodation for more than 1000 slaughter hogs or 10 000 head of poultry.
38. a plant for the drying of animal manure.
- 11 But no appeal is allowed from an NEPB exemption. In practice polluters having difficulty would ask for their case to be heard by the Franchise Board.
- 12 For a discussion of the implementation process see Pressman and Wildavsky *Ibid.* Eugene Bardach, *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes Law*, MIT Press, 1977. C. Weiss, *Evaluation Research*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1972. L.A. Gunn, "Why is Implementation so Difficult?", *Management Services in Government*, Vol. 33, No. 4, November 1978, pp. 169-177.
- 13 C. Weiss, *Ibid.*, p. 25.
- 14 See Hans L. Zetterberg, *Environmental Awareness and Political Change in Sweden*, University of Umeå, 1978, pp. 23. For an account of the emergence of the environment as a political issue in Britain see S.K. Brookes, A.G. Jordan, R.H. Kimber and J.J. Richardson, "The Growth of the Environment as a Political Issue in Britain", *British Journal of Political Science*, Vol. 6, Part 2, April 1976, pp. 245-255.
- 15 For an indication of Sweden's relative position see *The Economist*, May 19, 1979, pp. 118-119 and *The State of the Environment: An Appraisal of Environmental Conditions and Trends*, O.E.C.D., 1979.
- 16 See H. Scarrow, "The Impact of Domestic Air Pollution Legislation", *British Journal of Political Science*, Vol. 2, Part 3, July 1972 pp. 261-282.
- 17 L. Lundqvist, "Do Political Structures Matter in Environmental Politics? The Case of Air Pollution Control in Canada, Sweden and the United States", *Canadian Public Administration*, Spring, 1974, p. 133.
- 18 *Ibid.*, 132.
- 19 The annual figure is approximately 150 to the FB and 100 to the NEPB.
- 20 For a discussion of the costs of environmental protection see Johan Facht, *Emission Control Costs in Sweden*, Industriens utredningsinstitut, Stockholm, 1976 and Karl Lidgren and Inger Olsson, *The Macroeconomics of Environmental Protection*, NEPB, 1978.
- 21 See *Environmental Policy in Sweden*, O.E.C.D., Paris, 1977.
- 22 It is of course difficult to measure the "toughness" of regulation. In practice perceptions may be as important as reality. Interviews with both regulators and regulated clearly indicate that the NEPB is perceived by all participants to have become tougher in its approach and that these perceptions influence the decisions of polluters.
- 23 See J.J. Richardson, *The Policy-Making Process*, Routledge and Kegan Paul, London 1969, p. 72.
- 24 Pressman and Wildavsky, *Ibid.*, p. 92.
- 25 Prior to the series of interviews, the author distributed a project outline which mentioned "identification of objectives". Several interviewees remarked that if the research project managed to identify clear objectives than they would like to know about them!
- 26 See *New York Times*, February 22, 1979 for a discussion of attempts by the White House to control the EPA because of the impact of its regulatory zeal on the rate of inflation.
- 27 For a valuable discussion of the motives of bureaucrats and agencies see Gordon Tullock, *The Vote Motive*, Hobart Paper, Institute of Economic Affairs, London, 1976, Chapter IV.
- 28 See A. Downs, *Inside Bureaucracy*, Little, Brown and Co., Boston, 1967, p. 245.
- 29 See Article 11 of the Environment Protection Act.
- 30 Interviews with F.B. personnel.
- 31 For an official view of the U.K. system see *Pollution Control in Great Britain: How it Works*, Department of the Environment Pollution Paper No. 9, HMSO, 1976.
- 32 Lundqvist, p. 133.
- 33 Olof Ruin, "Participatory Democracy and Corporatism: The Case of Sweden", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 9, 1974, p. 183.
- 34 Pressman and Wildavsky, *Ibid.*, p. 99.
- 35 Lundqvist, *Ibid.*, p. 132.
- 36 Private communication.
- 37 Private communication.
- 38 For a discussion of the effects of decentralization in the U.S. see J.J. Richardson and Wendell C. Lawther "Problems of Steering and Control in Decentralized Public Programmes: U.S. Manpower Policy", University of Keele, 1979.
- 39 For a fuller description of the author's definition of rationality see Gunnel Gustafsson and J.J. Richardson, "Concepts of Rationally and the Policy Process", *European Journal of Political Research*, (forthcoming).



Eight propositions concerning public resource allocation

BY JAN-ERIK LANE

"Wer heute an die Untersuchung sozialer Grundprobleme geht, dem tritt sogleich der Mangel einer in die Tiefe dringenden Methodenlehre fühlbar entgegen. Die staatswissenschaftliche Literatur zeigt in diesem Punkte die grösste Verwirrung, weil ein grosser Teil der Schriftsteller, darunter solche, denen verdienstvolle Förderung des Details zu verdanken ist, sich überhaupt nicht klarmachen, welche grosse Schwierigkeiten einer Bearbeitung der Grundphänomene entgegenstehen, wie viel feine Unterschiede zu beachten sind, wie sehr wir gerade auf diesem Gebiete verleitet werden, Bilder und Analogien für reale Wahrheiten zu halten."

Jellinek, *Allgemeine Staatslehre* (dritte Aufl).

I will outline an approach to the public allocation of resources. My interest focusses primarily on the public sector in Sweden, though I will be more concerned with principles than data.*

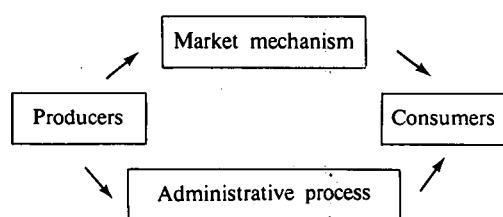
Proposition 1: The knowledge available differs with regard to the private allocation of resources as compared with the public allocation of resources

The allocation of resources within the private sector is analyzed by means of the so-called economic method. This line of research is of long standing and now has an advanced structure. There are a number of standard works. However, there is no generally accepted method for the analysis of the public allocation of resources, nor is there any accepted theory of public resource allocation.

Proposition 2: There are differences between private and public allocation of resources which have crucial implications for the analysis of decision mechanisms

* Professor Karl-Gustaf Löfgren (Umeå) read the manuscript and made several valuable remarks. I am also grateful to Jan Gelfgren and Svante Ersson.

Diagram 1. Allocation of resources



The following differences between the allocation of resources via the market mechanism and the allocation of resources via the administrative process are relevant for the development of knowledge.

1. *The establishment of preferences:* In a market model the consumers reveal their preferences through the purchase of a commodity at a certain price. In the case of the allocation of resources via the administrative process the question of what the consumers want becomes problematic. Explaining why a utility is allocated via the administrative process requires insight into the way in which the political process functions, in particular the implications of party competition for the allocation pattern. Furthermore, knowledge of the ability of bureaucracies to get programs of different kinds accepted by political authorities is highly relevant. A pricing method for full coverage of costs for goods and services produced via the public sector is used to a relatively slight extent. The electors are afforded the opportunity of expressing their preferences in elections, but that only holds for some programs. With respect to a large number of programs it is difficult to establish preferences.

2. *Decision mechanism:* In a market model allocation is determined by the interaction between

demand and supply. Via successive adjustments equilibrium is attained due to the behavior of the producer and the consumer. In the administrative process entirely different decision mechanisms govern the allocation. Explaining why a program exists requires a theory about the politico-administrative process as well as a theory of implementation. Theories of incrementalism (Lindblom, Wildavsky, Sharkansky) and organizational rationality (Cyert and March) by no means identify the same – or similar – variables and interdependencies as price theories (Scitovsky, Leftwich).

3. *Welfare implications:* In a market model it is comparatively easy to establish the welfare implications of a certain allocation of resources, since a given distribution of incomes can be presumed. The existence of external effects may be difficult to analyze, but in principle it may be assumed that individuals maximize their utility given a certain distribution. In the case of public allocation of resources other methods are required to establish the welfare implications. On the one hand the welfare implications depend on other factors than those which the individual controls such as the supply of public utilities and his own situation. On the other hand the individual does not pay for a public utility when consuming it but usually via taxes. The consumption of public utilities presupposes an allocation of resources that affects problems of distribution.

4. *Efficiency:* An interesting example of the difference between the allocation of resources via the market mechanism and the allocation of resources via the administrative process is afforded by the conditions for Pareto optimality for the allocation of private utilities and the allocation of pure collective utilities, when there is perfect competition (Riker & Ordeshook). A private utility is allocated according to the principle

$$(1) \quad x_i = \sum_{m=1}^M x_i^m$$

where there are i number of commodities, m number of individuals, x_i^m stands for the amount of a commodity, $i = 1 \dots N$, and X^1 is the total amount of commodity i

To the commodity vector x^m belongs a utility function $U^m(x^m)$ and the condition for efficiency in consumption is:

$$(2) \quad \frac{\frac{\partial U^1}{\partial x_i^1}}{\frac{\partial U^1}{\partial x_j^1}} = \frac{\frac{\partial U^2}{\partial x_i^2}}{\frac{\partial U^2}{\partial x_j^2}} = \dots = \frac{\frac{\partial U^M}{\partial x_i^M}}{\frac{\partial U^M}{\partial x_j^M}}$$

where j is any other commodity, $i=1 \dots N$, $j=1 \dots N$, and $i \neq j$

The fact that the allocation of private goods where there is perfect competition satisfies (2) can be proved by showing that this type of resource allocation implies that (2) is automatically fulfilled. The allocation of private utilities where there is perfect competition implies that a consumer demands commodities according to the principle: Maximize $U^M(X^M)$ subject to the condition

$$(3) \quad \sum_{i=1} p_i x_i^m - B^m = 0$$

It follows from the optimum conditions that

$$(4) \quad \frac{\frac{\partial U^1}{\partial x_i^1}}{\frac{\partial U^1}{\partial x_j^1}} = \dots = \frac{\frac{\partial U^M}{\partial x_i^M}}{\frac{\partial U^M}{\partial x_j^M}} = \frac{p_i}{p_j}$$

since the prices are the same for all consumers.

A pure collective good is allocated on the principle

$$(5) \quad x_i = x_i^1 = x_i^2 = \dots = x_i^M$$

i.e. public goods are enjoyed "in common in the sense that each individual's consumption of such a good leads to no subtraction from any other individual's consumption of that good" (Samuelson p 199). If this good is allocated efficiently there is the following condition for Pareto optimality:

$$(6) \quad \sum_{m=1}^M \frac{\frac{\partial U^m}{\partial x_i^m}}{\frac{\partial U^m}{\partial x_j^m}} = \frac{p_i}{p_j}$$

where x_j stands for the consumption of a private good, x_i is a public good and p^1 is the sum of all the consumers' marginal evaluations of the public good.

Condition (6) is different from condition (4) in that optimality occurs when the sum of all individuals' marginal substitution ratio between a public good and a private good equals the ratio between the prices. In condition (4) optimality depends only on the individual consumer who optimizes his utility when the marginal utility for two private goods equals the ratio between the prices.

Proposition 3: Theory formation about public allocation of resources is problematic

There is no real structuring of different groups of problems and it is not clear how different theories relate to each other. Only when it has been ascertained whether different theories conflict or support or complement one other is it possible to see the beginning of a successive development of knowledge, a cumulative process. Two distinctions seem particularly relevant for the majority of problems:

- (a) Which field or level within the public sector is being studied?
- (b) Which type of problem is topical: a positive or a normative problem?

(a) To identify general mechanisms of resource allocation for the entire public sector does not seem meaningful. With respect to budgeting there are substantial differences between the decision-making situation of the national government and that of local government (Wildavsky 1975). On the income side the problems are different for the national government and the local government. Moreover, it seems reasonable to distinguish between decision mechanisms at different levels when it is a question of hierarchically built-up decision systems such as those within public administration systems. An account of the decision principles which occur in national budgeting (Wildavsky 1964, Hecló & Wildavsky) appears to have little relevance for the analysis of budgeting at local and regional levels (Sharkansky, Danziger). The degree of decentralization has implications for decision mechanisms when it is a matter of the public allocation of resources.

(b) A distinction may be introduced between *positive* theory and *normative* theory. To describe and explain how the allocation of public resources is managed is one thing and to analyze how this kind of allocation of resources can be rendered

more effective is a different matter. Whereas economists have dealt more with normative problems concerning how to derive preferences for pricing public goods and how to tax according to some efficient method (Houghton) (Economics of Public Finance), political scientists have more concerned themselves with the description and explanation of actual decision mechanisms and budget results (Glenny, Meisinger). Even if there is no reason to give priority to either one of these approaches, there is reason to keep them apart.

Finally, it seems essential to distinguish between *systematic* and *genetic* studies with regard to the public allocation of resources, because a study like Fenno's *Power of the Purse* (1966) is very different in terms of conditions of scientific validity and testing from the works of Peacock and Wiseman (1961) and Fabricant (1952).

Proposition 4: Concept formation with regard to public allocation is problematic

Let us look at two fundamental concepts like collective utility and program budgeting.

(a) Collective utility

There are two problems which are easily mixed up: on the one hand an adequate concept of collective utility is to be introduced; on the other hand there remains the question of how the set of public goods and services relates to the concept of collective utility.

There are different criteria for determining what a collective utility is: (1) A limitation on the allocation of a good is not possible or rational on the supply side, i.e. the allocation of a commodity to one individual implies that it is allocated to other individuals. (2) A limitation on the allocation of a good is not possible or rational on the demand side, i.e. the consumption of a commodity does not prevent it from being consumed by others. Both conditions (1) and (2) imply that pricing is impossible. The two criteria can be used in a 2x2 table:

Table 1. Collective utility

	Limitable	Illimitable
Competition	Private utility	
Non-competition		Pure collective utility

To adduce instances of pure collective utilities is not difficult. Problems arise concerning such public goods as public health nursing, education, power distribution and environmental protection. None of these goods appear to belong to the group of pure collective utilities. Health nursing produced in public management is limitable and at the same time there is no competition for the good, i.e. the fact that an individual is given nursing does not signify that everybody is given nursing, but at the same time an individual's consumption of nursing does not prevent another individual consuming this good. Higher education seems to belong to a different category in that if education is allocated to anybody, it is allocated to everybody (on minimal conditions) but at the same time there is competition between individuals as regards consumption (via qualifications, etc). The fact that roads but not power distribution are generally a pure collective utility appears rather to be due to practical circumstances connected with the possibility of placing a charge on consumption. It is evident that electricity and gas can be allocated as a pure private utility even if the public sector is responsible for the production.

The fact that these goods are public utilities must then be accounted for by political reasons or the advantages of large-scale production or indivisible investment costs. That public goods remove negative externalities may be due to the difficulties of pricing these, but also to the fact that public authority may lack the ability to extract compensation for them. One type of public goods, transfers, can be related to the analysis of collective utilities. Transfers are justified in terms of equality and distribution of income. Of course, transfers are limitable.

As a matter of fact, there are a large number of public goods of different kinds that resemble collective utilities to a greater or lesser degree. The classical concept of a pure collective utility conceived as an explanation of the existence and expansion of public goods thus has a limited range. Other approaches such as incrementalism, the demographic approach or a theory of party competition appear to have greater significance.

(b) Program budgeting

The debate about program budgeting is characterized by one feature: obscurity as to what the entire problem is about. What distinguishes program budgeting cannot be summed up in a simple formula. The import of the concept seems to change partly according to the practical exper-

ences of implementing this type of budgeting. The differences between the attempts at program budgeting in the 1967 report *Programbudgetering* or the 1973 report *Reformerat budgetsystem* and the SEA-system (the State Economic Administrative System) of today are great with regard to demands concerning what a budget should involve. Nor does the criticism of program budgeting contain any entirely satisfactory answer to how this type of budgeting is to be identified. In several works Wildavsky has adduced various arguments against the introduction of program budgeting and its variants; it is not quite apparent what is being criticized. One line in his criticism seems to show that PPB-systems are impracticable. Such a system would consist of the following components:

- (i) an overreaching structure of goals for a certain sector
- (ii) a plan for the achievement of goals
- (iii) an inventory and comparison of all alternative programs
- (iv) indicators on the effectiveness of the programs in relation to the goals

Wildavsky adduces a number of arguments against such budgeting:

- (1) PPB-systems have been tried repeatedly, but they have never been shown to function.
- (2) PPB-systems lead to a centralization of decision-making which is incompatible with a democratic regime.
- (3) PPB-systems result in a level of conflict that is unacceptable.
- (4) PPB-systems are technically impossible to implement because they presuppose an ability to handle information that is beyond human powers.
- (5) PPB-systems cannot be introduced without the institutional order in which the budgetary process is firmly established being changed in a way that annihilates the distribution of roles in the budgetary system.

Wildavsky's argument may appear to be convincing; his criticism has been widely accepted and the budget theory, incrementalism, that Wildavsky and others have expounded is considered an alternative to the program budget approach. However, it is doubtful if it is very meaningful to look upon program budgeting as such a clearly identified system. To Novick and Schick program budgeting is not a budget theory proper but a

number of maxims about how decisions in public administration can be rendered more rational:

- (1) Clarify the goals
- (2) Analyze the alternatives
- (3) Distinguish between goals and activities
- (4) Make the duration of the various programs clear
- (5) Make a follow-up evaluation of the outcomes

It is not quite clear why a strategy of resource allocation based on these maxims should result in an extreme PPB-system.

Proposition 5: There is no independent development of knowledge with respect to public resource allocation where the public sector in Sweden is concerned. Approaches from theories of the allocation of resources in the private sector are borrowed and translated to the public sector, limitations being stated. Result: limited theories

It seems that the amount of knowledge of public resource allocation is inversely related to its importance in society. It is not improper to state that how that budgeting is done at national governmental as well as local and regional governmental level is a comparatively unexplored field. The purely fiscal and legal side is elucidated in Molin & Månsson & Strömberg *Offentlig förvaltning* (1973). In this work an account is given of the results of the empirical study of some aspects of decision-making as e.g. the collecting of information. Concerning such matters which are essential for budgeting such as the derivation of the alternatives of action, the analysis of the consequences of the alternatives, the valuation of the alternatives and the selection of the alternatives of action the authors state:

"For this part of the account there is no empirical material proper concerning the Swedish administration." (p 269).

Nor have the follow-up problems been mapped out systematically. In *Petita* (1975) Tarschys and Eduards present the findings of an investigation into arguments that have occurred in the budget requests of the state agencies. Tarschys and Eduards state generally:

"This development (the growth of the budget sector) is attended by a need for new knowledge. Economists have long studied the distribution mechanisms of the market sector, but we know considerably less about the

distribution mechanisms of the budget sector . . . the actual budget process is still largely unexplored." (p 118).

Public allocation of resources at the local and regional governments must be regarded as a neglected field of research. Neither the decision-making principles for the fixing of charges and taxes nor the decision-making principles governing the budgetary process have been analyzed recently in connection with the heavy expansion of the local and regional government allocation of resources. Borgenhammar has published two interesting studies (1968) and (1979) in which a number of important properties of the budget system of the regional governments are discussed. The budgetary process within the state enterprises has been analyzed by Polesie in *Ändamålsbudgetering* (1976), whereas Murray gives a survey of the reforms of the national budget in *Budgetteknik* (1970).

In *Förvaltningsekonomiska problem* (1972) various problems concerning public allocation are discussed from the point of view to what extent theories of private allocation can be adjusted to the analysis of the public sector. Problems connected with investment appraisal, pricing and accounting as well as planning and budgeting are discussed. A classical study of economic decisions within the public sector is *Förvaltningsekonomi* by Thorburn (1969).

Proposition 6: One approach to the public allocation of resources is the study of budget techniques

The technical approach has been paid particular attention to in official reports. The principles for the allocation of grants and the accounting of grants have long been discussed. Different considerations have formed the basis of reforms of the techniques. On the one hand studies have been made of how to distinguish between different types of appropriations such as e.g. operative grants and capital grants. On the other hand problems of budget technique have been related to over-reaching administrative functions: planning, management and control.

Up to the mid-sixties the budget technique was mainly linked up with the control function. The appropriation system was a detailed system of expenditure combined with strict instructions. In *Programbudgetering* (SOU 1967:11-13) an account was given of a first attempt to see problems of budget technique in relation to planning. The proposals of the commission were aimed at a transition from expense budgeting to a program account

of the activities of the authorities. Attention was paid in particular to the development of new technical systems for the description of the relation between performance and costs. In the report of 1973 *Reformerat budgetsystem* problems of budget technique were related to problems of management. What the commission had in mind was not only a new budgetary system, but a comprehensive transformation of the entire way of functioning of the public administration in order to increase efficiency and goal orientation. The budget and the budgetary system were the government's chief instruments of management. The introduction of program grants would be combined with an extensive *decentralization* to different levels of authority. The definition of objectives would be the principal task of the government, whereas the choice of the means of implementation would be turned over almost entirely to the agency level.

In the experimental work on new techniques for local and regional government budgeting carried out by the Swedish Association of Local Governments and the Association of Regional Governments the integration of budgeting and planning has been emphasized. Budgeting is to be based on the planning of activities which in its turn should be founded on long-range planning. The annual budget is to be combined with a breakdown budget and budgeting covering two or more years.

This budget technical approach is unclear in that it contains various components the relations between which are not always unambiguous:

- (i) techniques of appropriations systems
- (ii) functions like budgeting, planning, management and control
- (iii) centralization – decentralization

In the reform work the starting-point has been that technical principles of allocation have consequences for how budgeting functions vis-à-vis planning, management and control as well as for the distribution of decision-making competence. However, it is by no means self-evident that the transition from e.g. expense grants to program grants improves the function of management or results in decentralization. In investigations budget reforms tend to be reforms of the political system. Here a number of queries then arise as to the consequences of alterations of systems of appropriations and these consequences require a close examination. To my knowledge not very

much has been done to evaluate budget reforms within the state administration or within the local and regional governments.

Proposition 7: An independent approach to public resource allocation involves a systems approach. Public resource allocation should be looked upon as a system of political budgeting (S).

By means of a system of equations expressing determinants of some of the major variables of the system of political budgeting its behavior may be explained and predicted. I will outline some steps towards such a systems analysis (Gelfgren).

A first approach

The system of political budgeting (S) interacts with the environment in two ways:

- (a) Input of resources
- (b) Output of resources

A society has at its disposal a set of resources, R as measured by the GNP. R can be divided into two disjunct subsets RO and R-RO, where RO is the resource set allocated through the system of political budgeting (S). The size of RO and R-RO respectively may be expressed as percentages of the GNP. RO is composed of two factors RI and RI₂. RI is the amount of resources mobilized by S by means of taxes and charges. RI₂ is the amount of resources commanded by S by means of loans, i.e. *financial savings* (RI₂ may be negative). All these sets are time-dependent, see Diagram 2.

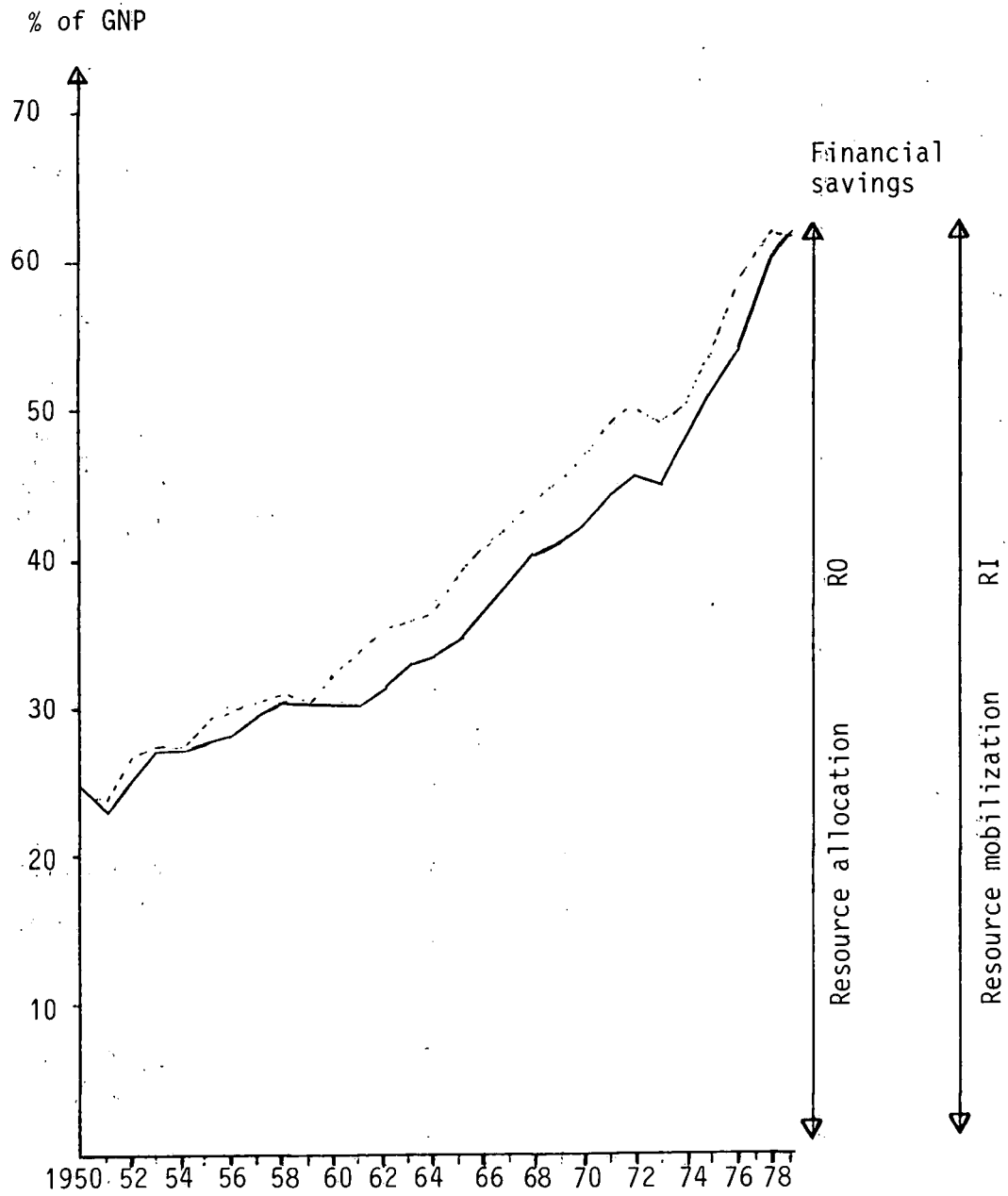
Using Diagram 2 we now approximate RI, the income of the public sector, with a polynomial of degree two. RI, the income of the public sector, is approximated by $PI(X) = 23,7687 + 0,8474X + 0,154X^2$. * By extrapolating we see that in 1980 RI would be 63 % of the GNP, and that the limit 100 % is reached in 1998. (The correct value of RI in 1979 is approximately 63 %). RI can be di-

*The function PI(X) has been obtained by first writing $PI(X) = a_0 + a_1X + a_2X^2$ and then minimizing the expression

$$\sum_{i=0}^4 (RI(X_i) - (PI(X_i)))^2$$

with respect to a_0 , a_1 and a_2 , where $X=0$ corresponds to 1950, X_1 to 1960, X_2 to 1965, X_3 to 1970 and X_4 to 1975.

Diagram 2. Resource allocation, resource mobilization, financial savings of (S) 1950-1978



Source: Swedish National Accounts (Lane-Löfgren)

vided into two subfunctions RT, taxes and RC, charges. RT can be approximated by $P_t(x) = 18,8335 + 0,5899x + 0,0054x^2$ and RC can be approximated by $P_c(X) = 4,9352 + 0,2576X + 0,0100X^2$. We see that $PI(X) = P_t(X) + P_c(X)$, that is we get the approximation to RI by adding the approximations to RT and RC.

RO, the output of the system S, may also be divided into two subfunctions RO_1 , consumption and investment, and RO_2 , transfers. RO_1 can be approximated by $PC(X) = 16,1252 + 0,4854X + 0,0027X^2$ and RO_2 can be approximated by $PT(X) = 8,6150 - 0,1312X + 0,0239X^2$. Now RO can be approximated by $PO(X) = PT(X) + PC(X)$, that is $PO(X) = 24,7402 + 0,3542X + 0,0266X^2$. The difference $RI - RO$, the financial savings, is now approximated by $PI(X) - PO(X) = -0,9715 + 0,4932X - 0,0112X^2$.

The polynomials $PI(X)$, $PO(X)$, $P_t(X)$, $P_c(X)$, $PT(X)$ and $PC(X)$ can be used for a crude prediction of the future, which may be useful as long as there are no changes in the development of the variables of the equations.

A second approach

We now propose some elementary *models of interaction* between the various main parts of (S). If the rate of change of each component is a function of every component, a system may be described in the following way:

$$\begin{aligned} \frac{dx_1}{dt} &= f_1(x_1, x_2, \dots, x_n) \\ \frac{dx_2}{dt} &= f_2(x_1, x_2, \dots, x_n) \\ \frac{dx_n}{dt} &= f_n(x_1, x_2, \dots, x_n) \end{aligned} \tag{1.1}$$

where x_i denotes the i -th component and f_i is a function depending on every component. The behavior of such a system is described by a system of first order linear differential equations of the following form, if all the f_i 's are linear:

$$\begin{aligned} \frac{dx_1}{dt} &= a_{11}x_1 + a_{12}x_2 + \dots + a_{1n}x_n + b_1 \\ \frac{dx_2}{dt} &= a_{21}x_1 + a_{22}x_2 + \dots + a_{2n}x_n + b_2 \\ &\vdots \\ \frac{dx_n}{dt} &= a_{n1}x_1 + a_{n2}x_2 + \dots + a_{nn}x_n + b_n, \end{aligned} \tag{1.2}$$

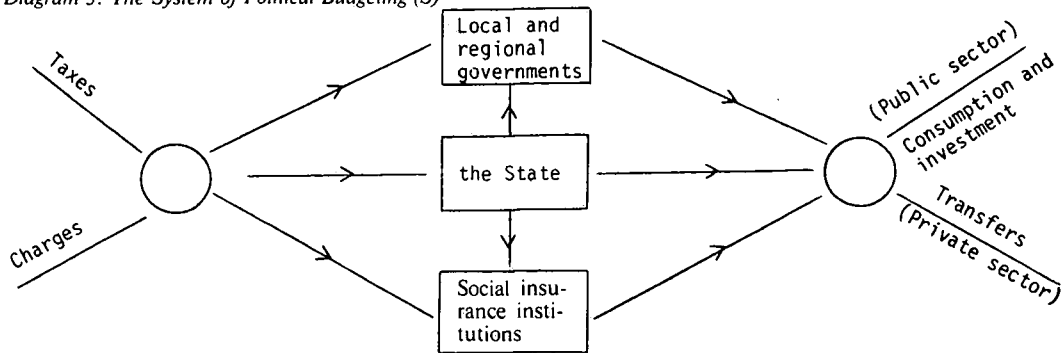
where x_i is a property of the i -th component and a_{ij} represents the effect of component j upon the rate of change of component i . In the system (1.2) the coefficients a_{ij} indicate the importance of the different components for the rate of change of each component.

Our system (S) consists of three parts (Diagram 3):

- i) the state
- ii) local and regional governments
- iii) social insurance institutions

The arrows in the diagram indicate how money is distributed within the system. We now define some functions which will be useful for further analysis: $X_1(t)$ is the income function of the state

Diagram 3. The System of Political Budgeting (S)



measured as a percentage of the GNP. $X_2(t)$ is the expense function of the local and regional governments measured as a percentage of the GNP. $X_3(t)$ is the expense function of the social insurance institutions measured as a percentage of the GNP. We measure the time t in years starting from $t=0$ in 1950. We also assume that $X_1(t)$, $X_2(t)$ and $X_3(t)$ are differentiable functions. $X_1(t)$ is approximated by a second order polynomial $P_1(t) = 15,02370 + 0,53397t - 0,00259t^2$, $X_2(t)$ by $P_2(t) = 8,80999 + 0,33196t + 0,01090t^2$ and $X_3(t)$ by $P_3(t) = 4,17381 - 0,18660t + 0,02088t^2$.

Some models

M1: *The rate of change of $X_1(t)$ is a linear function of $X_2(t)$ and $X_3(t)$; the rate of change of $X_2(t)$ is a linear function of $X_1(t)$ and $X_3(t)$; the rate of change of $X_3(t)$ is a linear function of $X_1(t)$ and $X_2(t)$.*

Using the polynomials we get the following equations:

$$\frac{dx_1}{dt} = -0,012065X_2 + 0,006296X_3 + 0,613980 \quad (1.2.1)$$

$$\frac{dx_2}{dt} = 0,042668X_1 + 0,005292X_3 - 0,331157 \quad (1.2.2)$$

$$\frac{dx_3}{dt} = 0,068152X_1 + 0,016197X_2 - 1,353194 \quad (1.2.3)$$

In this model the rate of change in the income of the state is negatively dependent on the expenses of the local and regional governments and positively dependent on the expenses of the social insurance institutions. The constant tells us of the development of the state income if no local governments and no social insurance institutions are present. The rate of change in the expenses of the local and regional governments is positively dependent on both the income of the state and the expenses of the social insurance institutions. The constant is a limiting factor. The rate of change in the expenses of the social insurance institutions is positively dependent on both the state income and the expenses of the local and regional governments. Assuming that the coefficients signify some relation between the importance of x_1 , x_2 and x_3 for the development of the system (S), we shall try to see what the effect

would be of a change in one of the functions x_i . We change the expenses of the local and regional governments in 1980 from 28.6 % of the GNP to 20 % and leave the state income and the expenses of the social insurance institutions unchanged. The state income would increase faster than before but the expenses of the social insurance institutions would increase more slowly than before.

Now, if we change the state income in 1980 from 28,7 % of the GNP to 20 % and leave the expenses of local and regional governments and the expenses of the social insurance institutions unchanged, the result can be seen in Diagram 4. We observe that the rate of increase of the expenses of both the local governments and the social insurance institutions would be decreased. Since the incomes of the social insurance institutions to some extent consist of contributions from the state it is natural to believe that their expenses must decrease if the state income decreases.

M2: *The rate of change of $x_1(t)$ is a linear function of $x_1(t)$, $x_2(t)$ and $x_3(t)$. The same is true for $x_2(t)$ and $x_3(t)$*

Approximating $x_1(t)$, $x_2(t)$, $x_3(t)$ with $Q_1(t)$, $Q_2(t)$, and $Q_3(t)$, respectively, where Q_1 , Q_2 , Q_3 are polynomials of degree 3 we get:

$$\frac{dx_1}{dt} = -0,06883X_1 - 0,014667X_2 + 0,017087X_3 + 1,75313 \quad (1.2.4)$$

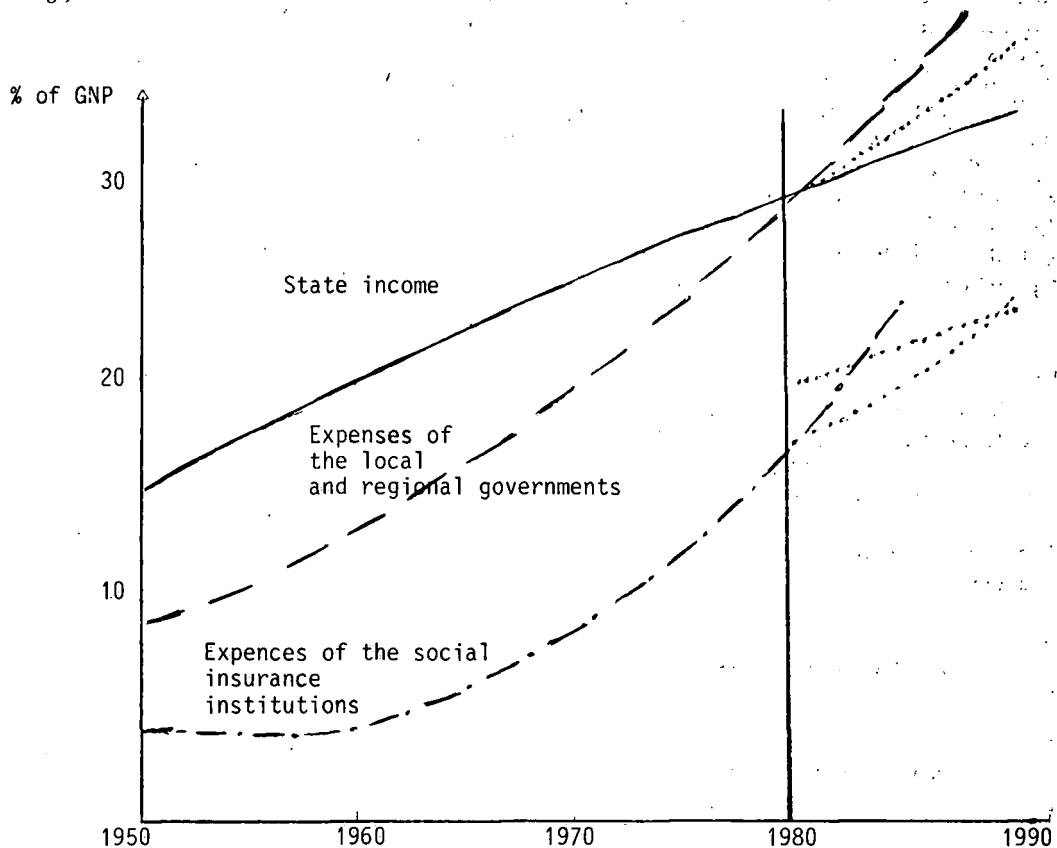
$$\frac{dx_2}{dt} = 0,14085X_1 + 0,03002X_2 - 0,03497X_3 - 2,35760 \quad (1.2.5)$$

$$\frac{dx_3}{dt} = -0,15515X_1 - 0,03306X_2 + 0,03852X_3 + 3,11001 \quad (1.2.6)$$

In this model the rate of change in the income of the state becomes negatively dependent on its own income, negatively dependent on the expenses of the local and regional governments and positively dependent on the expenses of the social insurance institutions.

The rate of change of the expenses of the local and regional governments becomes positively dependent both on the income of the state and on their own expenses and is negatively dependent on the expenses of the social insurance institutions. The rate of change of the social insurance institutions is negatively dependent both on the income of the state and on the expenses of the

Diagram 4. The effect of a sudden decrease of the state income (The dotted lines indicate the behaviour of (S) after the change)



local and regional governments but is positively dependent on their own expenses.

What is the effect of a sudden decrease in the expenses of the local and regional governments? According to $Q_2(t)$ the expenses of the local and regional governments ought to be 28.3 % of the GNP in 1980, the state income would be 30.1 % of the GNP and the expenses of the social insurance institutions would be 20.0 % of the GNP. Now we decrease the expenses in 1980 of the local and regional governments to 25 %, while the state income remains at 30.1 % and the expenses of the social insurance institutions remain at 20 % of the GNP. By solving (1.2.4) – (1.2.6) with these new values we find that a decrease in the expenses of the local and regional governments has a great effect on the expenses of the social insurance institutions. Is such an effect probable? If that is not the case, the model must be changed.

What happens if the expenses of the social insurance institutions cannot exceed 20 % of the GNP? To answer such a question we must introduce some constraints into the models. If we want the system (S) to have certain properties, how do we change the coordinates to achieve this? These are questions which further investigation may answer.

Proposition 8: The system of political budgeting (S) may be combined with various kinds of approaches to the analysis of public resource allocation.

The model of political budgeting (Lane-Löfgren) can be used analytically for an inventory of basic problems in the research into public resource allocation. It is convenient to make the following distinctions:

- (a) Input, process and output approaches
 (b) Micro- and macroapproaches

The distinction in (b) is applicable to the distinction between input, process and output. The relation between the environment of (S) and the mobilization of resources or the relation between the environment and the allocation patterns of (S) may be analyzed with macro models of a multivariate nature. Process approaches normally use some kind of micro model. Let us develop these distinctions somewhat further.

(i) *Macro studies of the input side*

It is a well-known fact that variations in local and regional government taxes have to do with demographic factors. But how strong are these factors?

Demographic factors adduced as explanation of the taxation behavior of those active in the system of political budgeting tell part of the story but

not the whole story. An interpretation of the data in Table 2 yields two significant findings. Firstly, environmental factors do affect taxation behavior but the relationship is trivial. The high correlation between the level of economic development and tax revenues per capita is trivial. The negative relationships between economic development and the share of state revenues are also expected, because it is a well-known fact that backward regions depend more upon state and federal programs than upon local government programs. The correlation between demographic factors and property tax revenues follows logically from these relationships, because state tax revenues are not property tax revenues. Secondly, as soon as we leave the trivial fact that public resource allocation behavior does have a basis in the economic and social system we are left with no significant correlations at all. It is not possible to predict the choice of various taxes or levels of taxation by means of demographic factors alone. Public al-

Table 2. *Taxes and demographic factors (US-data on state and local governments)*

State and Local Government Taxes and Revenues	Urbanization	Industrialization	Income	Education
Tax revenues per capita	.59	.23	.76	.74
<u>Tax revenues</u> personal income	-.15	-.52	-.17	-.16
<u>State revenues</u> total revenues	-.30	-.08	-.34	-.24
<u>Federal revenues</u> total revenues	-.59	-.32	-.33	-.07
<u>Income tax revenues</u> state tax revenues	-.05	.02	.20	.19
<u>Sales tax revenues</u> state tax revenues	.03	.19	-.15	-.19
<u>Motor fuel tax revenues</u> state tax revenues	-.32	-.35	-.27	-.10
<u>Property tax revenues</u> total tax revenues	.36	-.11	.32	.43

Source: Dye 1966, pp 178-209.

location behavior is not reducible to environmental forces, but is of course dependent upon such factors to some extent.

It should be pointed out that the relationship between the environment and the system of political budgeting may turn out to be a case of "Situationsgebundenheit". In his seminal work *Making Budgets* (1978) Danziger shows convincingly that the demographic factors explain less with regard to allocation patterns in local governments in Great Britain than in the US. He states:

"At least, there is no simple model of socioeconomic determinism which explains resource-allocation decisions. In the county boroughs, the demographic approach has minimal explanatory power for most allocation measures." (p 115)

No similar *synchronic* study of the variations in crucial taxation parameters between Swedish local governments has been conducted, though these variations are striking. Nor are there any *diachronic* studies of how taxes and charges have developed over time. The development of the income side at national, regional and local government levels seems to be dependent on two kinds of factors, on the one hand automatic factors and on the other hand measures taken by the political systems. Politico-administrative factors are thus vital for an understanding of the income side, diachronically as well as synchronically. However, comparatively little is known about the decision mechanisms that determine tax rates and charges.

(ii) *Microstudies of the input side*

The political background to the income side has been studied in works like *The Politics of Finance* by Manley (1970) and *Svensk skattepolitik 1945-1970* by Elvander (1972). These studies give a broad account of tax policies during the post-war period. The approach is more oriented towards the political process as it is reflected in taxation matters than to an analysis proper of the distinctive features of the decision mechanism which are typically to be found in the taxation process. It may be assumed that there is a set of decision mechanisms that govern decisions on taxes and charges at national, regional and local government levels, which could be mapped out by means of microstudies.

The system of taxes and charges is complicated as an administrative system. It consists of a set of charges and tax rates whose effects interact in various ways and which affect many forms of social behavior. Every consideration of means and ends in a strictly rational sense becomes a su-

perhuman task. Without a set of simple decision principles at one's disposal public action would be impossible. These principles are of various kinds. Some take the form of vague statements of goals: levelling of incomes is good, tax on harmful consumption is good, an expanding public sector is good etc. Other principles apply to the structure of the system; increases in local government taxes must be compensated for by a reduction of state taxes, certain consumption taxes must keep pace with inflation, value-added tax should be compensated for by means of transfers, inflation should be countered by a reduction of taxes, inflationary wage increases should not be caused by the tax system, effective tax and marginal tax should be congruent.

It is usually pointed out that the tax system should serve various ends. As relevant goals are mentioned:

- (a) Financing of the public sector
- (b) Economic stabilization
- (c) Management of consumption
- (d) Levelling of incomes and property

The extent to which the tax system serves the purpose of equality can be investigated. The most important work with this approach is Jakobsson's and Normann's *Inkomstbeskattningen i den ekonomiska politiken* (1974). The tax system as a means to increased equality has been examined in several studies. Works by Bentzel (1952), Bergström (1967) and Spånt & Selander (1969) may be mentioned. The measures of the contributions of the tax system to equality given in these studies refer only to the effects of personal income tax. Total consideration of the effects of different types of taxes is not made. Other relevant parts are also missing. The effects of transfers on the levelling of incomes have not been related to the direct effects of the tax system. The increasingly important deduction part of the pre-tax income is not examined, as the above-mentioned investigations start from the taxable income. An overall discussion of the ability of the entire taxation system to contribute to equality with respect to income and property is yet to be undertaken.

However, it may be questioned whether a means-end investigation of taxation is the most expedient way of increasing our knowledge of how different actors behave vis-à-vis the tax system. The taxation system is a heterogeneous system, whose various components have a number of different effects which cannot be summed up in

means-end hierarchies. Simple rules of thumb appear to govern the orientation of fiscal policy: a high marginal rate of tax for high-income earners is good, the tax system is a convenient instrument for redistribution, transition from private resource allocation to public resource allocation increases equality, a heavy tax burden results in the decreased supply of labor, a society with heavy taxes favors the low-income earners, etc.

What determines the form of a tax system? Of course, an important factor is the tax system itself. A complex administrative system has an inertia of its own causing decision problems which cannot be reduced to a means-end pattern. The tax system may be looked upon as a set of choices between a number of alternatives. These choices are necessary and the central actors are forced to act on simple principles of decision without any possibility of making a systematic calculation of the outcomes of each choice. The tax system confronts decision-makers with a series of *decision knots*, which must be solved, but the consequences of each solution cannot be assessed.

In an article entitled "The tax changes of the 1970's - why so numerous" (1975) Lodin has shown that an analysis of such a decision knot in the tax system can explain political behavior. The tax system tends to bring about its own problems in which reforms become necessary because of circumstances beyond the control of the actors rather than by considerations of what a good taxation system is like. The development and reformation of the tax system can be understood in the light of how different features in the very system function and counteract each other respectively rather than in terms of political values and group interests. Lodin's analysis has briefly shown that the present tax system in an inflationary economy results in an integration of wage agreements and fiscal policy, and it confronts the central decision-makers with some decision knots:

- (1) Adjusting tax reforms to inflationary wage multiplier
- (2) Adjusting effective tax to steep marginal taxes or the conflict between levelling and freeing (gain from a wage raise)

Local and regional taxation systems contain various decision knots and are characterized by problems different from the ones distinguishing the decision process at the national level. The goals and conflicts central decision-makers are faced with arise from their responsibility for the overall

tax system and its consequences. Through the heavy expansion of the local and regional tax levy the relation between the national income tax and the local and regional income tax has become a decision knot at the central level, the solution of which has consequences for the degree of decentralization. The connection between tax levy and charges on the one hand and resource allocation on the other hand is probably stronger at the local and regional levels than at the national level. Local taxation is meant to finance a set of local programs. The level of the local tasks determines the tax level. In an expanding economy the tax levy follows the development of commitments. In a stagnant economy the reverse is the case. Revenue determines expenditure. High taxes render coupling between national, regional and local tax levies necessary, which threatens the autonomy of local government.

A complex tax system is convenient for political maneuvering. A complex system of heavy taxes is still more convenient for political tactics. The mechanisms of the political process are reflected in taxation. Actors may request changes when faced with a decision knot without having to relate these to other choices. Owing to the fact that the system contains numerous components some changes can always be made or requested without the whole system changing too much. Owing to the fact that the system affects vital interests on the part of the various decision-makers the system itself can be used to regulate the relations between these.

(iii) *Macro studies of the output side*

Various investigations have been made of the relation between resource allocation behavior and the environment. Demographic factors of various kinds have been correlated with output characteristics of various kinds. It is not quite clear what has been proved, neither how the results should be interpreted nor what import they have. One conclusion from studies of variations in state and local government budgeting in the US is that environmental factors seem to play a more important part than process properties, which has been taken as a justification for a thesis about the insignificance of political variables for policy outputs (Dye 1974). However, it is unclear how the environmental factors are to be identified and how their influence is to be interpreted. They can be divided into two main groups: on the one hand resource variables (median income, external grants and employment) and on the other hand

demand variables (density of population, size and rate of growth). It is apparent that these two main groups of variables affect the expense side, but how they are connected with budget behavior is not easy to establish. Great economic resources in themselves can lead to big budget outputs but at the same time small economic resources may bring about a higher degree of ambition in public resource allocation. Nor is it clear how factors of this kind relate to general demographic variables like the degree of industrialization, the level of education and the degree of urbanization, on account of strong multicollinearity.

National budget outputs are studied by means of incremental models, viz some growth model of the type:

$$(M)Y = a+bX+e$$

where X and Y stand for the budget requests of state agencies and the appropriations of parliament.

There are several variants of (M):

- (a) The pure incremental model: Budget outputs change with the same proportion every year
- (b) The fairness model: Budget outputs change with some proportion of the change in the total budget
- (c) The basic model: Budget outputs change with the same proportion as the total budget changes

Growth models seem to apply well to national budgeting (Wildavsky), but less so to the development of local government budget results (Danziger). What such models identify well is the dependence of the budget outputs on the budget result of the preceding year, but less so how changes in budget outputs come about.

(iv) *Microstudies of the output side*

Neither the demographic approach nor different incremental models appear to be able to replace analyses of the budgetary process, i.e. none of these models can explain the variations in the budget outputs satisfactorily or give reasonable interpretations of statistic relationships without identification of additional variables. The predominant microtheoretic approach to budget results is *incrementalism*.

There are two types of incrementalism, on the one hand an organization variant (Cyert-March, Crecine), on the other hand an individual variant (Lindblom, Wildavsky, Anton, Sharkansky). Inc-

rementalism is a highly flexible theory identifying certain process factors that affect the budget outputs. Some decision mechanisms:

- (1) Budget decisions are marginal starting from an existing base
- (2) Budget decisions at best fulfil the conditions for limited rationality
- (3) Budget decisions are highly specialized
- (4) Budget decisions are made within the frame of limitations of various kinds

Microstudies of the budgetary process have not yet produced any exactly defined theory of how the budget results are dependent on the budgetary process.

Bibliography

- Anton, T.J. (1966) *The Politics of State Expenditure in Illinois*. Urbana: University of Illinois Press.
- Bentzel, R. (1952) *Inkomstfördelningen i Sverige*. Stockholm: IUI.
- Bergström, W. (1967) "*Inkomstfördelningen under efterkrigstiden*" i *Välståndsklyftor och standardhöjning*. Öskärhamn: Prisma.
- Borgenhammar, E. (1968) *Makten över sjukhuset*. Uddevalla: SNS.
- Borgenhammar, E. (1979) *Health care budgeting: goals, structure, attitudes*. Stockholm: EFI
- Crecine, J. (1969) *Governmental Problem-Solving: A Computer Simulation Model of Municipal Budgeting*. Chicago: Rand McNally.
- Cyert, R. & March, J. (1963) *A Behavioral Theory of the Firm*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Danziger, J.N. (1978) *Making Budgets. Public Resource Allocation*. London: Sage.
- Dye, T.R. (1966) *Politics, Economics and the Public*. Chicago: Rand McNally.
- Dye, T.R. (1974) *Policy Analysis*. Alabama: University of Alabama Press.
- Economics of Public Finance* (1974), Washington: Brookings.
- Eduards, M. & Tarschys, D. (1975) *Petta*. Stockholm: Liber.
- Elvander, N. (1972) *Svensk skattepolitik 1945-1970*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Fabricant, S. (1952) *The Trend of Government Activity in the United States since 1900*. New York: National Bureau of Economic Research.
- Fenno, R.F. (1966) *The Power of the Purse*. Boston: Little, Brown and Company.
- Gelfgren, J. (1979) "Towards a Theory of the Budgetary System". Umeå: CAS, no 21 (in stencil).
- Hecló, H. & Wildavsky, A. (1975) *The Private Government of Public Money*. London: Macmillan.
- Houghton, R.W. (1971) *Public Finance*. Middlesex: Penguin.
- Jakobsson, U. & Normann, G. (1974) *Inkomstbeskattningen i den ekonomiska politiken*. Uppsala: Almqvist & Wiksell.
- Lane, J-E, & Löfgren, C. (1979) "Political Budgeting: A Framework for an Institutional Account of Swedish

- National Accounts" in *Scandinavian Political Studies*, 1979:2.
- Leftwich, R.H. (1965) *The Price System and Resource Allocation*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Lindblom, C. (1959) "The Science of 'Muddling Through'" in *Public Administration Review*, vol 19.
- Lodin, S.-O. "1970-talets skatteomläggningar - varför så många?" i *Ekonomisk Debatt* 1975:8.
- Manley, J.F. (1970) *The Politics of Finance*. Boston: Little, Brown and Company.
- Margolis, J. & Guitton, H. (1969) *Public Economics*. London: Macmillan.
- Molin, B. & Månsson, L. & Strömberg, L. (1973) *Offentlig förvaltning*.
- Murray, E. (1970) *Budgetteknik*. Stockholm: Norstedts.
- Novick, D. (ed) (1965) *Program Budgeting*. Cambridge: Harvard University Press.
- Novick, D. (ed) (1973) *Current Practice in Program Budgeting*. London: Heinemann.
- Peacock, A.T. & Wiseman, J. (1961) *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*. Princeton: Princeton University Press.
- Polesie, T. (1976) *Ändamålsbudgetering*. Göteborg. *Programbudgetering*, SOU 1967:11-13. *Reformerat budgetsystem* (1973).
- Riker, W.H. & Ordeshook, P.C. (1973) *An Introduction to Positive Political Theory*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Samuelson, P.A. (1954) "The Pure Theory of Public Expenditure" in *Houghton*, op cit, pp 179-183.
- Schick, A. "The Road to PPB: The Stages of Budget Reform" in (1978) *Government budgeting: theory, process, politics*. Oak Park, Ill.: Moore.
- Scitovsky, T. (1951) *Welfare and Competition*. London: University Books.
- Sharkansky, I. (1969) *The Politics of Taxing and Spending*. New York: Bobbs-Merrill.
- Spånt, R. & Selander, P. (1969) *Inkomstfördelningens utveckling i Sverige 1951-66*. Uppsala.
- Thorburn, T. (1969) *Förvaltningsekonomi*. Stockholm: Tiden.
- Wildavsky, A. (1975) *Budgeting: A Comparative Theory of Budgeting Processes*. Boston: Little, Brown.
- Ysander, B.-C. (1969) *Förvaltningsekonomiska problem*. Stockholm: JUS AB.

Publications in the Series of State Budgeting for Higher Education:

- Glenny, L.A., et al. *State budgeting for higher education: Data digest*.
- Bowen, F.M., Ruyle, J.H. & Glenny, L.A. *State budgeting for higher education: Budget processes in the 50 states*.
- Ruyle, J.H. & Glenny, L.A. *State budgeting for higher education: Trends in state revenue appropriations from 1968-1975*.
- Schmidtlein, F.A. & Glenny, L.A. *State budgeting for higher education: The political economy of the process*.
- Purves, R.A. & Glenny, L.A. *State budgeting for higher education: Information systems and technical analyses*.
- Glenny, L.A. *State budgeting for higher education: Inter-agency conflict and consensus*.
- Meisinger, R.J., Jr. *State budgeting for higher education: The uses of formulas*.
- Bowen, F.M. & Glenny, L.A. *State budgeting for higher education: State fiscal stringency and public higher education*.



Blandekonomi och post-weberiansk förvaltningsteori: Administrativa lärdomar av svensk regionalpolitisk forskning

AV BENNY HJERN OCH KJELL LUNDMARK

Introduktion

Få statsvetare har studerat administrationen av svensk regionalpolitik. Vår tes är att detta varit till förfång inte bara för regionalpolitikens formulering och regionernas utveckling utan också för statskunskapens teoriutveckling. Regionalpolitiken och teoriutvecklingen kommer att diskuteras här. Försummelsen av regionalpolitiken är en del av vår oförmåga att greppa blandekonomins administrativa principer över huvud. Vi delar den med flera andra discipliner.

Liksom många andra program genomförs regionalpolitiken av en uppsättning offentliga och privata aktörer. Tjänstemän eller politiskt valda i företag, fackföreningar, kommuner, landsting, länsstyrelser, konsultbyråer, utvecklingsfonder, länsnämnder, ämbetsverk och departement planerar, definierar resurser, genomför och utvärderar regionalpolitiska projekt. Var och en av dessa delar i "organisationssamhället" förfogar över olika viktiga men trots allt väsentliga bitar i det som fogas samman till *regionalpolitiken*.

I högre grad än flera andra policy-områden befinner sig regionalpolitiken i ett korporatistiskt skymningsland, där företag och intresseorganisationer har försett den vita demokratiska tavlan med grå och svarta fläckar. Det är samtidigt ett område där ekonomer finner marknadsekonomin fjättrad i ett nät av statliga, institutionella garn. Kort sagt: inom regionalpolitiken finns mycket att lära; för den som vill se.

Organisationssamhället

En gång frodades offentliga institutioner i ett sparsamt befolkat organisationslandskap. Men det var länge sedan. Med industrialismen, den politiska demokratin och service-staten ökade antalet organisationer kraftigt. Mycket talar för att ökning-

en under en följd av år har varit snabbare än befolkningstillväxten (Berrefjord, 1978; Elvander, 1973). Resultatet är *organisationssamhället*. En samling kopplade organisationer för tillverkning, service, politiskt beslutsfattande och administration.

Organisationssamhället är en följd dels av den industriella utvecklingen, dels av ett demokratiskt ideal. Uttryck som blandekonomi och neokorporatism fångar viktiga aspekter av organisationssamhället. En genomgång av forskningen kring svensk regionalpolitik visar hur svårt gängse rationaliseringar av politisk styrning och kontroll haft att komma till rätta med den komplexitet de antyder. Vill vi lära oss förstå, och vill statsvetare hjälpa andra förstå, hur denna komplexitet skall kunna reduceras på ett fruktbart sätt, då är regionalpolitiken ett lovande forskningsområde. Över huvud har blandekonomins administrativa sida blivit lämnad för teoretisk fåfot.

Varken organisationssamhället eller oförmågan att finna en administrativ teori för regionalpolitik är isolerade svenska fenomen. Men få länder har som Sverige tagit regionalpolitiken så på allvar och knutit så starka förhoppningar till dess arbetsskapande effekter. Det ställer den svenska statskunskapen i ofördelaktig dager. Vi var där, men vi försummade den teoretiska rationaliseringen eller överlät den på andra.

Regionalpolitik är att med statliga, kommunala och privata resurser skapa stadigvarande och acceptabla jobb vid rätt tidpunkt inom rätt geografiskt område. Även om ett stort antal människor är indragna i varje enskilt projekt har regionalpolitiken endast skenbart med marknadskrafter att göra. Den är en i högsta grad administrerad företeelse. Många kommunalpolitiker har stupat på kuppen. Flera har vunnit val på ihärdigt arbete. Några har haft hjälp av genomtänkta "apparater".

Vilka modeller har vi för att beskriva, analysera och skilja bra och mindre bra lösningar från varandra?

Observationer kring regionalpolitik

Den regionalpolitiska verksamheten under de senaste årtiondena har inte avsatt spår i form av en regionalpolitisk "organisation" jämförbar med vad som funnits vara nödvändigt för andra statliga insatser. Ett regionalpolitiskt verk – Statens verk för regional utveckling (SVERU) – har ännu inte etablerats. Lyckligtvis kunde man tillägga. Offentliga organisationsplaner är fortfarande skeva i riktning mot att "samla allt som hör till 'X' (bostäder, skola, socialvård) under en hatt". Till ett SVERU skulle behöva föras samman en mycket stor del av all organiserad samhällslig verksamhet.

Avsaknaden av ett SVERU behöver inte innebära att regionalpolitiken står utan organisation. Det kan innebära att den har en organisation som avviker från den traditionella, hierarkiska och strikt offentligt-rättsligt avgränsade. En organisation för vilken analytiska distinktioner som statligt-kommunalt och offentligt-privat försämrar snarare än underlättar sikten. Det skulle överensstämma med vad som funnits vara fallet i studier av hur andra politiska program genomförs. (Altenstetter och Björkman, 1978; Friend et al., 1976; Hjern och Porter, 1979b; Metcalf, 1975; Scharpf et al., 1976; Thoenig och Friedberg, 1976; Welsh, 1977; för att ge några exempel).

Närmar man sig regionalpolitiken intervjuvägen, för att nysta upp hur enskilda regionalpolitiska projekt "görs", kan den till en början verka väl oorganiserad. *Målsättningen* är tämligen rättfram i de flesta fall. Det gäller att skaffa acceptabla jobb till regionen eller kommunen. *Medlen* går att lista under rubriker som indelning i stödområden, utbildningsstöd, lokaliseringssån, offertprincipen, glesbygdsstöd, decentralisering av statsförvaltningen osv (SOU 1978:62 ger en detaljerad översikt över *statliga* åtgärder). Men det är svårare att fastställa vem som ingår i "organisationen" och hur statliga program och andra resurser kombineras i enskilda projekt. (Vad som följer är ytterligare behandlat i Hjern & Lundmark, 1979).

I ackvisitionen och planeringen av projekt deltar privatpersoner och representanter för bl a kommuner, regionala utvecklingsfonder, länsstyrelser, företag och konsultbyråer. Mobiliseringen av ekonomiska resurser för projekten följer i regel "fler-fickors-principen" (Porter, 1976). Fonder

från flera offentliga och privata källor kombineras. När investeringarna i ett projekt genomförs står det privata "företaget" i förgrunden, men kommuner och regionala utvecklingsfonder hjälper inte sällan till med att skaffa fram rådgivare. I kontrollen och utvärderingen av projekt är länsarbetsnämnder, fackföreningar, banker och revisorer inkopplade.

Få av de uppräknade organisationerna har regionalpolitik som sin specialitet. Flertalet är bara tangerade, även om enskilda medlemmar är fullt ut engagerade. Ingen enstaka person eller organisation kan styra det hela för sina syften.

Kan det bli regionalpolitik av detta? Det händer. Kan vi lita på *Sysselsättningsutredningen* (SOU 1978:46), så sker det riktigt ofta. Kanske inte beroende på det statliga stödet i den utsträckning som ERU och andra vill få oss att tro; men det händer (jfr. Gullberg, 1979 för en kritik). Statsbidrag är viktiga finansiella incitament i sammanhanget. Sådana måste administreras (jfr Hjern, 1976). Ofta kombineras de med varandra och med fonder från kommunala och privata källor, vilket inte heller sker genom osynliga händer. Det bör således finnas en administrativ rational i det som ser ut som en komplex, blandekonomisk härva. Går det att nysta upp den? Låt oss först se hur den hittills har nystats upp.

Teorier om svensk regionalpolitik

Genom implementationsstrukturer av det slag som just beskrivits kommer inte bara svensk regionalpolitik till stånd. De uppträder lite varstans i blandekonomierna (Hernes, 1978; Hanf, Hjern och Porter, 1978). Reste de inte frågor om styrning och politiskt ansvar, vore deras förekomst enbart av akademiskt intresse. Hur har de rationaliserats för koordinering och kontroll?

Blandekonomin erbjuder en komplex koordinerings- och kontrollproblematik. Hernes (1978) har urskiljt tre modeller som använts oberoende av varandra: Perfekt marknad, perfekt demokrati och perfekt byråkrati (i Weberiansk mening).¹

Han urskiljer några av deras gemensamma drag – t ex perfekt information om alternativ och analys i termer av par av aktörer som konsument-producent, väljare-vald och auktoritet-byråkrat. Hernes exemplifierar också hur dessa modeller använts för att förklara hur avsteg från en modell beror på en av de andras goda eller dåliga inflytande.

Vi utgår från Hernes' schema och övertar hans marknadsmodell för den fortsatta framställningen. De två modellerna perfekt demokrati och perfekt byråkrati kopplar vi till en modell kallad *liberal hierarki*. Kopplingen bygger på Kaufmans (1956) "klassiska" artikel om de tre återkommande diskussionspunkterna i post-weberiansk (och post-wilsoniansk) offentlig förvaltning. Med liberal hierarki avses modellen av den demokratiskt ansvariga starka exekutivmakten kopplad med en underställd, neutral och kompetent byråkrati.

Marknad och liberal hierarki är två modeller som rationaliseringar av regionalpolitisk styrning skulle kunna använda sig av. Pär-Erik Back (1979) visar i en historisk överblick hur föga element av den senare modellen funnit vägen in i regionalpolitiska analyser.

Föregångaren till regionalpolitiken, lokaliseringpolitiken, var en fusion mellan ekonomisk allokeringsteori och geografisk centralitetsteori (se Elander, 1978 för en detaljerad genomgång. I extremform har denna grunduppfattning presenterats av Bentzel, 1972). "Grundstenarna i (lokaliseringsteorin) är föreställningen om den rationellt handlande, nyttomaximerande individen och det vinstmaximerande företaget i en värld, där konkurrensen är perfekt så när som på vissa "externa effekter" som sällan preciseras och som i alla händelser raskt negligeras" (Back, 1979:3).

Nästa fas i den svenska regionalpolitikens teoriutveckling byggde på en vidareförädling av den geografiska centralitetsteorin. En generation kulturgeografer hjälpte till att formulera den slagkraftiga centralorts- och omlandsteorin som utgjorde grunden för den kommunala indelningsreformerna under 1950- och 1960-talen. En generation statsvetare gjorde sina första forskar-lärospån genom att undersöka de politiska *konsekvenserna* av reformernas genomförande.

Fundamentet för regionalpolitiken var under den andra fasen fortfarande ekonomistiskt. Förnyelsen av den administrativa indelningen var ett led i att optimera folkhushållets ekonomi i takt med de krav den ekonomiska utvecklingen ställde, "och såtillvida gavs ju ändå ett visst om än begränsat erkännande av de administrativa egenskapernas vikt". (Back, 1979:6). Rationaliseringen av regionalpolitiken besvärades fortfarande inte av någon "politiskt-administrativ" komplexitet.

Med introduktionen av ERU's "trepartsspel" under senare hälften av 1960-talet vann element av den liberala hierarkimodellen insteg i den regionalpolitiska teori-diskussionen. De tidigare företags-inriktade föreställningarna kompletterades

med tanken på att hushåll och offentlig sektor också har inflytande på den regionala utvecklingen. Längre än till abstrakta hänvisningar till den offentliga sektorn och till beskrivningar av formella organisationsplaner för statliga verk har det inte räckt. En "svart box" – "offentliga sektorn – har fogats till en annan "svart box" – företaget – som kopplats till beslutsfattaren "hushållet".

Aristoteles var en av de första att klargöra hur skilda institutionella arrangemang bygger på olika legitimitetsgrunder och ställer olika koordineringsproblem. Adam Smith, Karl Marx och Max Weber har alla givit variationer på samma tema. Rationaliseringar i termer av marknader bygger på mycket restriktiva, eller utopiska, kriterier för vad som är institutionellt legitima former av koordinering. Det samma gäller den liberala hierarkirationaliseringen av koordinering i politiska demokratier.

Är regionalpolitiken representativ, så existerar det i blandekonomin administrativa arrangemang, som är svåra att legitimera i termer av marknads- eller liberala hierarki-modeller. Detta vore ointressant, om det gick att bortse från möjligheten att regionalpolitiken (eller motsvarande) måste ses över och ges en annan inriktning tid efter annan.

Koordinering bör bygga på legitima rationaliseringar av institutionella arrangemang av offentlig policy. Utopiska ideal tillhandahåller inte en fast punkt för reformförslag. Praxis kan göra det, men då måste de olika former den kan anta först beskrivas. "Ett genomgående drag för flertalet studier som företagits i syfte att utvärdera den förda regionalpolitiken i olika länder har sålunda varit att företagen betraktats som "black boxes". Därmed menar vi att den reella beslutssituationen ej närmare berörs eller analyseras utan studien företas utifrån renodlat ekonomiska kriterier" (Fredriksson & Lindmark, 1978:14). Om "företagen" i föregående citat byttes ut mot "kommunerna", "utvecklingsföretagen", "länsstyrelserna", etc. kunde invändningarna inte bli större. Den reella beslutssituationen är inte bättre beskriven för dem än för företagen i regionalpolitiken.

I blandekonomin finns inte några "byråkratiska" sätt att föra ut regionalpolitiken i levande livet. I organisationsområdet hör statsregleringar, arbetsgivarföreningar, fackföreningar och företag i oligopol- eller monopolställning till ordningen. De "administrerar" marknader. På detta politiska avsnitt har marknaden förlorats som exklusiv ekonomisk analysenhet. Ekonomiska utvärderingar av regionalpolitik har därigenom mist en grundförutsättning för sin regleringsteori.

I blandekonomin finns inte heller några "okorporativistiska" sätt att göra regionalpolitik. Liberala hierarkiska modeller kretsar kring analysenheten 'den offentliga förvaltningen' (för en definition, se Molin, Månsson & Strömberg, 1979). Organisationssamhället har delvis förstört också denna analysenhet och därigenom en grund i den offentligt-rättsliga regleringsteorin.

Organisationssamhället har farit illa fram med de analysenheter vilka ekonomisk och politisk analys traditionellt använt för att rationalisera styrning och kontroll av politiska program. Frågan om vilken typ av teori som bör läggas till grund för utvärderingen av svensk regionalpolitik kan därför inte enbart ges det rättrogna svaret: nu är det dags att ta hänsyn till de politiskt-administrativa villkoren för regionalpolitiken. Modeller för att beskriva och analysera regionalpolitiken måste gå utöver modeller av såväl marknader som liberala hierarkier. De måste vara mer känsliga för faktiska institutionella förhållanden än vad marknadsanalysen är, och de bör bygga på mer komplexa institutionella antaganden än vad den liberala hierarki-modellen gör. Det viktigaste skälet för detta är praktiskt. Det gäller att få en bättre överensstämmelse mellan analysmodell och praxis för att om möjligt öka inslaget av politisk ansvarighet och kontroll.

Komplexitet och hierarki

Regionalpolitiken görs av medlemmar från en samling offentliga och privata organisationer med lokal, regional och (inter)nationell förankring. Chefen för ett företag med världsmarknad kan sitta i den regionalpolitiska "organisationen" tillsammans med kommunalrådet för den norrländska inlandskommuner och ha chefen för AMS' distriktskontor vid sin sida. Flera andra kombinationer är inte bara möjliga utan vanliga. Exakt vem som kan sitta i "organisationen" är svårt att definiera på förhand, även om det för en given region är möjligt att urskilja en samling organisationer som är mer sannolika än andra.

I politiskt-administrativ analys av liknande implementationsstrukturer har deras komplexitet och deltagarnas till synes icke-hierarkiska administrativa beteende lett till försök att rationalisera dem med marknadsmodeller (jfr Bish, 1978; Ostrom, 1973; Miller, 1977). Det öppnar dörren vidöppen för egenintressets intåg i administrativ teori, och det bör finnas med där. Men rationella personer följer inte bara sina preferenser utan gör också vad andra anser att de bör göra. De im-

plementationsstrukturer vi talar om är organiserade kring politiska program. Marknader är det inte. Skillnaden är väsentlig, därför att den tvingar oss att försöka precisera en icke hierarkisk teori av administration utan att ens i heuristiskt syfte kunna falla tillbaka på marknadsmodellen.

På senare år har evalueringsstudier av politiska program i ökad utsträckning börjat använda sig av insikter från organisationsteorin. Men de tenderar till ett synsätt där organisationsvariabler "är rent instrumentella variabler som kan specificeras fritt av någon ideal beslutsfattare" (Scharpf, 1977:347). Detta bygger inte precis på organisationsanalysens senaste landvinningar.

Den hierarkiska analysmodellen har alltmer visat sig bygga på lösan sand. Inte så mycket beroende på att hierarkiska relationer mellan personer inte existerar utan mer beroende på att de inte går att definiera *a priori* genom att hänvisa till formella organisationskartor. Det har visat sig finnas ringa överensstämmelse mellan formellt underordnades och formellt överordnades perception av hierarkiska relationer (Jfr Bachrach och Aiken, 1976 och 1977; Baum, Sorensen och Place, 1969; Bowers, 1964; Patchen, 1968 och 1974). Resultaten tyder på att hierarki bör uppfattas som en kognitiv variabel. Att utgå från en formell definition av en överordnad beslutsfattare är därför inte helt oproblematiskt för policy-forskningen. Särskilt inte, vilket är fallet för regionalpolitiken, när många olika formella hierarkier ligger i potten.

Föreställningen om objektiva hierarkier är seglivad i evalueringsstudier av politiska program. Den fyller en viktig metodologisk funktion. Rätt använd antas den reducera komplexitet. Komplexa skeenden delas upp i hanterliga bitar som förbinds i en given ordning och hängs på en organisationsstruktur (jfr Weber, 1968:223 ff; Simon, 1947:56-60). De överordnade målen sätts av organisationstoppen, som också ansvarar för att rätt bit hängs på rätt ställe i strukturen och kontrollerar vad som senare händer. Tänkesättet är djupt rotat i den liberala hierarki-modellen.

För konsumenterna av modellen måste program-områden som regionalpolitiken vara en mara. Ingen är till synes i en position att kontrollera det hela. Uppdelade uppgifter bakas samman igen på olika sätt av lokala och regionala förmågor. Uppföljningen och koordineringen är svår beroende på mångfalden av medverkande organisationer. (Jfr NordREFO 1978:2 133 ff.)

Vår tes är att hierarki-modellen inte längre hjälper oss att reducera komplexitet i program av regionalpolitiskt snitt. Den är heller inte en nöd-

vändig metodologisk utgångspunkt. Senare års system-teoretiska forskning reser frågan om inte hierarki-modellen ökar snarare än minskar komplexiteten i rationaliseringar av komplexa skeenden (Jfr Churchman, 1977; Foerster, 1977; Sahal, 1977). En antydning om att så är fallet kan vara att forskare börjar ställa krav på hur politiska program skall formuleras för att passa den "ursprungliga" liberala hierarkiska modellen.

Genom Simon (1965) har hierarki och komplexitet kopplats samman i administrativ forskning. Simon beskriver system-komplexitet i termer av hierarkisk ordnade sub-system. Han frammanar bilden av hur komplexa system framgår ur enkla om det finns stabila övergångsformer. Verkligt komplexa system kommer, enligt Simon, alltid att vara hierarkiskt arrangerade, därför att sådana system är möjliga att dela upp i mindre, nästan oberoende av varandra fungerande enheter.

Sahal (1979) har nyligen demonstrerat att kopplingen mellan hierarki och komplexa systems förmåga att överleva är förhastad. Den nödvändiga graden av autonomi för subsystemen (decomposability) i ett komplex kan komma till stånd på annat sätt än genom hierarkier. "The role of (the) decomposability property of a system may well be incidental to its capability of selforganization. Hierarchical decomposition is not essential for a system to be self-organizing. Hierarchical organizations are not inherent in nature. *They are figments of our methodological framework* (Sahal, 1979:139), (vår understrykning).

Att närma sig komplexa implementationsstrukturer med hierarkiska glasögon på näsan behöver alltså inte leda till att man förstår dem bättre. Det kan få dem att verka förunderligt komplicerade. De behöver inte formas genom hierarkiska relationer, och bör alltså inte rationaliseras som om de gjorde det.

Insikten att komplexitet kan reduceras, inte bara genom att postulera en hierarki, utan också genom att förutsätta en process av själv-organisation, får två konsekvenser för att förstå hur program av typ regionalpolitik görs. För det första är det lika sannolikt att medlemmarna i den regionalpolitiska "organisationen" väljer ut sig själva som att de plockats in av "någon". För det andra bör "organisationen" inte enbart fastställas "objektivt" genom studium av formella program eller organisationskartor. Annorlunda uttryckt: "the nature of self-organization consists of a self-referential process. . . A self-organizing system, that is to say, is first and foremost, a problem-posing system, not merely a problem-solving sys-

tem" (Sahal, 1979:140).

Översatt till regionalpolitik har detta följande innebörd. Även om det i en given region är möjligt att från ett program utskilja en samling organisationer som med större sannolikhet än andra kan komma att finnas med i det regionalpolitiska spelet, är det svårt att på förhand definiera vilka som kommer att ingå i "organisationen" och med vilken funktion. Vilka personer som dras ur en regional pool av organisationer beror av flera faktorer förutom de formellt och objektivt definierade (jfr Hjern & Porter, 1979:28 ff.).

För att avgränsa de blandekonomiska administrativa strukturer, som för ut regionalpolitiken i regionerna, måste vi finna en metod att definiera de strategiskt viktiga deltagarna utan att tillgripa tricket med en på förhand given hierarki eller normativ föreställning om vem som styr vem. Risker är annars stor att policy-analysen faller redan på valet av analysenhet.

En ny analysenhet: Implementationsstruktur

Det är förvaltnings- och organisationsteorins lott att försöka vaska fram guldkornen bland principerna för redan existerande administrativa arrangemang. Skattsystem befinner sig alltid på efterkälken då det gäller anpassningen till "verkligheten".² På motsvarande sätt befinner sig förvaltningsteorin alltid några steg efter praktiken. H. Seidman har formulerat denna insikt så: "Organisationsteorin föregriper normalt inte utan följer organisatoriska innovationer. När dess teoretiska rationalisering har utvecklats, har institutionen ifråga vanligen uppnått full mognad och ombildningen är igång" (Seidman, 1970:256). Surt så praktikern om förvaltningsteorin³, vilket inte behöver innebära att han har rätt men väl kan betyda att förvaltningsforskningen vaskar guld med såll och inte med panna. För regionalpolitiken är analysenheten offentlig förvaltning ett såll. Detsamma gäller analysenheten marknad. Vad finns att sätta i deras ställe?

Den administrativa analysenheten för regionalpolitiken är inte *en* organisation utan en samling personer med olika organisationstillhörighet – en *implementationsstruktur*. Detta innebär en grundläggande relativism i sammansättningen av "organisationen" och det sätt som den är strukturerad på. En relativism som inte utan vidare kan fångas med de metoder som förknippas med den liberala hierarki-modellen.⁴

Dev Sahal's budskap är att implementationsstrukturer måste rullas upp inifrån. De måste identifieras av deltagarna själva. Men för att göra dem

tillgängliga för systematisk administrativ analys har vi funnit det nödvändigt att styra identifieringen mot fyra grundläggande administrativa processer: planering, identifiering av resurser, genomförande och utvärdering av regionalpolitiska program.

Implementationsstrukturer är inte organisationer. De är analysenheter som delvis identifieras av deltagarna själva. Först när den administrativa analysenheten på detta sätt har etablerats kan de vanliga kriterierna för målinriktat beteende i organisationer appliceras; dvs hur planeras, identifieras resurser, genomförs och utvärderas regionalpolitiska program i skilda implementationsstrukturer? Finns det implementationsstrukturer som gör det bättre än andra? Vad kan vi lära av dem? Denna nya inriktning för analys av offentlig politik är ett sätt att vaska fram administrativa principer på ett praxis-följsamt sätt. Finns det några andra sätt? (Jfr diskussionen i Turner, 1977).

Om att kartlägga implementationsstrukturer

Metoder att identifiera och beskriva implementationsstrukturer kan variera beroende på forskarens syfte med en undersökning. Den metod vi förespråkar har utformats för att göra dem tillgängliga för administrativ analys av koordinering och kontroll i blandekonomier. Den har utarbetats och använts på arbetsmarknadspolitiska program i Sverige och Västtyskland (Hanf, Hjern & Porter, 1978; Hjern, 1978; Hjern & Lundmark, 1979; Hjern & Porter, 1979b).

Vi har funnit att de som gör arbetsmarknadspolitiska program, öppet eller underförstått, använder olika kriterier för att välja samarbetspartners. Kärnan i vårt angreppssätt består i att identifiera dessa implementationsstrukturer såsom de uppfattats av deltagarna. Operationellt sker detta genom löst strukturerade intervjuer. Denna metod är mer effektiv för ändamålet än en survey med fasta frågor. En survey av sistnämnda slag förutsätter att undersökningspopulationen är given och att en gemensam referensram existerar för intervjupersonerna. Detta motsvarar inte situationen vid regionalpolitiska program.

Vad deltagarna har gemensamt i en implementationsstruktur är ofta inte mer än att de ingår. De kan dela vissa attityder, professionella värderingar eller målsättningar. Men det finns i implementationsstrukturer, till skillnad från i organisationer, inte något som förutsätter gemenskap av detta slag. Motiven för varför deltagarna ingår är heller inte av primärt intresse i sammanhanget.

De kan vara mycket skiftande (jfr. Hjern & Porter, 1979a: 28-34). Vi är intresserade av vad deltagarna gör, när de ingår, och inte i första hand varför de ingår i implementationsstrukturer. Som Simon (1964: 18-19) visat behöver dessa två frågeställningar inte angripas samtidigt.

Det angreppssätt som utnyttjas vilar på senare tids nätsverksanalys i "community elite"-studier (Laumann & Pappi, 1976; Marsden & Laumann, 1978). Urvalet av intervju-personer startar från någon i en organisation som ingår i en lokal "pool av organisationer". Implementationsstrukturer identifieras genom att följa upp och intervjua de personer som nämnts vid en första intervju. Under intervjuer med de först "utnämnda" kontrolleras de svar som erhöles vid den ursprungliga intervjun. Det gäller frågor vilka relationer som finns i samband med planering, identifiering av resurser, genomföring och utvärdering av ett program. Hade relationerna det innehåll, och den vikt och omfattning som först angivits? Med detta "snöbolls-förfarande" rullas sedan ytterligare utnämningar upp och kontrolleras.

Snöbollsintervjuandet används för att definiera deltagare i implementationsstrukturer med referens enbart till ett program och en lokal pool av organisationer åt gången. Intervjuerna är strukturerade så att nätverken av personer resulterar i fyra olika aspekter av ett program – planering, identifiering av resurser, genomföring och utvärdering (ett liknande schema har föreslagits av Gowler & Legge, 1978:202-4). Tekniken ger fyra implementationsstrukturer per program med delvis olika och delvis överensstämmande deltagare inom var och en. Fastän startpunkten för intervjutekniken är lokal behöver implementationsstrukturerna inte vara begränsade till den nivån. Vi har observerat nätverk som innehåller deltagare på lokal, regional och nationell beslutsnivå. Sammansättningen är avhängig intervjupersonernas "utnämningar". Implementationsstrukturerna ges först en ingående beskrivning. I den följande administrativa analysen används de som analysenheter.

Analysen med hjälp av implementationsstrukturer bygger på föreställning om politiska programs administration som kan sammanfattas med akronymen PIPIS. En analys av målsättningen i ett politiskt program ger en föreställning om programmets administrativa *imperativ*. Detta imperativ ger en hjälp vid definitionen av en potentiell pool av organisationer för programmet ifråga. Uppställningen av själva poolen kan ske med objektiva traditionella kriterier och följer mönstret för

policy analys i den mån den över huvud ger utrymme för organisatoriska fenomen. Vilka organisationer som slutligen kommer att vara representerade i ett programs *implementationsstruktur* kontrolleras inte enbart formellt av "de ansvariga" uppifrån, utan avgörs även av förvaltningspraxis. I en forskningsdesign enligt PIPIS görs sammansättningen därför delvis avhängig deltagarnas egna utsagor. Sammansättningen kommer alltid delvis att överensstämma med vilka som borde finnas med, men den betraktas som en empiriskt öppen fråga och härleds inte ur antaganden om vad som enligt liberal hierarkisk teori bör vara fallet. Om teorin inte längre kan greppa hur offentlig politik förs ut i levande livet är ett annat angreppssätt nödvändigt. Inte minst om man är intresserad av att nysta upp de blandekonomiska knutar som försvårar kontroll och koordinering i liberala, hierarkiska former. Till exempel inom regionalpolitiken existerar de oberoende av om de är förenliga med den liberala hierarki-modellen eller ej. För att beskriva och utvärdera dem, samt göra dem möjliga att nysta upp, är det nödvändigt men inte tillräckligt att falla tillbaka på ett angreppssätt som går utöver den liberala hierarki-modellen.

Blandekonomiska implementationsstrukturer: En forskningsinriktning

Vår första tes i denna artikel är att statskunskapens försummelse av regionalpolitikens administration är en del av dess (och andra discipliners) oförmåga att göra reda för blandekonomisk administration över huvud. Regionalpolitiken har använts som exempel för att redovisa en inriktning som policyanalys kan ta för att ångripa den administrativa sidan av tunga politiska avsnitt som arbetsmarknadspolitik, industri- och näringspolitik. Dessa kommer att behöva administreras så länge blandekonomin består.

Statsvetare har registrerat och analyserat organisationssamhällets framväxt. Dess betydelse för den offentliga politikens formulering har rationaliserats teoretiskt och accepterats med hänvisning till intressepluralismen i ett demokratiskt samhälle. Organisationssamhället är delvis en följd av ett demokratiskt ideal. Demokrati och pluralism går bra tillsammans. Genom den liberala hierarki-modellen har demokrati gjorts till en förutsättning för offentlig förvaltningsteori. Men i den senare ges göra plats för pluralism. Den organisationsmångfald som på det politiska systemets input-

sida kallas pluralism ges inte sällan namnet korporatism på dess output-sida.

Vår andra tes är att organisationssamhället farit illa fram med offentlig förvaltning som analysenhet i administrativa studier. Flertalet tunga politiska avsnitt omsätts i administrativa arrangemang i vilka ett stort antal privata och offentliga organisationer ingår eller tangeras. På gott (pluralism) och ont (korporatism) är det detta som kännetecknar politik och förvaltningspraxis i en blandekonomi av svensk typ. Så länge den består får statsvetare inte tillbaka sin ursprungliga analysenhet. Detta ställer krav på inriktningen av post-weberiansk förvaltningsteori. I den mån som den är policy-inriktad, dvs leker med utsagor om koordination och kontroll av offentlig politik, lär den inte komma undan att ställa ett organisations-teoretiskt perspektiv, som inkluderar flera, till den offentliga förvaltningen ej nödvändigtvis hierarkiskt kopplade, privata organisationer.

Vår tredje tes är att den liberala hierarki-modellens användning överdrivs i förvaltningsinriktad policy-analys. Inte nödvändigtvis beroende på att förvaltningsforskare vill att världen skall styras av offentliga organisationers toppar, utan snarare därför att den tillhandahåller en etablerad och lättvindig metod att reducera komplexa strukturer. Blandekonomins administrativa strukturer är komplexa, inte minst beroende på organisationsmångfalden. Hierarkiska relationer existerar också i organisationssamhället. Men de finns inte överallt.

Hierarki är delvis ett foster av ett metodologiskt synsätt. Synsättet överensstämmer med ett ideal i offentlig förvaltningsteori – den nationella politikens primat. Används det lättvindigt, förebygger det en relevant beskrivning och därmed reformering av blandekonomisk administration i riktning mot det primat som eftersträvas. Paradoxalt nog har hierarkiska rationaliseringar av offentlig politik allt mindre omedelbar relevans ju flera organisationer (formellt definierade) som ryms på ett politiskt avsnitt.

Vår fjärde tes i denna artikel är att blandekonomisk administration måste angripas med analysenheter och metoder som går utöver den liberala hierarki-modellens. De olika stegen sammanfattade i akronymen PIPIS (program, imperativ, pool av organisationer, implementationsstruktur) representerar ett sådant angreppssätt.

PIPIS är ett sätt att göra blandekonomiska strukturer tillgängliga för administrativ analys av koordinering och kontroll med ett minimum av "svarta boxar"; dvs. så nära förvaltningspraxis

som nödvändigt för en policy-relevant analys. Förvaltningsforskare tenderar ibland att använda extensiva och kostsamma angreppssätt för att säkerställa sina resultat (elitintervjuer, deltagande observation, representativa surveys, sociometrisk analys av kommunikationsmönster eller stora kvantitativa data-set). PIPIS grundar sig på synsättet att administrativa studier kanske bör använda sig av mindre krävande och mer lättförståeliga metoder. Målsättningen är att metoden skall vara enkel och ge replicerbara resultat samt ge en praxisnära förmedling av blandekonomiska implementationsstrukturer.

För den som har visioner eller teoretiska ambitioner kan målsättningen för PIPIS i förstone tyckas vara väl pragmatisk. Han eller hon bör då fundera över innebörden av följande arabiska ord-språk: "Hundarna skäller, karavanen drar förbi". Förvaltningspraxis har dragit vidare och förbi ofta nyttjade modeller i policy analys. Pragmatism är i det läget ett första steg mot förbättrad teoribildning.

Post-weberiansk förvaltningsforskning står inför viktiga praktiska problem. Med PIPIS vill vi bidra till att angripa ett av dem. Det gäller att "väga, mäta och klassificera" de blandekonomiska stenar som tynger ner gängse rationaliseringar av hur offentlig politik förs ut i levande livet. Detta är första steget på väg mot att formulera en administrativ teori för blandekonomiskt bruk. Regionalpolitiken är bara ett av de policy-områden som är svåra att göra reda för i liberala hierarkitermer. Vi eftersträvar en programmatisk utveckling av ett forskningsområde med inriktning på villkoren för koordinering och kontroll av blandekonomiska implementationsstrukturer.

Noter

- ¹ Dahl & Lindblom (1976) presenterar fyra grundläggande modeller, vilka den senare, Lindblom (1977), reducerar till två: auktoritet och marknad. Scharpf (1978) använder en kategorisering i liknande Hernes'. I olika utsträckning använder sig dessa författare av "trade-off"-tricket från ekonomisk analys. "Om policy styrs genom marknader, då..." Detta ger ibland intryck av att "någon" i praktiken kan väja eller tillskapa endera av idealtyperna. Vi inordnar ett sådant antagande under de "heroiska".
- ² Detta gäller inte enbart i Sverige, vilket debatten här kan ge anledning att tro. Hood (1976) använder det engelska exemplet för att åskådliggöra tesen.
- ³ Den "nya högerns" ekonomer, ingen nämnd och ingen glömd, tycks utgå ifrån att ombildningen för närvarande går från blandekonomi mot ett pånyttfött "laissez-faire"-system. R.L. Meek räknar upp argu-

ment mot denna tes (Meek, 1977:176-188). Hans slutsats är: "The combined effect of all these developments, taking the East and the West together, is that men are now becoming obliged to solve deliberately and consciously a large number of quite crucial problems of economic choice which in former days were either relatively insignificant or which the (economic) machine automatically solves for them".

- ⁴ Inom ekonomin står analysen av oligopolistiska marknaden inför liknande problem. Johansson (1978) förklarar en ansats "whereby the analyzing economist uses the same analytical method to predict market outcomes as the competing firms are assumed to use". Tillvägagångssättet "illustrates the basic relativism of an oligopoly model. From amongst all interdependent economic agents, the model-builder must decide upon those who are to be modelled as strategically interlinked in a oligopoly game and those who should be excluded from the set of conscious decisionmakers in the oligopoly" (ibid.: 186 ff.) Låt oss enbart tillägga, att detta problem, om ej begränsat till endast "ekonomiska aktörer", är detsamma som vi ställs inför när det gäller regionalpolitikens implementationsstrukturer.

Referenser

- Altenstetter, C. and Bjorkman, J.W. 1978. *Federal-State Health Policies and Impacts: The Politics of Implementation*, Washington, D.C.: University Press of America
- Bachrach, S. and Aiken, M. 1976. "Structural and Process Constraints on Influence in Organizations: A Level specific analysis". *Administrative Science Quarterly*, 21:623-642.
- Bachrach, S. and Aiken, M. 1977. "A status group analysis of the organizational authority structure". Cornell University working paper.
- Back, P-E. 1979 "Regionalpolitik och beslutsnivå". Kommer i *Politik 1979:2*. Statsvetenskapliga föreningens i Umeå skriftserie.
- Baum, B. Sorensen, P. Jr. and Place, W. 1969. "Patterns of perception of organizational control". *Sociological Quarterly*, 10:335-240.
- Bentzel, Ragnar. 1972. "Den regionala politikens mål och medel", *Regioner att leva i ERU*. Allmänna förlaget.
- Berrefjord, O. 1978. "Fra embetsmannsstat til embetsmannsstat?" I G. Hernes, (ed) *Forhandlingsøkonomi og blandningsadministrasjon*. Universitetsforlaget.
- Bish, R.L. 1978. "Intergovernmental Relations in the United States: Some Concepts and Implications from a Public Choice Perspective". I K. Hanf and F.W. Scharpf (red). *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*. ISAGE: London.
- Bowers, D. 1964. "Organizational Control in an Insurance Company", *Sociometry* 27:230-244.
- Churchman, C.W. 1977. "A Philosophy for Complexity". I Linstone, H.A. and Simmonds, W.H.C. (red), *Futures Research*. Addison-Wesley Publishing Company: Advanced Book Program Reading, Massachusetts.
- Dahl, R. and Lindblom, C.E. 1976. *Politics, Economics and Welfare*. Chicago: University of Chicago Press.
- Elander, Ingemar 1978. *Det nödvändiga och det önskvärda*. Arkiv avhandlingsserie 6. Stockholm.

- Elvander, N. et al. 1973. *Näringslivets 900 organisationer*. Malmö: Näringsliv och Samhälle.
- Foerster, Heinz von. 1977. "The Curious Behavior of Complex Systems: Lessons from Biology, i Linstone, Harold A. and Simmons, W.h. Clive (red.) *Futures Research*. Addison-Wesley Publishing Company.
- Fredriksson, Carl and Lindmark, Leif. 1978. *Företagen och regionalpolitiken*. NordREFO, Stockholm 1978.
- Friend, J.K. et al. 1974. *Public Planning: The Inter-Corporate Dimension*. Tavistock Publications Ltd, London.
- Gowler, D. and Legge, K. 1978. The Evaluation of Planned Organizational Change; the Necessary Art of the Possible *Journal of Enterprise Management*. Vol 1: 201-213.
- Gullberg, Anders. 1979. "Planeringsforskarnas dilemma och några tendenser i den internationella diskussionen". Kommer i *Plan*.
- Hanf, K, Hjern, B. and Porter, D. 1978. "Implementation of Manpower Training: Local Administrative Networks in the FRG and Sweden" in K. Hanf and F. W. Scharpf (eds), *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*. SAGE: London
- Hernes, Gudmund. 1978. *Forhandlingsøkonomi og blandingadministrasjon*. Universitetsforlaget Bergen-Oslo-Tromsø, 1978.
- Hjern, Benny. 1976. *Statsbidrag som styrmetod*. Göteborg.
- Hjern, Benny. 1978. Implementation and network analysis. Diskussion paper 78-31, International Institute of Management-Wissenschaftszentrum Berlin.
- Hjern, B. and Lundmark, K. 1979. "Administrative Research on Job Creation in Mixed Economics: A Swedish Case". Paper prepared for delivery in the ECPR-Workshop "Politics and Administration of Active Manpower Policy" in Brussels, April 17-21, 1979.
- Hjern, B. and Porter, D. 1979a. "Implementation Structure: A New Unit of Administrative Analysis", Paper prepared for presentation at the 1979 meetings of the American Political Science Association, September 2, 1979, Washington, D.C.
- Hjern, B. and Porter, D. 1979b. *Implementing Anti-Stagflation Programs*. Bok-manuskript.
- Hood, C. 1976. *The Limits of Administration*. John Wiley & Sons.
- Johansson, Börje 1978. *Contributions to sequential analysis of oligopolistic competition*. Gothenburg University, Institute of Economics
- Kaufman, H. 1956. "Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration". *American Political Science Review*, 50: 1057-1073.
- Laumann, E.O and Pappi, F.U. 1976. *Networks of Collective Action*. New York: Academic Press, 1976.
- Lindblom, C.E. 1977. *Politics and markets*. New York: Basic Books.
- Marsden, P.V. and Laumann, E.O. 1977. "Collective Action in a Community Elite: Exchange, Influence Resources and Issue Resolution" i R.J. Liebster & Imershien (red.) *Power, Paradigms and Community Research*. London: ISA/SAGE.
- Meek, R.L. 1977 *Smith, Marx & After*. Chapman and Hall: London.
- Metcalf, J.L. and McQuillon, W.F. 1975. "Managing Turbulences", i P. Nystrom and W.H. Starbuck (red.), *Prescriptive Models of Organization*. V. North Holland/The Institute of Management Sciences Studies in Management Studies, Amsterdam, The Netherlands.
- Metcalf, J.L. 1978. "Policy Making in Turbulent Environments" i K. Hanf and F.W. Scharpf (red.) *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*. SAGE/London.
- Miller, G.J. 1977. "Bureaucratic Compliance as a Game on the Unit Square". *Public Choice*, 29:37-51.
- Mölin, B, Månsson, L. and Strömberg, L. 1979. *Offentlig förvaltning*. Bonniers.
- NordREFO 1978:2 "Information om regionalpolitik och regionalpolitisk forskning i Norden".
- Ostrom, V. 1973. *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. The University of Alabama Press, University, Alabama.
- Patchen, M. 1963. "Alternative questionnaire approaches to the measurement of influence in organizations". *American Journal of Sociology*, 69:41-52.
- Patchen, M. 1974. "The Locus and Basis of Influence on Organizational Decisions". *Organizational Behavior and Human Performance*. 11:195-221.
- Porter, D.O. 1976. "Federalism, Revenue Sharing and Local Governments" i C.O. Jones and R.D. Thomas (red.) *Public Policy Making in a Federal System*. Beverly Hills and London: Sage Publications.
- SOU 1978:46. *Att främja regional utveckling*. Stockholm.
- SOU 1978:62. *Regionalpolitiska stödformer och styrmedel*. Stockholm.
- Sahal, D. 1977. "Conceptions of Futures in a Systems Framework". I H.A. Linstone and W.H.C. Simmonds (red.), *Futures Research*. Addison-Wesley Publishing Company, Advanced Book Program: Reading, Massachusetts.
- Sahal, D. 1979. "A Unified Theory of Self-Organization". *Journal of Cybernetics*, 9:127-142.
- Savage, P. 1975. "Dismantling the Administrative State: Paradigm Reformulation in Public Administration". *Political Studies*, 22:147-157.
- Savage, P. 1978. "Bureaucracy Rampant: Now We've Created It?" A paper presented at the Annual Meeting of the American Society for Public Administration, Phoenix, Arizona, April 1978.
- Scharpf, F.W. et al. 1976. *Politikverflechtung*. Scriptor Verlag Kronberg/Ts. 1976.
- Scharpf, F.W. 1977. "Public Organization and the Waning of the Welfare State: A Research Perspective *European Journal of Political Research*, 5:339-362.
- Scharpf, F.W. 1978. "Die Rolle des Staates im westlichen Wirtschaftssystem: Zwischen Krise und Neuorientierung". Referat auf der Jahrestagung des Vereins für Sozialpolitik vom 25.-27.9 1978 in Hamburg.
- Schmidt, S.M. and Kochan, T.A. 1977. "Interorganizational Relationships: Patterns and Motivations." *Administrative Science Quarterly*, 22:220-234.
- Scitovsky, T. 1976. *The Joyless Economy*. Oxford University Press.
- Seidman, H. 1970. *Politics, Position and Power*. Oxford University Press: New York.
- Simon, H. (1947). 1965 *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. New York: The Free Press.
- Simon, H.A. 1965. "The Architecture of Complexity". *Proceedings of the American Philosophic Society*, 106:467-482.
- Thoenig, J-C. and Friedberg, E. 1976. "The Power of the Field Staff". I Leemans, A.F. (red) *Managing Administrative Change*. the Hague, Nijhoff.
- Turner, S.P. 1977. "Blau's Theory of Differentiation:

- Is it Explanatory?" *The Sociological Quarterly*, 18:17-32.
- Weber, M. (1922) 1968. *Economy and Society*. New York: The Bedminster Press.
- Weick, K.E. 1976. "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems". *Administrative Science Quarterly*, 21:1-19.
- Welsh, W.A. 1977. "Interregional Variations in Public Goods and Services: Some Methodological Issues and a Preliminary Analysis". In *Yearbook of East-European Economics*, 7:171-212. Günter Olzog Verlag, Munich and Vienna.

Konflikter i kommunalpolitiken*

AV LEIF JOHANSSON OCH STEPHAN SCHMIDT

Syfte, frågeställningar, tidigare forskning

Undersökningens syfte är att utifrån vissa utvalda aspekter analysera kommunalpolitiskt beslutsfattande. Våra frågeställningar är följande:

1 *I vilken utsträckning* kännetecknas det kommunala politiska beslutsfattandet av enighet respektive konflikt? Håller föreställningen om att kommunalpolitiken visserligen innehåller en hel del prat och papper men att detta endast undantagsvis är detsamma som att det inför kommunfullmäktiges avgörande finns mer än ett yrkande att ta ställning till?

2 *Hur* politiseras kommunalpolitiken? Håller föreställningen om att de kommunala frågorna är "praktiska" och inte "politiska" och att de hur som helst de facto löses i samförstånd utifrån kommunens speciella problem och resurssituation och inte utifrån ideologiskt färgade principuppfattningar? Håller med andra ord föreställningen om att kommunala beslutande församlingar består av en uppsättning individgrupper som av föga anledning bär namn av nationella politiska partier? Är det riktigt att allianser och konflikter på det kommunala planet oftast följer andra mönster än på riksplanet?

3 *Vad* politiseras i kommunalpolitiken? Håller föreställningen om att i kommunalpolitiken är det de små frågorna som blir de stora konflikterna och vice versa?

Samtliga ovan refererade föreställningar kan påstås ha fått stöd i 60-talets statsvetenskapliga kommunalforskning. Så t ex kunde Lennart Myhlback

* Undersökningen utgör en delstudie inom Kommunaldemokratiska kommitténs forskningsprogram om den kommunala självstyrelsen. Uppsatsen är en förkortad version av Meddelande från Statsvetenskapliga institutionen i Lund 1979:3.

från en omfattande studie av ca 10 000 ärenden i 36 kommuner av olika typ rapportera att det i kommunfullmäktige under år 1967

1 Förekommit endast ett yrkande i 94 % av ärendena; mer än ett yrkande således endast i 6 %, därav 1,9 % avgjorda medelst votering.

2 Anledningen till oenighet var ofta att det bildats grupperingar över partigränserna.

3 Vanligen gällde oenigheten frågor av mindre partipolitisk eller ekonomisk innebörd. Så t ex var utskänkingsärenden klart överrepresenterade bland konfliktärendena på fullmäktigenivå.¹

Liknande resultat finns även redovisade i en tidigare undersökning av Lars Strömberg. Strömbergs studie avsåg samtliga voteringsärenden i fullmäktige i 83 kommuner under perioden januari 1961 fram till kommunvalet 1962 och följdes upp med en intervjuundersökning med kommunala förtroendemän. Sammanfattningsvis konstaterar Strömberg:

1 "Det torde stå utom varje tvivel att voteringar endast förekommer i mycket liten utsträckning under den studerade perioden. Andelen voteringar torde sannolikt i genomsnitt vara av storleksordningen en eller ett par procent i förhållande till samtliga behandlade ärenden i fullmäktige."

2 "Undersökningsresultaten tyder knappast på att den ringa förekomsten av partiskiljande voteringar i fullmäktige skulle i någon större utsträckning kunna förklaras av att politiska motsättningar utjämnas på beredningsstadiet eller att de av andra skäl inte kommer till öppet uttryck. Snarare pekar resultaten på att det överhuvud förekommer relativt litet av partipolitiskt kontroversiella frågor i den kommunala verksamheten."²

Ovannämnda dokumentation är nu mer än ett decennium gammal. Under denna tid har kommunsammanslagningar ägt rum i stor skala. Den kommunala verksamheten har undergått en våldsam expansion. Samtidigt har ett omfattande reformarbete skett i syfte att stärka de kommunala

politiska systemen för att därigenom förbättra förutsättningarna för kommunerna att möta de krav kommuninvånarna ställer på kommunal service.³

Det är mot denna bakgrund en spännande uppgift att analysera det politiska livet i det sena sjuttioalets kommunala verklighet. I denna rapport ägnas intresset åt en granskning av beslutsfattandet i kommunalpolitikens högsta beslutande instans.

Material och metod

Studien grundas på en genomgång av samtliga kommunfullmäktigeprotokoll under år 1977 i ett slumpmässigt urval av 50 kommuner. Totalt omfattar materialet drygt 12 000 paragrafer varav 8 600 utgör egentliga ärenden. Det sagda ger ett medeltal på ca 170 ärenden per fullmäktige och år.

Analysen har fokuserats på de i kommunfullmäktige politiserade ärendena. Politisering föreligger när kommunfullmäktige i beslutssituationen har två eller flera yrkanden att ta ställning till. Avgörandet kan då ske genom acklamation eller genom omröstning (KL 2 Kap 22 §). Bådaddera typerna av beslutsfattande kan sedan eventuellt följas av reservation från en eller flera ledamöter. Reservation kan även förekomma utan att det av protokollet samtidigt framgår att fler än ett yrkande på beslut föreligger. Även sådana fall har betraktats som politiserade.

Det skall självfallet understrykas att studien således endast återger den del av politiseringen som kommer till synes i fullmäktiges protokoll och därmed också inför offentligheten. Det informella agerandet, underhandskontakterna – hela den s k korridorpolitiken – lämnas med andra ord därhän till förmån för en koncentration på de tillfällen då alla de samförståndsfrämjande faktorerna slagit slint, ytterligare kompromisser inte längre är möjliga eller inte uppfattas som önskvärda. Uppfattning står då mot uppfattning och majoritetsregeln får fälla avgörandet. Om detta avgörande sker genom acklamation tar vidare analysmöjligheter därmed slut. Sker avgörandet genom votering – ja, då återstår alla voteringsanalysens vid det här laget klassiska frågeställningar. Av dessa skall vi framdeles koncentrera oss på två, nämligen frågorna om partisammanhållning respektive partisamarbete.

Det skall också inledningsvis understrykas att när vi talar om konflikter i kommunalpolitiken så inlägger vi ingen negativ värdeledning i detta ord (liktydigt med bråk, käbbel eller liknande),

tvärtom ser vi konflikter i här definierad mening som liktydigt med en offentlig redovisning av olika politiska handlingsalternativ. Politisering blir därmed ett i princip vitaliserande inslag i "det rationella politiska samtalet". Demokrati är en teknik både för att skapa och lösa konflikter.⁴

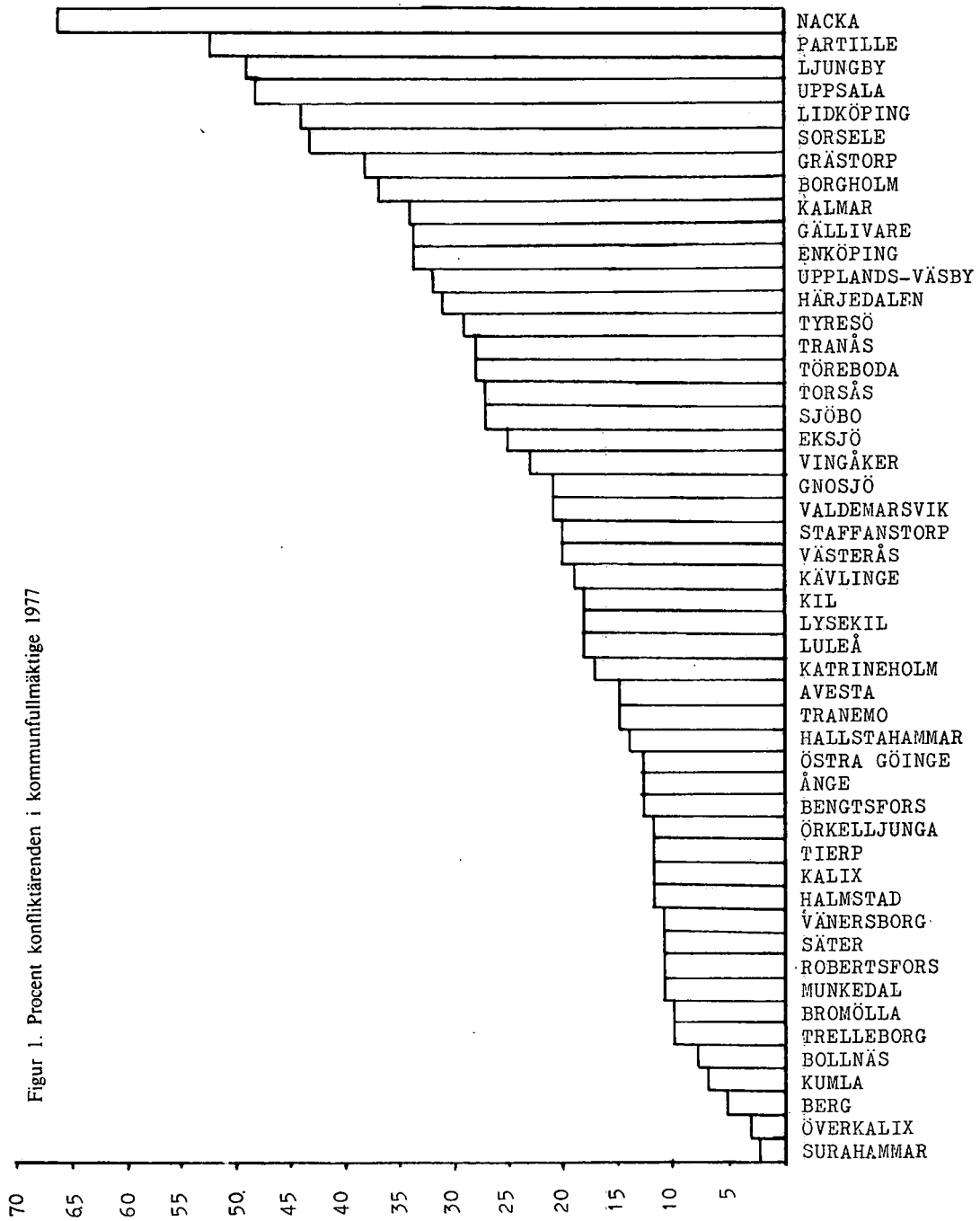
Politiseringens omfattning och variation i 50 kommuner

I tabell 1 redovisas genomsnitts- och spridningsvärden för antalet fullmäktigeärenden under år 1977 samt motsvarande data för antalet på olika sätt politiserade ärenden.

Tabell 1 Politiseringens omfattning på fullmäktigenivå i 50 kommuner. Medelvärden och variationsområden 1977

	Min- värde	Medel- värde	Max- värde
1 Totalt antal (politiseringsbara) ärenden	72	172	296
2 Antal ärenden med två eller flera yrkanden (ej följt av votering och/eller reservation)	0	15	90
3 Antal ärenden med reservation utan föregående votering	0	9	53
4 Antal ärenden med votering vilken ej följts av reservation	0	8	37
5 Antal ärenden med votering vilken följts av reservation	0	7	28
TOTALT ANTAL KONFLIKTÄRENDEN	2	38	163
PROCENT KONFLIKTÄRENDEN AV SAMTLIGA ÄRENDEN	2	22	66

Variationsområdet för procentandelen konfliktärenden dokumenteras mer detaljerat i histogram enligt figur 1.



Resultaten enligt tabell 1 och figur 1 ger i första hand anledning till två slutsatser:

1 Den genomsnittliga politiseringsnivån i kommunerna har stigit dramatiskt i förhållande till den nivå som enligt ovan refererade undersökningar gällde under 60-talet. Myhlbacks siffra på i genomsnitt 6 % politiserade ärenden 1967 torde trots vissa smärre skillnader i analysuppläggning vara fullt jämförbar med noteringen för 1977, dvs 22 %. Således en tre- eller fyrdubbel höjd politiseringsnivå på 10 år.

I ett följande avsnitt skall vi närmare skärskåda detta faktum. Betyder den ökade politiseringen av kommunalpolitiken också en ökad partipolitisering och hur ser i så fall det partipolitiska mönstret ut?

2 Samtidigt som den genomsnittliga politiseringsnivån stigit gäller dock att det föreligger betydande skillnader kommunerna emellan: från ett minimivärde på 2 % konfliktärenden fördelar sig de studerade kommunerna relativt jämnt upp till ett maximivärde på 66 %.

Detta faktum uppfattas här som en intressant utgångspunkt för fortsatt analys: varför dessa markanta skillnader i politiseringens omfattning mellan olika kommuner? Finns det någon speciell typ av kommuner som uppvisar en mer politiserad beslutsprocess än andra?

Analysen på kommunnivå

Frågan om vilka faktorer som påverkar konfliktnivån i den kommunala beslutsprocessen är mångfacetterad. Hypoteser kan lätt formuleras ur en rad skilda förklaringsperspektiv. Låt oss försöka göra en indelning i tre olika typer av potentiella påverkansfaktorer, nämligen sådana som har att göra med skillnader i

- 1 kommunernas socio-ekonomiska struktur
- 2 den partipolitiska konkurrenssituationen respektive
- 3 den kommunala verksamhetens omfattning (serviceutbudet)

Tabell 2 Samband mellan olika typer av kommunegen-skaper och procent konfliktärenden. Korrelationskoefficienter.

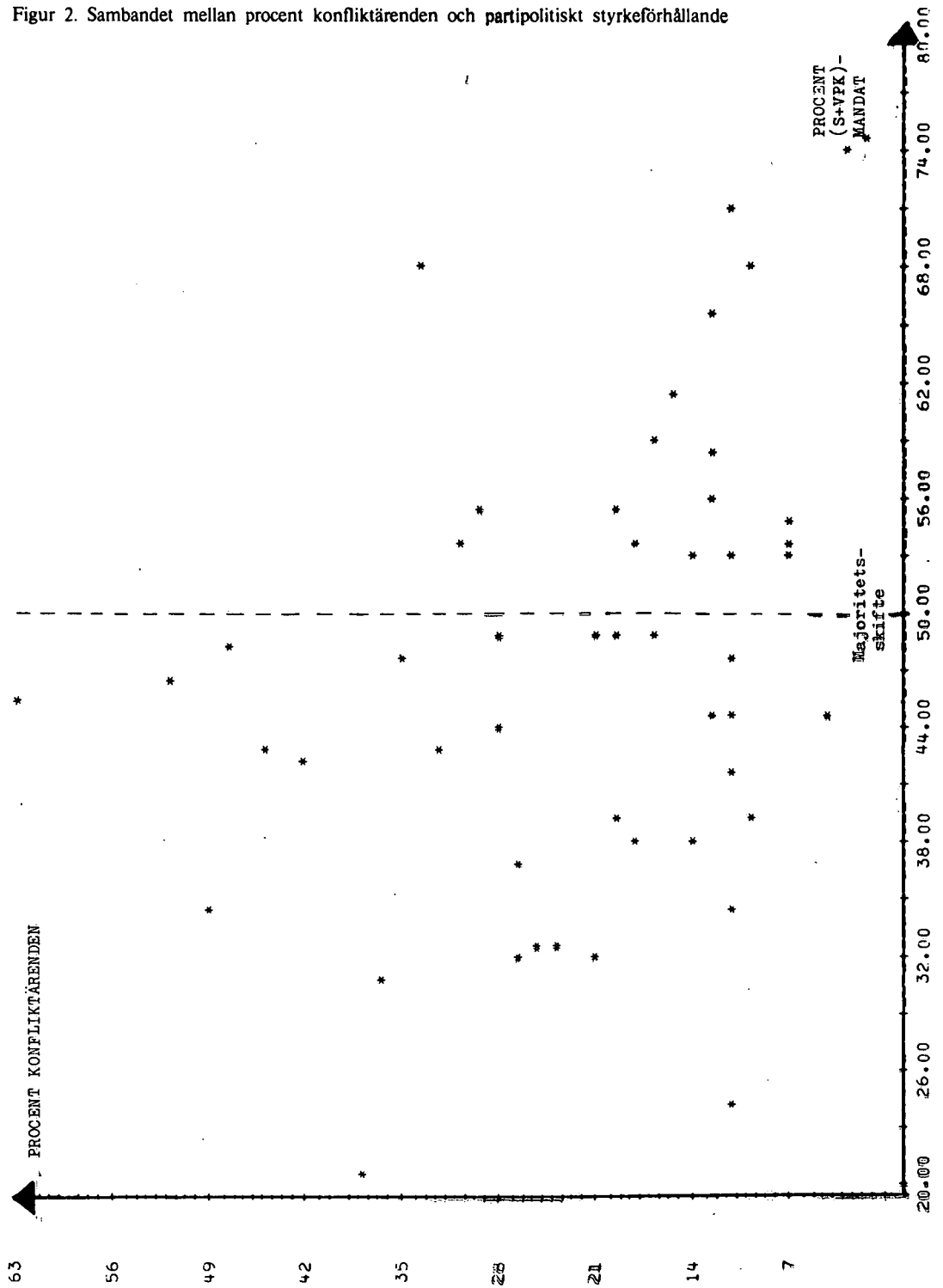
Anm. N=50. Gränsvärde för signifikans på 1 %-nivån = $\pm 0,33$

	Procent konfliktärenden
Socio-ekonomisk struktur	
1 Folkmängd	.29
2 Procent tätortsboende	.11
3 Befolkning i största randkommuntort i % av centralortsbefolkning	-.16
4 Skattekraft i % av medelskattekraften	.27
Partipolitisk konkurrenssituation	
5 Procent mandat för M	.50
6 C	-.09
7 F	.29
8 S	-.46
9 VPK	.10
10 KDS	.04
11 lokalt parti	.37
Serviceutbud	
12 Totala kommunala utgifter i kr per inv	.14
13 Antal kommunalt anställda (årsarbetare) per 1 000 inv	.09

Data enligt tabell 2 sparkar som synes bakut mot en eventuell föreställning om att politiseringsnivån är avhängig den kommunala serviceverksamhetens omfattning. Ytterligare test med olika servicemått som anknyter till speciella verksamhetsområden har prövats men med lika magert resultat.

Visst stöd ges åt tanken att kommunalpolitiken blir mer kontroversiell ju mer pengar den har att röra sig med och ju mer folk som den har att betjäna. Den partipolitiska situationen verkar däremot vara en betydligt starkare förklaringsgrund. Korrelationskoefficienter är dock otillräckliga instrument för att klarlägga bilden eftersom de primärt reagerar på relativ partistyrka och inte på majoritetsskiften och instabila politiska konkurrenssituationer. Ett enkelt "plott"-diagram ger däremot utslag för sådana realiteter i kommunalpolitiken. Se figur 2. Händelseförloppet runt 50 %

Figur 2. Sambandet mellan procent konfliktärenden och partipolitiskt styrkeförhållande



på den horisontella axeln bör speciellt observeras: ett flertal stjärnor (kommuner) strax till vänster om 50 % rusar i höjden (= ökad konfliktprocent); i riktning mot höger (dvs mot vänster i politiken) blir stjärnfallen däremot allt djupare.

Tabell 3 demonstrerar eftertryckligt hur kommunstorlek och politiskt majoritetsläge förstärker varandras politiseringshöjande effekter. I stora kommuner med icke-socialistisk majoritet stiger konfliktnivån till ett medeltal på uppemot 40 %. Isoleras inom denna grupp de fyra kommuner i vilka det finns ett eller två socialdemokratiska oppositionsråd stiger konfliktandelen till 50 %, vilket översatt till meteorologspråk torde vara ungefär liktydigt med halv storm i kommunalhuset.

Tabell 3 Procent konfliktärenden i olika kommuntyper. Medelvärden 1977

	Socialistisk majoritet	Icke-socialistisk majoritet	
Under 25 000 inv	12 (N=11)	21 (N=21)	+9
Över 25 000 inv	18 (N=8)	38 (N=10)	+20
	+6	+17	

Vidare har analyserats i vad mån förekomsten av sk majoritetsmarkeringar påverkar politiseringsnivån. Det torde då ligga närmast till hands att anta att politiseringen blir mer omfattande i de kommuner där majoriteten markerar sitt politiska övertag genom att besätta samtliga ordförandeposter i nämnder och styrelser. Så visar sig emellertid inte vara fallet. Tvärtom: i kommuner utan majoritetsmarkering (N=7) är den genomsnittliga konfliktfrekvensen högre (28 %) än i kommuner där majoritetsmarkering förekommer (21 %). Politisering som den här studeras uppstår som en följd av politisk aktivitet från en eller flera fullmäktigeledamöters sida. Kommunalpolitiken liksom politik i övrigt rymmer självfallet en rad andra aktivitetsformer. Bland dessa utgör motions- och interpellationsinstitutet principiellt viktiga former för framförande av krav. Det är därför motiverat att parallellt redovisa i vilken utsträckning fullmäktigeledamöterna utnyttjar dessa kanaler. Som framgår i tabell 4 är aktivitetsmönstren

för motioner och interpellationer helt likformiga med det aktivitetsmönster som politiseringen uppvisar enligt tabell 3.

Tabell 4 Antal motioner (till vänster) och interpellationer (till höger) i olika kommuntyper. Medelvärden 1977

	Socialistisk majoritet	Icke-socialistisk majoritet
Under 25 000 inv	6 2 (N=11)	9 3 (N=21)
Över 25 000 inv	16 8 (N=8)	21 14 (N=10)

Angående motionerna skall i detta sammanhang ytterligare bara konstateras att de inte oväntat utgör en starkt "överpolitiserad" ärendegrupp. Av samtliga ärenden blir som tidigare framgått 22 % politiserade; av samtliga motioner är andelen 40 %. Det sagda betyder dock inte att konfliktmotioner i någon väsentlig utsträckning förklarar politiseringsnivån som sådan i respektive kommun. Därtill är de alltför få i relation till antalet övriga konfliktärenden.

Innan vi påbörjar en vid det här laget av läsaren förhoppningsvis efterfrågad analys av partibeteendet i voteringskonflikterna bara ytterligare några ord om politiseringsnivån som sådan. Vissa ytterligare faktorer förefaller nämligen ha en viss politiseringsstimulerande förmåga. Det gäller dels förekomst av lokalt parti som sådant, dels mer speciellt när lokalt parti eller KDS hamnar i vågmästarposition mellan det borgerliga och det socialistiska blocket. För detaljer angående enskilda kommuner i det studerade 50-urvalet hänvisas till sammanfattningstablan enligt figur 3. Övergripande gäller att ju mer kryss-svärmen tättnar mot höger i tablan desto mer skjuter staplarna över politiseringsnivån i höjden. En komponent i puzzleet är möjligen något förbryllande. Som framgår av tablan tycks det finnas en viss tendens till högre stridsvilja i de kommuner som fått föra striden om sina interna angelägenheter ordnande utanför kommunindelingsreformens smältdegel. Ytterligare dokumentation utanför ramen för dataunderlaget till denna rapport är dock nödvändig innan några mer bestämda påståenden kan göras.

Partibeteende på kommunal nivå

Ovan har en övergripande bild av politiseringens omfattning tecknats. Ingenting har emellertid sagts om vilket partibeteende konfliktsituationerna resulterade i. Detta blir naturligen nästa moment i analysen. Frågorna gäller således i vilken utsträckning partisamarbete förelegat, vilka partikonstellationer detta resulterat i samt hur eniga respektive splittrade partierna uppträtt på den kommunala arenan.

Som introduktion till detta avsnitt följer i tabell 5 en kartläggning av vem som formellt tar initiativ till politisering av ett ärende i fullmäktige.

Av tabellen framgår att partiernas politiseringsbenägenhet varierar med majoritetsförhållandet. I socialistiskt styrda kommuner reses yrkanden företrädesvis av den borgerliga (M, C och F) "oppositionen". På motsvarande sätt och än mer markerat fyller socialdemokraterna opponenterollen i de icke-socialistiska kommunerna. KDS uppvisar ett beteende snarlikt de borgerliga medan såväl VPK som lokalt parti (LP) inte a priori kan inräknas i något "regeringsunderlag". VPKs oppositionslusta är kanske något oväntat större i de socialistiska kommunerna medan LP inte uppvisar något genomgående mönster.

Tabell 5 Initiativtagare till konflikter fördelade efter parti i olika typer av kommuner

	Kommuner med	
	socialistisk majoritet	icke-socialistisk majoritet
Under 25 000 inv		
% konflikter som initieras av:		
1 M	9	9
2 C	17	11
3 F	9	6
4 KDS	17	3
5 S	15	25
6 VPK	18	7
7 Lokalt parti	0,5	17
8 Framgår ej	14,5	22
Summa	100 % (N=244)	100 % (N=690)
Över 25 000 inv		
% konflikter som initieras av:		
1 M	14	11
2 C	13	12
3 F	9	9
4 KDS	5	3
5 S	6	19
6 VPK	22	20
7 Lokalt parti	14	2
8 Framgår ej	17	24
Summa	100 % (N=253)	100 % (N=729)

Tabell 6 Partiernas voteringsmönster i procent av huvudvoteringarna.

Anm. Som jämförelse redovisas motsvarande värden för riksdagen 1975⁵

Voteringsmönster	Kommunfullmäktige- församlingarna 1977	Riksdagen 1975
Vänster-höger:		
VPK mot S, C, F, M	11	20
VPK, S mot C, F, M	32	11
VPK, S, C mot F, M	4	4
VPK, S, F mot C, M	6	0,6
VPK, S, C, F mot M	4	24
Procent vänster-högervoteringar	57	59,6
Centrum-flygel:		
C mot VPK, S, F, M	4	6
F mot VPK, S, C, M	3	4
S mot VPK, C, F, M	14	1
C, F mot VPK, S, M	3	6
Summa procent	81	77

Totalt voterade man i de granskade fullmäktige-församlingarna 746 gånger under 1977.⁶ Av dessa voteringar svarar 57 % mot de föreställningar som är förbundna med vänster-högerdimensionen i svensk politik. Andelen vänster-högervoteringar ligger med andra ord på en med riksdagen helt jämförbar nivå. Inom vänster-högermodellen ryms emellertid flera möjliga voteringskombinationer. Studeras dessa närmare framkommer vissa skillnader mellan det riks- och lokalpolitiska partibeteendet.

I 32 % av voteringarna på kommunnivå står det socialistiska blocket (S och VPK) mot det borgerliga. Detta betyder att värdet för kommunerna ligger på en mycket hög nivå vid en jämförelse med riksdagen under sjuttioalets första hälft. På riksplanet förekom då mellan 9 % och 33 % blockvoteringar per år.⁷

Andelen profilvoteringar från VPKs, men framförallt från moderaternas sida ligger däremot på en avsevärt lägre nivå kommunalt. VPK står mot övriga i 11 % av voteringarna medan kommunalpolitiken att döma av voteringsanalysen saknar ett uttalat konservativt parti. Moderaterna profilerar sig i ringa omfattning: enbart 4 % av vo-

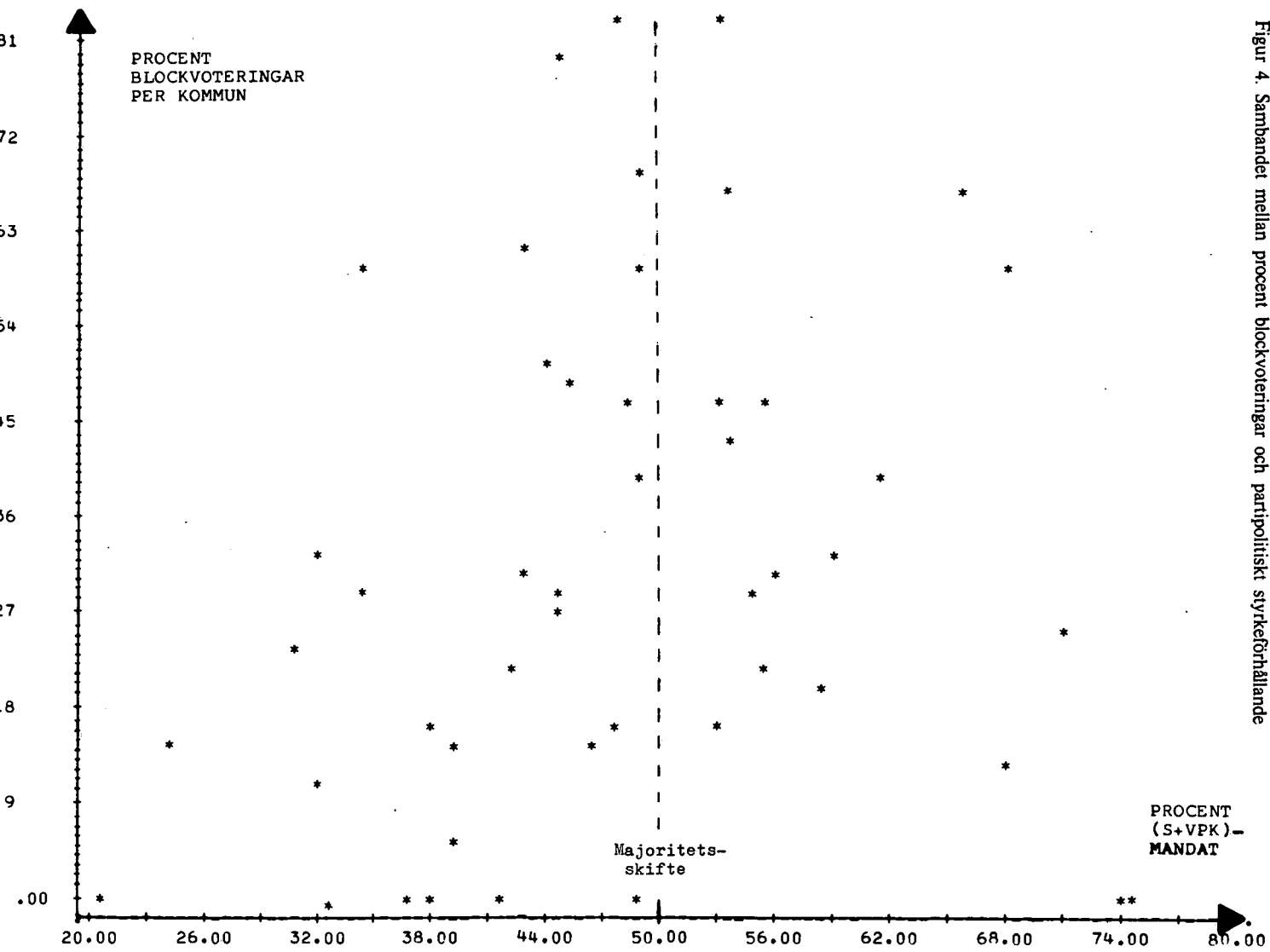
teringarna uppvisar mönstret M mot övriga. I riksdagen 1975 var motsvarande siffra 24 %.

Centrum-flygelanalysen pekar på ytterligare en markerad skillnad mellan riks- och kommunalpolitiken. I 14 % av fullmäktigevoteringarna uppträder VPK tillsammans med de borgerliga mot socialdemokraterna att jämföra med 1 % i riksdagen.

Det höga värdet för blockvoteringar inbjuder till närmare granskning. Är dessa speciellt förekommande i en viss typ av kommuner eller återfinns de i samma omfattning oavsett kommuntyp?

Att totalsiffran för blockvoteringar döljer betydande variationer framgår av "plott"-diagrammet enligt figur 4. Andelen blockvoteringar stiger kraftigt när vi rör oss från vänster (icke-socialistiska kommuner) mot mitten. Blockkonflikterna går i taket kring 50 %-markeringen för att sedan falla. Uppenbarligen skapar instabil majoritet som vi sett ovan, inte bara fler konflikter utan också fler blockkonflikter.

Figur 4. Sambandet mellan procent blockvoteringar och partipolitiskt styrkeförhållande



Tabell 7 Procent blockvoteringar av samtliga voteringar efter kommuntyp

Anm. Stabil majoritet: endera blocket besätter mer än 55 % av fullmäktiges platser

	Stabil borg maj	Instabil borg maj	Instabil soc maj	Stabil soc maj	Samtliga
Under 25 000 inv	11 (N=13)	35 (N=8)	64 (N=3)	28 (N=8)	26
Över 25 000 inv	61 (N=2)	42 (N=8)	40 (N=4)	33 (N=4)	42
Samtliga	18	38	50	30	

I de fall endera blocket innehar en stabil majoritet i fullmäktige pendlar andelen blockvoteringar mellan 20 % och 30 % av samtliga voteringar mot 40 % till 50 % när så inte är fallet. Tabell 7 tyder vidare på ett något bättre utvecklat inomblock-samarbete i de större kommunerna medan majoritetens politiska färg här är av underordnad betydelse.

Tabellresultaten stimulerar till en närmare granskning av voterandet men nu med KDS och lokalt parti i centrum för analysen. Det har ett särskilt intresse att studera dessa partier: representerar de särintressen vis à vis riksdagspartierna eller kan de åsättas en tydlig blocketikett?

Det torde vara en vanlig uppfattning att båda dessa partier främst stödjer de borgerliga. För KDS ger materialet stöd åt antagandet. Partiet går i 70 % av de tillfällen blockvoteringar föreligger åt höger.

Tabell 8 KDS och lokalt partis agerande i blockvoteringssituationerna. Procent av blockvoteringarna

	KDS	LP
Röstas med socialisterna	23	60
Röstas med de borgerliga	71	32
Avstår från att rösta	6	8
Summa procent	100	100
Summa blockvoteringar	144	38

Jan Erik Gidlund konstaterar efter en intervjuundersökning med representanter för lokala partier att huvuddelen av dessa inte kan placeras på vänster-högerdimensionen men att den minoritet som tillåter en klassificering framstår som "mittparti".⁸ Voteringsmaterialet spjärnar emot des-

sa slutsatser. De lokala partierna tvekar inte att ta ställning i blockvoteringarna, där man i nära två fall av tre stödjer socialisterna.

Resultaten från dimensionsanalysen kompletteras nedan med en studie av det parvisa samvoterandet. Är överensstämmelsen mellan partibeteendet på kommunal- och rikspolitisk nivå så hög som materialet antytt bör partiparen främst formuleras inom blocken. Som framgår av tabell 9 är så också fallet.

Tabell 9 Parvis samvotering

Partipar	Procentuell samvotering	Inom eller mellan block
C-M	79	inom
F-M	76	inom
F-C	76	inom
VPK-S	75	inom
KDS-F	71	
KDS-C	70	
KDS-M	67	
VPK-LP	65	
S-KDS	46	
LP-M	44	
S-LP	42	
S-F	40	mellan
VPK-KDS	39	
LP-C	39	
LP-KDS	38	
LP-F	37	
S-C	33	mellan
S-M	31	mellan
VPK-F	30	mellan
VPK-C	27	mellan
VPK-M	25	mellan

De borgerliga partierna samvoterar parvis i drygt 75 % av omröstningarna. Siffran för S och VPK ligger på motsvarande höga nivå. Avstår vi tills vidare från att åsätta KDS och lokalt parti en blocketikett uppträder det första voteringsparet mellan blocken i 40 %-intervallet. Här möts S och F.

Övriga par mellan blocken återfinns i tabellens botten med början kring ca 30 % (S-C, S-M). Samtliga värden i tabellen står sig vid en kontroll för kommunstorlek och majoritetens politiska färg.

Att klassificera KDS som borgerligt stöter inte på patrull hos data. Partiet samvoterar med ett borgerligt parti i ca 70 % av voteringsparerna omkring 40 % för något av de socialistiska. Tabellen ger inte den nödvändiga hjälpen för att åsätta de lokala partierna en bestämd blockfärg. Partigruppen ger intryck av att vara "permanent oppositionsparti". Den högsta samvoteringen redovisas med VPK (65 %) följt av S och M (ca 40 %). Intrycket av permanent opponent förstärks när vi tar hänsyn till andelen voteringspar där LP står ensamt mot övriga. Dessa uppgår till 10 % mot 2 % för KDS.

På riksplanet utpekade ofta folkpartiet som det mest splittrade partiet.⁹ Denna plats innehas på kommunal nivå av centern. I nästan var tredje vötering fronderar en eller flera centerpartister. Värdena för M, F och S ligger på var femte vötering.

Tabell 10 Procent vöteringar med partisplittring respektive avstäröstning. Fördelning efter parti

	M	C	F	KDS	S	VPK	LP
Partiet står splittrat	20	31	23	9	21	7	20
Partimajoriteten avstår	4	3	5	9	2	12	15

Samma värde gäller för LP medan KDS och VPK noterar den lägsta partisplittringen. Dessa går fram splittrade i mindre än var tionde vötering.¹⁰ Partierna med representation i samtliga fullmäktige, M, C, F och S redovisar de lägsta värdena för avstår. Partimajoriteten lägger här ned sina röster i mellan 2 % och 5 % av vöteringsparerna mot 10 % till 15 % för KDS, VPK och LP.

Tidigare forskningsrön kring partisplittring låter förvänta ett samband med majoritetens politiska färg.¹¹ Att samband föreligger framgår av tabell 11.

Partidisciplinen är mer utvecklad i de stora kommunerna. Härutöver finns en tendens till högre grad av splittring för kommuner med icke-socialistisk majoritet.

Gemensamma reservationer och motioner är ytterligare två möjligheter för partierna att samarbota.

Tabell 11 Procent vöteringar med partisplittring. Redovisning per parti i olika typer av kommuner

	Socialistisk majoritet							Icke-socialistisk majoritet						
	M	C	F	KDS	S	VPK	LP	M	C	F	KDS	S	VPK	LP
Under 25 000 inv	11	32	29	5	31	8	26	28	44	29	12	33	13	21
Över 25 000 inv	14	21	15	0	5	15	0	17	21	17	5	13	2	22

Tabell 12 Parvis samreservation

Partipar	Procentuell samreservation	Inom eller mellan block
C-M	9,9	inom
F-C	8,9	inom
VPK-S	7,8	inom
F-M	6,3	inom
VPK-LP	6,2	
KDS-C	5,7	
KDS-M	5,3	
LP-M	3,8	
KDS-F	3,6	
LP-C	3,1	
LP-KDS	2,8	
LP-S	2,7	
LP-F	2,7	
VKP-M	2,3	mellan
VPK-C	2,0	mellan
S-KDS	1,9	
VPK-KDS	1,6	
S-C	1,6	mellan
S-M	1,4	mellan
S-F	1,3	mellan
VPK-F	1,2	mellan

Sammanlagt avlämnades 788 reservationer i fullmäktigeförsamlingarna under 1977. Mönstret från det parvisa samvoterandet går igen i reservationsbeteendet. Så återfanns partikombinationen M-C i knappa 10 % av reservationerna tätt följd av partiparen F-C (8,9 %) samt VPK-S (7,8 %). Den första samreservationen över blockgränsen återfinns följdriktigt i botten av tabellen. På 2-%-nivån möts VPK-M och VPK-C.

I riksdagen behandlades 1977 1 293 motioner. Av dessa var 5 % undertecknade av ledamöter från två eller flera partier. Motionssamarbetet låg lokalt på samma procentuella nivå. Bakom 5 % av den samlade motionsvolymen (590 motioner) stod fullmäktigeledamöter från flera partier.

Tabell 13 Procentuell andel flerpartimotioner av samtliga motioner i fullmäktige och riksdag

Kommunfullmäktige	Riksdagen ¹²					
	1973	1975	1977	1978	1979	
1977	5	12	11	5	6	7

Som framgår av tabellen noterar andelen flerpartimotioner i riksdagen 1977 ett bottenvärde. Sett mot denna bakgrund verkar det troligt att motionssamarbetet i kommunerna normalt är något sämre utvecklat än i riksdagen.

Sammanfattningsvis: påståenden om kommunalpolitiken som huvudsakligen strukturerad efter andra konfliktlinjer än den i rikspolitiken gängse får inget stöd. Också på lokal nivå präglas partibeteendet i hög grad av vänster-högerdimensionen. Att sammanfatta iakttagelserna från analysen av olika kommuntyper är vanskligare. Används andelen blockvoteringar och partienighet som jämförelsegrund med partilivet på rikspanet framstår de större fullmäktigeförsamlingarna som "miniatyrriksdagar". I de mindre kommunerna är däremot partidisciplinen inte lika välutvecklad.

Sakområdesanalys

Kommunalforskningens insatser under 1960-talet förmedlade inte bara en bild av allmän politisk stiltje i kommunerna. Man visade också att i de fall konflikter förekom utspelade sig dessa ofta på sakområden av mindre vikt. Innebär den högre konfliktnivån idag att andra och tyngre sakområden politiseras? En närmare granskning av konfliktfrågorna med fördelning på olika typer av sakområden pekar närmast mot ett jakande svar. Så t ex visar det sig att budgetfrågor numera är speciellt konfliktladdade. Tre kommunala budgetar av fyra blir föremål för öppna politiska kontroverser. Förutom skatter gäller den kommunala striden ofta mark- och planfrågor, skola och bostäder. Föreställningen om kommunalpolitiken som präglad av stort bråk kring små och udda frågor kan inte sägas få stöd i det här analyserade materialet.¹³

Sammanfattning

Mot bakgrund av jämförbara undersökningar från 60-talet pekar resultaten i denna studie väsentligen åt ett annat håll. Svensk kommunalpolitik har under 70-talet alltmer blivit vad dess namn anger: kommunal politik.

Noter

- ¹ Lennart Myhlback, Det formella beslutsfattandet i primärkommunerna, Kommunalforskningsgruppens avhandlingsserie nr 12, Uppsala 1969. Utförligt referat finns även i SOU 1972:32, bil 4.
- ² Lars Strömberg, Intervjuundersökning med kommunala förtroendemän avseende valrörelsen 1962 m m (SOU 1965:54, bil 24).
- ³ För en skildring av denna utveckling se t ex Agne Gustafsson, Kommunal självstyrelse, 1977.
- ⁴ Harry Hjärne har vid något tillfälle spetsformulerat en annan sida av saken på ungefär följande sätt: Folk behöver inte vara oroliga så länge eliterna är oense, men när de är eniga skall man dra öronen åt sig.
- ⁵ Sören Holmberg, Partipolitiska konfliktdimensioner i riksdagen. Statsvetenskaplig Tidskrift 1975:4 s 218.
- ⁶ Siffran gäller huvudvoteringar, samtliga kontrapositionsvoteringar har exkluderats.
- ⁷ Statistik från riksdagens upplysningstjänst, stencil 1975.
- ⁸ Janerik Gidlund, Aktionsgrupper och lokala partier. Temporära politiska organisationer i Sverige 1965-1975, s 211 (Lund 1978).
- ⁹ Se Sören Holmberg, Partipolitiska konfliktdimensioner i riksdagen. Statsvetenskaplig Tidskrift 1975:4 s 229 f.
- ¹⁰ Partier med endast ett KF-mandat har hållits utanför analysen.
- ¹¹ Leif Johansson, Landstingskommunerna. Organisation, beslutsprocess, serviceutbud. (Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet. Meddelande 1976:2, s 102).
- ¹² Avser motioner inlämnade under den allmänna motionstiden. Uppgifterna lämnade av riksdagens upplysningstjänst.
- ¹³ En utförligare analys och tabellredovisning av konfliktfrekvens och partibeteende inom olika sakområden redovisas i Meddelande 1979:3 från Statsvetenskapliga institutionen i Lund, s 23 ff.

Översikter och meddelanden

Social research and public policy making: an overview

Introduction

During the 1960s social science turned into "big science," an important social institution in its own right. A necessary condition for this growth was in most countries major support from government. And, not surprisingly, government wanted something in return; its demand for useful social research grew correspondingly. In many areas of public policy, social research – particularly in the form of program evaluation – became increasingly regarded as a necessary aspect of the policy-making process. Undoubtedly this development was most pronounced in the United States. There, to use Horowitz' words, in "strictly quantitative terms, the relationship between social science and public policy can only be described as a booming success."¹

And, in general, the social sciences have become increasingly policy-oriented.²

As of about 1970, an exciting new development occurred in nearly all the social sciences. That development involved a substantially more widespread and explicit attempt to apply the concepts, methods, and findings of the social sciences to important policy problems. The development has manifested itself in many ways. These ways have included an increasing list of relevant journals, organizations, articles, books, book series, convention papers, conference themes, courses, schools, job openings, foundation grants, and summer institutes. Causes or facilitators of the development include new applicable methodologies and data sources, various social movements, interdisciplinary activities, a near saturation of quantitative methods to non-policy-relevant topics...

(Admittedly, government demand for the products of social science has only been one among several "causes or facilitators" – but you cannot leave it out as is largely done in the quotation above.)

Although many aspects of the relationship between social research and government have been discussed for decades, there was, until recently, a conspicuous lack of serious research on the topic. And a large share of

the thin scholarly literature that existed did not live up to the requirements of disinterestedness – which most social researchers recommend as proper in the study of other social institutions. Blatant overselling of the products of social science and emotional warnings against government interference have characterized even many purportedly scholarly writings in the area.³

Since the late 1960s the situation has, however, improved considerably. Serious books and articles are being published in a steady stream. A few major empirical research efforts have been reported, and still more are well under way.⁴ Again, very little seems to have been accomplished outside the United States. There, on the other hand, there are clear signs of a near-established research field with the necessary "invisible college" and also, from 1979, a specialized journal (*Knowledge Creation, Diffusion, Utilization*; published by Sage).

In view of the high level of expectations concerning the use of social research in public policy-making – nurtured by researchers and government officials alike – disappointments were bound to occur. In spite of the considerable investments in policy-oriented research, it is widely felt in the 1970s that the actual impact on the information of public policy has been relatively slight. To be sure, exceptions are cited in the literature. The use of macro-economic theory in government decision-making is perhaps the most frequently used example. Nobody seriously questions the importance of Keynesian theory to economic policy in many countries or, for that matter, of the "monetarist counterrevolution" in recent years.⁵ Other areas where policy makers seem to have utilized social research in decision making include education, mental health, and security policy.⁶ The more intensive empirical studies have also shown that research is used, albeit somewhat erratically and often in unintended ways.⁷

But overall the situation is perceived as very unsatisfactory and this has prompted a plethora of reform proposals concerning almost every facet of the problem.⁸ The aim of this paper is not, however, to discuss the many proposed remedies but, rather, to provide an overview of the more scholarly contributions towards a di-

agnosis. Whithin this context, I shall further limit the presentation to two themes which seem to have been pursued with particular intensity in the literature: (1) explanations of underutilization, and (2) the complexity of the concept of utilization.

Explaining Underutilization

Altogether an impressive number of factors have been advanced to explain under- or nonutilization of social research in public policy-making. In the sequel I will only mention the most general ones. Although they overlap, the following categories are used to impose some order in the presentation: (a) factors primarily related to research; (b) factors related to policy making; and (c) what has been termed "two-community" theory.

Research. The explanatory factors concerned with the research end of the research-government relationship range from what is seen as inherent epistemological limitations of the social sciences to specific shortcomings of particular pieces of policy research.

In the former vein, the arguments are well known from general discussions of the status of social science as a science. The inability of social scientists to develop bodies of verified knowledge similar to the ideal as posed by the natural sciences, the argument goes, strongly impairs the application of social research to policy problems. The relative success of economics, and also psychology, in this regard hinges on the fact that these are virtually the only branches of social science where law-like, scientific propositions exist.⁹

Although advances in methodology are indisputable, it is often noted that most social science disciplines, including economics, have seen growing internal conflicts over basic concepts since the 1960s. The consensus on what constitutes the proper concerns of each discipline is now even more limited than it used to be.¹⁰ While some writings stop at this point, seemingly awaiting future advances in the social sciences, others argue that there is too much "scientism" in these expectations. Since social problems are "soft," "undisciplined," "extremely complex," etc, the ideal of the natural sciences is false and even dangerous.¹¹

The problem of *Werthfreiheit* is of course also relevant here. Most authors in the area of research utilization seem to agree with the statement that "the work of social scientists is inevitably suffused at some level with normative and policy content."¹² The big divide is that between a large majority who argue that *Werthfreiheit* is a goal to strive for even under present social and political circumstances, and a smaller number who defy this strategy as hypocrisy, as inevitably implying a support of established powers.¹³

In a more narrow vein, many authors have pointed to shortcomings in the current practice of policy-oriented research as partial explanations of underutilization. The development toward increasingly narrow specialties and the lack of genuine attempts at interdisciplinary research is often said to be particularly detrimental. Social problems typically cut across disciplines. To some scholars more interdisciplinary work is insufficient: a new discipline is necessary – policy sciences.¹⁴

The actual quality of policy research is also said to have been low. For example, a survey of a large number of program evaluations in the United States found that many simply ignored some of the basic canons of research methodology.¹⁵ Others argue that the products of social research are imbued with the political values dominating among social researchers, i.e. overwhelmingly liberal in the US context. When their pet programs are not implemented, these liberal researchers complain that policy makers ignore relevant research findings.¹⁶

It is also commonplace in the literature to note the prevalence of fads and fashions in current social research.¹⁷ In a similar vein, it is frequently observed that social research is sometimes too quick to adapt to changing realities. According to Aaron, an examination of three major policy areas in the United States shows that¹⁸

... the parallel between development of social science and the views of scholars, on the one hand, and developments of public policy during this period, on the other, was striking in each of these three areas. But in many cases, the findings of social research seemed to come after, rather than before, changes in policy, which suggests that political events may influence scholars more than research influences policy.

Public policy-making. A common explanation of underutilization is the allegedly long-established neglect on the part of government of the potential contributions of social research. Once the future pay-offs of investments in policy research are fully appreciated, all this will change, and government will find the new instrument indispensable.¹⁹

In more sophisticated writings, however, several features of public policy-making are seen as limits on research utilization. There is, for example, the fact that time is often a very scarce resource in policy making:²⁰

Policy-making is not an event. It is a process. . . . During the various stages, policy-making does not usually wait for relevant knowledge to become available. Under the pressure of events and constituencies, legislation is passed, programs are started, regulations and guidelines are written, and funds are authorized, appropriated, and spent, whether or not relevant analysis and research findings are available. Indeed, the process is often reversed: the systematic accumulation of knowledge may not begin until policies and programs are enacted.

Even if sufficient time were available the costliness of research (in monetary terms) may of course be prohibitive as well.

As in research, fads and fashions are an important aspect of the dynamics of public policy-making.²¹

Each social problem rises into public view, captures center stage for a time, and fades away to be replaced by the next fashionable issue (. . .). Each problem area, such as health or education, experiences alternating periods of public concern and public neglect.

Consequently, research initiated in an area when public interest was at a peak may be completely ignored when results are reported.

The fragmented character of policy making in many areas also works to the disadvantage of research-based knowledge. As Lindblom warns:²²

One is tempted to think that policy is made through a sequence of steps . . . such as (a) preliminary appraisal . . . of the problem; (b) identification of goals or objectives; (c) canvassing of possible policies to achieve the goals; and (d) choice or decision. This way of looking at policy making is useful for some purposes, but it tends to view policy making as though it were the product of one governing mind, which is clearly not the case. It fails to evoke or suggest the distinctively political aspects of policy making, its apparent disorder and the consequent strikingly different ways in which policies emerge.

A policy is sometimes the outcome of a political compromise among policy makers, none of whom had in mind quite the problem to which the agreed policy is a solution. Sometimes politics spring from new opportunities, not from "problems" at all. And sometimes policies are not decided upon, but nevertheless "happen".

Nobody should be surprised to learn that centralization of policy making is an often encountered proposal in the area of social R & D policy.

The often adversary character of policy making was mentioned by Lindblom as an aspect of fragmentation or "disorder," but is worth to single out as being of particular importance to research utilization. As Lynn writes:²³

Policy decisions are made through bargaining and compromise by participants with widely dissimilar perspectives. From the point of view of participants, policy-relevant research is research that helps them carry out their roles and achieve goals they consider important.

Finally, there are of course what Weiss has called cognitive limits on government utilization of social research. For example, policy makers often have a hard time trying to specify the nature of the research that would be useful to them, and experience even more difficulties in depicting exact data and statistical relationships. Further-

more, the increasingly sophisticated methodologies of social research make it often impossible for policy makers to assess the value of research reports.²⁴

Two-community theory. Here the argument is similar to that made by C P Snow in *The Two Cultures* to explain the rift between natural scientists and humanists. Under- or nonutilization of social research is due to the differences in values, language, reward systems, professional affiliations, etc, between policy makers and researchers.

Price has identified what is probably the most basic dimension in this regard. He names it "the spectrum from truth to power". He argues that it is possible and fruitful to place four "estates" as he calls them along this spectrum:

"Truth"	"Power"

Science	Professions Administration Politics

The scientific estate is closest to the truth pole of the spectrum while the political estate is located at the other extreme. Professions and bureaucrats fall in between. Generally, this²⁵

. . . system of relationships . . . runs from the abstract and theoretical knowledge of science, which is by its nature free of human purposes and passions, first to the types of skills and knowledge organized and applied by the professions . . . that finally of politicians. These skills and knowledge are in turn progressively less concerned with precise abstractions, and more with the responsible use of power in the application of value judgements to questions which science is never quite able to answer completely.

The four broad functions in government and public affairs – the scientific, the professional, the administrative, and the political – are by no means sharply distinguished from one another even in theory, but fall along a gradation or spectrum within our political system. At one end of the spectrum, pure sciences is concerned with knowledge and truth; at the other end, pure politics is concerned with power and action. But neither ever exists in its pure form.

Price is primarily interested in the natural sciences but argues that the social sciences may in principle be included in the scientific estate – they are all part of the broader community of scholars. Packenham has taken notice of this and provided the following elaboration of Price's scheme:²⁶

"Truth"			"Power"		
Physical & Biological Sciences	"Pure" Social Sciences	"Applied" Social Sciences	Professions	Administra- tion	Politics

Both authors use their scheme as a basis for normative statements concerning the issue of political control in a democratic system. What Price calls the "twofold principle about the spectrum between power and truth" has been illustrated in this simple figure by Pakenham (here amended somewhat):

"Truth"	"Power"
Needs Autonomy and Self-Generated Criteria of Decision-Making	Needs Popular Control of Decision-Making

In other words, the closer the estate is to the truth pole the more freedom it should be allowed. Consequently, the closer to the exercise of power the less an estate should be permitted to organize as a self-governing corporate entity. Obviously this is a fairly traditional plea for academic freedom as well as responsible government. However, it also implies a clear limitation on expert power. "Power" is as necessary and legitimate as "truth" in democratic politics.²⁷

Many authors have pointed out that the two systems are guided by different conceptions of rationality. Ezrahi has highlighted the contrasts in this regard by showing how "internal" scientific rationality is transformed into a professional ideology when applied to public affairs.²⁸

According to this professional ideology, science is regarded as the highest embodiment of human rationality, and the social diffusion and application of scientific knowledge are conceived as means for the realization of the cherished social goal of enhancing rationality in human affairs. . . . (T)he rationality of scientific knowledge is deemed a model or paradigm for rationality in human affairs. . . .

By committing this "fallacy of misplaced rationality," scientists tend to overlook, for example, that the appeal to scientific knowledge as a basis for public policy-making implies "a politically loaded" choice of an approach which expresses a preference for judging actions by "their instrumental rather than intrinsic values." Furthermore the fallacy²⁹

. . . obscures the fact that the precision, simplicity, and consensus found in the work of science depend on the narrowness of its normative perspective. Insofar as it encourages scientists to overlook the operation of a specific "political logic" in the domain of public affairs.

it leads them to believe that the fulfillments of the requirements of rationality and objectivity, which renders scientific modes of perceiving and manipulating reality compelling in the context of scientific investigation, is sufficient to make them compelling also in the context of public affairs. In line with this fallacy, the (professional ideology) tends to encourage scientists to believe that the diffusion of scientific theories or research results in the larger society necessarily also serves the cause of enhancing the rationality and objectivity of public discourse on social problems.

A further difference of importance concerns the reward systems in the two realms of science and public policy. It has, for example, been pointed out that at present the career advancement of university-based social scientists is almost entirely dependent on their status within a discipline which in turn almost completely hinges on published work in scholarly journals and books. By contrast the reward system of policy makers stresses organizational activity and accomplishment, compromising, and also adjustment to the party or agency line. Concerning publicity, Horowitz observes that while³⁰

. . . social scientists have a fetish for publicizing their information, in part as a mechanism for professional advancement no less than as a definition of their essential role in society, the political branches of society have as their fetish the protection of private documents and privileged information.

Furthermore, as already noted above, the two realms value time differently. Altogether these and other differences in the reward systems, makes it, according to Rein & White,³¹

. . . extremely difficult for an individual to retain his credibility in these two very different areas. The scientist

who is too action-oriented loses his credibility in the same way that the politician who is too theory-oriented loses his. But the basic problem is not the ability or inability of an individual to wear two hats, but rather the incompatibility of science and politics: One trades in fact and the other in values.

In brief summary, many of the difficulties experienced in the efforts to utilize social research for public policy purposes stem from these fundamental intrinsic differences of the realms of science and politics as cultural systems.

Functions of Research in Public Policy-Making

A major preoccupation of scholars in the field has been, then, to explain underutilization of social research in public policy-making. A second major theme in the literature has concerned the concept of utilization itself. Most writings find that there are certainly many and varied forms of research use, some of which are "good," while others are "bad" or at least unintended.

Engineering versus enlightenment. In the effort at conceptualizing research use an insight of considerable interest has developed. As Weiss has put it in her introduction to the most complete collection of articles in the field:³²

Perhaps the major theme of this book is that the usual definition (of research utilization), the direct application of research findings to solve a specific problem, is not the common pattern . . . The ways that most social research is "used" are much more diffuse and circuitous.

The common way to develop this argument further has been to contrast two major functions or models of research utilization, the "engineering" and the "enlightenment" models. (Other proximate terms in use are "problem-solving", "decisionistic" or "instrumental" for the former, and "conceptual" for the latter.) Janowitz

and Crawford & Biderman seem to have pioneered. About ten years ago Crawford & Biderman set out³³

. . . to show that perceptions of nonutility are, in considerable measure, consequences of the low correspondence of the engineering model to the actual uses that have been made of social science.

The mistake, they argued, was that of applying a model of research utilization suitable for the natural sciences and engineering technology to the social realm. This engineering model implied the application of "scientific generalizations and propositions to a few easily manipulable variables."³⁴ However, in very few circumstances in public policy-making are these conditions met: the social sciences do rarely provide the scientific generalizations needed, and problems can seldom be solved through the manipulation of a small number of variables.

Weiss has diagrammed the engineering or problem-solving model in the following manner:

Here the process starts with an existing body of social science knowledge which "has thrown up an opportunity that can be capitalized on".³⁶

In a third formulation one may speak of an "interaction model" where "the process is not one of linear order from research to decision but a disorderly set of interconnections and back-and-forthness that defies neat diagrams."³⁷

What all these models of research utilization have in common is that they picture the use of research as primarily a contribution to specific instances of problem-solving. This may not be its major role, however.³⁸

Evidence suggests that government officials use research less to arrive at solutions than to orient themselves to problems. They use research to help them think about issues and define the problematics of a situation, to gain new ideas and new perspectives. They use research to help *formulate* problems and to set the agenda for future

Definition of social problem	Identification of missing knowledge	Acquisition of social research	Interpretation for problem solution	Policy choice
------------------------------	-------------------------------------	--------------------------------	-------------------------------------	---------------

More precisely this is what she refers to as a "decision-driven model" of research use. An alternative formulation is the "knowledge-driven model" diagrammed as follows:

Basic research	Applied research	Development	Application
----------------	------------------	-------------	-------------

policy actions. And much of this is not deliberate, direct, and targeted, but a result of long-term percolation of social science concepts, theories, and findings into the climate of informed opinion.

The indirect and complex character of this enlightenment function of social research makes it difficult to discern and study empirically. A beginning has certainly been made, however, and several major studies have shown the existence of this function of research. Caplan *et al* found in their interviews with high-level federal officials in the United States that a very large proportion of the instances of research use mentioned by the respondents concerned "soft," conceptual knowledge from the social sciences rather than "hard," quantitative, research-specific data. The impact seems often to have occurred through the mass media or oral communication rather than through research reports.³⁹

In her study of research utilization in Austria, Knorr started out in search of confirmation of the thesis that policy makers largely use research in a symbolic fashion to legitimize decisions already taken. She found some evidence to prove this but she was also impressed by the role that social science concepts seem to play in what she calls the "preparatory stages" of policy making.⁴⁰

Weiss *et al* have conducted a major study of research use in the mental health field in the United States which further elaborates the concept of enlightenment. Not only did they find that policy makers are significantly influenced by social science findings, but they were also able to show that, contrary to widespread expectations, many policy makers value "challenging research – research that shakes things up and is not yet politically feasible . . ."⁴¹

Rich studied the use of public opinion data in several policy-making areas in the United States. His main conclusion was that, when used at all, this knowledge was used conceptually, not in an instrumental fashion.⁴²

Partisan use of research. Knowledge is often power and power is the currency of politics. Not surprisingly the literature finds that social research is used for partisan purposes in the policy-making process. And researchers often experience that their products are used as political ammunition. Sometimes they even find themselves being part of a more encompassing political strategy. The policy maker may, for example, have initiated a research project in order to delay action in the policy area (here the time-scale of research makes it particularly suitable), to provide arguments in favor of an already decided program (especially social experiments may effectively serve this purpose), or to discredit political opponents.⁴³

A further set of uses concerns the immediate self-interest of those involved. Basic survival but also self-aggrandizement are probably important motive forces both among researchers and policy makers. Among the former the ambition may well be to one day be able to walk the corridors of power. Examples abound in recent years of social scientists successful in this regard. However, the arrival of social scientists to positions of power may of course not automatically be interpreted as increasing influence for social research.⁴⁴

Among the policy makers, officials and bureaus in charge of R & D programs within agencies or departments could be expected to favor the expansion of such programs. One of the many tactics used implies the mobilization of the most prestigious scholars available in favor of particular research activities.

As hinted at earlier some authors argue that the liberal ideology of most social researchers is reflected in their policy-relevant work. The overall effect of using research in policy making would consequently be to further liberal policies. Others, like a Habermas or a Gouldner, are convinced that the major function of research is to legitimize present structures. The complex issues which are raised by such broad statements can certainly not be dealt with in detail here. Much is to be said, however, in favor of Lindblom's view that policy research virtually requires a loose ideological framework to begin with. Otherwise the number of alternative policies becomes too great.⁴⁵

But research may serve a conservative function in more subtle ways than through the political orientations of researchers as is shown in the work by Aaron and Cohen & Weiss. The gist of their argument is that policy-oriented research has furthered complexity in the perception of social problems. According to Cohen & Weiss.⁴⁶

For the most part, the improvement of research on social policy does not lead to greater clarity about what to think or what to do; instead, it usually tends to produce a greater sense of complexity. This result is endemic to the research process. For what researchers understand by improvement in their craft leads not to greater consensus about research problems, methods, and interpretation of results, but to more variety in the ways problems are seen, more divergence in the way studies are carried out, and more controversy in the ways results are interpreted. It leads also to a more complicated view of problems and solutions, for the progress of research tends to reveal the inadequacy of accepted ideas about solving problems.

Aaron has reached similar conclusions in his recent study of the interaction between social research and public policy within the framework of the Great Society programs initiated in the early 1960s.⁴⁷

To the extent that R & E (research and experimentation) operates on general public opinion, defining and redefining the range of topics on which a layman feels there is sufficient consensus to act, conflicting research is bound to have a conservative effect. Only if one feels passionately that a problem is so urgent that some answer, even though it may be wrong, is better than none, will this effect be overcome.

(...)

The role that research and experimentation played in the demise of the simple faiths of the early 1960s was not accidental. The process by which R & E is created corrodes the kind of simple faiths on which political movements are built; this effect is particularly strong, when as in the late 1960s and early 1970s, the actions of political leaders tend to destroy those faiths and events make them implausible.

If government is an agent for good, one may tolerate actions of uncertain effectiveness; but if government is an agent for evil, or even morally neutral, only demonstrable beneficial actions will be tolerated. This corrosive role of R & E was obscured for a while because nearly all of it was produced by analysts who themselves held the simple faiths that underlay the goals of the War on Poverty and the Great Society... When the passion waned, partly because of external events and partly because of frustration at the apparently mixed results of actual policies, the imperatives of the analytical process won out.

If the issue at stake is political, then knowledge brought into the policy-making process inevitably becomes political knowledge. Its truth value becomes more a matter of faith and political expediency than of scientific procedure.²⁸

Other functions of research. Research may serve other functions as well. Some of them border on the enlightenment function. For example, social reporting in various forms (from the simplest routine statistics to the elaborate efforts in some countries at creating a coherent set of social indicators) has obviously been important in modifying policy makers' perceptions of what constitute social problems at a particular point in time.⁴⁹

Finally, it may well also be, as pointed out by Lindblom & Cohen, that social research has clearly negative functions: it may e.g. imply the waste of scarce resources or the creation of "noise" in the policy-making process.⁵⁰

Conclusions: Lessons for the Research Agenda

There exists, then, a thin but growing body of literature concerning the role of social research in public policy-making. It seems to be almost entirely confined to the United States, a fact which of course has left its imprint on the character of the research undertaken.⁵¹

To begin with, the chief theme pursued in the writings was possible explanations of underutilization. Almost everyone agreed on this general diagnosis, and also that

a large number of factors were important. Successively, however, this simple view of underutilization has been modified. A much more complex concept of research use is now recognized in most quarters. In particular it is realized that even if social research is underutilized, or perhaps not used at all, as a direct input in government decision-making, a more indirect and conceptual impact may often occur and in the long run be of greater importance. As we have seen, several empirical studies, starting out with widely different conceptualizations of research use, have all come across this so-called enlightenment function.

A first important lesson to be learned from the existing efforts is, then, that no serious research should be undertaken in the future without incorporating the notion of the enlightenment function of social research in the conceptual framework. Unless this is done, there is considerable risk that important research impacts on policy developments are not accounted for. The difficulties involved in tracing this function should not be underestimated, however. The conceptual effort has barely begun in this area. However, some authors have pointed to Kuhn's paradigms as a useful device.⁵² Blume has made a particularly interesting start by arguing that, briefly put, policy developments should be viewed as theory development. By doing this, we get a conceptual framework which is sufficiently open to the indirect and often historical character of research impact on social policies.⁵³

As we have also seen, social research is almost always used for partisan purposes in the policy process. There is no reason to be morally upset by this since it largely hinges on the nature of public policy-making. Just to cite a perfectly "objective" research finding is an act of partisanship if it supports or undermines a controversial policy. Consequently, the use of social research is overwhelmingly determined by the character of the policy process. The idea that policy analysis in various forms will significantly reduce the role of "politics" in public policy-making seems largely false in this perspective. Research-based knowledge will probably always play a very minor role, and all expectations in the direction of "authoritativeness" for social research in any policy area must be viewed as unrealistic.⁵⁴

A second major lesson to be learned from the literature is, then, the importance of adopting a policy-making perspective. The role of research can only be understood within the context of the entire policy process. To policy makers there are almost invariably alternatives to social research as a basis for decisions. Both for analytic understanding and for policy purposes it seems important to know more precisely where the process is, in Cherns' terms, permeable to research knowledge.⁵⁵

The literature on the policy-making process is by now

quite extensive but also very inconclusive.⁵⁶ Numerous competing models exist side by side. The specific writings on the dynamics of public policy-making, sometimes referred to as the study of "policy cycles," are also growing in number. The insight is also spreading that policy processes vary systematically from one policy area to another.⁵⁷

In particular, the analysis of policy sector variation with regard to knowledge utilization should be pursued as a basis for conceptual development. In a recent and very stimulating article, Janet Weiss has illustrated the potential payoffs of this type of analysis. Staying close to available empirical information she identifies five aspects of sectoral policy-making which seem to be important to the explanation of the variation in social research utilization between policy areas: (a) degree of centralization, (b) characteristics of policy makers, especially their training, (c) institutional histories and procedures, (d) the nature of decisions in the area, and, finally, (e) the availability of alternative sources of information.⁵⁸ Other variables may prove to be equally worthy of consideration; undoubtedly, however, Janet Weiss has pointed to some of the most pertinent ones.

Whether improved analytical understanding of the knowledge-into-policy process (which must be the priority on the research agenda) will lead to better public policies concerning the utilization of social research (i.e. the priority on the policy agenda) is – as should be evident from what has been said in this paper – a very difficult question to answer. It would be foolish to rule out such an impact. But so far it seems as if the accomplishment has largely been of the kind pointed to earlier: the perceptions of the problems involved in applying social research to policy making have become more complex. It is not easy, for example, to recommend particular policy measures on the basis of the insight about the enlightenment function.

Rune Premfors

Footnotes

- 1 Horowitz (1975), p ix.
- 2 Nagel (1977), p 9.
- 3 It is of some interest to note that the same goes for research on higher education. Here you still encounter, despite a considerable improvement in the last few years, self-interested pleas in the guise of scholarship.
- 4 Most accomplished work is reported in Weiss, ed (1977). For a glimpse of some of the ongoing work in the U S context, see the journal *Evaluation*, Special Issue, 1978, pp 38–40.
- 5 See, e.g. Johnson (1971).
- 6 Overviews can be found in e.g. Packenham (1976), pp 237–240 and Orlans (1973), pp 199–203.
- 7 For example, Caplan *et al* (1975) found that their 204 interviewees, all high-level federal officials in the United States, could cite 575 instances where they had used social science knowledge.
- 8 For a review of some of the so-called blue-ribbon commissions in the U S, see Lyons (1975). The most recent work in that vein is the Study Project on Social Research and Development within the National Research Council. For their summary report, see *National Research Council* (1978).
- 9 For a discussion of economics, see e.g. Orlans (1973), pp 204f.
- 10 Frankel (1976), esp pp 13f.
- 11 See e.g. Rose (1977), esp pp 28ff.
- 12 Packenham (1978), p 247.
- 13 Gouldner (1970).
- 14 See in particular Dror (1971).
- 15 Freeman (1977). It was found that the sinners were largely the research institutions operating on a commercial basis.
- 16 Orlans (1973), esp Chapter 1. It is often argued, and it seems plausible, that since the early 1970s large shares of academia have turned more conservative in the U S.
- 17 See, for example, Packenham (1978), p 240.
- 18 Aaron (1978), p 9.
- 19 This is an argument typical of the blue-ribbon commissions in the area. Cf footnote 8 above.
- 20 Lynn (1978), p 17. For another discussion, see e.g. Yarmolinski (1976), pp 259f.
- 21 Floden & Weiner (1978), p 12.
- 22 Lindblom (1968), p 4. See also Nelson (1977), esp pp 33–36.
- 23 Lynn (1978), p 16.
- 24 Weiss (1978), pp 43, 52.
- 25 Price (1965), pp 120–162, 209–269. Quotation from pp 118, 135.
- 26 Packenham (1978), pp 247–249.
- 27 *Ibid*, p 249; Price (1965), esp. p 137.
- 28 Ezrahi (1976), pp 149f, 154.
- 29 *Ibid*, p 156.
- 30 Horowitz (1975), p 113.
- 31 Rein and White (1977), pp 135f.
- 32 Weiss, ed (1977), p 16.
- 33 Crawford & Biderman (1969); quotation is from p 237. See also Janowitz (1970).
- 34 Crawford & Biderman (1969), p 236.
- 35 Weiss (1977), p 12.
- 36 *Ibid*, p 13.
- 37 *Ibid*, p 14. See also Donnison (1972) for an empirical illustration.
- 38 Weiss (1976), p 534.
- 39 Caplan *et al* (1975). The findings are also reported elsewhere, for instance in Caplan (1977).
- 40 Knorr (1977).
- 41 Weiss & Bucuvalas (1977). The final report will be published by Columbia University Press in 1979. See also Weiss (1976).
- 42 Rich (1977); Cf also Rich (1978).
- 43 Cf e.g. Weiss (1978), Rein & White (1976), and Orlans (1971).
- 44 Discussed in, for example, Packenham (1978).
- 45 Lindblom (1968), p 23:
Ideology is a conspicuous specialized aid to the ana-

- lysis of public policy . . . All that we mean to say here is that any even loosely organized set of interlocking generalizations of principles about social organization – or, more specifically, about politico-economic organization – is of enormous help to policy analysis; and probably it is indispensable . . . A working commitment, even if not dogmatic to pluralist democracy and corporate enterprise, for example, permits a policy analyst greatly to restrict his search for policies and generally to simplify his analysis . . .
- 46 Cohen & Weiss (1976), p 68. For the same insight, see Robert M Pirsig, *Zen and the Art of Motorcycle Maintenance* (Bantam edition), p 109:
The more you look, the more you see. Instead of selecting one truth from a multitude you are increasing the multitude. What this means logically is that as you try to move toward unchanging truth through the application of scientific method, you actually do not move toward it at all. You move away from it!
- 47 Aaron (1978), pp 158f.
- 48 For a similar argument but extended to all kinds of "expertise," see Benveniste (1977), esp p 39.
- 49 A discussion of this function at the federal level in the US is contained in Rivlin (1971).
- 50 Lindblom & Cohen (1979)
- 51 For some of the differences between the United States and Britain, see Sharpe (1977)
- 52 See e.g. Lindblom & Cohen (1979)
- 53 Blume (1977).
- 54 For a good example of the belief that analysis may do away with politics, see Lane (1966).
- 55 Cherns (1972), esp pp 16f.
- 56 Generally the work of Charles Lindblom should be consulted for influential writings on the policy process. A recent and interesting work is Greenberger *et al* (1976).
- 57 For pioneering work in this area, see Theodore Lowi's publications, e.g. Lowi (1972). Initial thoughts on the variable of knowledge utilization in different sectors are found in Schultze (1968). Cf also note 58.
- 58 Janet A. Weiss (1979) esp. p 440.
- Caplan, N., Morrison, A., and Stambaugh, R., *The use of Social Science Knowledge in Policy Decisions at the National Level* (Ann Arbor: Institute for Social Research, 1975).
- Cherns, Albert, "Social Sciences and Policy", in Cherns *et al* (1972), pp 15–35.
- Cherns, A., Sinclair, R., and Jenkins, W.I., eds, *Social Science and Government: Policies and Problems* (London: Tavistock, 1972).
- Cohen, D.K. and Weiss, Janet A., "Social Science and Social Policy: Schools and Race," in Weiss, ed (1977), pp 67–83.
- Crawford, Elisabeth T. and Biderman, Albert D., eds, *Social Scientists and International Affairs: A Case for a Sociology of Science* (New York: John Wiley & Sons, 1969).
- Donnison, D., "Research for Policy," in *Minerva*, 10 (4), pp 519–536 (1972).
- Dror, Yehezkel, *Design for Policy Sciences* (New York: American Elsevier, 1971).
- Ezrahi, Yaron, "The Jensen Controversy: A Study in the Ethics and Politics of Knowledge in Democracy," in Frankel, ed (1976), pp 149–170.
- Floden, Robert E. and Weiner, Stephen S., "Rationality to Ritual: The Multiple Roles of Evaluation in Governmental Processes," in *Policy Sciences*, 9, pp 9–18 (1978).
- Frankel, Charles, "The Autonomy of the Social Sciences," in Frankel, ed (1976), pp 9–30.
- Frankel, C., ed, *Controversies and Decisions: The Social Sciences and Public Policy* (New York: Russel Sage Foundation, 1976).
- Freeman, Howard E., "The Present Status of Evaluation Research" in *Evaluation Studies Review Annual*, vol. 2, 1977, pp 17–51.
- Gouldner, Alvin W., *The Coming Crisis of Western Sociology* (New York: Basic Books, 1970).
- Greenberger, M., Crenson, M., and Crissey, B.L., *Models in the Policy Process* (New York: Russel Sage Foundation, 1976).
- Horowitz, Irving L., "Conflict and Consensus Between Social Scientists and Policy-Makers," in Horowitz, ed (1975), pp 110–133.
- Horowitz, I.L., *The Use and Abuse of Social Science: Behavioral Research and Policy Making* (New Brunswick: Transaction Books, Second edition, 1975).
- Janowitz, Morris, "Sociological Models and Social Policy," in Janowitz, *Political Conflict: Essays in Political Sociology* (Chicago: Quadrangle Books, 1970), pp 243–259.
- Johnson, Harry G., "The Keynesian Revolution and the Monetarist Counter-Revolution," in *The American Economic Review*, 61:2, pp 1–14 (1971).
- Knorr, Karin D., "Policymakers' Use of Social Science Knowledge: Symbolic or Instrumental?" in Weiss, ed (1977), pp 165–182.
- Lane, Robert E., "The Decline of Politics and Ideology in a Knowledgeable Society," in *American Sociological Review*, 31, October 1966.
- Lindblom, Charles E., *The Policy-Making Process* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1968).
- Lindblom, Charles E. & Cohen, David, *Usable Knowledge: Social Research in Social Problem-solving*. (New Haven, Yale University Press, 1979).
- Lowi, Theodore J., "Four Systems of Policy, Politics and Choice," in *Public Administration Review*, 32, pp 298–310 (1972)

References

- The best bibliography available is found in Lindblom & Cohen (1979). Extensive, annotated, but somewhat outdated bibliographies are also included in Crawford & Biderman (1969) and Cherns *et al* (1972).
- Aaron, Henry J., *Politics and the Professors: The Great Society in Perspective* (Washington, D.C.: Brookings, 1978).
- Benveniste, Guy, *The Politics of Expertise* (San Francisco: Boyd & Fraser, Second edition, 1977).
- Blume, Stuart S., "Policy as Theory: A Framework for Understanding the Contribution of Social Science to Welfare Policy," in *Acta Sociologica*, 20 (3), pp 247–262 (1977).
- Caplan, Nathan, "A Minimal Set of Conditions Necessary for the Utilization of Social Science Knowledge in Policy Formulation at the National Level," in Weiss, ed (1977), pp 183–197.

- Lynn, Laurence E., Jr, "The Question of Relevance," in Lynn, ed (1978), pp 12-22.
- Lynn, L.E., Jr, ed, *Knowledge and Policy: The Uncertain Connection* (Washington, D.C.: National Academy of Sciences, 1978).
- Lyons, Gene M., "The Social Science Study Groups," in Horowitz, ed (1975), pp 165-184.
- National Research Council, *The Federal Investment in Knowledge of Social Problems* (Washington, D.C.: National Academy of Sciences, 1978).
- Nagel, Stuart S., "Introduction to the Policy Studies Review Annual," in *Policy Studies Review Annual*, Vol 1, 1977, pp 9-13.
- Nelson, Richard R., *The Moon and the Ghetto: An Essay on Public Policy Analysis* (New York: W.W. Norton & Co, 1977).
- Orlans, Harold, "The Political Uses of Social Research," in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 384, pp 28-35 (1971).
- Orlans, H., *Contracting for Knowledge: Values and Limitations of Social Science Research* (San Francisco: Jossey-Bass, 1973).
- Packham, Robert A., "Social Science and Public Policy," in Verba, S. and Pye, L., eds, *The Citizen and Politics: A Comparative Perspective* (Stamford: Greylock Publishers, 1978), pp 237-257.
- Price, Don K., *The Scientific Estate* (Cambridge, Mass.: Belknap Press, 1965).
- Rein, Martin and White, Sheldon H., "Can Policy Research Help Policy?" in *The Public Interest*, 49, pp 119-136 (1977).
- Rich, Robert F., "Uses of Social Science Information by Federal Bureaucrats: Knowledge for Action versus Knowledge for Understanding," in Weiss, ed, (1977), pp 199-211.
- Rich, R.F., "The Use of Science in Policymaking: A Comparative Perspective on Science Policy", in Ashford, D.E., ed, *Comparing Public Policies: New Concepts and Methods* (Beverly Hills: Sage Publications, 1978), pp 99-110.
- Rivlin, Alice, *Systematic Thinking for Social Action* (Washington, D.C.: Brookings, 1971).
- Schultze, Charles L., *The Politics and Economics of Public Spending* (Washington, D.C.: Brookings, 1968).
- Sharpe, L.J., "The Social Scientist and Policymaking: Some Cautionary Thoughts and Transatlantic Reflections," in Weiss, ed (1977), pp 37-53.
- Weiss, Carol H., "Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research," in *Policy Analysis*, 3 (4), pp 531-546 (1976).
- Weiss, C.H., ed, *Using Social Research in Public Policy Making* (Lexington: Lexington Books, 1977).
- Weiss, C.H., "Improving the Linkage Between Social Research and Public Policy," in Lynn, ed (1978), pp 23-81.
- Weiss, C.H. & Bucuvalas, M.J., "The challenge of Social Research to Decision Making" in Weiss, ed, (1977), pp 213-233.
- Weiss, Janet A., "Access to Influence: Some Effects of Policy Sector on the Use of Social Science" in *American Behavioral Scientist*, Vol 22, No 3, January/February 1979, pp 437-458.
- Yarmolinski, Adam, "How Good Was the Answer? How Good Was the Question?" in Frankel, ed (1976), pp 259-272.

Den kommunala självstyrelsen – en utvärdering av kommunindelingsreformen

Varför ett nytt kommunalforskningsprogram?

Har kommunindelingsreformen i grunden skakat om den kommunala demokratin? Har minskningen av antalet förtroendevalda från drygt 200 000 före 1952 års storkommunreform till ca 40 000 i dag inneburit en utarmning av den kommunala demokratin? Har de längre avstånden – socialt och geografiskt – mellan väljarna och de valda bidragit till att skapa en "vi och dom" känsla som förstärker människornas främlingskap inför politiken och därmed hotar en av grundvalarna för den svenska folkstyrelsen?

Eller är det tvärtom så att den kommunala indelningsreformen skapat kommuner med sådana ekonomiska och kompetensmässiga resurser att det blivit möjligt att lägga en allt större del av samhällets serviceproduktion och planeringsbeslut på den nivå i det politiska systemet som är närmast människorna – den kommunala. Har indelningsreformen lett till kommuner där majoritetsläget är labilt, där naturliga intressekonflikter lättare kanaliseras inom de politiska partiernas ram, kommuner där den politiska debatten vitaliserats och genom massmedia lättare tränger ut till medborgarna?

För den som följt debatten kring kommunindelingsreformen under 1970-talet är det naturligt att ställa frågorna på detta sätt. Meningarna har varit delade om reformens verkningar på den kommunala demokratin även om ställningstagandena i allmänhet inte varit så tillspetsade som de beskrivits här. Och svaren på frågorna har vi inte i dag. Den forskning som bedrevs inom kommunalforskningsgruppen i slutet av 60-talet pekade väl närmast på att indelningsreformen skulle komma att leda till en karaktärsförändring av det politiska systemet i kommunerna i riktning från direkt demokrati till ett funktionsuppdelat representativt demokratiskt system. Men kommunalforskningsgruppens resultat har närmast hypotetisk karaktär eftersom studierna byggde på ett urval av olika typer av kommuner före indelningsreformens genomförande.

Det nya forskningsprogram som riksdagen beviljat medel till under hösten 1978 har som uttalat syfte att mot bakgrund av den allmänna debatten utvärdera indelningsreformens konsekvenser inte bara ur kommunaldemokratisk utan även förvaltningsmässig synvinkel. Det är indelningsreformen som står i centrum i programskriften "Utvärdering av kommunindelingsreformen. Förslag till forskningsprogram" (Ds Kn 1978:5) vilken utarbetades inom kommunaldemokratiska kommittén. Samtidigt är det uppenbart att en sådan utvärdering är svår för att inte säga omöjlig att genomföra strikt vetenskapligt.

Anledningen till detta är att indelningsreformen skedde över en lång tid och samtidigt med andra förändringar av stor betydelse för den kommunala självstyrelsen. Det räcker med att peka på den gemensamma valdagen, möjligheterna för kommunerna att bevilja kommunalt partistöd, den nya kommunallagen, den fortsatta expansionen av kommunernas uppgifter samt utvecklingen av förvaltningsdemokratien inom kommunerna för att en renodling av just indelningsreformens effekter rent metodologiskt ska framstå som i det närmaste omöjlig.

Mot denna bakgrund kan det nya kommunalforskningsprogrammets huvudmålsättning snarast beskrivas som att belysa den kommunala självstyrelsens status i dag dvs efter alla dessa förändringar. Genom den uppsjö av resultat – både publicerade och andra – som finns från 60-talets program bör därvid förutsättningarna för att bedöma den sammanlagda effekten av de förändringar som skett under den aktuella tidsperioden vara bättre än inom många andra samhällsområden. Tyngdpunkten i de studier som planeras inom programmet ligger dock på förhållandena i dagens kommuner.

Det nya forskningsprogrammet är omfattande. Det kommer att kosta mellan 6 och 7 milj kronor under en tvåårsperiod fram till halvårsskiftet 1981 och engagerar 18 forskare och assistenter vid de statsvetenskapliga institutionerna i Lund, Göteborg, Stockholm och Umeå samt från ekonomisk-geografiska institutionen i Lund.¹

Man kan naturligtvis fråga sig om det är rimligt från statsvetenskapliga utgångspunkter att ännu en gång satsa så mycket "manpower" på ett område som så nyligen blivit föremål för ett av de största samordnade forskningsprogrammen någonsin inom samhällsvetenskaperna.

För egen del tror jag att det inte bara är rimligt utan också värdefullt. När kommunalforskningsgruppen startade sitt arbete planerades detta utifrån den debatt som skett kring den kommunala självstyrelsen. Målsättningen kunde beskrivas så att det gällde att bedöma vad som skulle komma att ske med de värden som allmänt förknippades med självstyrelsen och den kommunala demokratin.

Denna målsättning förutsatte att undersökningarna planerades i nära anslutning till de normativa föreställningar om hur demokratin fungerade som fanns hos deltagarna (dvs främst svenska aktiva politiker) i denna debatt. Med ledning av debatten framlades en slags hypotetisk referensram ("kommunen som politiskt system") som sedan låg till grund för analyser och resonemang.

Den här referensramen och därmed hela programmet har kritiserats från olika utgångspunkter. Mest utbredd

har kanske den kritiken varit som riktat in sig på att deltagandet i första hand sågs som ett instrumentellt värde motiverat genom att det antogs leda till en bättre åsiktsöverensstämmelse och därmed bättre förutsättningar för kommunerna att allokera tillgängliga resurser på ett ur medborgarnas synvinkel optimalt sätt. Deltagandet som ett positivt värde i sig och som något för ett demokratiskt system karaktäristiskt tenderade att få mindre utrymme i analyser och rapporter.

Så här i efterhand kan det väl tillåtas en som var med på den tiden att påpeka att perspektivet "demokratisk skolning" fanns med i programmet och att synen på deltagandet som ett instrumentellt värde inte på något sätt står i konflikt med föreställningen att deltagandet är viktigt även för sin egen skull. Men genom den – högst rimliga – utgångspunkten för kommunalforskningsgruppen att starta i normativt accepterade föreställningar i den politiska debatten kom frågan kring den representativa demokratin att stå i centrum.

Även det nya programmet utgår från vad som allmänt anses värdefullt med den kommunala självstyrelsen. Den kommunala demokratin ses som representativ i allt väsentligt. Och de förtroendevaldas roll är att styra förvaltningen, inte att förvalta själva. Det överordnade syftet med hela systemet är att det ska leda till en auktoritativ fördelning av tillgängliga resurser på ett sådant sätt att serviceproduktionen motsvarar väljarnas krav och önskemål.

Programmet kan därför – som det beskrivs i programskriften – framstå som i mycket en replik på det gamla. Och man kan fråga sig om man inget lärt och inget glömt. Men i praktiken är förhållandet naturligtvis ett annat. En kritisk granskning av kommunalforskningsgruppens resultat ger vid handen att många av de föreställningar som grundades på den normativa bilden av kommunen som politiskt system falsifierades. Systemet hade uppenbarligen andra egenskaper som inte stämde överens med den allmänt accepterade normativa teorin.

Dessa iakttagelser innebär ingen kritik av kommunalforskningen utan bör i stället ses som resultat av ett första steg i en kumulativ forskningsprocess. Kommunalforskarna utgick från den normativa bilden och fann att den inte stämde i alla avseenden. Det är då naturligt att i nästa etapp sträva efter en mer realistisk bild av hur verkligheten ser ut. Och inom det nya programmet blir det möjligt att på detta sätt utnyttja erfarenheterna från 1960-talets kommunalforskning som avstamp för en ny etapp i arbetet med att beskriva den kommunala självstyrelsen i dagens samhälle.

Forskningsprogrammets uppbyggnad

Forskningsprogrammet är uppdelat i tre delprogram.

1. Kommunen som demokratisk självstyrelseorganisation
2. Kommunen som förvaltningsorganisation
3. Kommunen som serviceproducent och enhet för samhällsplanering.

I det första delprogrammet är det frågor med anknytning till den representativa demokratin som står i förgrunden. Den kommunala demokratin i dag är i allt väsentligt representativ. Den bygger på att besluten i de kommunala församlingarna fattas av förtroendevalda. Medborgarnas eget deltagande i politiken förutsätts ske indirekt genom personliga kontakter, arbete inom partier och andra folkrörelser och genom deltagande i samhällsdebatten.

Den tyngsta empiriska undersökningen är en intervjuundersökning med ca 3 000 intervjupersoner kring medborgarnas deltagande i det politiska arbetet, demokratisk ideologi, bedömning av det kommunala systemet, partiernas roll samt attityder till den kommunala servicen samt vissa aktuella stridsfrågor i kommunerna. En andra delundersökning tar upp arbetet inom partier och organisationer, partiernas valrörelseaktivitet samt vardagsarbete m m. I en tredje delstudie görs en analys av massmediernas bevakning av den kommunala verksamheten, medborgarnas mediakonsumtion samt kommunernas informationsinsatser.

Tagna tillsammans kan dessa delstudier sägas ge en bild av medborgarnas direkta och indirekta deltagande i det politiska arbetet. Bakom uppläggningsen kan kanske spåras en delegatbetonad syn på representanterna. De är tillsatta för att i medborgarnas ställe effektuera de krav och önskemål som finns bland dessa. Det representativa systemet bygger på en arbetsfördelning. De förtroendevalda förutsätts sätta av mer tid och intresse och därmed bli bättre som beslutsfattare men besluten ska ske med medborgarnas intresse för ögonen.

Här bryts emellertid i det praktiska livet delegatrollen mot ombudsrollen. Alla vet att politiker inte bara "lyssnar på gräsrotterna". De "driver frågor" också. Och här måste en empirisk studie av det representativa systemet ta hänsyn till den spänning som finns inbyggd mellan avspeglings tanken att de förtroendevalda ska vara åsiktsrepresentativa för medborgarna och samtidigt utöva sina uppdrag mot bakgrund av en mer heltäckande information än vad medborgarna normalt har och med ett mer långsiktigt ansvar för utvecklingen. Just den sistnämnda rollen är kritisk ur demokratisk synvinkel eftersom ett betonande av de förtroendevaldas längre erfarenhet och större "kompetens" i någon mening lätt kan utvecklas till ett försvar för förmynderi.

Dessa olika frågor pekar fram emot att det är två teoretiska begrepp som bör ägnas största uppmärksamhet i denna forskningsomgång: opinionsbildningsprocessen och representationsbegreppet. Intresset för opinionsbildningsprocessen motiveras av det angelägna i att få en realistisk bild av kommunikationsprocessen mellan väljare och valda i stället för den enkelriktade som präglade det tidigare tänkandet. Intresset för representationsbegreppet motiveras av behovet av att fördjupa analysen av de förtroendevaldas roll i systemet. Om man så vill kan man säga att studiet av åsiktsrepresentativiteten i det förra programmet innebar en utveckling och elaborering av representativitetsbegreppet. Nu gäller det att relatera åsiktsrepresentativiteten till problemet med det politiska ledarskapet.

I det andra delprogrammet – kommunen som förvaltningsorganisation – är politisk styrning det centrala teoretiska begreppet. Utvecklingen av den kommunala självstyrelsen kan i ett längre perspektiv beskrivas som en utveckling från lekmanförvaltning till lekmanstyre. Arbetsfördelningen mellan de förtroendevalda och förvaltningen blir då central. Teorin förutsätter att det är politikerna som styr förvaltningen och inte tvärtom. I verkligheten är samspelet givetvis mer komplicerat och kanske har tillväxten av den kommunala förvaltningen ytterligare skärpt de svårigheter som förtroendevalda alltid har att hålla jämna steg med experter på olika områden.

De empiriska studierna i detta delprogram tar sikte på de förtroendevaldas arbetssituation och på den konflikt som finns inbyggd i alla representativa system mellan rollen att vara representant och rollen som beslutsfattare. Representantrollen förutsätter tid för väljarkontakter, partiarbete, yrkesverksamhet m m. Beslutsfattarrollen förutsätter tid för inläsning, studier, sammanträden o s v. I takt med den kommunala verksamhetens tillväxt skärps rimligen konflikten mellan dessa "utåtriktade" och "inåtriktade" aktiviteter. Enkätundersökningar av de förtroendevaldas arbetssituation är därför en viktig del i detta delprogram.

Vidare kommer utvecklingen av förvaltningen att belysas. Tillväxten ska beskrivas, orsaker till den analyseras liksom konsekvenserna för de förtroendevaldas möjligheter att balansera en alltmer kompetent och professionaliserad förvaltning. I det tredje delprojektet slutligen kommer beslutsprocessen i ett mindre antal frågor att följas mer intensivt med en case-study-teknik. Syftet är att komplettera övriga i huvudsak strukturellt orienterade studier med en bild av systemet i arbete.

Det tredje delprogrammet slutligen är centrerat kring den kommunala servicen. Ett av de bärande motiven för indelningsreformen var att skapa kommuner med

tillräckliga ekonomiska och andra resurser för att vara i stånd att svara för en tillfredsställande kommunal service. I forskningsprogrammet ställs den något provocerande frågan om servicen blivit bättre nu till priset av sämre tillgänglighet för medborgarna. För att belysa den frågeställningen krävs ett samarbete mellan statistiker och geografer. I delprojektet studeras sålunda dels serviceutvecklingen i kommunerna, dels fördelningen av servicen mellan olika delar av kommunerna.

Undersökningarna av servicestandarden totalt avser såväl utvecklingen över tid som orsakerna till de variationer mellan olika kommuner som kan iaktas. Vidare uppmärksammas ännu en gång sambandet mellan servicestandarden och medborgarnas uppfattning om denna.

Den geografiska delen av projektet tar fasta på servicens fördelning i rummet. Till en del är kommunernas insatser sådana att de kommer medborgarna till del i lika utsträckning oavsett var dessa är bosatta. Exempel på detta är bidrag av olika slag. I andra fall t ex när det gäller att utnyttja fritidsanläggningar krävs olika insatser från medborgarnas sida för att utnyttja det befintliga utbudet. Möjligheterna för att göra detta blir då beroende av transportsystemet, avstånd o s v. I programmet förutsätts därför en kartläggning ske av medborgarnas möjligheter att genomföra olika aktivitetsprogram beroende på i vilken del av kommunen som de är bosatta samt av deras faktiska aktivitetsmönster. Studier av detta slag ger inte bara ett underlag för att bedöma servicetillgänglighet utan belyser även möjligheterna för medborgarna att förena ett politiskt engagemang med andra aktiviteter.

Kommunurval

De olika delundersökningarna i programmet ställer självfallet olika krav inte bara på undersökningsmetoder och tekniker. I vissa undersökningar krävs statistiska uppgifter från ett stort antal kommuner för att möjliggöra analyser av skillnader mellan kommuner av olika typ. I andra fall, t ex när det gäller att kartlägga beslutsprocesser eller aktivitetsmönster, måste undersökningarna av arbetstekniska skäl begränsas till ett litet antal kommuner.

Dessa olika krav har föranlett ett omfattande arbete med att konstruera ett system av kommunurval som samtidigt tillgodoser vitt skilda krav från olika studier med målsättningen att så långt möjligt bedriva arbetet så att samband och helhetssyn inte går förlorad.

De undersökningar som kommunalforskningsgruppen genomförde utnyttjade ett s k pseudo-experimentellt urval där variansen i vissa i förväg som centrala bedömda variabler garanterades vid stratifieringen. Inom det nya programmet utnyttjas i stället ett urval av kom-

muner som är straffierat efter ett stort antal urvalsvariabler men samtidigt representativt för populationen av svenska kommuner (exkl Stockholm, Göteborg och Malmö). En sådan ansats har bedömts som en rimlig kompromiss i ett läge där ett stort antal undersökningar med sinsemellan olika krav på urvalet ska samsas om detta.

Undersökningarna kommer att genomföras på tre nivåer. I vissa studier kommer samtliga Sveriges kommuner att ingå. Det gäller t ex undersökningen av servicestandardens utveckling. I andra studier, t ex de som helt eller delvis bygger på intervjuundersökningen, kommer huvudurvalet av 50 kommuner att användas. Av dessa 50 kommuner har fem utvalts för de mer intensiva undersökningarna t ex av beslutsprocesser. Dessa fem kommuner är Sjöbo och Kävlinge i Malmöhus län, Lidköping och Grästorp i Skaraborgs län samt Luleå kommun i Norrbottens län. Dessa kommuner har valts ut för att erhålla vissa typfall och varierar med avseende på storlek, centralitet och politisk majoritet. Vidare finns en förortskommun representerad i urvalet.

Sammanfattning

Det är knappast möjligt att på ett begränsat utrymme ge en allsidig och mer utförlig beskrivning av de undersökningar som ingår i ett forskningsprogram av denna omfattning. Forskningsgruppen har till kommunministern i september 1979 överlämnat en arbetsrapport av vilken framgår de olika fältundersökningar som planeras och vissa centrala frågeställningar. Rapporten till vilken den mer intresserade hänvisas har under hösten 1979 publicerats i kommundepartementets s k Ds-serie (Ds Kn 1979:12).

Bengt Owe Birgersson

¹ I forskningsgruppens arbete deltar Jörgen Westerstahl, Hans Berg, Folke Johansson, Lennart Brantgård, Lars Strömberg och Per-Owe Norell från Göteborg, Janerik Gidlund, Ulla Britt Hallin och Anders Lidström från Umeå, Gunnar Wallin och Henry Bäck från Stockholm samt Leif Johansson, Anders Sannerstedt, Håkan Magnusson, Lars-Olof Olander, Jan Widberg och Gunnar Törnqvist från Lund. De tre senare är knutna till den ekonomisk-geografiska institutionen.

Yes, budgetary analysis may be conducted in accordance with Scientific Method

Maybe the way Aaron Wildavsky writes does not give the reader the impression of pure science and its ideals: definitions, laws, systematic empirical description, deductive structure, refined statistical methods and strict adherence to the canons of scientific methodology. What does come to most readers' minds is probably the impression of a *narodniki*: dislike of formal procedures, emphasis on striking and non-systematic observations, interpretation of case studies, vague generalizations, continuous qualifications of statements, and so on. It is not difficult to point out contradictions, vagueness, ambiguities, overstatements and simplifications. However, if the reader takes the trouble to look behind the curtain he will be rewarded. What he is left with is not only the acute perceptions of a journalistic mind but in effect the impressive results of pure science and its procedures. Aaron Wildavsky may be an American, a pragmatist, but the message reveals a scholar with profound training in the best of scientific traditions: the German one.

Wildavsky's book *Budgeting* sums up his basic ideas in the field of allocation of public expenditures. It comprises some material that has appeared elsewhere. Its structure takes the following form:

- a) definition of budgeting
- b) types of budgeting
- c) theory of budgeting
- d) reform of budgeting

A. What is Budgeting?

"Budgeting is translating financial resources into human purposes. Behind currencies stand human limitations; unless one lives on an everlasting lake of oil or possesses an alchemist's stone for turning base metals into gold, resources are limited. But human desires are not. Hence some way must be found to apportion available funds among competing people and purposes."¹

Wildavsky's basic model of social life is that of conflict, the fight between individuals and between organizations for opportunities, which are restricted owing to limitations set by the environment. His basic model of budgeting is that of the allocation of resources to the achievement of goals under non-market conditions. Budgeting involves three variables: resources, goals, situations. Since budgeting involves the allotment of resources it deals with issues concerning the availability of resources: taxation, economic policy, planning of future resources and so on. As it deals with goals it becomes a mechanism for the resolution of conflicts about priorities.

Budgeting informs the actors of what the participants want and it states unequivocally what course of action the collectivity should take, because budgeting takes place in complex situations where no single mechanism, like the market, provides a set of simple and unambiguous decision rules. The outcome of budgetary processes depends on the political system: division of roles, tactics, calculations, distribution of power and authority and interplay between organized interests. In the final analysis budgeting is chiefly concerned with the relating of resources to goals in situations. This implies social analysis: by what means are goals achieved in uncertain situations? Budgeting includes all this: causal knowledge, priorities, political action, the provision of funds. In Wildavsky's analysis knowledge of the basic variables of budgetary behavior becomes an efficient instrument for increasing the knowledge of that part of human motivation that is related to the political system.

B. The Specifica Differentia of Budgeting

Classifications are not ends in themselves; they are means to scientific goals, creating a structure among units which resemble each other in various ways, indicating invariable relationships between properties and reducing multiplicity to a few basic types. Wildavsky proceeds from his definition to a classification which forms the basis for his next step, a theory. This is in accordance with the strict canons of scientific procedure.

Wildavsky's classification starts from a simple empirical truth: Budgeting goes on in all countries, at most levels and at most times. Are there any basic types of budgeting? Maybe the myriad of budgetary processes that are constantly going on can be reduced conceptually to a handful of types? Wildavsky seems to be right when he distinguishes between three types of budgeting: incremental, revenue and repetitive. There seem to be clear differences between these types. Incrementalism is characterized in the following way:

"Past decisions determine most future expenditures, as commitments are kept, so present choice focuses on adding or subtracting a small percentage (the increment) over the existing base."²

Revenue budgeting has these properties:

"In American cities, where rich people may live but which are in a poor resource position because balanced budgets are required and revenues are inelastic, we find an almost whole control-orientation, less strategic maneuver than among the rich, and generally little scope for decision. Budgeting becomes a form of revenue behavior; income determines outgo."³

Repetitive budgeting is characterized as follows:

"In poor countries we find repetitive budgeting under which budgets are made and remade throughout the

year amid endless strategic byplay. Poverty leads them to delay lest they run out of money; uncertainty leads them to reprogram funds repeatedly to adjust to the rapidly changing scene."⁴

However, Wildavsky seems to be wrong when he attempts to clarify the differences between these three types by means of the following classification system:

		Wealth	
		Rich	Poor
Incremental budgeting U.S. Japan France Great Britain			Revenue budgeting American cities
Political instability leads to alternating incrementalism and repetitive budgeting France during periods of 3rd and 4th Republics Administrative incapacity leads to supplemental budgeting			Repetitive budgeting Poor countries

Source: Wildavsky, A., *Budgeting*, p 12

Wildavsky's classification is based on two pairs of variables: certain-uncertain and rich-poor. The first pair relates to the input-output of allocation systems: the degree of probability that predicted resources will flow into the system and that resources will leave the system in the way predicted. The second pair relates, of course, to the availability of funds.

This typology meets with immediate difficulties. Firstly, it is not at all clear what happens when the budgetary process can be analyzed in terms of the combination uncertainty – wealth. On the one hand, Wildavsky writes as if this category is a mixed category, a combination of incrementalism and repetitive budgeting, which is an awkward solution from the analytical point of view. On the other hand, there is an allusion to a fourth genuine type, supplemental budgeting, described as:

"... treating each expenditure request and grant as if it were a supplement due to unexpected circumstances. The spending agency would wait until its funds ran out, because it could not estimate what it would need or actually be able to spend; and the finance ministry would reconsider its allotments, because it was not at all certain of how much revenue it could raise or had on hand."⁵

However, this description comes close to what is characteristic of repetitive budgeting. Wildavsky admits quite frankly that he has been unable to find cases of the

combination wealth-uncertainty. Maybe there are no such cases because there cannot be such cases: if a government or a spending unit is wealthy there seem to be some very good reasons why its behavior is also certain – how else can its capacity to extract resources be explained?

Secondly, Wildavsky overtly confuses the types in the typology. He writes:

"Ranking types of budgetary process according to the degree of complexity in the calculations used would show that they are the most simple for the poor and certain, most complicated for the poor and uncertain, with the rich and certain in between. American cities exemplify the extreme incrementalism produced by certainty and poverty."⁶

According to the typology, budgeting in American cities is to be understood as an example of revenue budgeting; yet Wildavsky classifies these units as cases of "extreme incrementalism" (sic!). Moreover, Wildavsky does not know how to rank the type certain-poor with regard to complexity. We know that it does indeed become a complex task to make calculations when you are uncertain; we also know that it is simple to make calculations when you are certain. Of course, we would like to know what happens to these truths when we are concerned with the pair: rich-poor.

These difficulties keep cropping up throughout the theory. Wildavsky states:

"Now for the computations. To get at incrementalism, we look at changes in an agency's budget from the previous year. The smaller the change in the budget, the more we would describe a budgetary process as incremental."⁷

And he opposes incrementalism to proportionality in a way that is not consistent with the typology:

"The hypothesis expressed again in Table 12.8 appears to be confirmed: incrementalism varies inversely, and proportionality directly, with the SOS ratio. Each of the four nations appears in the predicted order and approximately in the right magnitude. Comparing the two extremes – Britain and Japan – tells the story. Britain's extremely low SOS ratio means that most agencies must have correspondingly low increments. For Britain to show a high degree of proportionality, however, would mean that virtually all agencies (and the programs within them) would have to be kept within the same low bounds."⁸

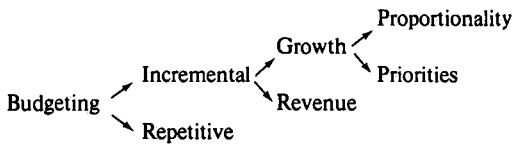
In effect, Wildavsky seems to commit himself to the contradiction: The more incrementalism, the less increment. Obviously, the typology is based on the contrary proposition: The less increment, the more revenue behaviour.

The differences between the three kinds of budget behavior (incremental, revenue and repetitive) do seem to be related to the properties of predictability and avai-

lability of funds. However, grave doubts may be raised as to whether the relations are in reality the ones Wildavsky assumes. As a matter of fact Wildavsky may provide the clues for a better solution. He states:

"In the process of budgeting, poor nations have to resemble each other; only the rich can afford to be different."⁹

What distinguishes budget behavior in rich and poor countries is the difference in stability, in the extent of the base, in the degree of predictability. If the budget behavior typical of instability is to be called "repetitive", and if the behavior typical of stability is to be called "incremental" – as Wildavsky implies – then revenue behavior, and growth incrementalism. Of course, a further distinction may be made between two types of types of incremental budgeting: zero growth or revenue behavior, and growth incrementalism. Of course, a further distinction may be made between two types of growth incremental behavior: general growth or proportionality, and special growth within priorities. The typology must then be rendered as:



C. Theory of Budgeting

The theoretical propositions which Wildavsky formulates do not constitute a coherent whole. They make up a pattern which explains various aspects of budgeting and its relations to the political system. The looseness should not be confused with simplification and omission. What emerges from the several chapters on the various types of budgeting is a comprehensive theory.

1. The theory of growth in expenditures

Wildavsky and associates* try to account for the increases in agency requests and congressional appropriations by means of a formal model. The model is in effect a specification of the way incrementalism works:

$$(x_t y_t) \begin{bmatrix} -1 & \lambda 0 \\ 0 & -1 \end{bmatrix} + (x_{t-1} y_{t-1}) \begin{bmatrix} 0 & 0 \\ b 0 & 0 \end{bmatrix} + (\xi_t \eta_t) = (0 \ 0)$$

where x_t = request by an agency in year t , y_t = appropriation by Congress in year t , and where ξ_t and η_t are stochastic disturbances.

* O.A. Davis, M.A.H. Dempster

The model is a linear one explaining request and appropriation by means of last year's request and appropriation, while allowing for alterations through the use of dummy variables and stochastic residuals. The goodness of fit seems to be satisfactory when the model is applied to various US federal appropriations.

2. The theory of budgeting as a basic parameter in the political system

Properties of budgetary processes may be related to the political system in a number of different ways. Wildavsky deals with some of these.

Firstly, he uses the political system as an explanatory variable to account for different types of budgetary processes. Since Wildavsky treats all poor nations alike on the supposition that their budgetary processes can be explained by means of the variables poor-uncertain, he only relates some types of budgeting to political properties. One of the findings is that:

"Budgeting is a subsystem of politicking, dominated by the political system."¹⁰

The various differences in the budgetary processes of the countries Wildavsky compares, the US, Great Britain, France and Japan reflect or are part of the national system. The number of levels involved is, of course, highest in the US with France second, Great Britain third and Japan fourth. The English use trust as the budgetary norm for handling interpersonal relations, the French legal arbitration, the Japanese proportionality and the US a combination of all these techniques. The social exclusiveness of the people involved in budgeting is high in Japan and France, medium in Great Britain and low, of course, in the US.

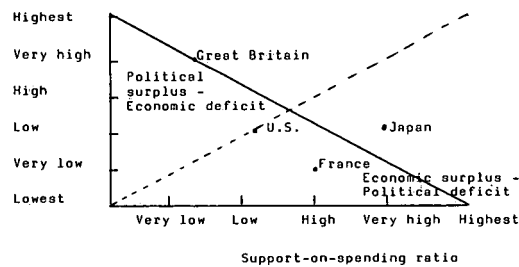
On the one hand, Wildavsky shows how typical traits of these political systems become accentuated in their systems for the allocation of national resources. On the other hand, Wildavsky describes how the budgetary system reflects the political system. The market type of budgeting that goes on in Washington, the hierarchical way budgets are settled in France, the informal and smooth way budgets are arrived at in Great Britain, and the partisan and conflict-reducing way the Japanese settle their budgets – all reflect and are a reflection of the various national systems.

Secondly, Wildavsky attempts to analyse some properties of budgeting against two major societal dimensions: harmony and efficiency. He wants to test some fundamental theoretical propositions like: the less efficiency in the economy, the more difficult budgeting becomes. Wildavsky offers a new analysis that goes much deeper into the problem of how the allocation of national resources is dependent on some basic properties in society. His theoretical thesis is that stability in incremen-

tal budgeting may be the outcome of an interplay between polity and economy, where deficiencies in one are compensated for in the other.

Wildavsky tries to find empirical confirmation of his thesis and this is the way he goes about it. Construct a support-on-spending ratio (SOS) which contains the wealth-growth index over the visibility-of-tax-increase and construct a containment-of-conflict ratio (COC) which contains the diversity-intensity index over the consensus-deference index. Let the COC-ratio be the value of y and let the SOS-ratio be the value of x . Then we get:

Figure 12.7. The context for budgetary conflict



Source: Wildavsky, A., *Budgeting*, p 246.
(I have added the continuous line)

However, there seems to be one flaw in this argument. What can possibly be meant by the 45° line in the diagram? Wildavsky speaks of the line as representing equilibrium points:

"So far the United States maintains its equilibrium. Its SOS and COC ratios are at unity."¹¹

This is sheer fantasy! We would like to see the mathematical equation of low + low = unity. Of course, the line is a misrepresentation. Draw a continuous line from Highest on COC to Lowest on SOS and you have the equilibrium. What is low on one variable is compensated for on the other variable and vice versa. Contrary to the Wildavsky analysis it shows that only Great Britain is in equilibrium, that in Japan forces conducive to stability are in excess and that in France and in the U.S. these very forces are in deficit. We thus have reason to assume that Great Britain is stable, that Japan is almost stiff and petrified, that France and the U.S. are unstable. This seems to be in accordance with observation. Reforms and budgetary programs are more easily arrived at and complied with in the former countries than in the latter over time. Though the Wildavsky analysis is wrong at its final stage, the beginnings are very impressive.

D. Reform of Budgeting

Wildavsky does not like program budgeting. Why? It is not altogether easy to state the arguments exactly and to decide whether they are justified or not. Wildavsky offers a number of arguments against PPBS – arguments which by their very nature are quite different and have different implications. In effect, what Wildavsky aims at is a refutation of PPBS. However, it is not all too clear which arguments are considered the strongest and how far Wildavsky is prepared to stand up to objections.

a) The failure argument

The fact that no working PPB-system has ever been implemented shows that PPBS cannot work. The argument is open to objections: Evidence shows a number of failures, it is true, but maybe the difficulties are not inherent in PPBS and maybe they can be done away with.

b) The semantic argument

Not everything that appears under the label PPBS seems to be unsuccessful. It is easy to point to attempts that were abortive, but how about the cases that seem to be successful. What appears to be successful within PPBS is in reality not pure program budgeting but only function – oriented budgeting. The argument presupposes that Wildavsky can tell us exactly what distinguishes program budgeting.

c) The political system argument

The implementation of program budgeting will change the political system in several respects: changes which are bad. The argument focuses on one of Wildavsky's main theses about the interdependence between the budgetary system and the national system. Program budgeting presupposes centralized regimes, and it will destabilize the polity and overemphasize conflict. Since no effective national PPB-system has been implemented such statements must await empirical confirmation. There seem to be cases where program budgeting is combined with contrary properties like decentralization. Of course, Wildavsky would use the semantic argument against such statements.

d) The cognitive argument

Wildavsky writes:

"PPBS does not work because it cannot work. Failure is built into its very nature because it demands abilities to perform cognitive operation which are beyond present human (or machine) capacities."¹²

Wildavsky supports the argument with a description of what program budgeting implies:

"Program budgeting is like the simultaneous equation of governmental intervention in society. If one can state objectives precisely, find quantitative measures for them, specify alternative ways of achieving them by different inputs of resources, and rank them according to desirability, one has solved the social problems for the period."¹³

Once again Wildavsky advances an argument that is open to an objection which he can refute only by means of the semantic argument. If it occurred that a program budget were implemented for some specific area without any pretence of trying to solve all the social problems Wildavsky could only fall back on the semantic argument.

It seems clear that the pay-offs from semantic investigations in the social sciences should not be overstated. Most problems are real problems, not semantic problems. However, if an author falls back on a semantic argument in order to save his thesis it may be admissible to use the same method. What is it that Wildavsky tries so hard to refute? Funds may be allocated in blocks or they may be allocated to particular expenses or particular purposes. Correspondingly, there is block grant budgeting, line item budgeting and functional budgeting. But what is program budgeting?

"... PPBS would (1) define program objectives in specific terms capable of being analyzed; (2) specify time horizons for accomplishing objectives; (3) measure program effectiveness – "indicators" would tell how well things were going; (4) develop and compare alternative ways of attaining the objectives."¹⁴

Conditions (1) – (4) are necessary but not sufficient for program budgeting. One more condition (5) has to be added:

"The basic idea is that individual programs should be compared with one another to see which ones contribute most to common objectives."¹⁵

This condition (5) seems to be far too strong and it certainly accounts for most of the other arguments that Wildavsky directs against program budgeting. Surely, comparison of all programs in terms of social objectives is an absurdity. But it is not quite obvious that conditions (1) – (4) are equally absurd. There are certainly grave difficulties in specifying programs, in operationalizing goals, in measuring and analyzing outcomes and in comparing alternatives for the achievement of ends. But that is the object of the social sciences! If only one social area, e.g. social insurance or road construction, is clearly specified there seems to be no inherent obstacle to the application of conditions (1) – (4).

Surely, some of these conditions are present in some budgetary decisions. Budgetary decisions are not totally the result of political tactics or political maneuver. To

some extent – at least in welfare states – budgetary decision-making proceeds from a cognitive and rational basis, which to some extent fulfils conditions (1) – (4).

It is evident that Wildavsky's criticism of program budgeting is half true, half false. Budgets will never be decided in a pure program-budgeting manner. Budgetary decisions are political decisions and they follow the laws of political efficiency and political rationality. But there is the technical or the administratively rational part of budgeting; public policy is not just the outcome of tactics, power and vested interests. Budgets – as Wildavsky often points out – are tools for the service of mankind in the pursuit of ends. Such behavior will search for alternative means and look for outcomes in order to create feedback mechanisms. In short, if used sensibly program budgeting may be an aid in budgeting – but there will be a pure program budgeting procedure only when all political aspects of human behavior are abolished. In effect, Wildavsky has one and only one very good argument against program budgeting:

e) The political argument

"Rather, I have tried to emphasize that economic rationality, however laudible in its own sphere, ought not to swallow up political rationality – ..."¹⁶

Budgeting embodies political rationality: to fight for what you have, to gain what you may gain, to push for what is popular, to use whatever tactics and strategy may be available. However, budgeting also presupposes economic or technological rationality: to set objectives, to devise alternative ways for achieving objectives, to measure outcomes and provide feedback mechanisms.

Summary

In his *Budgeting* Wildavsky presents the first really comprehensive theory of budgetary processes and budgetary behavior. It is a seminal work. It is an empirical-theoretical study in the best of social science traditions, the classical German one.

Jan-Erik Lane

Footnotes

¹ Wildavsky, A., *Budgeting. A Comparative Theory of Budgetary Processes*. Boston and Toronto: Little, Brown and Company, 1975, p 3.

² *ibid*, p 10. ¹⁰ *ibid*, p 220.

³ *ibid*, p 10–11. ¹¹ *ibid*, p 248.

⁴ *ibid*, p 11. ¹² *ibid*, p 364.

⁵ *ibid*, p 11. ¹³ *ibid*, p 364.

⁶ *ibid*, p 214. ¹⁴ *ibid*, p 297.

⁷ *ibid*, p 240. ¹⁵ *ibid*, p 309.

⁸ *ibid*, p 242. ¹⁶ *ibid*, p 334.

⁹ *ibid*, p 231.

Litteraturgranskningar

INGEMAR ELANDER: *Det nödvändiga och det önskvärda. En studie av socialdemokratisk ideologi och regionalpolitik 1940–1972*. Kristianstad: Arkiv avhandlingsserie 6. 1978.

Det är väl inte alltför ovanligt att avhandlingsförfattare i slutskedet av sitt skrivande börjar anfäktas av grubberier över vad han eller hon egentligen velat belysa med sitt arbete. Man har i årtal samvetsgrant behandlat ett "ämne". Men nu är det svårt att i det skrivna hitta någon röd tråd, något huvudproblem. Man står där med en rad närbesläktade variationer och söker hitta det grundläggande temat, det som boken skall sägas handla om och det skall avspeglas i resultatredovisningen. Ingemar Elanders avhandling "Det nödvändiga och det önskvärda. En studie av socialdemokratisk ideologi och regionalpolitik 1940–1972" bär omisskännliga spår av detta – vanligen fruktlösa – sökande.

Frågeställningarna

Vad vill författaren göra? Hans egen version presenteras inledningsvis (s 15 f). Huvudsyftet sägs vara att besvara följande två frågeställningar:

1) Hur har de socialdemokratiska aktörerna i regering och riksdag uppfattat orsakerna till befolkningens och näringslivets koncentration, deras förskjutning från land till stad, från en landsdel till en annan?

2) Hur har de regionala målen formulerats och preciserats?

Som en tredje, något underordnad, fråga nämns denna:

3) Vilka styrmedel, om några, har valts?

På ett annat ställe görs denna sammanfattning av avhandlingens huvudsyfte: Det är "att beskriva och analysera de föreställningar som ligger till grund för den adresserade och sektorsövergripande lokaliserings- och regionalpolitiken på nationell nivå" (s 10).

När man tagit del av avhandlingens innehåll känns det närmast kuriöst att återknyta till den totala anspråkslöshet som dessa deskriptiva frågor andas. Med all respekt för dessa, som naturligtvis berörs i avhandlingen,

kan jag inte se att de är annat än tämligen perifera och också tämligen ofullständigt besvarade. Elanders diskussion i det avslutande kapitlet gäller till yttermera visso andra och mera grundläggande ting än dem som indikeras av dessa frågor.

Här behövs med andra ord ett lutherskt Vad är det?, en explikation av vad avhandlingen avses belysa. Författarens frågeställningar till trots och invävd i historiken över svensk regionalpolitik kan skönjas en röd tråd som ger framställningen sammanhang. Tesen kan kanske formuleras på följande sätt: Socialdemokratin har på grund av sin på kapitalismen grundade, konsumtionsinriktade ideologi inte kunnat (alternativt velat) förfäta ett regionalpolitiskt program som svarat mot de missförhållanden partiet självt identifierat.

Elander skisserar en ideologi och vill nu hävda att SAP:s tänkande och ståndpunktstaganden i regionalpolitiken kan förklaras av dessa ideologiska föreställningar. Det är detta spänningsförhållande som döljer sig i den kryptiskt formulerade rubriken. Elander tänker sig att SAP vill något annat och mera i regionalpolitiken (det önskvärda) än vad det till följd av ideologiska band eller skygglappar anser sig kunna åstadkomma (det nödvändiga). Ideologin utsäger att verkligheten ser ut och fungerar på ett visst sätt och detta återspeglas i ambitionsnivån för regionalpolitiken. De valda målen och medlen motsvarar inte vad man "egentligen" vill.

Det är en avancerad tes Elander, om jag tolkat honom rätt, vill driva. Även om man nöjer sig med att söka belägg för den och ignorerar eventuella motinsatser – en tämligen äventyrlig forskningsstrategi – krävs det en hel del för att göra den trolig. Till att börja med krävs det att de tre centrala komponenterna i den implicita modellen – aktören, ideologin och det regionalpolitiska tankestoffet – ges en någorlunda stringent bestämning. Innan detta är gjort är det föga givande att diskutera resultatet.

Socialdemokratin som aktör

Vem representerar SAP? Detta är minst sagt oklart i avhandlingen. En mängd kollektiv och individer får stå för socialdemokratins uppfattning. Det är utredningar

av olika slag, tillsatta av olika regeringar och med skiftande sammansättning, det är propositioner och utskottsutlåtanden, motioner av olika valör, partikongressbeslut, inlägg på kongresser, LO-rapporter, partiprogram, forskarrapporter, en lärobok osv.

Man måste rimligen skicka ett sådant material i olika auktoritetsgrader. Det skall klart framgå vad partiet som kollektiv kan sägas stå för och vad som är andra typer av material, vilka med olika grader kan göra anspråk på att betraktas som uttryck för kollektivets ståndpunkter. Problemet nämns i avhandlingens inledning (s 16). Men dessvärre tycks det inte ha tagits på allvar. De svagt eller inte alls auktoriserade dokumenten tenderar att ta över när Elander vill illustrera det regionalpolitiska tänkandets allra djupaste misär. Det material som enligt honom själv enbart skall tjäna ett fördjupningssyfte blir centrala dokument utan att först ordentligt ha förankrats i grundtexten. Utredningar, ERU-dokument, rapporten Samordnad näringspolitik, utarbetad inom LO:s utredningsavdelning och Svensson & Tufvesson's lärobok *Hur planeras Sverige?* får spela en betydande roll utan att den "fördjupning" som kan utläsas ur dessa dokument nödvändigtvis gäller företeelser som först noterats i auktoritativt material. Tendensen bort från grundtexterna är tydlig i det avslutande kapitlet och närmast uppseendeväckande i den engelska sammanfattningen.

Ett exempel på detta är Elanders stora intresse för Svensson & Tufvesson's bok (s 134 ff, 164, 173 f). Intresset motiveras av att författarna varit centrala personer i den grupp inom kanslihuset som utarbetade de regionalpolitiska propositionerna. Detta är visserligen sant. Men därav kan man inte sluta sig till att de utläggningar som finns i boken automatiskt kan betraktas som socialdemokratins uppfattning om regionalpolitiken, något som författarna för övrigt själva värjer sig för i förordet. För att så skall vara fallet måste resonemangen åtminstone ha någon motsvarighet i auktoritativt källmaterial, t ex propositioner eller program. Man kan inte nöja sig med konstaterandet att personerna i fråga haft "en nära socialdemokratisk anknytning" (s 174). Det finns med säkerhet socialdemokrater som

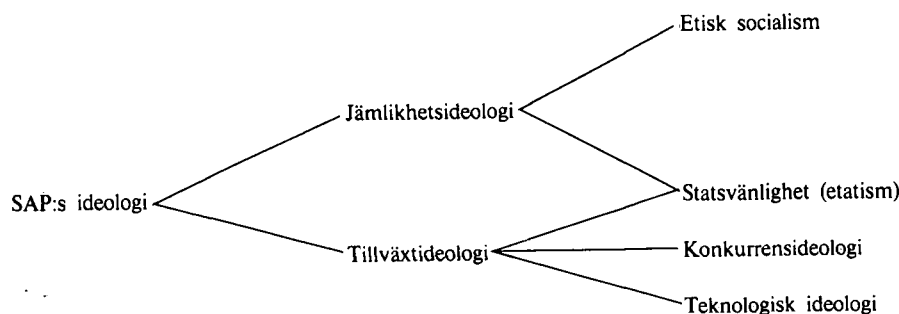
offentligen uttrycker åsikter som strider mot partiets eller som yttrar sig i frågor där partiet inte uttryckt någon ståndpunkt. När sålunda Svensson & Tufvesson (s 136 i avhandlingen) tänker sig att respekten för näringsfriheten kan vara ett skäl till att staten inte velat dirigera näringslivets lokaliseringar, och att näringsfriheten i sin tur grundas på idén om individens frihet att välja levnadsbana, kan detta därför inte sägas vara SAP:s ståndpunkt i frågan. Det är tveksamt om det ens är Svensson & Tufvesson's.

Denna brist på stringens i urvalet gör att man undrar vems regionalpolitiska tänkande Elander egentligen redogör för. Detta känns så mycket mera otillfredsställande som analysen genomsyras av en negativ-kritisk ton. Författaren kan på detta sätt inte freda sig från misstanken att han valt texter som är tacksamma att kritisera snarare än sådana som är representativa.

Ideologifrågan

Socialdemokratins sägs alltså ha en grundläggande ideologi som i någon mening bestämmer hur man tänker och vad man anser sig kunna göra på regionalpolitikens område. Den grundläggande ideologin är så att säga den oberoende variabel som förklarar varför socialdemokratins ansåg det vara *nödvändigt* att förorda en regionalpolitik som inte ledde till det *önskvärda* resultatet, det man "egentligen" ville uppnå. Vad är då en ideologi för något och hur skall den socialdemokratiska varianten tecknas?

Elander berör inte den omfattande vetenskapliga diskussionen om ideologibegreppet. Han går i stället direkt till verket att skissera den socialdemokratiska varianten i anslutning till några författare som analyserat partiets idéutveckling. Ett mera kritiskt förhållandesätt mot dessa bearbetningar hade varit på sin plats. Nu citeras och godtas svepande generaliseringar och oklara slagord ur Jan Lindhagens populärt hållna och bristfälligt dokumenterade utläggning i besvarande hög grad. Resultatet av genomgången presenteras i en figur av följande utseende (s 15):



Det mest förbryllande med skissen gäller frågan hur den skall uppfattas. Är det fråga om att definiera vad SAP:s ideologi skall avse i avhandlingen? Eller gäller det att skissera en modell vars rimlighet skall prövas mot verkligheten? Vill Elander säga: med tillväxtideologi *menar jag* teknologisk ideologi, statsvänlighet etc? Eller vill han säga: konkurrens och teknologisk utveckling *leder enligt SAP till* tillväxt, och konkurrens och teknologisk utveckling kan endast uppnås eller bibehållas med statsingripanden?

Oavsett hur skissen är avsedd att uppfattas måste emellertid de ingående komponenterna definieras för att konstruktionen skall kunna tjäna något meningsfullt syfte. Vad betyder "jämlighet", "tillväxtideologi" etc? Det är oklart. Innebörden "växer fram" ur ett allmänt hållet resonemang kring ett par författares analys av hur socialdemokratiens föreställningsvärld ser ut och förändrats. Definitionerna blir på detta sätt både oklara och bemängda med påståenden som kan utsättas för empirisk prövning. Varken som definitionssystem eller som hypoteser blir resultatet lyckat.

Det regionala problemet

Boken handlar alltså om socialdemokratisk regionalpolitik, eller brist på regionalpolitik, i ett historiskt perspektiv. Vad skall då räknas till debatten om eller föreställningarna om regionalpolitiken? Hur kan det regionala problemet formuleras? Hur har socialdemokraterna formulerat det? Har författaren någon egen konception, skild från aktörernas, som tjänar som bedömningsgrund? Detta har Elander inte diskuterat och det gör det oklart, både vad socialdemokratin har för uppfattning och utifrån vilken utgångspunkt den elanderska kritiken levereras.

Jag har tyckt mig finna åtminstone två sätt att ställa problemet i den svenska debatten; i praktiken är det naturligtvis sammanblandade men analytiskt kan de hållas isär:

1) Befolkningsfördelningsproblemet. Här är spridning av befolkningen det centrala i problemuppfattningen. Avfolkningen upplevs som ett missförhållande, befolkningskoncentrationen som ett annat. Avfolkningen kan gälla landsbygden, vissa landsdelar eller vissa näringsgrenar. Koncentrationen gäller inflyttningen till tätorter, till storstäderna eller till vissa regioner.

2) Välfärdsfördelningsproblemet. Här är det centrala att få till stånd en viss spridning av speciella välfärds-komponenter, t ex arbete och service. Hur mycket folk som bor på en viss plats eller flyttar underordnas frågan hur folk "har det".

Mitt bestämda intryck är att Elander, liksom för övrigt centern och många andra, primärt ser problemet som ett befolkningsfördelningsproblem, medan SAP framför allt ser regionalpolitiken som ett sätt att lösa ett välfärdsfördelningsproblem. Intresset från denna författarens utgångspunkt blir då närmast att bedöma huruvida partiet vill sätta befolkningspolitiska mål för regionerna. Så länge SAP inte vill det anses partiet så att säga inte föra någon "riktig" regionalpolitik. Gång efter annan hävdas eller underförstås att det är "ytterst effekten på befolkningstillväxten som intresserar" (s 140 f, 142, 144 f, 161). Författaren har med andra ord en egen uttalande normativ premiss, en utvärderingsnorm, utifrån vilken han kritiserar SAP. Individens rätt att bo där han eller hon vill – eller kanske snarare att bo där man bor – blir utgångspunkten. Med denna författarens egen norm för ögonen är det kostligt att i bokens slutsatser (s 164 f, 174) finna honom febrilt verksam att söka påvisa SAP:s icke-marxistiska sinnelag och anslutning till en "i grunden" liberal åskådning.

Konsekvensen av denna problemuppfattning blir att Elander inte speciellt intresserar sig för att undersöka hur SAP vill åstadkomma jämnare sysselsättning, likvärdigare servicetillgång eller en mera differentierad näringslivsstruktur. Det primära blir om befolkningsströmmen från vissa regioner avses hejdas eller inte. Balans i befolkningsfördelningen, inte i välfärdsfördelningen, blir huvudsaken. Det är givetvis inget fel att rikta intresset mot just den aspekten. Men det bör göras på ett medvetet sätt och grundas på argument. Och inte minst bör det framgå att den aktör man undersöker har en annan prioritering av vad som är primärt och sekundärt.

Resultaten

Resonemangen i det föregående har syftat till att klara ut vad författaren vill undersöka. Eftersom frågeställningar, analys och resultat haft så föga gemensamt har jag tagit fasta på analysen och resultaten och sökt konstruera en frågeställning som i möjligaste mån ger sammanhang åt framställningen. Härigenom sätts åtminstone avhandlingens centrala tema i fokus. Men eftersom de tre betydelsefulla komponenterna i denna frågeställning – aktören SAP, dess allmänna ideologi och dess regionalpolitiska synsätt – tecknats med så vaga konturer är det klart att resultaten trots rekonstruktionen inte är oantastliga.

Alla påståenden som görs i avslutningskapitlets slutsatser kan inte kommenteras. De väsentligaste slutsatserna torde vara dessa. SAP anses på grund av sin stereotypa och aldrig ifrågasatta allmänna ideologi inte ha förmått att vidta de åtgärder som varit befogade på det regionala området. Partiet har varit fjättrat i tillväxtens

mystik. Kravet på ekonomisk tillväxt har alltid överflyglat regionalpolitiska önskemål, och tillväxten har kritiklöst ansetts kräva koncentration av befolkning och näringsliv. SAP har framställt skeendet som något naturnödvändigt. Det har omfattat en ödestro, argumenterat som om det funnits lagar som tvingat fram en viss sorts politik. Alternativ har aldrig på allvar diskuterats. "Tillväxt kräver koncentration" har likt en besvärjelse predikats år från år. Mot denna som en självklarhet framställda naturlag har de folkliga kraven – och SAP:s egna "egentliga" krav – på en spridd bosättning och jämlikhet mellan regionerna i olika avseenden stått sig slätt. Påståendet har i själva verket "framförts med en sådan tyngd och envishet att den ofta kommit att framstå som en överordnad *önskvärldhet*" (s 162).

I förlängningen av detta resonemang följer att SAP aldrig velat ifrågasätta "kapitalismen". För att skapa tillväxt har partiet accepterat konkurrensprincipen, den företageekonomiska lönsamheten, "marknadskrafterna" och nogsamt undvikit att aktualisera kravet på produktionsmedlens socialisering. "I SAP:s ideologi . . . framstår kapitalismen som det enda möjliga produktions-sättet" (s 175).

Undersökningen sägs följaktligen ha "bekräftat den bild av SAP:s ideologi, som utmålades i inledningskapitlet" (s 163 f). Tillväxt, konkurrens, teknologi, jämlikhet och etatism sägs alla ha varit centrala komponenter i det ideologiska språket kring regionalpolitiken. Endast den etiska socialismen lyser "som väntat" med sin frånvaro. "När uttryck som 'jämlikhet' förekommit, så har deras eventuellt djupare innebörd och motivering underförstått" (s 164). Tillväxten skulle fås på kapitalistiskt vis och fördelningen gällde endast fördelningen av produktionsresultatet. Socialdemokraterna var "produktionsdeterminister" och "konsumtionssocialister". Kravet på höjd levnadsstandard hade skett till priset av "produktions- och sysselsättningsjämlikhet mellan olika regioner" (s 162). Den förment *nödvändiga* ekonomiska tillväxten hade förordat alla insatser för att förverkliga en i och för sig *önskvärd* fördelning av befolkningen mellan regionerna.

Men Elander går vidare. Detta SAP:s envetna och ensidiga upprepande av förment oomtvistliga sanningar måste ju ha en förklaring. Vad han nu vill klargöra är inte hur den allmänna ideologin kan sägas begränsa utrymmet för regionalpolitiska åtgärder utan varför budskapet är så enfaldigt och stereotyp. Denna frågeställning har som framgått varken någon motsvarighet i författarens egen inledande problemdiskussion eller i den empiriska genomgången. Den har heller inte kunnat inrymmas i min rekonstruktion av författarens frågeställningar. Det är något helt nytt som tas upp.

Kärnan i resonemanget är att dessa stereotyper inte bara skall tas bokstavligt. De har också en "legitimerande

funktion". Vad detta skall sägas betyda blir knappast nöjaktigt utrett. Tanken är tydligen att budskapen uttalar för att rättfärdiga handlandet i någon mening. För att detta skall lyckas "måste föreställningarna äga en språklig form, som gör att de blir lätt igenkända och åtföljs av lydning" (s 169).

Argumenteringen kring regionalpolitiken har enligt Elander haft denna legitimerande funktion. Den har riktat sig till människorna "för igenkännande, bejakande och underkastelse". Propositioner, program, ja, hela den regionalpolitiska planeringsverksamheten, var "symboliska inslag som tjänade syftet att understryka den socialdemokratiska regeringens engagemang för regionalpolitiken" (s 171). Samtidigt har hänvisningen till tillväxtens krav "tjänat som alibi" för en passiv regionalpolitik. Man har "låtit påskina" att det bara funnits ett alternativ. I början av 70-talet skedde en viss förändring i språkbruket. Men att regeringen då började tala om att koncentrationen "till en del" och "på lång sikt" kunde motverkas berodde inte på någon sinnesförändring. De mera rättframma påståenden "bedömdes nu inte lika gångbara" i opinionen (s 172).

De är inte lätt att gå in på en sakgranskning av resonemang som är så lösa i fogarna. Åtskilligt skulle kunna sägas i detaljer, men jag skall försöka gruppera kommentarerna kring dessa tre frågor:

1. Är SAP:s tänkande riktigt återgivet?
2. Anser författaren att de centrala påståenden som SAP framför ifråga om regionalpolitiken är felaktiga?
3. Har de eventuella felaktigheterna enligt författaren medvetet framförts av SAP?

Den första frågan måste enligt min mening besvaras nekande. Det främsta skälet härför är ensidigheten och ofullständigheten i beskrivningen. Elander har inte tillfredsställande klarat ut hur socialdemokratiens preferensstruktur ser ut. Han har snärts i sina egna mystifikationer kring vad som är nödvändigt och önskvärdt, vad som är regionalpolitik och socialdemokratiens ideologi.

Om vi först ser till de regionalpolitiska målen tycks det mig som om Elander missat poängen med SAP:s politik genom att tänka sig att det önskvärda är stationär befolkning, "ett stopp för landsbygdens och Norrlands avfolkning samt för storstadstillväxten" (s 161). Detta har socialdemokratin aldrig förklarat vara något önskvärdt. Elander tycks mena att den *borde* ha gjort det om det inte vore för den nödvändiga tillväxten. Men för SAP har en sådan utrerad enmålsanalys naturligtvis aldrig varit påtänkt. Regionalpolitiken, liksom politiken i andra sektorer, sätts in i ett välfärdspolitiskt sammanhang, där de rumsliga målen inordnas i en målhierarki tillsammans med andra välfärdsåmål. Det upptäcker gi-

vetvis Elander gång på gång, men i hans perspektiv är detta något suspekt, ett svek mot något som SAP borde vilja eller t o m utfäst sig att verka för. Här sammanblandar han uppenbarligen sin egen implicita värdering av vad regionalpolitik borde vara för något med socialdemokraternas uppfattning.

Men påstår då inte socialdemokraterna att de vill verka för "människornas behov och önskemål" som det hette i t.ex 1972 års proposition, och människorna vill ju uppenbarligen oftast bo kvar där de bor? Inte heller detta kan ses som ett argument för en regionalpolitik med stopp för befolkningsomflyttningen som mål. Ty människorna kräver också en mängd andra saker och dessa krav måste avvägas mot varandra, eftersom de inte alla kan tillfredsställas. SAP gör uppenbarligen en mera allomfattande avvägning än vad Elander tycker partiet bör göra.

Men det är väl ändå riktigt att SAP hävdar att tillväxt kräver koncentration och att man inte ifrågasätter "kapitalismen"? Inom rimliga gränser är detta naturligtvis riktigt. Partiet har visserligen klart för sig – det framgår av propositionerna – att det finns gränser för stordriftsfördelarna, att negativa effekter uppträder i storstadskoncentrationer, att legotillverkning kan vara ett gott komplement till koncentrerad produktion osv. Generellt gäller dock att svenskt näringsliv, enligt SAP:s uppfattning under den undersökta perioden, måste koncentreras ytterligare för att behålla sin internationella position och att detta är nödvändigt för att behålla en god tillväxt. Om man med "kapitalism" menar "blandekonomi", "marknadshushållning", kort sagt en ekonomi av dagens svenska snitt, är det förvisso också sant att SAP inte i princip förkastar detta system.

Frågan är dock om det är speciellt intressant. Samma sak konstaterade Herbert Tingsten för snart 40 år sedan och det har mig veterligt inte ifrågasatts sedan dess. Vill Elander dessutom ha sagt att detta omhuldande av "kapitalismen" skulle vara ett mål som bestämmer allt vad SAP i övrigt önskar åstadkomma har han fel. Det framgår fuller väl varje gång tillväxten, konkurrensen, lönsamheten o d är under debatt att dessa saker ses som medel att förverkliga andra ting som går under den sammanfattande beteckningen "välfärd". Huruvida det är ett bra medel, eller det bästa medlet, kan man givetvis diskutera. Men då har man övergått från den deskriptiva frågan om SAP:s konception till den normativa om rimligheten i det SAP hävdar.

Närmast flagrant är feltolkningen av socialdemokratiens regionalpolitiska målsättning när Elander säger att den etiska socialismens symboler inte varit framträdande, att jämlikhetens "djupare innebörd" inte framgår av texterna och att det endast var "konsumtionsjämlighet", inte "produktions- och sysselsättningsjämlighet" som i så fall avsågs. Det är visserligen oklart vad

som menas med dessa termer men varje användning som vilar på vanligt språkbruk förefaller mig leda till orimligheter. Om "jämlikhet" ingår i "etisk socialism" – ibland betraktas de som helt åtskilda – har den etiska socialismen i själva verket varit central i SAP:s tänkande. Ty jämlikhetstermen ingår i de regionalpolitiska målformuleringarna åtminstone sedan 1969. Målet för regionalpolitiken är att "skapa ökad jämlikhet i ekonomiskt och socialt avseende mellan de människor som bor i olika regioner" heter det i 1969 och 1970 års propositioner. I 1972 års proposition gällde det att åstadkomma "större jämlikhet mellan människorna i olika regioner ifråga om både sysselsättning och service".

Om Elander gjort sig mödan att närmare analysera hur denna jämlikhet specificerades, skulle han ha funnit att det varierade med det problem som diskuterades. Ibland var det fråga om att utjämna skillnaden i vissa aggregerade värden för regionerna, ibland gällde det att lyfta alla individer över en viss minimistandardnivå, ibland gällde det att skapa likvärdiga förutsättningar för individerna oavsett deras bostadsort, ibland gällde det att skapa likvärdig tillgång till olika nyttigheter inom regionerna osv. Vad som i dessa sammanhang menas med "jämlikhet", "likvärdighet", "rättvisa" eller "tillfredsställande förhållanden" är alltså inte uppenbart. Men det är väl värt ett klargörande. Elanders argument att den djupare innebörden underförstått är både oriktig och irrelevant som skäl för att underlåta att undersöka saken. Kärnpunkten i SAP:s ideologi, sådan partiet självt framställer den, blir på detta sätt förpassad till periferin. I stället för en analys av denna kommer Elander dragande med det förut nämnda resonemanget i Svenson & Tufvessons bok om näringsfriheten som den enda "djupare" utläggningen av den etiska socialismen. Detta är att välja och vraka i materialet med privat tycke och smak som enda princip.

Vad är då att säga om påståendet att jämlikheten, de gånger den åberopades, endast gällde "konsumtionsjämlighet", inte "produktions- och sysselsättningsjämlighet"? Åter saknas klara definitioner, och att avgöra vad författaren menar är därför inte lätt. Men han kan med detta inte gärna mena att SAP inte velat utjämna skillnaderna i arbetslöshet, sysselsättningsgrad, arbetsmarknadens differentiering och stabilitet o d. Det skulle vara en lika sensationell som felaktig slutsats; är det något SAP vurmat för inom regionalpolitiken är det väl just detta. Vad han i stället vill ha sagt torde vara detta: SAP har aldrig velat kvalificera sin position därhän att den skulle gälla en speciell tidpunkts – dagens – speciella befolkningsfördelning mellan regionerna eller vara en utfästelse till varje individ att finna sysselsättning – än mindre den sysselsättning hon själv vill ha – på den plats som hon likaledes själv valt som sin bostadsort. Ett sådant jämlikhetsmål mellan regionerna, eller ex-

tremt valfrihetsmål för individerna, har aldrig föresvävat SAP. Partiet har hela tiden hållit den möjligheten öppen att "jämligheten" mellan regionerna *också* kan främjas genom att folk flyttar. Elander tycks för sin del anse att man inte kan vara för jämlighet i olika avseenden mellan individer eller regioner – två helt skilda saker som i sig hade varit värt en utredning – om man inte samtidigt godtar det rådande, tolkat som det av folket önskade, bosättningsmönstret. SAP har uppenbarligen en annan uppfattning.

Den andra frågan, om Elander anser att SAP:s uttryckta verklighetsuppfattning är felaktig, är svårare att besvara. Problemet gäller främst de resonemang som Elander koncentrerat till satsen "tillväxt kräver koncentration". Möjligen kan det också sägas gälla satsen "kapitalismen' är enda sättet att nå tillväxt", ehuru den får preciseras åtskilligt innan den kan sägas omfattas av SAP.

Kan man uppnå god tillväxt i Sverige utan ytterligare koncentration? SAP ansåg uppenbarligen inte det, och Elander antyder gång efter annan att denna uppfattning är felaktig. Men han stannar därvid. På vilka grunder den skulle vara felaktig framgår inte. Detsamma gäller satsen om "kapitalismens" nödvändighet för tillväxten. Finns det ett alternativ till dagens svenska marknads-ekonomi, med dess starka band med västvärldens ekonomiska system, som inte är "kapitalistiskt" men som ger en tillväxt av det slag och den storlek som SAP accepterar eller önskar? Sistnämnda tillägg är väsentligt; att en tillväxt definierad på annorlunda sätt kan uppnås är inte intressant i detta sammanhang. Även i detta fall ger Elander sken av att det finns ett alternativ, ett icke-kapitalistiskt tillväxtalternativ, som dessutom skulle undfåga folket, med tillfredsställelsen att slippa flytta. Något bidrag till frågan om realismen i detta alternativ ger Elander emellertid inte.

Den tredje frågan, om SAP:s centrala teser i regionalpolitiken predikats i fullt medvetande om att de varit förvrängda eller felaktiga, aktualiseras av den nya tråd som tas upp i avslutningskapitlet. Elander går där in på frågan om språkliga symbolers "legitimerande funktion". Det utsagdas, språkhandlingens, funktion är att legitimera maktinnehavet, säger han. Vad menas med detta?

Rimligast är det väl att tolka resonemanget som ett försök till förklaring. Att det utsagda haft en legitimerande funktion skulle kunna betyda att det haft en bestämmd effekt på mottagarna av budskapet. Förklaringen gäller då relationen mellan de språkliga utsagorna och mottagarna. Men, som Elander mycket riktigt påpekar, något sådant har han inte undersökt. Huruvida SAP:s uttalanden haft denna funktion eller effekt – att skapa gillande eller rent av entusiasm hos publiken och där-

igenom befast föreställningen om maktinnehavets rättmätighet – kan han följaktligen inte ha någon mening om.

En annan möjlighet skulle då vara att tolka uttrycket intentionalt. Att det utsagda haft en legitimerande funktion kunde betyda att aktörerna med sina yttranden avsett att få opinionen att acceptera, gilla etc den förda politiken. Förklaringen gäller nu relationen mellan uttalandena och sändarens intentioner. Med uttalanden som "tillväxt kräver koncentration" skulle alltså SAP:s företrädare ha avsett att få opinionens stöd för sin politik, vilket i sin tur skapade legitimitet för själva maktinnehavet. Men är inte en sådan förklaring ytterligt trivial? Man argumenterar för sin ståndpunkt för att vinna opinionens stöd. För att prestera en sådan förklaring behövs ingen undersökning; man behöver endast tänka sig negationen för att inse det absurda i företaget.

Men den intentionala förklaringen kan göras intressantare. Den kan sägas avse inte vilka uttalanden som helst utan sådana, som den som faller dem vet är falska eller åtminstone inte innehåller hela sanningen. SAP skulle då ha framfört påståenden som "kapitalismen är enda sättet att nå tillväxt" i fullt medvetande om det i sak felaktiga i yttrandet men med baktanken att det ändå skulle "gå hem" bland medborgarna. Elanders språkbruk leder onekligen tankarna till dylika i lönnedom smidda ränker. Men i en not tar han avstånd från denna tolkning. "Det i texten använda uttryckssättet får inte tolkas så att det skulle vara fråga om någon medveten manipulativ verksamhet från aktörernas sida" (s 211, not 24). Elander menar alltså något annat än vad man brukar mena med dessa uttryck. Han har bara inte funnit de adekvata orden. Är då den funktionella förklaringen den triviala att satserna uttalas för att rättfärdiga maktinnehavet? Nej, inte ens detta tycks vara Elanders tanke. Ty i samma not fortsätter han: "Den symboliska värdefördelningen är en funktion som ligger inbäddad i den sociala verkligheten oberoende av enskilda aktörers medvetna handlande."

Jag begriper inte vad detta betyder men här tycks i vilket fall varje intentional tolkning av "funktion" skola uteslutas. Återstår då den icke-intentionala tolkningen. Slutsatserna innehåller i så fall påståenden om att SAP:s uttalanden haft en legitimerande funktion samtidigt som författaren själv säger att detta inte kan beläggas med de metoder som använts. Detta avslutande resonemang om legitimerande funktioner kunde följaktligen Elander ha besparat läsaren.

Elanders avhandling tycks mig vara ett belysande exempel på vådan av att byta häst mitt i loppet. Det verkar som han först gått in för att skriva en historik över svensk regionalpolitik – så är boken fortfarande upplagd – men sedan växlat över till att studera socialdemo-

kratins tänkande. Som historik betraktad finns fortfarande en hel del intressant stoff i boken. Vi får t ex en god inblick i den nuvarande regionalpolitikens uppkomst och utveckling under 40- och 50-talen. Som ideologistudie förefaller mig emellertid resultatet, som framgått, vara mindre lyckat.

Barry Holmström

BO HAGSTRÖM: 1971 års länsförvaltningsreform. En utvärdering. Lund: Studentlitteratur 1978.

Bo Hagström har skrivit en avhandling om 1971 års länsförvaltningsreform. I den presenteras en rad värdefulla resultat angående den nya länsstyrelsens sätt att fungera. Den utgör ett pionjärbete i den meningen att den redovisar förut okända fakta om en mycket viktig sida av den svenska statsförvaltningen. Man kan inledningsvis slå fast att avhandlingen, liksom det större projekt i vilket den ingår, behandlar en intressant och ur statsvetenskaplig synpunkt central problematik. Denna anmälan skall emellertid ändå huvudsakligen koncentreras till avhandlingens svagheter. Detta beror i första hand på att bristerna i teoretiskt och metodiskt avseende är ovanligt stora.

Innan kritiken vidtar görs på sedvanligt sätt en kortfattad summering av avhandlingens uppläggning och huvudresultat: Som framgår av titeln är huvudtemat för avhandlingen effekterna av den omorganisation av länsförvaltningen som genomfördes i och med 1971 års reform. Särskild uppmärksamhet ägnas den lekmanstyreelse som skapades i syfte att demokratisera länsstyrelsen.

Utvärderingen av reformen görs med utgångspunkt från nyckelorden *demokrati* och *effektivitet*. Analysen avser att ge svar på två centrala frågeställningar:

Vilka blev effekterna av reformen när det gäller de effektivitets-, samordnings- och demokrativärden som ansågs centrala vid tidpunkten för beslutet om 1971 års länsförvaltningsreform?

Kan variationer mellan länen ifråga om reformens effekter förklaras av variationer i förtroendemannastyrelsens sammansättning och/eller i variationer när det gäller socio-ekonomiska, demografiska och administrativa förhållanden i länen?

Bo Hagström karakteriserar länsstyrelsens position i det svenska politiska systemet genom att beteckna den som multifunktionell. Därmed vill han säga att länsstyrelsen agerar i skilda roller under beslutsprocessen. Den är re-

gionens talesman gentemot den centrala nivån. Den är regeringens förlängda arm i länet och den är slutligen ett regionalt beslutsforum för skilda intressen.

Reformens möjligheter att göra länsförvaltningen mer effektiv (samordnad) och demokratisk analyseras i perspektivet av de tre angivna roller som länsstyrelsen tilldelats. Länsstyrelsen som regionens talesman gentemot central nivå diskuteras i termer av vad Bo Hagström kallar en dubbelriktad *autonomi - accessrelation* mellan central och regional nivå.

Detta innebär att reformens effekter på länsstyrelsens handlingsfrihet och möjligheter till påverkan på central nivå uppmärksammas. Rollen som regeringens förlängda arm analyseras i termer av en *auktoritets - demokratirelation*. Här tas länsstyrelsens möjligheter att utforma och förankra den egna verksamheten upp. Den tredje av länsstyrelsens roller; den att vara ett regionalt beslutsforum för skilda intressen undersöks på så sätt att *den interna inflytandefördelningen* mellan politiska och andra intressegrupper uppmärksammas under den beslutsprocess som äger rum i lekmanstyrelsen.

Det material som kommit till användning är omfattande. Förutom tryckt material och bearbetningar av skilda slag har enkätundersökningar genomförts med ledamöter i lekmanstyrelsorna samt med ledande tjänstemän. Därefter har personliga intervjuer med landshövdingar ägt rum. Dessutom har samtliga styrelseprotokoll analyserats för tidsperioden 1971-07-01-1973-12-31.

Resultaten är följande. Analysen av *lekmanstyrelsen* som regionalt beslutsforum visar att det finns en *inflytandefördelning* i styrelsen som innebär

att de landstingsutsedda ledamöternas sammansättning är proportionell mot röstfördelningen i landstinget medan de som utses av regeringen är socialdemokrater till övervägande del,

att praktiskt taget alla styrelsemedlemmar hade goda kanaler för kontakt och information med resp partier, fackföreningar, kommuner, landsting och företag,

att där det är konflikter, partikonflikter dominerar beslutsprocessen särskilt när det gäller remisser och att regionala konflikter är vanliga,

att en större kontroll av tjänstemännen kommit till stånd genom att styrelsen skapats.

Beträffande *auktoritets-demokratirelationen* finner Hagström

att samordningen mellan länsstyrelsen och övriga länsorgan fungerar bra.

att vissa problem finns i samordningen av kommunplaneringen, men att dessa inte är stora,

att landshövdingarna inte anser att statens inflytande över kommunerna ökat i och med reformen,

att beträffande demokratisidan alla anser att reformen inneburit ett steg i rätt riktning, men ingen anser

att reformen utgjort ett tillräckligt villkor för reellt medborgarinflytande.

När det gäller länsstyrelsernas *position visavi central nivå* eller *autonomi – accessrelation* visar avhandlingen att endast 16 % av besluten är regionala beslut med direkt bindande effekter på regionens medlemmar, att man är överens om att länsstyrelsen mer är talesman för länet på central nivå än en självständig beslutsfattare,

att länsstyrelsens roll som talesman för länet framhålls särskilt starkt i de "problematiska" länen.

Den *föreställningsram* Bo Hagström använder kännetecknas av att den anknyter till praktiskt taget alla i den moderna statsvetenskapen aktuella betraktelsesätt. Sålunda berörs systemanalys, policy-analys, funktionsanalys, aktörsforskning, "evaluation-research" etc. De analysinriktningar som tas upp beskrivs utan någon egentlig diskussion om relationerna mellan de olika begrepp som refereras. Inte heller diskuteras möjligheterna att förena skilda analysinriktningar med varandra. Frågor av följande typ tas således överhuvud taget inte upp: Kan utvärderingsforskning och funktionsanalys förenas med varandra? Hur skall detta ske och varför? Ger tidigare forskning anledning anta något empiriskt samband mellan t ex access och autonomi? Vilket är i så fall detta? Kan en estoniansk systemanalytisk ansats tillämpas på ett konkret system som länsstyrelsesystemet? (Jämför fig 3.1, sid 37 i avh).

Framställningen skulle ha vunnit på att det inledande teoriavsnittet begränsats till en mer inträngande analys av den begreppsapparat som sedan faktiskt kommer till användning när det empiriska materialet redovisas. En begränsning och precisering av ovan antytt slag skulle bl a ha kunnat göra det lättare för läsaren att på ett tidigare stadium än som nu är möjligt klart få reda på

vilka frågeställningar som behandlas i avhandlingen. Den "heltäckningsstrategi" som valts vid teorigenomgången gör det nämligen svårt att få ett klart grepp om avhandlingens huvudfrågeställning. På ett ställe anges den t ex vara att analysera de två centrala begreppsaren autonomi-access, auktoritet-demokrati samt den interna inflytandefördelningen i länsstyrelsen. På ett annat ställe sägs avhandlingens syfte vara att utvärdera hur reformen inverkat på effektivitet, samordning och demokrati dvs de tre mål som beslutsfattarna ansåg mest angelägna när reformen genomfördes.

Vid sin utvärdering av länsstyrelserreformens konsekvenser ansluter Bo Hagström, enligt min mening, alltför nära till den terminologi och de begreppsbestämningar som används i de utredningar och beslut som föregick reformen. Större hänsyn borde ha tagits till att politikernas sätt att uttrycka sig kan vara taktiskt betingat. De utredningstexter etc som kommit till användning borde därför ha tolkats och tagits till utgångspunkt för konstruktion av en egen begreppsapparat som varit speciellt avsedd för utvärdering av länsstyrelser reformen. Med hjälp av en sådan, för sitt syfte speciellt avsedd begreppsapparat, skulle också viktiga distinktioner på ett naturligt sätt kunnat föras in i analysen. Den skillnad mellan folkvalda beslutande församlingar och lekmanastyrelsen, som på ett förtjänstfullt sätt görs vid analysen av länsstyrelsens lekmanastyrelse, hade t ex kunnat uppmärksammas på ett enklare sätt än som nu sker.

Författaren vill åstadkomma en jämförande ansats genom att undersöka länsstyrelsens beslutssystem, beslutsprocess samt beslutens innehåll som beroende av vissa yttre länsegenskaper. Länen delas därför in med utgångspunkt från en storleksfaktor, en förändringsfaktor och en centrum/periferifaktor. Den typindelning av länen som används mest frekvent framgår av matris 1.

Matris 1. Länen indelade efter storleksgrad och förändringsgrad

		FÖRÄNDRINGSFAKTORN								
		expansiva			stabila			retarderande		
Storleks- faktorn	stora	AB O	F P	M U	E D	T X	W	Y	BD	
	små	C	G	N	H L	I R	K	S	Z AC	

Som mått på de centrum/periferförhållanden som kännetecknar länen används dels antalet kommuner i länet, dels ett dominansindex. Om länen grupperas med dessa mått som utgångspunkt erhålls följande matris.

Matris 2. Länen indelade efter dominansindex och antal kommuner i länet

		DOMINANSINDEX													
		högt					lågt								
Antal kommuner	flera	A	B	M	O	S	Z	L	N	P	R	A	C		
	få	C	D	F	G	I	T	U	E	H	K	W	X	Y	B

Den första fråga som inställer sig gäller huruvida det överhuvudtaget finns anledning att klassindela länen. Om enbart de fyra nyssnämnda yttre länssegenskaperna, storlek, befolkningsförändring, dominansindex samt antal kommuner i länet tas till utgångspunkt för en typologisering blir det teoretiska antalet klasser med Bo Hagströms indelning 24 st och det faktiska empiriska antalet 13. Då vi inte har fler än 24 län i landet och det inte här är fråga om att generalisera till någon större population av län än de existerande, förefaller det inte särskilt nödvändigt att arbeta med en typologisering. Om detta ändå skall göras, borde emellertid den inbördes korrelationen mellan de yttre länssegenskaperna ha undersökts noggrannare än som nu skett.

Enligt min mening bör således typologiseringen vara sådan att eventuell samvariation mellan skilda yttre länssegenskaper framgår. En bättre indelning föreslås nedan. Som framgår av denna leder de försök som Bo Hagström gör att förklara variationer i de beroende variablerna utifrån endast en eller två av de yttre länssegenskaperna inte till särskilt övertygande resultat.

A. Indelning av länen med hänsyn till storleksgrad och befolkningsförändringar.

STORLEK i 1 000 tal	FÖRÄNDRINGSFAKTORN (Procentuell folkmängdsfördelning 1965-70)		
	expansiva +4,9- +9,9	stabila +1,0- +3,6	retaderande +0,4- -5,1
STORA 701-	A B M O		
MEDEL 126-700	C N U P G F	E D K T R H L	X A C S Y W B D
SMÅ -125			Z I

Storleks- och förändringsegenskaper samvarierar nämligen som framgår av den nya typologiseringen av länen så starkt med bl a dominansindex och antal kommuner i länet att det för det mesta blir omöjligt att avgöra vilken oberoende variabel som är den förklarande.

Matris 3A-3D. Alternativ till den använda typologiseringen av länen

B. Dominansindex i olika storleks- och förändringsklasser

2,85		
1,26	0,81	0,71
		1,10

C. Antal kommuner i genomsnitt i olika storleks- och förändringsklasser

29		
18	18	19
		13

D. Socialdemokratiskt dominerade län 1974-1976 i olika storleks- och förändringsklasser

33 %		
0 %	37 %	66 %
		50 %

Även om det aldrig anges explicit kan man av analysen sluta sig till att typologiseringen av länen endast används för att spåra samband med de tre nämnda länssegenskaperna i de fall då rangkorrelationerna visar höga värden. Det metodiska tillvägagångssättet gör det i bästa fall möjligt att avgöra om ett samband mellan tex länsstorlek och konfliktnivå i länsstyrelsen i själva verket har att göra med att länet expanderar, retarderar eller är stabilt resp med centrum/periferifaktorn. Skenbara samband (av viss typ) kan alltså avslöjas. Däremot är det omöjligt att avgöra om ett icke-samband är skenbart eller ej. Då de hypoteser som redovisas ger anledning anta att rangkorrelationskoefficienten visar på skenbara icke-samband, blir förfaringssättet märkligt. På basis av tidigare forskning antas tex följande samband gälla mellan länssegenskaper och politiseringsgrad.

- (1) – Politiseringens omfattning är relativt sett större i stora "rika" län än i små "fattiga" län (s 147).

Av rangkorrelationsanalysen drar Bo Hagström slutsatsen att "något positivt samband mellan länsstorlek och konfliktnivå/-typ framträder ej. Snarare antyds en motsatt tendens i förhållande till den uppställda hypotesen" (s 147).

Sätter man in summa politiseringspoäng beräknad på Bo Hagströms eget sätt i den matris som skulle kommit till användning om rangkorrelationsanalysen visat höga värden, blir resultatet det i tabell 1 A redovisade. Hypotesen kan nu inte avfärdas lika kategoriskt. Med den av mig föreslagna typologiseringen (tab 1 B) framgår det emellertid ännu tydligare att det är storstadslänen (AB, O, M) som är mest politiserade, men också att de retarderande länen i övriga fall är mer politiserade än likstora expanderande.

Många av de resultat som redovisas i avhandlingen måste revideras sedan hänsyn tagits till två omständigheter. Den ena består i att *bortfallet* ibland är alltför stort och den andra i att de *differenser som rangkorrelationerna bygger på* ibland är så små att några egentliga skillnader inte kan sägas föreligga. Bortfallsproblemet har sin huvudsakliga grund i svårigheter att klassificera protokollmaterialet. I fem av de undersökta länen har tex 50 % av protokollen varit sådana att det inte framgått om ändringar i tjänstemannaförslaget gjorts i styrelsen eller ej. I något län uppgår det "oklassificerbara" ofta till mer än 90 %. På basis av tabell 8.2 i avhandlingen där alla län tagits med vid analysen dras slutsatsen "att andelen positiva beslut ökar med länsstorleken" (s 130). Om de fem län där bortfallet överstiger 50 % exkluderas fås följande resultat (tabell 2).

Tabell 1 A. Politiseringsgrad i olika länstyper (Hagströms länsindelning)

	expansiva	stabila	retarderande
STORA	93	51	54
SMÅ	45	69	78

Tabell 1 B. Politiseringsgrad i olika länstyper (Gustafsons länsindelning)

	expansiva	stabila	retarderande
STORA	135		
MEDEL-STORA	48	61	66
SMÅ			58

Tabell 2. Andelen tjänstemannaförslag utan ändringar

	expansiva	stabila	retarderande
STORA	74,6		
MEDEL-STORA	74,7	74,4	84,2
SMÅ			76,7

Som framgår är det i de små retarderande länen som andelen tjänstemannaförslag utan ändringar är störst. Dessa län är också som tidigare framgått socialdemokratiskt dominerade.

Tabell 3. Antalet inomregionala konflikter i resp län

Län	Antal inomregionala konflikter	() = Totalt antal ärenden
AB	0 (243)	
C	1 (267)	
D	1 (362)	
E	3 (200)	
F	3	
G	3	
H	8	

I	0
K	2
L	3
M	7
N	2
O	4
P	2
R	3
S	4
T	0
U	0
W	1
X	4
Y	1
Z	1
AC	3
BD	0

Att bristen på kriterier när det gäller att avgöra när en skillnad är reell eller ej ger upphov till felaktiga slutsatser framgår av följande exempel.

Författaren drar på ett ställe slutsatsen att "det finns samband mellan antal kommuner i länet . . . och antalet inomregionala konflikter" (s 147). Om man granskar materialet närmare visar det sig att de sk inomregionala konflikterna inte i något län uppgår till fler än 8 st under den studerade 2 1/2 årsperioden (Tabell 3). En differens mellan tex 0 och 1 eller 2 och 3 har vid rangkorrelationsberäkningen bedömts vara en reell skillnad. Om det genomsnittliga antalet inomregionala konflikter insätts i den av Bo Hagström på annat ställe i avhandlingen föreslagna matrisen för analys av centrum/periferifaktorn, blir resultatet i stället det i tabell 4 redovisade.

Tabell 4. Genomsnittligt antal inomregionala konflikter i län med många respektive få kommuner samt högt resp lågt dominansindex

Antal kommuner	dominansindex	
	lågt	högt
många	3	3
få	1	3

Bo Hagströms avhandling är trots sina brister i metodiskt och teoretiskt avseende informationsrik. (Därmed är dock inte sagt att den är lättläst.) Att avhandlingen baseras på flera olika typer av material, protokoll, enkäter och intervjuer gör resultaten säkrare. Detta sista faktum väger i någon mån upp de brister ifråga om mätsäkerhet med åtföljande tveksamheter i resultatredovisningen som tidigare redovisats.

Gunnel Gustafsson

Genmäle

Gunnel Gustafsson hävdar att min avhandling skulle ha ovanligt stora brister i teoretiskt och metodiskt avseende. Detta är ett minst sagt kraftfullt och vid disputationen ej uttalat påstående, som naturligtvis manar till ett genmäle här i tidskriften.

Teorikritiken är något allmänt hållen och enligt min mening i vissa avseenden inkonsistent. Däremot är metodkritiken glädjande nog koncisk och rikligt exemplifierad. Detta sistnämnda ger mig möjligheter att påvisa det enligt min mening bräckliga i kritiken, som i flera fall bygger på felaktigheter och även här i somliga fall motsägelsefulla påståenden.

Kritiken av avhandlingens föreställningsram avser främst min brist på "teoretisk puritanism" med hänsyn till aktuella statsvetenskapliga betraktelsesätt. Trots det enligt min mening överdrivna påståendet om en "hel-täckningsstrategi" är det riktigt att jag till skillnad från G intar en i teoretiskt hänseende mer pragmatisk inställning. Jag har velat förena synen på länsstyrelsen som flerfunktionell aktör i den totala politiska processen med synen på länsstyrelsen som regionalt beslutsforum genom analyser på såväl läns- som individnivå. Därvid har jag anslutit mig till den empiriskt inriktade policy-forskningens strävan att söka hålla samman undersökningen inom ramen för ett systemanalytiskt betraktelsesätt. Min utgångspunkt har varit att systemsynsättet i sig *ej* är oförenligt med ett aktörsinriktat synsätt. Snarare torde det vara så att den systemanalytiska begreppsapparaten i brist på vägledning för studiet av systemets aktörer kräver en kompletterande begreppsapparat för att placera in ett mikrostudium i ett större makroperspektiv. I sin bok *A Framework for Political Analysis* skriver Easton (s 23) att "each type of theoretical orientation brings to the surface a different set of problems, provides unique insights and emphasis, and thereby makes it possible for alternative and even competing theories to be equally and simultaneously useful, although often for different purposes."

Krav på mer ingående diskussioner av den teoretiska begreppsapparaten och relationerna mellan däri ingående begrepp och mellan skilda betraktelsesätt kan riktas mot flertalet empiriskt orienterade avhandlingar. Lika välkända som dessa krav är de avvägningsproblem som av utrymmesskäl drabbar avhandlingsförfattaren, som på begränsat utrymme söker göra framställningen så informationsrik som möjligt. Inte minst gäller frågan att komma ur vad Meehan kallat "the getting ready to begin stage" och vad Jörgen Westerståhl varnat för som "överproduktion av begreppssystem" (StvT 1972:1 s 25). Nog vore det ett fattigdomsbevis om kumulativiteten i den statsvetenskapliga begreppsbyggnaden ej nått så långt

att man som avhandlingsförfattare åtminstone i vissa grundläggande hänseenden kan inskränka sig till att hänvisa till existerande inhemsk och utländsk litteratur på berörda områden. Sådana hänvisningar finns på flera ställen i kapitlet om föreställningsramen.

En mer inträngande analys av den faktiskt använda begreppsapparaten skulle enligt G underlättat för läsaren att klargöra vilken av två huvudfrågeställningar som behandlas i avhandlingen. Varför skulle endast *en* huvudfrågeställning kunna förekomma?, frågar man sig. I grunden sammanhänger dock påståendet med kritiken att jag alltför mycket "talar källornas språk", dvs en vanligen förekommande kritik mot utvärderingsundersökningar. Det är i detta stycke kritiken synes mig inkonsistent. Å ena sidan tolkar jag G så att hon efterlyser en renodling av begreppsapparaten med hänsyn till statsvetenskapliga betraktelsesätt. Å andra sidan menar hon att jag skulle konstruerat en begreppsapparat som varit "speciellt avsedd för utvärdering av länsstyrelsereformen", utan att alltför nära ansluta till källornas terminologi. Detta är enligt min mening svårförenliga ståndpunkter.

Min målsättning har varit att konstruera en begreppsapparat som är anpassad för en utvärdering av länsstyrelsereformen, men som också söker vidga de begreppsbestämningar som görs i de utredningar och beslut som föregick reformen. Detta förutsätter enligt min mening en kombination av begreppsapparater. Försöket att skapa en mer generell begreppsapparat än den "modell" som styrt beslutsfattarnas reformsträvanden utgår ifrån synen på reformen som ett decentraliseringsmedel som också bör kunna analyseras i termer av vissa decentraliseringseffekter. Av ett *fullständigt* citat framgår att huvudfrågeställningarna i avhandlingen lyder; "Vilka effekter kan påvisas i de samordnings-, effektivitets- och demokrativärden, som vid beslutet om länsförvaltningsreformen ansågs som angelägna? Vilka icke uttalade effekter kan påvisas? (kursiverat här). Kan man påvisa och utifrån variationer i förtroendemannastyrelsens sammansättning och variationer i socio-ekonomiska, demografiska och administrativa förhållanden i länen förklara variationer mellan länen med avseende på effekterna av länsförvaltningsreformen? (s 4). Oavsett intentionerna bakom organisationsförändringen antas den påverka de tre inflytanderelationerna autonomi-access, auktoritet-demokrati samt den interna inflytandefördelningen i länsstyrelsen. Dessa relationer av analytisk karaktär låter sig svårigen fullständigt mätas i en undersökning av detta slag. Utgångspunkten har varit att de officiellt angivna reformmålen samt avsedda och icke avsedda effekter av samma reform låter sig inrymmas i de tre mer övergripande relationsbegreppen (s 170). Något motsatsförhållande mellan frågeställningarna föreligger enligt min mening således inte i detta försök

att hänföra utvärderingen av länsförvaltningsreformen till den mer generella decentraliseringsmodellen.

Gunnel Gustafsson undrar om tidigare forskning ger anledning anta något empiriskt samband mellan access och autonomi. Jag anser ej och antyder ej heller i avhandlingen, att något sådant samband behöver föreligga. Förhållandet mellan regional och central nivå antas kännetecknad av en autonomi-accessrelation, där den regionala organisationen som flerfunktionell aktör ombesörjer värdefördelningsfunktionerna beslutsfattande och tillämpning såväl som kravartikulering mot central nivå. Dessa funktioner utifrån vilka bl a länsstyrelsens output (som således ej *enbart* riktas mot det egna delsamhället) differentierats, har i avhandlingen analyserats i termer av autonomi *respektive* access (s 41).

I den mer generella utvärderingsmodellen inbegrips också den komparativa ansatsen att undersöka förklaringsvärdet hos vissa, av beslutsfattaren ej uttalade, faktorer vad avser länsvisa variationer i reformens effekter. Denna vidgade ansats har G nästan helt förbiset i sin summering av avhandlingens resultat. Om tex samarbets- och konfliktmönstret skriver jag: "De tre måtten visar alla regionala variationer, varför det är mindre meningsfullt att enbart redovisa genomsnittsvärden" (s 165). Således tycks i det fallet länets kommunantal vara av betydelse för politiseringens omfattning. Förklaringen till att G ej redovisar dessa variationer, faller möjligen tillbaka på den kritik som hon riktar mot det metodiska tillvägagångssättet – en kritik som det emellertid finns all anledning (och möjlighet) att skärskåda.

Gunnel Gustafsson börjar med att ifrågasätta det meningsfulla i att klassindela länen. Hennes motivering är att "då vi inte har fler än 24 län i landet och det inte här är fråga om att generalisera till någon större population av län än de existerande, förefaller det inte särskilt nödvändigt, att arbeta med en typologisering". Denna tycks mig en märklig motivering, vilket bekräftas av att hon därefter något motsägelsefullt presenterar en *alternativ* typologisering. En typologisering behöver ej ha något med generaliseringsmöjligheter att göra. Utgångspunkten är att man i ett flertal fall kunnat konstatera regionala skillnader med avseende på reformens effekter. Det jämförande syftet att undersöka dessa effekter som beroende av vissa yttre länssegenskaper förutsätter konstanthållning av de senare. Därvid har länen indelats i skilda typer med vissa kombinationer av egenskaper gemensamma. Konstaterade inbördes samband mellan de skilda egenskaperna möjliggör fyra olika länsypindelningar genom reducering av länssegenskaperna (15 st) i fyra faktorer som var för sig och *oberoende av varandra* (se nedan) symboliserar en viss länsprofil.

G anför vidare att "om detta /typologiseringen/ ändå skall göras, borde emellertid den inbördes korrelationen

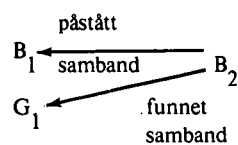
Matris 1. Sambandet mellan skilda länstypologiseringar

	storleks- faktorn	förändrings- faktorn	antal kommuner	dominans- index	
storleksfaktorn	X				
förändringsfaktorn	-0.17	X			sid 66
antal kommuner	0.12	0.18	X		sid 67
dominansindex	0.29	0.27	-0.04	X	sid 69

mellan de yttre länsegenskaperna ha undersökts noggrannare än som nu skett. Enligt min mening bör således typologiseringen vara sådan att eventuell samvariation mellan skilda yttre länsegenskaper framgår.”

I sistnämnda påstående instämmer jag helt och därför finns också i avhandlingen fullständiga redogörelser av samvariationens omfattning mellan skilda yttre länstyper, såväl som mellan de skilda delegenskaperna inom varje länstyp (de senare på s 70). Att dessa redogörelser förbigått G finner jag förvånande. Ovanstående och från avhandlingen tagna rangkorrelationskoefficienter tillbakavisar dessutom att det skulle finnas några fall av samvariation mellan de länstyper som legat till grund för analysen.

Egentligen är dessa uppgifter tillräckliga för att tillbakavisa G:s påstående. Men här tar hon ett märkligt grepp genom att söka påvisa en samvariation mellan *mina* typologiseringar genom att visa samvariationer mellan vissa av *mina* länstyper och hennes *egen* alternativa typologisering, vilket snarast får ses som ett betyg på den senare. Det kan illustreras på följande sätt.



Påpekas bör således att flera av G:s slutsatser bygger på detta indelningsalternativ. Även om det primärt ej ankommer på mig att tillbakavisa de av G funna sambanden, så bör några uppenbara tveksamheter i beräkningarna framhållas. Först några kommentarer till hennes alternativa länsindelning, vilken för övrigt kanske borde motiveras bättre, då den på flera punkter förefaller diskutabel och då hennes indelning används i recensionen för att påvisa vissa brister i min avhandling.

Det positiva i den föreslagna indelningen är möjligen utbrytningen av de tre storstadslänen i en grupp benämnd STORA LÄN. På oredovisade grunder hamnar

sedan samtliga (förutom Z och I) län i en grupp MEDELSTORA LÄN! Medelstora i förhållande till vad? Varför ingår inte K-län bland de små med 154 000 inv (Z-län har 125 000 inv)? Nog vore det intressant att veta på vilka grunder G konstaterar att det endast finns två små län i Sverige. Vilken samvariation föreligger med övriga delegenskaper i storleksfaktorn, som enligt min indelning utgör en *sammanvägning* av flera inbördes samvarierande socio-ekonomiska egenskaper?

Det alternativa förslaget förefaller även med hänsyn till förändringsfaktorn tveksamt. Varför sätts gränsen mellan expansiva och stabila län vid en 1 %-ig befolkningsökning, vilket leder till att län (X och I) med *positiv* befolkningsutveckling betraktas som *retarderande* (rikets totalmedian är +2,8%)? Trots nämnda tveksamheter skall vi närmare studera G:s beräkningar. Som framgår av nedanstående från recensionen hämtade tabeller beror de påstådda samvariationerna på G:s diskutabla indelning. I båda fallen gäller det beräkningarna i nedre högra cellen (Z- och I-län). (De av G beräknade aritmetiska medelvärdena har kompletterats med medianvärden.)

Tabell 1. Genomsnittligt dominansindex i olika länstyper. (md inom parentes)

	exp	stabila	retard
stora	(3.31) 2.85		
medelstora	(1.10) 1.26	(0.69) 0.81	(0.71) 0.71
små			?

Tabell 2. Genomsnittligt antal kommuner i olika länstyper (md inom parentes)

(29) 29		
(16) 18	(16) 18	(19) 19
		$\frac{25+1}{2}$

Dominansindex beräknas som kvoten mellan folkmängden i länets folkrikaste kommun och summan av folkmängden i de därpå följande tre största kommunerna. Gotland med sin enda kommun får naturligtvis det "bästa" rangnumret med ett index som går mot ∞ . Z-län har ett index på 2.2 (s 67). Detta kan omöjligt – vilket G hävdar – ge värdet 1.10 i denna cell. Det är en direkt felräkning.

Vad gäller länens kommunantal, så kan konstateras att nedre högra cellen består av Z-län med 25 kommuner (rangnummer 6!) och I-län med sin enda kommun. De tidigare redovisade korrelationskoefficienterna mellan antal kommuner och storleks- resp förändringsfaktorn (mina indelningar) är 0.12 resp 0.18! Ingen av tabellerna ovan kan enligt min mening ge underlag för påståenden om samvariation i aktuella avseenden.

Vad slutligen gäller sambandet mellan majoritetsförhållande och G:s länsindelning, så har hon tagit mandatperioden 1974–76. Påpekas bör att min undersökning avser mandatperioden 1971–73. Frånsett detta föreligger även med mina länsindelningar och för den undersökta tidsperioden ett visst samband mellan å ena sidan storleks- och förändringsfaktorn och å andra sidan majoritetsförhållandet, vilket i avhandlingen kommenteras på följande sätt: "Ett positivt samband föreligger mellan antal s-mandat och länsstorlek, dvs flera s-mandat i stora län. Vidare finns ett visst samband mellan befolkningsförändring och majoritetsförhållande, så att fler starka s-län finns bland stabila och retarderande län" (s 75). Noteras bör dock att vi därmed har kommit över på *inre* länsegenskaper och resultatsidan.

Det är riktigt som G påstår att *samtliga* teoretiskt tänkbara multivariata analyser ej presenterats i avhandlingen, vilket är betingat av utrymmesskäl. Utrymmesproblemet framgår med önskvärd tydlighet av att de tre rangkorrelationsmatriserna i kap 8 motsvarar 273 möjliga multivariata sambandstestningar utifrån de i undersökningen behandlade förklaringsfaktorerna. Även om dessa kontroller genomförts (inkl den ovannämnda

för majoritetsförhållande) har jag i många om ej samtliga fall av utrymmesskäl måst begränsa mig till att redovisa funna samband och i övrigt kommentera icke-sambanden. Tyngdpunkten i kapitlet om beslutsprocessen ligger på analysen av samarbets- och konfliktmönster i lekmanstyrelsen, där *flertalet* multivariata sambandstestningar presenterats, även om rangkorrelationen ej pekat på samband.

För att belysa avsaknaden av nämnda redovisning tar G förvånande nog upp ett exempel (från just kap 8), där samtliga konstanthållningar *finns* redovisade i avhandlingen, nämligen utifrån den av mig formulerade hypotesen att politiseringens omfattning (3 mått) är relativt sett större i stora "rika" län än i små "fattiga" län. Utifrån rangkorrelationskoefficienterna mellan länsstorlek och konfliktfrekvens (0.13), politiseringen totalt (konflikter + alternativyrkanden -0.12) samt politiseringspoäng i % av antal ärenden (obs ett mått på politiseringens *intensitet*, 0.01) anför jag att något positivt samband ej framträder mellan länsstorlek och politiseringens omfattning (s 147). På den därpå följande sidan i avhandlingen återfinns den av G efterlysta multivariata sambandstestningen med avseende på *samtliga* politiseringsmått och yttre länsegenskaper. Ej heller dessa analyser antyder några samband mellan storleksfaktorn och politiseringens omfattning.

Min grundläggande och egentligen tillräckliga invändning avser det faktum att G missat den efterfrågade redovisningen. Att hon därefter illustrerar sitt påstående om att det skulle *finnas* ett samband mellan politiseringens omfattning och länsstorleken med hjälp av sin egen typologisering (om än tillsammans med en av de i avhandlingen förekommande indelningarna) föranleder mig emellertid att tillbakavisa kritiken i ytterligare några steg. För *det första* har G valt ett politiseringsmått – politiseringspoäng – som emellertid mäter politiseringens *intensitet* mer än dess omfattning. För *det andra* har hon därvid beräknat politiseringspoäng i absoluta tal utan hänsyn tagen till länsstyrelsernas varierande ärendemängd, medan enligt min mening det enda rimliga är att beräkna politiseringspoäng i % av antalet ärenden. För *det tredje* kan jag ej se att någon av G:s tabeller (1 A–B) skulle ge något stöd för påståendet om ett samband mellan politiseringen (*intensiteten*) och storleksfaktorn. (Möjligen vad gäller förändringsfaktorn. Hypotesen omfattade dock varken detta eller politiseringens intensitet).

Slutligen avser kritiken det vid några tillfällen förekommande bortfallet i protokollsmaterialet samt kriterierna för signifikanta variationer i den undersökta variabeln. Opponenten har haft tillgång till datamaterialet men återger ej korrekta bortfallssiffror. Dessutom undanhåller hon läsaren de reservationer, som jag själv har gjort på den punkt som exemplet avser. Om möj-

ligheterna att utläsa styrelsens ändringar av tjänstemannaförslagen skriver jag således (s 129): "Olikheterna länen emellan ger dessvärre otillfredsställande möjligheter att gradera omfattningen av dessa ändringar. I andra fall saknas helt möjligheter att ur protokollen utläsa om det skett ändringar i förslagen till beslut. Med denna reservation visas i tabell 8.1 ändringarnas omfattning för den undersökta perioden."

Bortfallet är endast i ett av länen (E - 52,5 %) över 50 % och än mindre i närheten av 90 %. Förklaringen till de felaktiga siffrorna som G återger, kan vara att hon bland de "oklassificerbara" paragraferna tagit med även informationsärenden och icke-beslut, vilka naturligtvis skall bortdefinieras i en analys av detta slag. Men att dessa ärenden bortdefinieras, har inget med bortfallet att göra.

Det är riktigt som G visar (efter exkl av de fem aktuella länen med högt bortfall) att andelen tjänstemannaförslag utan ändringar samvarierar med förändringsfaktorn. Detta samband föreligger även utan exkludering av de fem länen, vilket jag konstaterar i avhandlingen liksom att sambandet ej kvarstår vid multivariat analys (s 130). Det samband mellan andelen positiva beslut, involveringsindex och länsstorlek, som vidare konstateras i avhandlingen *kvarstår* efter exkludering av de fem länen (tabell 3 nedan). Rangkorrelationen mellan länsstorlek och andel positiva beslut är efter exkl. $r_s=0.41$.

Tabell 3. Andelen tjänstemannaförslag utan ändring i styrelsen (md)

		Involveringsindex	
		högt	lågt
Storleksfaktorn	stora	87.0	77.2
	små	77.7	62.3

Bristen på kriterier för att avgöra om en skillnad är reell eller ej ger upphov till felaktiga slutsatser, menar G och tar ett exempel. Kritiken avser de ibland små länsvisa variationerna i den undersökta variabeln. Det är helt riktigt att analysens första steg måste vara att undersöka om det föreligger signifikanta länsvisa skillnader i den oberoende variabeln. Rangkorrelationerna visar ej omfattningen av dessa skillnader. Därför har jag *genomgående* presenterat länsvisa minimi-, maximi- och medianvärden för samtliga undersökta faktorer. Av dessa sammanställningar framgår också att just inomregionala konflikter är få till antalet (s 137). Att jag med hänsyn till de små differenserna skulle dra felaktiga slutsatser

är emellertid helt felaktigt, vilket framgår av en *korrekt* citering från avhandlingen. Således citerar mig G; "det finns samband mellan antalet kommuner i länet . . . och antalet inomregionala konflikter." Den exakta ordalydelsen är: "Däremot finner vi samband mellan å ena sidan antal kommuner i länet och å andra sidan konfliktnivå, politiseringens intensitet samt i *viss mån* andelen inomregionala konflikter. Resultatet ger *så här långt* stöd för hypoteserna (2) och (5)" (s 147 - kursivering här). Rangkorrelationen visar således $r_s=0.31$. I avhandlingen (s 150) finns sedan *alla* tänkbara konstanthållningar för yttre länssegenskaper inkl den av G illustrerade. Under matriserna i avhandlingen står att läsa: "Den uppställda hypotesen (5) om högre andel inomregionala konflikter i län med många kommuner ($r_s=0.31$) stöds ej entydigt av resultaten. -- Cellvärdena visar *begränsade* (kursiverat här) variationer, vilket bör leda till en viss försiktighet i tolkningen. De enda mer entydiga resultaten är att politiseringens omfattning och intensitet är störst i län med många kommuner" (s 150). Jag kan ej se någon skillnad G och mig emellan vad gäller *tolkningen* av materialet.

Låt mig avslutningsvis säga att det är glädjande att Gunnel Gustafsson anser avhandlingen behandla en intressant och ur statsvetenskaplig synvinkel central problematik och att den därvid är informationsrik. Med hänsyn till den enligt min mening här påvisade bräckligheten i kritiken hade det varit än mer glädjande om den varit mindre kategorisk. Tillrättaläggandena av Gunnel Gustafssons tveksamma och ibland felaktiga beräkningar tillsammans med hennes på några ställen motsägelsefulla påståenden har enligt min mening förtagit det mesta av kritiken och än mer av påståendet att bristerna skulle vara ovanligt stora.

Bo Hagström

Slutreplik

Låg mig börja med att stryka under att Hagström trots bristerna i teoretiskt och metodiskt avseende, till vilka jag strax skall återkomma, skrivit en intressant avhandling. Den utgör, som jag påpekar i min anmälan, ett empiriskt pionjärbete i den meningen att den redovisar tidigare okända fakta om utfallet av 1971 års länsförvaltningsreform.

Det har i flera avseenden varit klagörande att ta del av Hagströms genmäle. Bl a visar sig författaren delvis medveten om den bortfallsproblematik som finns beträffande protokollmaterialet och som aldrig explicit diskuteras i avhandlingen. Genmålet innehåller också tidigare ej framförda argument som talar till förmån för möjligheterna att förena skilda analysinriktningar.

Min slutreplik skall koncentreras till några teori- och metodfrågor där meningsskiljaktigheter och/eller oklarheter tycks kvarstå.

1. Som bekant saknas en allmänt accepterad statsvetenskaplig begreppsbyggnad. För att det i en doktorsavhandling, där 1971 års länsstyrelserreform utvärderas, skall vara meningsfullt att ytligt redogöra för ett stort antal av inom disciplinen aktuella analysinriktningar och begreppssystem, krävs enligt min mening antingen att möjligheten att förena olika betraktelsesätt diskuteras eller att det fruktbara i att kombinera olika begreppssystem demonstreras vid analysen av det valda problemet. När jag i min anmälan framför synpunkten att "framställningen skulle ha vunnit på att det inledande teoriavsnittet begränsats till en mer inräddande analys av den begreppsapparat som sedan faktiskt kommer till användning när det empiriska materialet redovisas", implicerar detta ingalunda något generellt krav på ytterligare utvidgning av teoriavsnittet. Det jag efterlyser är tvärtom att författaren, snabbare än vad som nu är fallet, skulle tagit sig förbi "the getting ready to begin stage". Då hade också utrymmet kunnat medge en högre grad av precisering av den begreppsapparat som kommer till användning i den empiriska analysen.

2. Jag har fortfarande svårt att få klarhet i avhandlingens huvudfrågeställning. (Däremot är jag givetvis klar över att flera delfrågeställningar behandlas.) Låt mig litet närmare utveckla vad jag menar. Vid utvärdering av en reform, t ex länsförvaltningsreformen, kan syftet vara att undersöka graden av förverkligande av reformmålen. Utvärderingen kan emellertid också gå längre och även uppmärksamma sådana effekter av reformen som inte avsetts, dvs vad Easton kallar "outcomes". Det förblir även efter genmälet oklart om Hagströms utvärdering enbart gäller de mål reformen avsåg att uppfylla eller om även icke avsedda effekter av reformen behandlas. Oklarheterna hänger samman med den ytliga begreppsbehandlingen. Hagström refererar i genmälet hela sin första frågeställning som lyder: "Vilka avsedda effekter kan påvisas i de samordnings-, effektivitets- och demokrativärden som vid beslutet om länsförvaltningsreformen ansågs som angelägna? Vilka icke uttalade effekter kan påvisas?" Det faktum att Hagström särskilt stryker under den sista satsen underlättar dock inte tolkningen av utvärderingssyftet. Frågan om vilka outtalade effekter som skall analyseras kvarstår lika obesvarad. Att effekterna är outtalade kan ju nämligen ha många andra skäl än att de inte är avsedda. Aktörerna kan till exempel vänta sig att bli förstådda utan något fullständighetskrav eller av taktiska skäl uttrycka sig diffust, knapphändig och/eller mångtydigt. Genom att vid beskrivningen av reformens mål hålla

sig alltför nära "källornas språk" uppmärksammar Hagström aldrig att en distinktion behöver göras mellan sådana reformmål som är explicit angivna och sådana som inte är det. Det är enligt min mening både lämpligt och rimligt att den forskare som ägnar sig åt utvärdering av reformer sätter in de texter där reformmålen redovisas i sitt sammanhang. De preciserade reformmålen kan sedan undersökas med avseende på t ex graden av förverkligande. Om reformmålen i detta fall hade tolkats på det sätt jag föreslår, hade två fördelar kunnat vinnas. Den första är klarhet i huruvida avhandlingen enbart utvärderar de mål man avsåg att uppnå med länsförvaltningsreformen eller om också "outcomes" beaktas. Den andra fördelen hade varit ökad klarhet om begreppsliga samband mellan å ena sidan termer som hämtats direkt ur utredningar och dylika källor, t ex demokrati och effektivitet och å andra sidan termer som hämtats från den statsvetenskapliga litteraturen, t ex decentralisering.

3. För att kunna behandla frågan om det är lämpligt att göra en klassificering av länen och i så fall efter vilka principer typologiseringen skall göras är det viktigt att syftet med länsindelningen klart redovisas. Syftet med typologiseringen anges i avhandlingen (t ex sid 6) vara att förklara variationer mellan länen med avseende på effekterna av länsförvaltningsreformen. Hagström medger i genmälet att "det jämförande syftet att undersöka reformens effekter som beroende av vissa länssegenskaper förutsätter konstanthållning av de senare." Han redovisar dock själv resultat som gör det tydligt att sådan konstanthållning inte är möjlig. En klassificering av länen med utgångspunkt från några av de av Hagström använda länssegenskaperna ger nämligen följande resultat.

Förfaringssättet att i ett första steg konstruera flera olika länsstypindelningar (länprofiler) och för var och en av dem redovisa samband mellan de variabler som ingår i profilen och i ett andra steg redovisa samband mellan länsprofilerna förmår inte trola bort de enkla fakta som framgår av schema 1 nedan! Det jag efterlyser är inte data av den typ som oberopas i genmälet (sid 70 av handlingen samt matris 1 genmälet) utan en analys som beaktar sambandet mellan centrala variabler som ingår i bl a "storleksprofilen", t ex folkmängd och i "förändringsprofilen", t ex befolkningsförändringar 1965–1970. Med min nya indelning demonstrerar jag att en sådan typologisering skulle varit fruktbar. Den empiriska sanningen är sålunda att man för att göra en typologisering, som har "förklarande" kraft, måste bestämma sig för ett fåtal länssegenskaper vars förklaringsvärde man vill pröva. (Mitt förslag är som framgått att i första hand storleks- och förändringsfaktorerna analyseras.) När

Schema 1: Klassificering av län

Storleks- faktorn resp antal kommuner	Förändringsfaktorn					
	Expansiva Dominansindex		Stabila Dominansindex		Retarderande Dominansindex	
	Högt	Lågt	Högt	Lågt	Högt	Lågt
STORA	Flera	AB, M, O P				
	Få	F, U	T, D	E, X		W, Y, BD
SMÅ	Flera		N	L, R	S, Z	AC
	Få	C, G	I	H, K		

Källa: Avhandlingen sid 64 och 68.

Hagström i genmälet påstår att "En typologisering ej behöver ha något med generaliseringsmöjligheter att göra" tolkar jag det som ett belägg för att det syfte Hagström har endast är att beskriva variationer mellan länen när det gäller effekterna av 1971 års länsförvaltningsreform. För detta syfte behövs nu ingen komplicerad typologisering. Det hade för det syftet räckt med att länsvariationer i empiriska resultat redovisats, t ex som i det av mig föreslagna schema 1. Om däremot, som skyntar på andra ställen i avhandlingen och i genmälet, syftet är att testa hypoteser, borde större möda lagts ned på typologiseringen. (Jämför p 4 nedan).

Givetvis gör jag inga anspråk på att sitta inne med patentlösningar när det gäller klassifikation av län. Frågan om vid vilken procentuell befolkningsförändringsgrad ett län skall hänföras till gruppen stabila respektive retarderande är självfallet ytterst en bedömningsfråga. Mitt förslag till ny typologisering av länen bygger på tankegångar som redovisats i ett av Hagström ofta återkopplat projekt, nämligen Strukturomvandling och politiskt beslutsfattande.

4. Som redan framgått har Hagström redovisat ett mycket omfattande empiriskt material i sin avhandling. Tyvärr saknas ändå ibland för tolkningen relevanta fakta. Så är till exempel fallet, när hypotesen att "politiseringsomfattning är större i stora 'rika' län än i små 'fattiga'" testas. Hagström drar nämligen på basis av data som redovisats i avhandlingen (sid 47 ff) och som återopas i genmälet följande slutsats: "Något positivt samband mellan länsstorlek och konfliktnivå/-typ framträder ej. Snarare antyds en motsatt tendens i förhållande till den uppställda hypotesen, dvs konfliktnivån är högre i små än i stora län". Som framgår av de fakta som presenteras i min anmälan (tabell 1A och 1B) förhåller det sig i stället på följande sätt: (1) För expansiva län gäller att politiseringen är större i stora län än i små. (2) För medelstora län gäller att politiseringen är större

om länet är stabilt eller retarderande jämfört med om det är expanderande. Hagström påstår i sitt genmäle att tabell 1 ej ger något stöd för påståendet om att samband skulle föreligga mellan politiseringsgraden och storleksfaktorn. Han tillägger: "Möjligen vad gäller förändringsfaktorn. Hypotesen omfattade dock varken detta eller politiseringens intensitet". Kan Hagström verkligen mena att det faktum att hypotesen om samband mellan å ena sidan politiseringsgrad och å den andra storleks- respektive förändringsfaktorerna typografiskt skilts åt där de tillsammans med fyra andra hypoteser presenteras (sid 147 i avhandlingen) skulle omöjliggöra en slutsats av den typ jag drar? För övrigt borde det vid analysen av samband mellan länssegenskaper och politiseringens omfattning legat nära till hands att beakta de två oberoende variablerna storlek och befolkningsförändring i ett sammanhang. Hagström referar nämligen, just vid testning av de sex hypoteserna på sid 147, till resultat redovisade i Harry Forsells doktorsavhandling, där en av huvudpoängerna med klassindelningen av kommuner är att storleksfaktorn konstanthålls för att förändringsfaktorens inverkan skall kunna analyseras.

Hagström påstår också att jag valt ett olämpligt politiseringsmått då dels "politiseringspoäng mäter politiseringens intensitet mer än dess omfattning" och dels "politiseringspoäng bör beräknas i % av antalet ärenden". Att jag valt att redovisa det enklaste politiseringsmättet beror på att jag inte haft anledning misstro de uppgifter om samband mellan måtten som Hagström lämnat i sin avhandling. På sid 135 i avhandlingen sägs nämligen följande: "Poliseringsgraden samvarierar mycket starkt med politiseringens omfattning ($r_s = .86$) och konflikternas omfattning ($r_s = .78$). Vi erhåller därför ej några nämnvärda inbördes förändringar mellan länen oavsett om vi mäter politiseringens omfattning eller politiseringsgrad." Det heter vidare: "De höga sambanden gäller oavsett vilket av måtten i tabell 8.5 (dvs antal

politiseringspoäng och politiseringspoäng i % av totala antalet ärenden) som används”.

5. Jag är tacksam för den tidigare ej framförda uppgiften att bortfallsprocenten för protokollmaterialet kan fås att sjunka om informationsärenden och andra paragrafer som behandlar icke-beslut bortdefinieras. Om man, som Hagström, anser att det är rimligt att icke-beslutsärenden exkluderas behövs emellertid argument för detta. Noteras bör också att ett bortfall, även om det inte uppgår till 90 % utan ”bara” till 40–50 % behöver analyseras för att de slutsatser som dras skall bli tillförlitliga.

6. Det påstås i genmälet att dominansindex för Gotlands län är direkt felräknat. Då dominansindex beräknas som kvoten mellan folkmängden i länets folkrikaste kommun och summan av folkmängden i de därpå följande tre största kommunerna och Gotland har en enda kommun, vore ett alternativ att avstå från att beräkna dominansindex för Gotland. Jag har, med tanke på måttkonstruktionen, i stället för att mekaniskt tillämpa matematiska regler och låta index gå mot ∞ tillåtit mig att göra en skattning som fortfarande förefaller mig rimlig.

Gunnel Gustafsson

KARL G. HØYER: *Olje, energi og planlegging – Konsekvensanalyser ved olje- og energiutbygging*. Drammen: Universitetsforlaget 1979.

Næppe er rigsdagpartierne i Sverige blevet enige om at gennemføre en folkeafstemning om atomkraften i foråret 1980 før diskussionen om afstemningsalternativerne er begyndt. Et vigtigt punkt er her kravet – fra begge sider – om en udførlig redegørelse for konsekvenserne af at stemme henholdsvis ja eller nej till fortsat udbygning af atomkraften. Virkningerne på miljøet, på industriproduktionen, beskæftigelsen, den sociale standard og det sikkerhedspolitiske aspekt er blevet fremhævet.

På den anden side Øresund har den stigende skepsis, der i vide kredse næres mod indførelse af atomkraft, bl. a. sat sig spor i stadig stærkere krav om en tosporet energiplanlægning med og uden atomkraft. De bredere samfundsmæssige konsekvenser af de to alternativer vil blive vægtige argumenter i debatten om indførelse af atomkraft i Danmark.

Ikke mindst denne baggrund gør Karl G. Høyers lille bog: *Olje, energi og planlegging* till interessant læsning. Bogen behandler netop de krav, der må stilles til konsekvensanalyser. Som det fremgår af bogens titel, drejer den sig ganske vist ikke specielt om atomkraftudbyg-

ning. Dens baggrund er den norske oliepolitik og de afgørende udbygningsbeslutninger, der allerede er taget og som i de kommende år skal tages. Men de afgørende resonnementer er genrelle for vurderinger af større udbygninger indenfor energisektoren.

Bogens hovedemne kan meget kort siges at være en gennemgang og kritik af de gængse teknikker ved konsekvensanalyser, ikke mindst for den indsnævring af alternativer til større udbygningstiltag, som ofte præger konsekvensanalyser. En egentlig planlægning på energiområdet vil efter Høyers mening føre till ”energiøkonomiseringsvejen” som alternativ till den ”energi-vækstvej”, industrilandene nu befinder sig på.

Bogens 1. kapitel: ”Konsekvensanalyser i norsk samfunnsplanlegging” giver en kort introduktion till forskellige typer konsekvensanalyser og deres anvendelse. Derefter behandles erfaringerne med konsekvensanalyser i U.S.A. (Environmental Impact Statements) og i Skotland. Kapitlet afsluttes med en gennemgang og kritik af et forslag till en ny planlægningslov, som embedsmænd i det norske miljøverndepartement har udarbejdet (NOU 1977:1). Det er ifølge forslaget tanken, at der ved en række projekter, som kan få væsentlige følger for det omgivne miljø, skal udarbejdes konsekvensanalyser som et led i beslutningsprocessen inden projekternes iværksættelse. Høyers kritik af forslaget går bl. a. ud på, at de konsekvenser, der skal vurderes, er alt for snævre såvel med hensyn till tidshorisonten som indhold. Efter Høyers opfattelse bør ikke blot direkte fysiske konsekvenser vurderes, men også konsekvenser af økonomisk og social art. Også det forhold, at den ansvarlige myndighed selv kan stå for konsekvensanalysen kritiseres af Hoyer, der konkluderer, at forslaget næppe er et godt fundament for samfundsplanlægningen, som i de kommende år vil få en stadig øget betydning.

I 2. kapitel: ”metoder i konsekvensanalyser” gives en kortfattet gennemgang af en række metoder og redskaber i konsekvensanalyser (trendfremskrivning, multiplikatormodeller, cost-benefit analyse, risikoanalyse m. v.). Som en rød tråd i gennemgangen løber Høyers skepsis mod bestræbelserne på kvantificering og sammenvejning af vidt forskellige forhold og en tilsvarende tendens till udelukkelse af forhold, der ikke lader sig kvantificere.

Også kapitel 3: ”Energi, ressourcer og planlegging” har karakter af en gennemgang af nogle fundamentale begreber (termodynamikkens to hovedlove, ressource typer, entropi og tilgængelighed) og måder, hvorpå resourceanalyser indgår i konsekvensanalyser.

I bogens to sidste kapitler, 4: ”Olje, sysselsetning og planlegging” og 5: ”Energiplanlegging” bliver den foregående begrepsafklaring og gennemgang af forskellige metoder anvendt till en diskussion af konsekvenserne ved udbygning af energisektoren. Som allerede nævnt

er kapitlerne forståeligt nok prægede av de norske forhold, hvorfor det især er oliesektoren og dens egnsudviklende virkninger, der behandles.

Der opstilles således 7 krav til olievirksomhedens ilandsførings- og behandlingsfase, som skal være opfyldt, for at der kan være tale om egnsudvikling ("distriktsudbygning"). Der drejer sig om: Høy arbejdskraftintensitet, lokal rekruttering, løsning av lokale beskæftigelsesproblemer, afledte lokale effekter, lille dominans, lang varighed og høj stabilitet. Høyers konklusion er, at bortset fra de to sidste vil de 7 krav til olievirksomheden ikke være opfyldt.

De meget vide rammer for en konsekvensanalyse, der vil tilfresstille Høyers krav angives også her i bogens afsluttende del. Som det seneste tiårs mere eller mindre alvorlige "energi-kriser" har vist det, og som man med al tydelighed har erfaret det i Norge, bliver energiplanlægningen et stadig vigtigere led i den sammenfattende samfundsplanlægning på linie med økonomisk og fysisk planlægning. Forfatteren kritiserer på denne baggrund norsk energiplanlægning – som på dette punkt næppe indtager en national særstilling – for næsten udelukkende at være forsyningsorienteret, mens der i alt for høj grad ses bort fra de opgaver, energien skall anvendes til, og de krav disse opgaver stiller med hensyn til mængde af energie, dens art, kvalitet og geografiske koncentration.

Denne orientering omkring forsynings siden er ifølge Høy en konsekvens af, at man har fulgt "energi-vækstvejen" i stedet for "energiøkonomiseringsvejen", som – uden at der er tale om et lavenergisamfund – vil være konsekvensen af en egentlig energiplanlægning efter de retningslinier, Høy trækker op. En sådan planlægning må ikke begrænses til konsekvensanalyser af forskellige lokaliseringalternativer. Konsekvensanalyserne må omfatte egentlige alternative til de påtænkte projekter og til hele den tankegang, der ligger til grund for den nuværende energipolitik.

Som der vi være fremgået af denne korte omtale af bogen giver den en god indføring i en række vigtige begreber og metoder, som anvendes i de konsekvensanalyser.

For politologen – og ikke mindst en, der som nærværende anmelder, arbejder i et politisk-administrativt miljø – vil bogen imidlertid nok efterlade et savn. Hvis konsekvensanalyser, der gribes an efter Høyers retningslinier, så klart viser, at "energiøkonomiseringsvejen" er den rigtige, hvad kan grund så være til, at Norge – og alle andre lande – så entydigt følger "vækstvejen"? Hvis de konsekvensanalyser, som udføres ved større udbygningstiltag, er alt for snævre og begrænsede i deres udformning, hvad er så årsagen til, at de ikke for længst er blevet erstattet af de mere fyldestgørende analyser,

som Høy – og flere andre – har anvist?

Der ligger næppe uvidenhed eller manglende indsigt i konsekvensanalyser og energiplanlægning bag dette forhold. Forklaringen må nok snarere findes dels i det beslutningssystem, som skall anvende konsekvensanalyser, dels i forholdet mellem dette system og dets samfundsmæssige omgivelser.

For det første er det nok begrænset, hvor mange variable beslutningssystemet kan operere med. En udrednings gennemslagskraft er sjældent proportional med dens detailrigdom og omfang.

Men selv om man ser bort fra disse vanskeligheder er der nok andre – og mindst lige så betydningsfulde – årsager til, at teknisk rigtige konsekvensanalyser sjældent får en afgørende indflydelse på beslutningerne. De beslutninger, analyserne lægger op til, træffes i et politisk miljø, der ofte er præget af stærke og modstridende interesser.

Når energiøkonomiseringsvejen hidtil ikke er blevet fulgt, skyldes det som sagt næppe konsekvensanalysernes snævre horisont eller andre mangler. Det er snarere en række modrettede interesser, nationalt og internationalt, der lægger hindringer i vejen for projekter, der som energiøkonomiseringsvejen vil betyde et afgørende brud med hidtidige udviklingslinier.

Det politisk-administrative systems bevægelsesfrihed er i normale situationer meget begrænset. Derfor er en række af de afgørende valg i en beslutningsproces ofte truffet, inden konsekvensanalyserne er færdige. Dermed får konsekvensanalyserne ofte en farlig legitimerende funktion. Sådanne problemstillinger har Høy bevidst lukket ude af sin behandling. Begrundelsen giver han side 9, hvor han skriver:

"De som ved gjennomlesningen av boka leter etter en drøftning av konsekvensanalyse spørsmål ut fra en politisk klartekst, vil lete forgjeves. Min fagbakgrunn er teknologens og perspektiverne i boka er først og fremst den fysiske planleggers. Der må innrømmes, at det i mangelen på klare politiske perspektiver ligger en viktig begrensning. Klarest er dette kanskje i gjennomgangen og drøftningen av ulike metoder i konsekvensanalyser. En klarere politisk analyse vil kunne ha gitt andre og viktige innfallsvinkler i hele metodedrøftningen."

De ovenstående bemærkninger er derfor ikke anført som en kritik af bogen. Meningen har snarere været at pege på et spørgsmål, som ofte rejses af "teknikkere" af forskellig art, der arbejder i grænseområderne til politik. For dem forbliver det ofte en gåde, at de teknisk-økonomiske rigtige løsninger tit bliver forbigået i den politisk-administrative beslutningsproces.

For politologen – og for den politisk-administrative praktiker – er en bog som Høyers af stor nytte, fordi den kaster et kritisk lys på de stadig mere udbredte konsekvensanalyser i planlægningen, og dermed gennem sin påpejning af manglerne i de gængse konsekvens-

analyser, kan medvirke til at afdække den legitimerende funktion, mange konsekvensanalyser har.

Christian S. Nissen

CHARLES E LINDBLOM: *Politics and Markets. The World's Political-Economic Systems*. New York: Basic Books 1977

Det är två ting som gjort denna bok så uppmärksam. För det första dess kvaliteter som samhällsvetenskaplig analys. Att detta omdöme delas av många framgår av en uppsjö positiva recensioner att jämföras med endast några få övervägande negativa, liksom väl av det faktum att *Politics and Markets* (hädanefter "P&M") fick Woodrow Wilson Book Award såsom bästa bok inom området "government, politics, or international relations" under 1977. I motiveringen hette det bland annat att P&M måste betraktas som "a profound contribution not only to democratic theory but also to the future of democracy itself".

Boken har emellertid också rönt en vidare uppmärksamhet genom att den innehåller ett antal inopportuna resonemang. I ett amerikanskt debattklimat som är konservativare än någonsin sedan femtiotalet – det gäller både den allmänna samhällsdebatten och samhällsvetenskaperna – anser kritikerna att Lindblom hyser åsikter som knappast skiljer sig från nymarketers. När de opportuna åsikterna om ekonomin (långt in i liberalernas led) går ut på "deregulation" i så många branscher som möjligt i kombination med skattesänkningar som nödvändigtvis innebär social nedrustning, förklarar Lindblom att storföretagen har för stor rörelsefrihet i USA. På sista sidan i P&M heter det:

It has been a curious feature of democratic thought that it has not faced up to the private corporation as a peculiar organization in an ostensible democracy . . . The large corporation fits oddly into democratic theory and vision. Indeed, it does not fit.

Det är främst Lindbloms teser om "The Privileged Position of Business" (titeln på kap 13 i P&M) som väckt genmälen, men närapå lika inoppurtunt är hans sätt att diskutera kommunism som en alternativ väg till "a humane society" med tanke på de kalla-krigs-stämningar som åter dominerar utrikesdebatten i USA. Carteradministrationen som bland sina vallöften hade sänkningar i försvarsbudgeten på sex à sju miljarder dollar, höjer nu försvarsutgifterna med avsevärda belopp.

För svenska statsvetare med någon kännedom om Lindbloms tidigare arbeten framstår han väl som in-

krementalismens förespråkare framför andra och en effektiv kritiker av synoptiskt beslutsfattande.¹ Han torde också ha levererat en av de mer intelligenta pläderingarna för nödvändigheten av ömsesidig anpassning i demokratiska system.² Det kan alltså förefalla som om här föreligger en åsiktsförskjutning. Den finns där men ska inte överdrivas. Dels ger en noggrann genomläsning av Lindbloms tidigare arbeten färre belägg för klart normativa ståndpunkter än vad som ibland förutsätts,³ dels ger P&M ingalunda underlag för att placera författaren i någon entydigt radikal fälla.⁴

Kanske kan Lindblom ändå kallas radikal men då i den genuina betydelsen av denna term: han prövar grundligt alla fundamentala alternativ som står oss till buds i organisationen av politik och ekonomi. För dem som slutgiltigt träffat sitt val måste hans genomgång av för- och nackdelar te sig störande eftersom han tydligt visar att vi har att göra med en komplicerad uppsättning "tradeoffs". Vi måste ständigt ge upp saker och ting för att vinna annat. I själva verket är det karakteristiskt för analysen i P&M att den för oss till den punkt där valet bör ske – men inte längre. På vägen dit har författaren gjort oss avsevärt bättre utrustade att förstå karaktären av olika alternativ. Det är ingen liten bedrift. På en punkt är Charles Lindblom, professor i ekonomi och statsvetenskap vid Yale University, entydig i sin kritik:

Aside from the difference between despotic and libertarian governments, the greatest distinction between one government and another is in the degree to which market replaces government or government replaces market. Both Adam Smith and Karl Marx knew this. Hence certain questions about the governmental-market relation are at the core of both political science and economics . . . Both political science and economics have been to a degree impoverished by pressing the study of these questions on each other, consequently leaving the question to fall between two stools (P&M, ix).

Det är alltså med två av hjältarna inom den klassiska politiska ekonomin som förebilder som Lindblom griper sig an de fundamentala frågorna om politik och marknad och beroendet mellan de två. För att karakterisera resultatet har en recensent återopat ytterligare en klassiker. Liksom Montesquieu beskriver Lindblom en stor mängd existerande och möjliga politisk-ekonomiska system i avsikt att nå deras "anda" för att därefter visa hur denna manifesteras i institutionella arrangemang; liksom *Lagarnas andra* är *Politics and Markets* en bok som innehåller en serie väsentliga analyser mellan vilka sambandet inte alltid är uppenbart. P&M är med andra ord inte alldeles lätt att sammanfatta.⁵

Jag har valt att i fortsättningen referera och kommentera några av de delanalyser jag funnit mest bestickande, utan anspråk på att vara heltäckande.

På samma sätt som i ett par tidigare arbeten lägger Lindblom grunden för den fortsatta analysen genom att introducera ett mindre antal fundamentala element.⁶ Tillvägagångssättet är förstås det lämpliga för den som avser att betona möjligheten att *välja* politiskt-ekonomiskt system. I P&M utgörs grundelementen av tre metoder för social kontroll: "authority", "exchange" och "persuasion". Dessa är inte de enda viktiga men lämpar sig enligt författaren särskilt väl för en analys av politik och ekonomi. Betydelsen av "authority" (Lindblom avstår från användningen av "power" på grund av termens belastning) för politiska system är ju uppenbar för statsvetare, medan "exchange" är ett lika grundläggande element i marknadsrelationer. "Persuasion" är en i sammanhanget mindre självklar form för social kontroll. Lindbloms motiv för att ha det med framgår så småningom klart: han använder det framför allt i den jämförande analysen av kommunistiska system. Kina och Kuba blir empiriska approximationer till vad som benämns "preceptor systems" (P&M, kap 4 och 21).

Den stora vinsten som följer av en analys i termer av grundläggande metoder för social kontroll är att politik och marknad görs jämförbara; vi kan värdera dem som alternativa lösningar. Lindbloms genomgång (PM, kap 5 och 6) av tillgångar och begränsningar hos politik respektive marknad har på ett par håll betecknats som konventionell. Må så vara. Jag har dock aldrig sett en effektivare översikt har har svårt att föreställa mig den läsare som inte övertygas både om att auktoritetssystem nödvändigtvis ofta har "strong thumbs, no fingers" och att marknadssystem har relativt begränsad användbarhet. Lindblom visar att varje samhälle (inklusive Sovjetunionen) i stor utsträckning använder sig av marknader för att lösa allokeringsproblem, men också att ingestans (inte ens i USA) är det den dominerande metoden.

Lindblom ställer och försöker besvara den klassiska frågan i samhällsvetenskapen varför polyarki (en beteckning på "liberala demokratier" som han och Robert Dahl myntade i början av femtotalet) och marknadssystem alltid tycks gå i hand. Alla polyarkier är faktiskt marknadsorienterade. Är de varandras förutsättningar?

The polyarchies are not only without exception market systems but specifically are private enterprise systems. What explains this great historical fact – the dependence of polyarchies on market and private enterprise?...Most market-oriented systems are not polyarchies...Conceiving of polyarchy and market as systems of popular control, we will not therefore find any compelling reason for the two to be tied together. Perhaps, then, they share some other characteristic... That is a clue: a common origin. The two are historically tied together because in the forms they have arisen, we shall see that both are manifestations of constitutional liberalism... (P&M, 162).

Demokratins historia är i stora stycken en kamp för frihet: demokratin var medlet, friheten målet. Frihetsbegreppet var det liberala, dvs frihet från statsinterventioner. För detta slags frihet är marknader naturnödvändiga. Däremot inte, enligt Lindblom, den privata äganderätten till produktionsmedlen. Inte ens Smith och Marx upprätthöll en klar distinktion mellan privat ägande och marknad. Lindbloms tentativa slutsats är att åtminstone marknadssocialism och polyarki kan förenas. En naturlig fråga är då varför inte några polyarkier försökt sig på mer av kollektivt ägande och central planering av sin ekonomi. Medan Jugoslavien försöker sig på marknadssocialism duger man knappast som exempel på polyarki (jfr P&M, kap 24).

Lindbloms entydiga svar är att "the privileged position of business" starkt motverkat alla radikala försök med kollektivt ägande och central planering i polyarkierna. Argumentationen är uppbyggd i flera steg, varav några är helt konventionella, andra tämligen originella, och ytterligare några klart tveksamma. Ett originellt grepp är att betrakta "businessmen" som "public officials". På detta sätt visar Lindblom att många av de samhällseliga funktioner som privatföretagen utövar ingalunda självklart hör hemma inom deras domäner.

En annan analys av betydande originalitet startar med en kritik av begreppet "preferens" som ekonomerna brukar det, och som det i några fall överförts till politiska problem (av t ex Anthony Downs). Lindblom lanserar begreppet "volition" som mer fruktbart. Det kan väl närmast översättas som "viljeakt", och syftet är att undvika att i analysen bygga in föreställningar om att väljare och konsumenter i allmänhet är utrustade med färdiga hierarkier av "preferenser" som "aktiveras" i beslutsituationer. Analysen av "volitions" (P&M, 134–137) ligger till grund för en undersökning av vad som benämns "circularity" i polyarki och på marknader (P&M, kap 15 och 16). Frågan är den fundamentala i vilken omfattning väljares respektive konsumenters val bestäms av elitens försök att påverka dem. Slutsatsen är att denna påverkan är mycket effektiv. Särskilt pekar författaren på privatföretagens inflytande på opinionsbildningen genom reklamen; i varje rimlig mening är denna påverkan politisk.⁷

Så länge Lindblom uppehåller sig vid det inflytande som privatföretagen har som en följd av deras kontroll över marknader är argumenteringen i mitt tycke helt övertygande. När han istället talar om privatföretagens direkta inflytande i den politiska processen levereras åtskilliga överdrifter. Uppenbarligen utan att göra avsteg från ambitionen att generalisera om polyarkier skildrar Lindblom amerikanska privatföretags inflytande i valkampanjer, partier, och formella beslutsorgan. Överförd till svenska förhållanden blir bilden i stora stycken osann.

Det är nyttigt att påminnas om storföretagens makt i en tid då även sansade bedömare helt plötsligt fått för sig att fackföreningarna i en handvändning lyckats nå en position från vilken man kan diktera samhällsutvecklingen. Klart är emellertid att Lindblom starkt förenklar problemet med maktfördelningen i polyarkierna. Delvis kan detta skyllas på utgångspunkten: genom att analysen koncentreras till skärningspunkten mellan politik och ekonomi definieras andra områden som sekundära. Detta kan försvaras (till exempel marxister gör det ju) men Lindblom undviker att diskutera ens de mest påtagliga implikationerna av sin ståndpunkt. Resultatet har i alla fall blivit en märklig avsaknad av flera teman som genomsyrat både offentlig och samhällsvetenskaplig debatt under senare år. Ingen diskussion värd namnet förs till exempel om konsekvenserna för maktfördelningen av den omfattande byråkratiseeringen av både offentliga och privata organisationer. Likaså saknas referenser till den livliga debatten om den offentliga maktens segmentering och korporativisering. Den spridning som "single-issue groups" har fått, inte minst i USA, bevärdigas inte heller med någon kommentar. Jag menar inte att P&M skulle innehålla grundliga analyser på alla dessa områden; jag påstår mellertid att de inte kan förbigås med tystnad om en balanserad bild ska ges av den samhälleliga maktfördelningen i polyarkiska system.

Inom ramen för det ganska långa avsnitt i P&M som ägnas jämförelser dels mellan olika typer av kommunism dels mellan kommunism och polyarki förekommer en diskussion som kanske är bokens mest intressanta (P&M, kap 19, äv kap 23). Ämnet är en jämförelse mellan två modeller eller "highly sophisticated visions of a humanitarian society":

The key difference between the two visions – and it is not a difference that one would at first expect or appreciate as fundamental – is in the role of intellect in social organization. Model 1 might be called an intellectually guided society. It derives from a bouyant or optimistic view of man's intellectual capacities. On a more pessimistic view of man's intellectual capacities, Model 2 postulates other forms of guidance of society (P&M, 248).

Från de olika synsätten följer en rad implikationer, bland annat den vid första påseende paradoxala att samhällen som ansluter sig till "Model 2" värderar analys högre än "Model 1"-samhällen. Analysen är full av insikter från Lindbloms tidigare arbeten, och det är den del av *Politics and Markets* som han valt att vidareutveckla.⁸

Som väl framgått är jag minst sagt positiv till boken som helhet. Jag kan väl tänka mig att andra finner delar av den mindre övertygande. Några kanske också irriteras

över de "lärobokstonfall" som hörs här och var i P&M (det tillhör ju inte precis ovanligheterna i amerikansk samhällsvetenskaplig litteratur). Själv stärks jag bara i min övertygelse om att boken så snart som möjligt bör finnas på kurslistorna i statskunskap. I denna tid av specialisering är *Politics and Markets* något så sällsynt som en bok som i lika grad berör alla statsvetare.

Rune Premfors

Noter

- 1 Dessa idéer är främst utvecklade i Charles E Lindblom, "The Science of 'Muddling Through'", *Public Administration Review*, Vol 19, No 2 (Spring 1959), s 79–88, och i David Braybrooke & Charles E Lindblom, *A Strategy of Decision. Policy Evaluation as a Social Process* (New York: The Free Press, 1963).
- 2 Charles E Lindblom, *The Intelligence of Democracy. Decision Making Through Mutual Adjustment* (New York: The Free Press, 1965).
- 3 Som Charles W Anderson påmint oss om hör Lindblom till den typ av författare som ofta citeras men sällan läses. Se Andersons recension av *Politics and Markets*, "The Political Economy of Charles E Lindblom", *American Political Science Review*, Vol 72 (1978), s 1012-1016.
- 4 Hur perspektiven kan skifta illustreras på ett intressant sätt av följande. Ungefär samtidigt som Lindblom i slutet av fyrtioalet gav ut en bok (*Unions and Capitalism*, New Haven: Yale University Press, 1949) som om något utmålade fackföreningarna som ett potentionellt hot mot demokratin, betecknades han av den sedermera kände konservatieve skribenten William Buckley, Jr som en farlig kollektivist. Jfr Buckley's *God and Man at Yale* (Chicago: Regnery, 1951), s 90–94.
- 5 Michael Walzer, "Must Democracy Be Capitalist?", *The New York Review of Books*, July 20, 1978.
- 6 Detta karakteriserade redan Robert A Dahl & Charles E Lindblom, *Politics, Economics, and Welfare* (New York: Harper & Brothers, 1953). Som bl a Charles W Anderson påpekat (se not 3 ovan) är *Politics and Markets* i detta avseende att se som en vidareutveckling och förenkling av Lindbloms tidiga arbete tillsammans med Dahl.
- 7 Som för att så smått belägga Lindbloms teser köpte Mobil Corporation annonsplats i *New York Times* (9 februari 1978) för en artikel som helt ägnades åt att bemöta Charles E Lindblom . . .
- 8 Tills nyligen stod den bästa analysen att finna i Charles E Lindblom, *The Policy-Making Process* (Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1968). Nu finns emellertid Charles E Lindblom & David K Cohen, *Usable Knowledge. Social Science and Social Problem Solving* (New Haven: Yale University Press, 1979).

HARRIET LUNDBLAD: *Delegerad beslutanderätt inom kommunal socialvård*. Stockholm Studies in politics 11 Heslingborg. Liber Förlag 1979.

Ämnet för Harriet Lundblads avhandling kan vid första anblick te sig en smula perifert. Men så är naturligtvis inte alls fallet. Delegationsinstitutet, dvs när ett kommunalt organ uppdrar åt en del av sina förtroendeman eller anställda tjänstemän att på organets vägnar fatta vissa beslut, är av stort principiellt intresse, som författningsrättslig kategori. Dessutom är delegationsinstitutet mycket utbrett inom nutida kommunal förvaltning. Anledningen uppges ofta vara att antalet ärenden, liksom dessas ofta rutinmässiga karaktär, motiverar att en kommunal nämnd inte tar sig tid till sådant beslutsfattande.

Lägger man därtill att den kommunala socialvården är en av de delar av den offentliga sektorn som vi medborgare ofta kommer i kontakt med, liksom att socialvården ibland gör mycket stora ingrepp i den enskildes livssituation, ter det sig självklart att det ämne som Harriet Lundblad valt hör hemma inom modern statskunskap.

Förf:s syfte med undersökningen har varit att "kartlägga delegationens omfattning och innehåll" samt att undersöka om samband finns mellan delegationens omfattning och kommunstorlek, förtroendemannanorganisationens utformning och de politiska majoritetsförhållandena i de sociala nämnderna. Vidare om det är på förtroendemannanivå eller tjänstemannanivå som delegation har lagts, samt i det senare fallet, på vilken tjänstemannanivå det då är fråga om.

Vidare har förf undersökt i vad mån statliga organ och Svenska kommunförbundet är normerande för kommunernas delegationsbenägenhet och val av beslutsnivå. Förf redovisar också rikligt utveckling och nuläge beträffande den kommunala socialvårdens förtroendemannan- och tjänstemannaorganisation.

Undersökningen avser förhållandena 1974 och omfattar kommuner som inte ansetts vara påverkade av problem i samband med de beslutade sammanläggningarna vid årsskiftet 1973/74. Den omfattar 180 (minus bortfall = 162) kommuner eller två tredjedelar av landets nuvarande kommuner. Som grund för undersökningen om delegationen ligger kommunernas egna förteckningar över den delegerade beslutanderätten. Kommunerna för samman ärenden till grupper efter ungefär samma mönster. Omfattningen av delegationen inom kommunerna har mätts i antal ärendegrupper – oavsett gruppernas skiftande innebörd. Det har inte varit möjligt att väga ärendegrupperna efter deras betydelse, menar förf. För varje kommun har registrerats vilka ärendegrupper som delegerats samt valet av beslutsnivå. Även hur många kommuner som delegerat en viss ärendegrupp och de

beslutsnivåer som valts för gruppen har ansetts vara av intresse och har noterats. Sammanlagt förekom 159 olika slag av ärendegrupper på förteckningarna över delegation i kommunerna.

Med denna upplägning når förf följande huvudsakliga resultat:

A. Deskription

1. Delegationens kvantitativa omfattning: kommunerna delegerar i genomsnitt 50 ärendegrupper av 159 tänkbara.
2. Av dessa 50 går i genomsnitt 13 till politiker och 37 till tjänstemän.
3. Till sitt sakliga innehåll karaktäriseras dessa, enligt en av förf uppställd distriktion, mest av att vara barnavård, med direkt effekt för de berörda och såsom varande av icke-ekonomisk natur. Det är mindre vanligt att ärendegrupper av ekonomisk natur eller med indirekta effekter på de berörda blir delegerade.
4. Den delegation som förlägges till tjänstemannanivå förlägges i så fall mest till gruppen "enhetschefer" (t ex inspektörer, avdelningschefer), när denna mellanchefsnivå finnes, vilket fallet är i befolkningsmässigt stora kommuner. Genom att ofta föreskriva *alternativa beslutsnivåer*, vilket fallet är i nära hälften av fallen, är emellertid delegationen till en viss lägsta tjänstemannanivå inte så definitiv som den kan synas vara.

B. Samband mellan olika företeelser

Förf sammanfattar sina resultat:

5. Stora kommuner delegerar i genomsnitt beslutanderätt i större omfattning än små. Förhållandet gäller för såväl kommuner med social centralnämnd som kommuner med social centralnämnd och distriktsnämnder. Till den mindre omfattning delegationen i de små kommunerna kan en mindre arbetsbelastning, förtroendemannens större närhet till kommuninvånarna och väljarna samt de förhållandevis små personalresurserna antas ha bidragit, menar förf.
6. Kommunerna med enbart social centralnämnd delegerar beslutanderätt i större utsträckning än kommuner med social centralnämnd och distriktsnämnder och kommuner med barnavårdsnämnd, nykterhetsnämnd och socialnämnd. Skillnaden mellan de båda första organisationsformerna är emellertid inte stor. Kommunerna med en nämnd synes inte ha så mycket större behov av delegation eller vara mera benägna att delegera beslutanderätt än kommunerna med distriktsnämnder. Kommunerna med distriktsnämnder verkar inte heller mer angelägna att behålla beslutanderätten inom nämnderna än kommunerna med endast en nämnd, menar förf.
7. I genomsnitt delegerar nämnderna med borgerlig majoritet beslutanderätt i större utsträckning än nämnder med socialistisk. Spridningen är dock stor. Särskilt i de större kommunerna med social centralnämnd utan distriktsnämnder är skillnaderna små mellan nämnder med borgerlig respektive socialistisk majoritet.
8. Undersökningen visar att en utomordentligt stor överensstämmelse föreligger mellan Svenska kommunförbundets rekommendationer och kommuner-

nas handlande. Det är just de ärendegrupper som kommunförbundet i exempel angett som lämpliga för delegation som kommunerna i stor utsträckning delegerat. Ärendegrupperna delegeras också till de beslutsnivåer som kommunförbundet föreslagit. Övriga ärendegrupper som upptagits på förteckningarna delegeras i mindre omfattning eller förekommer mycket sällan på förteckningarna. Överensstämmelsen visar sålunda på en utomordentligt stor lyhörighet från kommunernas sida. Även när det gäller kommunförbundets rekommendationer om utformningen av organisationen av nämnder och förvaltning i övrigt visar undersökningen att påverkan på kommunerna har varit stor.

Avhandlingens viktiga resultat är, enligt min mening, det sistnämnda – kommunförbundets stora påverkan på delegationssystemet inom den kommunala socialvården. Av de genomsnittliga 50 delegerade ärendegrupperna återfinns nämligen i genomsnitt 35 på kommunförbundets rekommendation. Det är ett resultat som jag anser som säkerställt i och med undersökningen, trots att förf egentligen inte systematiskt arbetat med kommunförbundets rekommendationer såsom en explicit oberoende variabel. Inte heller kan det sägas att detta med kommunförbundet egentligen är ny kunskap. I t ex socialutredningen uppmärksammas kommunförbundets rekommendationer (SOU 1977:40, s 569). Bland landets kommunalt aktiva finns också insikten härom, vågar jag påstå. Men förf belägger omfattningen av kommunförbundets påverkan.

Och detta resultat har naturligtvis också intresse utanför själva frågan om delegationens omfattning inom socialvården. Det bidrar till vår kunskap om kommunförbundets inflytande i allmänhet; ja, i avhandlingen (s 229) antydes också något om beslutsprocessen beträffande den här rekommendationen till kommunerna. Utformningen förefaller sålunda helt ha handlagts på tjänstemannanivå i kommunförbundet; också det intressant att notera, i flera olika statsvetenskapliga sammanhang.

Fullständigt samband råder emellertid inte mellan kommunförbundets rekommendationer och omfattningen/innehållet av delegationen inom kommunerna. Vad är det då för faktorer som kan tänkas medföra vissa lokala variationer?

Förf har antagit ett par. Det är *kommunernas befolkningsstorlek*, deras *förtroendemannaorganisationsform* och deras *politiska majoritet*. I ett av kapitlen lägges därtill *utbildningsnivån* bland tjänstemännen in såsom en oberoende variabel.

Nu motiverar förf inte varför just detta är rimliga faktorer. Och den saken kan verkligen diskuteras. Själv tror jag att befolkningsstorlek på kommunerna är ett väl grovt mått, när man väl egentligen är intresserad av kvantitet och kvalitet i de socialvårdsärenden som fak-

tiskt förekommer. Likaså kunde det varit intressant att se om inte tjänstemannaorganisationens utseende påverkar omfattningen av delegationen.

Jag föreställer mig att ett ambitiösare och mer genomarbetat val av oberoende variabler hade kunnat förklara mer av de variationer som ändå föreligger, utöver kommunförbundets inverkan. Det hade sannolikt också med fördel kunnat ske genom multipel klassifikationsanalys. Likaså hade antagligen förf:s analyser av samband vunnit i klarhet om förf hade använt korrelationsanalys.

Som undersökningen nu är gjord, med lösa, av varandra oberoende genomsnittsberäkningar kring de olika variablerna, tvingas förf ibland till resonemång som inte håller de olika oberoende variablerna ordentligt isär, något som också leder förf till att, enligt min mening, i viss mån undertolka datamaterialet.

Det beror också på några av de premisser som förf uppställt för undersökningen. Dit hör urvalet av kommuner. Förf har arbetat med 180, varav 162 slutligen ingår i undersökningen. Det är både för mycket och för litet. Borde inte förf kunnat ha begränsat sig till t ex långt färre kommuner, representativa för landet? Och samtidigt därmed ha kunnat få med någonting om storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö. Nu saknas dessa kommuner, pga av ett ganska godtyckligt urvalskriterium av förf, som säger att kommuner som var under sammanläggande skulle uteslutas; Stockholm uteslutes med hänsyn till den därvarande speciella socialvårdsorganisationen. Detta uteslutande leder tyvärr till att storstadsförhållanden av olika slag går förlorade i undersökningens datamaterial. Jag föreställer mig att delegationsfrågan egentligen är särdeles intressant just i storstäder, med dessas stora tjänstemannakårer och relativt få förtroendemän. Liksom att dessa storstäder möjligen företräder ett något annorlunda förhållande, då det gäller om de politiska blockbildningarna leder till olikheter i delegationens utformning.

Min slutsats är att författarens urval av kommuner inte varit tillfredsställande, om undersökningen har ambitionen att spegla den delegerade beslutanderätten för hela Sveriges del. Det ger troligen också vissa effekter på undersökningens resultat, när det gäller vad det är för lokala förhållanden som inverkar på delegationsbenägenheten. Samtidigt har förf:s urval kanske varit onödigtvis arbetskrävande.

En annan förutsättning kan också ha lett undersökningen fel. Det gäller frågan om vad vi författningsrättsligt bör anse vara just "delegation". Förf har stannat vid att med delegation ange den rätt som lagstiftningen ger de kommunala organen att fatta beslut om att delegera beslutanderätt till enskilda ledamöter eller tjänstemän. Enligt min mening borde förf emellertid också, i an-

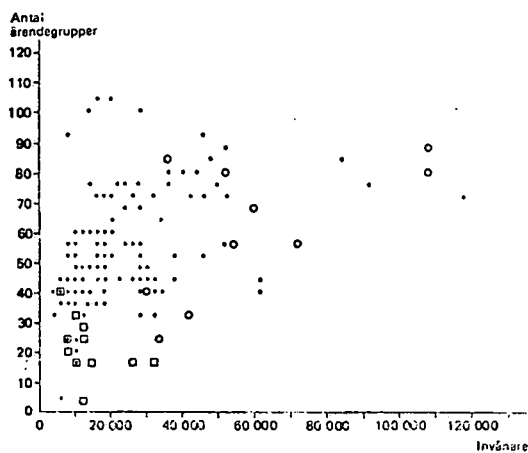
slutning till socialutredningens framställning (SOU 1977:40, kap 35) ha beaktat och på något sätt inarbetat "ordförandebeslut" i undersökningen. Ordförandebeslut har en lång tradition i sociallagarna och kan användas vid brådskande behov av socialhjälp eller barnvårdsingripanden. Det är en ofta förekommande typ av beslutsfattande, som också delvis är rättsligt kopplad till kommunernas "egna" delegationsmöjligheter; kopplingen föreligger genom att vissa ärendetyper, som kan bli föremål för ordförandebeslut *inte samtidigt* får bli föremål för kommunalt beslutad delegation.

Förf har emellertid utslutit dessa ordförandebeslut ur både de författningsrättsliga premisserna och ur datamaterialet. Det *kan* ha lett förf till en feltolkning, då förf (i kap 8) söker karaktärisera vad som är det vanligaste *innehållet* i de delegerade ärendetyperna. Det är nämligen möjligt att socialhjälp, genom att ordförandebeslut utslutits, har fått en alltför låg vikt, vilket i så fall skulle medföra att det inte vore berättigat att som förf framhålla att de delegerade ärendetyperna kännetecknas av att vara av *icke-ekonomisk* natur.

Frågan är då vad de lokala förhållandena i kommunerna betyder för omfattningen av delegationen. Sålunda utöver kommunförbundets påverkan.

Följande figur ur undersökningen ger oss en översiktlig bild av datamaterialet:

Figur 1 Antalet ärendegrupper med delegerad beslutsrätt i kommuner med olika invånarantal och olika organisationsform. Läges- (ej antals-)angivelser.



- = SCN
- = SCN + distriktsnämnder
- = Tre separata vårdnämnder (Bv, Nv, Sn)

Förf:s slutsatser är de under punkterna 5–6 inledningsvis nämnda. Jag tror man kan finna delvis annorlunda. Beträffande förf:s slutsats under p 7 instämmer jag, men med reservation för vad resultatet blivit om man haft med storstadskommuner i bilden.

Men fig 1 synes mig ge vid handen betydande skillnader i graden av korrelation mellan de två oberoende variablerna kommunernas befolkningsstorlek och förtroendemannaorganisationsform och den beroende variabeln antal delegerade ärendegrupper.

a) För SCN plus distriktsnämnder förefaller vi att ha att göra med en nästan perfekt korrelation mellan befolkningsstorlek och antal delegerade ärendegrupper, dvs antalet delegerade ärendegrupper växer i proportion med befolkningsstorleken. Möjligen skulle dock storstadsdata visa att ärendegruppsmängden inte ökar i tangentens riktning. Och eftersom alla storstäderna har distriktsnämnder, kan man knappast skönja någon korrelationstendenstendrar att motverka den ökning av delegationsmängden som ett ökat befolkningsantal för med sig.

b) För rena SCN-organisationer, dvs utan distriktsnämnder, kan man knappast skönja någon korrelation alls mellan antal delegerade ärendegrupper och befolkningsstorleken. Döljes här andra faktorer som bestämmer antalet delegerade ärendegrupper?

c) För kommuner med tre separata vårdnämnder är korrelationen närmast negativ, dvs antalet delegerade ärendegrupper minskar med ökande befolkningsstorlek i kommunerna.

d) *Slående är att kommuner med samma små befolkningar uppvisar högst betydande variationer i antalet delegerade ärendegrupper. Men det är också slående att icke någon kommun med tre separata nämnder har en hög delegationsbenägenhet. Medan det finns 15 SCN-kommuner med upp till 20 000 invånare som har en hög delegationsbenägenhet, över 60 ärendegrupper.* Förf:s förklaring i p 5 om hur små kommuner med sina speciella drag tenderar att hålla nere delegationsbenägenheten stämmer alltså inte, eftersom vi finner ett betydande antal små kommuner med en märkbart hög delegationsfrekvens. Men de har samtliga *en* egenskap: att ha ren SCN-organisation.

En alternativ tolkning av fig 1 i förhållande till författaren (p 5–6) skulle härvid vara att *kommunernas eget val av form för förtroendemannaorganisation ger en viss effekt på delegationsbenägenheten, genomsnittligt sett.* Invånarantalet torde däremot inte spela någon annan roll än att 1974 hade endast befolkningsmässigt ganska små kommuner varit den gamla, utgående organisationsformen med tre separata sociala nämnder. Men där är skillnaderna i delegationsbenägenhet också högst betydande: genomsnittligt SCN: 40–50 mot 3 N: 20–25 ärendegrupper (s 145–146). För befolkningsmässigt stora

kommuner stod – och står – valet mellan ren SCN och SCN med distriktsnämnder, *varvid ett val av SCN med distriktsnämnder genomsnittligt sett för med sig något lägre delegationsbenägenhet.*

Detta förhållande understrykes när man ser på hur kommunerna hanterar kommunförbundets rekommenderade ärendegrupper. Studeras dessa i förhållande till kommunernas storleksklass, finner vi praktiskt taget inga variationer som skulle kunna förklara någonting. Men ser vi till organisationsform finner vi inte obetydliga skillnader. Kommunerna med tre nämnder delegerar i genomsnitt 15 av kommunförbundets rekommenderade ärendegrupper; SCN med distriktsnämnder 31 och rena SCN-nämnder 37. Det visar, enligt min mening, att de olika organisationsformerna är mer respektive mindre "avpassade" till kommunförbundets delegationsrekommenderade ärendegrupper, de som har stor genomslagskraft över huvudtaget sett.

Insikten om detta bör kunna ligga till grund för handlandet i kommunerna. Anser kommunalpolitikerna att delegationsinstitutet är försvarligt ur t ex kommunaldemokratiska, rättssäkerhets- och behandlingsaspekter kan man med gott samvete välja att ha rena SCN-nämnder, med ty åtföljande högre delegationsfrekvens. Anser man däremot att delegation inte är mer än en nödlösning, bör man inrätta distriktsnämnder.

Valet av politisk organisationsform ger således, såvitt jag kan se *vissa* verkningar på omfattningen av delegationen. Indirekt påverkas därmed också *vilka beslutsnivåer* för delegationen som fastställles. Det ger emellertid inte förf:s resonemang vid handen (kap 9).

Varför minskar sålunda förtroendemännens deltagande i delegationen när kommunerna är större än 40 000 personer? Och varför är tjänstemannadelegationen större i SCN med distriktsnämnder än i rena SCN-nämnder?

Förf brottas med dessa resultat av datamaterialet. Hon växlar resonemangsvis mellan de oberoende variablerna och finner det svårt att ge en konsistent förklaring (s 173–174).

En sådan sammanhänger emellertid rimligen just med förhållandet att organisationsformen ger *vissa* genomsnittliga effekter på delegationen. *Förklaringen till att förtroendemannadelegationen minskar i kommunerna med högre innevävarantal* är rimligen att i den kategorin finns relativt sett många SCN med distriktsnämnder (se fig). Det ger genomslag.

Och anledningen till att förtroendemannadelegationen är något mindre i SCN med distriktsnämnder än vid rena SCN är, att delegationen *totalt*, genomsnittligt sett, är lägre i SCN med distriktsnämnder än vid rena SCN. *När delegationen är mindre totalt sett, delegeras mera till tjänstemännen.* Ett ganska rimligt förhållande, som understrykes av att det i förstärkt form föreligger

för kommunerna med tre separata nämnder. Där är den totala delegationsbenägenheten väsentligt lägre och man kunde ju då kanske ha väntat att förtroendemännen skulle ha haft möjligheter att ta på sig en större del. Men så är inte fallet. Utan när delegationen är mindre – och sålunda nämnden i sin helhet har mera att handlägga – lämnar förtroendemännen hellre ifrån sig beslutanderätten i de ärenden som trots allt delegeras.

Sak samma återigen när det gäller på vilka tjänstemannanivåer som tjänstemannadelegationen hamnar. Även här menar förf att det är svårt att finna en logisk förklaring till att *socialcheferna/förvaltningscheferna* (s 193) har större delegationsrätt i befolkningsmässigt små kommuner med ren SCN, jämfört med kommuner i samma storleksklass men med tre-nämnds-system. Men den rimliga förklaringen beror just på valet av organisationsform. Ökad total delegation, som genomsnittligt sett följer med valet av SCN-formen, leder härvid till ökad delegation till socialchefen, något som förstärkes i de små kommunerna, därför att man där saknar enhetschefer. Det i sin tur beroende på att tjänstemannaorganisationen där är liten.

Emellertid måste även dessa resultat ständigt sättas i relation till kommunförbundets verksamhet. När det gäller beslutsnivå, visar förf att parterna på arbetsmarknaden avtalsvägen reglerat beslutandenivån vid delegation. Likaså visar förf att systemet med alternativa beslutsnivåer på tjänstemannaplanet är så omfattande – nära hälften av ärendegrupperna – att man egentligen inte av förteckningarna kan dra några slutsatser om på vilken nivå som ett delegerat beslut reellt sett fattas (kap 10). Det är förtjänstfullt, att förf så klart framhåller detta, inte minst för att denna iakttagelse med ganska stor tyngd träffar det meningsfulla i förf:s hela föregående kapitel.

Därmed är jag inne på en grundläggande erinran. Förf framhåller flera gånger (bl a s 240) att undersökningen stannar vid den formella regleringen av beslutanderätten. Någon gång (s 29) är visserligen förf nära att sätta likhetstecken mellan den faktiska beslutanderätten och de ärendeförteckningar som hon valt att bearbeta.

Jag skulle också vilja karaktärisera undersökningen som *författningsrättslig*, låt vara att förf utför vissa kvantitativa beräkningar. Och under statskunskapens utveckling har vi kommit alltmer till insikt om vilka begränsningar som det ligger häri, om man ämnar försöka beskriva beslutsprocessen. Författningsrätten är ett element, men får inte vara det enda.

Med ett annat urval av kommuner och ett vidare datamaterial än bara formella delegationsförteckningar hade förf kommit innanför fasaden. Hade förf t ex erhållit tillstånd att använda protokoll, socialregister, journalanteckningar, registrerat faktiska antal ärenden,

viktat dem, gjort intervjuer och t o m genom "delta-gående observation" iakttagit beslutsfattandet i några kommunala förvaltningar hade vi kunnat få viktiga resultat om verkligheten ute i kommunerna. Nu inbjuder förf generöst till sådan vidare forskning.

Här hade alltså en annan uppläggnings varit av värde. Likaså hade det varit värdefullt om förf utvecklat några av de i sig klagörande analyser (t ex s 42-54, 120-130) av den tidigare offentliga doktrinbildningen kring den kommunala indelningen, socialvårdens organisation och delegationsrätten. Kanske kunde förf i så fall diskutera om delegation egentligen är bra eller mindre bra, ur olika perspektiv.

Jag tror också att förf - med den uppläggnings hon faktiskt valt - undertolkat det genomslag som valet av alternativa organisationsformer ger när det gäller delegationens omfattning, och på vilken beslutsnivå den formellt förlägges. Jag vill starkare än förf framhålla att de lokala variationer som finns sammanhänger med valet av politisk organisationsform, låt vara att detta i sin tur delvis betingas av kommunernas befolkningstorlek.

Ändå vill jag avslutningsvis framhålla att denna alternativa tolkning varit möjlig att göra, därför att förf:s beräkningar är noggranna, tydliga och utförliga; något som också är ett utmärkande drag för undersökningen i sin helhet.

Därtill kommer avhandlingens stora resultat - kommunförbundets starka inflytande. Låt vara att detta resultat ej så mycket är en följd av förf:s egna metoder och teoretiska förutsättningar, så finns resultatet dock i undersökningen. Och det är ett viktigt sådant.

Björn von Sydow

ANDERS MELLBOURN: *Byråkratins ansikten. Rolluppfattningar hos högre svenska statstjänstemän*. Stockholm Studies in Politics 13. Stockholm: Liber/Publica 1979.

I.

När Anders Mellbourn går på spaning efter byråkratins ansikten tar han sin utgångspunkt i sociologiska och socialpsykologiska begrepp som roll och rolluppfattning. Men han är inte nöjd med det sätt på vilket dessa begrepp använts i sociologiska och statsvetenskapliga organisationsstudier. Påfallande ofta har försöken att kartlägga rolluppfattningar i byråkratier formulerats i psykologiska kategorier. Detta vill Anders Mellbourn undvika. För att få "den konkreta och anknytning till de dagliga arbetsuppgifterna som är önskvärda för en studie av byråkraters rolluppfattning i en offentlig förvaltning som ingår i ett politiskt sammanhang" hämtar han sitt roll-

begrepp från sociologin, särskilt Parsons. Rollen är "en funktion av förväntningar - om såväl attityder som beteende - i en samhällsaktörs omgivning. Rollen innebär då ett val, ett valt svar på olika och växlande krav i omgivningen". På så sätt bör det, menar författaren, vara möjligt att söka rolluppfattningar som inte uttrycks i psykologiska kategorier utan som "är grundade i den konkreta historiska tradition som en individ och en organisation står i och de krav som gamla och nya politiska strömningar ställer på dem". Det blir rolluppfattningar som direkt anknyter till "vad statstjänstemannen rent konkret ägnar sig åt i sin dagliga verksamhet" (s 16 f).

Resonemangen om de villkor som formar rolluppfattningen utgår således dels från samhällsvetenskapliga teorier om byråkratiska organisationer och om professionalisering som en tendens i det moderna samhället, dels från mera allmänna resonemang om den historiska ekonomisk-politiska utvecklingen och de förändrade krav denna ställer på byråkratin (s 43 ff). Författarens tes kan formuleras så här: I varje utvecklingskede, under bestämda ekonomiska och politiska förhållanden, kan man utskilja en idealtypisk byråkratisk rolluppfattning (s 47 t ex). Den härleds från omgivningens förväntningar, från sociala bakgrundsfaktorer, men också från byråkratins arbetsuppgifter.

Men när författaren sammanfattar sina resultat, anser han att de inte riktigt är de förväntade utifrån de teoretiska och historiska resonemang han utnyttjar för att identifiera rolluppfattningar. Den dominerande rolluppfattningen - allmänadministratörens - är mera psykologisk och mindre anknuten till förvaltningens konkreta arbetsuppgifter än den enligt Mellbourns från sociologin hämtade rollbegrepp kunde förväntas vara. De politiska och expertpräglade rolluppfattningarna är mindre framträdande än de enligt Mellbourns historiska tolkning av de växlande kraven på statsförvaltningen borde vara. De klassiska verkställarna är mindre negativt inställda till politiken än de förväntades vara enligt de teoretiska resonemang Mellbourn hämtat från, den internationella elitundersökning hans avhandling utgör en del av (sid 172 f).

Utgångspunkten för min granskning är alltså att de byråkratins ansikten Anders Mellbourn funnit visserligen överensstämmer med de signalement som ges i praktiska läroböcker om svensk förvaltning men inte riktigt liknar den bild han utifrån sina teoretiska och historiska resonemang hade förväntat sig. Låt oss pröva resonemangen, ansikte för ansikte.

II.

Opåverkad av personliga hänsyn, stående vid sidan av, eller rentav över politiken förväntades den klassiske statstjänstemannen likt en domare självständigt tilläm-

pa och verkställa lagen. Objektiviteten och neutraliteten tänktes tjäna det allmänna bästa. Detta allmänna bästa antogs kunna entydigt bestämmas. Förvaltning var något från politiken helt åtskilt.

Denna uppfattning om den klassiske verkställarens roll har, säger Anders Mellbourn, sin teoretiska bakgrund i Max Webers byråkratiteorier. Weber betonar neutralitet, objektivitet och förmåga att samvetsgrant verkställa uppifrån kommande order och beslut (s 45). Men enligt författaren finns här en motsägelse. Medan Weber såg den byråkratiska organisationen som det mest moderna och rationella steget i samhällsutvecklingen, ses idag den byråkratiska organisationen och den neutrala verkställaren som "klassiska" typer av betydelse i en historisk situation, som inte längre är för handen (s 46).

Jag ställer mig tvivlande till denna tes att den historiska utvecklingen sprungit ifrån Webers teori om byråkratin som den mest moderna och rationella organisationsformen, och därmed också sprungit ifrån Webers uppfattning att "en äkta tjänsteman" opartiskt och samvetsgrant verkställer order från överordnade. Att välfärdsstaten utsträckt sitt fögderi till allt fler samhällsområden innebär i det Weberska perspektivet snarast att den byråkratiska organisationen – och därmed den nyss angivna rolluppfattningen – blivit dominerande inom allt fler sektorer. Max Webers resonemang är ju inte knutet till de materiella uppgifter förvaltningen är satt att sköta, utan till själva organisationsformen. Därav följer att även om förvaltningen skall producera varor och tjänster och inte bara tillämpa regler, så är fortfarande den dominerande rolluppfattningen om tjänstemannen som organisationsmedlem att han lojal och utan sidoblickar verkställer förelagda uppgifter. Inte heller är Webers resonemang om den "äkta tjänstemannen" knutet till någon speciell överordnad. Oavsett om den överordnade är en absolut monark eller en folkvald politiker, förutsätts den underordnade tjänstemannen fylla en klassisk verkställarroll, för att nu använda Mellbourns terminologi. Fullföljer man resonemanget längs en sådan, enligt min mening trognare, tolkning av Weber, ter det sig snarast överraskande att Mellbourn inte funnit fler klassiska verkställare i sitt material (s 65 f).

Hur förhåller det sig då med Anders Mellbourns tes att det klassiska verkställaridealet är bundet till ett visst historiskt utvecklingsskede, av honom betecknat som "nattväktarstaten" och det kungligt-administrativa "envaldet" (s 47 f)? Enligt den klassiska föreställningen skulle ju nattväktarstaten med sina begränsade samhällsuppgifter bäst tjänas av en domstolsliknande, lojal förvaltning. Ja, Anders Mellbourn går t o m så långt att han här ser förklaringen till förvaltningsmyndigheternas unika självständighet i Sverige (s 47).

Jag ställer mig frågande till detta författarens resonemang. Det verkar som om han i sin diskussion om den svenska statsförvaltningens självständighet blandar samman kulturella förväntningar och strukturella arrangemang. Att den enskilde tjänstemannen inom ramen för lagar och förordningar förväntas handla självständigt, objektivt och neutralt bör inte blandas samman med frågan huruvida förvaltningen är strukturellt sammanfogad med eller åtskild från de politiska organen. Om förvaltningsmyndigheternas unika självständighet i Sverige helt berodde på den klassiska föreställningen att en självständig, domarliknande byråkrat har det mest tilltalande utseendet, så innebure ju detta, att en sådan rolluppfattning ej finns eller funnits i de länder där man har ministerstyre. Det förefaller föga troligt att den dominerande rollförväntningen i sådana länder skulle vara någon annan än den som uttrycks i att byråkraten neutralt och utan politiska sidoblickar skall tolka och tillämpa politiskt givna lagar och förordningar. Författaren säger ju för övrigt själv att den klassiska förvaltningsynen varit dominerande också i andra länder (s 46).

Det ter sig föga överraskande att Anders Mellbourn misslyckats med att verifiera Robert Putnams tes om den klassiska verkställaren som stående över, ja rentav fientligt inställd till politiken (ss 59, 133 ff). Putnam uppställer ju sin klassiske byråkrat som en imaginär karikatyr, snarare än som ett ansikte man kan tänkas möta i verkligheten. Dessutom är Putnams resultat sådana att de borde ha stämt Anders Mellbourn till eftertanke innan han införlivade denna niddbild med sitt byråkratiska persongalleri. Den politikfientliga byråkraten dominerar i ett land som Italien. Om något är väl Italien det land där såväl byråkrater som medborgare länge haft grundad anledning till missnöje – och kanske ännu mer – med politiken och politikerna. Däremot är politikfientliga klassiska verkställare sällsynta i Storbritannien, där de demokratiska institutionerna fungerat väl under lång tid. Så mycket större anledning för Anders Mellbourn att för Sveriges del omgärda Putnams tes med starka reservationer. De flesta av hans intervjuoffer har levtt hela sitt politiskt mogna liv efter det demokratiska genombrottet. Klyftan mellan väljare och valda har varit liten. De politiska skandalerna och missförhållandena har varit få och små. Jan kan inte finna annat än att författaren här har låtit den internationella huvudundersökningens teoretiska resonemang spela ett spratt med hans sunda förnuft och kunnande om svensk politik. Han borde redan från början ha insett att den svenska klassiske verkställaren – givet vårt lands politiska historia – inte ens med de mest finurliga intervjufrågor skulle kunna fås att framstå som fientligt inställd till politikerna.

.III.

Anders Mellbourn anser sig ha funnit färre experter bland de högre statstjänstemännen än vad hans teoretiska och historiska härledningar av nya rollförväntningar lät antyda. Den snabba vetenskapliga och tekniska utvecklingen, liksom välfärdsstatens inmarsch på alltmer komplicerade områden skapar behov av byråkrater med alldeles särskilda kunskaper och färdigheter, som den klassiske verkställaren inte besitter (s 53).

Det problem som därvid uppstår gäller de nya experternas lojalitet, säger författaren. I debatten hävdas att denna lojalitet i grunden skiljer sig från den klassiske verkställarens. Experterna antas vara lojala främst mot sin professions yrkesnormer, inte mot staten och den skrivna lagen. Enligt Don K Price borde man om ge experten större frihet och mera självbestämmande eftersom han står lojal mot den vetenskapliga sanningen. Lojalitetsproblemet kan utveckla sig till ett maktproblem. Genom att tillvinna sig en oberoende ställning kan en professionell expertgrupp få politisk makt och inflytande. Hela teknokratifrågan gör sig här påmind, säger Anders Mellbourn (s 54 f).

I sammanhanget går författaren änyo in på Max Weber, men citerar honom enligt min mening felaktigt. Weber sade inte att "kontroll utövas på basis av kunskap". Han sade att "byråkratisk administration betecknar auktoritet utövad på basis av kunskap. Detta är dess specifikt rationella karaktär". Auktoritet är något annat än kontroll. Och den byråkratiska auktoriteten vilar enligt Max Weber främst på den legala auktoriteten: "Byråkratisk auktoritet är specifikt rationell i den meningen att den är bunden till diskuterbara och analyserbara regler". Webersåg tillämpningen av lagar och regler som en uppgift för experter. Denna experttillämpning av regler var det centrala i vad Weber kallade formell byråkratisk rationalitet.

En ökad förekomst av experter på andra områden än just den juridiska regeltillämpningen behöver enligt denna tankegång inte i och för sig leda till uppkomsten av ett nytt byråkratiskt ansikte. Även för den offentligt anställda teknikern eller naturvetaren gäller det i princip främst att verkställa av politikerna beslutade åtgärder genom att tillämpa ett system av analyserbara och förutserbara regler. De skulle därigenom inte skilja sig från den klassiske verkställaren, vilket Anders Mellbourn också påpekar (s 53).

Problemet med experternas makt och inflytande skulle därigenom uppstå först om – och när – den kan hävdas att experterna tillämpar ett regelsystem som inte är sanktionerat genom de politiska och administrativa institutionerna utan är hämtat från den egna professionen och dess regelsystem. Då löper vi risk för teknokrati, säger författaren. Här skulle han änyo – och med fördel – ha kunnat återknyta till Max Weber. Risken för ett

Beamtenherrschaft är, säger Weber i sin längsta och kanske mest betydelsefulla politiska polemik – *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland* – direkt avhängig den politiska ledningens förmåga till verkligt ledarskap. Med andra ord, ju klarare politikerna formulerar målen, och ju mera precist de ställer sina frågor, desto mindre blir professionernas möjligheter att med hjälp av sitt "eget" regelsystem skaffa sig en politisk maktposition.

Vad som för den som till äventyrs skulle tvivla på våra politikernas förmåga att styra experterna ter sig som ett positivt resultat av Anders Mellbourns avhandling är att expertansiktet är så ovanligt i den högre statsförvaltningen (s 69 f). Ja, man kan rentav fråga sig om inte Anders Mellbourn ser fler expertansikten än som finns. Går man till hans indexberäkningar (s 71, syftande till att renodla expertrollen), finner man att åtminstone tre av de frågor som ger poäng på expertindex är så pass likalydande att de rätteligen borde ha sammanslagits till en enda fråga. Att ogilla bristen på experter, att se problem med rekrytering av för få experter, att se problem med brist på experter bland beslutsfattarna kan inte rimligtvis ses som annat än uttryck för en och samma grundläggande attityd. Om det nu bland dem som fått poäng på Mellbourns expertindex finns byråkrater, som instämt i mer än en av dessa attityder, så betyder det, att de fått 5 eller 10 poäng för mycket på index. Teoretiskt kan det därför tänkas att alla som fått mellan 9 och 18 poäng, dvs 28 personer, egentligen inte kommer upp till den av författaren stipulerade gränsen, och därför rätteligen borde räknas bort från expertgruppen. Den blir i så fall för liten för en meningsfull analys. Som författaren själv påpekar (s 70) har han "över lag dåliga och oprecisa mått på en expertpräglad rolluppfattning" och det finns därför skäl att behandla experterna med försiktighet" (s 126).

.IV.

Expertrollen antogs växa fram som en följd av statens ökade behov av tjänstemän med alltmer specialiserade och klart avgränsade kunskaper. När det gäller framväxten av den politiska tjänstemannarollen är Mellbourns resonemang snarast det omvända. När staten vidgar sitt inflytande till nya komplicerade områden och problem, gör den det allt oftare genom en allmänt hållen ramlagstiftning. Därför är inte längre den objektive och neutrale verkställaren något ideal. I stället krävs av tjänstemannen att han aktivt engagerar sig i den beslutade politiken, så att han genom sin tolkning, precisering och tillämpning av ramlagen förverkligar politikernas intentioner. I den här rollen blir alltså delaktighet och partiskhet viktiga inslag (s 56).

Men rollförväntningarna på den politiska tjänste-

mannen drar faktiskt i två riktningar. Givetvis skall han vara följsam mot politikernas intentioner, och lyhörd för deras budskap. Men den politiske tjänstemannen ska också vara aktiv och innovativ. Han ska förse politikerna med uppslag och idéer inom sitt ansvarsområde. Visst ska han följa reglerna, men han får inte glömma vikten av att nå resultat (s 57). Samtidigt som den politiske tjänstemannen förväntas genom egna initiativ hjälpa till att styra politikens utveckling, förväntas han lojalt låta sig styras av politikerna. I denna aktivistiskt-politiska roll finns sålunda också ett markant inslag av den klassiska verkställarrollens "passiva" lojalitet.

Det är därför förvånande att Anders Mellbourn vid operationaliseringen av den historiskt och teoretiskt framtagna politiska tjänstemannarollen tydligen endast använder sig av de aktivistiska dragen. Politiskt intresse, möjligheten att utöva politiskt inflytande, att kämpa för egna politiska ideal och egna idéer utgör centrala inslag i det index författaren konstruerar (s 75). Men ingensstädes kommer här den ansiktshalva fram som liknar den klassiske verkställarens. Ingen poäng ges för en så utpräglad politisk lojalitet som den som uttrycks i intervjuцитatet två sidor tidigare (s 73). Och skulle inte sådana grundenheter som "idealitet" hängivenhet, of-fervilja" – av Mellbourn räknade som klassikerdrag (s 63) – också kunna ses som karaktärsdrag i den politiske tjänstemannens ansikte?

Det visar sig också att Mellbourn från sitt ursprungliga antal politiska tjänstemän skär bort dem som samtidigt visat sig vara klassiska verkställare (s 79). Varför denna plastiska operation ska utföras just så klargörs inte. Här föreligger alltså en risk att den politiske tjänstemannens ansikte blivit en smula vanställt. Detta så mycket mer som man finner att Anders Mellbourn i sin identifiering av klassikerna varit påtagligt mindre detaljerad än ifråga om expert- och politikerkategorierna (s 79 f). Eftersom tjänstemännen måste passera fler nålsögon i författarens klassificerings- och kodningsschema för att kunna räknas som politisk tjänsteman förefaller det mera motiverat att behålla dem i politikergruppen och bara skära dem från verkställargruppen. Författaren påpekar för övrigt själv, att om han hade varit lika strikt ifråga om den klassiska verkställarens ena ansiktshalva försvunnit, dvs antalet sådana tjänstemän i materialet hade sjunkit till hälften (s 80).

Man kan därför inte undgå intrycket att författarens slutsatser om de olika ansiktenas förekomst inom den högre statsförvaltningen i viss utsträckning är grundade på underligheter i den kosmetiska behandlingen. Genom att räkna en i grunden likartad attityd tre gånger kanske Mellbourn får för många experter. Genom att uteslutande ägna sig åt den ena halvan av den politiske tjänstemannens ansikte har författaren troligtvis underskattat

den politiske tjänstemannens förekomst. Och de klassiska verkställarna skulle – om de utsatts för samma hårdhänta ansiktslyftning som de andra två grupperna – inte alls ha gjort sig så gällande i författarens material som nu är fallet.

Nu måste det i rättvisans namn sägas att de resultat Mellbourn får fram om de tre grupperna är synnerligen intressanta. Grupperna skiljer sig åt vad gäller rekryteringsvägar. De har olika syn på vad som är de viktigaste uppgifterna för och egenskaperna hos en statstjänsteman. De har olika syn på politiker och på politikens arbetsformer. Dessa skillnader är avhandlingens viktigaste resultat.

.V.

Hur är det då med det vanligast förekommande byråkratansiktet, allmänadministratörens? Vi erinrar oss att Anders Mellbourn särskilt anknöt till ett socialpsykologiskt rollbegrepp, som tog sin utgångspunkt i förvaltningens konkreta arbetsuppgifter (s 17). Men resultatet av ett empiriskt studium blev, säger författaren, "likafullt först och främst en allmänt administrativ och social rolluppfattning som Presthus glatt skulle ha kallat 'managers'" (s 173). Den dominerande rolluppfattningen är mer psykologisk och mindre anknuten till förvaltningens konkreta yttre uppgifter än vad Anders Mellbourn förväntade sig. Hans allmänadministratör är "inriktad på att hålla överblick, ha sammanhangen klara, sköta kontakten med folk och få problem lösta" (s 83). Allmänadministratören är en problemlösande pragmatiker, som främst vill få organisationen och dess medlemmar att fungera (s 82).

Så långt skulle nog Presthus känna igen sin "managerial personality". En sådan "enthrones administrative, keeping-the-organization-going skills and values". En manager är en för vilken "the paraphernalia of organization outweigh claims of 'mission', creed, and party". Allmänadministratörens lojalitet är främst riktad inåt, mot den egna organisationen och dess problem, säger Anders Mellbourn (s 83).

Men hur man än vrider och vänder på saken, tycks Anders Mellbourn inte visa oss mer än ena halvan av det ansikte som svarar mot Presthus' signalement på "managerial personality". Ty vad Mellbourn kallar en *introvert* rolluppfattning är i själva verket inte alls en så *psykologiskt* uppfattad roll som den i litteraturen gängse rolluppfattning mot vilken han polemiserar. Den introverta består ju i hans material blott i att allmänadministratörerna betonar inomorganisatoriska uppgifter och egenskaper som behövs för att folk ska trivas i organisationen (s 81). Och en sådan rolluppfattning inryms utan vidare i den mer sociala rolluppfattning Mellbourn säger sig vilja använda (s 17). Han betonar dessutom just detta genom att påpeka att det kanske mest in-

tressanta med en sådan rolluppfattning är att "den kommer nära de konkreta uppgifter förvaltningen är satt att sköta" (s 82). Detta för rolldefinitionen och frågeställningen positiva resultat förnekar alltså författaren då han sammanfattar slutsatserna av sin undersökning (s 173). Hur vill han egentligen ha det?

Jag kan inte undgå intrycket att författaren här glidit mellan olika betydelser av en psykologisk eller introvert rolluppfattning. Allmänadministratörens inriktning på organisationens inre liv är ju introvert endast i ett organisationsperspektiv. Samtidigt är den synnerligen social och utåtriktad sett ur den individuella organisationsmedlemmens synvinkel. För att Presthus verkligen skulle ha känt igen sin "managerial personality" hade det varit nödvändigt för Anders Mellbourn att dels visa vilka de individuella psykologiska drivkrafterna bakom allmänadministratörernas engagemang i statstjänst egentligen är, dels visa att dessa psykologiska drivkrafter färgar allmänadministratörernas inställning till statstjänsten, till politikerna, och till det politiska livet och beslutsfattandet. De drivkrafter Mellbourn funnit – slumpen, intressanta arbetsuppgifter, familjetraditionen, etc – är inte tillräckliga (s 80 ff).

Och väl är det, frestas man tillägga. Ty skulle man – som författaren uttrycker det – "gräva djupare i byråkratins själ och fysiologi" (s 183) – så skulle enligt Presthus bredvid Mellbourns välanpassade allmänadministrative Dr Jekyll framträda en efter individuell makt hungrande, slug och kallt beräknande manager, Mr Hyde. Han ogillar kontroversiella frågor, han godtar inte att hans värderingar inte helt delas av andra. Och att behöva ge med sig, att visa osäkerhet och svaghet, är det värsta en "managerial personality" kan tänkas råka ut för.

Hade Anders Mellbourn funnit *den* psykologiskt grundade rolluppfattningen i sitt material, då hade Presthus känt igen sig. Men det har han inte. Tvärtom. Den svenske allmänadministratören är positivt inställd till konflikter. Han accepterar förekomsten av andra värderingar än de egna. Han är alltid beredd att kompromissa (s 156 ff). Åtminstone med den teknik Anders Mellbourn använt går det alltså inte att påvisa att den svenske allmänadministratören har ett Janusansikte, att han är en social och administrativ Dr Jekyll men en psykologisk Mr Hyde.

Den rolluppfattning Anders Mellbourn funnit vara den mest framträdande inom den högre statsförvaltningen är alltså just så socialpsykologisk och så inriktad på förvaltningens konkreta arbetsuppgifter som man enligt hans teoretiska utgångspunkter kunde förvänta. Den motsatta slutsats författaren kommer fram till (s 173) beror enligt min mening på hans tendens till osäkerhet och vacklan vad gäller innebörden av avhandlingens huvudbegrepp.

VI.

Anders Mellbourns avhandling är en av de få i svensk statskunskap som är helt inriktad på ett studium av den högre statsförvaltningen och dess tjänstemän. Genom direktintervjuer med ett urval högre statstjänstemän har han velat pröva förekomsten av olika rolluppfattningar i svensk statsförvaltning.

Samtidigt som han velat pröva egna idéer och frågeställningar, har han emellertid varit bunden av problemställningar och intervjufrågor i den internationella elitundersökning, av vilken hans avhandling utgör en del. Detta är ett av skälen till den utomordentliga försiktighet som präglar Mellbourns framställning. Åter och åter påpekas konsekvenserna av bindningen till den internationella huvudundersökningen. Men framställningen präglas också av stor försiktighet vid användningen av metoder för bearbetning av intervjumaterialet. På ett noggrant sätt redogör Anders Mellbourn för de olika stegen i kodningen av intervjuvaren, och han understryker noga de olika felkällor som kan uppstå. Författaren är också monstergillt försiktig då det gäller att dra slutsatser av sin undersökning. Han är snar till reservationer och vill gärna påpeka alternativa tolkningar.

Likt allmänadministratören är alltså Anders Mellbourn pragmatisk. Han är snar att erkänna att det kan ligga något i alternativa tolkningar och synsätt. Han vill jämka samman olika synpunkter. Men i det vetenskapliga sammanhanget gäller det också att uppträda med djärvhet, att hävda något och att kritiskt pröva andras argument. Vad man stundom som läsare önskar sig är att Mellbourn iklädde sig expertens, ja t o m den politiske tjänstemannens roll i den meningen, att han ville driva en egen utmejslad linje i de teoretiska och historiska resonemang, som bildar utgångspunkten för hans spaning efter byråkratins ansikten. Här hade läsaren önskat sig att Mellbourn tagit fatt i några representativa historiska och teoretiska texter och därifrån utmejslat de särdrag som enligt hans tolkning borde utmärka de olika rollerna. Som det nu är härleder författaren sina roller från allmänna resonemang, vilka med undantag för hänvisningarna till Max Weber inte ställs i relation till andra forskares arbeten.

Att han kan vara mäktig detta djärvare förhållnings-sätt visar han i det avslutande kapitlet, "Förvaltning i förändring". Han sätter där in sina resultat i en diskussion om vilken betydelse olika utvecklingslinjer i 1970-talets Sverige kan tänkas få för rolluppfattningarna i den svenska statsförvaltningen, liksom för det framtida förhållandet mellan politik och förvaltning. Här framför Anders Mellbourn en rad stimulerande resonemang, som visar att svensk förvaltningsforskning står inför många och lockande uppgifter under 1980-talet.

Lennart J Lundqvist

ÅKE SANDBERG, red: *Utredning för förändring i förvaltningen*. Stockholm: Liber 1979

Med den intresseväckande titeln "Utredning och förändring i förvaltningen" har sociologerna Åke Sandberg, Bengt Abrahamsson, Pelle Ehn och Harald Swedner (de tre förstnämnda forskare vid Arbetslivscentrum) utgivit två uppsatser som ursprungligen skrevs på uppdrag av Statskontoret (1975). Bokens båda uppsatser diskuterar i ett sociologiskt perspektiv dels nya arbetsformer och synsätt i förvaltningens utrednings- och förändringsarbete, dels nödvändigheten av en samhällsvetenskaplig kunskapsuppbyggnad om förutsättningar och gränser för ett sådant arbete; motiverat av ökade krav på att kunna påverka de egna livsvillkoren genom vidgat medbestämmande, kunskapsbefordrande utredningsarbete och inflytande på och insyn i utredningsarbetet från de av besluten berörda. Med berörda avses framför allt myndighetens anställda och deras fackliga organisationer samt myndighetens "klienter".

Kärnan i de båda uppsatserna utgör ambitionen att konfrontera skilda perspektiv eller synsätt på samhället och organisationer såväl som på utrednings- och förändringsarbete. Problemet avser i grunden huruvida den sociala organisationen bör ses ur ett harmoni- eller konfliktperspektiv, huruvida en social organisation, vars legitimitet ej ifrågasättes, uppfattas som en organisk helhet sammanhållen av gemensamma normer, eller som en ram för olika gruppintressen, där organisationens legitimitet ifrågasättes och där sammanhållningen baseras på dominerande gruppers makt.

Författarna ansluter sig till sistnämnda konfliktperspektiv genom att i uppsatsen "God utredning" tillbakavisa harmoniperspektivet till förmån för ett sk resursperspektiv och i uppsatsen "Organisationsteori och aktionsforskning" ersätta ett systemperspektiv med ett rationalistiskt perspektiv.

I. Jag inleder med att diskutera den sistnämnda av de båda uppsatserna i dess egenskap av mer principiell diskussion kring en samhällsvetenskaplig kunskapsuppbyggnad om förutsättningar och gränser för förvaltningens utrednings- och förändringsarbete.

Uppsatsen består av två delar – en första kring organisationers uppgifter och funktioner (Abrahamsson) som utgör ram för de synsätt på aktionsforskning som presenteras i den andra delen (Swedner). Då aktionsforskning syftar till ingrepp i organisationer, samt analyser av effekterna av sådana ingrepp är det enligt förför nödvändigt att utifrån ett större organisationsteoretiskt perspektiv klargöra organisationens uppgifter, funktioner, interna och externa relationer. I detta syfte kontrasterar uppsatsens första del ett system- och ett rationalistiskt perspektiv, varvid huvudtesen är "att det

rationalistiska perspektivet har betydande fördelar framför systemperspektivet vid analysen av organisationer, och i synnerhet av organisationer inom den offentliga sektorn" (s 67). För att påvisa detta diskuteras vissa grundläggande betraktelsesätt inom den allmänna systemteorin i relation till ett rationalistiskt mål-medel-synsätt. Inom systemteorin bekanta begrepp såsom interdependens, jämvikt, anpassning, medlemskap och intressent ställs mot begrepp som målstyrd, instrumentell struktur, huvudman, exekutiv, intressegrupper, intressekonflikter och maktstruktur. Kritik och synpunkter som framförs är välkända för organisationsteoretiker. Dock bör framhållas att förf:s beskrivning huvudsakligen anknyter till ett organisations sociologiskt och företagsekonomiskt synsätt. Man menar således att systemsynsättet medför en särskild uppmärksamhet på relationsstörningar i form av konflikter och friktioner mellan personer och grupper, dvs inomgruppsprocesser. "Metodologiskt innebär detta en koncentration på beteendevetenskapliga undersökningsmetoder och tekniker för påverkan: dvs socialpsykologiska, psykologiska och pedagogiska angreppssätt" (s 73). Påståendet att systemperspektivets företrädare gör anspråk på att tämligen detaljerat ha granskat organisationens interna förhållanden, dvs organisationens mikroprocesser framstår därmed för statsvetaren i ett mer begripligt sammanhang.

Utifrån ett rationalistiskt synsätt betraktar förf organisationen som instrument för realiserandet av bestämda gruppers konkreta mål. Särskild vikt tillmäts därvid organisationens sk *huvudman*, som kan vara väljare, kapitalägare, medlemmar i SAP m fl. Medan systemperspektivet ej återför organisationens handlande till mål – som visserligen kan tänkas existera inom organisationen – betonar den rationalistiska organisationssynen vikten av en mål-medel-analys. Läger man därtill intresset för relationen huvudman-exekutiv-anställda; en historisk analys av organisationens uppkomst; intressekonflikter i samhället; motiven bakom bildandet av en viss organisation, framstår enligt förf nödvändigheten av att dessa problem angrips genom en kombination av historisk, sociologisk, politisk/statsvetenskaplig och juridisk analys.

Problemställningen avser i grunden *organisationsförändringar* i vid mening, dvs strukturella förändringar såväl som förändringar av människors synsätt och beslutsprocessens karaktär. Enligt den processsyn som enligt förf kännetecknar systemperspektivet ifrågasätts ej *behovet* av organisationsförändringar; det har blivit ett axiom. Vanligtvis talas i sammanhanget om organisationsutveckling (OU). Enligt det rationalistiska synsättet sker organisationsförändringar i stället som produkter av skilda intresseförskjutningar och behovet av förändring måste undersökas från fall till fall som ett problem för en empirisk analys.

Det är inte svårt att oreserverat instämma i kraven på en *förutsättningslös* diskussion kring behovet av organisationsförändringar. Dock saknar man ett utförligare resonemang kring *orsakerna* bakom organisationsförändringar. I det rationalistiska konfliktperspektivet framställs avsaknaden av alla former av gemensamma mål och motiv även det som ett axiom. Man saknar en diskussion kring betydelsen av interna såväl som externa orsaksfaktorer. Så t ex kan nya politiska krav, omprioriteringar, nya eller accentuerade värderingar, institutionalisering av intresseorganisationer och andra intressegrupper härledas såväl internt som externt vid organisationsförändringar inom den offentliga sektorn. I sådana fall måste begreppet intresseförskjutningar ges en relativt vid tolkning.

Någon ingående diskussion kring perspektivets applicerbarhet på den offentliga sektorns organisationer för man inte. Förf efterlyser en ändrad inriktning och starkare tonvikt på medvetandegörandet om det omgivande samhället hos de anställda samt om konsekvenser av samhällsförändringar för den egna organisationen och för relationerna mellan organisationen och dess huvudman. De rena beteendevetenskapliga inriktningarna bör således kompletteras med sociologisk, statsvetenskaplig och politisk analys.

Uppsatsens andra del behandlar det långt ifrån entydiga begreppet aktionsforskning (action-research). I boken framhävs att sambandet mellan det rationalistiska perspektivet på organisationen och de olika former av förändringsarbete som brukar kallas aktionsforskning är påfallande; "ett målinriktat och planerat förändringsarbete i syfte att förbättra förhållandena för resursfattiga och underprivilegierade grupper och individer, baserat på fältexperiment och noggrann utvärdering av utfallet av dessa fältexperiment" (s 96).

Av de fyra olika "skolorna" för förändringsarbete som beskrivs – den humanteknologiska traditionen, utvärderingstraditionen, återföringstraditionen samt samhällsarbete-traditionen med sina rötter i den socialantropologiska forskningen under termer som "community development", "community work" är det den sistnämnda som enligt förf mest har påverkat aktionsforskningen, inte minst i de nordiska grannländerna. Det har skett i framför allt fyra avseenden. För det första är det tanken på deltagande i förändringsarbetet från de "drabbades" sida. Vidare är det den s k "mobiliseringstanken", dvs ambitionen att utnyttja de resurser för förändringsarbete som finns i (klient-)gruppen. Man talar om hjälp till självhjälp. Den tredje aspekten avser det s k "medvetandegöringsresonemanget" med vilket avses en orientering från information om teknik och organisation mot som man säger en genomgripande nyskolning av de resurssvaga grupperna för att öka deras tilltro till den egna

skaparkraften. För det fjärde och slutligen gäller det konflikten som medel i förändringsarbetet. Man kan ej räkna med att allt förändringsarbete förlöper harmoniskt. Konflikten är ett led i arbetet på att bygga upp en bra förhandlingssituation.

Kan då denna modell för förändringsarbete överföras på offentliga myndigheter? Bokens inriktning på offentliga organisationer till trots, för man kring denna fråga endast ett kortfattat och ganska allmänt hållet resonemang. Man konstaterar således att aktionsforskning hittills huvudsakligen har utnyttjats i andra typer av organisationer. En "svårighet" i tillämpningen på offentliga sektorn anser man de politiska instansernas styrning och inflytande vara. Vidare konstaterar man dock att MBL-lagstiftningen väsentligt vidgat förutsättningarna för de anställda att utöva inflytande. Målet i övrigt menar förf måste ha en högre ambitionsnivå och syfta till "att utveckla en medvetenhet bland de anställda om målen för organisationens arbete och om de sociala processer som ligger bakom de samhällsproblem som organisationen försöker lösa" (s 135).

Åtskilliga faktorer försvårar en överföring av förändringsmodellens tankegångar på den offentliga organisationen och boken ger här knappast någon vägledning. Så t ex behandlas den komplicerade frågan kring politisk demokrati något ytligt då man lite kryptiskt konstaterar följande: "Den nya arbetsrätten möjliggör ett större inflytande för de breda lagren av anställda inom förvaltningen. Om den utvecklingen inom någon samhällssektor skulle leda till att besluten vrids på ett sådant sätt och i en sådan riktning att det är oacceptabelt för de politiska organen är det *inte* ett argument mot förvaltningsdemokrati. - - - Skulle ramarna /för förvaltningsdemokratin/ vara otillräckliga styrmedel har politikerna ändå alltid sista ordet i den nämnd som har avgörandet i frågor där förvaltningsdemokrati står mot politisk demokrati" (s 15).

II. Uppsatsen "God utredning" (Pelle Ehn/Åke Sandberg) är i första hand avsedd som ett diskussionsunderlag och studiematerial i utredarutbildning, främst i den offentliga förvaltningen. För detta ändamål finns också avslutningsvis i boken ett förslag till studiecirkel.

Hur kan offentliga myndigheters utredningsverksamhet utvecklas så att den främjar en demokratisk kontroll av förvaltningen och av samhällsutvecklingen? Förf vill bidra till en självreflektion bland utredarna, när dessa som grupp arbetar med något så centralt som att ta fram beslutsunderlag för ett demokratiskt beslutsfattande. Liksom ovan presenterar man några olika perspektiv på och villkor för utredningsverksamhet i allmänhet. Dessa synsätt – harmonisynen och resurssynen, av vilka förf ansluter sig till den senare – redovisas bäst utifrån en sammanställning, som utgör en komprimering av ett antal av bokens uppställningar.

Figur 1. En jämförelse i skilda avseenden av harmoni- och resursperspektivet.

	Harmoniperspektiv	Resursperspektiv
Människosyn	Passiv Känslösam	Aktiv
Organisationssyn	Maskinteori Känsloteori	Maktteori
Beslut	"Rationell analys" (expertutredning)	Förhandling (Förhandlingsprocess med "rationella analyser" som partsinlagor)
Resultat	Uppfyllelsegrad av de givna målen	Uppfyllelsegrad av en viss grups mål
Medbestämmande	Samråd + information + öppenhet + trivsel	Fackligt inflytande: + förhandling + insyn + kontroll + styrning
Systembeskrivning	Beskrivning av en del av verkligheten sådan som den är eller som alla har anledning att uppfatta den	Beskrivning av en del av verkligheten utifrån vissa intressen eller en viss parts perspektiv
Systemutveckling	Experter tilldelas resurser för att utforma systemet i enlighet med en given målsättning	Systemet utformas i en förhandlingsprocess där de olika resurserna och målsättningarna hos de berörda grupperna blir bestämmande
Utredare	Neutral observation fristående åskådare	Partsdeltagare kritisk värderare
"Användare"	Uppdragsgivaren (som representant för gemensamma intressen)	Parter med olika intressen och resurser

Harmoniperspektivet ser den *passiva* människan som formad av sin sociala miljö, och enligt *maskinteorin* (taylorismen) ogillar hon det arbete, som endast utförs för att ge lön. En nyansering innebär *känsloteorin* (humanrelations) och synen på människan som *känslösam*, varvid man betonar vikten av tillfredsställelse i och visst självbestämmande över arbetssituationen.

Den *aktiva* människan handlar målmedvetet för att påverka sin sociala miljö i t ex politiska och fackliga organisationer. *Maktteorin* betonar nödvändigheten av en analys av organisationens motsättningar och maktfördelning.

Harmoniperspektivet ser beslutsfattandet som ett *rationellt beslutsfattande av experter med hänsyn till organisationens mål*. I kontrast utgår resursperspektivet från

beslutsfattandet som en *förhandlingsituation*, där organisationen utgör en ram för rådande intressekonflikter och där resultat kan mätas i måluppfyllelse med hänsyn till olika gruppintressen.

Enligt förf är på arbetsgivarhåll harmoniperspektivet förhärskande och arbetsplatsdemokrati består följdriktigt av olika former av samråd och information till de anställda. Löntagarorganisationerna å andra sidan omfattar ett synsätt som närmar sig resursperspektivet genom att bli betona den reella förhandlingsrätten och det fackliga oberoendet. Således uppfattas ett fackligt inflytande över systemutvecklingen och utredningsarbetet som väsentligt för reell förvaltningsdemokrati.

I harmoniperspektivet kan utredaren uppfattas som *neutral och opartisk*, vilket också skulle gälla de beskriv-

ningar av verkligheten som han gör. Utredningen sker utifrån givna och av arbetsgivaren (som representant för gemensamma intressen) formulerade organisationsmål. Mot detta synsätt ställer resursperspektivet synen på utredaren som *kritisk värderare och partsdeltagare* utifrån någon viss grupps intressen. Därmed blir också systembeskrivningen och utredningen en *partsinlaga* i förhandlingssituationen, varvid utredaren blir en väsentlig maktfaktor i förändringsarbetet. Även i den renodlade sk expertutredningen blir utredaren enligt resursperspektivets förespråkare en maktfaktor – en partsdeltagare för organisationens ledning.

För att närmare utreda utredarens makt i förändringsprocessen diskuterar förför åtskillnaden mellan sk *strukturmakt* och *individmakt*; den förra uppbyggd utifrån vissa grundläggande samhällsliga och organisatoriska förhållanden (delvis diskuterade i den tidigare refererade uppsatsen) och utgörande yttre gränser för det målinriktade förändringsarbetet och dess metoder. Enligt resursperspektivet är strukturmakten ytterst bestämmande för individmakten, dvs utrymmet för individens möjligheter att fatta beslut i enlighet med egna bedömningar. I denna bemärkelse uppfattar förför att strukturmakten sätter ganska vida ramar för utredarens individmakt. Utredningsdirektiv är ofta löst formulerade och inte sällan deltar utredaren själv i deras utformning, vilket leder till att frågan om utredarens makt eller kanske heller hur han använder den, i grunden blir en fråga om vilket perspektiv han omfattar.

Vad är då "god utredning"? Frågan är central men enligt förför också svår att entydigt besvara. Förutom vissa generella åtminstone i teorin vedertagna normer för metodiskt tillämpad utredningsverksamhet, diskuteras kortfattat några kriterier på vetenskapligt arbete, varvid frågan om opartiskhet är av centralt intresse i förför perspektiv. "Värdet av en viss forskning blir inte större för att den är opartisk. I stället kan forskning få ett extra värde om den är partisk till förmån för grupper som bör gynnas. Därför kan man av varje samhällsforskare (och utredare!) kräva en politisk medvetenhet och en uppfattning om hur olika politiska intressen främjas eller skadas av hans eller hennes verksamhet" (s 31).

Uttrycket "grupper som bör gynnas" har naturligtvis normativa implikationer och det framhålls vidare "att alternativskapande, och god utredning i allmänhet, förutsätter ett visst oberoende från hierarkiska, administrativa organisationer sammanhållna och genomsyrade av ett perspektiv, en organisationsdoktrin, som förbjuder alla avvikelser och avfärdar dem som illojala eller okuniga" (s 33). Vidare sägs i anslutning till diskussionen om utredarnas fackliga och professionella organisering att "risken för att utredarna blir en privilegierad, slutet och 'självkontrollerad' profession förment ansvarig gen-

temot 'det gemensamma bästa', men i själva verket i de resursstarka och välorganiserade intressenas tjänst" ---" kan minskas väsentligt om utredningsgruppens organisering sker på fackliga grunder i nära anknytning till den breda fackliga rörelsen och dess strävanden" (s 54).

Trots motsägande påståenden om utredargruppens oberoende å ena sidan och en eftersträvansvärd partsställning i förhållande till vissa grupper å andra sidan, drar man av citaten den slutsatsen att det som uppfattas som ett beroende mellan utredare och organisationsledning bör ersättas med ett annat beroendeförhållande mellan utredare och anställda/fackliga organisationer. Dvs något tillspetsat reduceras den komplexa frågan till ett val av gruppintresse som bör gynnas.

Man önskar ett mer utvecklat resonemang kring dessa frågor. Påståendet att forskningen kan få ett extra värde om den är partisk till förmån för den/de grupp(er) som bör gynnas, är otillåtet tvetydigt. Kravet på värderingsfrihet är onekligen ett av de mer omdiskuterade inom vetenskapen, varvid man bl a återkommer till åtskillnaden mellan värdenneutralitet och värder relevans. I förstnämnda fallet avses värdenneutralitet med avseende på den vetenskapliga processen och resultaten, medan värder relevans bör föreligga vid valet av vetenskapligt problem. Man får utgå ifrån att det är i den sistnämnda meningen som förför diskuterar utredarens partsställning. En sådan slutsats understryks av att man i boken beskriver hur en "alternativ utredning" från de "berörda intressegruppernas perspektiv" skulle kunna ställas mot "huvudutredningens perspektiv".

Uppsatsens syfte uppfattar jag mera som ett försök att presentera ett alternativt utredningsperspektiv, medan rubriken "God utredning" för tanken till metodologiska aspekter. Även om dessa senare behandlas något ytligt, så innehåller förför:s alternativa perspektiv intressanta infallsvinklar och aktuella utgångspunkter för en diskussion. Helt naturligt lämnas flera frågor obesvarade vilket också framhålls av förför. Inte minst gäller det den svåra frågan att omsätta resonemanget på den offentliga organisationen. De många problemkomplexen bör kunna utgöra ett intressant och sannolikt ej oemötsagt diskussionsunderlag för en studiecirkel, vilket jag uppfattar som ett utav uppsatsens uttalade syften.

Bo Hagström

KRISTER STÅHLBERG: *Politik och planering. Några kritiska uppsatser kring planeringen inom statsförvaltningen*. Åbo: Meddelanden från stiftelsens för Åbo Akademi Forskningsinstitution nr 20 1978.

Hvis man skal sammenfatte denne velskrevne bogs tese kort – og det er altid en dristighed – må det være, at der skal være overensstemmelse mellem de offentlige beslutningsprocessers karakter og såvel de organisatoriske som de styringsmæssige forudsætninger for den offentlige virksomhed.

Baggrunden for denne konklusion er en række kritiske artikler om den statslige planlægning i Finland, som her er samlet i et bind. I 1975 disputerede Krister Ståhlberg med afhandlingen *Teori och praxis i kommunal planering* ved Åbo Akademi. På grundlag af en række empiriske undersøgelser af den kommunale planering i Finland angreb Ståhlberg den rationelle planlægningsform, som var den fremherskende metode i de kommunale organisationers planlægningsvejledninger, for at lede til en skinproces med indsamling af information, som i virkeligheden ikke blev anvendt. Vigtigere endnu: den indsamlede information kunne ikke anvendes af kommunalpolitikere, fordi den ikke havde relevans for de problemer, som politikerne ville tage stilling til. Ståhlberg konkluderede, at når man tog hensyn til de vilkår, som herskede for kommunalpolitikere, så var den mest rationelle beslutningsform ikke den "rationelle", men den "incrementalistiske".

Sagt på en anden måde: i stedet for at teknokratisere planlægningen skal man politisere den.

I *Politik och planering* forsætter Ståhlberg kritikken af planlægningens form, denne gang i centraladministrationen i Finland. Bogen er sammensat af fem artikler, hvoraf den første sammenfatter det kritiske perspektiv, som er det bærende element i de fire andre om forvaltning og politik, den offentlige forvaltnings udvikling, planlægning og reformstrategi i statsforvaltningen, og om kommittevæsenet som et instrument for politisk beslutningstagen.

Planlægning defineres (p 22) som:

"... en beslutsproces (beredning af beslut) i hvilken flera ärenden bereds samtidigt med beaktande av de tilltänkta avgörandenas konsekvenser på lång sikt".

Det konstituerende for planlægningen (udover at det er en beslutningsproces) er altså dels antallet af beslutninger, som inddrages i processen, dels tidshorizonten for disse beslutninger: der skal være mange beslutninger, og tidshorizonten skal være lang, før man kan tale om planlægning. Det betyder, at planlægningen er en kompleks foreteelse.

Planlægning er knyttet til en organisation, og Ståhlberg karakteriserer fire typer planlægning på grundlag

af to dimensioner, som er nøje knyttet til organisationens egenskaber. For det første er der organisationens handlekraft (eller kompetence) over for omgivelserne: den kan være uafhængig eller afhængig af omgivelserne (jfr hvad andre kalder udviklings- og tilpasningsplanlægning). For det andet kan planlægningen foregå under varierende grad af formalisering: stærkt formaliseret med detaljeret foreskrivning af arbejdsgang og -metoder, eller svagt formaliseret, hvor planlæggerne selv kan tilpasse arbejdsgangen efter problemernes karakter.

Ved at kombinere disse to dimensioner får man fire planlægningstyper (p 24):

Planlægningens grad af formalisering:	Forhold til omgivelserne:	
	afhængig	uafhængig
stærk	Trendplanlægning	Teknisk planlægning
svag	Korporativ planlægning	Politisk planlægning

Figur 1.

– som skal opfattes som idealtyper. Der findes altså næppe rendyrkede, empiriske modstykker. Ståhlberg udbygger den grove karakteristik ved at udvikle 9 aspekter, hvorved de fire planlægningstyper kan adskilles. Den således opstillede typologi skal betragtes som en hypotese.

Hensigtsmæssigheden ved sådan at udpensle aspekter ved idealtyper kan vel diskuteres: på den ene side bliver typerne karakteriseret ganske præcist, men på den anden side mindskes værdien for empirisk forskning, fordi de empiriske modstykker i højere og højere grad vil afvige fra idealtypen på flere aspekter. De empiriske planlægningsformer vil altså optræde som blandinger af en række aspekter – og spørgsmålet er så: hvorledes skal man afveje disse forskellige afvigelser i forhold til idealtypene? Og hvad betyder afvigelserne for forholdet til teorien?

Ståhlberg anfører, at aspekterne tilsammen karakteriserer fire balancesituationer: hvis en bestemt planlægning sker under forhold, som ifølge typologien skulle lede til en anden slags planlægning, opstår der spændinger (p 30). Planlægningen foregår da ikke optimalt inden for sit eget paradigme.

Dette er naturligvis en vældig interessant og central antagelse, men man savner en teoretisk udbygget begrundelse for karakteren af de ni aspekter inden for hver af de fire planlægningstyper. Som de står nu, forekommer de vilkårlige.

Ståhlbergs empiriske interesse samler sig omkring de

uafhængige planlægningstyper, altså teknisk og politisk planlægning. De adskilte sig (jfr figur 1) i graden af formalisering, men Ståhlberg argumenterer videre, at de også adskiller sig med hensyn til graden af centralisering inden for det system, som foretager planlægningen: teknisk planlægning udføres centraliseret (topstyret), mens politisk planlægning udføres decentralt. Idealet for den statslige sektorplanlægning i Finland er den tekniske planlægning, og den er uafhængig i den forstand, at planlægningen holder sig til de emner, som er under offentlig kontrol. Men forudsætningen om decentralisering er ifølge Ståhlberg ikke til stede: der er et ganske stort spillerum for de implicerede parter. Men i stedet for at drage konsekvensen og overgå til politisk planlægning, har man i Finland udviklet et "oråkneligt antal bindende direktiv for dem som planerer" (p 39) og udviklet metoder og procedurer for at samordne planlægningen inden for forskellige sektorer. Man søger altså at hindre, at planlægningen afspejler det faktum, at magten er spredt ud på mange myndigheder. Derfor opstår der spændinger i planlægningen, den fungerer ikke optimalt. Den faktiske beslutningssituation er decentraliseret, og derfor skulle planlægningen – efter Ståhlbergs typologisering – være politisk. Forsøgene på at styre planlægningsprocessen ved de mange "bindende direktiv" giver blot planlægningen en teknisk klædedragt, men ændrer den ikke fundamentalt. Planlægning er da kejserens nye klæder!

For at forstå Ståhlbergs konklusioner må vi se lidt nærmere på hans normative og analytiske baggrund, som den fremgår forskellige steder i bogens fem artikler. To normer forekommer mig som væsentlige, nemlig respekten for det *liberale demokrati* og kravet om *responsivitet*. Analytisk er det endvidere væsentligt, at Ståhlberg bygger på *Eastons* krav/støtte- og transformationsopfattelse. Disse tre forhold skal uddybes efter tur.

Den første norm, den liberale demokratiopfattelse, påbyder, at man skelner mellem forvaltning og politik: "Byråkratin skall inte föra någon egen politik eller ha några egna politiska ambitioner" (p 58). Men samtidig er det et empirisk faktum, at forvaltning og politik er umulige at skelne fra hinanden. Der synes da at være to veje at gå. Den ene er, at man holder fast ved den rationalistiske beslutningsopfattelse, som påbyder en skelnen mellem den politiske målfastsættelse og den administrative middeludførelse. Man må da medvirke til udvikling af en række vurderings- og beslutningsteknikker for at kunne finde de midler, som bedst opfylder målene. Disse teknikker må integreres i komplicerede planlægningssystemer (som f.eks. PPBS), hvis formål er at konfrontere og tilpasse mål og midler. Erfaringen har vist, at den rationalistiske vej er meget problematisk, og Ståhlberg går derfor den anden vej og slutter sig til

den incrementalistiske beslutningsopfattelse. Denne passer efter hans opfattelse bedre til et pluralistisk samfund: stadig forhandling og kompromissøgende. Løsningerne bygger på politisk indsigt. I stedet for at skelne mellem forvaltning og politik erkender man, at de ikke kan skilles. Opgaven bliver da at sørge for, at politikernes præferencer gennemsyrrer forvaltningen, således at forvaltningen ikke fører sin "egen" politik, men politikernes.

Responsivitet er derfor den anden norm. "Enligt landets författning skall folkviljan aggregeras genom riksdagen och kanaliseras till förvaltningen via statsrådet" (p 102). I Finland synes der at være mangel på responsivitet i forvaltningen, magtkoncentration og ineffektivitet i form af "tomme" beslutningsrutiner og sværtgennemskuelige beslutningsforberedelser, og en vis lammelse og initiativløshed (p 102–105). Ståhlberg lægger som følge heraf op til en udviklet adgang for klienterne til deltagelse i forvaltningen, og en decentralisering af opgaverne fra de centrale til de lavere forvaltningsniveauer. Det fører naturligt frem til at der er behov for at udvikle anvendelsen af målstyring og forenklede beslutningsmetoder. Opgaverne på central niveau bliver herefter i højere grad koordinerende, og som følge heraf må tendensen til differentiering af den centrale forvaltningsstruktur ophøre.

Denne skitse til løsning af responsiviteten er naturligvis ret nøje betinget af den bagved liggende analyse (som ikke er refereret her), altså den eastonske læggen vægt på krav/støtte og transformationsmekanismen.

En sådan analyse lægger vægt på en tilpasningsproces, hvor krav og støtte afvejes således at systemets forsatte eksistens (persistens) sikres. Det er naturligvis et meget væsentligt politologisk spørgsmål at se, hvorledes denne proces foregår. Men der er så sandelig en række andre spørgsmål, som en sådan analyse kun i ringe omfang belyser. Et af dem er, hvem der har magt, og hvem der har mulighed for at artikulere deres krav således, at de indgår i den politiske proces. Ganske vist kan en analyse beskæftige sig med "gate-keepers" m.v., men kun som empirisk konstatering. Det er ulige vanskeligere at få analyseret, hvor mange interesser i samfundet som ikke når så langt som til at få deres krav artikulert.

Den eastonske analyse har naturligvis en række fordele til empirisk analyse, men Ståhlberg går langt videre og anvender sin analyse som et normativt udgangspunkt. Han konstaterer nemlig, at incrementalismen har empirisk baggrund. Den politiske proces foregår som en stadig afvejning af forskellige partiers analyser henimod kompromisløsninger. Ståhlberg postulerer, at løsningerne afspejler mange parters indflydelse. De mange parters deltagelse i det politiske spil er garantien for, at mange synspunkter fremkommer i beslutningsprocessen og at en omfattende afvejning af forskellige

beslutningsalternativens konsekvenser i faktisk finder sted (p 221).

Denne påstand har Ståhlberg imidlertid intet empirisk belæg for, han påviser nemlig ikke, hvor mange parter der faktisk deltager i den incrementalistiske proces, således som den foregår. Det er han selv opmærksom på (p 222), men tillægger det ingen vægt. Jeg ville finde det urovækkende, især på baggrund af den tidligere konstatering (p 102–105) af, at forvaltningen udvikler sig henimod mindre responsivitet, magtkoncentration, ineffektivitet, sværtoverskuelighed og initiativløshed.

Hvis disse fem karakteristika er konstateret empirisk, og hvis det er konstateret, at den faktiske beslutningsproces er incrementalistisk – men iklædt en rationalistisk form – så må den logiske slutning være, at det er *incrementalismen*, som fører til mindre responsivitet, magtkoncentration, ineffektivitet, sværtoverskuelighed og initiativløshed.

”Om tankegangen är riktig innebär den således att beslutsfattandet alla reformer och omfattande planeringsprocesser till trots förblir lika fragmenterat och mygelorienterat som tidigare” (p 223). I så tilfælde er det umuligt, at det er den rationalistiske tankegang, der er slået igennem og dermed er blevet årsag til de nævnte problemer. Årsagen må da være *incrementalismen*.

Ståhlberg søger imidlertid at forbedre den incrementalistiske beslutningsproces ved at placere det finske kommittevæsenet centralt i planlægningen. Han finder, at denne del af det politiske system er bedst egnet til at lade de politiske præferencer gennemsyre planlægningen: mål og midler vælges samtidigt, parterne forhandler ved partiske analyser, beslutningerne bliver sekventielle (og kan ændres efter behov), interessegrupper indtages efter behov, alternativer analyseres med betoning på de marginale forandringer.

Det er da muligt, at dette forum vil øge responsiviteten i beslutningerne, men hvorledes man skal kalde denne beslutningsform for planlægning har jeg svært ved at se. Det lægges vægt på marginale forandringer og tilpasning mellem parterne i kommitten, altså politisk forhandling. Dermed understrykkes et væsentligt element i, hvad jeg forstår ved planlægning, nemlig den lange tidshorisont. Den understregede Ståhlberg selv i sin egen definition af planlægning, som er citeret i indledningen af denne anmeldelse. Efter min opfattelse er planlægning altid en politisk foretæelse, men politik er ikke altid planlægning. Ståhlbergs reformforslag vil uden tvivl styrke de etablerede politiske kræfter overfor bureaukratiet, men det leder ikke frem til planlægning, sådan som den er defineret.

Men naturligvis er det rigtigt, at hvis *incrementalismen*, alle reformer til trods, stadig er den faktiske beslutningsform, så må det give anledning til overvejelser

hos alle de rationalistiske metodeforkæmpere. De iværksætter en lang række tiltag, som kun har en skinfunktion, og som leder til store forvaltningsorganer og planlægningssystemer. Man kan pege på forvaltningens egeninteresse i at opbygge sådanne systemer – efter princippet ”maximise your budget”. Men man kan også pege på, at disse systemer muliggør varetagelse af hensyn over for befolkningsgrupper, som ikke har så gode muligheder for selv at artikulere og forhandle deres krav.

Peter Bogason

DANIEL TARSCHYS: *Den offentliga revolutionen* Stockholm: LiberFörlag 1978, PETER GORPE: *Politikerna, byråkraterna och de nya styrformerna* Stockholm: LiberFörlag 1978, INGE JONSSON: *Maktens verktyg*, Stockholm: LiberFörlag 1978 och DANIEL TARSCHYS (red): *Vem håller i rodret?*, Stockholm: LiberFörlag 1978.

Inom serien KONTENTA har på kort tid publicerats ett för svenska förhållanden stort antal böcker om offentlig förvaltning. Utgångspunkten är projektet ”Medborgarna, politikerna och den offentliga sektorn” med Daniel Tarschys som ordförande. Det initierades 1974 av den av regeringen tillsatta ”Delegationen för långtidsmotiverad forskning”, vilken nu är knuten till forskningsrådsnämnden. Projektets huvudsyfte är att belysa hur den offentliga sektorns expansion och omvandling påverkat villkoren för det politiska beslutsfattandet: hur ska medborgare och politiker kunna styra och kontrollera den väldiga administrationsapparaten och hur ska denna kunna anpassas till människornas behov. Denna anmälan omfattar seriens fyra första böcker.

I den *Offentliga revolutionen* ställer Daniel Tarschys frågan hur den offentliga sektorns expansion förändrat villkoren för den politiska demokratin. Uttrycket ”den offentliga revolutionen” är bildat i analogi med ”den industriella revolutionen”, vilket Tarschys motiverar med att tjänstesektorns expansions – speciellt efter andra världskriget – har haft samhällsliga effekter av en omfattning som leder tanken till den industriella revolutionens samhällsomvälvning.

Författaren drar in en stor del av den litteratur, som med olika utgångspunkter behandlar problemen kring den offentliga sektorn. Det framgår bl a av de tre fina skisserna av olika statsteorier, som presenterar staten i respektive ett etiskt-rationellt perspektiv, vilket ser staten som gemenskap och högre förnuft, ett maktpolitiskt perspektiv, i vilket staten uppfattas som kontrollant, och ett ekonomiskt perspektiv, som intresserar sig för staten som producent och distributör.

Nästa steg i undersökningen är en genomgång av utvecklingen i ett längdsnitt. Författaren diskuterar en antal tänkbara beskrivningsspråk, nämligen komplexitet, byråkratisering, organisationsdifferentiering, rationalisering och modernisering. Dessa tas sedan upp i sex längdsnitt, som behandlar respektive sysselsättning, intäkter, utgifter, apparaten, arbetet och aktörerna. Tidsperspektivet är mycket långt: skildringen börjar på medeltiden och förs sedan fram till vår egen tid. Det är självfallet frågan om mycket komprimerade analyser, men de är gjorda med övertygande skicklighet. Någon gång nämner författaren i förbigående samband mellan utvecklingslinjer (t ex: "Vår sista fråga är hur apparaten och arbetet formar sina aktörer?"), men han söker aldrig formalisera sambanden i en teori.

I ett avsnitt om "demokratins nya problem" diskuteras de effekter, som samhällsexpansionen har haft på folkstyret. Författaren ställer en rad fundamentala frågor: vart har medborgaren i expertsamhället tagit vägen?, har samhällsproblemen blivit så svåra att inte ens de valda representanterna förstår dem? och håller hela den politiska makten på att koncentreras till ett fåtal specialiserade politiker och experter?

Två av relationerna diskuteras särskilt grundligt. Den ena är relationen mellan väljarna och deras representanter och den andra förhållandet mellan representanterna och förvaltningen. Med sin ingående kännedom om både statsvetenskaplig litteratur och praktisk politik förmår författaren ge koncentrerade och eleganta skisser av problemen. Inte minst betonar han tyngdpunktsförskjutningen i riktning från politikerna till förvaltningen, när det gäller såväl beredning som verkställighet.

"Kan folkstyret överleva den offentliga omvälvningen?" eller med författarens formulering: "kan folket hålla ordning på sina representanter – och kan representanterna hålla ordning på en alltmer specialiserad förvaltningsapparat?". Problematiken har, framhåller författaren, under senare år diskuterats av inriktningar, vilka som nyckelbegrepp har "ungovernability" och "government overload".

Som avslutning presenterar författaren vad han kallar "två historiskt inspirerade utopier". Den första, som får beteckningen *den gamla staden*, har som kärna en rejäl utvidgning av medborgarinsatsen i det lokala förvaltningsarbetet. Den andra, *den offentliga handelsboden*, bygger på en fortsatt professionell specialisering av förvaltningsarbetet men med stark individualisering av avsluten.

Boken om den offentliga revolutionen är en intressväckande introduktion till ett högaktuellt och statsvetenskapligt centralt forskningsområde. Man kan också se Tarschys syntetiserande framställning av problemen kring den offentliga sektorns expansion som en originell vetenskaplig prestation av explorativt slag.

Till bokens fördelar hör författarens pregnanta språk och det pedagogiska framställningssättet. Tarschys har nämligen en ovanlig förmåga att på ett enkelt sätt klargöra komplicerade samband, bl a med hjälp av talrika och talande exempel.

Politikerna, byråkraterna och de nya styrformerna (1978) av Peter Gorpe omfattar en översikt över ett antal av de metoder för kunskapsinhämtande, beslutsfattande och styrning, som används i den offentliga förvaltningen i Sverige.

Huvudparten av boken utgörs av beskrivningar och exemplifieringar av de aktuella metoderna och av kommentarer till deras tillämplighet. Metoder såsom prognoser, systemanalys, utvärdering, SKI-analys, operationsanalys, policyanalys, programbudgetering, Zero-Base-budgetering, målstyrning och planering ägnas små lättillgängliga, klagörande och välskrivna avsnitt.

Det är överhuvudtaget frågan om en utmärkt redovisning. Särskilt väl lyckas författaren i sin föresats att avmystificera metoderna, dvs, med hans eget uttryck "både att skingra skräcken och minska förtjusningen".

I det sista kapitlet behandlas det för statsvetaren särskilt intressanta problemet om och hur dessa metoder påverkat politikernas förmåga att styra förvaltningen. Något egentligt svar lämnas inte, och framställningen är här ganska tunn. En viktig punkt betonar författaren. Dessa nya metoder, som ju väsentligen utvecklats för eller inom privata företag, har varit avsedda för att styra produktion, dvs den direkt produktframställande verksamheten. Sådan förekommer nu av tradition endast i begränsad omfattning i den offentliga förvaltningen. Dess verksamhet är snarare koncentrerad till att vara styrningsorgan i förhållande till kommuner, organisationer och medborgare. "Översättningen" av teori och praktik från det ena området till det andra har inte uppmärksamats i någon större utsträckning.

Gorpes bok erbjuder en förträfflig översikt över de metoder, vilka introducerats i statsförvaltningen under de senaste decennierna. Han är mindre framgångsrik i sin ambition att undersöka vilka effekter metoderna haft i relationen förvaltning-politiker. Boken innehåller också en bra introducerande bibliografi till detta viktiga område.

Inge Jonsson har i *Maktens verktyg* undersökt hur byråkrater och politiker framställs i nutida svensk skönlitteratur. Idén är utan tvekan mycket god. Skönlitteraturen förmår förmedla intryck av förvaltningen på ett sätt som inte alltid lyckas i den vetenskapliga litteraturen. Möjligheten att komplettera förvaltningsutbildningen med skönlitteratur har för övrigt sedan länge tillvaratagits i den akademiska förvaltningsundervisningen. Sälunda kan den förvaltningsstuderande stat-

svetaren i Lund läsa 300 sidor skönlitteratur i sitt pensum.

Jonssons material utgörs av svenska skönlitterära skildringar av byråkrater och politiker under en tioårsperiod från 1965. Det gäller totalt cirka 180 arbeten, vilka redovisas i en särskild förteckning. Denna skulle jag gärna vilja komplettera med en, som jag tycker, lysande skildring av en tjänstemans förhållande på gräsrotsnivå, nämligen Sune Jonsson: *Stationskarl Albin E. Anderssons minnen* (1974).

Inledningsvis tar författaren upp de allmänna förutsättningarna för arbetet, presenterar urvalet och ger en historisk skiss av litteraturens stora byråkratiskildringar. Bokens huvuddel är sedan disponerad i två stora delar. Den första – porträttstudier – innehåller ingående analyser av sju utvalda romaner. Den andra utgörs av ett antal temata: *kategoristudier* (internationella tjänstemän, lärare och skolbyråkrater, kommunala administratörer och socialtjänstemän), *framtidsmotiv* och allmän *samhällskritik*.

Delanalyserna är genomgående frapperande välskrivna och skickligt gjorda och bör kunna locka flera förvaltningsstuderande till skönlitteraturen. Problemet är, som jag ser det, att författaren inte lyckas fånga något mönster i materialet (möjligen beroende på att där inte finns något) och inte heller söker driva någon tes som kan ge helhet åt framställningen. Till detta kommer att författaren i alltför liten utsträckning redovisar och diskuterar sitt tillvägagångssätt. Man kan t ex fråga sig varför just dessa böcker utvalts för porträttstudier, vilken funktion har de i fortsättningen, varför gör författaren kategoristudier och varför väljer han just dessa kategorier osv? Vad som saknas är ett samlande grepp, som kan kasta ett förklarande ljus över hela framställningen.

I en djupt personlig och sympatisk ”I stället för sammanfattning” tecknar Jonsson, genom att beskriva sin egen attityd till sin verksamhet, en fin bild av ett klassiskt ämbetsmännaideal.

Uppsatssamlingen *Vem håller i rodet?* (red Daniel Tarschys) innehåller sex uppsatser centrerade kring samspelet mellan tjänstemän och politiker. I flera fall innehåller de intressant information om förhållanden som inte behandlats vetenskapligt tidigare.

Bengt-Owe Birgersson redovisar två undersökningar av riksdagsmännens tidsanvändning, med den grundläggande distinktionen angiven i titeln: ”Riksdagsledamöterna: beslutsfattaren och representanter”. Problemet är förtjänstfullt placerat i ett tidsperspektiv och konfronterar norm med verklighet.

Leif Svensson har i ”Fritidspolitiker utan fritid” un-

dersökt de kommunala förtroendemännens arbetssituation. Materialet stammar från intervjuer med två tjänstemän och tio förtroendemän i Sollentuna kommun, där Svensson själv är aktiv som fullmäktige- och nämndledamot.

Ulf Wennerberg presenterar i ”Lekmannastyrelserna: gisslan eller argusöga” resonemang och resultat från en pågående undersökning. Materialet omfattar intervju- och enkätsvar från ett par hundra tjänstemän och lekman i sammanlagt 16 verk. Området är förvånansvärt utforskat, något som väl hänger samman med att man mycket snabbt kommer in på de besvärliga frågorna om makt och inflytande. Wennerbergs uppsats är – så långt jag vet – den hittills grundligaste genomgången av lekmannainstitutionen på central nivå. Så mycket längre än till kartläggning av kommunikationsfrekvenser och fastläggande av agerandet i de formella ramarna när han kanske inte, men han bidrar ändå till ett antal viktiga distinktioner, som kan läggas till grund för kommande analyser.

Robert Bell har i en case-study – ”Vem höll i rodet?” analyserat antologins centrala problemställning på Högsåtra, som är en sk integrerad service-anläggning där en rad kommunala aktiviteter förekommer. Denna ingående och initierade undersökning ger delvis nya aspekter på relationen tjänstemän-politiker och deras respektive funktioner.

Anders Mellbourn ger i ”Det strävsamma paret – de högre statstjänstemännens syn på politik och förvaltning” en redovisning av data, som han senare mera fullständigt presenterat i en doktorsavhandling. Författaren resonerar fint och försiktigt kring sina data, vilka emellertid kommer från en undersökning som företogs 1971. Man har en känsla av att de avspeglar en sedan länge passerad verklighet.

I ”Den ofullkomliga beslutsfattaren” ger Henry Montgomery en översikt över den psykologiska forskningens resultat i relation till olika faser av en rationell beslutsprocess. Hans redovisning visar med all önskvärd tydlighet vilka problem sådana beslutsprocesser har att bemästra.

De fyra första volymerna i kontenta-serien om förvaltning ger utan tvekan ett värdefullt bidrag till den nu hastigt expanderande svenska förvaltningsforskningen. Serien bör också ha en läsekrets utanför universiteten och förvaltningen. Författarna har nämligen lyckats i ambitionen att skriva enkelt och lättfattligt utan att ge avkall på vetenskaplig precision.

Lennart Lundquist

1

Medarbetare i StvT

J. J. Richardson är professor i statskunskap vid Univ. of Keele
Jan-Erik Lane är docent i statskunskap i Umeå
Fil. dr *Benny Hjern* är anställd vid International Institute of Management-Wissenschaftszentrum i Berlin
Kjell Lundmark är prefekt vid Statsvetenskapliga institutionen i Umeå
Leif Johansson och *Stephan Schmidt* är knutna till Statsvetenskapliga institutionen i Lund, Johansson som docent, Schmidt som doktorand
Rune Premfors doktorerar i statskunskap i Stockholm
Fil. dr *Bengt-Owe Birgersson* är anställd inom riksdagens konstitutionsutskott
Gunnel Gustafsson är docent i statskunskap i Umeå
Fil. dr *Bo Hagsröm* arbetar vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund
Cand. scient. pol. *Christian S. Nissen* är fuldmäktig i det danska miljöministeriet
Björn von Sydow är fil. dr i statskunskap
Lennart J. Lundqvist är docent i statskunskap i Uppsala
Peter Bogason är lektor vid Köpenhamns universitets Institut for Samfundsfag

Till redaktionen insända skrifter

Anckar, Dag, Politik, partier, policy. Åbo Akademi
Anckar, Dag-Ramstedt-Silén, Viveca, Att relatera preferenser till policy. D:o
Andersen, Knud, m. fl., Afhængighedsteori. Politica
Bergstrand, Jan-Nersing, Ulf, Ekonomisk styrning av statsförvaltningen. Studentlitteratur
Delblanc, Sven, Ung man på havet. Bonniers
Ehn, Pelle-Sandberg, Åke, Företagsstyrning och löntagarmakt. Prisma
Fant, Kenne, Askberget. Norstedts
Fürth, Thomas, De arbetslösa och 1930-talskrisen
Hansen, Erik Jørgen, Fordelingen av levekårene. V. Teknisk Forlag, Köpenhamn
Henriksen, Ingrid, m. fl., Arbejdsløshedsundersøgelserne. 1. D:o
Haavelsrud, Magnus, Indoktrinering eller plitisering? Universitetsforlaget, Oslo
Inför SAF-kongressen 1980. Expertrapporter 1-2. Svenska Arbetsgivareföreningen
Karvonen, Lauri, red, Arenaföring, diffusion och intressegrupper. Åbo Akademi
Karvonen, Lauri, Kommittéer på utrikeshandelns område i Finland. D:o
-, "Med beaktande även av förhållandena i Sverige." D:o
-, Nationellt beslutsfattande och extern orientering. D:o
-, Om policy-källor och anhängiggörande av policy-processer. D:o
Keränen, Marja, Planering av statlig personalförvaltning. D:o
Kjöller, Mette, Undersøgelse i den primære sundhedstjeneste. 1. Teknisk Forlag, Köpenhamn
Mogensen, Gunnar Viby, m. fl., Småbyer i landdistrikter. D:o
Nielsen, H. J., Politiske holdninger og fremskridtsstemme. Politiske Studier, Köpenhamn
Proposals for a Constitutional Convention to Require a Balanced Federal Budget. American Enterprise Institute
Persson, Leif G. W., Profitörerna. Norstedts
Ranney, Austin, ed., The Past and Future of Presidential Debates. American Enterprise Institute
Sjöräddningssällskapets Årsbok 1979
Ståhlberg, Krister, Närdemokrati. Ekenäs Tryckeriaktiebolag
Svane, Ole-Christiansen, Lone, Sikkerhed, sundhed og stress. Teknisk Forlag, Köpenhamn
Udviklingsstrategier i den tredje verden. Politica
Wängborg, Manne, Handeln med vapen. Folk och försvar
Årsskrift utg. av Åbo Akademi

Prenumerera på Statsvetenskaplig Tidskrift för år 1980!

Ordinarie abonnenter – sätt in 70 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).