

## 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 Hjerns 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: *Jæmlikhet 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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 innehållslig 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.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> 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 (§40). 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 utesluta 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".<sup>6</sup>

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 problemområde – 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.<sup>7</sup>

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*.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup>

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 ansenlig 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 å 7 procent.<sup>10</sup>

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".<sup>11</sup>

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".<sup>12</sup>

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.<sup>13</sup> 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

<sup>1</sup> Le Bon, Gustave: *Massans psykologi*. Stockholm 1912.

<sup>2</sup> Ibid, s 90.

<sup>3</sup> Se Oppenheim, Felix: *Political Concepts. A Reconstruction*. Oxford 1981, kap 1 och 9.

<sup>4</sup> Ibid, s 178–80.

- <sup>5</sup> Av någon svårförklarlig anledning kallar Hadenius definitioner av detta slag för "uppräknande". Detta är dock vilseledande då denna beteckning brukar förbehållas definition genom exemplifiering.
- <sup>6</sup> Palme citeras i *Utbildningstidningen* 1970:3, s 19.
- <sup>7</sup> 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.
- <sup>8</sup> Exempelen är hämtade ur olika målsättningsstadganden som på olika ställen återfinns i Hadenius egen framställning.
- <sup>9</sup> Citerat i Hadenius, s 214.
- <sup>10</sup> 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.
- <sup>11</sup> Dahllöf, Urban: *Skoldifferentiering och undervisningsförlopp*. Stockholm 1967, s 257.
- <sup>12</sup> 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.
- <sup>13</sup> 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 forändring 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 norsk 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 formas 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 *filtreringsfaktorer* /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 (s 81–2). 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" (s 98).

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 s 53) 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" (s 10, jfr s 13, 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" (s 66). 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 Højelid 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

tolkningar av Sovjetunionens intentioner är av stor relevans för en bedömning av dessa staters svarsmonster. 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 attributionsteorins 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/marked, 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 betydte 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. Lænsplanering 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 ("systemsifte") 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 systemsifte. 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