

STATS VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

INNEHÅLL

UPPSATSER

Olof Ruin: Gunnar Heckscher

~~*Nina Granqvist, Riisto Härisalo & Kristin Ståhlberg:* Privatizing local government – Solution and attitudes in Finland~~

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Kristina Boréus: Nyliberalism i massmedierna

Aimo Rynnänen: Decentralisering – ett hot mot medborgarnas jämlikhet i den kommunala servicen?

Conny Johannesson & Torgny Klasson: God offentlighetsstruktur

Rutger Lindahl: Förbundsdagsvalet i Tyskland 1990

Bo Rothstein: Om den sköna konsten att se just det man vill se. Replikskifte *Karin Hadenius – Bo Rothstein*

Sven E Olsson: Diskussionsinlägg om maktutredningens medborgarundersökning

Ole Borre, Leif Lewin & Henry Valen: Sakkunnigutlåtanden över professuren i statsvetenskap, särskilt valforskning, i Göteborg

LITTERATURGRANSKNINGAR

Göran Bostedt: Politisk institutionalisering. Anm av Peter Bogason

Karin Hadenius: Jämlikhet och frihet. Anm av Gunnar Falkemark

Stefan Höjelid: Sovjetbilden i nordisk press. Anm av Ole Elgström

Jörgen Johansson: Offentligt och privat i regionalpolitiken. Anm av Peter Bogason

LITTERATURNOTISER

ABSTRACTS

3 1991

Årgång 94

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE

Lennart Lundquist, Lund

Biträdande redaktionssekreterare
Anders Sannerstedt, Lund

Redaktionsutskott: redaktionssekreteraren, biträdande redaktionssekreteraren
samt Lars-Göran Stenelo, Lund

Tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institutionerna
Benny Hjern, Umeå Mikael Gilljam, Göteborg
Jörgen Hermansson, Uppsala Rune Premfors, 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 1991 är 150 kr inkl. moms. Pris för enstaka häfte är 40 kr inkl. moms.

Universitetsstuderande erhåller abonnemang till nedsatt pris
efter hänvändelse till vederbörande lärare.

Expeditionens och redaktionens adress: Box 52, 221 00 Lund.
Tel. 046/10 97 76 (Lundquist), 10 89 39 (Sannerstedt), 10 89 46 (exp)

ISSN 0039-0747

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

Lund i februari 1991

INNEHÅLL

UPPSATSER

<i>Olof Ruin</i> : Gunnar Heckscher.....	203
<i>Nina Granqvist, Risto Harisalo & Krister Ståhlberg</i> : Privatizing local government. Solution and attitudes in Finland	211

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

<i>Kristina Boréus</i> : Nyliberalism i massmedierna	221
<i>Aimo Ryyänen</i> : Decentralisering – ett hot mot medborgarnas jämlikhet i den kommunala servicen?	235
<i>Conny Johannesson & Torgny Klasson</i> : God offentlighetsstruktur.....	240
<i>Rutger Lindahl</i> : Förbundsdaysvalet i Tyskland 1990	250
<i>Bo Rothstein</i> : Om den sköna konsten att se just det man vill se. Replikskifte <i>Karin Hadenius</i> – <i>Bo Rothstein</i>	256
<i>Sven E Olsson</i> : Diskussionsinlägg om maktutredningens medborgarundersökning.....	270
<i>Ole Borre, Leif Lewin & Henry Valen</i> : Sakkunnigutlåtanden över professuren i statsvetenskap, särskilt valforskning, i Göteborg.....	271

LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Göran Bostedt</i> : Politisk institutionalisering. Anm av Peter Bogason	275
<i>Karin Hadenius</i> : Jämlikhet och frihet. Anm av Gunnar Falkemark.....	277
<i>Stefan Höjelid</i> : Sovjetbilden i nordisk press. Anm av Ole Elgström	282
<i>Jörgen Johansson</i> : Offentligt och privat i regionalpolitiken. Anm av Peter Bogason	289

LITTERATURNOTISER	292
-------------------------	-----

ABSTRACTS	293
-----------------	-----

Articles in the *Statsvetenskaplig Tidskrift* (The Swedish Journal of Political Science) are indexed in ABC-POLSCI, *International Political Science Abstracts*, and *Historical Abstracts*.

Gunnar Heckscher

AV OLOF RUIN

Gunnar Heckscher (1909–1987) började sitt mångskiftande liv som underbarn. Han växte upp som son till Eli Heckscher. Fadern omfattade sin son med intensiv stolthet och omsorg; sonen svarade med stor öppenhet och närhet, ivrig att motvara alla förhoppningar som ställdes på honom. I Kungliga bibliotekets handskriftsavdelning finns samlade över trehundra brev från Gunnar Heckscher till Eli Heckscher. De ökar i täthet efter det att sonen lämnar föräldrahemmet och i september 1925 skriver, in sig vid Uppsala universitet. Den nyligen sjutton år fyllda studenten började omgående läsa statskunskap och söka sig en kamratrekts i den konservativa studentföreningen Heimdal. En av sina första kvällar i denna förening hade han länge suttit och samtalat med Georg Andrén om engelska politikerbiografier. Den nästan tjugo år äldre statsvetardocenten blev tydligen mycket imponerad över vad den unge mannen redan hunnit läsa. Brevet till fadern fortsätter att berätta om böcker, prestationer, människor, fester och politiska händelser. Gunnar Heckscher ber ofta om råd och ger i sin tur också råd. Ibland värjer sig sonen också inför en far som i överväldigande intellektuell kraft utfärdar föreskrifter och manar på.

De studier som påbörjats 1925 ledde två år senare till en filosofie kandidatexamen i statskunskap, historia och geografi. Ytterligare sex år senare, fortfarande inte mer än tjugofyra år gammal, disputerade Gunnar Heckscher och förordnades som docent i statskunskap. 1941 flyttade han tillbaka till Stockholm först som t. f. förståndare och därefter som rektor för socialinstitutet. En personlig professur i statskunskap vid detta institut erhöll han 1948 med samtidig undervisningsskyldighet vid dåvarande Stockholms Högskola. Tio år senare slutligen efterträdde han Elis Håstad som innehavare av Lars Hiertas professur i ämnet, en professur som han definitivt lämnade för andra uppgifter 1965.

Gunnar Heckscher var i allmänhet tämligen

sparsam med kommentarer om det liv han levde. Några memoarer publicerade han aldrig. En människas minne är, brukade han säga, bräckligt och opålitligt. Memoarer blir lätt överdrivet ensidiga och självöverskattande. Nyss fyllda fyrtio skrev han dock en artikel i Svensk Tidskrift som indirekt speglade hans egen livssituation i tidig medelålder. Artikeln hade getts den talande rubriken "En mångsysslarens bekännelse". Heckscher förvånade sig bl a över att Sverige, trots sin litenhet, hunnit med så mycket. En anledning till att landet lyckats med detta sades vara att dess medborgare, mer än medborgare i andra länder, åtog sig påfallande många uppgifter samtidigt (Heckscher [1950] s 288):

Våra politiker är tillika lärare, fackföreningsmän, journalister eller ämbetsmän, våra forskare får också bära den vetenskapliga världens administrativa uppgifter, våra idrottsledare äro samtidigt aktiva affärsmän eller militärer. Utan överdrift kan det sägas att vår standard är beroende av att var och en som duger något till tar på sig uppgifter svarande mot åtminstone två heltidssysselsättningar. Det har ibland sagts att det svenska samhället är "top-heavy". Det kan vara sant, om man jämför samhällsklassernas relativa storlek här och annorstädes. Men det är sannerligen inte överflöd på folk med kompetens för kvalificerade uppgifter som kännetecknar vårt samhällsliv.

Gunnar Heckscher tänkte på sig själv. Han var själv i hög grad en mångsysslare: inte endast forskare och universitetslärare i statsvetenskap utan också politiker, ämbetsman samt flitig skribent i tidningar och tidskrifter.

Den politiska verksamheten inrymde inte endast olika uppdrag i ungdomsstadens Uppsala utan även uppdrag på nationell nivå. Gunnar Heckscher var ordförande för Högerens ungdomsförbund 1949–1952, ledamot av riksdagen 1957–1965, andre vice ordförande för Högerens riksorganisation 1958–1961 samt, som kulmen på



(foto: Lisbeth Westerlund, © Scandia Photopress)

sina politiska uppdrag, ordförande för både riksorganisation och riksdagsgrupp 1961–1965. De administrativa uppgifterna utanför universitetsvärlden omfattade föreståndarskap för Svenska Institutet i två år under 1950-talet samt ambassadörsskap i Asien i tio år som en avslutning på det yrkesverksamma livet. Den journalistiska verksamheten slutligen inrymde aldrig någon heltidsanställning, men Heckscher förblev publicistiskt verksam från början av 1930-talet till en god bit in på det år när den cancer, som han länge och heroiskt burit på, slutgiltigt bröt ner honom.

Det är i och för sig inte något unikt i svensk statsvetenskap att, såsom Gunnar Heckscher gjorde, ägna sig åt mångsyssleri. Många statsvetarprofessorer före honom hade också hunnit vara politiker, ämbetsmän eller journalister. Det unika när det gäller Gunnar Heckscher var bredden i detta mångsyssleri samtidigt med bredd

också i den strikt statsvetenskapliga verksamheten.

1. Det dubbla uppdraget

Gunnar Heckscher var visserligen sparsam med kommentarer om sitt eget liv men han återkom ändå ibland till det dubbla uppdrag som varit ett så karakteristiskt drag i hans liv: att vara både analytiker och praktiker, både forskare om politik och utövare av politik.

Det år han avgick som partiledare publicerade Heckscher en uppsats i Svensk Tidskrift om intellektuella i politiken. De intellektuella sades ofta bli hänvisade bara till en begränsad uppgift i praktisk politik. De utnyttjas som ideologer eller experter. Heckscher, som själv mycket starkt kände sig som en intellektuell i politiken, ogillade denna inskränkning. "Den intellektuelle som nö-

jer sig med att delta i en ideologisk debatt riskerar att ingen lyssnar på honom. Den som nöjer sig med att vara expert riskerar att bli utnyttjad för syften som han djupt ogillar. I båda fallen blir resultatet därför ofta besvikelse och bitterhet.” (Heckscher [1965] s205). En intellektuell skall delta i politiskt vardagsarbete och politiskt beslutsfattande under samma villkor och i samma former som alla andra medborgare. Själv gjorde Gunnar Heckscher detta samtidigt som han, just präglad av sin universitetsbakgrund, gärna ägnade sig åt både ideologiska diskussioner och åt ämnesområden där han besatt expertkunskaper. Han var tex som partiledare mycket aktiv i att försöka samordna de borgerliga partiernas åsikter i författningsfrågan och han verkade, efter sin ambassadörstid, som ordförande i två olika författningsutredningar.

Den intellektuelle, även om han deltar i politiskt vardagsarbete under samma villkor som alla andra, ställs ändå inför speciella problem. Gunnar Heckscher tänkte igen på sig själv. En intellektuell sades ha en benägenhet att se saker och ting från en mängd olika perspektiv och därmed lätt dröja med beslut, att se bortom det dagsaktuella och engagera sig i frågor som ännu inte är mogna för avgörande, att sky förenklingar, att i presentation av politik känna osäkerhet i balansgången mellan känslsamhet och distans. Det blir helt enkelt lätt för en intellektuell att känna sig i otakt med sina meningsfränder.

Två decennier efter det Heckscher skrev denna artikel om de intellektuella i politiken hade han anledning att igen något beröra detta problem. Han talade i samband med att den statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet 1984 överräckte en bibliografi över alla hans tryckta skrifter, redigerad av Gunnar Hellström (Hellström 1984). Den vetenskapsidkaren klarar sig lättast i politiken, betonade Heckscher, som kan nöja sig med att från sin bänk uppträda som särling, förutsatt bara att han ändå kan bli omvald. Om ambitionerna är större och vetenskapsidkaren vill utöva verkligt politiskt inflytande blir det svårare att frondera: ”Jag är deras ledare, jag måste följa dem”. Denna sats sades vara lika tillämplig nu som tidigare. Och Heckscher avslutade sitt anförande med ett vemodigt anslag (Heckscher [1985] s145): ”Med den utveckling som präglat den svenska politiska debatten blir det alltmer besvärande för den som har ambitionen att syssla med både politisk vetenskap och praktisk politik.”

Det är en allmän uppfattning, delad av Gunnar Heckscher själv, att han misslyckades med det som var hans mest centrala politiska uppdrag – partiledarskapet – samtidigt som han i många andra avseenden var en kunnig och effektiv politiker. Han blev vår-vintern 1965 uttryckligen ombedd att avgå som högerens partiledare. Många förklaringar har getts till detta misslyckande. Heckscher hade verkat i en för partiet mycket besvärlig situation med valmotgångar och splittringstendenser på den borgerliga sidan; hän hade drivit frågor som i sin tur verkat splittrande; han hade allmänpolitiskt uppfattats stå väl långt till vänster för att kunna samla partiet bakom sig. Och – det anknyter till temat om intellektuella i politiken – han hade framstått som alltför begåvad, rörlig och mångfacetterad. Han förklarade själv, när han på 1980-talet recenserade Gösta Bohmans minnen, att han inte ägde de förtjänster som Bohman, Arvid Lindman och Jarl Hjalmarson ägt, alla tre mycket framgångsrika ledare för högern. De var människor som vanligt folk kunde identifiera sig med och som samtidigt ändå var några nummer större än det vanliga formatet. Dessutom uppvisade de – och Heckscher tänkte på sin egen vetenskapligt uppövade benägenhet att anlägga olika perspektiv på ett problem – ”en smittsam förvisning om att de hade rätt eller åtminstone att motståndarna alltid hade fel.” (Heckscher [1983] s504).

Gunnar Heckschers dubbla uppdrag inrymde en trafik också i en annan och motsatt färdriktning: från praktisk politik tillbaka till analys av politik. En statsvetare som samtidigt är politiskt starkt engagerad kan i sin forskning och undervisning hamna i två icke-önskvärda positioner. En är att lockas dra slutsatser som passar samman med och förstärker egna politiska värderingar. En annan är att han tvärtom, just i rädsla för att beslås med plädering för egna politiska värderingar, lockas att på ett överdrivet sätt kritisera dem. Han blir, som Heckscher en gång sade, benägen att ”lean over backwards” (Heckscher [1985] 1142).

Som forskare och lärare var Gunnar Heckscher exemplarisk i sin strävan att inte låta egna politiska värderingar påverka och styra analysen. Han var i detta avseende starkt präglad av sin ungdoms Uppsala-miljö och de diskussioner som där hade förts kring den hägerströmska skolans teser. En klar boskillnad måste upprätthållas mellan ut-sagor om verkligheten och värderingar. De förras sanningshalt kan prövas, de senares inte. Värde-

ringar har karaktär av känslöytringar. Statsvetare i tidigare generationer som blivit politiker hade hämningslöst och oreflekterat låtit egna politiska värderingar också färga den egna forskarverksamheten. Man trodde på möjligheten att vetenskapligt kunna bevisa riktigheten i ideologier och politiska ståndpunkter. En sådan sammanblandning av roller ogillades starkt av Gunnar Heckscher.

Det finns, inte minst i dag, statsvetare som tror att den omständigheten att de inte tillhör ett parti och ej heller berättar om det parti/de partier de röstar på skall göra just dem immuna mot att i egen forskning bli präglade av ovidkommande politiska värderingar. Heckscher misstror med all rätt detta vaccin. Så här skrev han i en uppsats i Statsvetenskaplig Tidskrift om sina lärofäder och markerade därmed ytterligare en berömvärd strävan att hålla två principiellt olika verksamheter åtskilda (Heckscher [1982] s 8):

I själva verket borde det för den som är politiskt aktiv vara lättare och inte svårare än för andra att identifiera sina värderingar och försöka rensa sitt vetenskapliga tänkande från deras inflytande i stället för att antingen ledas av dem eller försöka överkompensera dem. Visserligen erfordras då en viss personlighetsklyvning, men den behöver inte vara omöjlig. I vad mån jag själv lyckats eller misslyckats därmed får andra avgöra. Försökt har jag i alla fall och i yngre år, då mina åsikter inte var så allmänt kända, kunde jag rentav göra det till en sport att låta mina elever gissa om dem. Gladast blev jag när de gissade fel.

All denna betoning av principiella olikheter mellan politisk och statsvetenskaplig verksamhet innebär självfallet inte att dessa verksamheter i Gunnar Heckschers eget liv skulle ha bedrivits helt opåverkade av varandra. Alldeles som han i sin verksamhet som politiker ofta utnyttjade de kunskaper han förvärvat genom sin forskning fick han i sitt statsvetenskapliga författarskap nya insikter och värdefulla impulser genom de erfarenheter praktisk politik och förvaltning gav honom. Detta rika författarskap, som jag nu skall övergå till, kan med grov förenkling sorteras in under tre rubriker. Till en del var detta författarskap traditionsbevarande, till en del var det vägröjande, till en del slutligen stod det i god samklang med tidens stämningar.

2. Den traditionsbevarande

Svensk statsvetenskap hade, när Gunnar Heckscher på sent 1920-tal och tidigt 1930-tal växte in i ämnet, sin mycket karakteristiska och ofta framhållna karaktär. Man ägnade sig framförallt åt författningshistoria, grundlagsstudium och idéanalys. Gunnar Heckscher vansläktades inte. Han startade i denna tradition och fortsatte till sitt livs slut att på olika sätt markera intresse just för författningspolitik och idépolitik.

Det mest slående uttrycket för den "traditionsbevarande" hållningen i Gunnar Heckschers statsvetenskapliga författarskap var hans första stora arbete, avhandlingen *Konung och statsråd i 1809 års författning*. Relationerna mellan de centrala statsorganen – kung, statsråd och riksdag – och deras utveckling stod i centrum för intresset i den lokala miljö där han vistades som ung student, alltså på Axel Brusewitz Skytteanum i Uppsala. Gunnar Heckschers doktorsavhandling är, såsom så många senare "Brusewitz-avhandlingar", både förankrad i ett överväldigande rikt empiriskt material och buren av strävan att följa utvecklingslinjer över tiden. Den uppvisar samtidigt inte de svagheter som häftar vid flera andra avhandlingar i samma genre. Dels undvek den att i sin framställning anlägga ett närsynt och dag för dag perspektiv. Dels var den klart systematiserande i sin koncentration på frågor sådana som statsrådets sammansättning, beredningsformer och arbetssätt. Dels slutligen uppmärksammade den också sin tids principiella debatt kring statskicket utformning. Det är märkligt att en bok, så rik på insiktsfulla resonemang som den är, skrivits av en man som när han disputerade endast var tjugofyra år gammal. Prestationen har för kommande generationer av statsvetare framstått som omöjlig att upprepa.

Det tema som var avhandlingens – relationerna mellan statslivets centrala aktörer – återkom i en föreläsningsserie som han höll som ung docent i Uppsala. Nu sysslade han dock inte med Sveriges statsskick utan Englands. Föreläsningarna bildade grundval för boken *Parlamentarism och demokrati i England*. Det är lustigt att kunna konstatera att tendenser, som uppfattades som "moderna" i detta statsskick för nästan hundra år sedan och som Heckscher själv tyckte var moderna när han skrev boken på 1930-talet, fortfarande i dag brukar karakteriseras som "moderna", alltså sådant som premiärministrars stegrade dominans, enskilda departementschefers samtidigt

förstärkta ställning och regeringars ökande utåtriktade verksamhet.

Det andra uttrycket för det "traditionsbevarande" i Gunnar Heckschers statsvetenskapliga författarskap var hans intresse för idéhistoria. Detta intresse koncentrerades, i linje med hans allmänna samhällsåskådning, på de konservativa idéernas uppkomst och utveckling. Första delen av hans arbete *Svensk konservatism före representationsreformen* kom 1939, andra delen 1943. Arbetet mätte sig inte i spänst och grundlighet med avhandlingen som den i och för sig anknöt till. Men det framstår inte heller som så dåligt som många samtida bedömare uppfattade det. Gunnar Heckscher fick mycket stryk för denna idéhistoriska forskning. Avbasningen leddes av den drygt tio år äldre Herbert Tingsten. I samma nummer av Statsvetenskaplig Tidskrift där Gunnar Heckscher mycket uppskattande recenserat Tingstens De konservativa idéerna fick han å sin sida motta traditionella tingstenska skällsord för sin produkt: oklarhet, tankeoreda, brist på pregnans, glidningar osv. I brev till fadern vädrade han bitterhet över denna kritik och oro över sin egen akademiska framtid.

Gunnar Heckscher och Herbert Tingsten förstod varandra aldrig riktigt. Den ene var visserligen tretton år yngre än den andre men de hade dock ett gemensamt förflutet i den statsvetenskapliga Uppsala-miljön där Tingsten verkat som docent när Heckscher skrev sin avhandling. De förenades vidare i att ha ett intellekt som sprakade med snabba infall och vida kunskaper. De var också väl medvetna om sitt intellekts värde. Tingsten var dock den mer självvironiske, självupptagne och självförbrännande medan Heckscher var den mer praktige, på sitt sätt konventionelle och puritanske.

Gunnar Heckscher kom att ingå i den i och för sig stora och hedervärda uppsättning personer som Herbert Tingsten tyckte om att formulera elakheter om. En av hans elakheter var att Gunnar Heckscher nöjde sig med att läsa endast en eller två böcker av varje riktigt stor författare. På det sättet hann han skaffa sig betyg också i allmänbildning. En gång skall han ha läst en bok av Galsworthy och en av Dostojevskij och på Tingstens fråga om det ändå inte förelåg någon skillnad mellan dem ha svarat "Nej, jag tycker de är lika bra". Denna historia, som Tingsten då och då berättade, kryddade han med en extra liten elakhet när den sedermera inplacerades i hans minnen. Han återgav historien utan att nämna Gunnar Heckschers namn, men i samband med

att han skrev om den av honom högt beundrade fadern Eli Heckscher. Och han tillade: "Något så hemskt skulle aldrig Heckscher ha sagt, han var för allmänbildad" (Tingsten [1962] s 208).

På väggen i styrelserummet för den statsvetenskapliga institutionen i Stockholm hänger nu fotografier både av Herbert Tingsten och Gunnar Heckscher. Tingsten var förste innehavare av den på 1930-talet inrättade professuren, Gunnar Heckscher den tredje. De hade båda formats i en och samma statsvetenskapliga miljö och de hade också till en början i sin forskning verkat traditionsbevarande samtidigt som de sedan kom att expandera i olika riktningar och bägge på olika sätt verka vägröjande i ämnet.

3. Den vägröjande

Det är framförallt på två statsvetenskapliga forskningsområden som Gunnar Heckscher framstår som vägröjande. Det ena är studiet av intresseorganisationer, det andra är studiet av förvaltning. Impulserna att ägna sig åt just dessa två områden fick han i hög grad från sin politiskt-administrativa verksamhet.

Det intresse som ledde fram till boken *Staten och organisationerna*, första gången utgiven 1946, skall ha växt från de diskussioner som fördes inom högerpartiet om tredje mans rätt i arbetskonflikter och om korporatism. Det organisationsväsende som uppstått i Sverige var enastående i sin styrka och märkligt i sin nära växelverkan med staten. Försök att teckna detta organisationsväsende i dess helhet, både dess utveckling och dess utbredning i nutiden, hade inte gjorts före Heckscher. Vad som dessförinnan funnits var framförallt enstaka festskrifter liksom avhandlingar om enstaka organisationer.

Heckscher uppmärksammade i sin bok både organisationernas inre liv, deras relationer till varandra och framförallt deras relationer till staten. Uttrycket "korporatism", som besudlats för att det utnyttjats i fascistisk ideologi, återintroducerades av honom i anständiga sammanhang. Sverige karakteriserades som ett system med "fri korporatism": självstyrande organisationer som på olika sätt samverkar med staten. Organisationer som utvecklats i frihet och oberoende av staten sågs som en vinning för demokratin. De erbjöd enskilda medborgare god träning i demokrati under förutsättning att de inte drabbades av hög grad av centralisering och byråkratisering.

Studiet av intresseorganisationer blev under många år, efter det Heckschers bok publicerats,

centralt inom svensk statsvetenskap. I popularitet började det nästan mäta sig med det tidigare intresset för parlamentarismens utveckling. Det nya som publicerades, vare sig koncentrerat på enstaka organisationer eller på organisationsväsendet i dess helhet, anknöt naturligen till Heckschers undersökning. Grepp som han tagit i sin bok blev ofta modellbildande för andra.

Ett förnyat intresse just för det svenska organisationsväsendet uppstod under 1970-talet, efter viss svacka under sent 1960-tal. Fortfarande framstod Heckschers bok från 1940-talet som fräsch och angelägen. Jag minns t ex hur jag själv, när jag i en engelskspråkig uppsats 1972 åter använde mig av begreppet "corporativization", kände trygghet i det språkbruk som Heckscher använt ett kvartssekel tidigare. Överhuvud uppstod det under detta decennium en oro hos många – statsvetare liksom icke-statsvetare – inför utvecklingstendenserna inom det svenska organisationsväsendet: att organisationerna på en och samma gång både blev för topptunga och för ivriga i att låta sig integreras i offentligt beslutsfattande. Oron delades av den från Asien hemvändande Gunnar Heckscher.

Hans andra statsvetenskapliga pionjärarbete, *Svensk statsförvaltning i arbete*, utkom 1952. Det intresse som lett fram till detta arbete hade också sin upprinnelse i praktiska erfarenheter utanför den strikt vetenskapliga verksamheten. Heckscher hade varit rektor för ett av landets socialinstitut och därtill haft en serie offentliga uppdrag; han hade också nära samarbetat med och beundrat en av landets toppåmbetsmän, landshövdingen och sedermera universitetskanslern Arthur Thomson. Det som dessförinnan skrivits om förvaltning hade i huvudsak haft starkt rättslig och institutionsbeskrivande karaktär. Nu erhöll vi ett arbete, baserat på ett omfattande material och ett stort antal intervjuer, om hur förvaltningen de facto arbetade. Många av de distinktioner som presenterades, problem som formulerades och iakttagelser som gjordes, framstår fortfarande som i hög grad relevanta.

Det är överraskande att detta annorlunda arbete om svensk förvaltning inte, såsom arbetet om organisationsväsendet, omgående stimulerade ytterligare forskning i samma genre. Det dröjde flera decennier förrän forskning kring förvaltning etablerades som en angelägen subdisciplin inom svensk statsvetenskap. När det till slut skedde, under intryck av den offentliga sektorns fortsatta expansion, blev aktiviteten omgående desto större. Många förvaltningsprojekt igångsattes,

förvaltningsprofessurer inrättades och förvaltningsmomenten i grundutbildningen byggdes ut. I detta sent påkomna men intensiva intresse för förvaltning som en viktig del av statsvetenskapen framstod Gunnar Heckscher genom sin bok från 1952 som svensk portalgestalt.

4. Den med tidsandan samstämd

I Gunnar Heckschers statsvetenskapliga författarskap finns ytterligare två forskningsområden som bör lyftas fram. Det ena är jämförande politik: att jämföra olika politiska system eller delar av system med varandra. Det andra är sk policy analys: att koncentrera sig på politikens innehåll. I sitt intresse för dessa forskningsområden kan Heckscher varken kallas traditionsbevarande eller vägröjande. Snarare visade han sig härvidlag stå i samklang med strömningar i tiden. De böcker han publicerade inom dessa områden blev samtidigt de sista större skrifterna i hans omfattande produktion.

Intresset för jämförande politik och för ett studium av politiska förhållanden i utlandet hade grundlagts tidigt. Några år efter det han påbörjat sina studier i Uppsala och, som sagt, redan visat sig ha läst mycket om engelsk politik tillbringade han ett år av statsvetenskapliga studier i Cambridge. Under 1930-talet, innan svenska samhällsvetares pendeltrafik över Atlanten ännu börjat, vistades han en tid också vid amerikanska universitet. Han var mycket språkkunnig och fortsatte efter andra världskrigets slut att resa och ha olika uppdrag utomlands fram till dess att han på heltid, som ambassadör i Asien, hade sitt arbetsfält utanför Sverige.

I mitten av 1950-talet publicerade Gunnar Heckscher boken *The Study of Comparative Government and Politics*. Den är en rapport från en sk round table som International Political Science Association hade anordnat i Florens. Heckscher var vid denna tidpunkt en av den statsvetenskapliga världsorganisationens vicepresident. I rapporten blandas hans egna synpunkter med andras. Den skrevs vid en tidpunkt när behaviorismen med sina rötter i USA ännu inte till fullo sköljt över världens statsvetenskap. Resonemangen är försiktiga. Det sägs vara svårt att formulera hypoteser. Långtgående generaliseringar är inte tillrådliga. Förutsägelser är inte möjliga. Ambitionen bör vara att begränsa sig till välgjorda beskrivningar av olika politiska system eller delar därav. Sådana beskrivningar sades i sig vara mycket värdefulla. De lär oss något väsentligt både om det främmande och om oss själva.

Detta sätt att resonera, illustrerat med många konkreta exempel, framstod som något förlegat decennierna efter det denna rapport publicerats. I början av 1960-talet hade också Gabriel Almonds och James Colemans inflytelserika bok kommit ut med dess betoning av funktioner snarare än strukturer som underlag för jämförelser. Nu, mer än trettio år efter det denna rapport kom ut, känns den igen som betydligt mindre "förlegad". Detta i sin tur är betingat av att många perspektiv i analys av politik i dag ofta knyter an till dem som gällde under den första efterkrigstiden.

En första upplaga av Gunnar Heckschers bok *Asiatiskt maktspel* kom ut 1976, strax efter det han avslutat sin diplomattjänstgöring i Asien. Det kan tyckas förvånande att en man som i så hög grad varit europé som Heckscher – han hade t ex i fem år varit ordförande i europarådsförsamlingens ekonomiska utskott – skulle visa sig ha förmåga att i slutet av sitt liv ge en insiktsfull presentation av politiska och sociala förhållanden i en helt annan del av världen. En viss kontinuitet fanns dock i detta avseende i hans liv. Som tjugoföråring hade han i en av sina första artiklar i *Statvetenskaplig Tidskrift* recenserat en skrift just om Japans politiska utveckling. Boken *Asiatiskt maktspel* gör uttryckligen inte anspråk på att vara ett vetenskapligt verk. Den ger däremot värdefull överblick och presenterar på ett klart sätt centrala fakta samtidigt som den också ger en känsla av närhet genom att Gunnar Heckscher själv, fortfarande ganska förtegen om sitt eget liv, ändå då och då berättar om möten och samtal i Asien.

Gunnar Heckschers intresse slutligen för vad som kan kallas policyanalys var en naturlig följd av att han som politiker haft att sätta sig in i en serie olika politikområden. Han satt i olika utredningar, interna inom högerpartiet liksom offentliga; han debatterade i pressen; han skrev riksdagsmotioner och gav ut småskrifter av olika slag. Sitt viktigaste vetenskapliga bidrag när det gäller ett studium av politikens konkreta innehåll lämnade han med boken *The Welfare State and Beyond. Success and Problems in Scandinavia*, utgiven 1984. Den baserade sig på en föreläsningsserie som han hållit 1979 vid University of Washington. Vid denna tidpunkt hade det blivit vanligt, inte bara i partipolitiskt präglade debatter utan även i samhällsvetenskapliga, att diskutera välfärdsstaten och dess olika problem. Gunnar Heckschers bok var lugnt resonerande med argument för och emot. Uppskattning blandades med kritik.

Uppskattningen var störst när det gällde de skandinaviska välfärdsstaternas tidigare historia. De hade lyckats med att eliminera fattigdom och ge människorna grundtrygghet. Reformarbetet sades ha blivit underlättat av att det i Skandinavien fanns en tradition av stark statsmakt och känsla för social rättvisa liksom av att ekonomin utvecklats tillfredsställande. Heckscher var samtidigt inte ute för att förringa de socialdemokratiska partiernas betydelse för den gynnsamma utvecklingen. De hade visat sig vara praktiskt inriktade och inte försökt påtvinga länderna reformer som en folkmajoritet inte var redo för.

De kritiska synpunkterna på de skandinaviska välfärdsstaternas utveckling koncentrerades framförallt på det som skett efter 1960 och alldeles särskilt på det som skett i det egna hemlandet. Visserligen sades många av de senaste decenniernas problem i Norden inte i sig vara en följd av lösningar som just välfärdsstaterna introducerat utan tenderade att uppenbara sig överallt, oavsett typ av samhällsbygge. Ändå: den offentliga sektorn hade tillåtits expandera alltför mycket, skattetrycket hade blivit oroväckande högt, ambitionen att uppnå jämlikhet i de tjänster som staten erbjuder hade överdrivits, den ekonomiska tillväxten hade stagnerat och framförallt hade en skärpning uppstått i det politiska klimatet. Sverige framstod för den åldrande Gunnar Heckscher inte längre som ett land av samförstånd och kompromisser såsom i hans ungdom och medelålder.

Det fanns en tendens hos 1970- och 1980-talens Gunnar Heckscher att idealisera det förgångna. Han tyckte, åter hemma efter sin tid i Asien, att Sverige förändrats och försämrats. Alldeles särskilt brukade han uppehålla sig vid de radikala idéer som tillåtits skölja över landet i samband med ungdomsrevolten i slutet av 1960-talet. Han hörde också till dem som hyste misstro inför Olof Palme som symbol för något annorlunda i svensk politik. Samtidigt var Palme i snabbhet, rörligt intellekt och hemkänsla i internationell miljö inte så olik Gunnar Heckscher själv.

5. Slutord

Gunnar Heckschers liv kunde, medan det levdes, te sig osammanhängande i sina många tvära kast. Med facit i hand ter det sig dock överraskande konsistent. Han var från unga år på en och samma gång fascinerad av den värld som fanns utanför Sverige som han var starkt bunden vid det egna landet och dess historia. Ett arv både av ju-

diskt präglad internationalism och en på stora kunskaper grundad stolthet över den svenska nationen fanns förenat hos honom. Han var vidare från tidiga år en praktiskt lagd person som fick förtroendeposter och kunde fixa saker och ting samtidigt som han var den läsande, skrivande och debatterande. Han var ämbetsmannen som trivdes med andra ämbetsmän samtidigt som han var den sprakande seminarieledaren och samtalspartnern. Framförallt var han på en och samma gång både upprepare och vägröjare, både förvaltare av gamla traditioner och skapare av nya. Detta visade sig kanske allra tydligast i hans statsvetenskapliga författarskap. Denna dubbelhet svarade väl mot den samhällssyn som han tidigt tillägnat sig och förblev trogen hela sitt liv.

En gång hade Gunnar Heckscher som sjutton-åring lämnat sitt föräldrahem i Stockholm för att börja studera statsvetenskap i Uppsala. Det var också till den staden som han till slut återvände, fortfarande nyfiken och rastlös och ofta ute på resor och med en telefonsvarare, tidigt installerad, som kunde inregistrera meddelanden från nära och fjärran.

Referenser

- Heckscher, G. (1933) *Konung och statsråd i 1809 års författning. Regeringsmaktens inre gestaltning under det nya statsskickets första halvsekel*. (Avhandling). Skrifter utgivna av statsvetenskapliga föreningen. Uppsala, 3.
- Heckscher, G. (1937) *Parlamentarism och demokrati i England*. Hugo Gebers förlag.
- Heckscher, G. (1939) *Svensk konservatism före representationsreformen D1: Den historiska skolans genombrott*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 9.
- Heckscher, G. (1943) *Svensk konservatism före representationsreformen D2: Doktrin och politik 1840-1865*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 17.
- Heckscher, G. (1946) *Staten och organisationerna*. KF:s bokförlag.
- Heckscher, G. (1950) "En mångsysslares bekännelse", i *Svensk Tidskrift*, 1950, s 283-294.
- Heckscher, G. (1952) *Svensk statsförvaltning i arbete*. Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.
- Heckscher, G. (1957) *The Study of Comparative Government and Politics*. George Allen and Unwin.
- Heckscher, G. (1965) "De intellektuella i politiken", i *Svensk Tidskrift*, 1965, s 197-207.
- Heckscher, G. (1976) *Asiatiskt maktspel: Akademilitteratur*.
- Heckscher, G. (1982) "Mina lärofäder. Uppsala, Cambridge och verkligheten", i *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 1982, s 1-9.
- Heckscher, G. (1983) "Gösta berättar", i *Svensk Tidskrift*, 1983, s 502-507.
- Heckscher, G. (1984) *The Welfare State and Beyond, Success and Problems in Scandinavia*. University of Minnesota Press.
- Heckscher, G. (1985) "Politisk vetenskap och praktisk politik", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 1985, s 141-145.
- Hellström, G. utg (1984) *Gunnar Heckscher. Tryckta skrifter och anföranden 1929-1984. En bibliografi utgiven till 75-årsdagen 8 juli 1984*. Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms Universitet.
- Tingsten, G. (1962) *Mitt liv. Mellan trettio och femtio*. Norstedts.

Privatizing local government Solutions and attitudes in Finland

BY NINA GRANQVIST, RISTO HARISALO AND KRISTER STÅHLBERG

The rising interest in privatization

The welfare state concept, as we know, is heavily centered on the public sector. It does not follow, however, that the welfare state is solely a matter for the state. Reaching out for individual citizens is primarily a local matter. Therefore it comes as no surprise that, for instance, within a Nordic context, the expansion of the welfare state has foremost meant an enlargement of the volume of local governmental services. Major regulatory responsibility may well remain within central government, but the provision of services is a local matter.

In the Finnish case the development has been rather rapid. Two decades ago public employment numbered around 335.000, the state and local government employment being of roughly the same size. Today public sector employment reaches almost 700.000, out of which almost 500.000 are employed by local government. Thus local employees outnumber state employees almost by 2,5 to 1. It comes as no surprise then that increasingly local government has come to interest those central decision-makers that worry about the overall national economy. According to a rather widespread opinion – not shared by all unions of local employees – local governmental expansion must be curbed, preferably without damaging local services. Privatization, in the sense in which we will use the term here, has come to be seen as one possible solution.

Many "softer" considerations have supported the same type of conclusion. Thus it has been argued that the expansion of the welfare state has led to large and ungovernable institutional and regulatory arrangements. Deregulation and increasing dependence on market-mechanisms are seen to be a step in the right direction. This would also mean that a larger responsibility is put on the shoulders of private citizens and on local govern-

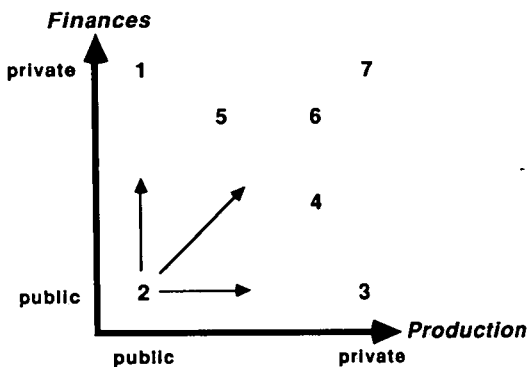
mental units. Such an effect is judged to be desirable in order to counter increasing public discontent with politics and bureaucracy. At the same time it would be possible to adapt local services to local conditions, a consideration which has been hard to meet due to the large variation of Finnish communes and the heavily centralized regulation. Out of a total of 460 communes, 194 have a population of less than 4.000.

Of course, also the international climate of opinion has supported conclusions in the same direction, especially during the 1980'ies. But against this background it is slightly surprising that privatization has not been a major question on the public agenda until quite recently. The main reason for this late interest seems to be two-folded. The buildup of the Finnish welfare state started comparatively late. All through the 1980'ies it was boosted by an exceptionally well performing economy. Even today the overall rate of taxation lies in the vicinity of the OECD average.

Today the good days seem to be over. Local governmental finances have rapidly deteriorated, among other things due to linear increase in debt all through the last decade. The search for new solutions has placed privatization on the agenda. But still privatization as a term is burdened by ideological interpretations. Thus the public debate rarely uses the word. Instead we talk about strengthening possibilities for consumer or client-choice or about an ethos of service within local government. The very word privatization has been given a narrow meaning pointing primarily to the sell-out of public property to private buyers. In the present election campaign, for instance, the secretary of commerce (cons.), has proposed that state-owned enterprises ought to be sold to private interests.

*

Although we do not intend to dwell on conceptual issues here, we have to note that we will use the concept of privatization in a broader sense than our secretary of commerce. In keeping with some notions advanced by Ole P Kristensen (1984) we take it for granted that public authorities have a responsibility for services being provided according to the welfare state ideals. The main question is how this service provision should be organized. It would seem fruitful to make at least two distinctions. Financing services may vary from public to private and so may the production of services. In both respects we ought, perhaps, to conceptualize the differences as a continuum rather than as purely nominal dichotomies. The public sector may in many respects, mostly with income-redistributional ambitions, participate in financing services provided by private entrepreneurs or it may require some additional user fees for services mainly produced and financed by the public sector itself. Production arrangements may also vary in many respects, from pure dependence on private actors to market sharing and pure public production. Thus we can combine the financial and production aspects of services.



Figur 1. Financial and production aspects of services

Inside the finance and production coordinates we have suggested some typical alternatives used in the privatization debate. The tendency at central governmental level to reform agencies into public companies is the first alternative. At the local level we find a tendency in the same direction. A purely public solution is our second alternative. The third possibility points to the tendency within public administration to buy services at the private market. Our fourth alternative rep-

resents a shared responsibility with respect to both production and financing. A move toward private day care of children together with public financial reimbursement would represent this type. The fifth solution is of the same kind as the fourth and could be represented by public agencies selling services at the private market. Our sixth solution represents an almost pure private alternative although the public authorities still maintain overall responsibility; an example would be licensing broadcasting under certain publicly specified conditions. The seventh alternative, finally, stands for pure private market operations.

It may well be that the public-private distinction should be seen in relation to more or less market-like conditions rather than in relation to simple ownership. Some privatization solutions do not include change of ownership. Rather they refer to increasing competition within the public sector, especially to situations in which agencies are dependent upon other actors for their resources. Within the public health sector many solutions are looked for that would cut automatic budget funding and increase dependency on consumer decisions made by others, be that patients, primary health care doctors or some other consumer representative.

In this essay we shall consider privatization to represent a move in the direction of the arrows in the figure above. Our main interest is in a type of spontaneous privatization development, i.e. a development that is neither the object of any major public sector reform nor a development under the manifest heading of privatization. For some years it has seemed that local governments increasingly buy market-services, especially as supplementary or supporting services to those produced by local governments. Also within the voluntary activity sector citizen groups have been given support in order to produce services supplementing mainstream public services. Concurrently the public debate has turned toward more far reaching solutions. Both within child care, care of elderly and primary health care solutions have been looked for that would lessen the direct burden on the public purse and include incentives for employees. Thus we shall also map some of the opinions held by those with primary responsibility for developing alternative solutions for local government.

Within the Finnish setting no general presentation of these trends has been produced. We have

therefore linked together data from three quite different privatization studies. Taken together the studies enable us to give a general overview of recent developments as well as the opinion climate among decisionmakers. In this paper we will only in passing, and lastly, touch upon the general public opinion climate. Due to the heavy ideological bias of the privatization concept, results with regard to the general public opinion are very contradictory.

Local governmental privatization: volume and prospects

How much privatization

In the following we will describe how much privatization there is in local government. Furthermore, the question we will ask us is: "Is privatization widely spread in municipalities"? By "widely spread" we are referring to the use of private solutions in many different sectors or activities in local governmental services.

To "draw this picture" we have used two different data sets. First, we have data which are part of a study of the Finnish chief administrators in local government. A questionnaire was sent to the chief administrators in the spring 1990 (Ståhlberg 1990; Pikkala 1990; Granqvist 1990). To this questionnaire, which was sent to 445 chief administrators, there was a response of 85 %. The administrators were, among other things, asked to list examples of private solutions used in the provision of service at the local level. The private solutions were, first, purchased service from or contracted out to private enterprises and second, voluntary activities granted support by the municipality. The extent of privatization according to this data set (the ÅA study; Åbo Academy) is expressed by the number of sectors where such private solutions are found.

The second data set was collected by the Finnish Employers' General Group in 1990 (part of Finnish Employers' Confederation). In this study the chief administrators or the chairmen of the communal councils were asked about the extent of privatization. Questionnaires were sent only to those communes with more than 10 000 inhabitants (n = 109): the response was 88 %.

These data (the EGG study) included seven activities: building, cleaning, meal services, waste disposal (refuse collection), guard duties, laundry, and transportation. In this case "much privatization" means that many of these seven activities are arranged by purchasing services from private

enterprises (Työnantajain yleinen ryhmä 1988, 1990).

In the EGG – questionnaire the administrative chiefs or the chairmen of the communal councils or communal boards were asked in which way the seven activities were arranged – wholly or partly by the municipality, on the one side, or wholly or almost wholly by purchasing service from private enterprises, on the other side.

We have summed up the volume variables to indexes for both of the data sets. As mentioned before, volume in the ÅA study refers to the number of sectors where private solutions are found and in the EGG – set to the number of activities that are wholly or mainly contracted out to private producers.

Volume according to the ÅA set is described in an index that consists of two volume variables: one (buying service from private enterprises) varying between 0 and 5, and the other (granting voluntary activities) varying between 0 and 4. As can be seen, this ÅA volume index is varying between 0 och 9.

The following table gives the volume of privatization in Finnish local government, according to the ÅA volume index.

Table 1. Volume of privatization in Finnish communes 1990 according to size of population, % (n = 301)

index	–4 000	4–8 000	8–30 000	30 000–	total
–2	40.9	37.3	25.8	13.3	33.9
3	23.6	26.5	25.8	13.3	24.6
4	25.5	22.9	29.0	26.7	26.9
5–	10.0	13.3	19.4	46.7	15.6
n =	110	83	93	15	301

As can be seen from the table, the communes that use private solutions in very few sectors more often are small communes, whereas the "real users" very often are the big communes. It must be remembered that the index used does not directly give the number of sectors where there are private solutions: high values on the index imply that the commune is using both types of private solutions in many sectors. It may be said, then, that privatizing in such a commune is rather wide. Nevertheless, there seems to be quite a clear connection between size and volume in privatization.

In the case of the EGG data we created an index consisting of the seven activities listed before. We gave those alternatives which are "private" value one: the activity in question is wholly or al-

most wholly performed by private entrepreneurs or enterprises. The other arrangements got value zero. Summing up these seven activities we got another volume index varying between 0 and 7.

Table 2. Volume of privatization in Finnish communes 1990 according to size of population, % (n = 95)

index	-15 000	15-20 000	20-30 000	30 000	total
-2	9.1	15.4	16.7	15.0	12.6
3	36.4	23.1	22.2	35.0	31.6
4	32.6	31.8	38.5	38.9	32.6
5-	22.7	23.1	22.2	25.0	23.2
n =	44	13	18	20	95

The second volume version is not as distinct as the one before. A connection between size and volume can hardly be seen. In the EGG data there are only communes which have more than 10 000 inhabitants; these communes are therefore rather large. The effect of size has then disappeared, indicating that privatization is used evenly by larger communes. On the whole, both versions seems to support each other: their profiles are rather like, although it must be remembered that the indexes do not describe the same thing and that therefore they are in fact not comparable. But according to both measures we find that around half of all communes make widespread use of private solutions.

It might be interesting to discuss the volume of privatization in terms of both these indexes. There was a overlap for the data sets in questions for 68 municipalities. Again, it seems that the multi-users most often are the very largest communes and that smaller communes are more moderate users of private solutions in their service provision.

This, of course, is a matter of supply. The only limitation for contracting out, for example, has been said to lie in the number of available providers (Manchester 1989: 14-18). It is not difficult to think that there would be many providers in large communes.

Prospects for privatization

Have private solutions in service provision at the local level become more usual? Will the privatization development continue?

In the EGG - study the administrators/leading politicians were asked to evaluate the development in use of private solutions from 1988 to 1990 - still concerning the same activities. The administrators/politicians were asked to give some prospects too - this time for the following five years.

We created the same type of indexes as above for the views on development in privatization. Those who saw increasing use of private solutions got value one, the others zero. Summing up the different activities we got a retrospect-index, again varying between 0 and 7. The same operation was performed for the use of private enterprises and entrepreneurs in the future and so we got a prospect-index.

These retrospective and prospective views are summed up in the following table.

As can be seen, almost half of the administrators/politicians saw an increase in privatization from 1988 to 1990. More than half of them foresee that privatization will increase further. This can be summarized very shortly and clearly: privatization is advancing in Finland at the local level.

In this chapter we have described how much privatization there is in local government. In the following we will describe what the chief administrators think about privatization: are private solutions really suitable in local government? Turning to these questions we can draw on data from a third study.

Local governmental privatization: suitability and benefits

Privatization as an alternative to core services

Here we turn to a study made by Risto Harisalo: the Kuopio study. The Kuopiodata consists of chief administrators' attitudes to privatization: no information concerning the extent of privatiza-

Table 3. Development in privatization in Finnish communes according to size of population 1990, % (n = 95)

	-15 000	15-20 000	20-30 000	30 000	total
privatization has increased over the last two years (index \geq 4)	45.4	38.5	44.5	50.0	45.3
privatization will increase over the next five years (index \geq 5)	50.0	46.2	55.6	60.0	52.6
n =	44	13	18	20	95

tion was included in this study. The attitude questionnaire was sent in 1989 to a sample of 229 communes; the respondents included in our data set number 117, i.e. slightly more than half of the original sample.

In the following we will describe chief administrators' attitudes to privatization concerning core services in local government. In the Kuopio questionnaire there were a few "privatized" modes of service provision listed. The chief administrators were asked whether they, if privatizing, would prefer

1. only pure municipal arrangement,
2. contracting out to private entrepreneurs or enterprises,
3. local government giving money grants to citizens who themselves could choose the suitable service forms,
4. production of service that is parallel to municipal service, which citizens could use at their own expense, or
5. that the commune leaves the service production to private producers.

The chief administrators were asked to choose one of these alternatives for many services. We chose only the core services:

- developing trade and industry
- housing
- fire fighting and rescue services
- hospital services
- children's daycare
- service centers for elderly
- primary education
- sporting and outdoor facilities

These core services were summed up to an index - the suitability index. Those chief administrators who chose a private alternative (2-5, above) got value 1, the others zero (the municipal alternative). This suitability index therefore varies between 0 and 9 (we chose nine forms of service). In the following table we can see for how many of these core services the chief administrators would prefer private alternatives.

Table 4. The suitability of privatization in Finnish communes 1989, according to size of population, % (n = 117)

index	-4000	4-8000	8000	total
-2	12.2	25.0	18.2	17.9
4-5	29.3	34.4	36.4	33.3
6-7	31.7	28.1	20.5	22.2
8-	26.8	12.5	25.0	22.2
n =	41	32	44	117

As we can see, the chief administrators prefer core services to be arranged through private alternatives. Almost half of those administrators that could imagine private solutions in providing core services regarded private solutions suitable for more than five core services. The base for this rather far-reaching or wide reorientation seems especially to be found in the very smallest communes.

As mentioned in the last chapter only limitation in contracting out is said to be the number of providers. The question is: "Is the demand meeting supply in these small communes" (Starr 1989:20-23)

Benefits of privatization

In the ÅA questionnaire the chief administrators were asked about the benefits of privatization. In this study we had, as mentioned before, two forms of privatization: purchasing service from private entrepreneurs and enterprises and granting support to voluntary activities. The administrators were asked to judge positive effects of these private solutions according to their experience.

Some positive effects were listed in the ÅA questionnaire. The administrators were asked to give their opinions of the following effects regarding the use of purchased services:

- there is decrease in costs
- the quality of service becomes better
- there is more cost-consciousness in other activities.

The statements concerning the granted voluntary activities were:

- there is decrease in costs
- quality becomes better
- the inhabitants are more satisfied because of possibilities to choose

In the table 5 we have summed up only those answers, according to which purchased services and granted support to voluntary activity have at least some positive effects (yes - to a great extent, and yes - to some extent).

As can be seen, there are no big differences between small and large communes. Furthermore, the chief administrators seem to have answered in a similar way regarding the purchased services and the granted activities.

Table 5. Benefits of privatization 1990 according to size of population, % (n = 301)

<i>purchased service</i>	<i>-4 000</i>	<i>4-8 000</i>	<i>8-30 000</i>	<i>30 000-</i>	<i>total</i>
decreased costs	83.3	83.3	84.5	93.8	84.2
better quality	63.5	58.5	58.3	37.5	59.3
cost-consciousness	74.8	83.2	87.3	87.5	81.4
<i>supported activities</i>					
decreased costs	80.2	81.8	83.4	83.4	82.3
better quality	65.2	64.5	62.5	40.0	62.9
more satisfaction	84.8	88.1	92.8	93.3	89.0
n =	113	76	97	15	301

The administrators in the large communes do not believe in better quality as much as the administrators of the other communes. The quality aspect seems to be different from the other aspects. The belief in privatization as a means to better service seems to be stronger, the smaller the commune. Looking at the two other aspects we will notice the opposite tendency. The administrators have not as often seen positive effects of privatization regarding quality compared to the other aspects.

On the whole, there seems to be a vary strong belief in at least these beneficial consequences of privatization.

Local governmental privatization: goals and barriers

Goals and barriers

Within the Kuopio study a number of questions about barriers against and goals for privatization were posed to the chief administrators. Based on a general correlational review of the items, we

chose some goal and some barrier items for further scaling. Nine goal-items were used in an orthogonal factor analysis yielding the following result (n = 117):

With this three-factor solution 62 % of the total variance was explained. The scaling of the variables was from (1) totally disagree to (7) totally agree. It seems easy to interpret the solution. Factor 1 stands primarily for servicedirected goals, privatization is a means toward quality, innovation and flexibility in services. Factor 2 stands for consumer interests, privatization is seen as a means toward consumer independence and choice as well as toward responsiveness in service production. Factor 3 stands for fiscal considerations, privatization is seen as a means toward savings and economic thinking in local government.

We approached the question about barriers in a similar manner. Six barrier-items scaled as the items above were included in our analysis (n = 117):

Table 6. Factor analysis of the Kuopio study: goals (n = 117).

<i>Goals</i>	<i>Factor 1</i>	<i>Factor 2</i>	<i>Factor 3</i>
Improving quality of services	.846	-	-
Developing new services	.697	.293	-
Increasing structural flexibility	.596	-	-
Increasing freedom of choice	.546	.462	-
Increasing consumer independence	-	.830	-
Strengthening consumer influence on large service units	-	.636	.262
Getting to know new needs and problems	-	.584	-
Expenditure savings	-	-	.877
Stimulating economic reasoning	-	-	.862

Table 7. Factor analysis of the Kuopio studies: barriers (n = 117)

Barriers:	Factor 1	Factor 2
Employee union opposition	.881	-
Common views held by unions	.825	-
Threat of losing one's job	.577	-
Threat of losing public monopoly	-	.799
Threat against public nature of services	-	.722
Local governmental steering systems	-	.670

This two factor solution accounted for 57 % of the total variance. Again we seem to have two rather clear scales. Factor 1 stands for union opposition being perceived as an obstacle to privatization. Factor 2 stands for ideological aspects being seen as obstacles. Defensive attitudes with regard to local governmental competence and organization is seen as a hindrance. We could perhaps see this factor as pointing toward a traditional social democratic welfare concept standing in the way of privatization. And here we should point out that the question concerned what factors generally accounted for opposition against privatization within the respective commune. It did not concern the personal attitudes of the respondents.

In order to map the variation in views across communes, we have looked at average factor scores within local governments according to size groups. According to the results (table 8) small communes are primarily guided by service-related goals. We also note that union opposition is not perceived as important. By and large, small communes experience less opposition against privatization than large communes. Socialist parties are relatively weak in these small, mostly agriculturally dominated communes.

Within the large communes opposition against privatization is comparatively stronger. It seems that ideological cleavages can be seen. Ideological opposition is discernible, and consumer interests are seen as important goals. Within these communes socialist parties are stronger and the communes are characterized by dependence on services and industry. Within the intermediate group of communes all goal aspects are judged without enthusiasm, and opposition is primarily related to employee unions.

Table 8. Averages of factor scores and some background variables in three size groups of communes (n = 117)

	Size group		
	-4 000	4-8 000	8 000-
<i>Goals</i>			
services	.15	-.27	.05
consumers	.01	-.28	.20
economy	.08	-.03	-.05
<i>Barriers</i>			
employee unions	-.21	-.15	.08
ideology	.07	-.09	.13
<i>Background variables</i>			
size of population	2583	6089	20352
share of socialists	28%	32%	38%
service employment	37%	44%	51%
industrial employment	27%	28%	34%
n =	41	32	44

By and large we have been able to interpret the results according to "sensible" expectations based on common political notions. What we have not indicated is how the attitudes vary in relation to actual experience of privatization and willingness to privatize. We will now turn to that question.

Volume and suitability, goals and barriers

In order to indicate the relationship between some of the measures we have used, we can use that group of communes which is common to the Kuopio-study and the ÅA-study. Out of the 117 communes within the first study, 95 were included in the second study as well. We shall consider the correlations between the volume and suitability indexes in the two studies and the factor scores reported above. Some background variables are included as well.

We ought first to note that attitudes toward the suitability or desirability of privatization and the actual use of privatized solutions correlate with each other (.184), but they correlate in quite different ways to the other variables included in the analysis. For many variables a positive correlation with volume is paired with a negative correlation with suitability, or the other way around.

Size of population, share of socialists, and industrial employment are positively correlated to actual volume of contracting out and support for voluntary activity. The same variables are, how-

Table 9. Correlations between volume and suitability of privatization, attitudinal factors and some background variables ($n = 95$)

	Suitability index Kuopio	Volume index ÅÅ
<i>Goals</i>		
services	.159	-.011
consumers	.357	.156
economy	.042	-.096
<i>Barriers</i>		
employee unions	-.084	.094
ideology	-.096	-.002
<i>Background variables</i>		
size of population	-.109	.319
share of socialists, %	-.146	.359
industrial employment, %	-.170	.209
service employment, %	.103	.126

ever, negatively correlated to privatization seen as a suitable solution for developing local services. It would seem, then, that privatized solutions have, perhaps, been chosen more as a necessity than a programmatic choice. This necessary development, as we have seen in table 3, will continue, at least according to chief administrators in larger communes.

Perceptions of goals and barriers are not strongly correlated to volume and suitability of privatization. We can note, however, that consumer-related goals do correlate with suitability perceptions and also, although less strongly, with actual volume of privatized solutions. To some extent suitability is also related to service goals.

We should, finally, note that attitudinal factors from the two separate factor solutions can, of course, be correlated. One such correlation is worth our attention. Employee unions are perceived to be an important barrier to privatization especially by those respondents who set fiscal goals for privatization (.340). This correlation at least points in the direction of validity of the data since we can easily imagine that unions are especially concerned in situations in which privatization is used in order to make savings.

Local governmental privatization: a rising controversy

Privatization has advanced rather rapidly in Finnish local government. Mainly it has been a matter

concerning supplementary services. But presently the focus seems to be shifting toward privatization of core welfare state services as well. This development has mainly touched those communes which have a developed market. But we have noted a clear and widespread interest in privatization among small local governmental units as well. New solutions will have to be found for these communes.

The development that we have described has taken place rather spontaneously. It has not been the object of any explicit policy until quite recently. Some free-communes have applied for exceptions from central regulation in order to have a more easy access to private markets. Also, within the health care sector some obstacles to privatization have been removed by central government.

At the explicit policy level, privatization by and large has been something of a taboo. But on this level as well, a change of attitude can be expected. Signs in this direction can be found within the social democratic movement in the Nordic countries – in this background work also Finnish social democrats take part.

Still scepticism to privatization is widespread. Privatizing solutions are adopted more as a necessity than as something voluntarily chosen. Also, from this perspective the development can be expected to continue. The combination of European economic integration and the rapidly deteriorating fiscal situation in local governments leave decision-makers with few choices.

From this necessity we expect a major political controversy to rise. Over the last years unions of public employees have started to wage a battle against privatization (Tämä herra ... 1990). Rather onesided opinion polls have been commissioned in order to prove that people generally expect privatization to increase costs of services.

On the other hand, the interest in quality improvement of public services – a major component of the Finnish administrative policy – has led to extensive studies comparing private and public services. Results clearly indicate that people prefer private to public services within many sectors (Setälä 1988). Summaries of production costs indicate that private solutions are mostly less expensive than public services (Harisalo 1986). In most factual respects benefits seem to outweigh costs if we move toward more flexibility in public services. This simply means that confrontation between unions of public employees and political decision-makers can hardly be avoided.

References

- Ascher, 1988, *The Politics of Privatization. Contracting out Public Services*. London: Macmillan.
- Finsk tidskrift* 1987:6. Privatiseringsnummer
- Granqvist 1990, Privatiseringsalternativet i kommunerna. En granskning av privatiseringsinställningar med särskild hänsyn till frikommunexperimentet. *Hallinnon tutkimus* 1990:4
- Harisalo, 1986, Privatisointi ja sen ulottuvuudet. *Kunnallistieteen aikakauskirja* 1986:2
- Kristensen, 1984, Privatisering: modernisering av den offentlige sektor eller ideologisk korstog? *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 1984:2
- Manchester, 1989, Alternative Service Delivery Approaches and City Service Planning, in Finley, ed. *Public Sector Privatization*. London: Quorum Books
- Politiikka, 1980, Politiikka ratkaisee yksityistämässä. *Suomen Kunnallislehti* 1989:15
- Pikkala, 1990, Försök och omgivning. *Hallinnon Tutkimus* 1990:4
- Setälä, 1988, *Julkisen palvelun kuva*. Helsinki: Suomen Kaupunkiliitto
- Starr, 1989, The Meaning of Privatization, in Kammernann & Kahn, eds, *Privatization and the Welfare State*. Princeton, NJ: Princeton University Press
- Ståhlberg, 1990, Situation, tolkning och handling. *Hallinnon Tutkimus* 1990:4
- Sykl, 1986, *Suomi kukoistamaan yksityistämällä*. Helsinki: Suomen Yrittäjien Keksusliitto. Tietosykli
- Vty, 1990, *Tämä herra yksityistäsi mielellään julkiset palvelut* (mimeo)
- Virkamiesten ja työntekijäin yhteistyöjärjestö, VTY

Översikter och meddelanden

Nyliberalism i massmedierna. En undersökning av de nyliberala idéernas genombrott i dagstidnings- och TV-debatt

1. Inledning

Den mest påtagliga ideologiska förändringen i Sverige under 1980-talet var "höger vågen", då främst nyliberala men även konservativa idéer trängde in i och påverkade kulturklimatet, medan det under 70-talet blåst andra vindar. I denna artikel redogörs för en studie vars syfte varit att följa denna ideologiska förändring i några stora massmedier. En första fråga har varit när höger vågen fick sitt genombrott i svenska massmedier. En andra fråga rör vad som hänt med höger vågen under 80-talets slut. Har den vänt? Har den förstärkts? Har den mött opposition?

En ideologisk förändring som fått ett så kraftigt genomslag som denna skulle kunna studeras på ett otal områden och med många metoder: genom opinionsundersökningar inom olika grupper och genom studier av allehanda kulturytringar från innehållet i tidningar och etermedier, till litteratur, arkitektur och mode. Det är tänkbart att man då skulle urskilja likartade mönster för trendens utveckling.

Här har den politiska debatten i massmedierna undersökts. En kvantitativ innehållsanalys behandlar åsikter i debattartiklar i Dagens Nyheter och Svenska Dagbladet under åren 1969–89. En mindre studie gäller hur vissa frågor behandlats i ett av TVs aktualitetsprogram, Magasinet.

De personer som deltar i den offentliga politiska debatt som studeras är så gott som samtliga elitaktörer av ett eller annat slag (se avsnitt 3). Det finns inga garantier för att dessas åsikter speglar åsikterna hos majoriteten i Sverige. Olika opinionsstudier från USA, Storbritannien och Sverige tyder tvärtom på att den högersvängning i politiken eller den offentliga debatten som ägt rum i dessa tre länder *inte*, vid tidpunkten för studierna i fråga, hade motsvarats av samma högersvängning hos huvuddelen av befolkningen. I vissa frågor som t ex nedskärningar i den offentliga sektorn märktes nästan ingen högerförskjutning alls i folkflertalets inställning, men en kraftig sådan hos eliternas.¹

Resultatet av massmedieanalyserna pekar tydligt på ett genombrott för nyliberala idéer på den offentliga politiska debattens område i början av 80-talet och mindre tydligt på en försvagning av dessa idéers genomslag, eller på en ideologisk polarisering, under 80-talets sista år.

Det viktigaste ideologiska inslaget i den svenska höger vågen har varit nyliberalism. En annan internationellt sett betydande högerströmning är nykonservatismen. Ideologierna har i undersökningen operationaliserats som uppsättningar av idéer. De viktigaste av dessa presenteras nedan.

2. Nyliberalism och nykonservatism

Nyliberalismens essens är den ohämmade marknads ekonomin, en kritik av välfärdsstaten och över huvud taget av statligt inflytande på olika områden i samhället. Sitt starka fäste har den i USA där dess affischnamn som Milton Friedman, Robert Nozick, James Buchanan, Ayn Rand m fl hör hemma. Dessa författare står för en rad olika idéer om samhället och individen som är besläktade med laissez-faire-liberalism och har ett starkt inslag av individualism. Idéerna har kommit i ropet i västvärlden under 70- och 80-talen och tycks nu skölja in även i Östeuropa. Nyliberalismen har rötter i nationalekonomiskt tänkande.

Nyliberalismen är liberal men däremot inte helt igenom "ny". Många av dess centrala idéer återfinns hos tidigare liberaler, speciellt laissez-faire-liberaler. Vissa idéer är nyare än de klassiskt liberala, men ofta består nyheten enbart i ny uppmärksamhet och nytt inflytande för gamla verk och idéer.

Olika översiktsverk delar upp denna högerströmning på olika sätt och skiljer t ex på den ekonomiska Chicago- respektive Österrikeskolan, Public Choice, libertarianism och objektivism. Teorin om det mänskliga kapitalet samt rörelsen för äganderätt nämns också.

Nedan redogörs för några centrala idéer i nyliberalismen betraktad som en sammanhängande ideologi. Idéerna har hämtats från ett begränsat urval böcker om samhällsteori och politisk teori. Rent ekonomiska idéer finns inte med i urvalet, inte heller sådant som främst är

en kritik av socialismens idéer eller praktik. Idéerna handlar om generella samhällsfrågor och kan vara såväl empiriska som normativa.

Harmonitanken är en viktig liberal idé som också återfinns på annat håll och innebär att det kapitalistiska samhället i grunden karaktäriseras av harmoni. Det finns inga fundamentala intressekonflikter, som socialister hävdar. Tillåts bara marknaden att fungera utan styrning och ingrepp gör dess inbyggda harmoni att allt samhällsligt liv ordnar sig till det bästa: "All men's impulses, when motivated by legitimate self-interest, fall into a harmonious social pattern." (Bastiat 1964)

Statsidealet varierar mellan olika nyliberala skolor och författare från dem som i likhet med Friedrich Hayek (som möjligen faller utanför den nyliberala ramen), vill se en stat med relativt omfattande plikter och befogenheter, till dem som inte vill se någon stat över huvudet utan förordar en helt otyglad marknad, som David Friedman. (Hayek 1983 och Friedman 1973) Mellanvarianter utgörs tex av Milton Friedmans moderna variant av nattvaktarstaten och Robert Nozicks minimala stat. (Friedman 1980 och Nozick 1986) Gemensamt för de olika nyliberala statsidéerna är att de utgör en kritik av den moderna välfärdsstaten, vilken uppfattas som för omfattande och reglerande.

Marknaden betraktas i dubbel bemärkelse av nyliberalerna som en modell. Dels uppfattas den som ett föredöme, något eftersträväsvärt, som i allmänhet ses som fjättrat av den omfattande staten, dels har den fått tjänstgöra som vetenskaplig modell, dvs en fiktiv konstruktion som olika verkliga förhållanden liknas vid, främst för att som Buchanan och Tullock samt andra företrädare för Public Choice-skolan analysera det politiska beslutsfattandet. (Buchanan & Tullock 1974) Det finns också andra försök att använda marknadsmodellen på vitt skilda system som språk, kultur och vetenskapens framväxt.

Av stor vikt för nyliberalismen är *individualismen*, som kan tolkas på olika sätt. Buchanan/Tullock talar tex om det individualistiska postulatet i betydelsen att den individuella människan utgör den centrala filosofiska enheten. (Buchanan & Tullock 1974:265)

Economic Man tillhör ett släkte som befolkar hela den nyliberala litteraturen och på sina skuldror bär många av de centrala resonemangen i genren. Idén är tex helt grundläggande för Public Choice. Den ekonomiska människan strävar alltid efter att maximera sin egen nytta och är rationell i bemärkelsen att hon kan ställa olika handlingsalternativ mot varandra och urskilja det alternativ som bäst gynnar hennes intressen. Den rationella individens intressen är alltid manifesterade och subjektivt upplevda.

Flera av de nyliberala författarna utgår från olika na-

turrättsteorier eller en teori om okränkbara rättigheter som tillkommer varje individ. Mest central är äganderätten. (Se tex David Friedman 1973.) Det är också denna rättighet som är mest specifik för nyliberalerna, som inte är de enda som drar sina moraliska slutsatser från idén om okränkbara rättigheter.

Det nyliberala frihetsbegreppet skiljer sig från ett frihetsbegrepp som exv används i socialistiska ideologier och även av socialliberaler, genom att vara negativt. Med detta förstås att frihet inte ska ses som faktiska möjligheter att förverkliga livsprojekt, utan innebär frånvaron av tvång. (Se tex Hayek 1983:29-30.)

Nyliberalerna ser sig ofta utmanade att diskutera vad en "rättvis" fördelning är, då ju en ökad jämnhet i fördelningen av resurser är ett av de viktigaste målen för socialister och socialdemokrater. Nozick avvisar en rättvisepincip som baserar sig på mönstret för en viss aktuell fördelning, tex att alla ska ha lika mycket eller att fördelningen ska gynna de förtjänstfulla. (Nozick 1986:175-186) Nozick argumenterar istället för en rättvisepincip som bygger på hur fördelningen har uppstått. Fördelningen är rättvis om den uppkommit i enlighet med vissa idéer om hur förvärv av egendom bör gå till.

Nykonserverismen kan ses som en sammansmältning av de nyliberala idéerna om en minskning av det statliga inflytandet på många samhällsområden med konservativa idéer. Bland dessa märks hyllandet av klassiska konservativa värden som nationen, familjen och religionen.

3. Nyliberalism i dagstidningsdebatt²

Undersökningen prövar om högeridéer, i betydelsen de ovan refererade nyliberala idéerna och några konservativa idéer (som handlar om familjen, nationen och traditionella kvinnoroller, se kodschemat efter artikeln) blivit relativt sett vanligare på två stora tidningars debattsidor. Frekvensen av högeridéer i förhållande till andra, konkurrerande idéer om samma fenomen har mätts i en kvantitativ innehållsanalys av ett urval av debattartiklar i Dagens Nyheter mellan 1969 och 1989 och i Svenska Dagbladet under tre perioder, 1975-77, 1981-83 och 1987-89.

3.1 Metod och analysinstrument

Valet av en kvantitativ innehållsanalys för tidningarna var naturligt då studiens syfte var att få en övergripande bild av idéutvecklingen över en längre period. Det var då nödvändigt att finna en metod som tillät genomgång av ett stort antal enheter. De enheter som valdes var debattartiklar. Som instrument för att göra denna jämförelse över tiden konstruerades ett kodschema med utgångspunkt från högeridéer i den ideologiska litteratu-

ren. På grundval av provkodningar korrigerades kodschemat så att dess formuleringar kom att ligga närmare den svenska debatten. Strävan var att undersöka förekomsten av de idéer som ovan karakteriserats som nyliberala eller nykonservativa. En måttlig anpassning var dock nödvändig för att få med en del högeridéer stöpta i svensk form men relaterade till det nyliberala budskapet.

Kodschemat konstruerades som en lista av viktiga nyliberala idéer, samt några konservativa. Att enbart mäta frekvensen av högeridéer hade kunnat leda till tolkningsproblem. En ökad frekvens skulle kunnat tyda på en politisering i höger-vänstertermer av debatten, snarare än ökad dominans för högeridéerna, om nämligen sådana idéer som motsäger de nyliberala också skulle visa sig ha ökat. Därför har till varje nyliberal idé konstruerats en mot- eller alternatividé. Det är en annan idé om det fenomen som den nyliberala idén handlar om. Ofta skulle dessa idéer betecknas som socialistiska eller socialliberala. I kodschemat betecknas de nyliberala/konservativa idéerna med "a" och deras "antiidéer" med "b".

3.2 Dagstidningsdebatt som kulturindikator

Dagens Nyheter är Sveriges största morgontidning, debattledande och huvudstadspress. Den är ett viktigt debattforum där den som söker nå ut med sitt budskap gärna vill komma till torgs. Huvuddelen av materialet utgörs därför av debattartiklar i DN. Under hela den undersökta perioden förekommer debattartiklar så gott som varje dag, först på ledarsidan, småningom på en egen sida.

DNs debattsida bör fungera som en god kulturindikator. Det vore dock orimligt att ha några generaliseringsanspråk till massmedier över huvud taget utifrån endast en tidning. Svenska Dagbladet valdes i egenskap av en av Sveriges största morgontidningar, Stockholms andra morgontidning. Nio år har undersökts för SvD till skillnad från de 21 år som studien av DN täcker.

Istället för debattartiklar kunde någon annan del av tidningen ha valts, t ex ledarna. Debattartiklarna bör dock vara bättre kulturindikatorer. Även om urvalet av

artiklar till debattsidan i viss mån indikerar inställningen hos debattredaktören för tidningen, är debattartiklarna författade av ett stort antal olika personer, de flesta med inflyttsrika positioner i samhället. Innehållet i tidningarnas ledare är däremot knutet till ett litet antal personer. Vilka intressen man än bedömer att denna lilla grupp företräder, förefaller det mycket troligare att en ledarsida skulle avvika från en ideologisk trend, än att det sammantagna innehållet i debattartiklar under en lång period skulle göra det.

Urvalet av debattartiklar för analys har gått till så att fyra veckor (i princip första veckan i februari, april, oktober och december) har tagits ut. Detta gör 28 artiklar per år, för DN sammanlagt 588, för SvD 252 och totalt 840 artiklar. Resultatet redovisas i treårsperioder. Varje period omfattar alltså 84 artiklar.

Vad gäller studiens reliabilitet har kontroller gjorts av såväl inter- som intrasubjektivitet. Intrasubjektiviteten, alltså överensstämmelsen mellan samma persons bedömning av materialet vid olika tidpunkter, visade sig god. Intersubjektivitetsbedömningen, dvs möjligheten för en annan person att med samma instruktioner och kodschemakomma till samma resultat, tydde inte på slumpmässiga avvikelser i grundkodningen. Däremot visade den på problem med att nå överensstämmelse mellan olika kodare för vissa av variablerna. Med förtydligande av instruktionerna och kanske eliminering av några variabler borde dock undersökningen kunna upprepas av annan person med tillfredsställande överensstämmelse.

3.3 Våg på tillbakarullning?

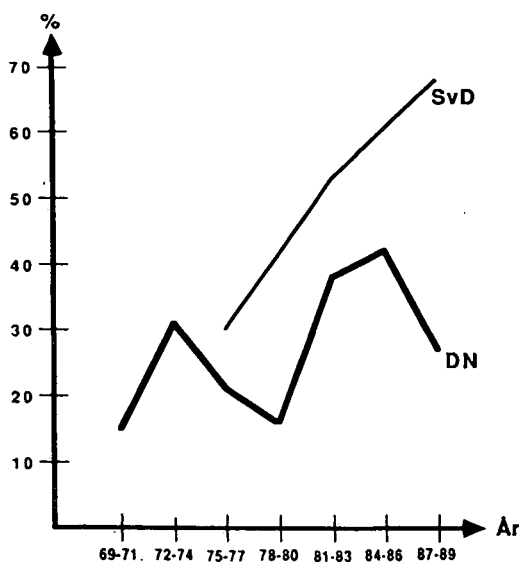
Studien av förekomsten av högeridéer respektive idéer alternativa till dessa på de båda debattsidorna gav följande resultat:

Ovan framgår att flertalet artiklar inte uttryckte idéer som kunde klassificeras enligt kodschemat. Sammanlagt fick 37% av DN:s artiklar någon markering och 30% av SvD:s.

Det intressantaste måttet på "högergången" har jag sett som förhållandet mellan högeridéerna och deras antiidéer. Nedanstående kurva visar detta förhållande:

Tabell 1. Markeringar för höger- och antihögeridéer i DN och SvD, absolut frekvens. Siffran för DN till höger, för SvD till vänster. SvD har endast analyserats för tre perioder. (84 artiklar per tidning och treårsperiod har undersökts.)

	DN 69-71	DN 72-74	SvD/DN 75-77	DN 78-80	SvD/DN 81-83	DN 84-86	SvD/DN 87-89
Höger	6	9	8 7	7	19 23	15	40 13
Anti- höger	34	20	19 26	38	17 37	21	19 35



Figur 1. Högervågen i DN och SvD.

Kurvorna visar andelen markeringar för högeridéer i DN respektive SvD. (Dessa kurvor är känsliga för enskilda "extrema" artiklar, dvs enstaka artiklar med många markeringar. Kurvorna för andelen artiklar med någon markering för högeridéer är dock snarlika dessa, vilket visar att det inte finns många "extrema" artiklar i materialet.)

Det man kan utläsa av DN-kurvan är alltså att debatten gled åt höger mellan perioderna 69-71 och 72-74 varefter högerargumenteringen avtog i förhållande till de alternativa idéerna. Från slutet av 70-talet eller början av 80-talet gick debatten återigen åt höger, denna gång ännu kraftigare. Mot slutet av 80-talet förefaller dock högervinden åter ha mattats.

De båda kurvorna kan bara delvis jämföras, eftersom endast tre treårsperioder analyserats för SvD. Trenden i SvD förefaller dock okomplicerad: uppåt.

Några olika avsnitt av kurvorna kräver kommentar. För det första nedgången mellan 72-74 och 78-80 i DN-kurvan, för det andra den kraftiga stigningen i kurvan i DN efter nedgången och i SvD från perioden 75-77 samt för det tredje nedgången mellan perioderna 84-86 och 87-89 i DN-kurvan.

3.3.1 Nedgången under senare hälften av 70-talet

En tänkbar förklaring till att andelen uttryckta högeridéer i materialet är lika liten i slutet av 70-talet som tio år tidigare, är att resultatet verkligen speglar en minskad representation av högeridéer under denna period, antingen av någon anledning just på DN:s debattsida,

eller också i större delar av kulturklimatet. En liten vänsterkrusning kanske?

En studie av tab 1 visar att det framför allt är antalet alternatividéer till högeridéerna som är högre under nedgången än tidigare. Sedan sker en kraftig uppgång att antalet uttryckta högeridéer som väger upp det faktum att det knappt sker någon nedgång i antalet alternatividéer jämfört med perioden innan. Någon uppgång i frekvensen högeridéer sker inte före 80-talet.

Man kan också specialstudera alternatividéerna genom att skilja ut de idéer som är mer utpräglat vänsteridéer från dem som är av annat slag, tex socialliberala idéer, (se vidare nedan). Man finner då att de alternatividéer som givit upphov till nedgången i kurvan inte är utpräglat vänster utan av nästan alla de sorter som finns i kodschemat. Det är alltså inte fråga om någon liten vänsterkrusning.

En annan tänkbar förklaring är att någon viss fråga som mestadels debatterats i termer av antihögeridéer råkat bli överrepresenterad i materialet under perioden. En genomgång av materialet tyder inte på att så är fallet. De artiklar det gäller behandlar vitt skilda ämnen, från älvutbyggnad, THX och bilavgifter i innerstan till kärnkraft, hemsjukvård och spädbarn på daghem.

En trolig förklaring är slumpen, eftersom nedgången inte har att göra med varken frekvensen av höger- eller rena vänsteridéer eller förekomsten av något speciellt debattämne.

3.3.2 Den kraftiga stigningen i början av 80-talet

Alla olika sätt att analysera resultatet på, plus naturligtvis en rad andra fakta, talar för att denna uppgång speglar en verklig ideologisk förändring i medierna. Undersökningsresultatet verkar säkert därför att det är detsamma för DN och SvD och därför att uppgången i båda tidningarna är kraftig. För att uppgången är genuin talar vidare att man kan dela upp materialet i mindre delar och få samma resultat för varje enskild del.

Resultatet är jämförbart med en undersökning av den ekonomiska nyliberalismens genombrott i etermedierna. I denna undersökning studeras radioprogrammet *Ekonomiska klubben* och TV-programmen *Pejling* och *Magasinet* vid tre tidpunkter, 1968, i början av 80-talet och 1986 (Lönnroth 1988). Under perioden syns en rad förskjutningar från ett keynesianskt till ett nyliberalt synsätt i ekonomiska frågor. I Sverige, skriver Lönnroth, dominerade det keynesianska tankemönstret helt fram till och med mitten av 70-talet. Den ekonomiska nyliberalismens genombrott speglades inte bara i de ovan nämnda radio- och TV-programmen, utan även i TV-nyheterna. I artikeln redovisas en nyhetsundersökning som rör början och mitten av 80-talet (se nedan).

3.3.3 Sista periodens nedgång

Denna nedgång i andelen uttryckta högeridéer för DN förefaller väl förenlig med intrycket av mediedebatten under senare delen av 80-talet. Vissa undersökningar som inte gäller medieinnehåll visar också på en liten vänsterförskjutning (Holmberg 1989).³ I SvD pekar kurvan alltså istället spikrakt uppåt. Vill man spekulera i att en förändring i debattklimatet ägt rum under 80-talets sista år, verkar det dock inte orimligt att en sådan skulle slå igenom senare i SvD än i DN.

Ovan refererade studie av den ideologiska färgningen av inslag i TV-nyheterna pekar inte på någon nedgång. Den senare tidpunkten för undersökningen inträffar dock tidigare än den sista perioden i tidningsstudien. Den procentuella fördelningen av antalet TV-nyhetsinslag med ekonomisk-politisk inriktning under början respektive mitten av 80-talet såg ut som i tabell 1.2.

Som synes var skillnaden mellan 80-talets början och slut inte stor i denna kvantitativa undersökning av nyliberalismen i TV-nyheterna. Den lilla skillnad som finns mellan de båda perioderna pekar i olika riktning för de två nyhetsprogrammen. Denna undersökning kan varken sägas stödja eller tala emot resultaten från tidningsstudien.

3.3.4 Höger mot vänster

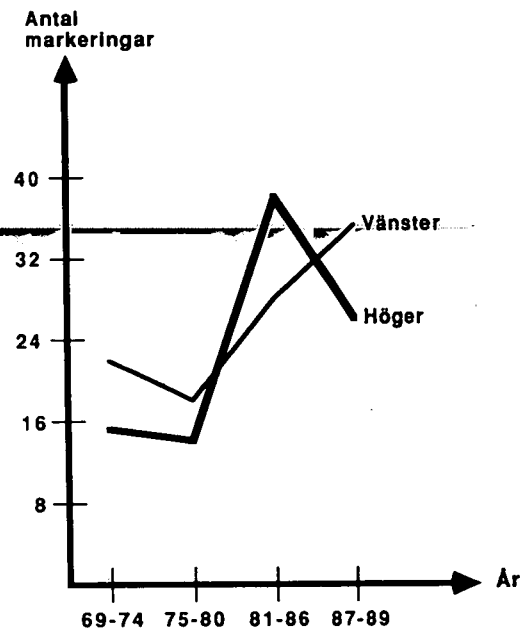
Ytterligare förståelse av den ideologiska svängningen i massmediedebatten får man om man studerar kurvor för höger- och vänsteridéer för sig. Genom att addera markeringarna för högeridéer för sig som i tabell 1, får man fram en "högerkurva". Det går inte att på samma sätt använda alternatividéerna som en vänsterkurva (de representerar olika slags ideologiska utmaningar mot högeridéerna, se ovan). Men bland dessa alternatividéer finns det sådana som länge har varit betydelsefulla inom vänstern, idéer som inte bara är defensiva argument från den offentliga sektorns försvarare mot 80-talets nyliberalism. Jag har valt ut fem sådana vänstervariabler (se kodschemat), nämligen

9b som uttrycker kravet på folkstyre, majoritetsstyre
12b som står för kollektivistiska, icke-individualistiska lösningar

14b som står för identifikation med förtryckta och svaga grupper

18b som kräver andra ägandeformer än privatägande
19b som uttrycker kravet på jämlikhet och distributiv rättvisa samt social och ekonomisk utjämning.

I nedanstående kurva för DN har materialet delats in i fyra perioder (istället för sju som ovan), för att talen inte ska bli alltför små. Den lodräta axeln visar den absoluta frekvensen markeringar för höger- respektive vänsteridéer. I kurvan har den absoluta frekvensen höger- respektive vänstermarkeringar fördubblats för den sista perioden, eftersom denna är hälften så lång som de övriga perioderna.



Figur 2. Vänster- och högerkurvor DN. Sexårsintervaller.

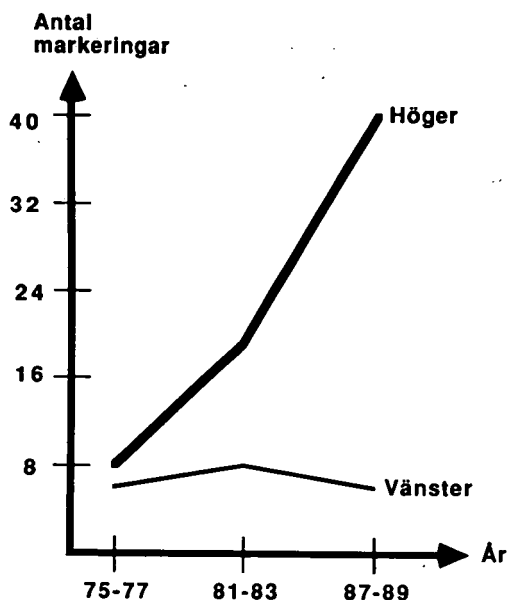
Det är inte meningsfullt att jämföra kurvornas höjd, däremot deras lutning. Det man kan se är alltså en nedgång i både höger- och vänsterkurvorna mellan perioderna 69-74 och 75-80, vad man skulle kunna kalla en

Tabell 2. Ideologisk färgning av TV-nyhetsinslag med ekonomisk-politisk inriktning.⁴

Ideologi	Aktuellt		Rapport		Totalt	
	80/81	86/87	80/81	86/87	80/81	86/87
Nylib	25	34	31	27	28	31
Keynesiansk	19	19	21	21	20	20
Marxistisk	2	1	1	1	2	1
Neutral	54	46	47	51	50	48
Summa	100	100	100	100	100	100

avideologisering i höger-vänstertermer. Efter denna period stiger både kurvorna uppåt, men högerkurvan visar en brantare stigning.

Som synes fortsätter vänsterkurvan att stiga under 80-talet, medan högeroffensiven tycks avta ganska drastiskt. Det är dock svårt att dra några slutsatser av detta resultat, speciellt som nedgången bara bygger på mätningarna från en treårsperiod. I SvD syns ett annat mönster:



Figur 3. Höger- och vänsterkurvan i Svenska Dagbladet.

SvDs debattsida Brännpunkt visar inte upp någon polarisering i debatten vid 80-talets slut. Det är istället fråga om en allt mer dominerande högerargumentation. (Kurvan får man dock ta med viss försiktighet eftersom den bygger på små absoluta tal: de lägsta punkterna representerar endast sex observationer och den högsta punkten 38.)

3.4 Vilka deltog i debatten?

Två skilda förklaringar till de ideologiska förändringarna i dagstidningsdebatten ligger nära till hands. Högerförskjutningen skulle enligt den ena kunna bero på att nya kategorier människor börjat skriva på debattsidorna. Den andra förklaringen säger att det varit ungefär samma kategorier författare under åren och att alla eller flera av dessa bytt åsikt. Artikelförfattarna har därför klassificerats så långt möjligt utifrån presentationen av dem i debattartiklarnas ingresser, bildtexter o.d. Jag har antagit att tre olika egenskaper skulle kunna

vara relevanta för vilka ideologiska budskap dessa personer producerar:

För det första om de företräder det privata näringslivet eller till detta knutna organisationer eller om de företräder den offentliga sektorn, eller bedriver sin verksamhet inom denna. Detta är speciellt intressant med tanke på den propagandaoffensiv SAF, Industrieförbundet och till dem kopplade organisationer genomfört under 80-talet. Har företrädare för dessa organisationer fått ökat utrymme på debattsidorna?

För det andra författarnas samhällsposition. Tillhör de en samhällselit, ett mellanskikt eller en underordnad grupp? Är de män eller kvinnor?

För det tredje är författarnas koppling till politiska partier intressant i detta sammanhang.

3.4.1 Privata näringslivet kontra offentliga sektorn

I tabell 3 visas hur många artiklar som kunnat klassificeras som författade av (eller för – säkert har många artiklar inte författats personligen av de maktpersoner som står med sitt namn under) en företrädare för det privata näringslivet. Hit har endast räknats företrädare för stora företag eller arbetsgivarorganisationer. Den stora grupp författare som utgör journalister med mer eller mindre lös knytning till privata medier, t.ex DN och SvD, har inte räknats. Eftersom de här räknade artikelförfattarna har höga positioner i samhället är det inte troligt att det skulle gömma sig så många fler av dem bland de författare som inte kunnat klassificeras p.g.a. bristfällig information i samband med artikeln (hög titlar tenderar att bli hågkomna).

Tabell 3. Antal artiklar som författats av en företrädare för det privata näringslivet, absoluta tal. (84 artiklar per tidning och treårsperiod har undersökts.)

	69-71	72-74	75-77	78-80	81-83	84-86	87-89
DN	2	4	4	5	3	3	7
SvD	-	-	6	-	6	-	16

Som man kunde förvänta sig är det privata näringslivet alltså något mer företrätt i SvD. Variationen över tiden är inte stor, men förmodligen speglar det faktum att det högsta antalet företrädare för näringslivet återfinns under den sista treårsperioden för båda tidningarna, en intensifierad verksamhet, alternativt ett utfall av det tidiga 80-talets intensiva verksamhet, hos SAF och dess organisationer. Gyllenhammar med kolleger har blivit både flitigare och mer accepterade debattdeltagare. Nästan var femte artikel i urvalet ur SvD under den sista perioden har författats av någon företrädare för denna exklusiva grupp.

Det stora flertalet författare är annars offentliga-

ställda (tabell 4). Även här har gruppen journalister och andra skriftställare räknats bort, även riksradijournalister. Siffrorna kan vara i underkant då det är tänkbart att en del av de författare om vilken informationen är bristfällig också verkar inom någon del av den offentliga sektorn.

Tabell 4. Antal artiklar som författats av någon offentliganställd, absoluta tal. (84 artiklar per tidning och treårsperiod har undersökts.)

	69-71	72-74	75-77	78-80	81-83	84-86	87-89
DN	42	42	41	45	50	53	50
SvD	-	-	41	-	61	=	50

Att andelen offentliganställda artikelförfattare är så pass stor är inte underligt. Här ryms en mängd olika grupper inklusive beslutsfattare av olika slag. Den helt dominerande undergruppen utgörs av personer inom sjukvård och utbildningsväsende, som överläkare, universitetslärare och professorer. Den näst största gruppen utgörs av personer inom offentlig administration eller med olika typer av statliga eller kommunala uppdrag, som de utsetts till på annat sätt än genom folkval. De folkvalda i riksdag, kommun och landsting utgör ingen speciellt stor grupp. Man kan inte säga att författarna i offentliggruppen "företräd" den offentliga sektorn på samma sätt som näringslivspersonerna företräd det privata näringslivet. Många av de offentliganställda författarna kritiserar olika delar av den offentliga sektorn. Näringslivspersonerna kritiserar inte det privata näringslivet.

De författare som varken klassificerats som företrädare för det privata näringslivet eller som verksamma inom den offentliga sektorn, skriver antingen i egenkap av skriftställare, t ex journalist eller författare eller som företrädare för någon organisation, facklig, politisk eller annan. Ett tredje alternativ är att författarna presenterats med enbart namn och inte kunnat klassificeras. Andelen författare som inte kunnat klassificeras i någon av de nämnda grupperna är över hela perioden 15 % för DN och 8 % för SvD.

3.4.2 Samhällsposition och kön

Det är inget genomsnitt av befolkningen som skriver på debattsidorna:

Tabell 5. Debattartikelförfattare uppdelade på samhällsposition i procent. Bastal: DN 588 artiklar, SvD 252 artiklar.

	Arbetare	Mellanskikt	Elit	Oklassificerbara
DN	0	42	42	16
SvD	0	29	55	16

Uppdelningen i "elit", "mellanskikt" och "arbetare" är hämtad från forskningsprojektet *Televisionens idévärld*. (Andrén et al 1986) Indelningen bygger på angiven yrkestillhörighet. Eliten, vilken i *Televisionens idévärld* går under beteckningen "personer med makt och inflytande" (Andrén et al 1986:71) är mycket utpräglat en sådan. Här återfinns t ex statsråd, ledamöter i riksdag, kommuner och landsting, generaldirektörer, ledare för stora företag och för rikstäckande organisationer som SAF och LO samt professorer. De som klassificerats som "mellanskikt" i tabell 5 är så gott som aldrig grundskolelärare, sjuksköterskor eller syokonsulenter. De är istället universitetslektorer, bankdisponenter, avdelningschefer eller andra byråkrater under de allra mest inflytelserika nivåerna, alltså genomgående ett högre mellanskikt snarare än ett lägre. En stor grupp som räknats till mellanskiktet i tabell 5 är gruppen skriftställare, varav endast ett fåtal, som chefredaktörer eller riksradiochefer, räknats till eliten. Som "arbetare" i *Televisionens idévärld* räknas personer yrkesverksamma i kroppsarbete/industriarbete och de mest underordnade kontors- och servicearbetena. (Andrén et al 1986:70) I hela materialet finns en artikelförfattare som hamnar i denna kategori - en betongarbetare.

En icke oväntad skillnad mellan de båda tidningarna som inte framgår av tabellen, är att fler militärer av hög rang skriver i SvD än i DN.

Det finns även här en grupp författare, cirka 16 % för vardera tidningen, som inte kunnat klassificeras p g a bristande information i ingressen. Det förefaller troligare att dessa personer inte tillhör det absoluta elitskiktet, än att man glömt presentera dem som generaldirektörer eller överstar. Det kan alltså hända att andelen mellanskikt och arbetare i verkligheten är något större än vad som framgår här.

Vad gäller DN varierar andelen författare från elitskiktet under de olika perioderna mellan knappt 39 % och knappt 56 % av de författare som kunnat klassificeras enligt samhällsskikt. Dessa variationer tycks vara slumpmässiga i det att ingen trend över tiden kan utläsas. För SvD, som har en högre andel författare från elitskiktet totalt sett, syns däremot en trend: Brännpunkt i Svenska Dagbladet har i allt högre grad blivit ett reservat för samhällets elitskikt:

Tabell 6. Debattartikelförfattare från olika samhällsskikt som procentandel av de kodbara författarna i SvD.

	75-77	81-83	87-89
Arbetare	0	0	0
Mellanskikt	48	32	24
Elit	52	68	76

En undersökning i maktutredningen av debattartikel-författare i DN och SvD under ett år, nov -88 – okt -89, visar också en kraftig överrepresentation av samhällets elit- och mellanskikt (Petersson et al 1990, tabell 9.8, s 180) Uppdelningen är dock inte gjord på ett med ovanstående resultat jämförbart sätt.

Diverse olika mediastudier visar att kvinnor är klart underrepresenterade i medierna. I programmen i svensk television räknades de i början av 80-talet till mellan 24 och 27 % av alla personer. På bild på DNs förstasida har andelen kvinnor ökat från 28 till 39 % vid en jämförelse mellan 1983 och 1988/89 (Andrén 1989:18). Att kvinnorna lyckats komma ivägen för DN-journalisternas kameror på ett effektivare sätt under 80-talets sista år, motsvaras möjligen av en svagt uppåt-gående trend för deltagande på DNs debattsida. Några sådana nyordningar förekommer dock inte i SvD, där de kvinnliga författarna som högst uppgick till 7%:

Tabell 7. *Artikelförfattarna i DN och SvD efter kön. Andelen kvinnliga författare i %.*

	69-71	72-74	75-77	78-80	81-83	84-86	87-89
DN	13	11	15	10	20	17	25
SvD	-	-	7	-	4	-	7

Maktutredningens undersökning visar en mindre andel kvinnliga författare för DN under året nov -88 – okt -89, nämligen 19 %, än i mitt urval under perioden 87-89 och en högre andel kvinnliga författare i SvD under samma period, nämligen 14 % (Petersson et al, tabell 9.8, s 180).

3.4.3 Deklarerad partitillhörighet

När det gäller uppgiven partianknytning hos författarna, dominerar som väntat folkpartiet för DN och moderaterna för SvD:

Tabell 8. *Andelen artiklar med angiven partitillhörighet hos debattartikelförfattarna, procent. Bastal: 588 artiklar för DN och 252 för SvD.*

	fp	s	m	c	vpk	mp	kds
DN	5	3	2	2	1	0	0
SvD	5	4	8	2	0	1	0

Under maktutredningens undersökningsår 88-89 skilde sig detta mönster för DN något från ovanstående resultat: socialdemokraterna hade här flest artiklar, följt av folkpartiet. Miljöpartiet hamnade på platsen efter moderaterna i antal artiklar. För SvD var ordningen mellan partierna exakt densamma som i denna undersökning (Petersson et al tabell 9.8, s 181 och s 184). Under

maktutredningens undersökningsår var andelen artiklar med angiven partitillhörighet cirka en fjärdedel av alla artiklar i bägge tidningarna. För urvalet under hela tidsperioden i mitt material är dessa siffror knappt 14 % för DN och drygt 20 % för SvD.

Många av de övriga skribenterna har antagligen fasta knytningar till riksdagspartierna utan att detta anges i presentationerna. Man kan tänka sig att speciellt samhörighet med socialdemokratin förekommer hos de många offentliga makthavare som fungerar i olika statliga verk m m.

Här finns inga intressanta skillnader över tiden som kan förklara de ideologiska förändringarna. I DN har andelen skribenter med deklarerad partifärg ökat något. Ökningen är dock utslagen över alla partierna.

Sammanfattningsvis kan sägas att debattsidorna i dessa båda tidningar är en verklig eliternas tummelplats, som för Svenska Dagbladets del blivit alltmer av detta under åren. En typisk debattartikelförfattare är en manlig professor. Kvinnliga författare utgör en liten minoritet men har något förbättrat sina positioner i Dagens Nyheter. Man har större statistisk chans att få läsa en debattartikel av en kvinnlig elitperson än av en manlig arbetare. Skribenter med angiven partifärg är inte så vanliga. Bland dem dominerar det borgerliga riksdagsblocket. Den stora majoriteten författare är verksamma inom den offentliga sektorn (vilket inte behöver betyda att de försvarar den), men det verkar som om det privata näringslivet har tagit sig in på debattsidorna i högre grad under slutet av 80-talet.

Det finns inget som tyder på att den ideologiska högerförskjutningen kan förklaras med att det är olika grupper författare som skrivit under olika perioder vad gäller Dagens Nyheter. Den kraftiga högersvängningen i Svenska Dagbladet kan möjligen delvis förklaras av att Brännpunkt släppt in fler företrädare för det privata näringslivet. Allt fler av författarna på Brännpunkt kommer också från samhällets elitskikt, men det är svårt att säga vad detta betyder för åsiktsförändringen.

4. Ideologisk förändring i Magasinet?

För att söka utröna om svängningen åt vänster på DNs debattsida under 80-talets sista år kan tänkas spegla en verklig förändring i kulturklimatet gjordes ytterligare en mediastudie, en undersökning av ett antal inslag och hela program i TV2s Magasinet under perioderna 1981-83 och 87-89.

Magasinet representerar en speciell typ av program som sysslar med aktuella, oftast politiska, händelser som belyses med reportage, debatter och intervjuer. De fyller inte samma funktion som dagstidningarnas debattsidor eftersom de, liksom övriga program i Sveriges Radio, är underställda radiolagen som bla stipulerar

opartiskhet och saklighet och eftersom de i mycket högre grad än debattsidorna är journalistiska produkter.

Program av den här typen bör ändå kunna fungera väl som kulturindikatorer: på grund av sin nyhetskaraktär behandlar de det aktuella och nya, på grund av sin debattkaraktär saknas inte uttalanden i tiden av kända debattörer. Naturligtvis kan programmakarna helt styra uppläggnings- och vinklingen av programmen – de är mer än grindvakter. Programmets själva karaktär torde ändå göra dem trendkänsliga.

I analysen har jag dels jämfört nästan alla inslag som handlade om den offentliga sektorn under de båda perioderna, dels studerat hur man ställt sig till ett ämne som dock bara förekom under det tidiga 80-talet: eliten i det privata näringslivet, hur denna grupp människor rekryteras, utbildas, verkar m.m.

Urvalet av inslag och program baserar sig på den typ av innehållsbeskrivning som görs av programredaktionernas "dagen-efter"-listor.

4.1 Ideologianalys och formanalys

Först gjordes en analys av programmets innehåll, där jag sökte avgöra om programmen gav uttryck för nyliberala/nykonservativa idéer eller ej. Till varje inslag eller program ställdes tre frågor:

- 1) Vad, om något, problematiseras, ifrågasätts eller beskrivs som ett centralt problem i programmet med dess olika delar, som studiointervjuer och reportage?
- 2) Föreslås lösningar till problemen, i så fall vilka?
- 3) Görs det någon polarisering mellan olika parter som företräder olika problemlösningsförslag eller mellan förslagen? I vilken mån får i så fall dessa olika parter komma till tals och hur porträtteras de, eller vilken uppbackning får olika förslag?

För att besvara frågorna analyserades både bild- och ljudaspekter.⁵ En sammanvägning av svaren på dessa frågor ansåg jag ge en god uppfattning om vilken ideologi som framträdde i programmen.

Utöver denna analys har en formaspekt hos programmen undersökts: om programmets form är "lös" eller "tät". Att formen är "tät" innebär att programmet är upplagt så att det pekar ut en speciell tolkning, ett visst ställningstagande, och således hårt styr tittarna. Ett program med "lös" form kan innehålla tvetydigheter och motsägelser och peka i olika riktningar: publiken blir inte pådyvlad ett ställningstagande, utan erbjuds olika alternativ. Ett program med lös form ger intryck av högre neutralitet och opartiskhet. (Elliott et al 1983:161)

4.2 Magasinet och den offentliga sektorn

Ett helt centralt debattämne för högerframstötaren varit den offentliga sektorn. Typiska nyliberala åsikter

rörande den offentliga sektorn är:

– Att den offentliga sektorn är för stor och bör skäras ner, alternativt att delar av eller hela verksamheten bör privatiseras.

– Att den offentliga sektorn fungerar dåligt just därför att den är offentlig och inte verkar på samma sätt eller på samma villkor som den privata sektorn. För att den offentliga sektorn ska förbättras bör mer av managementfilosofi få tränga in i verksamheten, tex med större inslag av konkurrens mellan olika delar av den offentliga sektorn eller med den privata sektorn samt större lönespridning och ökade karriärmöjligheter för personalen.

Nykonservativa idéer förknippade med detta ämne skulle vara ett förhållande av den "traditionella" metoden att lösa omhändertagandet av barn, gamla och sjuka, nämligen att detta sker inom familjens ram, företrädesvis av de traditionella vårdarna, dvs kvinnorna. Även denna lösning skulle alltså betyda en nedmontering av den offentliga sektorn, men inte en överföring av dess verksamhet till privata vinstintressen, utan till en oavlönad icke-offentlig sfär.

En kritisk hållning till den offentliga sektorn med andra förtecken än nyliberala eller nykonservativa, skulle tex kunna fokuseras på resursbrist eller att det inte är mänskliga behov som får styra verksamheten.

Inslagen om den offentliga sektorn under den tidiga perioden har jämförts med inslagen under den sena perioden. Praktiskt taget alla inslag under de två perioderna som behandlar sjukvård, äldreomsorg och barnomsorg har tagits med. Något enstaka inslag har uteslutits därför att det bara var några få minuter långt. Några längre inslag som rörde andra delar av den offentliga sektorn: polisen, rättsväsendet, postens verksamhet och grundskolan har inte tagits med. Sammanlagt analyserades elva längre inslag, varav fyra sändes under den tidiga perioden och sju under den senare. Detta är visserligen ett litet antal inslag, men det täcker så gott som allt som sänts i Magasinet om den offentliga sektorns mer omdebatterade delar under de sex åren.

Resultatet av analysen stöder hypotesen att högervågen hade ett kraftigare genomslag i början än i slutet på 80-talet. Under den tidiga perioden handlar ett inslag om barnomsorg och pedagogik, ett om en sammanlutning kallad Hemarbetandes Riksorganisation, ett om en familj som söker byggnadslån för att bygga ett handikappsanpassat flergenerationshus så att de själva kan vårda sina gamla föräldrar istället för att låta samhället göra det, samt ett om kritik mot hela den offentliga sektorn.

Inslaget om barnomsorgen kan knappast sägas uttrycka nyliberala idéer. Dock är ett av flera huvudförslag till vad man ska göra med framtidens barnomsorg inne på vad som tycks vara ett övergivande av målet om

dagis åt alla barn från 18 månaders ålder (som vid denna tid var det uttalade politiska målet). En av de intervjuade i studion förespråkar istället en allmän förskola fem timmar om dagen för barn från tre års ålder. Varianten med den kortare allmänna förskolan understöds av ett mycket positivt reportage om franska förskolor.

Det andra programmet ger en okritisk presentation av de hemarbetandes riksorganisation. Trots viss oklarhet i programmet om vad HARO egentligen står för, förefaller flera av dess åsikter om föräldraskap och familjepolitik nykonservativa. Ingen kritiker av sådana åsikter kommer till tals i inslaget.

I både det tredje och det fjärde programmet, det om flergenerationshuset och det som handlar om kritik av den offentliga sektorn, görs problematiseringar som ligger helt i linje med den nyliberala kritiken av myndigheter och offentlig sektor och presenteras nyliberala eller nykonservativa lösningar.

I programmens diskussion om den offentliga sektorn vid 80-talets början finns alltså tydliga spår av nyliberala och nykonservativa problemformuleringar och lösningar. Under 80-talets sista tre år ser diskussionen annorlunda ut. Under dessa år förekommer tre program eller långa inslag om barnomsorgen, två om äldreomsorgen och två om mentalsjukdom och mentalsjukvård.

Även dessa program ifrågasätter ibland den offentliga sektorns verksamhet, men inte utifrån kritiken att denna sektor är för stor eller borde drivas mer som institutioner i det privata näringslivet. Dessa program presenterar ofta olika förslag till lösning på de problem man behandlar: hur barnomsorgen ska räcka till, vilken pedagogik man ska ha, hur vi ska kunna ta hand om den växande andelen gamla pensionärer, hur man kan skapa ett drägligare liv för de mentalsjuka och deras anhöriga. Oftast går dessa förslag i riktning mot större satsningar på den offentliga sektorn, mer utbildning av personalen, högre löner, bättre skyddsnet för de mentalsjuka som kommer ut från de nedlagda mentalsjukhusen, bättre stöd för de anhöriga osv. Privatisering förekommer inte alls som lösningsförslag. Endast i ett program är en av flera presenterade lösningar ett kommunalt dagis som uppges drivas som ett småföretag (satsning på ledarskap, större lokalt ansvar för dagiset ifråga för t ex ekonomin).

4.3 *Magasinet och näringslivets eliter*

Under 80-talets början förekommer några inslag på ett intressant tema: skildringar av personer som befinner sig i det svenska näringslivets absoluta topp eller som utgör "de nya kapitalisterna". Temat är intressant därför att personer i denna grupp på ett nytt sätt deltagit i den offentliga debatten under 80-talet. *Nyliberala* föreställningar knutna till dessa personers verksamhet skul-

le vara t ex:

- En positiv inställning till ledaregenskaper, entreprenörsanda och framgång på det ekonomiska fältet.
- Att sådana egenskaper betraktas som positiva även på andra områden i samhället än det privata näringslivet.
- Att den samhällsanalys som personer i dessa positioner gör är värd att lyssna på därför att de befinner sig i en position där de kan avgöra "vad som är bra för Sverige".

Massmedieinnehåll där det nyliberala budskapet trängt igenom kunde alltså förväntas förmedla denna syn i sin porträttering av dessa personer som individer eller grupp.

Det finns ingen given *nykonservativ* hållning som skiljer sig från den nyliberala gentemot det beskrivna fenomenet.

En kritisk inställning till fenomenet kunde ta sig uttryck i ett ifrågasättande av det rättmätiga i denna grupps inflytande, av personernas egenskaper, livsstil och åsikter eller av managementfilosofin.

Alla inslag som enligt de "dagen efter"-listor enligt vilket urvalet skett, föreföll att ta upp temat om det privata näringslivets eliter, har analyserats. Något gränsfall lämnades utanför.

Först kan konstateras att näringslivets ledarskap uppmärksammades under den tidiga perioden men inte under den sena. Under 1981 förekom ett långt inslag som utgjorde en presentation av och intervjuer med några av dessa toppar, samt ett program som presenterar Jan Carlzon och SAS nya managementidéer. Under 1982 görs ett program om de nyrika, "de nya kapitalisterna" och ett reportage från en näringslivets chefskola.

Under den sena perioden finns endast ett reportage som snuddar vid ämnet: det nya storstadsfenomen som är relaterat till nyrikedom och klippekonomi – unga yuppies.

Det har följaktligen inte gått att använda detta tema för en jämförelse mellan de två perioderna. Det var ändå av intresse att se hur man förhållit sig till temat under det tidiga 80-talet, då enligt hypotesen högervågen på idéplanet var som starkast.

Programmet med porträtten av de två näringslivstopparna Gad Rausing och Hans Cavalli-Björkman exponerar en del av det som skulle kunna vara en nyliberal inställning: beundran av dessa personers framgång och driftighet lyser igenom. Det förekommer ingen som helst kritik av dessa personer eller deras verksamhet. Vidare ges de gott om utrymme att utveckla sin samhällsanalys utan att bli ifrågasatta eller konfronterade med andra typer av analyser.

Programmet med Janne Carlzon är mycket annorlunda. Här görs en uppenbar polarisering mellan Carlzon

och hans metoder och den kritiska hållning mot detta som reportage och studiointervju andas. Carlzon själv, som företrädare för den kritiserade synen, får dock chansen att utförligt argumentera för sin filosofi.

Programmet om "de nya kapitalisterna" kan inte heller sägas uttrycka nyliberala värderingar. Den nya kapitalistklassens ekonomiska verksamhet beskrivs som icke-produktiv och därför inte bra för Sverige. Huvudtendensen i programmet håller sig inom den liberala ramen: lösningen på problemet är en annorlunda typ av kapitalistisk ekonomi. Det förekommer dock ett annat lösningsförslag – kapitalismens upphävande – som CH Hermansson framför i en studiointervju.

Det fjärde inslaget handlar om dels "headhunting", sökandet efter lämpliga chefer, dels chefsutbildning. Man kan inte finna någon glorifiering av dessa verksamheter i programmet, men inte heller någon kritik. Ingen egentlig problematisering görs – man skildrar snarare med en smula förundran dessa verksamheter i tiden.

Sammanfattningsvis har man alltså uppmärksammat olika fenomen som har att göra med näringslivets eliter under det tidiga 80-talet, men inte under det sena. Det finns ingen genomgående ideologisk hållning: ibland har man ställt sig kritisk, ibland ger programmen uttryck för de nyliberala värderingarna.

4.4 Möjliga förklaringar till förändringarna i *Magasinet*

Sammantaget pekar analysen av de femton långa inslagen eller programmen, om än svagt, mot att det förekom en rätt kraftigt flirt med nyliberalismen under 80-talets början, som inte återfinns vid decenniets slut. Ett visst stöd, alltså, för att det faktiskt varit fråga om en ny svängning i kulturklimatet.

Det finns dock ett par alternativa förklaringar till att förändringen i programmen alls skulle ha någonting att göra med kulturklimatet. Den ena säger att det beror på att det är olika personer som gjort programmen vid de olika perioderna, den andra att det är fråga om en förändring i programmets form som kan ge ett felaktigt intryck av förändring i det ideologiska innehållet.

Programmen har gjorts av olika personer. Under den tidiga perioden förekommer program dels av en Stockholms-redaktion, dels av en redaktion i Malmö. Under den senare perioden har alla analyserade program gjorts i Stockholm. Det är också olika redaktörer och projektledare/programledare under de båda perioderna. Sex olika personer förekommer som programledare i studion. Annika Hagström, som är den enda som förekommer som programledare vid båda perioderna, är med och leder båda vissa av de program som bedömts som innehållande en god portion nyliberalism eller nykonservatism och några som inte bedömts så. Detsam-

ma gäller Göran Rosenberg. Personsammansättningen kan kanske förklara en del av de ideologiska skillnaderna, men inte allt. I en intervju uppgav Birgitta Evers, redaktör för *Magasinet* under hela den senare undersökningsperioden, att *Magasinet*'s innehåll är en gruppprodukt. Olika medlemmar i den åtta personer starka redaktionen har inflytande över ämnesval och uppläggning av programmen och kommer med idéer, som oftast hämtas från den aktuella händelseutvecklingen.

Evers antog att ideologiska skillnader mellan de två perioderna i hög grad förklaras av vilka personer som gjort programmen och att framför allt redaktör och projektansvarig/programledare har stort inflytande över uppläggnings. Men hon uppgav också trender som viktiga: de som arbetar med programmen sysslar med aktuella händelser och personer och står inte fria från påverkan. Ibland söker de agera käringen mot strömmen och kritiskt ifrågasätta trender, men mycket går också ut på att belysa nya förslag. De nyliberala lösningarna kan ha uppfattats som nya och spännande i början av 80-talet.

En annan alternativ förklaring till att förändringarna i programmen skulle uttrycka en förändring i kulturklimatet är att det är något i programmets form som förändrats. En sådan förändring pekas på i en studie av *Magasinet*'s program under 80-talet (Stoehrel 1990). Enligt Stoehrel ändrar programmen karaktär från en tät form i slutet av 70-talet, till program som kan ha antingen en tät eller lös form i mitten av 80-talet till program med lös form under slutet av 80-talet. Denna rörelse från tätare till lösare form får visst stöd i min undersökning vid en jämförelse av de åtta program som analyserats under perioden 81–83 med de sju program som analyseras under 87–89. Det betyder alltså att programmen vid 80-talets slut framstår som neutralare och att en ideologisk vinkling är lättare synlig vid 80-talets början.

Men detta är inte förklaringen till de ideologiska skillnaderna mellan de båda perioderna. För det första förekommer program med tät form, som inte styr i nyliberal riktning. För det andra förekommer i de program som har utpräglad lös form vid den senare perioden inte de nyliberala idéerna som alternativ bland flera möjliga. Företrädare för dessa lösningar förekommer knappast alls och de problemformuleringar som görs under den senare perioden utgår inte från en nyliberal kritik. De program som har lös form saknar inte ideologiskt innehåll, även om de inte tydligt utpekar en bestämd lösning. Det ideologiska budskapet i ett sådant program ligger i val av studieobjekt, problemformulering och val bland ett snart sagt oändligt antal möjligheter till lösningar av samhällsproblemen.

5. Slutsatser

Resultaten från innehållsanalysen av de båda morgontidningarna, samt den refererade studien av radions ekonomiprogram, pekar starkt i riktning mot att något ganska dramatiskt hände i det svenska kulturklimatet alldeles i början av 80-talet: då slog den nyliberala ideologin igenom i massmedierna. Både Lönnroths artikel, som refererats och en studie av Rune Premfors pekar mot att det också var vid denna period som en nyliberal ekonomisk analys började användas som underlag för regeringspolitiken. Premfors identifierar år 1980 som det år de nyliberala idéerna fick ett genombrott i den parlamentariska politiken (Premfors 1984). Lönnroth anger 1980/81 som en tid av särskilt starka meningsbrytningar och åsiktsbyten bland nationalekonomerna. (Lönnroth 1988)

Ekonomi synes ha varit central för det ideologiska omslaget. I början av 80-talet befann sig Sverige i en ny ekonomisk situation: ekonomisk kris i en ekonomi som mer än tidigare var inknuten i den internationella ekonomiska väven. Tidigt ut att omvärdera var ekonomerna. De ideologiska förändringar som skett tycks dock mycket mer djupgående än en förändring i synen på vilka ekonomiska åtgärder som regeringar bör ta till. Det är troligt att förändringarna enligt ett slags ideologernas logik gäller även "eviga" frågor som vad som konstituerar rättvisa, vilken typ av jämlikhet som är eftersträvsvärd och spänningen mellan individ och kollektiv. Viktigt för de nyliberala idéernas genomslag har det privata näringslivets omfattande propagandaverksamhet säkerligen varit.⁶

Undersökningsresultaten pekar också, men inte lika starkt, i riktning mot att det skedde en ny, men kanske svagare, omsvängning mot slutet av 80-talet. Det är förmodligen riktigtast att beskriva denna som en polarisering av debatten. Det kan vara så att de nyliberala argumenten mött mer mothugg. Det är viktigt att konstatera att nyliberalismen inte nått en hegemonisk status inom den ideologiska sfären, mer än möjligen på vissa politikområden, om man med "hegemoni" menar ett ideologiskt tillstånd där de dominerande värderingarna inte ifrågasätts. De nyliberala idéerna är långt ifrån allmänt accepterade i de debattfora jag studerat. Vissa tecken tyder alltså på att nyliberalismen är starkare ifrågasatt nu än vid 80-talets början.

Som nämnts bör man vara försiktig med slutsatser om den allmänna opinionen utifrån denna typ av studie. Studien rör elitopinioner. De grupper som har det största materiella utbytet av en välfärdsstat – lågavlönade och kvinnor som är beroende av den offentliga sektorn som både arbetsgivare och realistiskt sett en förutsättning för ett yrkesverksamt liv – är nästan inte alls representerade i det undersökta debattmaterialet.

Undersökningen sträcker sig fram till och med 1989. Det exceptionella året 1990 när allt som inte kunde hända hände, kan ha betytt nya förändringar i det ideologiska tänkandet. År 1991 synes inte heller bli ett år med brist på dramatik. En förutsägelse kan ändå vara att det svenska ideologiska klimatet under 90-talet kommer att präglas av ökad polarisering, bland annat längs högervänsterdimensionen, och att den nyliberalt influerade regeringspolitiken samt den ekonomiska krisen kommer att bidra till ett vänsteruppsving.

Kristina Boréus

Noter

- I en avhandling undersöks den svenska välfärdsstatens åsiktsmässiga och politiska förankring efter 1970. Resultaten visar att det finns ett grundmurat stöd för centrala välfärdspolitiska områden, som dessutom blivit starkare under 80-talet, men däremot en kritik mot välfärdsstatens administrativa sidor. Det är framför allt arbetarklassen som är välfärdsstatens stöttepelare. Högre tjänstemän och företagsledare är de mest kritiska. Med andra ord tenderar samhällets eliter (åtminstone av vissa slag) att vara de mest negativa till den offentliga sektorn. (Svallfors 1989) I maktutredningens undersökning av samhällseliter framkommer att befolkningsgenomsnittet är radikalare längs vad som benämns den "rödgröna dimensionen" än genomsnittet av eliterna. Befolkningen är bl.a. mer negativ till att minska den offentliga sektorn, mer positiv till att minska inkomstskillnaderna i samhället, mindre positiv till att sälja statliga företag till privata köpare och mindre positiv till att mer av sjukvården skulle bedrivas privat. I de frågor som gäller solidaritet med de mest utsatta – invandrare, flyktingar, u-hjälps och socialbidrag, visar dock de flesta eliter en mer generös hållning än befolkningsgenomsnittet. (Näringslivets elit utgör här ett undantag med mindre generös hållning än befolkningsgenomsnittet.) (Maktutredningens huvudrapport: 337 ff) I en undersökning av opinionen i Storbritannien hävdas att individualismen och thatcherismen inte har segtrat i den brittiska arbetarklassen. Det finns vissa tecken på större konservatism i moralfrågor, men britterna är enligt undersökningen fortsatt "ekonomiskt radikala". (Rentoul 1989) Svenska och brittiska opinionsdata skulle möjligen också kunna tolkas så att högersvängningen tagit sig olika uttryck inom olika befolkningsgrupper. Eliterna har anammat nyliberalismen, medan stora befolkningsgrupper inte blivit nyliberala, men väl släppt en del solidaritet med svaga grupper och blivit mindre toleranta mot minoriteter. Ökad främlingsfientlighet kan tolkas som en högersvängning, men inte som en nyliberal sådan. Kanske är detta en indirekt effekt av nyliberalismens genombrott: denna har undergrävt legitimiteten

ten hos andra ideologier, som socialliberalism och olika vänsterideologier, där solidariteten med svaga eller förtryckta grupper var central.

Opinionsstudier i USA visar också att allmänheten inte alls har gått åt höger i samma utsträckning som eliterna. (Ferguson & Rogers 1986) Se även Blumenthal 1986, som understryker att det konservativa maktövertagandet i USA har skett på elitnivå och förberetts av eliter.

- 2 Ett stort tack till Kjell Nowak för alla råd vid såväl uppläggning som redovisning av massmedieundersökningarna. Dubbelkodningen har utförts av Kristina Riegert och med medel från Kungliga Vetenskapsakademien.
- 3 En valundersökning visar en måttlig förskjutning åt vänster mellan 1985 och 1988, både då väljarna placerar in sig själva längs höger-vänsterskalan och i deras svar på frågor som avser att indikera höger-vänsterståndpunkter. Som påpekats tidigare ska man dock vara försiktig med att dra paralleller mellan sådana opinionsstudier och studier av medieinnehåll.
- 4 Tabell 9 i Lönnroth. Tabellen bygger på undersökningar av Bernt Vitans av de inslag som bedömts ha ekonomisk-politisk inriktning i Rapport och Aktuellt under perioderna 15/10 1980-12/11 1981 och 7/10 1986-12/1 1987. Under den tidiga perioden granskades drygt 17 och under den senare drygt 20 timmar nyhetsändring.
- 5 För en detaljerad beskrivning av hur analysen gått till, se Boréus 1991.
- 6 Flera studier belyser denna verksamhet, t ex Bresky et al 1981 och Pestoff 1988.

Referenser

- Andrén, Gunnar, von Feilitzen, Cecilia, Holmqvist, Toive, Nowak, Kjell, Ross, Sven & Strand, Hans: *Forskningsprogrammet Televisionens idévärld, Metod*. (Centrum för masskommunikationsforskning, Sthlms universitet 1986)
- Andrén, Gunnar: "Kön, kultur och samhälle", Nowak Kjell et al: *Folket i TV Demografi och social struktur i televisionens innehåll*. (Centrum för masskommunikationsforskning, Sthlms universitet 1989)
- Bastiat, Fredric: *Economic Harmonies*. (The Foundation for Economic Education Inc. 1964)
- Blumenthal, Sidney: *The Rise of the Counter-Establishment From Conservative Ideology to Political Power*. (Times Books 1986)
- Boréus, Kristina: *Nyliberalism i Magasinet? Om ideologisk förändring i Magasinsprogram under 1980-talet*. (Seminariestencil. Statsvetenskapliga inst., Sthlms univ. 1991)
- Bresky, Thomas, Scherman, Jan & Schmid, Ingemar: *Med SAF vid rodet. Granskning av en kamporganisation*. (Liber Förlag 1981)

- Buchanan, James M & Tullock, Gordon: *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*. (Ann Arbor Paperbacks 1974)
- Elliott, Philip, Murdock, Graham & Schlesinger, Philip: "'Terrorism' and the state: a case study of the discourses of television". *Media, Culture and Society* 1983 No 5
- Ferguson, Thomas & Rogers, Joel: *Right Turn. The Decline of the Democrats and the Future of American Politics*. (Hill and Wang 1986)
- Friedman, David: *The Machinery of Freedom*. (Harper & Row, Publishers, Inc. 1973)
- Friedman, Milton och Friedman, Rose: *Free to Choose*. (Secker & Warburg Limitid 1980)
- Hayek, Friedrich A: *Frihetens grundvalar*. (Ratio, AB Timbro 1983)
- Holmberg, Sören: "Åttiotalets högervind", Holmberg och Weibull (red): *Åttioal, Svensk opinion i empirisk belysning*. (Statsvetenskapliga inst., Gbgs universitet 1989)
- Lönnroth, Johan: "Nyliberalismens genombrott i massmedia". *Socialistisk Debatt* 1/88
- Nozick, Robert: *Anarki, stat och utopi*. (Ratio, AB Timbro 1986)
- Pestoff, Victor A: *Näringslivsorganisationerna och politiken i Sverige*. TCO-info: Data, Dokument, Debatt. (TCO 1988)
- Petersson, Olof och Carlberg, Ingrid: *Makten över tanken*. (Carlssons bokförlag 1990)
- Premfors, Rune: "Coping with Budget Deficits in Sweden". *Scandinavian Political Studies*, No. 4 1984
- Rentoul, John: *Men and Mine. The Triumph of the New Individualism?* (Unwin Hyman Ltd 1989)
- SOU 1990:44: *Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport*
- Stoehrel, Veronica: *Berättarstruktur och Demokrati i Magasintypprogram*. (Inst. för journalistik, medier och kommunikation 1990)
- Svallfors, Stefan: *Vem älskar välfärdsstaten? Attityder, organiserade intressen och svensk välfärdspolitik*. (Arkiv 1989)

Kodschema

1. STAT, MARKNAD, KAPITALISM

Kritik av regleringar

- 1a Marknaden är överlägsen när det gäller att reglera den ekonomiska verksamheten, som prisbildning eller vad som ska produceras. /Selektiva statliga regleringar av marknaden är i allmänhet dåliga./ Bort med statliga försök att reglera marknaden genom exv prissubventioner eller bestämmelser om vem som får producera vad. /För "fri företagsamhet"/ Mot planhushållning.
- b Staten/samhället bör ingripa i marknadens fria spel genom viss kontroll av marknadskrafterna,

viss reglering, tex subventioner. /Inför fler eller hårdare statliga regleringar av marknaden./ Behåll befintliga regleringar.

- 2a Samhället bör inte söka styra eller reglera de privata företagens verksamhet eller produktion. /Upphör med sådan reglering./ Inför ej sådan reglering.
- b Det finns fördelar med regleringar av företagets verksamhet och produktion (för att exv tillgodose arbetsmiljökrav eller miljöhänsyn). Inför sådana regleringar./ Behåll befintliga regleringar.

Marknaden som modell

- 3a Alla paralleller mellan marknaden och andra system som politik, språk eller kultur.
- b Kritik av marknadsmodellen eller att den skulle kunna överföras till andra områden.

Välfärdsstaten

- 4a Samhället har inte (huvud)ansvar för välfärden eller sysselsättningen, varken för alla medborgare eller för grupper av människor.
- b Samhället har (huvud)ansvar för välfärden/sysselsättningen.
- 5a Välfärdsstaten kostar för mycket./ Offentliga sektorn är för stor./ Skär i den offentliga sektorn/ i de offentliga utgifterna./ Välfärdsstatens omfång är en orsak till den ekonomiska krisen.
- b Bygg ut/ rusta upp den offentliga sektorn./ Mot nedrustning./ Förslag till/ stöd till specifika offentliga satsningar.
- 6a Kritik av eller negativa omdömen om välfärdsstaten (tex att den tenderar splittra invånarna i intressegrupper) /välfärdspolitikerna som sådan. (Ej kritik av enskilda funktioner.)
- b Försvar av och positiva omdömen om välfärdsstaten/ välfärdspolitikerna (orden ska nämnas).
- 7a Marknaden sköter servicefunktioner bättre än det allmänna./ Privatisera nu samhälls service./ Inför privat konkurrens/ privata alternativ./ Avmonopolisera./ Stöd till existerande privata alternativ.
- b Det allmänna sköter servicefunktioner bättre än marknaden./ Öka det allmännas inflytande över välfärdsservicen./ Behåll befintligt inflytande./ Församhälleliga fler välfärdsfunktioner./ Kritik av marknadslösningar för välfärdsfunktioner.

Skatter

- 8a Skatter och arbetsgivaravgifter är stöld/ en påлага/ ett tryck/ en belastning/ en börda.
- b Skatter beskrivna som en mekanism som ger samhället eller vissa av dess grupper något positivt.

Demokrati

- 9a Demokrati beskriven som skydd av individers och minoriteters rättigheter (utom när man argumenterar för inflytande i proportion till en grupp storlek)./ Ifrågasättande av majoritetsprincipen i politiken./ Ifrågasättande av principen "en man, en röst".
- b Demokrati som folkstyre eller majoritetsstyre./ Försvar av majoritetsprincipen i politiken./ Krav på utökat inflytande för riksdagen eller andra folkvalda organ gentemot näringslivet.

Kapitalismens väsen

- 10a Det finns en grundläggande harmoni i det kapitalistiska samhället./ Grupperna i ett sådant samhälle har i grunden harmoniska intressen.
- b Det finns grundläggande intressemotsättningar i det kapitalistiska samhället/i vårt samhälle.

II. INDIVID OCH KOLLEKTIV

- 11a Beskrivningar av människan eller den mänskliga naturen som individuellt nyttomaximerande (den ekonomiska människan).
- b Kritik av idén om den ekonomiska människan som icke användbar/ orealistisk etc.
- 12a Individen går före kollektivet./ Individer har en privat sfär som staten eller kollektivet måste respektera./ Kritik av "kollektivism".
- b Kollektivet får ibland sätta sig över individuella rättigheter/ Ospecificerade påståenden om att kollektivet går före individen./ Kritik av "individualismen".
- 13a Altruism är fult/ dumt./ Satsa på dig själv./ Det finns inga andra plikter gentemot andra än att lämna dem ifred./ Individuell nyttomaximering är rationell.
- b Det finns en plikt till altruism./ Altruism är rationell./ Vi har positiva plikter (tex plikten att hjälpa, inte bara lämna ifred) gentemot andra./ Kritik av egoism och själviskhet.
- 14a Positiv värdering av den starka, den uppfinningsrika, av ledaren, av ledaregenskaper, av den som

höjer sig över massan, av geniet, av "eliten", av entreprenören, av entreprenörsanda.

- b Värnande av de svaga och deras rätt.

III. VÄRDEN

Frihet

15a Mer marknadsinflytande innebär mer frihet./ Det icke-statliga är fritt (fri radio, fria universitet etc)./ Marknadsstyrning är en förutsättning för friheten.

- b Mer marknadsinflytande är ett hot mot friheten.

16a Statligt/kollektivt ägande och socialisering hotar individuella fri- och rättigheter/ hotar det fria samhället.

- b Statligt ägande är en förutsättning för vissa individuella fri- och rättigheter.

17a Frihet som ett "negativt" begrepp: frihet förstås som enbart frihet från tvång från andra individer eller institutioner./ Argumentering mot "positivt" frihetsbegrepp.

- b Frihet som "positivt" begrepp, dvs. som möjlighet eller makt att förverkliga sina önskningar.

Ägande

18a Framhävande av privat eller personlig egendomsrätt./ Försvaret av det privata ägandet./ Mot statligt/kommunalt/kollektivt ägande av t ex företag./ Mot socialisering av produktiv verksamhet.

- b Kritik av den privata egendomsrätten./ För socialisering, för statligt, kollektivt, kooperativt m m ägande av produktiv verksamhet.

Rättvisa, jämlikhet

19a Rättvisa som en aspekt som gäller förvärv eller överföring av förvärv./ Rättvisa som "en karriär öppen för alla"./ Argumentering mot distributiv rättvisa/ utjämning/ nivellering.

- b Rättvisa som distributiv rättvisa./ Rättvisa som kompensation för en dålig utgångspunkt./ Positiv värdering av jämlikhet/ social eller ekonomisk utjämning/ spridning av makt eller ägande./ Negativ värdering av ekonomiska klyftor och ojämlikhet.

20a Ojämlikhet i fördelningen driver utvecklingen framåt/ är bra för ekonomin./ Tillåt ojämlikhet.

- b Ojämlikhet i fördelningen är skadlig för samhället.

Idealism

21a Idéerna bestämmer samhällets utveckling/ driver utvecklingen framåt.

- b Ekonomiska och sociala faktorer bestämmer samhällsutvecklingen.

Konservativa värden

22a Hänvisningar till nationen eller det svenska som något speciellt värdefullt, något att tro på etc. För nationell sammanhållning/ nationalism, snarare än internationalism.

- b Antinationalistiska uttalanden./ Kritik av nationalismen./ Framhävande av internationalism som något positivt./ För "internationell solidaritet".

23a Hänvisningar till en traditionell kvinnoroll som något positivt.

- b Kritik av den traditionella kvinnorollen/ traditionella könsroller./ Stöd till motarbetande av dessa.

24a Hänvisningar till (kärn)familjen som något speciellt värdefullt./ Försvaret av "familjen".

- b Kritik av kärnfamiljen./ Argumentering för andra samlevnadsformer.

Decentralisering – ett hot mot medborgarnas jämlikhet i den kommunala servicen?

Frågan om avreglering och stärkning av den kommunala självstyrelsen är aktuell i alla nordiska länder. Uppbyggnaden av den för de nordiska länderna typiskt starka offentliga förvaltningen och servicen har skett genom noggrann och omfattande lagstiftning samt ökad offentlig förvaltning. Av många orsaker har vi i dag nått slutet på denna väg. Nya tider kräver också nya medel. Några av dessa medel har i olika omfattning tagits i bruk: avreglering, decentralisering och starkare kommunal självstyrelse.

Decentraliseringens och avregleringens tid

Perioden för decentralisering och avreglering anses ha börjat år 1976 i Sverige.¹ Enligt min mening började perioden i Finland några år senare, efter år 1981.² Det tidigare kommunala lagstiftningsarbetet gällde ännu i början av 80-talet. Kommunernas skyldighet att utse en nämnd och en tjänsteman och rätten till statsbidrag motiverades vanligen i lagen med jämlikhet (tex i kulturlagen 1980). Trots att befogenheterna inom social- och hälsovården (det enda ministeriet) under 70- och 80-talet till stor del delegerats från de statliga myndigheterna till kommunerna, fastställde staten ännu i 1987 års budget med en halv tjänsts noggrannhet de kommunala tjänsterna.³

Decentraliseringen innebär i Finland framför allt att självstyrelsen stärks. Naturligtvis är avsikten även att överföra uppgifter från den centrala statsförvaltningen till den statliga distriktsförvaltningen, framför allt till länsstyrelserna. Våren 1990 avgav regeringen för första gången statsrådets redogörelse till riksdagen över den offentliga förvaltningsreformen. Även ur denna linjedragning framgår det att en strävan till decentralisering framför allt innebär att kommunernas ställning stärks: "Beslut i den offentliga förvaltningen som gäller medborgare och enskilda samfund skall fattas i kommunerna och på andra håll i lokalförvaltningen. De övriga förvaltningsnivåerna stöder verksamheten och styr helheten."

De strikta normerna och den statliga övervakningen har i de nordiska länderna sedan gammalt motiverats med jämlikhet inom den offentliga servicen.⁴ Därför har t ex flera finländska ministrar uttryckt sina farhågor över att den ökade kommunala självstyrelsen leder till ojämlikhet mellan medborgarna. Dyliga farhågor har speciellt undervisnings- samt social- och hälsovårdsministern i statsminister Harri Holkeris regering uttalat, trots att en ökad kommunal självstyrelse ingick som ett centralt mål i regeringsprogrammet. Tanken är alltså att staten kan garantera jämlikhet. Dessa farhågor har även fördröjt genomförandet av statsbidragssystemets förnyelse.

Samma fråga har varit aktuell även i Sverige. I diskussionen om effekterna av en långt driven decentralisering ställs frågan: Föreligger det en grundläggande konflikt mellan å ena sidan kravet på rättvisa och likformighet mellan de olika landsdelarna och å andra sidan önskemålet att politiska beslut fattas av kommuner och landsting, med andra ord mellan jämlikhet och kommunal självstyrelse? På uppdrag av civildepartementets forskningsdelegation har Nils Stjernquist och Håkan Magnusson studerat olika frågor om den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna.⁵

Åtgärder för ytterligare utjämning

Den kommunala självstyrelsen och jämlikheten kompletterar varandra och bägge utgör grundläggande värden i den ideologi som bär upp de nordiska folkstyrelserna.⁶ De nordiska kommunerna är, sedda ur ett internationellt perspektiv, väldigt jämlika och likadana. Trots det kan man önska en snabbare utjämning. Då är följande åtgärder teoretiskt tänkbara:⁷

1. ett förstärkt av de aktuella områdena,
2. en skärpning av lagstiftningen,
3. en enhetlig kommunalskatt över hela landet,
4. påverkan genom resursförstärkning till kommuner med svag ekonomi, och

5. påverkan genom information till berörda kommuner och genom förhandlingar med kommunförbunden och berörda kommuner.

Man kan väl konstatera, att några av dessa tankar förefaller verklighetsfrämmande. Till exempel har frågan om en enhetlig kommunalskatt över hela landet åter blivit aktuell i Finland.⁸ En sådan åtgärd vore ett alltför drastiskt ingrepp i ett av de bärande elementen i den kommunala självstyrelsen.

En i alla avseenden totalt identisk standard för medborgarna oavsett i vilken kommun de bor är en utopi av samma slag som drömmen om det fullständigt jämlika samhället. En sådan identisk standard förutsätter i själva verket ett fullständigt centraliserat samhälle. I ett sådant samhälle finns det inte plats för någon kommunal självstyrelse och ej heller för en demokrati, där medborgarna tillåts ha olika åsikter och prioriteringar.⁹ Vore ett sådant samhälle önskvärt?

Det existerar inte något säkert samband mellan en stark centralisering och en likvärdig kommunal service över hela landet.¹⁰ Några undersökningar har redan utvisat detta i Finland. Överraskande är till exempel det faktum att de regionala olikheterna i hälsovården på 70- och 80-talet minskat ganska litet.¹¹

Frikommunförsöket i alla nordiska länder visar att man söker nya vägar och speciellt nya roller för stat och kommun. Sveriges civilminister Bengt K Å Johansson har mycket träffande skrivit¹² att nu måste man göra allt som krävs för att skapa ett så stort utrymme som möjligt för kommunerna och landstingen att själva kunna prioritera olika verksamhetsområden. Det är en nödvändig förutsättning för att kommuner och landsting ska klara sina uppgifter under 90-talet.

Den kommunala självstyrelsen i Finland

Finland är det enda nordiska land som inte genomfört någon revision av kommunindelningen. En ändamålsenlig indelning ses gärna som en viktig förutsättning för en överföring av de många uppgifterna på kommunsektorn och för en utveckling av lokalförvaltningen mot en ökad lokal självstyrelse. Det stora antalet relativt små kommuner har i ministerierna setts som ett hinder för en ökad självstyrelse.

Interkommunalt samarbete framställs ofta som ett alternativ till en ändring av kommungränserna. Så är läget särskilt i dag i Finland. Då det gäller att utveckla samarbetet mellan kommunerna kan man i nuläget inte tänka på att lagstiftningsvägen bilda en ny samarbetsmodell för kommunerna. Kommissionen¹³ har nyligen i sitt arbete utgått ifrån att man skapar nya flexibla lagliga och organisatoriska möjligheter för samarbete mellan kommunerna. Kommunerna kan upprätta en separat juridisk person (samkommun) för att sköta gemen-

samma uppgifter.

År 1990 anslöt sig Finland till Europarådets konvention om kommunal självstyrelse och har därigenom erkänt idén om kommunal självstyrelse. Finland har speciellt tre utvecklingsområden. Man kan säga att kommunerna i Finland genom frikommunförsöket fått frihet att organisera, rätt att i huvudsak bestämma om självstyrelse- och verksamhetsmaskineriet. Mera problematisk är däremot den kontroll som hänför sig till statsandelssystemet och som enligt konventionen inte får binda kommunens fria prövningsrätt. Då merparten, dvs 97 %, av statsandelarna i Finland är uppgiftsbundna och underställda kontroll, finns det verkligen orsak att förbättra systemet.¹⁴ Den tredje problematiska punkten som betonas i konventionen är den som handlar om kommunernas rättsskydd. Så länge begreppet självstyrelse inte är definierat i detalj i grundlagen och kommunalförvaltningens rättsskydd står på osäker grund, är den kommunala självstyrelsen fortfarande beroende av statens välvilja och kommunernas möjligheter.

Frikommunförsöket är ett centralt reformprojekt för relationerna mellan staten och kommunerna

Kan staten genom att diktera kommunernas organisation tex garantera en god miljö- och hälsovård? Under den senaste tiden har den fria nämndorganisationen inom miljö- och hälsovårdsområdet diskuterats i Sverige (SOU 1991:25 Frikommunutredningen). Miljö- och hälsovårdsnämnden är vid sidan av socialnämnden, skolstyrelsen och byggnadsnämnden en specialreglerad nämnd som måste finnas i varje kommun. I de 35 frikommunerna råder dock full organisationsfrihet i fråga om nämnderna.

Genom frikommunförsöket har kommunerna också i Finland rätt att utforma sin verksamhetsorganisation enligt sina egna lokala behov.¹⁵ Försöket har faktiskt lett till att kommunernas organisation och interna arbetsfördelning har utvecklats på ett mycket betydelsefullt sätt. Genom försöket har man accepterat principen att kommunerna kan arbeta med olika organisatoriska lösningar, där beslutsrätten i detaljer i större utsträckning ges åt kommunerna själva när en permanent lagstiftning införs. Staten kan inte genom att diktera kommunernas organisation garantera tex en bra miljö- och hälsovård, varken i Sverige¹⁶ eller i Finland.

Uppgifterna från uppföljningen ger redan nu vid handen att kommunernas utvidgade rätt att experimentera med reformer av sin förvaltning och sin verksamhetsorganisation har lett till positiva resultat, vilket kan skönjas i en effektivare och snabbare verksamhet och mindre sektorbegränsat tänkande. Den finländska kommunförvaltningen bör dock förnyas, särskilt i fråga

om ansvar gentemot kommunens invånare. Det är svårt att veta vilka ärenden de olika kommunala organen ansvarar för. En förnyelsemodell kunde vara införandet av kommunalt majoritetsstyre eller den danska kommunalförvaltningsmodellen. Dessa frågor, liksom även frågan om kommuninvånarnas direkta påverkan, är de allra viktigaste inom arbetet för en reform av kommunallagen, som började i år.

Frikommunerna har rätt att ansöka om avvikelser från bestämmelserna och kan härigenom få rätt att i försöksyfte avvika från en lag som gäller kommunalförvaltning eller serviceverksamhet. Trots att dessa försöksrättigheter har kommit i gång långsammare än avsett kan man dock anse att frikommunförsöket är av stor betydelse både som ett medel för och som ett sätt att påskynda olika reformprojekt. Också i Finland har frikommunförsöket i allt lägre grad blivit ett avgränsat, utvärderingsbart försök, och i allt högre grad en kontinuerlig förändringsprocess.¹⁷ Sektorministerierna vill inte se att frikommunernas status i så hög grad skiljer sig från de andra kommunerna. De fåtaliga omfattande ansökningarna beträffande kommunal service har inte ännu lett till försöksrättighet. De frågor som tagits upp i ansökningarna har i stor omfattning redan beaktats och beaktas framdeles i den permanenta lagreformen.¹⁸

Ambitionen är nu (liksom även i Sverige¹⁹) att på så många områden som möjligt ersätta de nuvarande försökslagarna med generella lagändringar som omfattar samtliga kommuner. Det första steget är att alla bestämmelser om den kommunala förvaltningsorganisationen klargörs.

Den statliga styrningen – från hårda mot mjuka styrmetoder

Den statliga styrningen av den kommunala verksamheten har utvecklats mot en minskad och ändrad användning av administrativa och ekonomiska styrmedel samt ökad användning av informativa styrmedel. Påverkan genom information är den traditionella modellen i Sverige.²⁰ Eller annorlunda uttryckt: en förskjutning från hårda mot mjuka styrmetoder. Utvecklingen mot ökad ramlagstiftning och ekonomisk ramstyrning har å andra sidan ökat statens intresse för uppföljning och utvärdering av kommunal verksamhet.²¹ Det utvisar även de senaste förstärkningarna av den kommunala självstyrelsen och i kommunens ställning i Finland. I samband med normprojektet har normgivningen till kommunerna gallrats och förtydligats, en reform av de så kallade små statsandelar genom att 15 separata statsandelssystem sammanslagits och befogenheter inom förvaltningsområden har delegerats från de statliga myndigheterna till kommunerna.

Oavsett detta utvecklingsförlopp är de förestående problemen stora. En reform av kommunalförvaltningen i Finland stöter på följande problem: ministerierna förfäktar olika åsikter om hur den kommunala, statliga och offentliga serviceverksamheten ska utvecklas, och det faktum att vi i Finland inte har något kommunministerium.²²

Trots detta har man försökt finna en lösning på problemet. De senaste förslagen ingår i en promemoria från juni 1990 av en arbetsgrupp som inrikesministeriet tillsatt för att revidera förhållandena mellan stat och kommun. I arbetsgruppen ingick representanter för de centrala ministerierna och den uppnådde enighet i fråga om vissa linjedragningar. Det centrala budskapet i förslaget är att den nu gällande lagstiftningen och kommunernas nuvarande administrativa system skall förnyas i riktning mot en starkare kommunal självstyrelse.

Detta innebär att också vi i Finland måste låta bli att detaljstyra. I Sverige har målstyrningsfilosofin och ramlagstekniken debatterats. Genom frikommunförsöket och de finansiella svårigheterna har dessa idéer även diskuterats i Finland. För att välfärdsservicen skall kunna fungera effektivt och ekonomiskt bör det finnas flera olika sätt än för närvarande att producera servicen. Ramlagstekniken erbjuder en styrningsform som är anpassad till de nya krav som ställs på samhället att garantera sociala rättigheter. Decentraliseringen av detaljutförningen överför engagemanget och ansvaret på de lokala förvaltningsenheterna. Samtidigt bevaras den centrala politiska styrningen genom att lagstiftaren anger ramarna, den ideologiska linjen.²³

Vid utvecklandet av de serviceproduktionssystem som kommunalförvaltningen står för är det i hög utsträckning fråga om att stegvis slopa regleringen av verksamheten. Mycket väsentliga, principiella ändringar kan man dock knappast vänta sig.²⁴ I vilken riktning den judiciella regleringens grundmekanismer utvecklas (tex genom att ge plats för autonoma delsystem i enlighet med reflexiv rätt) är i grund och botten en central samhällspolitisk fråga. Man har inte börjat ersätta den socialstatliga judiciella regleringens grundmekanismer med nya system i Finland, liksom inte heller i de övriga nordiska länderna. Minskad reglering på ett håll har medfört ökad reglering på ett annat håll. Jag tycker att ett accentuerat intresse för kommunal verksamhet ger berättigad anledning att misstänka att lagstiftarens och den statliga centralförvaltningens intresse för kommunalförvaltningen och dess verksamhet även framdeles kommer att förbli stort. Men också kommunernas beredskap för en förändring är viktig. Kommunerna har nämligen under en lång period vant sig vid att få svar från statligt håll.²⁵ I Finland har detta varit en viktig orsak till att de flesta ansökningar om frikommun har

grundat sig på endast små detaljer, inte stora innovationer.

Ett exempel på regleringen på ett annat håll är den aktuella frågan om sk subjektiva rättigheter. I lagstiftningen har man nämligen börjat ta in allt flera nya bestämmelser som ålägger kommunerna bindande serviceskyldigheter. Senast gällde det kommunernas skyldighet att ordna dagvård för alla barn under 3 år och senare för alla barn under 7 år. Även sådana nya åligganden har diskuterats.²⁶

Detta rätt nya tänkesätt har vunnit terräng. Sociala och ekonomiska rättigheter uppfattas som subjektiva rättigheter. I en välfärdsstat har rätten en annorlunda innebörd än tidigare. Rätten att av staten och kommunen erhålla lagstadgad nytta (som tex varor och tjänster) är i själva verket jämförbar med ägandet av varor.²⁷

Trots dessa undantag kommer lagreformen att gå i en annan riktning. Lagstiftaren vidtar en rad åtgärder för att undanröja hinder för att kommunerna ska kunna prioritera olika uppgifter och anpassa verksamheten till lokala förhållanden och invånarnas behov. Min åsikt är att denna nya lagstiftningsmodell inte medför några nackdelar för invånarna. Välfärdsstatens historia utvisar att all serviceverksamhet huvudsakligen har sin början i kommunernas egen fria vilja (kommunernas allmänna kompetens). Lagstiftaren har först senare presenterat den enda modellen för kommunerna. Om vi avskaffar dessa lagar är det mycket troligt att urvalet av kommunal service inte genomgår några stora förändringar.

Medborgarnas möjligheter ökar

Invånarnas möjligheter till mera direkt inflytande ökar om kommunerna har stor frihet att själva utforma verksamheten.

Samtidigt som man har strävat till att överföra ansvaret och uppgifter från den statliga till den kommunala nivån har en omfattande decentralisering ägt rum inom kommunerna.

Att öka invånarnas inflytande i den offentliga verksamheten är en viktig utgångspunkt för förnyelsearbetet i alla nordiska länder. Detta inflytande innebär att decentraliseringen och delegeringen av kompetens och ansvar inte blott sker från centrala till mera perifera led i den kommunala förvaltningen, utan ytterligare ett steg längre ut, dvs att kompetensen att fatta beslut överförs direkt på de privata användarna av de kommunala institutionerna osv.

Det är viktigt att precisera att användarens medverkan kan vara ett komplement och inte en konkurrent till det normala demokratiska deltagandet.²⁸ Den verklighet som vi lever i kännetecknas av att deltagande

vid politikutformning inte längre är en tillräcklig förutsättning för leverans av tillfredsställande service och välfärd. Att komplettera principen om "representativt majoritetsstyre baserat på allmän rösträtt" med påverkan i leveransledet är en uppgift som måste lösas för att medborgarnas krav och önskemål skall kunna påverka välfärdssamhällets utveckling.²⁹

Användarstyrningen på det kommunala området har en lång tradition inom undervisningssektorn i alla nordiska länder. Frikommunförsöket har medfört nya vägar. Kommundelsnämnder utgör ett exempel. I Sverige hade den 1 juli 1989 23 kommuner inrättat totalt 154 kommundels- eller stadsdelsnämnder. I Finland finns det 3 kommuner, som har kommundelsnämnder. Vidare är rätt nya former i Finland samarbetet mellan olika organisationer (tex idrottsföreningar) och grupper.³⁰ Ganska intressant är försöket att överföra budgetmakten på kommundels- eller skolornas direktorier.

Aimo Ryyänen

Noter

- ¹ Ingemar Elander – Stig Montin: Decentralisation and control: central-local government relations in Sweden. Policy and Politics Vol. 18 No 3/1990 s 176.
- ² Då tillsattes några viktiga kommittéer, kommunernas självstyrelsekommitté, mellaninstansförvaltningskommittén II och normkommittén.
- ³ Paula Tiïhonen, Kommunalvetenskaplig tidskrift 2/1988 s 150.
- ⁴ Till exempel Tage Erlander, Sjuttioal (1979) s 144: "När man kräver 'decentralisering', görs detta ofta utan insikten att centraliseringen inom den offentliga sektorn är ett medel för att uppnå jämställdhet och trygghet för människorna."
- ⁵ Nils Stjernquist – Håkan Magnusson: Kommunal självstyrelse och jämlika kommuner, Civildepartementet, Ds 1988:48, Stjernquist – Magnusson: Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna, Civildepartementet Ds 1988:36, Stjernquist: Den kommunala självstyrelsen och jämlikheten, Civildepartementet 1988 och Stjernquist: Kommunerna och likställighetsprincipen, Civildepartementet 1988.
- ⁶ Stjernquist – Magnusson, Ds 1988:36 s 208.
- ⁷ Stjernquist – Magnusson, Ds 1988:48 s 88–89.
- ⁸ President Urho Kekkonen föreslog detta år 1965. I kommunernas aktuella finansiella kris har också detta tagits fram på nytt.
- ⁹ Stjernquist – Magnusson, Ds 1988:48 s 89–90.
- ¹⁰ NOU 1988:39 Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen s 20.
- ¹¹ Reijo Salmelas avhandling: Poliittishallinnollinen ohjau ja terveyspalvelujen alueellinen tasa-arvo Suomessa (Universitetet av Kuopio 1988) s 91.
- ¹² KommunAktuellt 5/1991 s 9 "Nya roller för stat och kommuner".
- ¹³ Samkommunens principer, kommittébetänkande 1990:53.
- ¹⁴ Lasse Oulasvirta har skrivit en jämförande undersökning om Finlands, Sveriges, Norges och Danmarks statsbidragssystem och stat-kommun-relationer "Statsbidragspolitik i Norden", Institutet för kommunal ekonomi, Stockholm 1991.
- ¹⁵ Denna rättighet har både 56 frikommuner och förvaltningsförsökskommuner (alla andra kommuner, som vill vara med i förnyelseförsöket inom förvaltningen; i januari 1991 205 kommuner).
- ¹⁶ Kommunförbundets sektionschef Håkan Torngren "Var inte så uppgivna!", KommunAktuellt 6/1991 s 9.
- ¹⁷ Så är läget i Sverige och Danmark. Se "Frikommunförsök i Norden" (red Krister Ståhlberg, Åbo Akademi 1990) s 11 och 75.
- ¹⁸ Till exempel många ändringar i grundskollagen (lagen 169/1991). Följande information har jag fått av skrivelser om det nordiska kommunministermötet 28–29.8.1990 i Tammerfors. I Danmark har 53 frikommunförsök helt eller delvis lett till permanent lag för alla landets kommuner. (Loyforslag nr L 151, 22.2.1991: "Frikommunerne har på nuværende tidspunkt fået godkendt eller forhåndsgodkendt ca. 350 forsøg.") I Norge: "Etter en litt langdryg oppstart med bare syv godkjente forsok det første året (1987), skjøt forsoksvirkomheten for alvor fart i siste halvdel av 1988 og utover i 1989. Frem til i dag er det godkjent ca 60 prosjekter. /.../ Ca 200 lovbestemmelser i 72 lover, og 20 sentrale forskrifter helt eller delvis er satt ut av kraft og erstattet med et nytt regelverk tilpasset de lokale forhold og behov."
- ¹⁹ Minister Bengt K Å Johansson, KommunAktuellt 5/1991 s 9.
- ²⁰ Stjernquist – Magnusson, Ds 1988:48 s 89.
- ²¹ Jörgen Nilsson: Stat och kommun – ett samspel i förändring, I BlickPunkten 1988 s 39.
- ²² Ett exempel är frikommunförsöket. Statsrådet fattade den 26 juli 1990 ett beslut där man påskyndade ministeriernas beredning av frikommunernas ansökningar. Trots detta beslut har försöksrättigheterna kommit i gång långsammare än avsett och är också begränsade. Kulturminister Kasurinen har krävt lugn besinning i frikommunförsöket och socialminister Halonen har uttryckt farhågan, att frikommunförsöket minskar jämlikhet. Också på politiskt håll har man undvikit sitt ansvar att få frikommunförsöket att utöva en positiv verkan på den kommunala servicen.
- ²³ Antoinette Hetzler: Ramlagar – det moderna samhällets styrningsteknik, I BlickPunkten 1988 s 11.
- ²⁴ Detta kan ses i frikommunförsöket. Så långt men inte vidare, säger till exempel social- och hälsovårdsministeriet. Frikommunerna har till exempel inte fått rätt att låta dagvården sköta 5 barn i en fa-

- milj i stället för 4 barn. Det har blivit möjligt sedan juni 1991.
- ²⁵ Anne Lise Fimreite – Geir Kolstø: Frikommunförsoöket – lokal problemlöser eller respons på statlig initiativ? LOS-senter Notat 90/5 s 22.
- ²⁶ Kommittén för grundläggande fri- och rättigheter, som tillsatts 1989, utreder möjligheten att utvidga antalet grundläggande rättigheter i grundlagarna (Regeringsformen för Finland).
- ²⁷ Charles A Reich: The New Property, The Yale Law Journal 73, EVA: Omaisuuensuoja ja suojattomuus, 1990 s 53.
- ²⁸ NOU 1988:38 s 90–91.
- ²⁹ Gunnel Gustafsson: Decentralisering av politisk makt (1987) s 117. En möjlighet är att den sk marknadsmodellen för den offentliga serviceproduktionen (så i Danmark: Den offentlige sektor år 2000, finansministeriet 1991).
- ³⁰ Det är intressant, att det frivilliga arbetet ses i dag som räddare av socialstaten. De båda centrala styrningsresurser eller -mekanismer, rätt och pengar, är i kris. I Tyskland ses solidaritet och självhjälp som tredje styrningsresurs (Karlheinz Blessing: Die Zukunft des Sozialstaates, Opladen 1987).

”God offentlighetsstruktur”

Hur kan frihetstidens offentlighetsprincip överordnas den moderna datatekniken – och inte tvärtom?

En förvaltningsrättslig diskussion med utgångspunkt från en explorativ fallstudie av ett centralt ämbetsverk

Inledning

Denna förvaltningsrättsliga studie har disponerats på följande sätt: Studien består av två olika avsnitt i sitt sätt att analysera begreppet ”god offentlighetsstruktur” i datainspektionens (DI:s) ADB-system. I en första del redovisas och diskuteras generella rättsliga frågor runt allmänna handlingar och ADB-upptagningar. Formella regler och rättspraxis belyses från tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens bestämmelser. Även tangerande lagstiftning berörs. Särskilt intresse ägnas begreppet ”förvarad upptagning” och dess implikationer. På detta sätt kan framställningen inpassas i en övergripande informationsrättslig och statsvetenskaplig föreställningsram.

Materialet i det första avsnittet utgöres framför allt av rättslig litteratur. Vid sidan av författningstexter och statskontorets skrifter har rättsvetenskapliga rapporter från IRI (Institutet för rättsinformatik vid Stockholms universitet) kommit till användning. I denna del har

också viss anknytning skett i problemställningarna till aktuell utredningsverksamhet i DOK (Data- och offentlighetskommittén). Detta avsnitt benämnes: TF och ADB-upptagningar.

Det andra avsnittet i studien behandlar konkreta frågor och åtgärder i datainspektionens offentlighetsstruktur. Denna del i studien bygger på observationer och djupintervjuer bland datainspektionens tjänstemän. Även DI:s interna material har genomgått på tillämpliga områden. Detta avsnitt rubriceras: God offentlighetsstruktur i DI:s ADB-system.

I det andra avsnittet analyseras följande explicita problemställningar inom datainspektionen. Dessa utgör en konkretisering av vad som avses med begreppet god offentlighetsstruktur i denna fallstudie. Problemställningarna har karaktären av både en förvaltnings-teoretisk och en mera förvaltningspraktisk diskussion:

- Vilken policy har DI i sin tolkning av begreppet ”förvarad upptagning”?
- Vilka konkreta brister finns i DI:s ADB-diarium som kan åtgärdas ur offentlighetssynpunkt?
- Hur kan frågan om god offentlighetsstruktur inordnas i DI:s totala informationsmiljö?
- Tillgodoseas ”förteckningsskyldigheten” i ADB-registren på DI?
- Hur har DI löst frågan om sk offentlighetsansvarig tjänsteman?
- Hur kan en fungerande ordning uppbyggas som skiljer på ”arbetsmaterial” och ”färdig” handling i DI:s ADB-system?
- Vilka grundläggande krav kan man ställa på DI:s databas, så att en hög administrativ effektivitet och offentlig insyn förenas?
- Kan DI:s ADB-system ”öppnas” för publik terminal-uppkoppling?
- Behövs särskilda sk presentationsterminaler på DI?

1. TF och ADB-upptagningar

Bakgrund

Frågan om offentlighetsprincipens tillämpning inom ADB-området har under en rad av år penetrerats inom den juridiska disciplinen.

I början av 1970-talet fastslog regeringsrätten en alljämt fungerande praxis vilken innebär att datorbaserad information innefattas i TF:s traditionella handlingsbegrepp.

OSK:s betänkande (SOU 1972:47) anammade regeringsrättens grundsyn men hävdade att dylika generaliseringar i praktiken svårligen låter sig göras. Kommittén förespråkade därför en separat reglering av tekniskbaserad information, vid sidan av TF:s traditionella uppbyggnad.

I regeringens beredning (prop 1973:33) valdes en alternativ lösning. Information i datormedier skulle enligt lagförslaget infogas i handlingsbegreppet. Pga svårigheter vid rättstillämpningen förespråkades emellertid en viss särreglering i TF. Denna konstruktion, som präglar dagens offentlighetsprincip, har under en följd av år blivit utsatt för kritisk granskning.

Redan i OSK:s slutbetänkande (SOU 1975:22) diskuterades ett problem som alltjämt har hög aktualitet. Frågan gällde hur långtgående enskildas insyn i datormedier kunde sträckas. Kommittén fann att flera myndigheter hade möjligheter att göra överföringar till läsbar form trots att den rättsliga befogenheten saknades. Den juridiska kompetensen låg därvidlag på central statlig nivå.

Diskussionen kom även att tangera integritetsproblematiken som aktualiserats och lett fram till datalagens tillkomst 1973.

Vissa regleringar i TF genomfördes efter hand men i botten kvarstod tolkningsproblemen. Grundtanken i TF:s förarbeten har varit, att ADB-upptagningar som finns tillgängliga hos myndigheten under vissa förutsättningar utgör en sk allmän handling. Det sk rättsliga förfogandekriteriet utgör TF:s brasklapp och är i praktiken endast tillämpligt på personregister i datalagens mening.

Nuvarande rättsordning är således uttryck för en "tillgänglighetsprincip". Kan upptagningen överföras till läsbar form är det också normalt sett att betrakta som allmän handling. Detta gäller oavsett om myndigheten själv haft anledning att använda sig av uppgiften eller ej. Avgörande för enskilds möjligheter till insyn/utdrag är, som bekant, huruvida uppgiften med rutinmässiga åtgärder/sammanställningar kan tas fram.

I praktiken är en juridisk bedömning vid gränsfall i det närmaste omöjlig att göra. Anledningen till detta är att informationen ej kan "fixeras" på samma sätt som vid dokumenthantering.

Man har därför framfört förslaget att varje handling i ADB-miljö ska få ett på förhand bestämt innehåll (logiskt eller ärendemässigt). På detta sätt kunde handlingar skiljas från varandra och det skulle bli betydligt enklare för en handläggare att avgöra när informationen genomgår ett juridiskt förvaldningsnummer och blir en allmän handling.

Det är bl a mot bakgrund av denna problematik som sekretesslagens bestämmelser om en "god offentlighetsstruktur" bör ses.

Myndighetsbegreppet

Offentlighetsprincipen är, som bekant, endast tillämplig på myndigheter. Begreppet som sådant har emellertid ej definierats på samma sätt i TF och RF.

En aktuell politisk/juridisk debatt utgår från myndighetsrollens innebörd. De senaste åren har nämligen visat att den nya informationsteknologin ej enbart används för administrativ rationalisering utan i lika hög utsträckning skapar förutsättningar för ny verksamhet. Ett exempel på detta är myndigheters möjligheter att förse allmänheten med material ur elektroniska diariet och juridiska databaser.

Statskontoret har i en rapport (1987:54) låtit ett antal experter komma till tals och deras ståndpunkter utgår från två principiella frågeställningar:

1. Vad ska en myndighet primärt syssla med – myndighetsutövning i traditionell mening eller samhällsservice i mera vid mening?
2. Hur detaljerat ska den offentliga verksamheten styras?

De flesta intervjuade anser att rationaliseringspotentialen idag är viktig och ej behöver medföra att samhällsservicen bortprioriteras i någon högre utsträckning. Å andra sidan menar flera av de intervjuade att balanspunkten idag har överskridits till förmån för samhällsservicen. I detta sammanhang känns det angeläget att påpeka att myndigheters service i hög utsträckning riktar sig mot andra myndigheter samt företag.

Idag råder en bred politisk enighet om värdet av den offentliga sektorns kunskapsspridande funktion. Problemen som uppstår till följd av informationsflödet är emellertid oftast av integritetskaraktär.

Den förvaltningsrättsliga lagstiftningen har därför ibland beskrivits som ett lapptäcke där lagstiftarna oavbrutet gör fåfänga försök att foga samman ett sönderfallande rättsområde.

Handlingsbegreppet

Endast allmänna handlingar omfattas av offentlighetsprincipens regler. Handling är enligt 2 kap 3 § TF framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniska hjälpmedel.

En handling (eller ADB-uppgift) utgör en allmän handling om den är förvarad och inkommen eller upprättad hos myndigheten.

Eftersom handlingsbegreppet är av avgörande betydelse för förståelse av regelsystemets uppbyggnad kommer fortsättningsvis en diskussion kring detta att föras.

Förvaring

En handling omfattas av offentlighetsprincipen endast hos den myndighet den förvärvar egenskap av allmän handling. En handling måste därvid vara knuten till myndigheten genom förvaring. Detta innebär inte att

handlingen måste finnas inom myndighetens väggar. Avgörande för om handlingen anses förvarad är om uppgiften är tillgänglig för allmänheten i sådan form att den kan avlyssnas, läsas eller på annat sätt uppfattas hos myndigheten. På detta sätt kan tex en myndighets koppling till databas bli allmän.

En ADB-upptagning är tillgänglig för myndighet för överföring till läsbar form när upptagningen lagras i anslutning till myndighetens egen datorutrustning. Även upptagning som myndigheten kan ta del av via terminalförbindelse eller annan länk med dator är förvarad hos myndigheten. Detsamma gäller upptagning som enligt avtal med annan (tex DAFA) lagras hos denne och på begäran överförs till skriftlig handling (läs: datalistor).

Enligt 2 kap 10 § ska handling som förvaras hos myndighet endast som ett led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning inte anses förvarad hos den myndigheten.

Personregister anses inte förvarad hos myndighet om denna enligt lag eller förordning eller särskilda beslut (tex föreskrifter från DI) saknar befogenhet att göra överföring till myndigheten.

Som nämnts ska en upptagning anses förvarad om den är tillgänglig. Detta innebär att myndighet tvingas inneha datorprogram som möjliggör att informationen går fram. I prop 75/76:160 sägs att ett visst urval eller en sammanställning av data får anses utgöra en för myndigheten tillgänglig upptagning om urvalet eller sammanställningen kan tas fram genom rutinmässiga åtgärder. Myndighet är skyldig att införskaffa nytt program om sådant kan skapas genom en enkel arbetsinsats inom myndighetens väggar (se RÅ85 Ab 183).

Inkommen handling

En handling är att anse som handling om den förvaras och har inkommit till myndigheten. Handling anses inkommen, när den anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa.

I fråga om teknisk upptagning har en samordning skett mellan begreppen förvarad och inkommen. ADB-upptagning anses därför inkommen när den genom tekniska hjälpmedel kan uppfattas hos myndigheten.

Upprättad handling

En handling anses upprättad hos myndighet, om den har expedierats (2 kap 7 § TF). Är handlingen inte expedierad anses handlingen upprättad om det ärende, till vilken handlingen hör, har slutbehandlats. Kan handlingen inte hänföras till något ärende är den allmän när den har justerats eller färdigställts.

Normalt sett är det svårt att fastställa när ADB-uppgift blir upprättad, eftersom ett ADB-registers in-

nehåll inte på samma sätt är fixerat. Kan uppgiften hänföras till beslut, ärende eller utgör protokoll anses den dock alltid utgöra en upprättad handling.

Diarier, journaler samt förteckningar som förs fortlöpande anses vara upprättade när de har färdigställts för anteckning i traditionell handling. Detta gäller dock inte ADB- eller personregister. Dessa anses i princip alltid innehålla upprättade handlingar.

Allmänna krav på ADB-systemen

Enligt 15 kap 9 § sekretesslagen ska myndighet som i sin verksamhet använder ADB ordna denna med beaktande av offentlighetsprincipen. Avsikten med bestämmelsen är att offentlighetsprincipen måste tillgodoses i full utsträckning när ansvarigt organ har för avsikt att införa ett nytt ADB-system eller förändra ett befintligt system. Upptagning för ADB som är allmän handling ska bli kunna lämnas ut med den snabbhet som TF kräver.

Bestämmelsen avser inte att låsa myndigheter vid vissa tekniska lösningar. I förarbeten till lagen framgår att databehandlingen hos myndigheterna inte måste vara baserad på terminalåtkomst, utskrift e d.

Lagstiftarna betonar myndigheters skyldighet att eftersträva en "god offentlighetsstruktur". Med detta avses allmänhetens möjligheter att på ett enkelt sätt ta del av ADB-uppgifter. En förutsättning för uppfyllande av detta krav är i praktiken:

- att det finns en klar gränsdragning (genom spärrar etc) mellan olika typer av handlingar i ADB-systemen, dvs mellan allmänna offentliga handlingar, allmänna sekretessbelagda handlingar och icke allmänna handlingar, samt
- att ADB-systemens fysiska struktur (dvs hård- och mjukvara), sätter en gräns för vad myndigheterna kan använda systemen till och därmed vilken information enskilda kan kräva att få ta del utav.

Enskilds rätt att använda terminal

Tryckfrihetsförordningen ger inga rättigheter för enskilda att fritt få använda en myndighets terminaler. Istället förutsätts offentlig insyn ges via datalistor eller skärmbilder, framtagna av ansvarig tjänsteman.

I sekretesslagen (15 kap 9 §) fastslås emellertid att myndigheter ska ordna databehandlingen med hänsyn till enskildas intresse att använda terminal. Pga detta har vissa myndigheter inrättat sk presentationsterminaler, som fritt får användas. Finns ingen presentations-terminal är myndigheten i princip skyldig att låta enskilda få ta del av allmänna handlingar via ordinära terminaler (som används av tjänstemän i det dagliga arbetet). Vissa förutsättningar måste dock vara uppfyllda för att enskild ska ha denna rätt.

1. Användningen får inte leda till att enskilda kommer åt handlingar som ej är allmänna.
2. Användningen får inte ge insyn i sekretessbelagt material.
3. Användningen får inte leda till risk för förstörelse eller förvanskande av information.
4. Det får ej föreligga hinder för "arbetets behöriga gång".

Enskilda kan därför få vänta om anställda använder terminal för arbetsmoment.

Myndighet har också rätt att avlägsna enskild från terminal om denna behövs i det dagliga arbetet.

ADB-systemen ska utformas så att TF:s grundläggande krav kan tillgodoses. Det finns i sekretesslagen inget krav på terminalsystem. Om en myndighet beslutar sig för att välja sådan lösning, kan det bli aktuellt att överväga inrättande av presentationsterminal tex för diaries.

Beskrivning av ADB-register

Enligt 15 kap 11 § sekretesslagen ska myndigheter också för allmänheten tillhandahålla beskrivningar av sina ADB-register. Denna skyldighet föreligger dock inte om registret ej till någon del innehåller information som kan utgöra allmän handling.

Beskrivningen ska innehålla uppgifter om:

1. ADB-registrets benämning
2. Registrets ändamål
3. Vilka typer av uppgifter i registret som myndigheten har tillgång till
4. Vilka andra myndigheter som har tillgång och insyn i registret
5. Vilka tekniska hjälpmedel eller terminaler som enskilda kan få tillgång till
6. De sekretessgrunder som kan vara tillämpliga på uppgifterna i registret
7. Vilken tjänsteman som kan lämna närmare uppgifter om registret.

Upplysningsskyldighet

I 15 kap 12 § sekretesslagen har införts en bestämmelse om särskild upplysningsskyldighet vilket innebär att det inte är tillräckligt att endast tillhandahålla en ADB-beskrivning.

Därutöver ska myndighet lämna uppgifter om hur den enskilde rent praktiskt ska gå till väga för att kunna utnyttja sina rättigheter enligt TF. Inom rimliga gränser ska ansvarig tjänsteman därför ge instruktioner om hur exempelvis en terminal används. Offentlighetsansvarets reella innebörd har emellertid aldrig specificerats inom ADB-området.

Serviceansvarig tjänsteman

Vid varje förvaltning ska finnas en avdelad tjänsteman för uppgiften att lämna upplysningar och vägledning till allmänheten om myndighetens ADB-användning och andra därtill hörande frågor.

Tanken är självfallet inte att någon särskild tjänst ska inrättas enbart för denna uppgift. Istället bör uppgiften tilldelas en redan befintlig handläggare.

Den person som ger allmänheten upplysningar och vägledning får emellertid inte vara samme person som beslutar om insyn/utlämnande (prop 1981/82:37).

II. God offentlighetsstruktur i DI:s ADB-system Begreppet "förvarad upptagning"

I studiens första del har särskilt intresse ägnats åt begreppet "förvarad upptagning". I detta avsnitt ska denna begreppsdiskussion appliceras på DI:s verksamhetsområde. Frågan kan betraktas som utgångspunkt för analysen om sk god offentlighetsstruktur.

I den informationsrättsliga debatten brukar, som ovan berörts, två olika vägar diskuteras för att förändra offentlighetsprincipen i förhållande till ADB-systemen. Det är anmärkningsvärt att denna diskussion även förts på datainspektionen. Förhållandet är rentav sådant, att två olika "skolbildningar" utbildats på myndigheten om innebörden av detta begrepp och att dessa två förställningar uttrycks parallellt i myndighetens fortlöpande verksamhet.

Det kan inledningsvis finnas anledning att redovisa de olika argumenten i rättsdebatten. Diskussionen har även förts inom DOK:s ram.

En uppfattning gör gällande, att begreppet "förvarad upptagning" i TF bör ersättas av ett nytt begrepp som bättre skapar förutsättningar för att tillämpa tryckfrihetsförordningen på myndigheters datasystem. Ett sådant begrepp skulle tex kunna vara att införa termen "administrativ upptagning", som då endast inbegriper upptagningar som utnyttjas i myndighetens interna verksamhet. Ett nytt begrepp skulle också kunna vara att i TF behålla uttrycket "förvarad upptagning", men genom en ny definition i grundlagen markera att endast upptagningar som genom sitt informationsinnehåll motsvarar en myndighets arbetsuppgifter anses "förvarade". Enligt den refererade uppfattningen har det även föreslagits, att uttryckligen begränsa allmänhetens tillgång till upptagningar som kan behövas för att utöva insyn och kontroll av en myndighets verksamhet.

Den andra vägen, eller principuppfattningen, i synen på begreppet "förvarad upptagning" innebär att den befintliga skrivningen och tolkningen bibehålls. Förvarad upptagning är alltså alla sammanställningar av uppgifter som är åtkomliga med rutinmässiga åtgärder. De

eventuella praktiska problem och integritetsrisker som en sådan uppfattning kan förorsaka antas hanterbara. Genom olika specifika insatser och särregler kan dessa frågor åtgärdas från fall till fall. Fördelarna med att behålla grundbegreppet "förvarad upptagning" i sitt ursprungliga skick är, enligt detta synsätt, framför allt, att teknikens inneboende och potentiella möjligheter tillvaratas. Ett ytterligare argument är, att man på detta sätt undviker två olika "modeller" för förvarad handling på ADB- resp pappersinformation.

Vid intervjuarbetet och dokumentationen på DI har de två angivna synsätten klart kommit till uttryck: En bristande homogenitet finns på myndigheten om vad som i grunden ska konstituera god offentlighetsstruktur.

Denna diskussion förs på handläggarnivå. Verksledningen synes inte vid något tillfälle initierat denna fråga. Däremot framställs inte sällan datainspektionen i den externa rättsliga debatten som en myndighet med den "fixerade" TF-uppfattningen.

Detta är alltså felaktigt och en något förenklad beskrivning av verkligheten. Denna bild kan nyanseras ytterligare.

Företrädarna för den senare, och rättsligt gällande, uppfattningen på DI anför framför allt följande argument för sin inställning till en "vidgad" syn på TF:

- En fixerad syn på begreppet "förvarad upptagning" ökar byråkratiseringen på myndigheten. Gränsen för utlämnande av allmän handling ska bestämmas av integritetskriteriet.
- En snäv syn på TF är direkt utvecklingshindrande för den nya tekniken på DI. Datainspektionen har dessutom redan valt en viss utveckling i sitt ADB-system.
- Myndighetens service mot allmänheten förbättras på detta sätt. DI ska vara stilbildare på området.
- Praktiska skäl gör det svårt att definiera vad som enbart den egna myndigheten använder i sin "administrativa verksamhet". Man hamnar lätt i ohanterliga diskussioner om vad som rent tekniskt utgör "förvarad upptagning".

Uppfattningen om den "vidare" TF-uppfattningen är alltså inte helt allena rådande på DI. Kritiken mot detta synsätt tar särskilt fasta på datainspektionens uttalade officiella roll som "garant" för den personliga integriteten i samhället. Argumenten som kan urskiljas är framför allt följande:

- En fixerad syn befrämjar sekretessintressena för enskilda och organisationer. TF och sekretesslag måste vara klara och förutsebara i samhället. DI har ett särskilt ansvar för denna rättsutveckling.
- En sådan syn står också i samklang med grundlagens ursprungliga intentioner. TF:s primära intresse gäller

insyn och kontroll för enskilda i myndigheters arbete.

- Det är en "olustig" situation, att datainspektionen medverkar till en rättstillämpning där kommersiella intressen utnyttjar TF:s insynsbestämmelser för reklamändamål.
- Det ligger i linje med pågående allmän informationsrättslig utveckling att specialreglera integritetsfrågorna. Som exempel kan nämnas personnummerdebatten och grundlagsskyddet för personlig integritet. Detta ska analogt gälla TF:s begrepp om "förvarad upptagning".

Som en kommentar till denna diskussion på DI kan några allmänna iakttagelser framhållas.

Det ligger i sakens natur, att frågan om premisserna för god offentlighetsstruktur är särskilt viktiga att analysera och fastställa för en myndighet som datainspektionen. Denna myndighet har ett klart legalt ansvar för att förhindra "det otillbörliga intrånget" i samhällets dataanvändning. DI ska också, rent instruksionsmässigt, verka för att information sprids om dessa frågor. Ur detta perspektiv är det något olyckligt att en homogen rättsuppfattning inte grundlagts internt. Detta kan skapa akuta problem i takt med den pågående datoriseringen på myndigheten. Detta gäller både inåt för den administrativa effektiviteten – och utåt för att upprätthålla legitimiteten. Ett klarläggande från verksledningen i denna viktiga "policyfråga" framstår som principiellt motiverat.

Diarium

Statskontoret konstaterar bl a i sin förstudie till datainspektionens ADB-system, att DI för närvarande saknar ett effektivt ADB-stöd för sin verksamhet, att nuvarande kostnader är höga i relation till utbytet samt att fortsatt drift av nuvarande system kommer att bli allt dyrare. Förstudien, som ska ligga till grund för en kommande huvudstudie med inriktning mot att tekniskt specificera ett ADB-stöd till datainspektionen, föreslår därför en fortsatt och angelägenhetsgraderad datorisering med egen dator-drift. I en första fas bedöms särskilt registerstödsfunktionen som angelägen. Denna avser ADB-stöd för diarium, licenser, ärendehantering och informationsdatabas för DI-beslut, regeringsbeslut, DIFS m m.

Diarieföringsfunktionerna på datainspektionen utgöres för närvarande av följande delrutiner, som ter sig tämligen allmänna:

- postöppning och ankomststämpling,
- registrering av nya ärenden i DIRE,
- framtagning av dagboksblad,
- aktuppläggning,

- framtagning ur arkivet av akter i ärenden som har samband med nytt ärende,
- registrering av handläggarkod efter utlottning av ärenden,
- registrering av avslutade ärenden,
- arkivläggning av akter,
- framtagning av balansförteckningar,
- framtagning av statistik,
- Datainspektionens diarieföringssystem (DIRE) förs liksom licenssystemet (LIRE) hos DAFA. Systemen nås via terminaler hos DI.

Båda systemen beskrivs i förstudien som behäftade med vissa generella brister – inte minst på grund av en föråldrad systemstruktur. Systemen fungerar utan någon närmare integrering och med bristande koppling till verksamheten i övrigt.

LIRE utvecklades i början av 1980-talet för att snabbt klara nya regler om licensförandet. Systemlösningen fick karaktären av improvisation där brister bl a finns i fråga om administration av licenser och kravrutiner. Systemet kan på flera sätt antas medföra problem med att administrera de närmaste årens förväntade expansion på licensbeståndet.

DIRE har genomgått en partiell modernisering men har fortfarande vissa allmänna svagheter. Systemet har i förstudien beskrivits som otidsenligt, dyrt och med bristande flexibilitet i förhållande till den nuvarande verksamheten på DI.

Det kan finnas anledning att försöka precisera den principiella kritiken på dessa punkter. DIRE, men även LIRE, konstituerar den grund på vilken "god offentlighetsstruktur" hos DI kan utvecklas.

Vid intervjuer bland berörda tjänstemän på DI, registrator och handläggare, pekas på följande specifika problem. Listan gör inte anspråk på fullständighet utan ska närmast betraktas som en principiell angelägenhetsgradering. Även om synpunkterna är av teknisk karaktär, så torde de belysa vissa allmänna intressanta datakvalitetsfrågor med anledning av en väl fungerande offentlighetsprincip:

- Stäm av registret för att öka den allmänna datakvaliteten. Någon sådan har inte, bortsett från enstaka rättelser, skett sedan 1973. Registret har uppenbarligen dålig datakvalitet och är partiellt inaktuellt.
- Gallra data om affärshemligheter och angivare vid klagomål. Sekretesslagens bestämmelser är oklara på denna punkt.
- Specificera så att gällande tillståndstider framgår. Särskilt ifråga om tillstånd som berör forskningsregister krävs ett klarläggande.
- Standardisera sökordsrutinerna vid frågor som ej berör tillstånd. Registrator kan svårligen på egen hand avgöra och formulera dessa begrepp. Bättre sam-

arbetsrutiner måste till med handläggarna.

- Fastställ interna och externa rutiner för statistik.
- Bygg in möjlighet till användarvänlig statistikgenerering.
- Utfärda skriftliga instruktioner för registrator om gällande rutiner. Överväg om inte ett dynamiskt diarium också kan utgöra ett sk dagboksblad för offentlig insyn. Detta förutsätter att ärenden går "två varv" via registrator. En sådan lösning kan bli första steget mot ett fungerande ärendehanteringssystem som är kopplat till DIRE.
- Redigera om DIRE-manualen så att allmänheten får vägledning och blir mindre personalberoende vid begäran om allmän handling. En praktisk handledning saknas om systeminnehåll, tekniska instruktioner, vägledningsrätt m m.
- DIRE måste ge underlag för planering och uppföljning av verksamheten. Detta gäller bl a att tillhandahålla uppgifter som underlag för riktade inspektioner. Mera nyanserade sökmöjligheter måste tillskapas om detta.

Den beskrivna problemlistan är uppenbarligen av sådan omfattning och karaktär att omedelbara åtgärder kan vidtas. Frågorna är dessutom av sådan art att de i ett flertal fall tämligen enkelt låter sig påverkas. Andra problem är av mera långsiktigt slag. Detta gäller framför allt behovet av ett fungerande ärendehanteringssystem.

Ur offentlighetssynpunkt torde framför allt förbättrade sökmöjligheter och ett klarläggande om sekretessen vara angeläget. Rätten till sökning i en myndighets diarium är av principiellt intresse. Denna fråga har också diskuterats på DI. Saken har bl a gällt om DIRE ska betraktas enbart ur rättslig synpunkt eller också utgöra ett väl fungerande insyns- och söksystem. Svaret på denna fråga är inte helt självklart.

ADB-tekniken i sig själv ger nya möjligheter att ordna information så att den blir överblickbar och lättåtkomlig. Sökingångarna i ett datoriserat diarium är betydligt mer mångfasetterade än i det traditionella manuella diariet. Sökning på egenskapsvärden hos objekt är det vanligaste tillvägagångssättet. Detta gäller även i DIRE.

Till följd av datateknikens kraftfulla urval och sammanställningar får också offentligheten en annan räckvidd än vid traditionella handlingar. Som tidigare påpekats är myndighet enligt sekretesslagen (15:9) skyldig att ordna sina ADB-system med beaktande av insynsrätten enligt TF och speciellt av det intresse som enskilda kan ha att själva utnyttja presentationsterminaler.

Vilka åligganden – om några – detta i praktiken innebär låter sig inte entydigt ange. I lagens förarbeten be-

tonas vikten av insynsintressets styrka, kostnaderna för åstadkomma insyn, befintlig teknik etc. Detta har också framhållits i DOK.

Rent generellt kan konstateras, att myndighet bör ordna sina ADB-system så att allmänhetens insynsintresse befrämjas. Detta är förarbetenas anda. Detta bör i särskilt hög grad gälla för en myndighet som datainspektionen med sin uttalade instruksionsuppgift. DIRE kan alltså betraktas som ett kombinerat diarium och insynssystem. Därmed ställs också särskilda krav på sökmöjligheterna. Frågor av följande typ kan tex beaktas i den framtida systemutvecklingen för att tillgodose grundlagarnas krav:

- Vad är en "sökhet", dvs den samling av upptagningar som är tillgänglig för åtkomst?
- Hur ska systemet tillgodose att hemligt och icke hemligt skiljs åt?
- Var går DI:s skyldigheter för att underlätta för sökanden att finna efterfrågad information?

Problemställningen har en särskild aktualitet på DI där frågan om skyddet av den personliga integriteten i datasammanhang har en särskild betydelse.

Den personliga integriteten skyddas fn genom ett flertal regler med varierande räckvidd. Det primära skyddet finns i TF:s regler om särskilt skydd av upptagningar som ingår i personregister enligt datalagen. Därtill kommer regelsystemet i sekretesslagen.

I debatten på DI har, liksom i den allmänna rättsdiskussionen, frågan väckts om inte en allmän regel om skydd av persondata borde införas. Detta på så sätt, att tex datainspektionen som myndighet skulle kunna vägra att utlämna upptagningar ur sina personregister om risk för integritetsintrång kan befaras.

DOK har behandlat denna frågeställning - på ett avvisande sätt: Tanken bryter mot TF:s uppbyggnad på så vis att den skulle möjliggöra hinder för insyn som är vagt formulerade med anknytning endast till ett överordnat icke lagligt preciserat skyddssyfte.

Informationsverksamheten

Frågan om en god offentlighetsstruktur på en myndighet kan delvis betraktas som en fråga om myndighetens samlade informationshantering. Genom information skapas förutsättningar för en väl fungerande offentlighetsprincip samtidigt som trycket på en myndighet från allmänheten om vägledning minskar. Frågan om informationsverksamheten är därför en rationaliseringsfaktor. Speciellt gäller detta i samband med utnyttjandet av den nya informationstekniken: Ett väl fungerande ADB-system kan i sig själv skapa förutsättningar för en förbättrad offentlighetsstruktur.

Det sagda gäller i hög grad för datainspektionen. Det åligger DI enligt sin instruktion att särskilt

- med uppmärksamhet följa utvecklingen ifråga om automatisk databehandling av personuppgifter,
- hos regeringen framlägga förslag i integritetsbefrämjande syfte,
- inom sitt verksamhetsområde lämna myndigheter, organisationer och enskilda råd och upplysningar.

Datainspektionen har i sin hittillsvarande verksamhet fullgjort dessa skyldigheter på olika sätt. Informationsverksamheten kan beskrivas som tämligen generell och utan direkt planmässighet.

Informationen har framför allt bestått av allmänna broschyrer om verksamheten utan målgruppsorientering. Dokumentation om DI:s och regeringens praxis har saknats. Först under senare år har ett informationsprogram formulerats som beaktar dessa brister. Denna satsning framstår från offentlighetssynpunkt som väl-motiverad. Det gäller särskilt åtgärden om riktad information avseende registeransvaret och DI:s årsbok.

Mot bakgrund av datainspektionens instruksionsuppgift och den pågående datoriseringen är det något förvånande, att den nya tekniken som extern informationsresurs i sig inte analyserats. Detta har också påtalats vid intervjuerna med inspektionens tjänstemän. Det gäller både i frågan om att "öppna" DI:s datorsystem för publik uppkoppling samt möjligheten att utnyttja datainformation i PC-miljö som ett naturligt medium mot DI:s målgrupper. Diskussionen om att öppna myndighetens datorsystem berörs i ett senare avsnitt. Här ska endast frågan om den senare möjligheten med "diskettinformation" kommenteras.

Det är en allmän erfarenhet, att myndigheter har svårigheter att nå ut med specifik och, framför allt, komplicerad legal information. Datainspektionen torde därvidlag inte utgöra något undantag. Allmänhetens täta informella kontakter med myndigheten synes utgöra ett visst belegg för detta. Elementära frågor om licenser, tillstånd, reklamärenden etc, är vanliga telefonärenden hos DI.

Det borde vara möjligt att tillgodose dessa grundläggande krav om datalagen på ytterligare sätt. Datainspektionen kan tex överväga att distribuera en diskett om datalagens elementära bestämmelser. Mediet är i sig själv så intressant att åtgärden motiveras. Detta gäller i hög grad för den myndighet som övervakar datalagens funktion.

Förteckningar

Myndigheter har vissa skyldigheter att ge information och vara allmänheten behjälplig i frågor om ADB-systemens innehåll.

Enligt sekretesslagen 15:11 är myndigheter ålagda att hålla tillgängliga beskrivningar av ADB-register. Myndigheter är vidare enligt samma lag skyldiga att på be-

gäran lämna de särskilda upplysningar som enskilda behöver för att kunna ta del av upptagningar. En liknande allmän vägledningsplikt finns, som bekant, i förvaltningslagen. Parallella bestämmelser om skyldighet att föra förteckning över befintliga personregister finns i datalagen (7 a 8).

Dessa regler är naturligtvis av särskild betydelse för en väl fungerande offentlighetsprincip i ADB-sammanhang. Genom förteckningarna, och servicerätten, kan enskilda ges förutsättningar, att på ett aktivt sätt ta del av myndigheters ADB-upptagningar.

Det är en allmän iakttagelse, som bla framhållits i DOK:s senaste fältstudie, att myndigheter över lag synes föra tillfredsställande ADB-förteckningar. Detta i den mån offentlighet föreligger eller att det finns ett allmänt intresse av insyn.

Sammanfattningsvis kan observationerna på DI beskrivas så, att myndigheten ifråga uppfyller de minimikrav som sekretesslagen ställer.

Samtliga sju förhållanden som anges i stadgandet finns omnämnda.

Särskilt mycket plats i beskrivningen upptas av DIRE och DIRE, men även ett mindre antal register som berör tillståndsverksamheten enligt kreditupplysnings-/inkassolag har dokumenterats.

En viss brist synes föreligga genom en schablonmässighet i uppställningen. Ett reellt användande av ADB-förteckningen förutsätter kompletterande information från registrator eller offentlighetsansvarig tjänsteman. Det kan finnas anledning att återkomma till den senare funktionen om offentlighetsansvaret i nästa avsnitt. Här ska bara tilläggas, att en viss uppdatering av ADB-förteckningen synes nödvändig ifråga om personer med kontaktansvaret.

Datainspektionen kan också överväga att förvara dessa förteckningar i en kopia hos registrator. För närvarande finns ADB-förteckningen endast tillgänglig hos offentlighetsansvarig tjänsteman i pärmform. Man kan även överväga, att i mera redigerad och lättillgänglig form presentera denna dokumentation i förening med övrig extern informationsverksamhet.

Ifråga om förteckningsskyldigheten enligt datalagen har DI valt den icke helt ovanliga modellen: att låta ADB-förteckning enligt sekretesslag, och personregisterförteckning enligt datalag, sammanfalla. Statskontoret använder också en sådan blankett.

Från en principiell utgångspunkt kan det starkt ifrågasättas om datainspektionen, som normgivande myndighet ifråga om förteckningsskyldigheten, ska använda ett sådant "förenklat" förfarande. Detta påtalas också i intervjuerna med DI:s tjänstemän.

Offentlighetsansvarig

I detta avsnitt ska bestämmelserna om rätt till vägledning i myndigheternas ADB-register kommenteras. Dessa regler ingår i det större regelverk som vanligen benämnes myndighetens "offentlighetsansvar".

Benämningen "offentlighetsansvarig" anges inte explicit i författningarna. Uttrycket kom till användning i samband med DALK och dess betänkande SOU 1980:31. En konkretisering skedde sedermera i proposition 1981/82:37. Som tidigare utvecklats, finns det ingen närmare precisering vad som ska åvila de offentlighetsansvariga.

Förarbetena nämner uppgifter som att bistå allmänheten i frågor om utlämnande av allmän handling samt att vara vägledande inom den egna myndigheten. I propositionen antyds också betydelsen av att verka för kompetenshöjande insatser bland den egna personalen i dessa frågor.

I DOK:s senaste arbeten har offentlighetsansvaret fått en särskild belysning i empiriska fältstudier bland ett flertal myndigheter. Ett något heterogent mönster synes framträda: Frågan om offentlighetsansvarig befattningshavares uppgifter varierar. I vissa fall är en befattning angiven med ett klart ansvarsområde. I andra är det mera oklart hur uppgiften sköts. Inte sällan gäller det senare förhållandet mindre myndigheter.

På datainspektionen finns offentlighetsansvarig tjänsteman. Uppgiftens närmare innehåll synes något opreciserad och oklar.

För det första användes inte benämningen offentlighetsansvarig entydigt. Vid samtal med tjänstemännen på frågan om sådan befattning finns, är svaret – nej. I samma ögonblick konstateras ofta: "att chef sköter utlämnande av allmän handling – inkl upptagning".

Uppenbarligen blandas olika funktioner samman. Det faktum, att den egna administrationen har svårigheter att precisera svaret på denna fråga antyder en viss brist i hur offentlighetsansvaret organiserats på datainspektionen.

Förhållandet synes vara sådant, att de ledande chefs-tjänstemännen via delegation från GD beslutar om utlämnande av allmän handling. En tudelning har skett så, att frågor som berör utlämnande av ADB-upptagning sköts av viss tjänsteman, medan traditionella handlingar utlämnas av annan befattningshavare. Denna förra tjänstemannen är samtidigt "offentlighetsansvarig" enligt sekretesslagen och ska vara allmänheten behjälplig i frågor runt ADB-register. Några andra skyldigheter är uppenbarligen inte kopplade till uppdraget.

Vid en bedömning av denna interna organisation kan några allmänna iakttagelser göras. När det gäller volymen av utlämnande handlingar så dominerar traditio-

nella akter påtagligt. Det tillhör undantagen att utlämnande gäller upptagningar. Detta har endast skett i ett par fall hittills på DI. Formellt står det dock inte i överensstämmelse med lagstiftningens intentioner att "offentlighetsansvarig" på detta sätt kopplas till beslutsordningen om utlämnande av allmän handling. Det finns risk för att rollen som kontaktperson för allmänheten blir "dubbelbottnad". Även uppgiften som intern "motor" i dessa frågor, enligt lagens anda, kan reduceras.

Handlingsbegreppet

I studiens inledande del diskuterades begreppet "förvarad upptagning" relativt ingående. Det kunde bli konstateras, att begreppet både är svårdefinierat – och informationsrättsligt kontroversiellt.

Vid ett empiriskt studium av en myndighets ADB-system och systemutveckling gör sig denna problemställning gällande på ett mycket påtagligt sätt. Detta gäller framför allt i fråga om handlingsbegreppet och sekretessen. Detta är i hög grad fallet för datainspektionens ADB-system.

Som tidigare beskrivits omfattar DI:s systemutveckling ett integrerat ADB-system där ett PC-nät kopplas mot en minidator. På detta sätt skall funktioner som ordbehandling, informationsåtervinning, beslutstöd m m säkerställas.

En informationsrättsligt mycket viktig frågeställning i detta system gäller, hur man på ett praktiskt sätt ska klara både sekretesslagens krav och TF:s regler om utlämnande.

Bland handläggande personal synes en tämligen massiv uppfattning gälla, att man endast bör registrera offentliga uppgifter i DI:s databas. Hemliga uppgifter ska ligga i pappersakter i traditionellt arkiv. Även om det upplevs som en praktisk "olägenhet" att hantera dessa akter har alltså uppfattningen om sekretesskyddet företräde. I detta sammanhang betonas också vikten av att gällande sekretessregler faktiskt tillämpas. Inte minst gäller detta vid förnyad sekretessprövning, där risk alltid finns för "schablonbedömningar". I diskussionen framhålls även vikten av att vissa uppgifter eventuellt inte går att ställa samman eller söka fram, trots att det finns i DI:s ADB-system. Denna inskränkning skulle då uppenbarligen gälla fullt ut – både mot allmänheten och den egna verksamheten.

Vid intervjuarbetet på DI har särskilt diskuterats frågan om PC-miljöns "handlingsbegrepp". PC-systemet skall framledes integreras i ett nät mot minidatorn. På det praktiska planet uppstår bli frågan om handläggarnas PC-material kan vara allmän handling och hur man där ska tillgodose eventuell sekretess?

Vid intervjuerna bland tjänstemännen har osäkerhet

framkommit på denna punkt. Ett klarläggande synes välgrundat i denna för offentlighetsstrukturen så vitala frågeställning.

Svaret på frågan är egentligen avhängigt hur man väljer att presentera det "färdiga" ADB-materialet. Som tidigare omnämnts i denna rapport är ADB-upptagning allmän när den är "slutbehandlad". Ett arbetsmaterial, koncept el dyl i en persondator är inte allmän handling, – men tjänstemannen kan själv finna skäl för utlämnande.

För datainspektionens vidkommande planeras en sammanhållen databas där bli diarium ligger. Diariet är alltså allmän handling. Detta betyder samtidigt, att i samma ögonblick som ett beslut "inrapporteras" till databasen så kan sökande avvisas från handläggarens persondator. I annat fall konstrueras ett "dubbelt" system där det onekligen blir svårt att klara sekretesslagens krav i förening med en fungerande insyn. Tydliga interna regler bör utformas om detta för datainspektionens befattningshavare.

Databas och terminaler

Datainspektionens framtida databas omfattar myndighetens sk beslutstödsystem. Till detta räknas DIRE, LIRE, rättsdata, författningar, förarbeten, rättsavgöranden, praxis, anvisningar m m.

Systemet bör bli kunna ge svar på frågor av följande mera principiell typ enligt myndighetens egen förstudie:

- vilka regler gäller?
- vad förväntas av registeransvarig?
- när meddelas beslut?
- är beslutet riktigt?
- hur har det kommit till?
- vad är god dated?
- hur åstadkomma rättelse?
- vad sker i ett ärende?

DI:s verksamhet kräver alltså i hög grad ett förtroendefullt förhållande till allmänheten och behov av korrekt och enkel information. Systemstrukturen måste även tillgodose denna aspekt på myndighetens arbete.

ADB-tekniken kan i sig innebära bättre möjligheter för medborgarna att tillgodogöra sig information om myndighetens arbete. Detta har också diskuterats internt på DI. Sökmöjligheterna utvecklas efterhand men redan i dag kan allmänheten utnyttja DI:s terminaler. Vilka framtidsplaner har myndigheten i dessa avseenden?

III. Konklusioner och avslutande diskussion

I intervjuerna på DI ställdes bli den allmänna frågan om "offentligheten är ett stort praktiskt problem?" Det

kunde gälla omfattning, förhållande till sekretesslag m m.

Bland tjänstemännen framhålls genomgående det stora värdet av offentlighetsprincipen. Detta bör rimligen gälla för en myndighet som datainspektionen där frågor om medborgerliga rättigheter och integritet är centrala. Genom denna princip skapas bl a förutsättningar för en god registersed. På omvänt sätt kan en alltför generös offentlighet skapa ett motsatsförhållande till skyddet av integriteten.

DI:s tjänstemän upplever sig ofta i en ständig balansgång mellan dessa båda ytterligheter. På det praktiska planet innebär emellertid inte offentligheten något egentligt problem på myndigheten. Antalet ärenden är förhållandevis få från allmänheten. Ett betydligt större intresse visas från pressens sida.

Ett allmänt intryck från intervjuerna är, att frågorna runt en god offentlighetsstruktur på DI accentuerats i samband med den pågående systemutvecklingen. Ett speciellt intresse har problemet kring databasen tilldragit sig.

I datainspektionens integrerade beslutsstödsystem bör endast på grund av systemlösningen, som tidigare nämnts, minidatorsystemets information vara allmän. I denna databas torde DI:s praxissamling också vara av intresse för allmänheten. Ur användarsynpunkt är sökordsregistrets utformning till denna bas av stor praktisk betydelse. Uppbyggandet av detta index synes hittills under systemutvecklingen skett på ett något osystematiskt sätt. Detta befrämjar varken den administrativa effektiviteten vid användningen av basen eller allmänhetens möjligheter till insyn. En viss oro bland tjänstemännen har framkommit över att indexlistan icke förankrats i de olika verksamhetsgrenarna. En fördjupad samordning mellan DI:s enheter måste uppenbarligen till på denna punkt.

Även frågan om vilka färdiga beslut ur "PC-miljön" som ska inpassas i databasen bör klarläggas på handläggarnivå. Detta betyder bl a att fungerande arkivrutiner måste fås att fungera i resterande ärenden.

I övrigt skall principen om att endast offentligt material lagras i denna basdator hållas oinskränkt – enligt tjänstemännens uppfattning.

En annan frågeställning som tilldragit sig internt intresse är att öppna LIRE (licens-systemet) "on-line" för allmänheten. Därmed skulle datalagens bestämmelser om rätt till registerutdrag resp förteckningsskyldighet underlättas och förbättras. Frågan är av principiellt intresse för DI men samtidigt en resursfråga och prioritering. En lösning har bl a diskuterats om att via DAFA och rättsdatasystemet inkludera även DI:s informationssystem.

Fördelarna resp nackdelarna med en sådan utveckling låter sig bara antydas. Problemet med en sådan mo-

dell kan framför allt bli, att lokala "dumpningar" sker från registret som i förlängningen utgör ett integritetshot. Mot detta ska vägas, att DI på ett positivt sätt i hög grad kan befrämja integritetsskyddet genom att bl a snabbt erbjuda adressservice till allmänheten över registeransvariga. I linje med denna diskussion har anförts, att även öppna DIRE (diarie systemet) i valda delar för samma datakommunikation. Frågan om registeransvar, registerändamål och föreskrifter torde vara av allmänt intresse. Sökordsindex måste i så fall anpassas till detta.

De goodwillvinster myndigheten skulle göra med denna öppenhet får heller inte underskattas. Det blir allt vanligare att myndigheterna öppnar sina system på detta sätt med uppkopplingar. Det kan t ex vara möjligt för datainspektionen att inledningsvis på försök öppna LIRE. Registret är tämligen lätthanterligt och helt offentligt till karaktären. Effekten kan bl a bli en radikalt minskad förfrågningsfrekvens hos DI runt registeransvariga.

Problemet om myndigheters sk presentationsterminaler har ventilerats tidigare i denna studie. Myndighet kan, som nämnts, i den mån det är förenligt med datautnyttjandet i sin verksamhet installera sådan terminal för allmänheten.

Behovet av ytterligare terminaler på datainspektionen för att tillgodose insynsintresset verkar inte påkallat. Utnyttjandegraden är inte av sådan omfattning att speciella åtgärder synes motiverade. Även framledes torde den befintliga presentationsterminalen uppfylla kraven för det allmänna insynsintresset inom ramen för myndighetens ADB-system. Sekretesslagens bestämmelser är heller inte tvingande på denna punkt. Vid behov kan alltid allmän handling utlämnas på traditionell papperslista. Detta gäller även i fråga om det lokala PC-systemet. På denna punkt sammanfaller erfarenheterna även från andra myndigheter.

Problemet är snarare att den ringa efterfrågan i sig kan utgöra ett problem. Ett annat problem är att man inte vet, eller närmare undersökt, vad allmänheten önskar av datainspektionens information och ADB-system. I dag synes massmedia framför allt ha påtagit sig rollen som språkrör för det allmänna intresset. I detta perspektiv har man också diskuterat behov av "pressmöten" om offentlighetsfrågor på DI. Dyliga arrangemang skulle kunna organiseras inom ramen för statskontorets rådgivande generella funktioner.

Även andra åtgärder för att förstärka det allmänna insynsintresset i datainspektionens ADB-system har diskuterats. Dessa har delvis redan kommenterats i avsnittet ovan:

- Utvecklandet av ett ärendehanteringssystem
- Förstärkning av sökfunktionerna i ADB-dariet
- Rutiner för att särskilja ADB-upptagningars status

- Klarare ADB-registerbeskrivningar
- Fylligare systemdokumentationer
- Förtydligande av offentlighetsansvaret
- Ökade interna utbildningsinsatser om TF och ADB-upptagningar

Tillsammans konstituerar frågor som dessa "god offentlighetsstruktur – och dessa frågor är knappast unika för datainspektionen; genom att lösa dessa förvaltningsrättsliga frågor kan grundlagarna matcha den nya tekniken (och inte tvärtom).

I denna explorativa fallstudie har flera sådana frågeställningar formulerats och belysts. En mera systematisk empirisk forskning på detta område framstår som en statsvetenskaplig utmaning. Denna skulle med fördel kunna inpassas i den framväxande teoretiska etikforskningen inom ämnesområdet.

Conny Johannesson Torgny Klasson

Källor och litteratur

- Tryckfrihetsförordningen (SFS 1982:941)
 Sekretesslagen (SFS 1980:100 omtryckt 1985:1059)
 Datalagen (SFS 1973:239 omtryckt 1982:446)
 Datainspektionens författningssamling (DIFS)
 Handlingar från DIRE (DI:s diariesystem)
 DI:s årsböcker 1987–
 DI:s ADB-förteckning
 Proposition 1973:33
 Proposition 75/76:160
 Proposition 81/82:37
 SOU 1972:47, SOU 1975:22, SOU 1980:31
 RÅ 1985 Ab 183
 Statskontorets rapport 1987:54
 Statskontorets förstudie till DI:s datorsystem
 Conny Johannesson: *Rättsregler vid ADB-användning*.
 Commentor Förlags AB, 1986
 Conny Johannesson: *Administrativa expertsystem –
 rättsproblem eller möjligheter? Nordisk adm tidskrift*
 1990:2
 C Magnusson /O Torvund (red): *Juristen och datasäkerheten*.
 Nordisk årsbok i rättsinformatik. Norstedts
 1985
 Intervjuer med DI:s handläggare och jurister

Förbundsvalet i Tyskland 1990

Valet till den tyska förbundsdagen den 2 december 1990 var det första efter enandet av de båda tyska staterna i oktober samma år. Karaktären på valet liksom dess nationella och internationella betydelse kom starkt att påverkas genom de snabba samhällsförändringarna i DDR under åren 1989–90 och överenskommelsen våren 1990 om att på ett halvt år genomföra ett enande av de båda tyska stater som 1949 bildats i skuggan av blockpolitiken efter andra världskriget.

En huvudfråga för såväl politiker som statsvetare blev om det var rimligt eller ej att genomföra valet på samma villkor i de gamla respektive i de fem nybildade delstaterna. Skulle de i det tidigare DDR verksamma partierna ha samma chans som partierna i de västra delstaterna att få ut sitt budskap till hela den nya förbundsrepublikens befolkning eller skulle de "västtyska" partierna totalt komma att dominera den politiska scenen? Vilka var riskerna att de mer vardagliga politiska sakfrågorna skulle hamna i bakgrunden av händelser under enandeprocessen?

Efter många politiska turer och omfattande debatt, inte minst i massmedia, kom förbunds författningsdomstolen att avgöra frågan om hur valet skulle genomföras. Domstolen ansåg att lika villkor inte kunde gälla under detta första val. Detta innebar att valet i de fem nybildade delstaterna skulle genomföras samtidigt och på samma formella villkor som valet i övriga delar av förbundsrepubliken. De fem nya delstaterna skulle dock betraktas som ett eget valdistrikt. Detta, menade domstolen, skulle ge de inom detta distrikt (dvs det gamla DDR) verksamma partierna en rimlig chans att vinna representation i förbundsdagen. Femprocentsspärren för representation skulle därmed tillämpas i vart och ett av distrikten för sig. Den av regeringen föreslagna ordningen med att tillåta partikoalitioner (mellan väst- och öst-partier) förkastades också med hänvisning till att ett sådant system skulle gynna vissa småpartier medan andra missgynnades. Protester mot den föreslagna ordningen förekom både i de västra och östra delarna av Tyskland. Framförallt riktades protesterna mot att det gamla statsbärande partiet i DDR, det socialistiska enhetspartiet (Sozialistische Einheitspartei Deutschlands, SED), i gestalt av partiet för demokratisk socialism (Partei des Demokratischen Sozialismus, PDS) skulle få alltför goda möjligheter till representation i förbundsdagen.

När det tyska enandet var ett faktum och den nya nationen i många avseenden präglades av nationell eufori ägde det första gemensamma förbundsvaldet rum den 2 december 1990. Det blev ett i många avseenden traditionellt val, men ändå mycket speciellt. Tjugofyra partier och partikoalitioner ställde upp kandidater.

Flertalet av partierna deltog i valet både i det västra och östra valdistriktet. Sju av partierna vann mandat i förbundsdagen. Ett valresultat med intressanta kopplingar till såväl den tyska historien som till den aktuella politiska situationen i Europa.

Den politiska utvecklingen 1987–90

Förbundsdagsvalet 1987 gav till resultat att den regerande koalitionen mellan Christlich Demokratische Union/Christlich Soziale Union (CDU/CSU) och det liberala Freie Demokratische Partei (FDP) kunde sitta kvar. CDU/CSU hade dock genom sitt sämsta val sedan 1949 (−4,3 %) fått sin position försvagad. Koalitionspartnern FDP hade däremot förstärkt sin ställning genom att förbättra sitt resultat i alla delstater och totalt öka sitt röstetal med 2,1 %. Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) fortsatte sin kräftgång när det gällde röstandelen (−1,2 %). Die Grüne/Alternative Liste (DG/AL) gjorde ett bra val (+2,7 %), vilket dock inom partiet upplevdes som en besvikelse.

Det dåliga valresultatet föranledde en diskussion inom CDU om riskerna för att partiet höll på att förlora sin starka ställning bl a på grund av att en av dess traditionellt starkaste väljargrupper, den katolska landsbygdsbefolkningen, stadigt minskade och för att partiet inte skulle kunna kompensera sig inom den växande tätortsbefolkningen. Även partiledarens, Helmut Kohl, roll diskuterades. Några månader efter förbundsdagsvalet lugnades partiledningen dock av resultatet i valet till delstatsparlamentet i Hessen. (Se tabell 1.) CDU/CSU gjorde ett mycket bra val (+2,7 %) och kunde för första gången under efterkrigstiden tillsammans med FDP ta över regeringsmakten från den sittande röd-gröna koalitionen (SPD-Grüne).

Efter dessa första positiva tecken föll, enligt resultaten i en rad opinionsundersökningar, CDU/CSU:s popularitet stadigt. Denna tendens manifesterades också i tio av de elva återstående delstatsvalen under perioden 1987–90. CDU/CSU förlorade mellan 9,9 (Bremen 1987) och 0,8 (Bayern 1990) procentandelar. Enda framgången kom i Nordrhein-Westfalen i maj 1990 (+0,2 %). Kritiken mot de båda partierna gällde främst deras inställning i fråga om arbetsmarknads-, miljö- och jordbrukspolitik. Även invandrarfrågor kom att få särskild uppmärksamhet, främst genom framväxten av det högerextremistiska, invandrarfientliga och allmänt populistiska Die Republikaner (REP) som drog väljare från CDU/CSU särskilt i de södra delstaterna och Berlin (7,5 % av rösterna i senatsvalet 1989 och 4,9 % i Bayern 1990).

Regeringskoalitionens tredje parti FDP bytte partiledare strax efter valet. Martin Bangemann flyttade till EG-kommissionen i Bryssel och valet av ny partiledare

blev en kamp mellan å ena sidan en fraktion kring utrikesminister Hans-Dietrich Genscher vars kandidat var Irmgard Adam-Schwätzer, som i en rad opinionsundersökningar fått mycket höga popularitetspoäng, och å andra sidan en fraktion som förordade starkare koppling till CDU/CSU-politiken företrädd av den tidigare ekonomiministern greve Otto Lambsdorff.

Greve Lambsdorffs seger gav enligt många en fingervisning om att partiet i sin politik skulle röra sig något åt höger och att ett framtida samarbete med SPD blev allt mindre sannolikt.

FDP:s positiva trend följdes upp i delstatsvalen under 1987, men därefter följde en rad val med försämrade resultat. Denna trend bröts först med delstatsvalet i Bayern i oktober 1990. Nedgången kan klart kopplas till partiets regeringsmedverkan och den kritik som riktades mot förbundsregeringen under denna period. Den återhämtning som kom under hösten 1990 kan med stor sannolikhet knytas till utrikesminister Genschers framträdande roll i enandeprocessen. Partiets förhållandevis goda resultat i de val till parlamenten i de fem nya östra delstaterna som hölls i oktober 1990 hade samma grund och bidrog till att ge ökad popularitet i de västra delstaterna.

Partiledarefrågan blev akut för SPD efter valet 1988. Johannes Rau stod inte längre till förfogande. Han ville återvända till delstatspolitiken. Efter en omfattande och tidvis mycket skarp intern debatt valdes regeringschefen i Saarland Oscar Lafontaine, en medlem av vänsterfalangen inom partiet och närmstående till förre partiordföranden Willy Brandt, till ny partiledare. Hans tidiga lansering som kanslerkandidat inför 1990 års val var ämnad att locka mer radikala väljare till SPD, bl a bland de miljöintresserade.

I opinionsundersökningarnas popularitetsmätningar låg SPD länge väl till. Särskilt markerat blev detta förhållande under 1990. Resultaten i delstatsvalen visade från 1988 en alltmer positiv utveckling, men i de två sista valen före förbundsdagsvalet bröts denna trend. Oscar Lafontaine hade vid denna tid blivit den främste förespråkaren för en bromsning av den allt snabbare enandeprocessen. Detta appellerade visserligen till många som oroade sig för en okontrollerad invandring av arbetslösa från de östra delarna av Tyskland, men kom också att ge underlag för kritik mot SPD för bristande internationell solidaritet och en bakåtsträvande politik. Bemötandet av SPD under våren 1990 i DDR och senare i de nyskapade delstaterna blev därför överraskande negativt.

De gröna (Grüne) kunde under perioden 1987–90 registrera framgångar i flertalet delstatsval. Ökande inre motsättningar och minskad uppmärksamhet för partiet i dess kärnfrågor, beroende på att flera andra partier

Tabell 1. Resultat av delstatsval 1987-90. Jämförelse med föregående val inom parentes.

Delstat	Datum	PDS	SPD	Grüne	Neues Forum	FDP	CDU/CSU	DSU	REP	Övriga
Hessen	5. 4.1987		40.2(-6.0)	9.4(+3.5)		7.8(+0.2)	42.1(+2.7)		-	0.5(-0.3)
Rheinland-Pfalz	10. 5.1987		38.8(-0.8)	5.9(+1.4)		7.3(+3.8)	45.1(-6.8)		-	2.9(+2.4)
Hamburg	10. 5.198		45.0(+3.3)	7.0(-3.4)		6.5(+1.7)	40.5(-1.4)		-	1.0(-0.2)
Bremen	13. 9.1987		50.5(-0.8)	10.2(+2.4)		10.0(+5.4)	23.4(-9.9)		1.2(+1.2)	4.6(+1.6)
Schleswig-Holstein	13. 9.1987		45.2(+1.5)	3.9(+0.3)		5.2(+3.0)	42.6(-6.4)		-	3.0(+1.5)
Baden-										
Württemberg	20. 3.1988		32.0(-0.4)	7.9(-0.1)		5.9(-1.3)	49.0(-2.9)		1.0(+1.0)	4.2(+3.7)
Schleswig-Holstein	8. 5.1988		54.8(+9.6)	2.9(-1.0)		4.4(-0.8)	33.3(-9.3)		0.6(+0.6)	4.0(+1.6)
Berlin	29. 1.1989		37.3(+5.0)	11.8(+1.1)		3.9(-4.5)	37.7(-8.7)		7.5(+7.5)	1.7(-0.4)
Saarland	28. 1.1990		54.4(+5.2)	2.6(+0.1)		5.6(-4.4)	33.4(-3.9)		3.3(+3.3)	0.6(-0.4)
Niedersachsen	13. 5.1990		44.2(+2.1)	5.5(-1.6)		6.0 0.0)	42.0(-2.3)		1.5(+1.5)	08.(+0.3)
Nordrhein-										
Westfalen	13. 5.1990		50.0(-2.1)	5.0(+0.5)		5.8(-0.2)	36.7(+0.2)		1.8(+1.8)	0.7(-0.1)
Bayern	14.10.1990		26.0(-1.5)	6.4(-1.1)		5.2(+1.4)	54.9(-0.9)		4.9(+1.9)	2.6(+1.3)
Europa-										
parlamentet	18. 6.1989		37.3(-0.1)	8.4(+0.2)		5.6(+0.8)	37.8(-8.1)		7.1(+7.1)	3.7(±0.0)
Mecklenburg-										
Vorpommern	14.10.1990	15.7	27.0	4.2	2.2/2.9	5.5	38.3	0.8		3.4
Brandenburg	14.10.1990	13.4	38.3	2.8	6.4	6.6	29.4	1.0		2.1
Sachsen	14.10	12.0	26.0	-	5.3	13.5	39.0	1.7		2.6
Sachsen-Anhalt	14.10.1990	12.0	26.0		5.6	5.3	53.8	3.6		2.4
Thüringen	14.10.1990	9.7	22.8	6.5	9.3	9.3	45.4	3.3		3.0

mer aktivt tagit upp bla miljöfrågor i sina program, gav vissa antydningar om att partiet inte kunde förväntas göra några större framsteg i förbundsdagsvalet 1990. Förhoppningarna på ett starkt tillskott från några av demokrati- och miljörelserna i DDR minskades dessutom drastiskt efter dessa gruppers överraskande låga röstandelar i de första fria valen till folkammaren våren 1990 och i delstatsvalen ett halvår senare.

Även för SPD och systerpartiet till FDP blev vårvalet till DDR-parlamentet en besvikelse (22 respektive 5 %). Den av CDU/CSU stödda "Allians för Tyskland" erhöll drygt 48 procent av rösterna.

Cirka 16 procent av rösterna vanns av kommunistpartiets efterföljare PDS. I delstatsvalen i oktober 1990 sjönk partiets röstandel till drygt 11 procent. Resultaten gav PDS ett mycket svårt utgångsläge i valrörelsen inför förbundsdagsvalet den 2 december. Något mer omfattande samarbete med partivänner i de västra delstaterna var heller knappast att tänka på eftersom dessa traditionellt varit svaga och relativt oengagerade i val på förbundsnivå. Förbundsreformationsdomstolens beslut om att dela upp Tyskland i två överordnade valdistrikt kom därför som en skänk från ovan för PDS. Genom denna valordning ökade partiets chanser till representation väsentligt.

Decembervalets resultat känt i oktober

Valrörelsen inför 1990 års förbundsdagsval kom att helt domineras av enandeprocessens slutsteg dvs det formella enandet den 3 oktober. Opinionsinstitutens mätningar visade på en uppåtgående trend för CDU/CSU och en viking för SPD. Förbundskansler Kohl och utrikesminister Genscher kom successivt att alltmer dominera den politiska scenen. Kohl framställdes som den store statsmannen och Genscher som "den politiske ingenjören" vilka åstadkommit det tyska enandet och därutöver också fått en ny internationell status. SPD-ledaren Lafontaine hamnade i detta läge i ett svårbevärat politiskt bakvatten.

Delstatsvalen både i den västra och östra delen av landet förstärkte opinionsmätningarnas lägesbild. CDU/CSU förutspåddes i massmedia en stor framgång i förbundsdagsvalet. Enda hotet mot en jordskredsseger för de samverkande partierna var en växande oro bland vissa väljargrupper för konsekvenserna av om de skulle erhålla egen majoritet i förbundsdagen. Denna oro skulle i så fall främst gynna FDP. För många framstod utgången av valet som given redan i oktober.

Politiska kommentatorer hade före valet varnat för att valdeltagandet kunde bli mycket lågt och att detta kunde göra bedömningen av de politiska strömningarna i olika delar av landet mer osäkra. Främsta oron knöts till förhållandena i de östra delstaterna. Befolkningen

där hade visserligen länge kämpat för demokratiska val, men förbundsdagsvalet var nu det fjärde valet på mindre än ett år. Detta förhållande skulle, tillsammans med massmediernas bild av att valet redan var avgjort till förmån för CDU/CSU, kunna leda till ett ökat inslag av "valrötthet". De partier som särskilt förväntades drabbas av detta var SPD, PDS och mindre partier framförallt i östra Tyskland.

När rösterna var räknade visade det sig att valdeltagandet var det lägsta sedan 1949. Totalt deltog 77,8 procent av de röstberättigade i valet; 78,5 procent i valdistrikt "väst" och 74,5 procent i valdistrikt "öst". Förhållningarna hade alltså besannats, men nedgången var inte av det dramatiska slag att valet förlorade sin reella politiska betydelse. Valet gav en god bild av den politiska situationen i den nya Förbundsrepubliken vid denna tid. En mer intrikat fråga är dock hur länge den nyvalda förbundsdagens sammansättning kommer att vara representativ för de mer "vardagspolitiska" och problemfyllda situationer som väntar under det kommande året.

För regeringspartierna CDU/CSU blev inte valresultatet den stora framgång som förutspåddes utan de båda partierna erhöll endast 43,8 procent av rösterna. (Se tabell 2.) Detta gav 319 av den nya förbundsdagens 662 platser (normalt 656 men för denna förbundsdag tillkommer 6 sk överhangmandat) och betydde fortsatt beroende av en koalition med FDP för att erhålla underlag för en majoritetsregering.

CDU lyckades i stort hålla sin ställning i de västra delstaterna. Däremot lyckades man inte lika bra som förväntat i de östra. CSU med sin bas i Bayern fick notera en tillbakagång vilken får ses som en konsekvens av det Republikanska partiets röstvinster. Den uteblivna sammanslagningen av CSU med det i de östra delstaterna verksamma Deutsche Soziale Union (DSU) hade en negativ effekt på de konservativa väljarnas möjligheter till representation. Även om DSU:s resultat blev klart sämre än förväntat hade dessa röster kunnat stärka CSU. Nu valde en övervägande del av de tidigare DSU-väljarna troligen att stödja CDU.

Republikanerna vann framförallt röster på sin uttalade invandrarfientlighet. Att notera är att deras program lockade över etthundratusen röster i det forna DDR. De var dock aldrig i närheten av att nå över femprocentspärren. Valresultatet nyanserade därigenom något bilden från delstatsvalet i Bayern där partiet endast var en tiondels procentandel från att bli representerat.

FDP gjorde ett bättre val än vad de flesta kommentatorer tillskrivit partiet möjlighet till. Partiet hade framgång i både det västra och östra valdistriktet. Totalt erhöll man 11 procent av rösterna vilket gav 79 mandat;

Tabell 2. „So wählten die Deutschen in Ost und West.“ Resultaten från förbundsvalvalet den 2:e december 1990.

Hela Förbundsrepubliken			Valdistrikt "Väst" ¹				Valdistrikt "Öst" ²			
Röstberättigade	60 373 753		46 533 270				11 313 286			
Avgivna röster	46 996 733	(77.8%)	36 516 687		(78.5%)		8 430 111		(74.5%)	
Giltiga röster	46 444 058		36 022 640				8 302 024			
	Andra-röster	Procent	Första-röster	Andra-röster	Procent		Första-röster	Andra-röster	Procent	
					1990	1987 ³			1990	1990 ³
CDU	17 051 128	36.7	13 241 440	12 661 092	35.0	34.5	3 658 986	3 599 708	43.4	42.7
SPD	15 539 977	33.5	13 594 618	12 964 288	35.9	37.0	2 026 734	1 962 924	23.6	20.8
FDP	5 123 936	11.0	2 449 047	3 827 080	10.6	9.1	992 633	1 110 417	13.4	5.5
CSU	3 301 239	7.1	3 422 186	3 303 239	9.1	9.8	-	-	-	-
Grüne	1 788 214	3.9	1 954 139	1 708 801	4.7	8.3	-	-	-	-
B'90/Grüne	558 552	1.2	-	-	-	-	541 677	492 438	5.9	4.5
PDS	1 129 290	2.4	185	109 294	0.3	-	850 177	824 050	9.9	15.2
Republikaner	985 557	2.1	711 615	832 070	2.3	-	5 277	104 350	1.3	-
Die Grauen	386 699	0.8	179 594	301 622	0.8	-	19 360	67 485	0.8	-
ÖDP	204 813	0.4	238 915	180 044	0.5	0.3	-	13 103	0.2	-
NPD	145 895	0.3	164 009	121 285	0.3	0.6	24 024	22 399	0.3	-
DSU	89 340	0.2	-	-	-	-	126 787	84 512	1.0	6-6
Liga	39 709	0.1	3 480	25 719	0.1	-	5 165	13 990	0.2	0.1
Övriga	99 709	0.2	63 412	130 790	0.4	1.1	483	6 648	0.1	0.0

¹ Tidigare Västtyskland utom Väst-Berlin

² Tidigare DDR utom Öst-Berlin

³ Jämförelse med valet 1987 (andra-röster)

⁴ Jämförelse med röstetalen vid Folkammarvalet i DDR (mars 1990)

Förkortningar: B'90-Grüne = Listenvereinigung Bündnis '90 Grüne-Bürgerinnenbewegung bestående av: Demokratie Jetzt (JD), Initiative Frieden und Menschenrechte (IFM), Neues Forum (NF), Unabhängiger Frauenverband (UFV) Die Grünen: PDS = Partei des Demokratischen Sozialismus; Die Grauen = Die Grauen, pensionsorganisationen "Grä pantrar". ÖDP = Ökologisch-Demokratische Partei; NPD = Nationaldemokratische Partei Deutschlands; DSU = Deutsche Soziale Union; Liga = Christliche Liga - Die Partei für das Leben.

Källa: Die Welt, nr 283, 1990.

10,6 procent i "väst" och hela 13,4 procent i "öst". I det senare fallet var det troligen utrikesminister Genscher som personligen drog en hel del röster tack vare sina insatser under enandeprocessen. Dessutom såg nog många en röst på FDP som en röst på regeringen, men utan att man behövde riskera att den medverkade till en alltför stark ställning för CDU/CSU. Det kan också tänkas att FDP:s framgång i väst hade sin grund i att partiet fick ta emot röster från traditionella SPD-sympatisörer vilka på detta sätt protesterade mot SPD-politiken i enandefrågan. FDP stärkte klart sin ställning inom regeringskoalitionen genom detta valresultat.

Det socialdemokratiska partiet (SPD) fortsatte sin röstmässiga tillbakagång. I hela Tyskland nådde man endast 33,5 procent; i de västra delstaterna 35,9 procent och i de östra endast 23,6 procent. Det sistnämnda resultatet framstår som direkt kopplat till kanslerkandidaten Lafontaines förespråkande av en långsammare process för enandet mellan de båda tyska staterna. Hans varningar för ekonomiska och sociala svårigheter uppfattades i öst som tecken på en i grunden negativ inställning till enandet och särskilt till de fem nya delstaterna.

Utvecklingen under de närmaste åren får utvisa om det kommer att finnas utrymme för SPD att ta tillbaka "förlorade röster" i de historiskt sett starka socialdemokratiska områdena i östra Tyskland. Valresultaten visar nämligen att en majoritet av arbetarrösterna gick till CDU. Vissa opinionsmätningar i början av 1991 antyder en mer positiv inställning till socialdemokratin, men inte till partiledaren Lafontaine. Både för partiets inre sammanhållning och dess profil utåt i det nya Tyskland kommer partiledarfrågan därför att bli av största betydelse. En tröst för SPD-strategerna är dock att de första valanalyserna visar att partiet gjorde ett bättre val än väntat bland väljargrupperna mellan 25 och 40 år.

För den största överraskningen svarade De gröna genom att, efter att tidigare ha gjort två "stabila" förbundsdagsval, hamna utanför förbundsdagen genom att endast erhålla 3,9 procent av rösterna totalt och 4,7 procent i valdistrikt "väst". Mycket talar för att partiets negativa inställning till den snabba enandeprocessen medverkat till det dåliga resultatet. De fortsatta inre motsättningarna och det låga intresset för miljöfrågorna i valrörelsen inverkar med stor sannolikhet också. I efterhand framstår det som klart att De gröna gjorde ett misstag när man inte gick samman med sitt systerparti i de östra delstaterna. Bündnis 90/Grüne nådde 5,9 procent i "öst" och kunde därmed besätta 8 mandat i förbundsdagen. Ett sammanslaget grönt parti hade med största sannolikhet kunna vinna 20–25 mandat.

De flesta kommentatorer var direkt efter valet överens om att det var för tidigt att avföra De gröna från

förbundsrepublikens politiska scen. De följande delstatsvalen skulle kunna ge en indikation på om partiet förmådde samla sig och erbjuda ett attraktivt politiskt alternativ även i fortsättningen. Delstatsvalet i Hessen i januari 1991 gav ett positivt svar på denna fråga. De gröna fick 8,8 procent av rösterna vilket var en minskning med 0,6 procent i förhållande till 1987, men en ökning med 3,2 procent jämfört med förbundsdagsvalet 1990.

Det delvis reorganiserade och omdöpta forna kommunistpartiet PDS hade av många kommentatorer förutspått ett svidande valnederlag. Förbundsförfattningsdomstolens krav på ett särskilt valdistrikt "öst" gav dock partiet en chans att vinna representation i den nya förbundsdagen. Valresultatet visar på en kraftig tillbakagång sedan folkammarvalet våren 1990, men 9,9 procent av rösterna i "öst" och 0,3 procent i "väst" gav ändå utdelning i form av sju mandat. Sexton av dessa vanns i det östra valdistriktet medan ett vanns i det västra. Partiets fortsatta existens, inte minst efter nästa förbundsdagsval, har diskuterats livligt efter valet. De flesta kommentatorer tycks var ense om att partiets valmanskår kommer att krympa ytterligare. Takten och omfattningen i denna tillbakagång kommer att vara beroende av hur den ekonomisk-sociala omvandlingen av de fem östra delstaterna utfaller under de närmaste åren. PDS har anklagats för att uppmuntra demonstrationer mot regeringens ekonomiska program för reorganiseringen av östra Tyskland och det finns tydliga tecken på att partiet söker finna en roll som missnöjesparti på vänsterkanten i avvaktan på att de politiska förhållandena i den nya förbundsrepubliken stabiliseras.

Utöver de nämnda partierna skall endast uppmärksammas ytterligare ett nämligen Die Grauen, dvs pensionärspartiet De grå pantrarna. Partiet erhöll 0,8 procent av rösterna, vilket totalt innebar närmare fyrahundratusen röster. Partiet är ett tecken på att trycket på samhällets omvårdnadsansvar ökar genom att de äldre blir allt fler och att dessa i ökande grad upplever att deras frågor kommer i bakgrunden i de traditionella partiernas politiska handlingsprogram.

"Alles in ordnung"?

Det tyska samhället har under 1900-talet genomgått en rad omvälvande utvecklingsfaser. Enandet av de båda tyska staterna 1990 var bara en i raden av betydelsefulla händelser. I tysk politik har man talat om "Tendenzwenden" i samband med mer avgörande systemförändringar. Det råder väl idag ingen tvekan om att enandet innebar just ett sådant "Tendenzwende".

Förbundsdagsvalet i december 1990 präglades starkt av efterdyningarna av det formella enandet. De kon-

kreta problem som uppstått och kommer att uppstå i framtiden på grund av enandet fick ett minimalt utrymme i valdebatten och hade därför troligtvis liten inverkan på väljarnas röstningsbeteende. De ekonomiska och sociala realiteterna/problemen har emellertid redan nu några månader efter valet gjort sig starkt påminda. Främst har detta gällt förhållandena i det forna DDR, men även effekter av enandet på de ekonomiska och sociala förhållandena i de västra delstaterna. Gulf-kriget gav, om än endast tillfälligt, regeringen ett visst andrum i de inrikespolitiska frågorna. Regeringens tvekan inför hur man skulle förhålla sig till insatser av tysk personal och materiel spädde dock på regeringskritiken som kommer både från vänster- och högerhåll.

Regeringen torde idag se framtiden an med viss oro och ägna stor kraft åt att åter få "alles in ordnung" i förbundsrepubliken.

Göteborg i februari 1991
Rutger Lindahl

Om den sköna konsten att se just det man vill se

Sedan en tid tillbaka existerar ett ökande intresse för normativa analyser och normativ teori även inom svensk statsvetenskap. Uppenbarligen finns det numera ett större behov att argumentera i "bör" frågor och att söka göra mera grundläggande analyser för olika normativa utsagor. På ambitionsnivån ser jag själv detta som något mycket positivt, men det är också en utveckling som innehåller bestämda risker för disciplinens utveckling. En sådan risk är att normativ teori inte används eller problematiseras i analysen, utan istället enbart brukas för att etikettera traditionella empiriska analyser. Det motsatta problemet är givetvis om en önskan att argumentera normativt leder till ett bristande empiriskt arbete, eller, i värsta fall, att man söker tillrättalägga empirin för att bättre passa ens normativa plädering.

I en nyutkommen avhandling söker Karin Hadenius (KH) att göra en analys av målen för den svenska skolpolitiken under efterkrigstiden utifrån den politiskt filosofiska diskussionen om begreppen *jämlikhet* och *frihet*. Boken avslutas med en egen normativ plädering för återinförandet av ett parallellskolesystem och införandet av utbildningslinjer med kvarsittning och eliturval i den svenska grundskolan. Detta ges som en egen och möjlig lösning på de hittillsvarande svårigheterna att förena jämlikhet och frihet i skolpolitiken såsom KH analyserat dem. Min avsikt är emellertid inte att diskutera författarens behandling av den normativa diskursen. Istället vill jag diskutera författarens förhåll-

ningssätt till det empiriska materialet på två plan, dels behandling av mål och medel i den svenska grundskolans historia, dvs hennes historieskrivning, dels av vad den empiriska forskningen om implementering av offentligt politik innebär för hennes plädering för återinförandet av en urvalsbaserad grundskola.

För att en analys av det normativa innehållet inom ett politikområde skall fungera är det givetvis centralt att målsättningarna bakom politiken återges på ett så korrekt sätt som möjligt. Vad gäller beskrivningen av mål och medel i den svenska grundskolan så ställer jag mig frågande inför författarens behandling av socialdemokratiens målsättningar. Den bild författaren söker ge, i Gunnar Richardsons efterföljd², är att det kring 1945-50 inte fanns några strategiska, i betydelsen samhällsförändrande, ambitioner hos socialdemokratin bakom övergången från en parallellskole- till ett enhetsskolesystem. Enligt KH var istället drivkraften hos tex Tage Erlander att föräldrars och eleverns efterfrågan på högre utbildning "tagit en ur samhällets synpunkt icke önskvärd riktning" i så motto att alltför många sökte sig till realskolan. Huvudmålet för den socialdemokratiska politiken sägs ha varit att styra fler ungdomar till den yrkesinriktade utbildningen samt att ge ökad medborgarfostran (s 75 f, 93). Det är riktigt att dessa mål fanns, men de utgjorde bara en del av en mera övergripande målsättning. Denna, som inte omnämns i avhandlingen, handlade om att fullfölja socialdemokratiens idéer från striden om bottenskoleprogrammet under slutet av 1920-talet, dvs att avskaffa den sociala klasskillnad i utbildningssystemet som parallellskolesystemet representerade. I riksdagsdebatten inför principbeslutet att övergå från ett parallell- till ett enhetsskolesystem, anförde dåvarande ecklesiastikministern Josef Weijne bl a:

Det är säkerligen åtskilliga mer än jag, som voro med redan 1927 och som minnas skoldebatten då. Vi minnas motsättningarna i det särskilda utskottet, och vi minnas debatter från kamrarna, som i fråga om bitterhet och motsättningar haft få motstycken (FK 1950-23:56)

Denna skolstrid hade socialdemokraterna huvudsakligen förlorat vilket lett till att parallellskolesystemet i stort sett förblivit intakt (Isling 1980, Marklund 1980:55 ff). Följden var att 1945 kunde en elev som fullgjorde sitt sjunde skolår gå i inte mindre än 19 olika skolformer. I sin argumentation för den inriktning som gavs åt skolreformen i slutet av 1940-talet skriver Tage Erlander följande:

Det allvarliga var att denna organisatoriska splittring dolde ett genomgående drag. Skolsystemet fungerade i stort som ett klassamhälle i miniatyr. De olika skol-

formerna hämtade sin rekrytering ur ganska bestämda sociala skikt (Erlander 1973:233).

I avhandlingen behandlas de skolpolitiska reformerna på ett något närsynt sätt, i huvudsak som en strävan att lösa skolinterna problem. De strategiska ambitionerna att med hjälp av skolan förändra samhället har inte uppmärksammas. Att den socialdemokratiska skolpolitiken i slutet av 1940-talet hade en inriktning syftande till en mera vittomfattande social förändring är nu inte någon särskilt okänd eller kontroversiell tes och kan knappast ha varit okänt för KH (se tex Isling 1980:333–340, Husén 1977:12, Marklund 1982:409, Marklund 1980:55 f), men den är överhuvudtaget inte omnämnd i avhandlingen. Skälet är, antar jag, att detta politiska mål passar illa med författarens normativa ambitioner som är att plädera för återinförandet av en parallellskola utan behöva att diskutera dess konsekvenser för den sociala stratifieringen (s 313). Hur politiskt central den strategiska klasspolitiska aspekten var för socialdemokratin vid denna tid framgår med all önskvärd tydlighet av den socialdemokratiska partistyrelsens yttrande till en motion vid partiets kongress 1948. Motionen tog upp problemet med en demokratisering av den svenska statsförvaltningen, och i sitt svar vidgick partistyrelsen motionärernas påståenden att många socialdemokratiska politiker på olika nivåer fått erfara att deras politiska ambitioner kunnat neutraliseras av "det inflytande tjänstemän med en helt annan samhällspolitisk inställning haft över förvaltningsapparaten" (Demokratin inom statsförvaltningen 1952:7). Problemet var enligt partistyrelsen den sociala snedrekryteringen till den högre utbildningen och därmed till högre tjänster inom statsförvaltningen. Hoppet stod till en reform av skolväsendet:

Till en viss del torde bättre samstämmighet kunna vinnas när en verklig demokratisering av vårt folks utbildningsmöjligheter genomförts och därmed också rekryteringen på bredare bas även till tjänstemannabanan vunnits. Med det bildningsmonopol som alltjämt finns i vårt land blir den nuvarande rekryteringen alltför ensidig (cit ur Demokratin inom statsförvaltningen 1952:7).

Som detta citat från 1948 års socialdemokratiska partikongress visar fanns det, tvärtom KHs framställning, också strategiska mål bakom SAPs skolpolitik vid denna tid, dvs mål bortom själva skolans utformning och organisering. Dessa mål var dels av rättvisekaraktär, men de rörde också fundamenten för den reformistiska ideologin. I likhet med Lewin (1967:77) anser jag att den socialdemokratiska efterkrigspolitiken skiljde sig från de borgerligas framförallt i synen på staten som instrument. Kort sammanfattat så ville SAP använda staten till att bygga det "starka samhället" (jfr Rothstein

1986:92). Om detta skulle fungera var man tvungen att få fram tjänstemän som förstod och kunde användas för denna politik och för detta var då en reformering av skolan central. Partiet gjorde dessutom inte precis någon hemlighet av denna målsättning med skolreformen utan tryckte tom upp sitt ovan nämnda yttrande i bokform som en rapport till 1952 års partikongress.

Existensen av detta politiskt strategiska mål är problematisk även för KHs normativa analys, därför att det visar att hennes användning av frihetsbegreppet enbart som ett val av olika undervisningsalternativ inom skolan inte stämmer med de mål som faktiskt förelåg. Med "frihet" i detta sammanhang menade också SAP (och inte bara SAP) möjligheten att efter en fullgjord grundskoleutbildning kunna välja fortsatt utbildning utan att vara begränsad i nästa led i utbildningssystemet beroende av att eleven valt någon särskilt utbildningslinje i grundskolan. Att välja att begränsa diskussionen om valfrihet till valmöjligheter inom grundskolan missar den väsentliga innebörden av begreppet i den socialdemokratiska politiken. Denna hade nämligen att ta itu med det mera komplicerade problemet om hur individens frihet i ett första led i utbildningen kunde begränsa valfriheten i nästa. Vad som borde utförts, om KHs normativa ansats skulle fullföljts, är istället en renodlad argumentation mot rimligheten i denna typ av samhällsförändrande mål för skolpolitiken (jfr Gross 1987).

Istället för att se 1950 års skolbeslut i sitt historiska och strategiska sammanhang, väljer KH att skriva som om det inte fanns några grundläggande politiska kontroverser i dåtidens skolpolitik utan hon hävdar att det "fanns en bred enighet om förändringens inriktning i stort". Detta strider bla mot vad dåvarande ecklesiastikministern Tage Erlander anför, nämligen att den stora skolutredningen som högerledaren Gösta Bagge tillsatt och som verkade under krigsåren kört fast i denna typ av motsättningar som fällt avgörandet i striden om bottenskoleprogrammet under slutet av 1920-talet, och att detta var skälet till att skolkommissionen tillsattes med socialdemokratisk majoritet (Erlander 1973, jfr Isling 1980).

Jag är också undrande inför KHs beskrivning av medlen för den förda skolpolitiken. Att genomföra en enhetsskola med sammanhållna klasser var en revolutionerande tanke i dåtidens Sverige och detta kunde givetvis inte ske utan att man förändrade undervisningsmetoderna. Å ena sidan hävdar hon att

Idén om att en ny arbetsmetod skulle kunna ersätta linjedelningen, . . . stöddes bara av en falang inom den socialdemokratiska gruppen i skolkommissionen. Vi skall i fortsättningen kalla dem "de skolradikala" (s 82).

Men skolkommission, i vilken ingick företrädare även för den borgerliga oppositionen, var faktiskt enig i sitt

utlåtande om att dess förslag byggde på möjligheten att genomföra en individualiserad undervisning. Men enligt KH var tilltron till denna modell begränsad till "några enstaka ledamöter" i skolkommisionen (förmodligen menar hon Stellan Arvidson och Alva Myrdal). Överhuvudtaget var, enligt KH, "tilltron till idén om full kunskapsutveckling i sammanhållna klasser genom en förnyelse av undervisningsmetodikerna inte alls utbredd" (s 130). Jag vill göra läsaren uppmärksam på att frågan om en individualiserad undervisning inom klassens ram har här inget med pedagogiska spetsfunderigheter att göra, utan utgör basen för KHs normativa argumentation för en grundskola baserad på eliturval och därmed social segregering av eleverna (jfr Arnman & Jönsson 1983). Om en individualisering är möjlig skapar det stora problem för hennes egen normativa modell eftersom då behövs ingen uppdelning och särbehandling av eleverna för att frihet och jämlikhet skall råda i den svenska skolan. Det är därför centralt att undersöka om KH har fog för sitt påstående att idén om individualisering inte hade något stöd utanför några få och politiskt isolerade "skolradikala" personer inom SAP.

Går man till lärarkåren kan man finna att denna idé hade presenterats och debatterats inom folkskollärarkåren åtminstone sedan 1920-talet. Första gången jag hittat den omnämnd är från nordiska lärarmötet i Helsingfors 1925 då en rektor Carl Svedelius höll ett föredrag i ämnet. Föredrag hölls i saken höll även på det nationella folkskollärarmötet i Stockholm 1930 samt på det nordiska skolmötet 1935 (Fredriksson 1950:402). Idén börjar även tas upp i fortbildningen av lärare från 1931 (aa s 368). De nordiska lärarmötena ovan samlade båda ca 2600 personer och verkar ha spelat en betydelsefull roll bland nordiska och svenska lärare (Fredriksson 1950:406 ff). Att det individuellt orienterade arbetssättet var på stark frammarsch inom den svenska folkskolan före skolkommisionens rapport framgår med all önskvärd tydlighet av Viktor Fredrikssons monumentala verk, *Svenska folkskolans historia*, särskilt i band fem och sex. Fredriksson, som bl a var folkskoleinspektör, skriver:

kritiken mot den renodlade klassundervisningen ledde efter hand till en utveckling, som ofta karakteriserades med uttrycket "individuell undervisning inom klassens ram". Under de två berörda decennierna (1920-1940, min anm) fortgick arbetet i denna riktning målmedvetet, och vid periodens slut kunde den extrema klassundervisningen i stort sett betraktas som avskaffad. (Fredriksson 1950:481).

Tvärtemot var KH skriver var således inte denna undervisningsmodell något som lagts fram av några enstaka skolpolitiker, utan hade i decennier presenterats, de-

batterats och praktiserats i den svenska folkskolan. Detta framgår också av skolhistorikern Sixten Marklunds redogörelse för försöksverksamheten (Marklund 1981:63).

Även i lärarutbildningen och i olika handledningar för lärare hade denna undervisningsmodell fått fäste (Fredriksson 1950:485 f). Ett antal försökskolor hade etablerats med, som det verkar, goda resultat (aa s 489-96). Vidare påstår KH att idén om ett individualiserat arbetssätt inte hade något stöd inom skolöverstyrelsen vid denna tid. Men faktum är att i den undervisningsplan för folkskolan som utgavs av detta numera nedlagda ämbetsverk 1955, angavs den som en lämplig metod. (Fredriksson m fl 1971:434-439, jfr Marklund 1981:195). Uppenbart hade detta implementeringsmedel, om uttrycket tillåts, också ett visst stöd inom skolbyråkratin. Den bild av skolreformens pedagogiska idébakgrund som fästad enbart vid några enstaka politiska fritänkare som KH, i Gunnar Richardsons efterföljd, försöker frammana, har således ingen god bärighet i fakta.²

Hennes argumentation blir emellertid än svårbegripligare om man ser till individualiseringsfrågans senare öden. "Tilltron till denna modells fördelar tycks ha stannat där de väckts - hos några enstaka ledamöter i skolkommisionen", så skriver KH (s 130). Efter 1950 skulle idén om en individualisering inom den sammanhållna klassens ram alltså varit borta ur diskussionen. Men 71 sidor längre fram, i sin behandling av det politiska grundskolebeslutet 1960, skriver KH att skolpolitikerna plötsligt nu menade att

enhetsskolans omgruppering av eleverna efter inriktning och nivå skulle ersättas med nya undervisningsmetoder; tilltron till möjligheten att möta olika behov med ett individualiserat arbetssätt inom odifferentierade klassen, som praktiskt taget övergivits efter halva försökstiden . . . hade åter fått liv (s 201).

KHs analys här är mycket svårförståelig. Plötsligt dyker den tidigare dödförklarade idén om individualisering upp som ett socialdemokratiskt huvudrecept för skolreformens genomförande. På sidan 130 i hennes avhandling är Ragnar Edenman helt likgiltig för detta medel, på s 202 ser han, som ansvarig för reformens genomförande, den som helt avgörande. Jag tror att när en idé kan komma igen med sådan kraft så bör man vara försiktig med att ha dödförklarat den ett antal sidor tidigare i framställningen. Åtminstone bör man ha med någon förklaring till dess återuppståndelse. Med all sannolikhet är det istället så att idén levde kvar och to m frodades, vilket visas inte minst genom utgivandet av den ovan nämnda 1955 års undervisningsplan där den spelade en betydelsefull roll. Att en del ledande so-

cialdemokrater intog en mera avvaktande attityd till denna fråga kring 1950 kan rimligen skrivas på den politiska taktikens konto – man såg helt enkelt ingen anledning att skriva en motvillig läroverksläroplan på näsan och hade, som visats ovan, minnen kvar från 1927 års skolpolitiska nederlag.

Enligt KH kan man inte, som jag gjort i min bok om den svenska skolreformens mål och genomförande (Rothstein 1986), dra slutsatsen att skolreformens misslyckades på grund av brister i implementeringen av den individualiserade metodiken³. Skälet är enligt henne den ovan nämnda, och som det visat sig felaktiga, tesen att individualiseringstanken inte hade någon förankring och inte spelade någon roll i svensk skolpolitik. Vad jag skriver om individualiseringen som medel i skolreformen är dessutom också något helt annat:

Med detta vill jag inte argumentera för att om de pedagogiska intentionerna att förändra arbetssättet i skolan hade förändrats i den riktning som 1946 års skolkommision och läroplanernas allmänna delar angav, så skulle skolreformens grad av målpuppfyllelse varit större. Detta är en pedagogisk problematik som jag inte har anledning att ta ställning till. Däremot står det klart att det pedagogiska styrinstrument som var huvudreceptet för reformens genomförande, aldrig kom till generell användning (Rothstein 1986:195).

Jag fann och finner fortfarande ingen anledning att ta upp en statsvetenskaplig diskussion om olika pedagogiska modellens effektivitet och lämplighet. Vad som var viktigt för mig var att visa att de politiska intentioner som fanns aldrig förverkligades fullt ut beroende på brister i genomförandeledet. Om det som inte gick att genomföra var individualisering eller någon annan ny pedagogisk metod spelar i detta sammanhang ingen roll, det kunde varit vad som helst som var nytt för det svenska "skolverket" vid denna tid. Vad frågan gällde var att sådant som resurser och utbildning för ett nytt arbetssätt (vilket alltså kunde ha varit vilken pedagogisk metod som helst) aldrig kom till stånd på grund av brister i implementeringsledet. Detta tvingas också KH vidgå – 70 sidor efter det att hon dödförklarar individualiseringen som existerande idé skriver hon att "jämförelsevis små resurser lades på fortbildning av lärare och utveckling av läromedel för en differentierad undervisning", dvs en argumentation identisk med den jag framfört. Om nu individualisering inte spelade någon roll, varför var då dessa brister ett problem? Det är viktigt med originalitet i avhandlingar, men det är uppenbart också svårt (KH s201, jfr Rothstein 1986:187f).

KHs eget förslag om ett nytt skolsystem leder också till en del frågor. En av huvudidéerna som presenteras är att staten skall som en medborgerlig rättighet garantera alla skolbarn vissa "absoluta kunskapsmål" och

färdigheter, istället för som nu en viss tid i skolan, samt att detta skall ske genom ökad valfrihet och/eller urval (s307–311). Jag känner stor sympati för att se utbildning som en medborgerlig rättighet och för ökad valfrihet inom detta område (se Rothstein 1988a och 1988b), men vill hävda att den moderna implementeringsforskningen visat att den modell som KH föreslår är ogenomförbar. Detta handlar inte om resurser eller organisering, utan att det inte är möjligt att precisera vad en sådan rätt skall innehålla på ett meningsfullt sätt, dvs så att den blir något som faktiskt kan utkrävas. Den kan uppenbart inte, som KH tycks mena, gälla *alla* barn (s312), eftersom det alltid kommer att finnas en grupp barn som är förståndshandikappade och/eller socialt störda och som därför aldrig kan uppnå den generella kunskaps- och färdighetsstandard som KH avser. Om KHs modell skall fungera måste först någon göra en avskiljning av denna grupp och plötsligt är "allas rätt" inte längre *allas rätt* (KH s307). För skolor som fungerar dåligt, dvs som lyckas uppnå dessa "absoluta kunskapsmål" i färre antal fall än andra, kommer det att ligga nära till hands att söka klassa elever man misslyckas med som förståndshandikappade och/eller socialt störda. Frågan är hur långt under medelnivån eleven ifråga skall få ligga för att fortsätta räknas till detta *alla*, dvs innehavare av KHs medborgerliga rättighet, "bestämd i termer av ett absolut kunskapsmål" (s310).

Att som KH hävda att man kan etablera ett "ansvar för den implementerande parten" (dvs den enskilda skolan och/eller kommunen) för att i de enskilda fallen ge elever kunskaper som en "konkret rättighet" (KH s313) – det är bara möjligt om man väljer att helt bortse från den legala implementeringsmetodens begränsningar som de senaste tjugo årens förvaltnings- och rättssociologiska forskning bidragit med. I tex USA har man sedan början av 1970-talet försökt att med lagstiftning reglera handikappade barns rättigheter till specialundervisning i utbildningssystemet. Resultatet av detta är mycket nedslående. Lagarnas *med nödvändighet* oprecisa karaktär innebär enligt tex Mark Jacobs att "the very legitimacy of government is weakened when issues of eligibility for services – especially services defined as rights – are decided on an ad hoc basis by street-level bureaucrats, because public law is not authoritative". Enligt Jacobs kränks individernas rättighet och värdighet just därför att medborgarna, genom användandet av sådana *med nödvändighet* löst formulerade lagar, utsätts för ett stort godtycke i implementeringsledet av krafter som de inte kan påverka eller ställa till ansvar (Jacobs 1986:23, jfr Wheatherley 1979, Weick 1976, Sannerstedt 1988).

Vid en närmare granskning visar det sig emellertid att det inte alls är några positiva rättigheter som KH önskar, utan istället etablerandet av ett slags lokala för-

handlingsspel, där elever, föräldrar och skolpersonal i varje enskilt fall skall förhandla om vilken undervisning som skall ges (s315). Det är oklart vilken och vems "rätt" som faktiskt skall föreligga enligt KH, å ena sidan talar hon om att "fördelningen av undervisningsresurserna kan avgöras ute i skolorna" (s313), å andra sidan att detta skall bestämmas tillsammans av "lärare, elever och föräldrar" (s315). Det finns i hennes bok ingen precisering över vad denna rätt innebär, vem som har att besluta om den, i vilka institutionella former detta skall ske (stormöten?) eller vem som skall ha sista ordet vid oenighet. Härvidlag liknar KHs synsätt förvisso de nya styrningsprinciper som utgått från civildepartementet sedan 1982 (jfr Rothstein 1991). Frågan är om KHs modell därmed inte leder till en minskad frihet för individerna då den innefattar ett starkt drag av paternalism.

I realiteten glider KH undan skolpolitikens tiotusenkrönsfråga, dvs möjligheten att precisera allmän- gilliga kunskapsmål som rättigheter, genom att helt enkelt välja att bortse från dem:

Avvägningen mellan samhällets ansvar och medborgarnas rättigheter och skyldigheter ifråga om baskompetensen rymmer naturligtvis en rad frågor av bland annat juridisk och social karaktär, som inte skall behandlas här (s313).

Jag finner det besynnerligt att i en avhandling driva en argumentation att skolpolitiken skall bygga på att "individen har rätt att bli försedd med vissa nyttigheter" i form av preciserade kunskapsmål, och samtidigt välja att helt bortse från hela den empiriska forskning som handlar om ifall detta överhuvudtaget är juridiskt-tekniskt möjligt. Enligt min mening är en diskussion som helt bygger på ett begrepp som "rätt" inte möjlig att föra på ett meningsfullt sätt och samtidigt bortse från de juridiska och legala aspekterna på politiken. Det finns, om liknelsen tillåts, inget sådant som en omelett utan ägg.

Det problem som KH tar upp här finns faktiskt även diskuterat av den normativt orienterade samhällsvetenskapliga forskningen just inom skolområdet i en artikel av Barry Gross. Han har, i en artikel om jämlikhet vad gäller medborgarnas tillgång till utbildningsmöjligheter av den typ som KH föreskriver, hävdatt att en sådan normativt grundad ståndpunkt är meningslös:

We are often told that we are morally obliged to produce equal opportunity for all. Therefore, it seems, we should examine what power we have to produce that desired state. For it would be nonsense to say that we are required to provide what is beyond our power to provide. When we examine this question, we find our power limited by two sets of constraints. One set com-

promises formal constraints upon the idea itself of equal opportunity. We cannot do the logically impossible. The other set compromises limits upon our ability to produce the directed socio-economic change, getting known outputs for known inputs (Gross 1987:121).

Gross slutsats är att "we are not morally required to supply equality of opportunity because ought implies can, and we cannot" (1987:128). Tyvärr väljer KH inte bara bort väsentlig empirisk forskning, hon har heller inte tagit upp den politiskt-filosofiska diskurs som inom hennes speciella område problematiserar hennes argumentation. Man kan visserligen, som Bruce Ackerman gör i sin bok *Social Justice and the Liberal State*, argumentera för vissa normativa ståndpunkter rensade från alla empiriska invändningar, men han ser sig då, till skillnad från KH, nödsakad att be läsaren anta "that you live in a place where *there never is any practical difficulty implementing the substantive conclusions*" (Ackerman 1980:21). I sin normativa plädering för ett nytt skolsystem väljer KH emellertid helt bortse från dessa och den empiriska forskning som belyser dem. Hennes plädering för ett nytt skolsystem avser emellertid inte något den politiska filosofins nirvana utan en förändring av svensk skolpolitik här och nu.

Vad gäller ett ökat inslag av valfrihet i offentlig skolpolitik så är detta inte en särskilt originell ståndpunkt. Tyvärr har KH inte tagit ställning till den i USA mycket uppmärksammade statsvetenskapliga forskningen inom detta område av John Chubb och Terry Moe, vilken har varit föremål för en omfattande debatt bland annat i *American Political Science Review* (1988, 1990a, se även deras bok *Politics, Markets and Schools*). Deras normativa ståndpunkter, som till skillnad från KHs analys bygger på mycket omfattande empirisk forskning, hade kunnat tillföra KHs resonemang om rättvisa och valfrihet i skolsystemet betydande insikter om just de sociala och legala problem hon väljer att bortse ifrån. Bland annat hävdar de att den typ av central legal styrning av innehåll och kvalitet i skolan som KH förespråkar trots intensiva försök inte har varit möjlig. De pläderar istället för att ge föräldrar rätt till val mellan olika skolor (privata eller offentliga men med offentlig kontroll/insyn) med en bibehållen offentlig finansiering.

Slutligen skall sägas att det är lite oklart hur man skall uppfatta KHs eget skolpolitiska program (i avhandlingen benämnt "den tredje vägen"). Som det är skrivet framstår det som en egen-plädering för vissa substantiella värden, dvs som en normativ teori för "den goda skolan". Det är dock möjligt att det istället skall tolkas mera som ett traditionellt policyanalytiskt grepp att påvisa att det finns bättre vägar att nå de mål (frihet och jämlikhet) som satts upp för den svenska skolan. Även i det senare fallet är emellertid hennes

analys otillräcklig därför att den som ovan anförts a) har förbigått ett viktigt, kanske det viktigaste, målet i skolpolitiken och b) därför att analysen bortser från välkänd empirisk forskning som pekar ut svåra problem för den typ av åtgärder som KH för fram som medel för att kunna uppnå "frihet och jämlikhet" i skolpolitiken.

Jag har här diskuterat ett par problem av empirisk natur i Karin Hadenius avhandling. Det gäller hennes sätt att förhålla sig till sitt empiriska studieobjekt, de skolhistoriska målen, och hennes försök till preskriptiv teori. I båda vill jag sätta frågetecken för hennes sätt att försöka att utifrån normativ teori analysera empiriska förhållanden. Det är självklart möjligt att den tredje delen av hennes avhandling, begreppsutredningen av storheterna frihet och jämlikhet, har kvalitéer som uppväger de problem som de här diskuterade delarna uppvisar.

Bo Rothstein

ett typexempel på den svenska socialdemokratis politiska hegemoni. I inget annat land lyckades socialdemokratin på ett så konsekvent sätt splittra borgerligheten i denna klassiska fråga. Detta medges också, om än indirekt av Richardson i en bok utgiven av partiet om dess efterkrigshistoria, men dock inte i hans skolhistoriska arbeten (Richardson 1984, jfr Richardsson 1983, Rothstein 1986:82 ff). Skillnaderna mellan Richardsons och min skolhistoriska syn frångår med all önskvärd tydlighet av hans recension av min avhandling i *Tidskrift för Utbildningshistoria* 1987. Tyvärr hade han den mindre goda smaken att publicera sin recension i en tidskrift som inte tillåter gemälen och diskussion.

3 KHs redogörelse för min analys i övrigt är inte korrekt i så motto att hon endast nämner en av de nio förklaringsvariabler jag använt mig av, nämligen rekrytering av personal. Hon misstror uppenbart denna variabel, oklart hur, men lämnar de övriga åtta plus den historiska analysen jag presenterat därhän (jfr Rothstein 1986 s 68 f samt kap 5).

Noter

- ¹ Karin Hadenius: *Jämlikhet och frihet. Politiska mål för den svenska grundskolan*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis 1990.
- ² Gunnar Richardsons (1983) argument kan sammanfattas med att han anser den främsta drivkraften till den svenska grundskolreformen vara något som han kallar "realiteternas tryck", dvs den ökande efterfrågan på högre på utbildning i allmänhet och teoretisk utbildning i synnerhet. Däremot har enligt GR "idéer" eller politiska strategier inte spelat någon större roll. Detta är en besynnerligt funktionalistisk argumentering. Om dessa "realiteters tryck", som måste uppfattas som en strukturell faktor, nu var så avgörande, varför övergick man just i Sverige, men inte tex Västtyskland, Storbritannien, från ett parallellskolesystem till en sammanhållen enhetskola? Den ökande efterfrågan på utbildning var ju inte unik för Sverige under denna tid, snarare tvärtom. En generell strukturell restriktion kan ju knappast förklara varför skolbesluten i just Sverige fick en så egenartad karaktär. Denna slags funktionalistiska historieskrivning kan man möjligen tillåta sig som historiker men knappast som samhällsvetare. Richardsons analyser måste dessutom ses i ljuset av hans egen politiska tendens i det att han varit skolpolitiskt ansvarig på riksnivå inom folkpartiet. Det ligger givetvis därför nära till hands för honom att söka ursäkta detta partis anslutning till den socialdemokratiska skolpolitiken under 1950- och 60-talen med att denna politik egentligen inte var socialdemokratisk och framförallt inte ingick som ett strategiskt moment i en socialdemokratisk samhällsomvandling. Själv anser jag att det finns goda skäl att se just skolpolitiken under denna tid som

Referenser

- Arnman, Göran & Jönsson, Ingrid. 1983. *Segregationen i svensk skola*. Lund: Arkiv.
- Ackerman, Bruce A. 1980. *Social Justice and the Liberal State*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Chubb, John E & Moe, Terry M. 1988. "Politics, Markets and the Organization of Schools", i *American Political Science Review* 82:4.
- Chubb, John E & More, Terry M. 1990a "Controversy", i *American Political Science Review* 84:2.
- Chubb, John E & Moe, Terry M. 1990b. *Politics, Markets and American Schools*. Washington D.C: Brookings.
- Demokratin inom statsförvaltningen*. 1952. Stockholm: SAP.
- Erlander, Tage. 1973. *1940-49*. Stockholm: Tiden.
- Fredriksson, Viktor m fl. 1950. *Den svenska folkskolans historia. Femte delen*. Stockholm: Bonniers.
- Fredriksson, Viktor, m fl. 1971. *Den svenska folkskolans historia. Sjätte delen*. Stockholm.
- Gross, Barry. 1987. "Real Equal Opportunity", i *Social Philosophy and Policy* 4.
- Husén, Torsten. 1977. *Jämlikhet genom utbildning*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Jacobs, Mark. 1986. "The End of Liberalism in the Administration of Social Casework", i *Administration & Society* 18:1.
- Isling, Åke. 1980. *Kampen för och emot en demokratisk skola*. Stockholm. Sober.
- Lewin, Leif. 1967. *Planhushållningsdebatten*. Uppsala: Statsvetenskapliga föreningen.
- Marklund, Sixten. 1980. *Skolsverige 1950-75. Del 1. 1950 års reformbeslut*. Stockholm: Liber.
- Marklund, Sixten. 1981. *Skolsverige 1950-75. Del 2. Försöksverksamheten*. Stockholm: Liber.

- Marklund, Sixten. 1982. *Skolsverige 1950–75. Del 3. Från Visbykompromissen till SIA*. Stockholm: Liber.
- Richardson, Gunnar. 1983. *Drömmen om en ny skola*. Stockholm: Liber.
- Rothstein, Bo. 1986. *Den socialdemokratiska staten*. Lund: Arkiv.
- Rothstein, Bo. 1988a. "Socialdemokratin och välfärdsstatens institutioner", i *Tiden* 1988:10.
- Rothstein, Bo. 1988b. "Noteringar om privat och offentligt inom skolvärlden", i *Forskning om utbildning* 1988:3.
- Rothstein, Bo. 1991. "Strukturförändringar", s 97–116 i Handikapputredningens betänkande *Handikapp – Valfärd – Rättvisa*. SOU 1991:46.
- Sannerstedt, Anders. 1988. "Politikernas eller lärarnas fel", i Stenelo, Lars-Göran (red): *Makten över den decentraliserade skolan*. Lund: Studentlitteratur.
- Weatherley, Richard A. 1979. *Reforming Special Education: Policy Implementation from State Level to Street Level*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Weick, Karl E. 1979. "Educational Organizations as Loosely Coupled System", i *Administrative Science Quarterly* 21.

Genmåle

Först det allmängiltiga – om "normativa analyser", eller som det enligt min uppfattning bör heta, analyser i normativa frågor. En debatt i det ämnet önskar jag härmed starta och får fler deltagare. Rothsteins inledande formulering om vad saken gäller är mångtydig. Därför några klagorande utgångspunkter: Normativ teori är tankebyggnader om värden. Sådana teorier utarbetas lämpligen av filosofer – Berlin, Oppenheim, Rawls. (Enligt min mening missköts i viss mån uppgiften, om än på ett intressant sätt, av tex Weale och Walzer som inte är filosofer av facket). Teorierna kan sedan användas av tex statsvetare, i analys av politik, i undersökningar av texter och andra händelser ur aspekten värden och värderingar. Olyckligt kortfattat kallas detta ibland "normativ analys". Innebörden är att tolka och pröva politiska aktörers ståndpunkter och argument. Att "argumentera" i normativa frågor däremot måste enligt min mening reserveras för innebörden att anföra skäl för och emot något, med utgångspunkt från ett eget ställningstagande. Detta senare, som väl också kan kallas att plädera, anser jag inte vara en arbetsuppgift för akademien, inte ens för teologer. Prästen predikar i kraft av sin övertygelse, inte sina teologiska studier.

Nu påstår emellertid Rothstein att jag "pläderar". Han har fel. I slutet av texten ovan modifierar BR sin karaktäristik av avhandlingens sista kapitel. Varför inte denna tolkning redan från början? Men även då har han antagligen fel – formuleringen är oklar. BR skriver att ansatsen kan tolkas som en ambition att "påvisa att det

finns bättre vägar att nå de mål som satts upp" (min kursiv). Om BR här menar "effektivare" har han läst rätt och i denna sena timme förstått mitt syfte – att skissera en skolmodell som i högre grad än de redan praktiserade skulle kunna förverkliga några principer om jämlikhet och frihet. Om det är en "bättre" modell får sedan var och en avgöra med hänsyn till egna värderingar.

Min avhandling är ett idéanalytiskt arbete. Med hjälp av två analysinstrument, de definitioner av jämlikhet och valfrihet som utarbetas i kapitel II, undersöks riksdagsbesluten om skolreformer 1950–1979, ur aspekten statsmakternas (inte socialdemokraternas, BR!) mål för grundskolan. I ett avslutande kapitel för jag sedan ett resonemang om möjligheter till en alternativ politik givet de mål statsmakterna genomgående gett uttryck för under reformperioden. Syftet är det som jag tycker är en av statsvetenskapens viktigaste uppgifter, att skapa klarhet i den politiska debatten, att tjäna som länk mellan den väljarkår som skall ta ställning och de makt-havare som skall redovisa och argumentera för sina politiska mål.

En statsvetare kan i det arbetet blottlägga "spelet", till exempel visa fram dolda skäl för ett handlande, klarlägga vagheter i budskap och prioriteringar. Men statsvetaren kan också påminna om alternativa mål och metoder som dittills inte funnits med i den politiska verklighet som analyseras. Det senare innebär att man skriver om (idéer om) *möjlig* politik.

Mitt sista kapitel är upplagt så. Det är inte, som BR valt att uppfatta det, en plädering.

Frågan i kapitlet Den tredje vägen lyder:

Är det möjligt att låta "frihet" tillsammans med någon innebörd av "jämlikhet" styra utformningen av en obligatorisk skola /.../? (sid 299)

En sida senare fastläggs åter kapitlets syfte:

Givet att statsmakterna fortfarande bejaktar "jämlikhet" och "frihet" som vägledande principer för skolpolitiken, finns det skäl att söka utforma en idé till en skola där de samtidigt förverkligas i så hög grad som möjligt. Oprövade kombinationer av de båda idealen är värda att övervägas.

Med hjälp av begreppsanalys kan man klarlägga ett ords olika möjliga konnotationer, eller en del av dem. Med hjälp av logiskt resonemang når man medvetenhet om hur olika innebörder av politiska mål är förenliga med varandra. Detta är idéanalytiskt arbete, som en del statsvetare kan ägna sig åt, androm till nytta, glädje – eller andra känslor. När det emellertid gäller att *välja* mål, till exempel vilken skolpolitik som är önskvärd att

förverkliga, är statsvetarens röst inte mera värd att lyssna till än någon annans. Enligt min mening är vår uppgift att undersöka *andras* politiska deklamationer. Egna värderingar har man som forskare enligt min uppfattning bara rätt att ge utlopp för i valet av ämne. I mitt fall var jämlikhets- och frihetsbegreppen lockande p g a mitt intresse för filosofi, och för att jämlikheten som idé haft så stort utrymme i svensk politik och debatt under efterkrigstiden. Jag hade lika gärna kunnat applicera analysen på till exempel bostadspolitik, och får kanske tillfälle till det någon gång. Men skolpolitiken kändes nu viktig, och den var i början av 80-talet föga uppmärksammas av statsvetare. När valet av ämne var gjort inriktades arbetet på analys, inte plädering.

Också i mitt sista kapitel framgår den analytiska inriktningen gång på gång i texten:

Om man vill utforma en skola som förverkligar både "jämlikhet" och "frihet" – (sid 310)

Är det Rothsteins egna förbiseenden vid läsningen som han karaktäriserat i sin rubrik?

Vilka uppfattningar finns nu i det svenska statsvetar-kollegiet beträffande det BR kallar "normativa analyser"? För min del är intresset alltså att analysera normativa utsagor. Det är objektet som är normativt, inte metoden. Det gäller inte som BR skriver "att argumentera i 'bör'-frågor, utan att undersöka andras argumentation, eller möjlig argumentation. Är det fler än BR som inte inser skillnaden?

Därmed över till några punkter i Rothsteins kritik av innehållet i min avhandling. Förutom att BR påstår att jag pläderar, tillskriver han också den modell som presenteras i kapitlet "Den tredje vägen" ett innehåll som inte finns i texten.

BR karaktäriserar modellen som ett parallellskole-system. Termen betecknar det skolsystem som rådde i Sverige före grundskolans införande. Från fjärde eller sjätte klass gick en del elever över till andra skolformer som existerade parallellt med folkskolan. Jag vet inte vad BR grundar sin karaktäristik på. I min skiss av den möjliga modellen "Tredje vägens skola" markeras gång på gång att systemet är ett enda och sammanhållet. Jag har uttryckligen markerat skillnaden gentemot till exempel det "parallellskoledrag" som dagens musikskolor utgör. På sidan 317, under rubriken "Gemenskap", står sålunda att man "i en stor del av undervisningen, i alla obligatoriska orienteringsämnen" kan tillämpa åldersgruppering. På sidan 316 talas också om att behålla den åldersgrupperade klassen som bas. Den tredje vägens skola ger bara utrymme för individuell profilering "under en mindre del" av skoltiden. Liknande formuleringar finns på ett flertal ställen i texten (sid 317ff).

Men BR tillämpar tyvärr konsten att inte se det han inte vill se.

En annan missuppfattning som BR gör sig skyldig till rör den centrala tanken i modellen. Målet för "Den tredje vägens skola" består av två klart åtskilda delar – dels ambitionen att ge varje barn baskompetens på varje nivå, dels att lämna ett visst utrymme, och lika resurser, för studier efter individuell intresseinriktning. BR blandar gång på gång ihop dessa uppgifter. Han påstår till exempel att jag beträffande "denna rätt", som alltså är två, vilka beskrivs i åtskilda avsnitt med förtydligande rubriker, inte preciserat vem som har att besluta om den. Jodå, det har jag, men jag kan göra om det igen. Och ta det nu lugnt, Bo Rothstein, så att du får med båda rättigheterna.

Baskompetensen skall vara densamma för alla (sid 311). "Statsmakterna fastställer målet." (sid 312, mitten) När BR påstår att han "gjort en närmare granskning" för att finna denna upplysning har han tyvärr istället läst vidare i texten och råkat hamna i nästa avsnitt som handlar om rätt till undervisning efter individuell intresseinriktning. Rubriken "Lika rätt till sin profil" markerar att det är den andra delen av målet som diskuteras. Också där tas frågan om beslut upp. Jag menar att utbudet kan fastställas av lokala politiska organ, med ledning av efterfrågan. Om någon ledning för besluten därutöver behövs har Rawls' *difference principle* nämnts som en tänkbar lösning, åtminstone för en del beslutsfattare (sid 315).

En av BR:s synpunkter på min idéskiss håller jag delvis med om: baskompetens som en rättighet till bestämda kunskaper och färdigheter är svårt att genomföra fullt ut. Men svårigheter finns även på andra rättighetsområden. Vad betyder till exempel rätten till arbete i Sverige idag? Ändå är det inte självklart att lämna idén som en riktlinje för politiken.

Mitt syfte är att påminna om att skolans mål kan inriktas mot något annat än att ge viss mängd *tid* till varje barn, nämligen mot intresse och ansvar för vad denna tid skall innehålla och vad arbetet skall leda till.

Efter att mitt manus gått till tryck på våren 1990 diskuterade jag dess innehåll med några amerikanska forskare. David Kirp vid UC Berkeley var insatt i frågan om utbildning som en rättighet. Han menade att en sådan politik kan leda till absurditeter om den drivs för långt. Så är det förmodligen. Formuleringarna i min skiss beskriver heller inte en särskilt långtgående eller fastlåst politik (sid 311 ff, Rätt till resultat). Kirp hänvisade i vårt samtal till den bok av Chubb & Moe (1990) som han just tagit del av i manus – den skulle komma ut senare under året. Jag har anledning att påpeka detta eftersom BR förrådigt underlåter att ge dess utgivningsår i texten och beklagar att jag inte använt mig av Chubb & Moes forskning. Slutrapporten publicerades

alltså samtidigt med min egen bok. Men jag har inte heller haft anledning att referera till den här forsknings underhandsrapporter eftersom de rör implementeringsfrågan. BR som nu läst boken borde för övrigt insett att det är *medlen* Chubb & Moe river några illusioner om. Målet – att ge individanpassad utbildning, har de inte avfärdat. Frågan om medel diskuteras i min modell, men lämnas tämligen öppen.

Rothsteins synpunkter rör dock inte bara det han tror vara mitt "bör" om skolan utan också mitt förhållnings-sätt till empirin, behandlingen av mål (och medel) i den svenska grundskolans historia. (Jag hoppas BR menar skolpolitikens historia för det är ju vad min avhandling rör).

BR påstår att jag behandlar de skolpolitiska reformerna som en strävan att lösa skolinterna problem. Han bortser från hela min ansats. I inledningen sägs till exempel: "Principerna jämlikhet och frihet sägs ofta leda utformningen av välfärdspolitik i allmänhet. Analysen av jämlikhetssträvan och av ambitionerna att ge individen frihet tillämpas här på den obligatoriska ungdomsutbildningens område, men har allmän giltighet." (sid 14) Undersökningen utgår just från att övergripande mål styr skolreformerna. De två första kapitlen handlar om detta, förklarar varför analysen bedrivits med denna utgångspunkt.

BR talar för sin del om "en mera övergripande målsättning /.../ som inte omnämns i avhandlingen" och med den menar han ambitionen att avskaffa den sociala klasskillnad i utbildningssystemet som parallellskole-systemet representerade." Senare upprepas påståendet att detta mål inte nämns i avhandlingen.

Vilken lästeknik BR använder är ett mysterium för mig. Han läser i varje fall inte teorikapitel, inte inledningen på kapitel och inte analyserande avsnitt.

Det första som nämns i mitt teorikapitel (II) är ambitionerna i den svenska skolpolitiken att "skapa *ökad jämlikhet i samhället*" (sid 33, min kursiv). I den första definition av jämlikhet som utarbetas ingår faktorn "oberoende av sociala förhållanden". Jag har förtydligat detta mål på sidan 39 ff.

Tillgången till vissa slag av välfärd, möjligheten att verkligen utnyttja dem, kan påverkas av vanor och attityder i den socialgrupp man tillhör eller fostrats i. Barns och ungdomars reella möjligheter till utbildning beror av föräldrarnas yrke, studiebakgrund och attityder till studier. Levnadsmönster hos den närmaste omgivningen, kamrater, grannar och släktingar utgör också "sociala" villkor.

I analysen av 1950 års beslut (kapitel III) citeras ecklesiastikminister Weijnes ord om att målet för skolan nu in-

te längre gäller bara en utvald del utan att "varje svensk pojke eller flicka skall få" osv. Bildningsbarriärer skulle raseras (sid 108).

Målet att eliminera sociala hinder prövas åter i det analyserande avsnittet. Frågan ställs, huruvida statsmakterna i detta beslut sökt påverka det "samband mellan elevernas tillval och föräldrarnas socialgrupps-tillhörighet" som fortfarande fanns. Kapitlet avslutas med Palmes karaktäristik av skolan som en nyckel till att avskaffa klassamhället.

I kapitel VIII beskrivs till slut en förändring som genomfördes i den folkpartistiska minoritetsregeringens skolreform: Alla studievägar i grundskolan skulle nu ge behörighet för alla linjer i gymnasieskolan. Jag redovisar och analyserar i kapitlet just motiveringen "att man ville avlägsna verkningarna av socialt betingade val." Men BR behöver kanske formuleringen "klasstillhörighet" för att se vad det handlar om?

Därmed nog med exempel på det mål BR påstått överhuvudtaget inte vara nämnt i avhandlingen. Det är tröttsamt att behöva läsa åt någon annan. Och förhoppningsvis roligare för StvT:s läsare att gå till originaltexten.

Till slut måste jag emellertid ta upp frågan om individualiserad undervisning. Termen betecknar i BR:s artikel, och ofta i anföranden av socialdemokratiska debattörer, idén att man inte skall organisera eleverna på någon annan grund än ålder. I så kallade sammanhållna klasser skall barnens olika behov istället mötas med att läsaren undervisar var och en (eller mindre grupper) för sig, på olika nivåer och förmodligen också i olika ämnen.

Att goda lärare vid behov försöker anpassa sin undervisning till olika barns behov är självklart, och kanske en rimligare innebörd av "individualisering". Men när ordet används på det sätt som Rothstein gör handlar det alltså om att ersätta all form av gruppindelning – till exempel de nuvarande allmän respektive särskild kurs i matematik och språk, eller tillvalsgrupper i tyska/franska/teknik/bild – med att en lärare ger olika undervisning i en sammanhållen grupp. "Individualisering" i Rothsteins text ser ut som beteckningen på en metod men underförstår en *organisation*, nämligen den där barnen grupperas efter ålder, *inte* behov, intresse, förkunskaper eller dylikt.

Jag har i avhandlingen hävdad att tilltron till möjligheterna att klara undervisningen i sammanhållna klasser med hjälp av "individualisering" var begränsad bland beslutsfattarna. Av den anledningen ändrades ju till exempel skolkommisionens förslag 1950 i grunden. Ecklesiastikminister Weijne (s) menade att kommissionen kanske underskattat de praktiska svårigheterna med individualisering och rekommenderade därför för-

söksverksamhet med "djupgående differentiering" vid sidan av experimenten med sammanhållna klasser.¹ Så blev också beslutet, och det fattades, trots R:s uppfattning, i enighet: Ecklesiastikminister Weijne och utskottsordföranden Sandler underströk detta i riksdagen. Under den tioåriga försöksperioden besannades Weijnes och riksdagsmajoritetens farhågor. Försöksverksamheten utvecklades, som Skolöverstyrelsens statistik visar, så att färre och färre skolor organiserade sammanhållna klasser. Av 600 klasser som startade 1957 var bara 16 (sexton) sammanhållna. Denna "reaktion" från fältet, att det var svårt eller omöjligt att undervisa tillfredsställande med hjälp av "individualisering" framfördes också flitigt i fackpressen.² Än mer betydde kanske ändå kunskapsundersökningarnas nedslående resultat för den sammanhållna organisationens (den individualiserande metodens) del. Det att grundskolans elever på gymnasieförberedande studiegång fick skrämmande svaga resultat i jämförelse med realskoleelever³ gjorde att riksdagen fattade beslut om ökade möjligheter till differentiering. Man konstaterade att det inte ens gick att undervisa med tillfredsställande resultat när eleverna organiserades i två nivåer.

Därför ändrades bestämmelserna så att gymnasieförberedande studier kunde bedrivas för sig även i mycket små grupper.

Att svårigheterna att implementera idén var oöverkomliga tyder också den statliga försöksverksamheten på. När man i de kommunala försöken inte lyckades med, eller ens fann det meningsfullt att pröva, formen sammanhållna klasser yrkade oppositionen i riksdagen på statliga försök. Riksdagens beslut 1950 om allsidig försöksverksamhet skulle ju annars inte fullföljas. Förmodligen var det så att man bland de mest misstrodda också var intresserad av att få bevis för idéns "omöjlighet". Till slut startades en enda försöksskola, i Linköping. Men inte ens där kom man att tillämpa idén om sammanhållna klasser! Linköpingsmodellen innebar tvärtom ett komplicerat differentieringssystem med så kallade saxade val, där eleverna organiserades efter både ämnesval och nivå (sid 127).

Nu påstår emellertid BR, i sin argumentation för att undervisningsmodellen med individualisering i sammanhållna klasser verkligen "var på stark frammarsch", ja i decennier praktiserats att "ett antal försöksskolor hade etablerats med, som det verkar, goda resultat", och detta redan 1950. Han grundar sin uppgift på folkskoleinspektören Fredrikssons "monumentala verk".

Var fanns de där försöksskolorna, så okända utanför Fredrikssons (och Rothsteins) värld? Detta kan tyckas vara detaljer med föga intresse i sak. Men metodiskt är det allvarligt att Rothstein förbiser elementära regler om representativitet i valet av källor. (Fredrikssons bok publicerades dessutom pikant nog *samma* år som riksdagen

fattade beslut om att starta försöksverksamheten ...)

Förutom i riksdagstrycket kan man få information om försöksverksamheten i Skolöverstyrelsens årliga rapporter samt i den så kallade Tioårsrapporten, Skolöverstyrelsens skriftserie 42, 1959.

Vid försöksperiodens slut tillsattes en beredning med uppgift att samla ihop erfarenheterna och utarbeta förslag till utformning av den nya skolan. Direktiven var klara; inom riksdag och regering slog man fast att ökad differentiering var nödvändig. Därefter kom dock ett regeringsskifte, och möjligheten att låta andra mål än kunskapsutveckling (som dominerat 1950-talets debatt) att styra organisationen grundskolan. Jag har beskrivit denna vändpunkt i politiken.⁴

Idén om att kunna ersätta gruppindelning med individualisering togs emellertid, som jag beskrivit, upp igen, bland annat av Olof Palme. Han menade till och med att individualisering hade samma syfte som det fria tillvalet, det vill säga att man skulle kunna undervisa i olika ämnen i en sammanhållen klass! Arbetet med att genomföra en del av denna vision visade sig emellertid inte heller nu framgångsrikt: Från Skolöverstyrelsen har man redogjort för hur försöken "rann ut i sanden" (sid 236). I slutet av 1960-talet yrkade Skolöverstyrelsen om ytterst begränsade medel för forsknings- och utvecklingsarbete om individualisering "på grund av den ringa tillgången på för uppgiften lämpliga personer."⁵ Den bärande tanken bakom *en* idé i den socialdemokratiska skolpolitiken hade efter 20 års reformarbete inte ens kommit till ett stadium av tillfredsställande försök.

Parallellt med några politikernas plädering för helt sammanhållna klasser har viss differentiering efter elevernas val (av nivå och tillvalsämne) hela tiden tillämpats i grundskolan. Och idag tar lärarna vid en del skolor ansvaret att gruppera eleverna efter deras behov och förkunskaper istället för att överlämna frågan till barn och föräldrar. *Det* kan vara ett sätt att minska påverkan av klasstillhörighet i studievalet!

Det jag beskrivit i min avhandling rör statsmakternas beslut om individualisering/sammanhållna klasser samt den faktiska tillämpningen: Klassernas organisation, Skolöverstyrelsens (uteblivna) fortbildnings- och utvecklingsarbete om individualisering. Rothstein talar om något annat – att det funnits personer som *önskat* sig en övergång till undervisning i sammanhållna klasser. Det har han rätt i – världen är ju full av troende, och de finns också på skolpolitikens område. BR vet berätta om att idén om individualisering "presentrats", "debatteerats", "omnämns", och han hänvisar till en rektor Svedelius och den ovan nämnde folkskoleinspektören Fredriksson, vilka talat respektive skrivit i saken. Det finns fler. Så sent som 1979 skrev poeten,

Östtysklandsvännen, fd riksdagsmannen och skolreformatorn Stellan Arvidson i *Tiden* om "den bortglömda pedagogiken". Arvidson, som då han själv var verksam inom skolan förespråkade auktoritär differentiering (han uttryckte det så att "läroverken borde rensas från idioter och halvidioter"), tror förmodligen fortfarande på att en lärare samtidigt kan undervisa i matematik i moment motsvarande årskurs två till och med sju, som han krev i den nämnda artikeln.⁶ Mot denna bakgrund av utvecklingen inom skolan och skolpolitiken kan jag inte se denna attityd som något annat än Don Quijotes kamp. Och kanske finns ännu idag, åtminstone utanför skolans värld, en och annan Sancho Panza.

Rothstein skriver:

Om en individualisering är möjlig /.../ behövs ingen uppdelning och särbehandling av eleverna för att frihet och jämlikhet skall råda i den svenska skolan.

Nej, den dagen leder en lärare i ett och samma klassrum trettio stycken femtonåringar (för särbehandling pga ålder skall eleverna förmodligen fortfarande ut-sättas för?) i deras tillvalsstudier: hemspråk, franska, tyska... I rummet bredvid undervisar en lärare samtidigt i de fyra räknesätten samt i geometri – årskurs två till och med sju. Det vore spännande att se Rothstein försöka reda ut hur detta skall gå till, särskilt eftersom ingen har kunnat visa det hittills.

Karin Hadenius

Noter

- ¹ Prop 1950:70 sid 191 f, sid 84 i min bok.
- ² Några exempel ges i min bok sid 142.
- ³ Drygt 50% underkändes mot 7% i realskolan. Sid 123 ff.
- ⁴ Sid 149, 163 f, 167, 175, 195 ff. Se även *Dagens Nyheter* 1991-08-18, sid 2.
- ⁵ Cullert 1986 sid 166. C hade själv bedrivit och lett försöksverksamhet i flera decennier.
- ⁶ *Tiden* 1979 sid 87 ff, cit sid 89.

Slutreplik

Om betydelsen av att veta vad man gör

Karin Hadenius (KH) argumenterar i sin replik mot min tolkning av den sista delen i hennes avhandling som varandes en egen normativ plädering för återinförandet av ett parallellskolesystem. Jag försökte emellertid göra en generös tolkning och säga att man kan uppfatta den sista delen på två olika sätt och därefter påvisa några problem som faller ut i båda tolkningarna. Enligt KH själv gör hon emellertid ingen sådan egen normativ plä-

dering och min tolkning beror enligt henne på mina bristande baskunskaper (för att använda ett av KHs favorituttryck) i innantilläsning. Jag skall avhålla mig från att falla in i KHs sätt att argumentera på denna och andra punkter *ad hominem*, dels eftersom jag inte har några sådana argument i detta fall, dels eftersom jag tycker att sakfrågorna är för viktiga för att skymmas av sådant.

Är då min tolkning, att KH argumenterar i *bör*-frågor, så orimlig som hon vill påskina? Hon frågar i sitt genmäle om det är möjligt att fler än jag kan göra denna enligt henne grovt felaktiga läsning. Svaret är ja. Båda de två andra statsvetare som enligt vad jag kunnat finna recenserat hennes bok kommer till precis samma slutsats i denna fråga som jag. Fakultetsopponenten Gunnar Falkemark skriver att "i avhandlingens slutkapitel tar sig Hadenius friheten att plädера för hur skolan *bör* vara utformad". I sin recension skriver Cecilia Garne, "Hadenius analys av skolpolitiken är... också uttalat normativ".¹ Om nu tre av varandra oberoende personer gör en och samma tolkning av vad KH skriver, så *kan* det ju bero på annat än deras bristande förmåga att läsa innantill. Orsaken är helt enkelt att det finns en närmast programmatisk oklarhet i KH:s sätt att formulera sig. Efter att ha läst hennes genmäle tvivlar jag fortfarande på att hon riktigt har bestämt sig för vad det är hon velat göra. Om KH, som hon säger, alldeles saknar ambitionen att argumentera normativt i denna sak, varför då ett så stämplande, närmast hatiskt, epitet om Stellan Arvidson, en av 1948 års skolreforms män? Inte heller i sin replik kan tydligen KH riktigt bestämma sig för vad hon ämnat göra. Hon skriver nämligen dels att hon velat visa på "alternativa *mål* och metoder som diti-tills inte funnits...", dels att "mitt syfte är att påminna om att skolans *mål* kan inriktas..." (min kursiv). Att argumentera i politiska målfrågor är självklart att vara normativ, det kan jag inte behöva upplysa KH om.

Alltnog, självklart vill jag tro författaren på hennes ord. Att plädера för något anser hon inte ens "vara en uppgift för akademien". Det enda hon enligt egen utsago (ibland) säger sig ha gjort är att visa på "effektivare" eller "alternativa" vägar att nå de mål som statsmakterna satt upp för skolan. Vad hon velat göra är således att komma fram till det man i allmänhet kallar "villkorliga rekommendationer". Enligt min mening reser en sådan tolkning av hennes bok fler och allvarigare problem än den löser. Att arbeta på det sätt som KH säger sig ha gjort går i modern stats- och samhällsvetenskap allmänt under beteckningen *policyanalys*. Det centrala i denna sedan sent 1960-tal inte helt obemärkta verksamhet är just det som KH säger sig ha gjort, att givet politiker-nas/statsmakternas mål (villkoret) komma med vetenskapligt baserade rekommendationer om de mest effektiva vägarna att uppnå dessa.² Problemet är bara att KH söker göra detta utan att överhuvudtaget förhålla sig till

den policyanalytiska diskursen. Inte ett enda arbete från det policyanalytiska området (med alla dess handböcker, tidskrifter, etc) återfinns i hennes referenslista. Hon har inte ansett det nödvändigt att sätta sig in i de mångfacetterade teoretiska,³ metodologiska⁴ eller etiska⁵ problem som den policyanalys hon gör för med sig för hennes analys (se nedan). Om man t ex ämnar argumentera för betydelsen av olika former av strategiskt agerande i politiken så är det nog lämpligt att referera eller förhålla sig till att det existerar något som kallas spelteori. Skall man skriva något om intresseorganisationernas roll i politiken kan det vara klokt att ta upp åtminstone något från diskursen om korporatism. Men KH har av någon anledning inte ansett det nödvändigt att skaffa sig några baskunskaper om de vetenskapliga villkoren för den verksamhet hon säger sig vilja bedriva. Man kan ju ha olika ambitioner med sin forskarutbildning, men en allmäntillgänglig sådan är att behärska och förhålla sig till den diskurs som finns inom det område som man penetrerar.

KH vill vidare inte vidkännas att innebörden av hennes förslag är återinförandet av ett parallellskolesystem. Innebörden i detta är att elever ur samma årskull av skolan sorteras i olika parallella undervisningsformer beroende på deras intellektuella färdigheter och studieambitioner. Jag kan inte se annat än att hennes organisatoriska uppdelning av lärostoffet i en baskurs och ett antal separat undervisade överkurser leder till att eleverna kommer att tillbringa hela, eller nästan hela, skoldagen åtskilda. Som jag framhållit och som KH inte invänt något emot, innebär hennes förslag att det, precis som i det gamla parallellskolesystemet, är skolmyndigheterna som sorterar eleverna.⁶

Det är givetvis bra att KH nu inser de i grunden oöverstigliga problem jag påtalat med att fastställa och framföra genomföra det hon kallar en "rätt" till vissa "absoluta kunskapsmål". Just realismen i de villkorliga rekommendationerna är en av policyanalysens grundstenar. KH försvarar sig emellertid med att sådana svårigheter att precisera rättigheter finns även på andra områden och hänvisar till den i Sverige etablerade "rätten till arbete". Även här är dessvärre KH dåligt informerad, någon sådan rätt existerar nämligen inte. I regeringsformens kapitel 1 paragraf 2 slås visserligen fast att det offentliga särskilt skall värna om bland annat rätten till arbete. Men som Erik Holmberg & Nils Stjernquist skriver i sin lärobok om grundlagarna är det enligt förarbetena klart att detta och andra liknande stadganden inte har "karaktären av rättsligt bindande föreskrifter – den enskilde kan inte på grundval av dem påkalla domstols ingripande gentemot det allmänna".⁷

Rent principiellt tror jag det är olyckligt om det vetenskapliga studiet av politik accepterar denna den moderna svenska politikens nyspråk i våra analyser, där

rättigheter inte är rättigheter, där garantier inte är garantier, och där löften blir målsättningar som blir ambitioner, som blir planer osv. Tvärtom bör vi enligt min mening, särskilt i tider som dessa, hålla hårt på kravet på precision i begreppsdefinitionerna och inte i våra analyser acceptera den politiska maktens språkliga dimridåer. Med tanke på hur omsorgsfull KH varit i att definiera sina två andra centrala begrepp (frihet och jämlikhet) är det förvånande att hon lämnar det centrala begreppet (rättighet) för sitt förslag om en "effektiva-re" skola helt utan preciseringar. Om man ser till den liknelse hon själv gör, nämligen till "rätten till arbete", så kommer hennes förslag i så fall, efter en EG-harmonisering av den svenska arbetslösheten, att innebära att ca 10 % av de svenska skoleleverna lämnas därhän, dvs inte ges den rätt till "absoluta kunskapsmål" som hon påstår att hennes förslag avser. Men ett spill på 10 % är kanske vad som behövs för att nå fram till KH:s effektivare skola?

Två saker är således värda att framhålla, dels att det KH avser med sitt förslag till en effektivare skola inte går att genomföra, dels att detta förslag innebär att den rätt till baskunskaper eller "lika rätt till sin profil" som hon föreslår inte är någon sådan rätt. Det som gör hennes policyanalytiska försök så problematiskt är att hon inte diskuterar något av dessa problem, dvs dels realismen i hennes förslag, dels den etiska problematiken att med stöd i vetenskapliga ambitioner föreslå statsmakterna att göra något som inte är möjligt och som inte heller, ens enligt henne själv, egentligen är det hon påstår att det är.⁸ Hennes absoluta rätt till kunskaper för "alla" i avhandlingen, är i hennes replik nu förvandlad till en idé om "en riktlinje för politiken". Det gick fort får man säga. Om KH hade tagit sig besväret att konsultera den policyanalytiska litteraturen hade hon kunnat undvika att hamna i dessa problem.

KH invänder även mot min läsning av hur hon tolkat de övergripande målen i skolreformerna. Problemet är att hon i sin analys helt uppehåller sig vid den sociala differentiering av val av olika utbildningsvägar inom skolsystemet. Hennes uppräknade citat i repliken visar att det faktiskt är så hon förstår den sociala dimensionen i skolfrågan, dvs att social bakgrund inte skall påverka valet av utbildningsväg inom skolsystemet ("studievägar", "elevernas tillval", "behörighet för alla linjer", "verkningar av socialt betingade val" osv). Mitt argument är att det även fanns ett mera strategiskt mål i den socialdemokratiska skolpolitiken under den aktuella tiden, nämligen (som jag skriver) "den sociala snedrekryteringen till högre utbildning och därmed till högre tjänster inom statsförvaltningen". Detta mål handlade således om valmöjligheter efter den obligatoriska skolans slut, inte val av studievägar inom denna. Man kan ju ha som skolpolitiska mål att öka valfriheten för

eleverna inom skolan. Men man kan också ha som mål att skapa ett skolsystem som ökar elevernas valmöjligheter *efter* det att de slutat skolan. Om man begränsar analysen till enbart den första dimensionen är det självklart att ens precisering av statsmakternas mål inte blir korrekt. KH låter i sammanhanget påskina att jag satt likhetstecken mellan statsmakternas och socialdemokratins mål i skolpolitiken. Självklart är så ingalunda fallet.⁹

Ett grundläggande problem i KH:s framställning kommer av att hon anser att det har funnits ett "statsmakternas mål" för grundskolan som det går att göra någon idéanalys utav. Statsmakterna består emellertid i detta som i andra fall av olika politiska partier som haft högst olika mål för skolans utveckling. Ibland kan dessa ena sig i form av en kompromiss och ibland kan denna kompromiss vara så enhetligt och sammanhängande beskaffad att man kan prata om ett "statsmakternas mål". Men det kan lika gärna vara så att en sådan kompromiss inte alls har formen av ett enhetligt och sammanhängande mål, utan att den är en i grunden analytiskt ogenomtränglig språklig dimridå som inom sig omfattar flera högst olika och motstridande mål, ett problem som även det är välkänt inom policyanalysen.¹⁰ KH påstår tex att det fänns en enighet om det skolpolitiska beslutet i riksdagen 1950. Gunnar Richardson, som KH för övrigt bygger mycket av sin skolhistoriska uppfattning på, har emellertid karakteriserat detta beslut som en *politisk nebulosa*. 17 år efter beslutet skriver Richardson:

Det rådde nämligen – och råder fortfarande – stor oklarhet beträffande innebörden i beslutet. Det förbryllande – för att inte säga bisarra – består sålunda däri, att rikets högsta politiska organ efter ett utredningsarbete som saknar motstycke i svensk kulturhistoria fattade ett beslut som i skilda politiska läger uppfattades som ytterligt betydelsefullt men som nära nog ingen visste vad det egentligen innebar.¹¹

Som Richardson visar var det flera riksdagsmän, också sådana som deltagit i utformandet av kompromissen i utskottet, som sade sig vara högst osäkra på vad man egentligen beslutat. KH:s idé om att man kan se ett enhetligt mål vad gäller storheterna frihet och jämlikhet för statsmakterna inom detta område, och därefter föreslå ett "effektivare" sätt att nå detta mål, tror jag faller på att det hon söker aldrig har funnits, vare sig 1950 eller senare. Hon gör här ett av de i den policyanalytiska litteraturen mera välkända felsluten, det sk "Typ-III-misstaget", nämligen att söka efter korrekta lösningar på ett mål som inte finns.¹² Sammantaget med den tidigare nämnda ogenomförbarheten i hennes rekommendation innebär detta att vad KH lyckats med i

den tredje delen av sin avhandling, det är att föreslå våra skolpolitiker en oframkomlig väg för att nå ett mål som aldrig existerat.

KH är vidare kritisk till att jag påpekat att hon inte tagit del av den debatt som förts i *American Political Science Review* 1988 och 1989 om just den problematik hon behandlar. Hennes försvar för detta kunde vara att man kan inte göra allt, och det är ju fullt rimligt. Nu skriver KH istället att hon valt att inte referera till John Chubbs & Terry Moes arbete därför att deras bok kom först 1990 och hon ville inte referera till "underhandsrapporter" (och att mitt påpekande är "förrädiskt"?). Nu publicerar inte APSR precis några "underhandsrapporter", utan enligt tidskriftens egen presentation måste bidragen demonstrera "the highest standards of excellence". Jag finner det fortfarande en smula förunderligt att Chubbs & Moes artikel och den debatt som den orsakade inte tagits upp av KH.

KH är vidare inte nöjd med min kritik av hennes syn på det huvudsakliga medlet, nämligen frågan om individualiseringens ställning i svensk skolpolitik. På min fråga hur denna idé, som enligt henne 1950 var i det närmaste dödförklarad, tio år senare plötsligt kunde bli huvudlinje i den socialdemokratiska skolpolitiken, har hon inte heller i sitt genmäle något svar. Som jag visat var det, tvärt emot KH:s skildring, så att det fanns ett brett, om kanske inte allomfattande, stöd för denna idé redan 1950 och att den hade praktiserats sedan flera decennier. Dessa fakta har jag hämtat från ett arbete av Viktor Fredriksson *Den svenska folkskolans historia*, en referens som KH inte, oklart varför, vill godkänna i sitt genmäle (och hon ironiserar över att jag kallat det för ett monumentalt standardverk). Fredrikssons arbete är förvisso inget teoretiskt mästerverk, men det har överhuvudtaget ingen medtävlare när det gäller redogörelsen för fakta om den svenska folkskolan, därav således epitetet standardverk.¹³ Om det är monumentalt eller inte kan ju alltid diskuteras. Det består inte som KH tror av ett utan av sex band om sammanlagt över 3000 sidor. Det finns såvitt jag kan se ingen särskild eller medveten tendens hos Fredriksson att särskilt framhålla den individualiserande pedagogikens ställning. Men, man skall vara kritisk. Dock, om inte KH vill acceptera denna källa innebär det inga som helst svårigheter att finna andra. Vad sägs om 1940 års skolutrednings betänkande *Skolans inre arbete* (SOU 1946:31). Utredningen hade tillsatts av högerpartiets ledare, ecklesiastikministern under samlingsregeringen Gösta Bagge, som också var dess ordförande. Låt oss se vad utredningen säger om individualiseringens ställning inom den svenska skolan före den för KH så förhatlige Stellan Arvidsons entré i dessa sammanhang.

Utredningen redogör bl a för ett förslag lagt i början

av seklet (det sk Mannheimsystemet, fö rätt likt det som KH har) om en "uppdelning på skilda klasser av de normalt utvecklade barnen efter deras skolprestationer" (s 34). Om skälet till att det inte genomfördes skriver utredningen:

De förslag som i vårt land framkommo om uppdelning av normala barn på skilda begåvningslinjer, mötte ett kompakt motstånd bland folkskolans lärare. Man framhöll svårigheten att rättvist särskilja barnen, man påpekade sociala och pedagogiska olägenheter (s 35).

Ledande namn inom oppositionen mot Mannheimsystemet var enligt utredningen liberalen, sedermera ecklesiastikministern, Fridtjuf Berg som vände sig

mot den pedagogiska grundåskådning, varpå den ifrågasatta anordningen vilade. Denna grundåskådning innebar, att man i folkskolan kunde genomföra en individualiserad undervisning endast på så sätt, att klassen gjordes homogen och sålunda finge en individuell karaktär. . . . Om en dylik grundåskådning bleve godtagen, menade Fridtjuf Berg, utgjorde detta en fullständig pedagogisk bankruttförklaring från folkskolans sida (s 35).

Därefter fortsätter utredningen att, om dock inte helt utan förbehåll, redogöra för förekomsten av och plåder för en ökad individualiserad undervisning inom den framtida skolan (s 36, 37, 53, 55, 59, 62 ff). Bland annat skriver man:

Ovan skildrade arbetssätt kan också sägas innebära en individualisering av skolarbetet, så till vida som den enskilde lärjungen kan fullfölja sin arbetsuppgift i sin egen arbetstakt och arbetsuppgifterna åtminstone i viss utsträckning varieras med hänsyn till lärjungarnas skilda förutsättningar. Men i stort sett bibehålles dock klassen såsom en obruten enhet (s 61).

Man grundade sin analys på en redogörelse för försöksverksamhet i ett flertal större skoldistrikt, bland annat i Göteborg, Helsingborg och Jönköping. Dessutom redogjorde undervisningsrådet Ragnar Lund för sina i huvudsak positiva erfarenheter av denna slags undervisning från de allmänna läroverken. Om KH fortfarande undrar om var försök med ökad individualisering gjordes, så kan utredningens bilagedel rekommenderas. Utredningens betänkande bemöttes positivt bland folkskollärarkåren, där man i sin tidning presenterade betänkandet under rubriken "Individualiserad undervisning förordas av 1940 års skolutredning".¹⁴

När KH hävdar att de som förespråkade det pedagogiska receptet "individualiserad undervisning inom klassens ram" var en liten och isolerad grupp skol-

radikala socialdemokrater utan förankring, då talar hon helt enkelt mot bättre vetande. Mycket kan sägas om Gösta Bagge, men att räkna honom till denna grupp blir nog svårt. Det mesta var man oense om i 1940 års skolutredning, men betänkandet ovan var enigt. Tvärt emot vad KH framhåller var denna pedagogiska strömning en bred internationell idéströmning som inte minst hämtades från USA och då särskilt inspirerades av John Dewey och som spreds och praktiserades i långt vidare kretsar i Sverige än vad KH påstår.¹⁵ Till sist måste väl ändå även för Karin Hadenius verkligheten gälla över kartan, hur skön den senare än är.

I slutet av sitt genmäle försöker KH få det till att jag skulle försvara individualiseringen som pedagogisk metod framför andra. Som jag visat i mitt inlägg har jag inga som helst sådana ambitioner. Men jag kan inte acceptera det förhållningssätt till fakta som KH har när hon vill se denna pedagogiska strömning och den politiska roll den fick som enbart resultatet av några isolerade skolreformatorers blå tankedunster. Om jag skulle ha en egen mening i denna fråga blir den, i likhet med Chubb & Moe, att goda skolor utmärks av att de är flexibla vad gäller valet av pedagogik och att enstaka pedagogiska metoder spelar en tämligen underordnad roll i dessa sammanhang.

Till sist, det har i de båda ovan nämnda recensionerna hävdats att KH:s eget förslag till en "effektivare" skola vilar på en liberal idégrund. Detta kan jag inte instämma i. Som jag visat innebär hennes förslag att det är skolmyndigheterna som kommer att sortera eleverna i deras val av studievägar. Att det kan vara förenligt med en liberal uppfattning att öka myndigheternas makt över medborgarna på detta sätt har jag svårt att förstå. Snarare ligger hennes idé om ett nytt skolsystem i linje med Alva Myrdals paternalistiska (eller bör man säga maternalistiska) idévärld där de goda myndigheterna leder och beslutar över medborgarna, ity de senare kan, som små barn, inte inse sitt eget bästa. KH:s idé bygger som jag visat på att skolorna får välja bort vad de uppfattar som dåliga elever från stora delar av undervisningen. Min egen idé bygger, i likhet med Chubbs & Moes, på att medborgarna istället ges rätt att välja bort dåliga skolor.¹⁶ Detta är nämligen en rätt som kan etableras och inte behöver, så fort den konfronteras med verkligheten, devalveras till en löst hållen "riktlinje".

Bo Rothstein

Noter

¹ Gunnar Falkemark i detta nummer av *Statsvetenskaplig Tidskrift*. Cecilia Garmes recension återfinns i *Tiden* 1991 nr 5.

- ² Jfr Rune Premfors, *Policyanalys*, Lund: Studentlitteratur, 1989, kap 6.
- ³ Bland en mycket stor litteratur se t ex Róbert Goodin, *Political Theory and Public Policy*, Chicago: University of Chicago Press 1981, kap 1; som just behandlar policyanalysens relation till den normativa politiska filosofin. Det gör även David Paris & James Reynold, *The Logic of Policy Inquiry*, New York: Longman 1983. Se också Aaron Wildavsky, *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston: Little Brown 1979.
- ⁴ William Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall 1981.
- ⁵ Tex Frank Fischer & John Forester (red) *Confronting Values in Policy Analysis*, Beverly Hills: SAGE 1987.
- ⁶ Karin Hadenius nämner i sitt genmäle att jag skulle förespråka förbud mot varje uppdelning av eleverna, således även den uppdelning som sker inom grundskolan idag mellan tex allmän och särskild kurs i vissa ämnen. Denna uppdelning följer emellertid helt på elevernas/föräldrarnas fria val och bör därför enligt min mening accepteras. Det är för mig en avgörande skillnad om en uppdelning sker efter medborgarnas fria val eller om det, som KH föreslår, skall ske efter beslut av skolan. Det senare är ett parallellskolesystem, det förra inte.
- ⁷ Erik Holmberg & Nils Stjernquist, *Grundlagarna med tillhörande författningar*, Stockholm: Norstedts 1980, s 45.
- ⁸ Om betydelsen av realism i vetenskapliga rekommendationer se Premfors, aa s98. Om den etiska problematiken med den typ av rekommendationer som KH gör, se t ex Yehezkel Dror, *Ventures in Policy Sciences*, New York: Elsevier 1971, s 120–22.
- ⁹ Bo Rothstein, *Den socialdemokratiska staten*, Lund: Arkiv 1976, s 81–85.
- ¹⁰ Se t ex Christopher Ham & Michael Hill, *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, Brighton: Weatsheaf 1976, kap 2.
- ¹¹ Gunnar Richardson, "1950 års enhetsskolbeslut – en politisk nebulosa", i *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1967 nr 1.
- ¹² Premfors, aa s 51.
- ¹³ Det kan parentetiskt nämnas att Fredrikssons arbete är det enda verk om folkskolans historia som återfinns i referenslitteraturen på universitetsbiblioteket i Uppsala.
- ¹⁴ *Svensk skoltidning* sept 1946.
- ¹⁵ Donald Broady, "Progressivismens rötter" i *Kritisk Utbildningstidskrift*, Maj 1979. Henry Egidius, *Riktningar inom modern pedagogik*, Stockholm: Natur & Kultur 1981, s 71 ff.
- ¹⁶ Ro Rothstein, "Noteringar om privat och offentligt inom skolvärlden", i *Forskning om utbildning* 1988:3.

Fakultetsopponenten Gunnar Falkemark anmäler Karin Hadenius' avhandling under avdelningen Litteraturgranskningar i detta nummer.

Diskussionsinlägg om maktutredningens medborgarundersökning

Den av maktutredningen företagna medborgarundersökningen har redan varit uppe till diskussion i Statsvetenskaplig Tidskrift. Sålunda har Erik Allardt bedömt den som synnerligen väl gjord (Allardt 1989). Medborgarundersökningen representerar uppenbarligen en stor arbetsinsats. Tyvärr har den skett på ett sätt som betydligt minskar värdet av det nedlagda arbetet. I boken som avrapporterar undersökningen bedrivs ett resonemang om medborgarskapets innebörd, som blir centralt för den fortsatta tolkningen av materialet. Här lanseras en modell där medborgarskapet ses som sammansatt av olika roller. Det är med utgångspunkt i dessa som de vidare resonemangen, om våra möjligheter att påverka vår egen och landets situation, förs.

Författarna får ganska snart konstatera att medborgarskapets innebörd skiftar, men vill begränsa antalet huvudbetydelser till det heliga talet tre. Såvitt jag kan se är det fullt möjligt att utöka detta så att man når det betydligt kraftfullare talet sju, såsom skett med byråkratibegreppet. Här talas om ett folkrättsligt, ett universellt rättighets- och ett organisationsanknytt begrepp. Det senare anknyter till teorier om att det moderna samhället blivit allt tätare, mer präglad av organisationers mångfald och betydelse.

Författarna kallar detta, i den norske maktutredaren Gudmund Hernes efterföljd, för "partsborgarskap". De sätter själva termen inom citattecken, så man får väl anta att de inte är särskilt nöjda med den. När man tar del av vad det skall täcka in, inser man att citattecknen är motiverade. En lista presenteras där allt mellan abortsökande och övervakare förekommer. Detta presenteras som "en högst summarisk provkarta på olika varianter av partsborgarskap". Man förstår varför författarna strax flyr denna värld av uppslagstermer till förmån för en exkurs om idealen från franska revolutionen.

När det blir dags att relatera medborgarskapsbegreppet till makt, så klaras det av på tre sidor. Då hinner man också konstatera att "det enda det tycks föreligga enighet om är att det inte finns någon enighet om vad makt är". Efter en sådan torpedavfyrning, mot det egna projektet, väntar man sig inte en fortsättning. Dock, den kommer. Författarna tar fram sex "medborgarroller": boende, konsument, patient, småbarnsförälder, skolskolbarnsförälder och förvärvsarbete. Dessa "partsborgarskap" täcker väsentliga aspekter av medborgarens liv i den moderna välfärdsstaten, menar man. Här finns engemensam nämnare, skriver författarna, medborgarrollen framträder som en möjlighet att ta *initiativ*.

Jag tvekar inte att hävda att resonemangen genom

denna nämnare tar en bestämd och ödesdiger vändning. Metoden blir subjektivistisk, man tar inte hänsyn till sådant som olikheter i boendet. Frågan som ställs är om vi är nöjda med vårt boende och/eller om vi tagit några initiativ till förändring. I detta mikroperspektiv blir ett *inträde*, i hyresgäst- eller i villaföreningen, ett initiativ och därmed lika med makt. Genom att på detta sätt transformera vad som sannolikt bör tolkas som ett uttryck för missnöje och kanhända känsla av vanmakt – i detta fall inträde i en organisation – till maktutövning framträder en vrångbild av maktens distribution.

Resonemangen är bitvis yviga. Det konstateras att demokratin, såvitt forskningen har något att säga om den, fungerar väl. Ett mått på detta är drygt två tredjedelar av befolkningen under ett år tar *minst ett initiativ* för att på något sätt påverka samhället. Man har frågat om folk burit eller satt upp ett kampanjmärke och detta redovisas som "Försök att påverka samhället det senaste året". Tio procent av de som svarat uppger att de gjort detta. Som aktivitet i undersökningens bemärkelse räknas dock inte, om jag förstått saken rätt, att delta i 1 maj-demonstration. Däremot är det tydligen en självklarhet att massmedia gjort politiken till en "rock-video"!

När det gäller analysen av organisationerna, så har man sett på två faktorer: medlemsanslutning och aktivitetsnivå. Konsum och Greenpeace, LO och fredsorganisationer, osv jämförs utifrån dessa två dimensioner. Detta skulle spegla medlemskapet från organisationernas perspektiv. För mig är förfarandet obegripligt. Med Svenska Kyrkan och Greenpeace, vilket inte skall ses som ett slumpurval från min sida, som exempel: Hur ser det ut från organisationens perspektiv?

Jag påstår att det ser ut på tvenne olika sätt. För Svenska Kyrkan är tron central och om de överhuvud använder något effektivitetsmått på den, så skulle det vara sådant som kyrkobesök, o.d. En regelmässig kyrkogång är i alla fall ingen synd. Om däremot den vanlige Greenpeace-medlemmen skulle ge sig till att vara "aktiv" varje söndag, hävdar jag att detta inte skulle ses med samma (blida) ögon. Inom Greenpeace intar strategiska beslut, av en elit, om vad som är lämplig aktivitet, en central roll. Själva det "passiva" stöd som medlemsavgiften utgör är från organisationens perspektiv en tillräcklig och godtagbar aktivitet.

Undersökningen faller för den kritik Easton riktat mot statskunskapen för faktainsamling utan teoretisk underbyggnad. Väsentliga frågor, som statsvetenskapen rimligtvis inte kan blunda för, ställs inte. Frågor som har med *makt* att göra. Det hade varit bra om man först ställt en *intern* fråga: Varför insamla *två* variabler och multiplicera dem med varandra?

Medborgarundersökningen serverar resultat på resultat, om sådant man kan komma fram till på fri hand.

KDS har många frikyrkliga medlemmar, Miljöpartiets medlemmar är med i miljö- och aktionsgrupper, VPK:are och sossar är med i facket och Konsum. Moderater gillar inte det organiserade Sverige och de som anser sig ha minst inflytande är mest positiva till organiserade rörelser. Just det: *de som anser sig ha minst inflytande är mest positiva till organiserade rörelser.*

Där skulle boken om medborgarnas makt ha börjat, som jag ser det: *Varför är det så?* Det har skrivits en hel del om makt, makt genom beslut, makt genom våld, makt och demokrati. För lite har skrivits om sambandet mellan strävande efter inflytande och organisering. Man säger ibland att facket har för mycket att säga till om i Sverige. Kanske är det så att ett skäl till den höga fackliga aktiviteten här i landet är att människor upplever att facket har för lite att säga till om.

Sven-Erik Olsson

Referenser

- Abrahamsson, B. & Broström, A. (1980): *The Rights of Labour*, London: Sage Publications
- Allardt, E: "Diskussionsinlägg om maktutredningens medborgarundersökning", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 2 1989
- Callon, M & Latour, B (1981): "Unscrewing the Big Leviathan: How Actors Macrostructure Reality and Sociologists Help Them to Do So", pp 227-303 i K.D. Knorr-Cetina and A Cicourel (eds) *Advances in Social Theory and Methodology: Towards an Integration of Micro- and Macro-Sociologies*, London: Routledge and Kegan Paul
- Easton, D (1953): *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*, New York
- Petersson, O, Westholm, A & Blomberg, G (1989): *Medborgarnas Makt*, Helsingborg: Carlssons Bokförlag

Sakkunnigutlåtanden över professuren i statsvetenskap, särskilt valforskning, vid Göteborgs universitet

Udtalelse til brug for behandlingen af Sören Holmbergs ansøgning om professoratet i statsvidenskab.

Inden for Sören Holmbergs meget omfattende produktion skal jeg i de følgende bemærkninger foretage en kort, sammenfattende vurdering af:

1. De to studier i riksdagsmedlemmernes holdninger, nemlig hans doktorafhandling *'Riksdagen representerar svenska folket'* (1974) og *De folkvalda* (1988, sammen med Peter Esaiasson)
2. Vælgerstudierna *Svenska väljare* (1981), *Väljare i*

förändring (1984), *Väljare och val i Sverige* (1987, sammen med Mikael Gilljam) og *Rött Blått Grönt* (1990, sammen med Mikael Gilljam m fl)

3. Studierne i holdningen til kernekraft *Väljarne och kärnkraften* (1977, sammen med Jörgen Westerståhl og Karl Branzén) og *Kampen om kärnkraften* (1984, sammen med Kent Asp)

Ad 1. Riksdagsstudierne opnår deres specielle værdi gennem sammenligningen mellem riksdagsmedlemmernes og vælgerne holdninger. 'Riksdagen representerar ...' viste således at riksdagen, parti for parti, placerede sig til venstre for vælgerne i 1968-69 – dog mest for de socialistiske partiers vedkommende. *De folkvalda* viser derimod (p 95) at i 1985 er polariseringen mellem de socialistiske og de borgerlige riksdagsmedlemmer blevet skærpet derved at de borgerlige er rykket ud til positioner til højre for deres vælgere. Dermed findes støtte for at en "elitekonfliktmodel" er opstået i den mellem-liggende periode.

Eksemplet er blot et blandt talrige der demonstrerer Holmbergs omhu og udholdenhed når det gælder at skaffe empirisk belæg for teorier om politisk adfærd. Det demonstrerer også den form for belæg der kendetegner Holmbergs metode. De data der underbygger teorierne er så godt som altid hentet fra individniveauet, men de slutninger der kan drages har virkning for det politiske system som helhed. Han viser således hvorledes aggregerede individdata fungerer som indikatorer for systemets struktur og forandringer heri.

Ad 2. Vælgerstudierne står særlig centralt i Holmbergs produktion og afspejler en udvikling i svensk vælgeradfærd henimod større bevægelighed. Allerede i *Svenska väljare* betoner Holmberg at de politiske faktorer må tillægges større vægt end de sociale faktorer i individets partivalg. Selv om Sverige er et af de lande hvor socialklasse traditionelt spiller den største rolle, og selv om klassesystemet er under forvandling i 1970ernes Sverige, foregår der samtidig en ideologisering og tiltagende "issue voting" der delvis går på tværs af klasseskel.

Väljare och val og *Rött Blått Grönt*. Det er karakteristisk at Holmberg (och Gilljam) ser det som sin opgave også spiller en rolle for partivalget. Ikke desto mindre bliver bogen på ny en bekræftelse af de mere kortsigtede politiske faktorer vægt. Denne tendens er fortsat i *Väljare och val* og *Rött Blått Grönt*. Det er karakteristisk at Holmberg (och Gilljam) ser det som sin opgave at forklare forskydningerne i partistyrke fra valg til valg og ikke stiller sig tilfreds med at redegøre for langtidstendenserne i vælgeradfærden. Skønt man herved løber en risiko for at overbetone det aktuelle og journalistisk interessante, må man medgive at vælgerforskningens største udfordring i vore dage er at danne en teori for de korttidsændringer der synes mere og mere at

overskygge strukturelle forhold.

Ad 3. *Väljarna och kärnkraften* trækker kernekraftspørgsmålet ud af 1976-valgundersøgelsen til en særlig analyse – en meget forudseende beslutning eftersom det jo viste sig at spørgsmålet kom til folkeafstemning i 1980. Holmbergs problem er her at holdningen til kernekraft ikke er bestemt af strukturelle faktorer (kun spiller køn en vis rolle) og heller ikke af de vanlige venstre-højre ideologiske forhold. Dette problem med manglende effekter løser Holmberg med stor elegance. *Kampen om kärnkraften* er en mere ambitiøs og omfattende analyse, vel den største der nogen sinde er udført af en folkeafstemning. Holmbergs andel heri er sidste halvdel af bogen. Han viser at partiernes standpunkter har haft den største betydning for vælgerholdningen og dermed valget mellem de tre linjer i folkeafstemningen. Selv om fronten mellem partierne forløb ganske anderledes end ved riksdagsvalg, bevarer partierne således deres greb om vælgerne. Dog viser det sig i de gentagne interviews, panelet, at i den mindre gruppe der afveg fra partiets linje, fastholdt de fleste deres standpunkt (p 412). Han giver også overbevisende belæg for at holdningen til kernekraft knytter sig til en "vækst eller økologi" dimension, der forløber på tværs af venstre-højre dimensionen men som ikke er tilnærmelsesvis så veludviklet som denne.

De eksempler der her er fremdraget, kunne suppleres med snesevis af andre forskningsresultater hvori Holmberg lægger sten på sten til en mønstergyldig redegørelse for svenske vælgeres forestillingsverden, adfærd og holdning. Når bortses fra USA er der er næppe noget samfund hvis vælgeradfærd findes bedre kortlagt end det svenske. Der er for mig ikke tvivl om at Holmbergs store fortjenester både som forsker og som leder af et overordentligt stort forskningsprogram igennem en årrække gør ham fortjent til professoratet.

Ole Borre

Som ledare sedan 1979 för det svenska valforskningsprogrammet, förlagt till statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet, framstår den ende sökanden till den ledigförklarade professuren i statsvetenskap, särskilt valforskning, docent *Sören Holmberg* (f 1943) i dag som Sveriges ledande valforskare, vilken jag redan 1982 hade nöjet att kompetensförklara för professur. Mot denna bakgrund kan mitt utlåtande skrivas kortfattat.

Holmbergs vetenskapliga meriter faller inom tre områden, vilka hålls samman av en gemensam inriktning på valprocessens roll i en representativ demokrati. Det första området är väljare och val. Med stor skicklighet i att använda kvantitativa metoder för insamling och bearbetning av massdata har Holmberg i en serie böcker –

Svenska väljare (1981), *Väljare i förändring* (1984), *Väljare och val i Sverige* (1987 tillsammans med Mikael Gilljam) samt *Rött, Blått, Grönt* (1990 tillsammans med Mikael Gilljam m fl) – analyserat både långsiktiga förändringsmönster och kortsiktiga kast i svenskt politiskt beteende. Utmärkande för dessa böcker är en påfallande vilja att testa hypoteser och ställa gamla sanningar på huvudet. Holmberg kan sålunda visa på den numera välkända utvecklingen från klassröstning till åsiktsröstning. Han kan demonstrera hur den sk plånbokshypotesen ger en missvisande bild av väljarna: egenintresset spelar mindre roll för partivalet än den ideologiska uppfattningen. Det förtjänar att upprepas att den sammanhållna serie valundersökningar vi har i vårt land med dess stora antal rapporter, vilka på senare år markant ökat i antal under den produktive Holmberg, är en unik tillgång för kunskapen om vårt lands politiska liv, endast jämförbar med förhållandena i amerikansk statsvetenskap. Glädjande är det internationella samarbete Holmberg inlett under senare år (tex *The Political System Matters* 1988 tillsammans med Donald Granberg) samt den ledande ställning han erövat inom västeuropeisk valforskning och arbetet på gemensamma, jämförande valundersökningar.

Närstående detta område är Sören Holmbergs studier av opinionsbildning. Hur formas de åsikter, som sedan kommer till uttryck i valhandlingen? Det är framför allt kärnkraftsfrågan, som Holmberg upptagit till analys (*Väljarna och kärnkraften* 1977 tillsammans med Jörgen Westerståhl och Karl Branzén) och *Kampen om kärnkraften* (1984 tillsammans med Kent Asp). I dessa inträngande, omsorgsfulla och nyanserade analyser driver Holmberg den intressanta tesen att i kärnkraftsvalet 1976, där partierna stod för klart åtskilda alternativ, hade majoriteten av väljarna åsikter och kunskaper som gjorde det möjligt att fatta rationella politiska beslut. Samtidigt som tillväxt-ekologidimensionen framträder på tvärs mot höger-vänsterdimensionen lär oss Holmberg att kärnkraftsfrågan inte okvalificerat kan generaliseras till en andra sådan konfliktlinje i det svenska partisystemet. Väljarnas kärnkraftsengagemang var inte speciellt starkt relaterat till åsikter om miljöfrågor, decentralisering eller teknologi. Inställningen till kärnkraften var mer en åsiktsmässig solitär vid folkomröstningen 1980 än vad som framkom i debatten. Meriterande på forskningsområdet är även *Inom felmarginalen* (1980 tillsammans med Olof Petersson), där massmedias användning av opinionsundersökningar studeras, och de SOM-undersökningar (Samhälle, Opinion, Massmedia) som Holmberg startade 1986 tillsammans med massmediaforskaren Lennart Weibull.

Holmbergs tredje forskningsområde är legislativt beteende. Redan i sin doktorsavhandling *Riksdagen representerar svenska folket* (1974) reste Holmberg genom

flernivåanalys den större frågan i vilken utsträckning val och riksdagsbeslut i Sverige kan sägas motsvara den representativa demokratins krav. Till denna frågeställning har Holmberg sedan regelbundet återkommit i flera projekt tex *De folkvalda* (1988 tillsammans med Peter Esaiasson). Detta är imponerande studier, både vetenskapligt och allmänpolitiskt i högsta grad intresseväckande, genomförda med stor metodisk uppslagsrikedom, teknisk elegans och breda utblickar. Samtidigt är de teoretiskt mera krävande och inte alldeles invändningsfria. I sin tidigare produktion hade Holmberg sålunda en tendens att överskatta räckvidden av sina empiriska metoder för frågeställningar, som ytterst är normativa till sin karaktär. På senare tid har jag haft anledning att fundera över strängheten i den demokratimodell, med vilken Holmberg jämför verkligheten. Såväl aktiva, kunniga och engagerade väljare som ansvarsfulla politiker, som ser till konsekvenserna av sina handlingar, kan härledas som värden i en demokrati. Men de undersökningar som Holmberg gör både av riksdagsmännens åsiktspegling och av deras kognitiva bild av väljarpreferenserna synes mig låsa fast dem vid ståndpunkter som bara tillåter ett minimum av manöverutrymme. Vilka blir då möjligheterna till konsekvens-etiska ställningstaganden från riksdagsmännens sida? Detta problem förtjänar enligt min mening en fördjupad diskussion. Internationellt är den empiriska demokratiska teoribildningen utvecklad och därför är det löftesrikt att Holmberg även på detta område börjat vända sig till en utländsk publik. Det finns anledning att knyta stora förväntningar till boken *Parliamentarians*, som Holmberg planerar att utge tillsammans med Peter Esaiasson nästa år.

Sören Holmbergs pedagogiska meriter omfattar undervisning vid statsvetenskapliga institutionen i Göteborg på såväl grundutbildnings- som forskarutbildningsnivå under en tjugofemårsperiod. Han har bl a varit forskarassistent, docent och tf professor samt vid flera tillfällen gästforskare i USA. Holmberg har utarbetat metodkompendiet *Kvantitativa analysmetoder* (1975). Något material för bedömning av den sökandes själva lärarskicklighet har inte inlämnats. Meriterande är den utbildning av studenter Holmberg genomfört inom ramen för ledningen av planeringen av sina forskningsprojekt. Holmberg har framgångsrikt handlett ett flertal doktorander fram till disputation.

Vad gäller administrativa eller andra uppdrag av betydelse för en tjänst som professor i statsvetenskap har Holmberg varit sparsmakad.

Sammanfattningsvis är Sören Holmbergs kompetens för den ledigförklarade professuren utmärkt; ja, han framstår som något av en självskrivna kandidat till denna tjänst. Att den nu har inrättats är en lika glädjande som naturlig följd av ett framgångsrikt forskningspro-

gram; alla professurer tillkommer som bekant inte av denna orsak. Till denna vetenskapliga utveckling har Holmberg genom sin kreativitet och energisk teori-prövande forskningsprofil i hög grad bidragit och hans utnämning till professor ter sig synnerligen välförtjänt.

Leif Lewin

Siden det har meldt seg bare én søker til det utlyste professorat, blir oppgaven som sakkyndig særdeles enkel.

Jeg var med å bedømme Sören Holmberg då han søkte det ledige professorat ved Göteborgs universitet i 1982. I likhet med de andre sakkyndige fant jeg ham den gang klart kompetent til stillingen. Den innleverte produksjon var helt imponerende, både i omfang og kvalitet. Den samme karakteristikk kan brukes om de arbeider han har innlevert for den etterfølgende periode. Min videre begrunnelse skal bli kortfattet.

Holmbergs arbeid er i sin helhet knyttet til det svenske valgforskningsprogrammet, som han har ledet siden 1976. Hans liste over vitenskapelige skrifter omfatter i alt 88 items, derav 11 bøker. Hans arbeider kan inndeles i 4 grupper: svenske valgforskningsrapporter, studier av representasjon, studier av politiske holdninger, og komparative analyser. Til en viss grad går disse gruppene over i hverandre.

1. Svenske valgrapporter

Holmberg har skrevet en bok for hvert riksdagsvalg fra og med 1979 (de siste to sammen med Mikael Gilljam). Den første av disse bøkene er den mest originale i sitt opplegg. Men samtlige gir grundige analyser og inneholder et vell av informasjon om utviklingen i svensk politikk.

2. Representasjon

Studier av Riksdagen og forholdet mellom velgere og representanter er blitt et fast element i det svenske valgforskningsprogrammet. Her har Holmberg spilt en sentral rolle. Hans doktoravhandling, *Riksdagen representerer svenska folket* (1974) var et pionerarbeid, som vitner om originalitet, teoretisk innsikt og gode evner til empirisk analyse. Senere har han fulgt opp med nye bidrag: *De folkvalda* (1988) (med Peter Esaiasson) og artikkelen, "Political Representation in Sweden", som er

et interessant forsøk på å studere det svenske system i et komparativt perspektiv.

3. Politiske holdninger

Studiet av holdninger står sentralt i samtlige rapporter om valgene. I tillegg har Holmberg behandlet utviklingen i holdninger til kjernekraften og miljøspørsmål i flere arbeider, hvorav *Kampen om kärnkraften* (1984) (sammen med Kent Asp) er det viktigste. Forfatterne makter å belyse hvordan opinionen omkring dette viktige stridsspørsmålet har utviklet seg i et samspill mellom partier, massemedier og velgere. Medienes rolle er også temaet for en bok, *Åttiotial. Svensk opinion i empirisk belysning* (1989), som Holmberg har redigert sammen med Lennart Weibull.

4. Komparative analyser

I senere år har Holmberg orientert seg i retning av komparative analyser. Resultatene er meget gode. Det gjelder særlig boken, *The political system matters* (1988), som han har skrevet sammen med den amerikanske sosialpsykolog Donald Granberg. De sammenligner USA og Sverige, og retter søkelyset på opinionsdannelse og forholdet mellom opinion og politisk atferd i de to land. De demonstrerer klare forskjeller, som de tilbakefører til karakteristika ved de to ulike politiske systemene. Denne boken samt flere artikler som de to forfatterne har skrevet sammen, representerer nybrottsarbeid innenfor valgforskningen.

Foruten et stort antall publikasjoner har Holmberg gjort en enorm innsats som organisator og leder av valgforskningsprogrammet i Göteborg. Det er satset på flere tilnærminger samtidig: velgerundersøkelser, studier av Riksdagen, medieundersøkelser, og studier av partienes valgkamp. Det er en mangfoldighet i satsingen som man ikke finner maken til i noe annet valgforskningsprogram. Holmberg har i en årrekke vært krumtappen i virksomheten. Han har lært opp kompetente medarbeidere, og han har selv deltatt i analysene på nesten alle områder.

Jeg tror ikke det finnes noen person som er mer kompetent til det utlyste professorat enn nettopp Sören Holmberg.

Henry Valen

Litteraturgranskninger

GÖRAN BOSTEDT: *Politisk institutionalisering. Organisering av lokalt arbetsmiljöarbete*. Statsvetenskapliga Institutionen, Umeå Universitet, Forskningsrapport 1991:4.

Afhandlingens empiriske emne er arbejdsmiljøarbejdets organisering i "foretagshälsövården" i tre typer af svensk kommunal forvaltning. Foretagshälsövården skal hovedsagelig virke som forebyggende instans. Den er knyttet til arbejdspladsen, har professionelle – overvejende medicinsk personale – ansatte, men virker først og fremmest via en organisatorisk mobilisering af de ansatte i arbejdsmiljøproblemer. De ansattes arbejde koordineres via en eller flere "skyddsombud" samt "skyddskommittéer", hvor såvel arbejdsgiver som arbejdstagere er repræsenteret. I kommunerne samordnes arbejdet med det totale arbejdsmiljø i en central arbejdsmiljøkommite. Ansvaret for arbejdsmiljøet påhviler dog arbejdsgiveren. I kommunerne er det i sidste instans politikerne, men i det praktiske arbejde er det den daglige arbejdsledelse, der har det juridiske ansvar.

Disse tre kategorier af aktører – professionelle, ansatte og ledelse – skal tilsammen sikre arbejdsmiljøet i kommunen. Der er et omfattende sæt af love, aftaler og mange aktører med forskellig tradition, kompetence og funktioner; disse skal sammenkobles via det praktiske arbejde, som Göran Bostedt vælger at begrebsliggøre og systematisere via *organisering og institutionalisering*. Det skal jeg vende tilbage til neden for.

I tilknytning til Benny Hjærns arbejde med implementering analyserer Göran Bostedt implementeringen af arbejdsmiljøet via en *implementeringsstruktur*, der identificeres via en undersøgelse af fire funktioner: *definition* af behov/krav m. h. t. indgreb; *prioritering* mellem behov og krav; *mobilisering* af ressourcer hertil, og *evaluering* af indgrebene. Undersøgelsen er foretaget i 1985–89 og bygger på interviews i 18 og spørgeskemaundersøgelse af 74 svenske kommuner, udvalgt efter traditionelle kriterier i svensk kommunalforskning: politisk flertal, geografisk spredning, antal indbyggere og bymønstre; hertil kommer foretagshälsövårdens organisationsform. Forfatteren har utvivlsomt forestillet sig, at der kunne være variation imellem kommunerne på

grundlag forskelle i disse variable, men det synes ikke at have været tilfældet. I hvert fald anvendes opdelingerne kun sporadisk i den videre analyse til at diskutere sådanne forskelle.

Selve arbejdet med arbejdsmiljøet kortlægges via elleve problemtyper, som sammenfattes i fem problemgrupper: mindre teknisk-fysiske problemer (fx arbejdsstilling, lysforhold); større teknisk-fysiske problemer (fx dårlig luft, maskinstøj); alvorlige fysiske problemer (fx skader fra kemiske udslip), psyko-sociale problemer (fx stress, misbrug) og endelig rapportering mv (administrativt arbejde med indberetninger etc). Til trods for at aktørerne har et stort personligt engagement og ønsker at løse de mere komplekse problemer som fx ventilation, alvorlige fysiske skader og psykiske problemer, så oplever de mulighederne som dårlige for at løse dem via den eksisterende organisation og de ressourcer, som er til rådighed. For maskinstøj, arbejdsstillinger og indrapporteringer er situationen stik modsat: der er lavt personligt engagement hos de ansatte, men samtidig er problemerne lettere at løse. Samtidig vises det, at aktørerne ikke oplever, at det er de eksisterende regler, som bidrager mest til at løse problemerne. Hvad er det så?

Den *formelle* organisation er stort set inaktiv over for de opgaver, som de ansatte anser for at være problematiske for deres arbejdsmiljø, men den er dog indimellem aktiv i de større tekniske spørgsmål. Her kommer implementationsstrukturerne ind som analytisk instrument til at finde, hvilke organisationsformer de ansatte anvender. Hvorledes organiserer aktørerne løsningen af arbejdsmiljøproblemerne, siden de ikke mener, at det er det formelle system, der løser dem? Bostedt viser, at der hovedsagelig opstår tre implementeringsstrukturer. Arbejdsledere, arbejdstagere og skyddsombud, dvs. de, som er i daglig kontakt "på gulvet", klarer de mindre teknisk-fysiske problemer. Ved de alvorligere fysiske samt psyko-sociale problemer skydes løsningen højere op i systemet: de varetages af arbejdsledere, personale fra hälsövården og personaleafdelingen. I de større tekniske problemer kommer vi endnu højere op i hierarkiet: de varetages først og fremmest af arbejdsledere og ledende chefer, men også af

bygningingeniører og hovedskyddsombud og til tider virksomhedens hælsovård samt skyddskomite.

Spørgsmålet er nu, hvorledes eksistensen af disse implementeringsstrukturer skal vurderes. Bostedt gør det ved at diskutere deres *institutionaliseringsgrad* som et mål på deres evne til at leve videre og deres muligheder for at virke aktivt i organisationen, bl.a. ved at blive anset for at være legitim. Der anvendes fire indikatorer: *tilpasningsevne* er en generel forudsætning overhovedet og angår aktørernes evne til at tilpasse handlingsmønstre til skiftende strukturerende betingelser; *autonomi* er (i modsætning til det første) evnen til at have en fri og ubunden holdning til strukturelle faktorer i omgivelserne; *flexibilitet* angår aktørernes vilje og muligheder til at revurdere problemløsninger eller at udvælge nye problemer til løsning. Endelig har vi *komplexitet*, som angår problemernes iboende kompleksitet, som gør dem lettere eller vanskeligere at løse.

Ved høj institutionaliseringsgrad kan det forudses, at en implementeringsstruktur vil have gode muligheder for at fortsætte sin eksistens. Bostedt finder, at to implementeringsstrukturer er ret højt institutionaliserede, medens den tredje (for større tekniske problemer) er mere ustabil. På kort sigt vil den eksisterende, formelle arbejdsmiljøorganisation sandsynligvis bestå, men på længere sigt er det sandsynligt, at implementeringsstrukturerne reelt vil blive set som den egentlige organisationsform – den er fleksibel, og den anses for at være legitim. Det vil sige, at der består et substantielt orienteret regelværk, men at organisationsformerne ikke foreskrives af de statslige myndigheder. Kommende organisationsformer kan enten opstå *ad hoc*, dvs. specifikt for den enkelte underorganisation inden for kommunen, eller som et led i kommunens linieorganisation, og dermed som et led i de etablerede rutiner fra top til bund. Begge muligheder forekommer Bostedt sandsynlige.

Afhandlingen er klart skrevet, veldisponeret og metodisk let overskuelig. Metoden er anvendt med forsigtighed, der drages absolut ingen forhastede slutninger, og forfatteren giver sig ikke af med spekulationer. Alle konklusioner er empirisk forankrede. Budskabet er klart: politisk indflydelse er under stadig forandring, og formelle strukturer behøver ikke at være afgørende for resultatet.

Lad os se lidt nærmere på det bredere, videnskabelige perspektiv.

Göran Bostedts afhandling følger sig til rækken af implementeringsstudier, som fortæller os politologer, at et langt stykke hen ad vejen implementeres der på trods af, snarere end på grundlag af, formelle reglers indhold. Implementeringen er en dynamisk proces med sin egen logik, beroende på en række faktorer, overvejende knyttet til de *problemer*, som de lokale aktører gerne vil

bidrage til at løse. Disse analyser er nyttige som korrekativer til den traditionelle opfattelse, at tingene nok bliver løst, blot vi laver nogle regler i form af love eller administrative forskrifter. "Vi" er i denne sammenhæng politikerne og administratorerne øverst i den organisatoriske pyramide, men tankegangen kan overføres til ethvert organisatorisk system: de, som formelt bestemmer, ved ofte meget lidt om, hvorledes organisationens (menige) medlemmer faktisk gennemfører de daglige arbejdsopgaver.

Det er måske ikke nyt at konstatere, at tingene foregår anderledes. Men det er interessant at overveje, hvad konsekvensen af denne viden er. Tager man en traditionel, juridisk orienteret styringssynsvinkel, er det en fejl, hvis reglerne ikke følges. Via kontrolinformation bliver beslutningstagerne informeret herom, og de må da præcisere reglerne, eventuelt iværksætte sanktioner for at få de underordnede til at makke ret. Alternativt må de ændre reglerne – i erkendelse af, at de ikke var "hensigtsmæssige". Men perspektivet fastholder klart, at toppen skal sanktionere bundens aktiviteter.

I de senere år har organisationskultur været populær som teoretisk indgang til forståelse af bureaukratisk adfærd. Men her er perspektivet et helt andet end den traditionelle styringsopfattelse. Kulturen kan ses som en sammenfatning af lokalt forankrede rutiner for problemløsning, og den opfattes af forskeren som udtryk for det muliges kunst – og dermed ses den oftest i et positivt lys, i modsætning til styringsperspektivets tendens til at se regelbrud eller styringsvigt. Kulturperspektivet har en tro på, at de implementerende *selv* kan finde de rigtige løsninger. Hvis toppen har en anden mening, må den arbejde igennem den lokale kultur, ikke på tværs af den.

Bostedts afhandling er nærmere den sidste opfattelse end den første. Men han går ikke så vidt som at sige, at virkeligheden er det, vi *skal* acceptere som det rigtige. På den anden side accepteres, hvad de ansatte anfører som problemer, som vigtigste indikator på problemer. Der foretages ingen kontrolopgørelser i retning af "hvilken organisation har den aktiveste skyddsorganisation, og hvorledes forholder den sig til et måleligt output som fx antallet af arbejdsskader?" Ej heller diskuteres politiske partiers opfattelser eller statslige (Stockholms)bureaukraters opfattelser. Man kan derfor slutte, at Bostedt er en velvillig, sympatisk indstillet lokal iagttager af en organisatorisk praksis.

Afhandlingens titel er "Politisk institutionalisering". Det er nu fristende at sige, at en mere dækkende titel ville være "Policy gennem organisatorisk praksis".

Først det politiske. Det er rigtigt, som anført af forfatteren, at via de officielle regler er arbejdsmiljøet en del af den autoritative fordeling af værdier i samfundet, og dermed, med Easton, en del af politik. Men det poli-

tiske forbliver en bagvedliggende faktor, som stort set skyldes, at arbejdsmiljøreglerne er (nationalt) politisk udformede, og at et politisk organ (kommunalbestyrelsen) har et lokalt ansvar. Men herudover er det, der analyseres, et organisatorisk fænomen, som man kunne have mistanke om var muligt i enhver organisation. Den vigtigste kontekst synes at være organisation og problem, som defineret af organisationens medlemmer. Det politiske er kun vigtigt i det omfang, der kan trækkes linier til fordelingsproblemet. Her leverer afhandlingen kun antydninger – et ønske om metoder til demokratisk evaluering – og de er ikke essentielle for at forstå det centrale budskab.

Dernæst institutionalisering. Bostedt skelner mellem formel institution og formel organisation ved at organisationer har medlemmer, institutioner repræsentanter. *Organisering* er en proces, skabt af sine deltagere. *Institutionalisering* er den proces, hvor igennem organisationen bliver tilstrækkelig regelbunden og tilbagevendende for at kunne beskrives som en social institution.

Bostedt forekommer mig diskutere to former for institution på en måde, som gør det vanskeligt for læseren. Den *sociale* institution, som i normal-sociologisk sprogbrug er et relativt informelt fænomen, der går på tværs af organisationer (fx. familien, en religion etc), og den *politiske* institution, der i normal politologisk sprogbrug er forankret i formelle organisationer (fx parlament). Bostedt anvender imidlertid institutionalisering, altså en proces, som hovedbegreb, og på en udmærket måde til at vise, at der opstår implementeringsstrukturer. Diskussionen af formel organisation og formel institution er imidlertid overflødig i forhold til denne centrale pointe. Det havde været klarere – ihvertfald for læseren – hvis han havde holdt sig til formel og informel organisation som teoretisk forankring for institutionaliseringsprocessen.

Peter Bogason

KARIN HADENIUS: *Jämlikhet och frihet. Politiska mål för den svenska grundskolan*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, nr 110. Uppsala 1990

I början av detta sekel publicerade den franske sociologen och samhällstänkaren Gustave Le Bon en inträngande analys av massans psykologi.¹ När jag telefonledes fick en förfrågan om jag ville åta mig att vara opponent på Karin Hadenius avhandling ville slumpen att Le Bons skrift låg uppslagen på mitt skrivbord. Just på det aktuella uppslaget kunde man läsa:

Stundom ha ord med oklar betydelse en utomordentlig verkan, som t ex orden demokrati, socialism, jämlikhet, frihet etc, hvilkas innebörd är så obestämbär, att digra volymer ej skulle förmå klargöra den. Det oakadt besitta de en verkligt magisk kraft, som om de i sig dolde lösningen af nutidens största problem. De sammanfatta omedveten längtan, oklara och olikartade framtidsmål jämte hopp om deras förverkligande.²

I Hadenius avhandling möter vi en sådan diger volym som Le Bon talar om. Två av de magiska orden ovan – jämlikhet och frihet – ingår i själva titeln på ett arbete som är avsett att analysera viktiga mål för svensk skolpolitik under efterkrigstiden. Ett av syftena med denna recension blir därför att försöka kritiskt bedöma hållfastheten hos Le Bons skepticism. Är verkligen nyckelbegrepp som jämlikhet och frihet att se snarare som "trollformler" än som kognitiva betydelsebärare?

Utän att nödvändigtvis förskriva sig åt Le Bons radikala ståndpunkt kan man likväl konstatera att det politiska språkets *honnörstermer* saknar *inhållslig precision*. Hadenius utgår från denna föga uppseendeväckande iakttagelse i avhandlingens inledande delar, som ägnas åt begreppsanalys. Syftet här är att klargöra innebörden hos begreppen jämlikhet och frihet för att möjliggöra en analys av några av den svenska skolpolitikens målsättningar.

Den mest omfattande delen av avhandlingen upptas av en diskussion av de olika skolreformernas innehåll. Hadenius klassificerar här reformerna med avseende på värdena "jämlikhet" och "frihet". Ett annat, och mycket läsvärt inslag vad gäller den rastlösa reformpolitiken på skolområdet, är en analys av själva beslutsprocessen. Läsaren kan här glädja sig åt en god portion realism i framställningen.

Moderna svenska statsvetare är livligt sysselsatta med att beskriva, analysera och, understundom, förutsäga politiska fenomen. Det har däremot inte ansetts tillhöra god ton att uttala egna värderingar. Värdenihilismen har utgjort ett effektivt hinder härvidlag. Hadenius har emellertid slitit sig från denna metaetiska teoribojor. I avhandlingens slutkapitel får den fåkunnige upplysning om hur en bättre tingens ordning är beskaffad.

Den teoretiska utgångspunkten för Hadenius semantiska bestyr finner vi i den sk politisk-filosofiska diskursen. Främsta inspirationskällan i detta sammanhang synes vara filosofen Felix Oppenheims rekonstruktivistiska program.³ Detta program baseras på övertygelsen att vardagsspråket ("ordinary language") är ett alltför trubbigt instrument för att användas vid ett vetenskapligt studium av politik. Enligt Oppenheim går det emellertid att rekonstruera nyckelbegrepp som makt, frihet,

jämlikhet etc, så att vardagsspråkets mångtydigheter och värdemässiga övertoner elimineras. Klara och värdenutrala definitioner av begrepp som dessa kan ges. Oppenheim tänker sig att dylika definitioner i princip skall kunna accepteras av alla.

Oppenheim skiljer på tre typer av definitioner: rapporterande, stipulativa och explikativa.⁴ Den första typen av definitioner utgörs helt enkelt av registreringar av den faktiska språk användningen. Sådana definitioner är således att betrakta som vanliga empiriska, och därmed verifierbara, påståenden.⁵ Med stipulativa definitioner menar Oppenheim närmast ett slags språklig lagstiftning där två uttryck förklaras vara synonyma. Han vill reservera termen "stipulativa definitioner" för de fall där nya tekniska termer introduceras, som tex när Robert Dahl beslöt sig för att kalla en viss typ av politiska system för "polyarkier". De explikativa definitionerna, slutligen, är resultatet av en rekonstruktion av vanligt språkbruk där en mångtydig term får en mer precis innebörd lämplig för vetenskaplig kommunikation. Vid denna definitionsprocess är det vardagliga språket själva utgångspunkten. Till skillnad från stipulationer kan explikativa definitioner, enligt Oppenheim, bedömas som mer eller mindre lyckade. Det är här lämpligheten i vetenskapliga sammanhang som faller utslaget.

En av Oppenheims grundtankar är att de explikativa definitionerna skall vara rent deskriptiva. Forskare med olika normativa övertygelser skall följaktligen kunna godta samma definitioner. Hadenius anmäler emellertid en avvikande uppfattning. Vad gäller, exempelvis, jämlikhetsbegreppet hävdar hon att varje definition "med nödvändighet" måste vara normativ (s40). Något argument för denna starka tes ges tyvärr inte. Man får inte heller veta exakt vad den innebär. Avses tex att varje definition av jämlikhet (eller någon annan intressant politisk nyckelterm) måste innehålla värdeladdade termer? I så fall är tesen felaktig. Oppenheims rekonstruktioner av olika jämlikhetsbegrepp, för att ta ett näraliggande exempel, innehåller överhuvudtaget inte några evaluativa uttryck. Det är möjligt att det är någon annan tanke som föresvävar Hadenius. Läsaren lämnas i viss villrådighet.

Hadenius kommer – efter något invecklade turer – fram till klara definitioner av jämlikhet och frihet. Vad gäller det första uttrycket så *börjar* hon med att grovt urskilja tre huvudbetydelser. Jämlikhet kan innebära "lika möjligheter", "lika behandling" och "lika resultat". Så småningom får dessa huvudbetydelser mer skarpt avgränsade konnotationer. Den första av dem får följande lydelse:

"Lika möjligheter = f(tillgång oberoende av irrelevanta förhållanden, fördelning efter behov för baskompetens,

därjämte studier efter 'profil', med lika mängd resurser till alla)".

Några förklarande ord torde vara på sin plats för att klargöra definitionens innebörd. Låt oss anta att något värde, som tex utbildning, skall fördelas. Den första komponenten i definitionens högra led avser då att människors tillgång till detta värde inte skall bestämmas av ovidkommande förhållanden av exempelvis geografisk, ekonomisk eller social natur. Att utestänga ett barn från skolgång på grund av föräldrarnas sociala ställning eller bostadsort utgör här illustrationer till vad som inte får förekomma. Vad gäller faktor två, baskompetens, tänker sig Hadenius att vissa kunskaper och färdigheter är nödvändiga för varje medborgare för att de skall kunna leva i ett samhälle, fullgöra sina skyldigheter, tillvarata sina intressen etc. Hon ser också denna baskompetens som ett nödvändigt villkor för ett av henne högt skattat värde, nämligen autonomi. Den tredje komponenten i definitionen syftar på – om vi ånyo anknuter till skolområdet – att eleven får en studieinriktning som svarar mot dennes håg och fallenhet. Den fjärde begrepps-komponenten torde vara självförklarande.

Nästa jämlikhetsbegrepp definieras:

"Lika behandling = f(fördelning lika i mängd och innehåll, delaktighet i samma process)".

Definitionens andra element avser, tillämpad på skolans område, att eleverna oavsett kunskaper etc undervisas tillsammans. Samvaron antas i detta sammanhang ha ett egenvärde.

Och slutligen:

"Lika resultat = f(fördelning i mängd efter behov för likhet i produkten, undervisning i samma ämnen)".

Innebörden hos det ideal som den andra definitionsfaktorn uttrycker framgår av ett yttrande som Olof Palme fällde under sin första tid som statsminister:

"Det är viktigt att understryka att individualisering inte får innebära att elever med olika bakgrund och förutsättningar får gå igenom kurser så snabbt de hinner och orkar; det skulle ytterligare öka klyftorna".⁶

Vad gäller frihetsbegreppet så väljer Hadenius att definiera det som "valfrihet". Definitionen har följande lydelse:

"Valfrihet = f(utrymme, alternativens antal, öppenhet, relevans, upprepning)".

Faktorn utrymme i definitionen handlar om den relativa

storleken på det område där frihet att välja kan ske. Tar vi återigen skolan som illustration, så ökar utrymmet för elevens egna val i den utsträckning som de obligatoriska inslagen minskar. Den andra faktorn kräver ingen särskild förklaring. Det tredje definitionsinslaget, öppenhet, har att göra med i vad mån olika alternativ är förknippade med spärrar av olika slag. Krav på betyg eller testning för att komma i åtnjutande av ett visst alternativ exemplifierar vad saken här gäller.

Med relevans avses det värde ett alternativ har för en individ. En särskild musiklinje, exempelvis, är ett alternativ av låg relevans för den musikaliskt ointresserade eleven. Till skillnad från Oppenheim menar Hadenius att denna faktor måste beaktas när valfrihetens storlek skall bedömas. Om vi har ett bestämt antal alternativ så ökar, enligt Hadenius, frihetens omfång ju viktigare dessa framstår för dem som står i begrepp att välja. Oppenheim förfäktar däremot åsikten att frihetens omfång är en sak, medan det värde olika individer fäster vid den är en annan sak.

Den sista komponenten uppmärksammar att ju oftare en valsituation mellan olika alternativ erbjuds, ju större är friheten.

Jag finner Hadenius definitioner klagörande i vissa avseenden. De är emellertid samtidigt problematiska. För det första överensstämmer de knappast med Oppenheims rekonstruktivistiska program. Definitionerna är uppenbarligen avpassade till det speciella problemområdet – skolan och diskussionen om olika typer av differentiering mellan elevkategorier – som Hadenius valt att studera. Denna avpassning tycks strida mot Oppenheims idé att ett och samma väldefinierade begrepp skall vara tillämpligt på *olika* områden. Hadenius framför med avseende på begreppet jämlikhet en kuriös kritik av Oppenheim. Enligt henne behandlar han begreppet "i sig, oberoende av dess tillämpning på något policy-område". Och hon tillfogar det föga oppenheimiska motargumentet: "Men så talar vi knappast om jämlikhet i vanligt språkbruk" (s 36). Det är som om Hadenius tillfälligtvis glömt bort huvudpoängen med rekonstruktivismen och de explikativa definitionerna, nämligen att skapa ett mindre mångtydigt och emotionellt analyspråk.⁷

Ett annat problem med Hadenius något överlastade definitioner är hur de olika komponenterna i definitionens inbördes skall bedömas. Skall de ses som var för sig nödvändiga villkor? Om så är fallet följer t ex vad gäller begreppet valfrihet, att om ingen *upprepning* sker av möjligheterna att välja, finns inte någon valfrihet alls. Detta gäller oavsett om värdena på övriga "variabler" är höga. Något svar på frågor av detta slag ges inte. Inte heller får man helt klart för sig om de olika komponenterna

avses väga lika tungt, eller om vissa är mer betydelsefulla än andra.

Syftet med avhandlingen förklaras i Inledningen vara att "analysa de mål som statsmakterna, riksdag och regering, givit grundskolan i ett antal beslut om reformer under efterkrigstiden" (s 13). De allmänpolitiska målen *jämlikhet* och *frihet* lyfts fram därför att de, sägs det, varit "vägledande för utformningen av skolpolitiken" (s 14).

Två kritiska kommentarer kan riktas mot detta val av studieobjekt. Det första är att Hadenius inte tydliggör att hon faktiskt gör ett urval bland en mångfald av olika målsättningar för svensk skolpolitik. Utan att det uttryckligen påstås impliceras att det endast är jämlikhet och frihet som varit av betydelse. Detta är emellertid inte sant. En uppsättning av andra mål har också åberopats av statsmakterna. Jag syftar på bla skollagens mål *kunskaper* och *personlighetsutveckling*. Andra återkommande mål har varit *social gemenskap*, *kritisk förmåga*, *rättvisa*, *demokrati*, *självständighet* och *mognad*.⁸ Vad man därför saknar är en argumentation till förmån för Hadenius, speciella, urval av skolpolitiska målsättningar.

En andra kritisk synpunkt gäller valet av frihetsmålet som studieobjekt. Det framgår av Hadenius egen analys att detta mål inte alls varit av någon större betydelse i den förda skolpolitiken. Gång på gång konstaterar hon vad gäller olika skolbeslut att individens frihet inte varit någon ledande princip. Hade Hadenius varit trogen sitt *eget* uttalade urvalskriterium (om vägledande principer) borde således frihetsmålet ha utgått.

Nu skall sägas att avhandlingen inte står och faller med giltigheten hos de två kritiska kommentarerna ovan. Det finns ju *andra* och mycket goda skäl att granska den svenska utbildningspolitiken i ljuset av frihets- och jämlikhetsbegreppen. En rimlig strategi hade varit att först konstatera att skolreformer ofta legitimerats med hänvisning till målen frihet och jämlikhet. Därefter hade undersökningsuppgiften kunnat definieras som att granska i vilken utsträckning dessa motiveringar i praktiken varit av betydelse. Denna formulerade strategi hade bättre överensstämmt med vad som faktiskt görs.

Den mest omfattande delen av Hadenius avhandling behandlar, som inledningsvis påpekades, reformpolitikens innehåll och den bakomliggande beslutsprocessen. Jag skall här ge en sammanfattning av den innehållsiga aspekten och exemplifiera beslutsprocessen med den viktiga skolreformen 1962.

1950 fattade riksdagen beslut om att inleda försöksverksamhet med en nioårig enhetsskola. En framgångs-

rik försöksverksamhet skulle, tänkte man sig, leda till att denna nya skolform ersatte folkskolan, realskolan och en del andra parallella skolformer.

Hadenius sammanfattar 1950 års skolbeslut så att jämlikhetsmålet "lika möjligheter" var av betydelse och då särskilt komponenterna "utjämning av yttre förhållanden" och "lika rätt till sin profil". Hon konstaterar också att "valfrihet" inte var någon ledstjärna för 1950 års skolreformatörer.

1962 tog riksdagen ställning för införandet av grundskolan. Parallella skolformer som realskola och flickskola skulle nu definitivt avvecklas. Trots att försöksverksamhet och kunskapsundersökningar under 1950-talet knappast talade till förmån för ett nästan helt sammanhållet skolsystem blev detta resultatet av riksdagens beslut. Beslutet innebar att en linjeuppdelning skedde först efter årskurs åtta. Vidare bestämdes att det sk relativa betygssystemet skulle införas. Begrepps-paret godkänd/underkänd utmönstrades. Varje elev skulle nu "normalt" flyttas till högre årskurs.

Inte heller 1962 års skolreform kan, enligt Hadenius, anses vara präglad av någon mer uttalad frihetsdoktrin. "Att undervisa alla barn i en gemensam skola var det överordnade målet, inte att bygga ett skolsystem med stor individuell frihet", hävdar hon. Vad gäller jämlikhetsbegreppet är det framför allt "lika behandling" som betonas. Nu får jämlikheten i betydelsen "lika möjligheter enligt vars och ens profil" träda tillbaka. Vissa inslag av jämlikhet som "lika resultat" är också urskiljbara. Hadenius ser bl a beslutet att ta bort ett främmande språk som ett sätt att minska "bildningsklyftan".

1967 blev Olof Palme ecklesiastikminister. Året därpå genomfördes en ny förändring av grundskolan, som bar hans signum. Beslutet medförde att denna skolform blev än mer sammanhållen. Linjeuppdelningen i årskurs nio togs bort, liksom all yrkesförberedande undervisning. Klasserna skulle nu behållas odifferentierade genom hela grundskolan. Tiden för olika tillval minskades och antalet alternativ reducerades. Den gymnasieförberedande undervisningen minskades kraftigt. Om den bakomliggande filosofin ger ett yttrande av statsrådet Palme i riksdagens andra kammare en fingervisning:

I skolan skulle det nya samhället växa fram, där skulle den nya tidens människor formas, där skulle idéerna om solidaritet och gemenskap mellan människor förverkligas.⁹

Palme formulerade ett antal mål för utbildningspolitiken, som tex självständighet i åsiktsbildningen och ökad jämlikhet i samhället.

Hadenius konstaterar, med en viss förvåning, att "inget av målen uttrycker explicit att skolan skall ge kunskaper" (s 227).

Vad gäller valfriheten i 1968 års reform hävdar Hadenius att denna för de allra flesta minskade kraftigt. I jämlikhetsavseende är det "lika behandling" som står i centrum. Ett väsentligt värde är att skapa gemenskap. Vissa inslag av lika resultat låter sig också spåras, menar hon. Ambitionen att minska skillnader i elevernas faktiska kunskaper sägs klart framträda. Jämlikhetsmålet "lika möjligheter" är däremot nedprioriterat. Möjligheterna att inom den obligatoriska skolans ram "fylla sin profil" minskades för alla elevgrupper. Detta gällde, enligt Hadenius, i särskilt hög grad för de icke teoretiskt inriktade eleverna.

Den sista stora utbildningsreformen som behandlas antogs 1979, dvs under de borgerliga regeringsåren. I vissa avseenden innebar denna ett fullföljande av den socialdemokratiska utbildningspolitiken. Så tex minskades ytterligare det antal årskurser vid vilka betyg utdelades. I andra avseenden medförde dock, enligt vår författare, reformen en viss kursändring. Värdet av *kunskaper* betonades nämligen mera än tidigare. "Jämlikheten i skolan måste innebära rätt till goda kunskaper och färdigheter", framhöll departementschefen med en tidstypisk formulering.

De här nu skisserade analyserna är överlag kompetent genomförda och solitt underbyggda. Det som för mig emellertid varit av störst intresse är de beslutsprocessanalyser som Hadenius genomför. Hur gick det *egentligen* till när de för skolans utveckling så avgörande besluten, tex om grundskolans införande, fattades? Hon ägnar stor uppmärksamhet åt frågor som dessa, trots att de ligger utanför avhandlingens uttalade syfte. Detta var, som vi erinrar oss, att analysera skolpolitiska målsättningar.

Den svenska skolans historia utgörs av en terräng som beträffs av många. Hadenius ger sig således inte in på något outforskat område när hon granskar olika skolbesluts tillkomsthistoria. Det finns dock en betydande skillnad mellan hennes och många andras framställningar. En ansevärd del av den moderna skolhistoriska forskningen har bedrivits av personer som på olika sätt varit knutna till skolmyndigheter som SÖ m fl. Arbeten av detta slag har därför en viss omiskännlig ideologisk anstrykning. I Hadenius fall är det annorlunda. Här gör sig en uppfriskande realism sig till känna.

Låt mig välja beslutet om grundskolans införande som illustration. En av Hadenius huvudteser i detta sammanhang är att reformen genomfördes på basis av ett praktiskt taget obefintligt beslutsunderlag. Skenbart såg det annorlunda ut. Ett stort utredningsmaterial förelåg. Problemet var bara att det i detta material egentligen inte fanns något stöd för uppfattningen att det skulle gå bra att sammanföra barn med mycket olika förutsättningar i minst åtta årskurser.

Hadenius baserar sin kritiska slutsats på bl a en genomgång av olika kunskapsundersökningar och på en granskning av den sk Stockholmsundersökningen, vilken ansågs ge stöd åt den socialdemokratiska regeringens linje.

En serie kunskapsundersökningar genomfördes av SÖ under 1950-talet. I allmänhet talade dessa till den nya enhetsskolans nackdel. Den mest uppmärksammade av dessa studier rörde realskoleprovet i engelska. 1955 underkastades eleverna i årskurs 9g, försöks skolans gymnasieförberedande avgångsklass, samma prov som eleverna i realskolan. Mer än hälften av eleverna i den förra skolformen underkändes. Motsvarande siffror för realskolans vidkommande var 6 à 7 procent.¹⁰

1957 hade koalitionsregeringen tillsatt en utredning – skolberedningen – med uppgift att sammanfatta erfarenheterna från försöksperioden. Den fick också i uppdrag att utarbeta förslag till utformning av den nya skolan. Till ordförande utsågs dåvarande statssekreteraren Ragnar Edenman. Programmet för kunskapsundersökningar i SÖ:s regi kom nu att avvecklas. Skolberedningen initierade istället egen forskning. Ett uppmärksammat inslag här intogs Stockholmsundersökningen. Dess resultat ansågs stödja den socialdemokratiska sammanhållningstanken. Forskarna hade valts så att de enligt det ansvariga statsrådet, "var på vår sida". Hadenius beteckning "beställningsforskning" förefaller i detta sammanhang vara fullt adekvat.

Hadenius kritik av Stockholmsundersökningen och dess slutsatser är sträng. Resultaten tolkades, hävdar hon, på ett felaktigt sätt till förmån för en väsentligen sammanhållen skolorganisation. En noggrann analys av siffermaterialet talade dock, enligt henne, snarast för en differentierad skola. Hadenius stödjer sig härvidlag på bl a professor Urban Dahllöf, som gjort en omsorgsfull re-analys av Stockholmsundersökningens datamaterial. Dahllöf såg sig nödsakad dra slutsatsen att "man fått betala ett pris på den kunskapsmeddelande sidan för de sammanhållna klasserna".¹¹

Hadenius finner även andra fall där långtgående åtgärder på skolområdet vidtagits på mycket svagt beslutsunderlag. Attityden från ansvarigt politiskt håll tycks inte sällan ha varit: "Stör oss inte med nya fakta, vi har redan bestämt oss".¹²

I avhandlingens slutkapitel tar sig Hadenius friheten att plädera för hur skolan bör vara utformad. Hon skisserar konturerna av en tredje väg inom skolans område. Den första vägen betecknar enligt henne 1950-talets skolreformer. Slagordet "Begåvad men fattig – ge honom lika chans" kan sägas fånga den vägledande principen bakom dessa reformer. Den andra vägen karakteriserar 1960-talets reformverksamhet och utmärks av att det är de mindre försigkomna, som blir föremål för sär-

skilda omsorger. Anpassning skall nu främst ske till barn som vantrivs i skolan.

Vad utmärker då Hadenius tredje väg? Ökad individuell valfrihet är en ledly. Var och en måste få rätt att ha en individuellt utformad profil. Vidare är solida baskunskaper ett oeftergiveligt krav. Enligt Hadenius nödvändiggör dessa målsättningar (sannolikt) att undervisningen differentieras långt mer än vad som idag är fallet.

Hadenius idéer måste sägas gå på tvärs mot den skolpolitik socialdemokraterna fört de senaste tre decennierna. Paradoxalt nog är det likväl olika socialdemokratiska aktstycken, som tycks vara hennes främsta inspirationskälla.¹³ Dessa kan sägas ha en särskild tyngd eftersom de representerar den viktigaste politiska kraften under de senaste decennierna i Sverige. Hadenius förefaller mena att hennes tredje väg *egenligen* är en konsekvens av tankegodset i dessa dokument. Detta tänkta sammanhang ställer jag mig något skeptisk till. Det är ändå intressant att dylika ideologiska dokument tillmätts en sådan betydelse. Det ger en illustration till det kvardröjande socialdemokratiska problemformuleringsprivilegiat på ett viktigt samhällsområde.

Karin Hadenius har – sammanfattningsvis – skrivit en mycket läsvärd avhandling. Den är klar och distinkt. Trots vissa smärre logiska inadvartenser är avhandlingen genomgående välargumenterad. Både den kritiska analysen av viktiga beslutsprocesser och framläggandet av ett eget normativt ideal har en obestridlig fräschör.

Hur var det då med Le Bons skepticism vad gäller värdet av digra volymer för att klargöra innebörden hos ideologiska honnörstermer? Ja, i en mening har Le Bon rätt. Politikernas värdeladdade trollformler försvårar i hög grad rationell diskussion. Men i en annan mening har han fel. Hadenius lyckas ju (i huvudsak) ersätta den politiska retorikens nyckelstermer med exakta definitioner. Med hjälp av dessa kan hon "dechiffrera" vad maktens företrädare på skolområdet egentligen framfört för budskap. När denna översättningsprocess är fullbordad kan – för att tala uppsaliensiska – det rationella politiska samtalet taga sin början.

Gunnar Falkemark

Noter

¹ Le Bon, Gustave: *Massans psykologi*. Stockholm 1912.

² Ibid, s 90.

³ Se Oppenheim, Felix: *Political Concepts. A Reconstruction*. Oxford 1981, kap 1 och 9.

⁴ Ibid, s 178–80.

- ⁵ Av någon svårförklarlig anledning kallar Hadenius definitioner av detta slag för "uppräknande". Detta är dock vilseledande då denna beteckning brukar förbehållas definition genom exemplifiering.
- ⁶ Palme citeras i *Utbildningstidningen* 1970:3, s 19.
- ⁷ Det finns även andra avseenden som Hadenius avviker från Oppenheims principer. Ett sådant exempel finner vi när hon förklarar att hon betraktar uttrycken "rättvisa", "demokrati" och "jämlighet" som meningsidentiska. Argumentet härför är att "politikerna och flera samtida samhällsvetare" använder dessa uttryck synonymt (s 34). Att politiker och andra rör ihop olika begrepp är knappast något fullgott skäl att själv hemfalla åt begreppsförvirring.
- ⁸ Exempelen är hämtade ur olika målsättningsstadganden som på olika ställen återfinns i Hadenius egen framställning.
- ⁹ Citerat i Hadenius, s 214.
- ¹⁰ Det finns en omständighet som, åtminstone till någon del, förklarar den stora differensen mellan skolformerna. Eleverna i enhetsskolan blev inte i förväg underrättade om att de skulle delta i en examensskrivning. De hade därför inte haft samma möjlighet som realskoleeleverna att förbereda sig (Sixten Marklund: *Skolsverige 1950-1975*, Stockholm 1985, 4, s 102). Hadenius borde ha påtalat denna omständighet.
- ¹¹ Dahllöf, Urban: *Skoldifferentiering och undervisningsförlopp*. Stockholm 1967, s 257.
- ¹² Att viktiga beslut i vårt samhälle fattas på mycket lösliga grunder är – tyvärr – inte unikt. För ett storskaligt exempel från väginvesteringsområdet, se Gunnar Falkemark och Peter Westdahl: *Att offra västkusten. Det politiska och rättsliga spelet kring ScanLink och motorvägsbygget i Bohuslän*. Stockholm 1991.
- ¹³ Särskilt bör här framhållas: *Framtid för Sverige*, ett program antaget vid den socialdemokratiska kongressen (1981), *Socialdemokratiskt program för medborgarskap och valfrihet* (1989), *Framtiden i folkets händer* (1984) och *90-talsprogrammet – en debattbok om arbetarrörelsens viktigaste frågor under 90-talet* (1989).

STEFAN HÖJELID, *Sovjetbilden i nordisk press*. Lund Political Studies 67. Lund: Studentlitteratur, 1991.

En oktober natt 1981 gick u-båten U 137 på grund i Karlskrona skärgård. Debatten blev livlig om varför egentligen ubåten befann sig där. Ännu idag, tio år senare, diskuteras ämnet i svensk press. Flera andra "incidenter" med militär anknytning och med Sovjetunionen som aktiv deltagare inträffade under 80-talets början. I samtliga fall restes frågan: Varför agerade Sovjetunionen på detta sätt?

Men Sovjetunionen har också överraskat världsoptionen på andra sätt under 80-talet. Genom ett stort antal fredsutspel med nedrustningsanknytning skaffade sig landet ett opinionsmässigt initiativ efter det att Gorbatsjev tagit över rodret vid decenniets mitt. Sovjet framstod nu som varm påivrare av nedrustning, medan USA alltmer utpekades som den rigida, konservativa supermakten. Bilden av Sovjetunionen tycks ha blivit mer komplex under 80-talet.

Massmedias betydelse vad gäller skapandet av denna bild torde vara uppenbar. Även om andra källor för information existerar, inte minst för politiska beslutsfattare, påverkar troligen medias beskrivningar och värderingar den syn på Sovjetunionens intentioner som ligger till grund för politiska beslut.

Innehåll

Detta är bakgrunden till Stefan Höjelids avhandling. Han ställer frågan "hur har tidningspressen hanterat den osäkra information som omgett en rad händelser av positiv och negativ karaktär, där Sovjetunionen ingått eller förmodas ha ingått som huvudaktör?" (s 23) Författaren vill "belysa pressens reaktioner på och tolkning av Sovjetunionens agerande" (s 9). Huvudintresset är de förklaringar som pressen gav till det sovjetiska agerandet. Med utgångspunkt i den sk attributionsteorin vill Höjelid försöka klargöra de tolkningsmönster som kan urskiljas. Författaren vill därvid "pröva vilket bidrag attributionsteorin kan ge för att förstå hur bilden av en händelse formas" (s 9). De givna förklaringarna utgör en stomme i pressens Sovjetbild – ett begrepp som ingår i avhandlingens titel och som författaren återkommer till i sin avslutande beskrivning av dagstidningarnas syn på Sovjetstaten.

Men Höjelid ser också forndet av och innehållet i pressens Sovjetbild som en del i en övergripande opinionsbildningsprocess: studien är "delvis att se som ett exempel på hur den politiska opinionsbildningsprocessen fungerar, dvs hur det går till när en politisk opinion i en utrikespolitisk fråga skapas bland ledarskribenter" (s 13). I sammanhanget kan tillfogas att författaren även har ett intresse för retoriska mönster i dagstidningarnas ledare.

Avhandlingens tyngdpunkt ligger dock på de attributionsmönster som tidningarna uppvisar. Att attribuera innebär att tillskriva någon något som kan utgöra orsaken till en handling. Genom att ange orsaken till händelser i omvärlden, görs denna omvärld mer begriplig. En grundtanke i teorin är att människor anser att beteenden har orsaker. Vi tenderar att förlägga dessa orsaker till antingen "grundläggande drag eller karaktärs-egenskaper hos aktören" – dispositionell attribution – eller till aktörens omgivning – situationell attribution

(ss 24, 31). Författaren benämner också dessa två fundamentala kategorier "interna" resp "externa" faktorer (s 28). Det finns enligt teorin en tendens att förklara sitt eget positiva beteende med hjälp av dispositionella förklaringar, medan vad som kan ses som negativt agerande förklaras med hänvisning till situationen. Tvärtom detta förklaras vanligen en motståndares negativa beteende med dennes fientliga karaktär, dvs hans disposition, medan vad som kan synas vara positivt agerande bortförklaras som påtvingat av yttre stimuli. "Jag är god, men tvingas ibland till dåliga handlingar. Han är ond, men tvingas ibland till goda handlingar" (s 29).

Författaren beskriver vidare att teorin anger att människor använder sig av enkla beslutsprinciper, tumregler, i sina förklaringar. Svåra tolkningsuppgifter förvandlas till enkla bedömningsoperationer genom användandet av tex historiska analogier. Händelser som är lätt tillgängliga i minnet kallas fram för att underlätta bedömningen av en aktuell, likartad situation.

Teoriavsnittet, som även innehåller en definition av begreppet "bild", utmynnar i fyra frågeställningar (ss 35-36). I korthet: 1) beskrivs pressens orsaksförklaringar, i dispositionella eller situationella termer? Skiljer sig förklaringsmönstren åt i tolkningarna av positivt resp negativt sovjetiskt beteende (utspel resp incidenter)? 2) Används tumregler, tex analogiresonemang, i tolkningarna? 3) Skiljer sig tidningarnas tolkningsmönster och Sovjetbild åt mellan ett antal undersökta länder resp inom resp land? Kan detta förklaras med hjälp av "nationella mönster" resp "en ideologisk dimension"? 4) Vilka skillnader och likheter finns i retoriskt mönster och retorisk praxis?

Författaren analyserar således såväl incidenter som utspel. En jämförelse görs mellan Sovjetbilden i sju dagstidningar från tre länder, Sverige, Norge och Finland (3+3+1 tidningar). Basmaterialen är totalt 174 ledarartiklar (s 153). Motivet bakom urvalet av tidningar är att dessa skall vara representativa för specifika opinioner, dvs representera en viss ideologi, att de skall vara relativt stora och uppvisa kontinuitet i bl a personell och allmänpolitiskt hänseende (s 37). Valet av länder är avhängigt de tre ländernas likhet i geopolitiskt läge, men också olikheter vad avser säkerhetspolitiskt val och historiska erfarenheter (s 12). Valet av tidningar och länder möjliggör försök att förklara olikheter i Sovjetbildens innehåll utifrån nationella och ideologiska särdrag.

Avhandlingens analysmodell återges i figur 1 (s 10), och sammanfattar vad som ovan sagts.

Studiens resultat

Studiens resultat kan summeras på följande sätt. Samtliga svenska och norska tidningar uppvisar i huvudsak

dispositionella tolkningar av Sovjetunionens agerande i de sk incidenterna (se fig 3, s 112). Man hävdar tex att Sovjet avsiktligt kränkt norskt och svenskt territorialvatten med sina ubåtar. Vad gäller utspelen är de situationella förklaringarna långt vanligare. Tre tidningar använder i huvudsak sådana förklaringar, tre andra uppvisar ett "balanserat" mönster innehållande både dispositionella och situationella förklaringar. Vissa tidningar anger alltså att Sovjetunionen av yttre omständigheter tvingas göra fredsutspel, som inte är allvarligt menade. Andra tidningar tror mer på ärligheten i det ryska uppsåtet, även om de varnar för alltför stor tillit. Den finska tidningen Huvudstadsbladet utskiljer sig från de övriga genom att ha en balanserad tolkning av incidenterna och en i huvudsak dispositionell förklaring till utspelen.

Författaren utläser ur dessa resultat vissa tolkningsmönster (s 114). Han skiljer härvid mellan positiva, balanserade och negativa mönster och placerar in tidningarna på en skala efter denna distinktion. Svenska Dagbladet är den mest negativa tidningen, Huvudstadsbladet den mest positiva. Højelid går sedan vidare och konstruerar två idealtyper, en statisk och en dynamisk. I den statiska bilden av Sovjetunionen tecknas en mörk bild av landet som en expansionistisk och egoistisk stormakt, omoralisk och militaristisk med ett totalitärt samhällssystem. Beteendet är ett utslag av stabila karaktärsdrag, dvs dispositionellt betingat. Man kan aldrig tro Sovjetunionen om något gott och aldrig lita på dess löften. Den dynamiska bilden har ljusare drag. Sovjetunionen ses som en i grunden vänlig och föga hotfull stat, driven av rädsla. Landets politik är föränderlig, liksom dess politiska system. Negativt, hotfullt beteende tenderar att förklaras i situationella termer. Vad gäller grundläggande egenskaper är skillnaden inte så stor mellan Sovjetunionen och andra länder. Författaren gör också ett försök att placera in tidningarnas tolkningsmönster i relation till de två idealtyperna. Som kan ses av figur 5 (s 118) ligger Svenska Dagbladet och Aftenposten närmare den statiska idealtypen än tex Arbetet och Huvudstadsbladet.

Tidningarnas Sovjetbild beskrivs sammanfattande i form av metaforer som bygger på begreppet "den ryska björnen" (ss 119-21). SvD och AP ser Sovjet som "en stygg björn som förblir stygg". Arbetet och Arbeiderbladet ger en bild av en "neurotisk björn som är på väg att bli en snäll björn". DN och Dagbladets Sovjetbilder kan sammanfattas som "den stygga björnen som kanske är på väg att bli snällare". Huvudstadsbladet slutligen har en syn som tar karaktären av "Nallebjörnen som lekkamrat och storebror".

Men även om attributionsteorin ger en god version av hur en bild av ett annat land formars och av vilka mönster som härvid framträder, säger den inget om inne-

hållet i Sovjetbilden. För att förklara skillnaderna i tidningarnas syn på Sovjetunionen måste man enligt författaren studera nationella särdrag och ideologiska mönster hos tidningarna. Inställningen till Sovjetunionen skiljer sig av historiska och säkerhetspolitiska skäl i Finland från de övriga två länderna. Men även mellan Norge och Sverige finns en viss skillnad, med mera av "rysskräck" i Sverige. Än viktigare för att förstå olikheterna mellan tidningarna är den "partipolitiska dimensionen". Tidningarnas koppling till politiska ideologier går igen i deras tolkningar av Sovjets agerande. Tolkningmönstret stämmer mycket väl med tidningarnas inplacering på den gängse vänster-högerskalan. "Norsk och svensk press är relativt förutsägbar; man vet med andra ord tämligen väl vad olika tidningar kommer att skriva" (s 133).

Sammanfattningsvis ger attributionsteorin "en grundläggande modell för hur budskap kan antas tolkas" (s 139). Materialet har gått att sortera utifrån dess grundläggande tankegångar. Orsaksresonemang i termer av dispositionella och situationella grunder är legio, liksom olika typer av tumregler. Det finns en tendens att tidningarna (observatörerna) tillskriver dåligt beteende hos Sovjetunionens dispositionella orsaker, medan positivt beteende tolkas utifrån situationella faktorer. Därför behöver inte heller den traditionella fiendebilden av Sovjetunionen förändras. Attributionsteoriens tankegångar tycks stärkas av avhandlingens resultat.

Samtidigt kan denna teori inte förklara innehållet i Sovjetbilden. För att förstå skillnaderna mellan och inom länderna krävs en analys av nationella och ideologiska särdrag. En generell slutsats är, menar författaren, att "tendenser i vårt sätt att uppfatta händelser i vår omvärld . . . samverkar med nationellt och partipolitiskt betingade faktorer till att låsa och konsolidera en i stor utsträckning redan befintlig bild av Sovjetunionen" (s 140).

Kritik av avhandlingen

Studiens syften och fokus

Stefan Højelids avhandling synes mig innehålla flera, intressanta men delvis konkurrerande intresseinriktningar: Sovjetbilden, attributionsmönster, opinionsbildning, retorik. Låt mig därför börja med att något diskutera studiens fokus. Av titeln att döma torde "Sovjetbild" vara ett centralt inslag i avhandlingens ämnessfär. Intrycket förstärks av begreppets inplacering i analysmodellen (s 10), som ett "slutresultat" av olika faktorer inverkan på en aktör. Det är därför förvånande att "Sovjetbild" inte förekommer i vare sig syfte (s 23) eller frågeställningar (s 35–36). I bokens inledning kan man dock hitta en avsikt att "i metaforens form försöka skis-

sa en Sovjetbild" (s 9). På sidan 118 hävdas att "ett av avhandlingens huvudsyften" varit att "göra en beskrivning av och ge konkretion åt Sovjetbilden". Det hade underlättat för läsaren om studiens syften klart sammanfattats i ett och samma avsnitt. Då hade deras relativa vikt också tydligare framgått.

Vid sidan om Sovjetbilden och attributionsmönster är författaren också intresserad av opinionsbildningsprocesser. Han anger att studien "delvis . . . är att se som ett exempel på hur den politiska opinionsbildningsprocessen fungerar" (s 13). I slutkapitlet nämns vidare att studien "är att se som ett fall av politisk opinionsbildning" (s 138). En inledande litteraturoversikt ägnas åt "politisk opinionsbildning" och medias roll här. Avsnittet ägnas åt att motivera varför pressens Sovjetbild är relevant att studera. Det verkar på mig som om här finns rester kvar av ett ursprungligt avhandlingsämne som kommit av sig. Jag har svårt att se att avhandlingen innehåller särdeles mycket om opinionsbildningsprocesser, med den mening som jag lägger i ordet, dvs en analys av en process varigenom en aktör söker påverka en annan aktör genom att "bilda opinion". Någon påverkansanalys återfinns inte i studien. Tidningarnas processer för attribution kan möjligen utgöra en mycket liten del av en opinionsbildningsprocess, genom att ljus kastas över hur pressens verklighetsbeskrivningar formas. Dessa verklighetsbilder kan sedan styra attityder och rekommendationer hos opinion och politiker. Men avhandlingen handlar inte om opinionsbildningsprocesser på det sätt som syfte och kapitelrubricering utlovar.

Möjligen kan intresset för opinionsbildning ha ett samband med de avsnitt, bl a kapitel fem, som berör tidningarnas retoriska mönster. Retorik kan, antar jag, ha betydelse för påverkansprocesser. Mindre klar är för mig kopplingen till en analys av tolkningsmönster vid förklaringar av en aktörs beteende. Inslagen motiveras i samband med frågeställningarna, enligt vilka författaren "endast översiktligt /ska/ beakta skillnader och likheter i retorisk mönster och retorisk praxis" (s 36) (likaledes nästan urskuldande formuleringar finns på ss 101 och 104). Motiveringen är dunkel: det "kunde vara intressant" att studera språkliga uttrycksformer i detalj – möjligen kan man av texten utläsa att retoriken har betydelse för en förståelse av språkliga konnotationer. Jag kan väl förstå intresset för metaforer, som ju författaren använder sig av för att måla upp olikartade Sovjetbilder, men undrar över relevansen – i detta sammanhang – av eufemismer, dysfemismer och ironier i materialet! En möjlig tolkning är att författaren analyserat retoriska mönster för att själv kunna precisera oklara tolkningar av sovjetiskt handlande; dvs att författaren använt retoriken som ett analysinstrument vid tolkning av materialet. Om så är fallet, tycker jag inte att detta

klart framgår, vare sig i metodavsnitt eller i empirin. Sammanfattningsvis har jag svårt att få retorikavsnitten att smälta in i avhandlingens helhet.

Jag vill också understryka att jag tycker valet av såväl studieobjekt som teoretiska utgångspunkter är lovvärt. Både fenomenet Sovjetbild och tolkningar av Sovjetunionens beteende är statsvetenskapligt relevanta studieobjekt, av stort intresse även ur policysynvinkel. Den kognitiva teorin inklusive attributionsteorin är en lämplig infallsvinkel av hög aktualitet.

Analysmodellen

Tidigt i arbetet presenteras en "analysmodell" (s 10). Denna består av boxar och pilar. En sådan modell inbjuder alltid till extra noggrann kritisk granskning. Med det analytiska falköget påkopplat ställer jag mig följande frågor: vem är "aktören" i modellen? Vad innebär pilarna? Finns det inga andra relationer mellan boxarna än de angivna? Om aktören är ett massmedium, blir jag undrande över riktningen på den pil som går från "attribution" till aktör! Påverkas aktören av en i etern svävande attribution? Attributionen är väl en psykologisk process hos eller inom aktören; då borde relationen mellan begreppen tecknats på ett annat sätt.

Om nu pilarna uttrycker "påverkan" undrar jag även över totalbilden. Aktören påverkas av händelser, attributioner och nationella och partipolitiska faktorer. På samma sätt? Ligger dessa faktorer så att säga "på samma analytiska nivå"? I texten (s 11) hävdas också att de tre senare variablerna "kan antas utgöra viktiga filteringsfaktorer /min betoning/ i tolkningen av Sovjetunionens agerande". Detta antyder att händelsen är en bakomliggande variabel, medan de tre andra faktorerna är att se som mellanliggande variabler. Kan man vidare inte tänka sig påverkan faktorerna emellan – t ex att nationella faktorer påverkar attributionerna? Citatet ovan antyder en sådan syn hos författaren. "Attribution" är ju bara ett annat uttryck för "tolkningen av Sovjetunionens agerande". Modellens slutstation är en Sovjetbild, som alltså torde vara studiens beroende variabel – även om man på andra ställen får intryck av att det är pressens attributionsmönster som ska förklaras (t ex citatet ovan). Relationen mellan attributioner och bild återstår att precisera. Av figuren att döma tycks attribution och bild vara helt skilda fenomen. Sammanfattningsvis reser analysmodellen fler frågetecken än utropstecken hos mig.

Metod

Metodiskt har författaren haft anledning att göra ett antal beslut och urval. Beslutet att företa en komparativ studie är bra, likaså att inkludera såväl "negativt" agerande (incidenter) som "positivt" (utspel). Højelid har

valt att studera enstaka händelser, som ägt rum under 1980-talet, i sju tidningar från tre länder.

I urvalet av tidningar har respondenten stannat för att analysera tre svenska, tre norska och en finsk tidning. Tidningarna ska vara stora och representera opinioner. Utifrån teoriöverväganden hade det möjligen varit intressant att ha med tidningar på yttersta vänsterkanten, dvs kommunistiska tidningar. Om man, vilket jag gör och ska betona senare, tror att synen på motparten är avgörande för vilka attributionsmönster som dyker upp skulle medtagandet av tidningar som representerade en troligen ganska förstående bild av Sovjetunionen varit naturligt. Beslutet att inkludera bara en finsk tidning är naturligtvis problematiskt, vilket författaren synes medveten om. Jag kan förstå beslutet – nyttan med snabbkurser i finska torde vara begränsad – men nog skulle det varit klart lyckligare om fler tidningar funnits representerade. Ett motiv för att nöja sig med Huvudstadsbladet är att tidningen är att se som den mest inflytelserika och enda beaktansvärda kanalen genom vilken andra länder kan hålla sig informerade om finsk politik (s 37). Detta är med hänsyn till avhandlingens syfte helt irrelevant (men inte om syftet varit att studera opinionsbildning!). Ett andra motiv är att tidningen är att se som en "riksproportional" av finländsk debatt, ett uttryck för en finländsk konsensus i utrikespolitiska frågor. Att förutsätta detta just i denna undersökning synes mig väl djävt: detta borde naturligtvis varit ett resultat och inte en förutsättning. Ett syfte är ju att belysa eventuella skillnader mellan olika tidningar inom länderna – ett resultat som innebär att sådana skillnader inte existerar i Finland vore då mycket intressant. Dessutom framgår det senare i studien att det existerar finska undersökningar som visat på skilda tolkningsmönster inom finländsk press i utrikespolitiska spörsmål (s 112–13).

Författaren arbetar, helt korrekt enligt min bedömning, med en kvalitativ metod. Härigenom får han med nyanser och kan bedöma formuleringar utifrån dess kontext. Som vanligt i sådana sammanhang finns emellertid problemet att författaren inte redovisar hur han gått tillväga. Har författaren gjort upp en lista över samtliga exempel på attribution respektive användande av tumregler? En sådan lista skulle möjliggjort tex en interkodarreliabilitetstest av studiens resultat. En tydligt angiven metodbeskrivning ökar ö h t trovärdigheten av en författares slutsatser (Yin 1989). Nu kan man bli ställa sig frågan hur författaren har gått tillväga i sin tolkning av mönstren, som resulterar i att tidningarna inrangeras i olika kategorier? Till denna fråga ska jag återkomma när jag diskuterar trovärdigheten i de tolkningar som gjorts.

Avhandlingens huvudbegrepp

Jag tänker nu återvända till avhandlingens teoretiska huvudbegrepp. Ett sådant är, som sagt, "Sovjetbild". En definition ges (s 35), som säger att bilden är "innehållet i de i undersökningen ingående tidningarnas ledarkommentarer med avseende på Sovjetunionen". Inga preciseringar – utom möjligen att definitionen sker "med utgångspunkt i analysmodellen". Jag tror inte författaren följt denna definition i sitt empiriska arbete. Detta torde dessutom vara omöjligt. Definitionen ger ju inte någon som helst urvalshandledning! Allt som sägs om Sovjetunionen kan rimligtvis inte tas med i Sovjetbilden. Någon typ av systematiserande princip måste ha legat bakom Höjelids analys: han har tagit med vissa utsagor – om motiv för agerandet, om Sovjets internationella situation, om landets inställning till omvärlden – men inte andra, som t ex om landets politiska system, stabilitet, ledarnas inflytande etcetera. En annan utgångspunkt hade kunnat vara att fråga sig "vilka faktorer är relevanta att ta med i en Sovjetbild?". Denna fråga kunde följts av en explicit diskussion om vilka de kritiska elementen är i en aktörs bild av ett annat land.

Hur beläggs för övrigt Sovjetbilden? Det finns i avhandlingen inget fristående empiriskt kapitel som redovisar tidningarnas bild av Sovjetunionen. Konstruktionen av en Sovjetbild tycks ske genom analys av attributionsmönster. Men attributioner och bild är ju enligt analysmodellen två åtskilda begrepp; hur kan man då konstruera dem med utgångspunkt i samma empiriska redovisning?

Indirekt preciserar ju respondenten vad han menar med Sovjetbild, men då först i avhandlingens slut. Han vill där göra en beskrivning och konkretisering av Sovjetbilden (s 118 ff). Vad innehåller då de i termer av metaforer tecknade bilderna? Jo, en beskrivning av Sovjetunionen i termer av grundläggande egenskaper, i detta fall "snäll" eller "stygg", kopplat till graden av föränderlighet i denna uppfattning. Det mest substantiella i bilden av ett annat land blir alltså, och jag är övertygad om att författaren härvidlag är på rätt spår, huruvida landet är "vän" eller "fiende". Denna grundläggande egenskap är det basala i bilden av ett annat land i en anarkisk värld – och allra mest för en liten stats syn på en supermaktsgranne!

Låt oss ha detta i minnet och gå vidare till attributionsbegreppet. En för avhandlingen helt avgörande distinktion är den mellan "situationella" och "dispositionella" förklaringsfaktorer. Författaren är medveten om detta och vill "så strikt som möjligt definiera begreppen" (s 31). Med dispositionell attribution avses "internas orsaksförklaringar, om man så vill förklaringar som betonar grundläggande drag och karaktäregenskaper

hos aktören Sovjetunionen". Situationell attribution är "externa förklaringsgrunder, dvs /man/ förklarar Sovjetunionens agerande med hjälp av yttre situationella stimuli". "Externa påtryckningar och begränsningar" nämns som exempel (s 29). Trots den angivna striktheten anmäler sig ett flertal frågor. Till författarens försvaret ska understrykas att han själv flera gånger påpekar att distinktionen kan vara problemfylld: begreppsparet utgör ingen renodlad dikotomi, varför kodningsproblemet uppstår (s 31). Men till syvende og sist använder författaren sig faktiskt av begreppen och drar slutsatser utifrån dem.

För det första: vad menas med "externa" respektive "interna"? I empirin ges exempel på att dispositionella attributioner kan vara såväl psykologiska karaktärsdrag (intellektuella brister) som systemegenskaper (totalitär stat, dålig organisation) (s 77). Refererar "interna faktorer" alltså till "alla Sovjetinterna egenskaper och strukturer"? Troligen, men vart förs då interna förklaringar av mer situationell karaktär, dvs förklaringar som hänvisar till den politiska situationen i Sovjet (maktkamp, förestående val etcetera)? Sådana är ju fullt tänkbara – hur klassificeras de? Klassas de som "externa", dvs klassas den inrikespolitiska situationen som en "yttre stimulus"? Språkbruket blir här minst sagt besynnerligt!

Och om vi går vidare: om den inre maktstrukturen ses som en egenskap, en disposition, hur rimmar det då med mer direkta dispositionella faktorer? Låt oss exempelvis tänka oss ett exempel där Gorbatjev egentligen vill driva en försonande politik mot Baltikum, men av militärens strukturellt betingade makt "tvingas" ingripa med våld – är då inte maktstrukturen att se som en situationell faktor? Problemet ligger troligen i skillnaden mellan stat och individ. När vi har en analys av individer torde "inre" och "yttre" faktorer vara klart åtskilda. Men när analysobjektet är en stat blir situationen mer problematisk: vad som är inre egenskaper hos en stat kan vara situationella faktorer för individer eller beslutsfattarkollektiv. I avhandlingen anges att interna orsaksförklaringar avser karaktärsdrag hos Sovjetunionen, men ingen diskussion förs om huruvida egenskaper hos Gorbatjev eller andra ledare, eller hos "ryssar", eller hos partiet också skulle kunna föras hit. Distinktionen, om det görs en sådan, mellan egenskaper hos Sovjetunionen och egenskaper hos beslutsfattarna förblir outredd.

Men framför allt rör det sig när författaren i empirin redovisar dispositionella faktorer om avsikter, mål och motiv! Tidningsformuleringar som talar om "avsiktligt", "syftet", "spioneri" och "provokation" ges som exempel (s 71). I avsnittet om "utspelen" blir graden av ärlighet det avgörande testet för huruvida en tolkning

ska ses som dispositionell eller situationell (s81–2). Om tidningarna menar att Gorbatsjev "menar allvar" med sina fredsutspel klassas detta som en dispositionell förklaring. Om man däremot är tveksam till uppriktigheten, blir klassificeringen att förklaringen är situationell! "SvD avfärdar entydigt utspelen som propaganda, dvs man anför situationella förklaringsgrunder" (s98).

Hänvisningar till avsikter och motiv, som alltså är den särklassigt vanligaste typen av dispositionella faktorer i empirin, kan näppeligen hävdas vara "egenskaper" eller "karaktärsdrag". Det rör sig här om intentionella förklaringar, och det är inte samma sak som disposition = egenskap. Walter Carlsnaes skiljer tex mellan intentional, dispositional and situational dimensions of explanations (1986:108). Vilket är då sambandet mellan disposition och intention? Självfallet beror det på hur begreppen definieras, men jag vågar ändå hävda att avsikter kan förklaras på andra sätt än genom hänvisningar till "grundläggande egenskaper" hos aktören. Huruvida situationella faktorer direkt eller bara indirekt kan sägas påverka mål och avsikter kan diskuteras, men någon typ av påverkansrelation finns där.

Att utan någon som helst diskussion föra intentionella förklaringar till gruppen dispositionella (dessutom utan att ange detta i definitionen av begreppet; en hänvisning till dispositioner som "motiv och egenskaper" finns dock på s53) synes mig förbluffande.

Som författaren använder begreppen tycks den helt basala skillnaden mellan dispositionella och situationella förklaringar vara huruvida det rör sig om ett *medvetet, självinitierat val* av aktören (dispositionell) eller om ett *av omständigheter påtvingat val* (situationell). Det är aktörens *vilja* som är skiljelinjen. Jämför kategoriseringen av uttryck som anger ärlighet resp oärlighet bakom Sovjetunionens agerande! Om detta sedan bottenar i att aktören uppvisar egenskapen "ärlighet" tycks sekundärt.

Samband mellan huvudbegreppen

Jag ska nu göra ett försök att knyta samman lösa trådar till ett mönster, eller till en alternativ analysmodell om man så vill. I avhandlingen påpekas vid upprepade tillfällen att attributionsteoretiska resonemang "egentligen inget säger om innehållet i bilden" (s10, jfr s13, 122, 136). För att förstå innehållet måste man vända sig till nationella och ideologiska särdrag. Attributionsteorin ger en "förståelse för hur bilden formas". För mig synes det helt klart att attributionsteorin säger en hel del om innehållet i *angivna förklaringar*. Vad författaren själv menar med "innehållet i bilderna" preciseras ej. Jag har tidigare anmärkt att bildbegreppet är oklart och att relationen bild-attributioner också för mig är dunkel i avhandlingen. Dock används bildbegreppet,

vilket jag visat, i empirin för att peka på en grundläggande inställning till Sovjetunionen i termer av vänfiende. Bestämningen av dessa grundläggande egenskaper skulle således kunna tänkas utgöra "innehållet i Sovjetbilden".

I Christer Jönssons genomgång av attributionsteorin hänvisas till resonemang hos Pruitt och Rubin respektive hos Jones och Nisbett, som anger att det existerar "a tendency to attribute behaviour that is consistent with our image of another person to dispositional causes, but behaviour that is discrepant with our image to situational causes" (s66). Jönsson citerar vidare Jervis, "We tend to believe that countries we like do things we like; support goals we favor, and oppose countries that we oppose. We tend to think that countries that are our enemies make proposals that would harm us, work against the interests of our friends, and aid our opponents" (ibid).

Slutsatsen jag drar är att bildbegreppet är den centrala faktorn för att bestämma vilket attributionsmönster man får fram! Till yttermera visso är synen på motparten som vän eller fiende grundläggande. Om man ser motparten som en vän, kan en typ av attributionsmönster förväntas. Ser man honom som en fiende ett annat! Fiendens negativa agerande tillskrivs dispositioner, dvs illvillighet, medan negativt agerande hos en vän tillskrivs situationella grunder. En fiendes positiva beteende härrör från omgivningens tvång, medan vänligt beteende hos en vän förklaras med dennes goda egenskaper och vilja! Bilden ger mönstret, och inte tvärtom, som avhandlingsförfattaren tycks hävda, bli i sin analysmodell. Vän-fiendebilden anger en grundläggande disposition som säger något om motpartens allmänna, sedvanliga mål och avsikter med handlingar. Detta ger en tumregel för hur man ska förklara den aktuella situationen, dvs här dyker en form av analogitänkande upp. "En vän, som vanligen ju har positiva avsikter, har säkert positiva syften även denna gång". Bilden innehåller således bla en beskrivning av grundläggande egenskaper och avsikter. Dessa kommer sedan till uttryck i attributioner – som i sig tenderar att förstärka existerande bild! Relationen bild-attribution är således komplex och interdependent.

Bilden, den grundläggande synen på motparten, bestäms i sin tur av de två andra faktorer som Stefan Højelijd tar upp, nationella egenskaper hos betraktaren resp hans ideologiska hemvist. En högertidning ser Sovjetunionen som en fiende, en vänstertidning har större förståelse. Och detta bestämmer attributionsmönstret. Resonemanget kan illustreras med figur 1.

Om författaren inlett med en sådan modell kunde han startat sin analys med hypoteser om hur tidningarna enligt teorin "borde" förklara Sovjetunionens agerande. En analys av tidningar med tydlig vän resp fiend-



Figur 1

debild hade indikerats, liksom val av två tidsperioder som skiljer sig avseende detta grundläggande kriterium. Skiljer sig attributionsmönstren i en tid med en stabil, genomgående fiendebild från mönstret under en tid av omprövning i riktning mot en mer differentierad Sovjetbild? Analysens resultat skulle angivit huruvida hypoteserna om förväntade mönster stämde. I de fall då så ej var fallet kunde detta lett till en fördjupad analys av "deviant cases": varför stämmer inte teorins förväntningar? Resultatet kunde ha blivit en "teori om undantag", som skulle kunna innebära en ökad förståelse för hur attributionsprocesser fungerar!

Bilden är alltså den viktigare förklarande faktorn, attributionerna en konsekvens av bilden, som dock samtidigt förstärker denna. I undantagsfall kan det dock tänkas att existerande bilder "raseras", och då torde attributionsdeviationer kunna vara ett tydligt indicium! Påträffade undantag från förväntade attributionsmönster vad gäller Sovjetunionen skulle alltså kunna ses som indikatorer på en Sovjetbild under förändring!

Vissa textmassor och kommentarer hos Höjelid antyder starkt att författaren själv snuddat vid tankegångar som ovan. Betoningen av nationella stereotyper (s 122) och av "existerande kunskapsstrukturer" (s 24), liksom av fenomenet "belief perseverance" anger ju egentligen att existerande bilder av motparten är viktiga förklarande faktorer. Avhandlingens slutsats om svårigheten att förändra en traditionellt negativ bild pekar åt samma håll.

Min slutsats blir att avhandlingens avslutande fråga om relationen mellan attributioner resp ideologiska och nationella mönster; "hur skall man med andra ord vikta de olika faktorerna?", är felställd. De tre faktorerna är ej likställda förklaringsfaktorer, avsedda att förklara "Sovjetbilden" (jfr analysmodellen och s 138). Attributioner förklarar helt andra saker än ideologiska mönster. Med författarens ord, attributionsmönster förklarar inte "innehållet i Sovjetbilden". Det är ideologi och nationella särdrag som förklarar Sovjetbilden, som står i ett interdependent förhållande till attributioner. Detta är den relevanta analysmodellen enligt mitt synsätt!

Avhandlingens empiriska resultat

Men låt oss gå tillbaka till avhandlingen och dess resultat. Med Höjelids utgångspunkter och definitioner, är

de tolkningar som författaren gör i termer av attributioner och tumregler rimliga? Ett entydigt svar försvåras av avsaknaden av detaljerad metodredovisning. Vissa synpunkter, som då bygger på det material som redovisas i boken, kan ändå ges.

Jag har gått igenom vilka kommentarer som i texten ges till de norska tidningarnas tolkningar av incidenter och utspel. Min egen bedömning av dessa beskrivningar, händelse för händelse, där jag etiketterat varje tidnings formuleringar som dispositionella, situationella eller som en blandning, har sedan jämförts med de sammanfattande bestämningar som författaren utfört i kapitel 6.

De skillnader mellan tidningarna som författaren anger hittades även av mig. Aftenposten är den tidning som mest resonerar i termer av dispositionella drag vid incidenterna, respektive situationella faktorer vid utspelen. Arbeiderbladet har mer av dispositionella förklaringar vad gäller utspelen. Dagbladet ligger mittemellan (figur 3). Men skillnaderna är mycket små. Vad beträffar incidenterna är olikheterna bara en gradfråga, vilket också synes framgå ur figuren på s 112, där tidningarna placerats i samma kolumn. Vad avser utspelen har Arbeiderbladet och Dagbladet klassats som "balanserade", Aftenposten som "situationell". Den tolkningen baseras enligt min genomgång på marginella skillnader; författaren anger också att Aftenposten "visar mest misstroende mot utspelen, även om denna inställning inte är oreserverad" (s 99). Det är en uppenbar bedömningsfråga huruvida Aftenposten ska klassas på annat sätt än de båda övriga tidningarna.

Ett än svårare tolkningsproblem uppstår när man kommer till den vidare klassificeringen i figur 4 (s 114). Här har författaren skilt på Dagbladet och Arbeiderbladet, medan Aftenposten synes ligga långt till höger om dessa två, dvs uppvisa ett långt mer negativt tolkningsmönster. Dagbladet och Arbeiderbladet har nästan exakt samma mönster vad gäller utspelen (s 99), och ett mycket likartat mönster vad avser incidenterna, som jag ser det. Hur motiveras den åtskillnad som gjorts i figuren? Den kvalitativa bedömning författaren här gjort måste baseras på intryck och kontextläsande – men de härigenom framkomna skillnaderna framgår inte ur texten! Då uppstår, troligen helt orättvist, misstanken att tolkningen i figur 4 färgats av en bakomliggande "hypotes", nämligen att tidningarna i sin tolkning skulle följa ett ideologiskt mönster! Med klart redovisade tolkningskriterier hade sådana misstankar undvikits.

Avslutande kommentar

Stefan Höjelid har valt ett aktuellt och intressant avhandlingsämne. Orsakerna bakom sovjetiskt agerande på 1980-talet har varit omdiskuterade, och andra stater

tolkninger av Sovjetunionens intentioner är av stor relevans för en bedömning av dessa staters svarsmönster. Medias bild härvidlag torde vara av viss betydelse. Även den teoretiska huvudlinjen är aktuell och väl vald. Attributionsteorin kan ge nya vinklingar på gamla frågeställningar, särskilt om den kopplas till ett vidare kognitivt perspektiv. Höjelid kommer nu under resans gång in på en diskussion om kognitiv konsistens och om stereotyper. Jag skulle velat se denna bredare ansats redan från början, kopplad till den analysmodell jag föreslagit. Avhandlingen kommer visserligen ändå fram till en avslutande diskussion om bilders tendens att leva kvar, men jag tror analysen lett rakare fram om den av mig föreslagna modellen valts.

Avhandlingen bidrar till en fördjupad diskussion om attributionsteoriens värde inom statsvetenskapen. Den ger en god bild av pressens tolkningsmönster och diskuterar väl tänkbara förklaringar bakom de olika Sovjetbilderna. Presentationen av Sovjetbilder i termer av björnmetaforer ger en enkel och samtidigt mycket elegant översikt över existerande mönster. Dock skulle avhandlingens värde höjts ytterligare av en större klarhet i grundläggande definitioner och i den initiala analysmodellen. Sambanden mellan de i avhandlingen förekommande essentiella begreppen är heller ej entydigt angivna. Sammanfattningsvis har författaren dock utfört ett hedervärt och intresseväckande arbete.

Ole Elgström

Litteratur

- Carlsnaes, W: *Ideology and Foreign Policy*. Oxford, 1986: Basil Blackwell
 Jönsson, C: *Communication in International Bargaining*. London, 1990: Pinter Publishers
 Yin, R K: *Case Study Research*. Beverly Hills 1989: SAGE.

JÖRGEN JOHANSSON: *Offentligt och privat i regionalpolitiken*. Lund Political Studies 69. Lund: Studentlitteratur 1991.

Afhandlingen behandlar den politiske afvejning af forholdet mellem offentlig og privat indsats i samfundet, som den afspejler sig i den svenske regionalpolitik 1945–90. I den videnskabelige debat svarer begrebsparret offentlig/privat til politik/markeds, stat/kapital, i den politiske debat svarer det til skillelinien venstre/højre. I 1967 kunne Leif Lewin konstatere, at i den politiske de-

bat om planhushållningen spillede den ideologisk betingede konflikt mellem venstre og højre stor rolle; i 1991 kan Jörgen Johansson i sin analyse konstatere, at i det praktiske implementeringsarbejde i regionerne spiller skillelinien mellem offentlig og privat en ganske ringe rolle.

Afhandlingens teoretiske opgave er at karakterisere relationerne mellem offentlig og privat og at operationalisere dem; de empiriske problemstillinger er at vise, hvorledes relationerne mellem offentlig og privat er udviklet over tid i svensk regionalpolitik, samt hvad afvejningsproblemerne mellem offentlig og privat har betydelse for fremvæksten, indholdet og gennemførelsen af de regionalpolitiske beslutninger.

Referencerammen for offentligt og privat er, at de to begreber *historisk* set ikke har været gensidigt udelukkende; i *statsteoretisk* perspektiv har udviklingen gået i retning af en sammenfletning via korporatisme-debatten, men er blevet kritiseret af nyliberalismen. I de nordiske lande er Gudmund Hernes' udtryk blandingsadministration blevet forankret som et *organisations-teoretisk* udtryk for sammenfletningen.

Individuelementer er skillelinien mellem offentlig/privat derimod fastholdt i litteraturen om ledelse, medens litteraturen om forhandlinger er mere tvetydig, men en del af den peger i retning af blandingsadministrationens krav om sammenfletning mellem offentlig og privat.

Analytisk-metodisk er afhandlingens udgangspunkt at finde i struktureringsdebatten: forholdet mellem struktur og aktør – strukturernes determinering eller aktørernes frihedsgader til handling. Johansson leverer en koncentreret oversigt over vigtige aspekter, men uden at specielt motivere valget af forfattere, som han vil støtte sig til. Et nøglebegreb er *netværksteori* som et samleudtryk for implementationsstrukturer, forhandlingsarenaer, policysystemet mv. Vægten lægges på informations- og ressourceudveksling og forhandlingssituationer. Dette er i god overensstemmelse med struktureringsperspektivet: aktører optræder i en stadig udvekslings- og udviklingsproces, hvor de til stadighed snart tvinges til handling, snart skridtvis ændrer betingelserne for handling. Dette forklarer også valget af styringsteori, som bygger på Richard Elmore: styring ses som et led i en aktørs strategivalg og dermed forankres specialteorien vel i den overordnede tankegang.

Det kunne imidlertid være interessant, hvis dette kapitel var blevet omdisponeret – med vægten på at diskutere integrationen af diverse delelementer i stedet for at diskutere dem, trofast over for originalkilden. Her ligger en klar opgave til en efterfølgende tidsskriftartikel.

Den empiriske opgave gribes herefter an ved først at gennemgå svensk regionalpolitikens udvikling 1945–90 (opdelt i tre faser) i et analytisk design bestående af to

dele, baseret på Kenneth Benson. Den første er vekselspillet inden for netværksteoriens forståelse mellem et *dybdeniveau* bestående af strukturskabende normer og interessegrupperinger og et *overfladeniveau* bestående af paradigmer for policy, administrative strukturer og interorganisatoriske ressourcer. Den anden del er en sammenfatning af de regionalpolitiske instrumenter kategoriseret efter strategivalg og set i lyset af skillelinien offentlig/privat. Analysens anden hoveddel behandler et specifikt regionalt delprogram i dybden i 1980'erne: de statslige *instrumenter*; udviklingen af *netværker* på regionalt plan og endelig nogle specifikke *blandingsadministrative organisationers* adfærd regionalt og lokalt inden for delprogrammet. Disse casestudies baseres hovedsagelig på interviews.

Der ligger en meget stor mængde kvalitative data bag ved afhandlingen; da den i sig selv er en sammentrængt fremstilling af disse forhold, er det naturligtvis ikke let at sammenfatte indholdet kort.

Historisk konstaterer afhandlingen, at der over tid er konstrueret et blandingsadministrativt system, hvor et omfattende forhandlingsnetværk af private og offentlige aktører tilsammen gennemfører projekter. Skillelinien offentlig contra privat er af ringe betydning i dagligdagens arbejde regionalt og lokalt; der har været en ideologisk betonet debat – men kun på det statslige plan, i Stockholm, så at sige. Regionalt og lokalt har man arbejdet pragmatisk for at skaffe ressourcer fra alle mulige kilder, for at kunne handle så frit som muligt, for at holde partipolitik på afstand, og for at kunne handle stærkt i krisesituationer. Endelig kan man sige, at de individer, som handler i dette system, må påtage sig mange roller for at få tingene til at glide let. De er stærkt resultatorienterede.

Den systematiske analyse leder frem til at regionalpolitikken har været stærkt afhængig af andre policies – som til dels har kunnet modvirke regionalpolitiske målsætninger. De etablerede magtinteresser på centralt niveau har ikke villet acceptere en tvang ved lokalisering af virksomheder, hvilket kunne have været et stærkt regionalpolitisk instrument. Men regionalpolitikken har alligevel haft en vis betydning, specielt i 1970'erne, hvor arbejdsmarkedspolitikken mindskes i betydning, og der opstår uenigheder om, hvorledes den økonomiske politik skal føres. Länsplanering og flere ressourcer betyder en vis succes i en udjævningspolitik. I 1980'erne sker der en decentralisering, hvor regionerne får ansvar for en udvikling, hvor markedsidéer og økonomisk effektivitet betyder mere som principper end før. Man kan sige, at regionalpolitikken her via politiske beslutninger "kapitulerer" over for markedet.

Den principielle afvejning mellem offentlig og privat er sket i forberedelsesfasen af processen, i Stockholm. Men i gennemførselsfasen er skillelinien afløst

af en stærk pragmatisme. Det er problemløsningen, ikke ideologien, som er bestemmende. Der er sket en decentralisering i samfundet, og de horisontale relationer mellem aktører på länsniveau er blevet styrket. Men stadig er der en vertikal styrning – regeringen i Stockholm gør sig fortværende gældende med ideer og krav. Og til trods for decentraliseringen er de processer, som foregår regionalt, ret homogene.

En analyse af de anvendte styringsinstrumenter leder frem til, at tilskud og kompetenceudvikling har været de væsentligste instrumenter, medens regler og overdragelse af autoritet ("systemskifte") har været mindre væsentlige. Den sidste konklusion kan synes noget overraskende i lyset af, at der er sket en decentralisering til regionalt og lokalt niveau; det forekommer i hvert fald anmelderen, at en sådan decentralisering er en slags systemskifte. Måske må man konkludere, at decentraliseringen i Sverige er svagere end i de øvrige nordiske lande.

Der er en række dilemmaer ved blandingsadministrationen: hvor er grænsen mellem kommerciel og offentlig virksomhed? Hvor er grænsen mellem formel og informel? Hvem skal reelt afveje helhedshensynene, fordele ressourcer og koordinere? – hvor er grænsen mellem politik og marked, ville jeg sige. Disse spørgsmål stiller forfatteren uden at besvare dem, men de er der for de individer, som skal arbejde i den. Det bedste svar, man for øjeblikket kan give, er at spørgsmålene besvares i virkeligheden, i den regionale praksis, og ikke af principdebatter.

Afhandlingens konklusion med hensyn til offentlig/privat er da, at skillelinien ikke er stærk i implementeringsfasen. I stedet arbejder man pragmatisk: afhandlingen viser, hvorledes blandingsadministrationen i praksis fungerer.

Der skal ikke herske tvivl om, at vi her har en vel gennemført, struktureret analyse. Der er intern konsistens i analysen og et sikkert overblik over regionalpolitikens substans. Det er ikke let at udføre en teoretisk-empirisk analyse, men Jörgen Johansson har med succes integreret et begrebsapparat med den svenske virkelighed om regionalpolitikken.

Det kan nu – for at være lidt kritisk – hænge sammen med, at teoridelene er noget fragmentariske, som nævnt er der ingen stærk argumentation for teoriudvalget, og det er bestemt ikke udledt deduktivt. Afhandlingen er dermed på godt og ondt en afspejling af 1980'ernes politologi, som den er udviklet inden for implementeringsforskning, institutionel analyse og interorganisatorisk teori: der er stærke paralleller inden for alle tilgangene, men ingen stærke, overordnede eller sammenholdende teorikonstruktioner. Når teorierne er således, er det vel ikke så mærkeligt, at empiriske analyser giver svar i retning af det, vi her har fået: det er

muligt, at aktører på centralt plan har et sammenhængende verdensbillede inden for deres arbejdsfelt, men lokalt er der kun ringe tilslutning til at arbejde ud fra principper. Lokalt ønsker man at se materielle resultater, og så må vi gemme de store taler om den overordnede sammenhæng til en anden dag!

På det teoretiske plan er det endvidere ikke klart, hvorledes forholdet mellem de netværksteoretiske dybde- og overfladeniveauer egentlig formidles. Johansson anvender Lennart Lundquist's tre begreber socialisering, information og begrænsninger/frigøringer som "forbindelsesstrømme". Men det er et principielt problem, at såvel dybde- som overfladeniveau er *strukturer*. Hvis man skal bruge "forbindelsesstrømme", må det ske via aktører, og disse aktører er ikke klart udpegede i formidlingen af analysen. Det betyder ikke, at læseren ikke får udpeget de relevante forhold i gennem-

gangen af udviklingen i regionalpolitikken. Men relationerne mellem variablene bliver ikke klart lagt frem fx. i form af en dynamisk aktør-analyse. *Præcis hvordan "kom aktörerne eller intressenterne att annamme perspektiv"* (p92)? Hvis forfatteren havde kunne give læseren nogle prøver på, hvorledes disse processer foregik, ville afhandlingen bringe politologien nogle skridt videre ad en vej, som for tiden søges afprøvet på mange forskellige måder, dels i rational choice, dels i institutionel analyse.

Disse kritikpunkter skal ikke fratage afhandlingen dens karakter af en meget vellykket, factsmættet empirisk-teoretisk analyse.

Peter Bogason

Litteraturnotis

Europeiska statsvetarkongressen 1992

ECPR, European Consortium for Political Research, håller 1992 års workshops på Irland, vid universitetet i Limerick, 30 mars – 4 april. På programmet står följande workshops.

1. Police Co-operation after 1992, Malcolm Anderson, Edinburgh
2. Local Government and the Citizen, Harald Baldersheim, Bergen; Lawrence Rose, Oslo
3. Trade Unions and Politics: A Comparative Perspective, Wilhelm Bürklin, Kiel; Hans Jørgen Nielsen, Köpenhamn
4. Applying New Interpretive Methodologies, Terrell Carver, Bristol; Matti Hyvärinen, Tammerfors
5. Between Continuity and Innovation. The Rebirth of Pluralistic Party Systems after the Fall of Non-Democratic Regimes. Eastern & Western Europe Compared, Maurizio Cotta, Siena
6. The Role of Partisanship in Democratic Electorates, John Curtice, Strathclyde
7. Studying the Effects of Social Movements, Drude Dahlerup, Aarhus; Dieter Rucht, Wissenschaftszentrum Berlin
8. US Politics in the Post-Cold War Era, Sergio Fabbrini, Trento
9. Foreign Policy Professionals and Political Science, Michel Girard, Paris; Helmut Kramer, Wien
10. Christian Democracy in Europe, David Hanley, Cardiff
11. Rewards at the Top: A Comparative Study of High Public Office, Christopher Hood, LSE, London; Ulrich Kloti, Zürich
12. Democracies and the Organization of Political Parties, Richard Katz, Johns Hopkins; Peter Mair, Leiden
13. Political Union, Patrick Keatinge, Dublin; Brigid Laffan, Dublin
14. Management of Interorganizational Networks, Walter Kickert, Rotterdam
15. The New Institutionalism, Jan-Erik Lane, Oslo
16. The Political Role of Cabinet Ministers in the Process of Parliamentary Government, Michael Laver, Galway
17. The Double Challenge of European Modernization: Substantial Problems & Institutional Solutions, Franz Lehner, Bochum; Marie-Louise Bergmann-Winberg, Svenska Handelshögskolan, Helsingfors
18. Gender and Power, Evelyn Mahon, Limerick; Monique Leijenaar, Nijmegen
19. Integrating the European Database: Facilitating Comparative European Research, Ekkehard Mochmann, Köln; Eric Tanenbaum, Essex
20. Trade Unions as Political Actors in Mediterranean Europe, René Mouriaux, FNSP, Paris; Hans Slomp, Nijmegen
21. The Nature of International Society Reconsidered, Barbara Allen Roberson, Warwick
22. Security Problems and the New Europe, Andrew Williams, Kent

Dessutom hålls två "planning sessions":

23. Contextual Solutions to Problems of Political Action, Ricca Edmondson, Galway; Raines Schmalz-Bruns, Hamburg
24. The Politics of Civil Society and the Welfare State, Victor Pestoff, Stockholm; Ove K Pedersen, Stockholm

Abstracts

Statsvetenskaplig Tidskrift (The Swedish Journal of Political Science) normally contains four sections: *Uppsatser (Main articles)*, *Översikter och meddelanden (Reviews of recent political and scholarly developments)*, *Litteraturgranskningar (Book reviews)*, and *Litteraturnotiser (Shorter notices)*.

Nina Granqvist, Risto Harisalo & Krister Ståhlberg: *Privatizing local government. Solutions and attitudes in Finland.* The public sector growth in Finland, as in other Scandinavian countries, has mainly occurred at the local level. Faced with increased economic difficulties, Finnish communes have as a matter of fact turned to privatization although this policy has not been much ad-

vertized.

We try, with integrated results from three separate studies, map the privatization policy. Privatization is used more by larger than by smaller communes. However, the smaller the communes, the more positive attitudes we find to privatization. Generally privatization is

deemed beneficial with regard to costs of service production, quality of services and general local government cost-consciousness. A large majority of local governmental leaders expect privatization to increase in the years to come. This development is likely to touch not only subsidiary services but core welfare services as well.

Opposition to privatization seems to be ideological, a defence of the welfare state thinking, or union related. The goals of privatization include better services, increased consumer choice and fiscal savings. Union opposition seems to be related especially to goals of saving.

Medarbetare i Statsvetenskaplig Tidskrift

Olof Ruin är professor i statsvetenskap i Stockholm

Nina Granqvist, *Risto Harisalo* och professor *Krister Ståhlberg* är verksamma vid institutionen för offentlig förvaltning vid Åbo Akademi

Kristina Boréus är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Stockholm

Bitr professor *Aimo Ryyänänen* är verksam vid Kommunalvetenskapliga institutionen i Tammerfors

Fil dr *Conny Johannesson* och *Torgny Klasson* är verksamma vid Statsvetenskapliga institutionen i Växjö

Rutger Lindahl är tf professor vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg

Fil dr *Bo Rothstein* och fil dr *Karin Hadenius* är verksamma vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala

Sven E Olsson är verksam vid sociologiska institutionen i Lund

Ole Borre är professor i sociologi vid Institut for statskundskab i Århus

Leif Lewin är professor i vältalighet och statskundskab i Uppsala

Henry Valen är professor emeritus i statsvetenskap i Oslo

Peter Bogason är professor i forvaltning vid Roskilde Universitetscenter

Docent *Ole Elgström* är verksam vid samhällsvetenskapliga institutionen i Linköping

Fil dr *Gunnar Falkemark* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg

Till redaktionen insända skrifter

- Eskil Block, *Efter neutraliteten – nio liv för Sverige*. Stockholm 1991: Norstedts
- Kristina Bohman, Kvinnor i Kalix. *ERU Rapport 69*. Stockholm 1991
- Jørgen Grønnegård Christensen & Marius Ibsen, *Bureaucrati og bureaukrater*. Herning 1991: Systime
- Nicholas Colchester, David Buchan, *Projekt Europa. Sanningar och illusioner inför 1992*. Lund 1991: Norstedts
- Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1990*. Gylling 1991: Dansk Udenrigspolitisk Institut & Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Gunnar Eliasson, *Produktivitet, vinster och ekonomisk välfärd – hur ser sambanden ut?* Stockholm 1991: IUI
- Rolf Englund, *Till vänster om marknaden. Bistånd med slagsida*. Stockholm 1991: Timbro
- Arne H Eriksson, Arne Nilsson, Bengt H Ohlsson, *Förnyelsefonder*. Stockholm 1991: Arbetslivscentrum
- Gunnar Falkemark – Peter Westdahl, *Att offra västkusten. Det politiska och rättsliga spelet kring ScanLink och motorvägsbygget i Bohuslän*. Stockholm 1991: Rabén & Sjögren
- Lotta Forsman, red, *Den sociala dimensionen i Europasamarbetet. Rapport från ett seminarium i februari 1991*. Stockholm 1991: UD
- Hans von Friesen, *Det nya Tyskland*. Stockholm 1991: Norstedts
- Philip John Gaiter, *The Swedish Green Party. Responens to the Parliamentary Challenge 1988–1990*. Stockholm 1991: International Graduate School, Stockholm University
- Kristian Gerner, *Centraleuropas återkomst*. Stockholm 1991: Norstedts
- Ulla Gudmundsson, *Maktspel i Nordostasien, Världspolitikens Dagsfrågor 6* 1991
- Bo Hagström, *Chef i offentlig verksamhet. Forskning kring offentligt ledarskap*. Lund 1990: Studentlitteratur
- Jesper Jespersen, red, *Model og virkelighed*. Charlottenlund 1991: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Lena Jonson, *Politisk opposition i Ryssland, Världspolitikens Dagsfrågor 5* 1991
- Birgitta Larsson, *Conversion to Greater Freedom? Women, Church and Social Change in North-Western Tanzania under Colonial Rule*. Uppsala 1991: Almqvist & Wiksell International
- Rutger Lindahl & Lars-Göran Larsson, *Det europeiska politiska samarbetet*. Stockholm 1991: SNS
- Lisbeth Lindeborg, *Kulturens betydelse. ERU Rapport 68*. Stockholm 1991
- Ljungberg, Carl Johan, red, *Till bröders hjälp. Socialdemokratin, makten och miljarderna*. Göteborg 1991: Timbro
- Lennart Lundquist, *Förvaltning och demokrati*. Lund Political Studies 66. Lund 1991: Norstedts
- Lennart Lundquist, *Etik i offentlig verksamhet*. Lund 1991: Studentlitteratur
- Poul-Erik Mouritzen, *Den politiske cyklus. En undersøgelse af vælgere, politikere og bureaukrater i kommunalpolitik under stigende ressourceknaphed*. Århus 1991: Politica
- Ann-Sofie Nilsson, *Den moraliska stormakten. En studie av socialdemokratin internationella aktivism*. Ystad 1991: Timbro
- Jerker Nilsson, *Kooperativ utveckling*. Lund 1991: Studentlitteratur
- Jon Pierre, red, *Självstyrelse och omvärldsberoende. Studier i lokal politik*. Lund 1991: Studentlitteratur
- Gunnar Rosenkvist mfl, ed, *A Spectrum of Statistical Thought. Essays in Statistical Theory, Economics and Population Genetics in Honour of Johan Fellman*. Helsingfors 1991: Svenska Handelshögskolan
- Robert M Solow, *The Rate of Return and the Rate of Interest*, Stockholm 1991: IUI
- Peter Stevrin, *Utvärdering för förändring*. Lund 1991: Studentlitteratur
- Stig Strömholm – Svante Nycander, *Makten över räuten*. Stockholm 1991: Norstedts
- Sverige och den västeuropeiska integrationen. Konsekvenser av ett svenskt EG-medlemskap. Maj 1991*. Stockholm 1991: UD
- Tåge Vest, *Näringsverksamhet och självständigt företagande*. Helsingfors 1991: Svenska handelshögskolan
- Sören Wibe, *Maktens geografi. ERU Rapport 67*. Stockholm 1991

Statsvetenskaplig Tidskrift byter produktionsätt

Statsvetenskaplig Tidskrift går from årgång 95, 1992, över till ny produktionsteknik. För det nya systemet med desk-top publishing krävs att manuskriptförfattare så långt som möjligt följer nedanstående anvisningar.

Manuskript insändes till Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund i två exemplar. Efter redaktionell granskning och beslut om publicering insändes slutgiltigt manuskript i två exemplar jämte, om ordbehandlare använts, manus på *diskett*, i IBM- eller Macmiljö. Vid tveksamhet om den tekniska utformningen, kontakta Bengt Lundell, Statsvetenskapliga institutonen, Box 52, 221 00 Lund, tfn 046-10 89 46.

Statsvetenskaplig Tidskrift kommer att liksom hittills publicera uppsatser, översikter och meddelanden, litteraturgranskningar samt litteraturnotiser, på svenska, danska, norska och engelska. Författare kommer att få granska korrektur.

Manuskript bör utformas enligt följande anvisningar.

- 1 Arbetets titel på separat titelsida, med uppgift om författare, institutionsanknytning, fullständig adress och telefon.
- 2 För *uppsatser* och *översikter* bifogas på separat sida *abstract* på engelska, högst 150 ord.
- 3 Huvudtexten skall innehålla högst två rubriknivåer (förutom arbetets titelrubrik).
- 4 Tabeller och figurer skall vara numrerade och försedda med beskrivande rubrik. Figurer och större ta-

beller bifogas på separata ark. I huvudtexten anges var tabeller och figurer skall inplaceras.

- 5 För referenser används parentessystemet. Ex: (Olsen 1985:5, Lipset – Rokkan 1967:35). Kommenterande fotnoter numreras löpande och bifogas på särskilt blad. De placeras efter texten.
- 6 Refererad litteratur redovisas i särskild litteraturliste, placerad efter huvudtexten. Förteckningen utformas i enlighet med följande exempel.

Anckar, D, 1990. Finland: Dualism och konsensus, s 131–175 i Damgaard, E (red) 1990, *Parlamentarisk förändring i Norden*. Oslo: Universitetsforlaget.

Karvonen, L, 1991. "Fragmentation, Instability and Breakdown: Party Systems and the Interwar Crisis in Europe". Paper, Statsvetenskapliga Förbundet, arbetsgrupp Komparativ politik, Linköping.

Lane, J-E – Ersson, S, 1990. Politico-Economic Regimes: An Evaluation, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 93, 61–76.

Strom, K, 1990. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.

- 7 Vid *Litteraturgranskningar* redovisas på titelsidan det granskade arbetet enligt följande exempel

Torbjörn Aronson: *Konservatism och demokrati. En rekonstruktion av fem svenska högerledares styrelsedoktriner*. Lund Political Studies 64. Stockholm 1990: Norstedts

Prenumerera på Statsvetenskaplig Tidskrift för år 1992!

Ordinarie abonnenter – sätt in 150 kr på postgiro nr 2795 65-6

Studentabbonenter – tag kontakt med tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institutio-
nerna.

Åberopa alltid abonnentnumret i samband med abonnemang, distribution eller adressför-
ändring (numret finns angivet på adresslappen på kuvertet).

Adress: Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund