

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

UPPSATSER

Torbjörn Bergman: Multiple Goals and Constitutional Design: How the Swedish King Lost His Formal Powers

Lennart Lundquist: Förvaltningschef och demokrati

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Gunnar Richardson: 1950 års skolbeslut: Idéernas kraft eller realiteternas tryck?

Bo Rothstein: Genmäle: Strukturalismens fallgropar och problem

LITTERATURGRANSKNINGAR

Anders Håkansson: Konsten att vinna ett val. Anm av Göran Gustafsson

Fredrika Björklund: Samförstånd under oenighet. Svensk säkerhetspolitisk debatt under det kalla kriget. Anm av Jan Hallenberg

Janina Wiktorja Dacyl: Between Compassion and Realpolitik. Anm av Kim Salomon

Jonas Hinnfors: Familjepolitik. Samhällsförändringar och partistrategier 1960–1990.

Anm av Anders Sannerstedt

Norden i det nye Europa. Anm av Hans Mouritzen

Carl Bildt: Hallänning, svensk, europé. Anm av Jakob Gustavsson

NOTIS

ABSTRACTS

INNEHÅLL

UPPSATSER

- Torbjörn Bergman*: Multiple Goals and Constitutional Design: How the Swedish King Lost His Formal Powers 209
- Lennart Lundquist*: Förvaltningschef och demokrati..... 234

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

- Gunnar Richardson*: 1950 års skolbeslut: Idéernas kraft eller realiteternas tryck? 257
- Bo Rothstein*: Genmåle: Strukturalismens fallgropar och problem..... 263

LITTERATURGRANSKNINGAR

- Anders Håkansson*: Konsten att vinna ett val. Anm av Göran Gustafsson..... 265
- Fredrika Björklund*: Samförstånd under oenighet. Svensk säkerhetspolitisk debatt under det kalla kriget. Anm av Jan Hallenberg..... 271
- Janina Wiktorja Dacyl*: Between Compassion and Realpolitik. Anm av Kim Salomon 279
- Jonas Hinnfors*: Familjepolitik. Samhällsförändringar och partistrategier 1960–1990. Anm av Anders Sannerstedt 285
- Norden i det nye Europa. Anm av Hans Mouritzen 293
- Carl Bildt*: Hallänning, svensk, europé. Anm av Jakob Gustavsson 298

NOTIS 302

ABSTRACTS 304

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

Utgiven av Fahlbeckska Stiftelsen
med stöd av Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet.

Redaktionssekreterare: Lennart Lundquist
(ansvarig utgivare)
Bitr. redaktionssekreterare: Anders Sannerstedt
Redaktionsutskott: Lennart Lundquist, Anders
Sannerstedt och Lars-Göran Stenelo
Teknisk redaktör: Bengt Lundell

Tidskriftens ombud
Göteborg: Mikael Gilljam
Stockholm: Rune Premfors
Umeå: Benny Hjern
Uppsala: Jörgen Hermansson

Tidskriften utkommer med fyra nummer per år.
Prenumerationspris 1992 150 kr. Pris för enstaka
häfte 40 kr.
Studenter erhåller abonnemang till nedsatt pris efter
hänvändelse till vederbörande lärare.
Prenumeration sker genom insättning av prenume-
rationsavgiften på postgiro 27 95 65-6 med angi-
vande av namn och adress eller skriftligen till
tidskriftens expedition.
Adress: Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52,
221 00 Lund.
Telefon: 046-109776 (Lundquist), 108939
(Sannerstedt), 108946 (exp).
Eftertryck av tidskriftens innehåll utan angivande av
källan förbjudes.
ISSN 0039-0747
Tryck: Studentlitteratur, Lund 1992

Multiple Goals and Constitutional Design: How the Swedish King Lost His Formal Powers

Torbjörn Bergman

Introduction

In parliamentary democracies, when a new government is formed the Head of State is somehow involved in the process.¹ Sweden is an exception. The Swedish Monarch does not take part in government formation. It is rather the Speaker of the Riksdag who appoints a candidate for Prime Minister. This candidate is approved unless more than half of all members of parliament (i.e. an absolute majority) vote against him.²

These Swedish rules stem from a compromise known as the Compromise in Torekov (Torekovskompromissen). Torekov is a small town in southern Sweden. It was there, in August of 1971, that the members of a royal commission on constitutional affairs, *Grundlagberedningen* (GLB), reached an agreement on the new rules (SOU 1972:15).³ The rules agreed upon in Torekov were included in the new constitution (Instrument of Government) that went into effect on 1 January, 1975.⁴

When the rules were written, two of the Swedish parties, the Social Democratic and the Conservative Parties, faced important trade-offs. Both believed that they could not simultaneously get the policy they wanted, win votes and gain government office. They had to make priorities among these goals. In one way the Social Democrats were the losers in Torekov. Since 1911 their party programme has called for a republican system of government. By accepting the compromise they accepted the continued existence of the monarchy. Leif Lewin (1985:155) has criticized this compromise, arguing that the attitude of the Swedish left (read the Social Democrats) towards the monarchy is best characterized as one lacking of principles. The left was just not willing to take the vote losses that they feared would occur if they put the issue of the republic on the electoral agenda.

This is true, but the criticism raised by Lewin misses an important point. After all, the Social Democrats were quite successful in Torekov. Having made the initial trade-off (i.e. decided not to propose a republic), the Social Democrats could have chosen simply to codify constitutional practice as it had developed. Instead the Social Democrats sought to remove the Monarch's con-

stitutional powers. Two of the four parties involved, the Centre and Liberal Parties, could, at the time, accept such a solution rather easily. The Conservatives could not, though in the end they accepted the Social Democratic solution to a Social Democratic dilemma. In so doing they passed up a chance to pursue a policy position they believed to be popular with the electorate.

The deliberations and trade-offs that led to the Compromise in Torekov and the transfer of government formation responsibility from the Monarch to the Speaker is the main topic of this essay. I reconstruct the parties' policy positions as they were before the compromise (*ex ante*) and I explain how the parties reached the compromise. In so doing, I focus on the Social Democratic and the Conservative Parties.

The argument is presented in five parts. In the next section I present the theoretical and methodological framework of this study. In the third section I present the historical, political and institutional framework in which the compromise was reached. In the fourth section I present the events in and around Torekov. In the fifth and final section I return to the trade-offs made by the Social Democratic and Conservative Parties. I also discuss the theoretical implications of this study.

Theory and Method

Political parties have motives (or goals) that they act upon. Self-interest is a classical motive in the literature, though in different forms. Downs' (1957) seminal work assumes that political parties are above else vote seekers, suggesting that what they say and do should be understood in the light of their basic concern, which is to maximize their share of the votes.

Riker (1962) has shown that when forming a coalition, it is not rational for a purely self-interested actor to maximize support (i.e. votes) beyond the point at which a coalition is winning. To do so only decreases your own party's share of the government positions (and other perks) that are available. For Riker, office-seeking is the dominating motive behind party behaviour, not votes.

However, Axelrod (1970), De Swaan (1973), Lewin (1988) and others, have shown that political parties often behave as if they care about their policy programme. In fact, the policy-seeking motive has come to be the dominant assumption in coalition formation theory (Browne and Franklin, 1986; Laver, 1986).

Following, among others, Molin (1965), Budge and Laver (1986) and Strom (1990), I assume that political parties have multiple goals. Their behaviour is motivated by the pursuit of votes, power positions and policies, and these multiple goals should not simply be reduced to a single one. All three of these goals are associated with an important literature and have been shown to have merit. But how do political parties make priorities among these goals?

One theoretical starting point has been proposed by Sjöblom (1968), who argues that a party should be understood as having the general goal that the "party itself shall make the authoritative decisions in accordance with its evalu-

ation system” (Sjöblom, 1968:73). I interpret this to mean that policy is always the primary (or intrinsic) goal while the others are merely instrumental towards policy objectives. While this is an improvement over the single-motive assumption, it too simplifies too much. The multiple goals of political parties are reduced to one primary and two secondary goals.

I propose that none of the three goals is, *a priori*, primary and that the priority ranking among office, votes and policy goals vary across time and place (Strom, 1990). The question then becomes, how and in what circumstances do political parties assign priorities to these goals? One way to pursue this theoretical question is by looking at cases where parties have made important trade-offs. The Compromise in Torekov is such a case, which illustrates how two parties resolved their goal conflicts.

Sjöblom also stresses the importance of a fourth party goal, internal cohesion. That this can be an important goal is demonstrated by the events in and around Torekov.⁵ However, since my main focus is on a compromise reached by two parties facing trade-offs among externally directed goals (i.e. winning votes, office and policy), I conceptualize the *internal* goal of cohesion as an influence on the trade-offs that political parties make among their *external* goals. To make this important “within-party” argument, I focus on the party leadership. I use the term “party leadership” to denote the Chairman of each party, his closest associates and the members of the Royal Commission (GLB). This term does not include other high ranking members of a party, such as the members of its parliamentary group or the representatives at each party’s national conference (or congress). These members, however, are not unimportant for the outcome. Much of what the party leadership did had to do with satisfying party members and voters.

The data come from interviews with participants in the decision making process, from written accounts by informed actors, and from party minutes. Following Hadenius (1984), I give priority to information that (a) is close in time to the events, (b) is primary rather than secondary and (c) originates with those who actually participated in the decision. In this respect I can rely not only on eyewitness accounts of politicians but also on many of the legal experts and political scientists who served as experts for the Royal Commission. I have also shared a draft of this paper with those I interviewed. Many of them, on the basis of the draft, agreed to a second, complementary interview or provided me with written comments.

Political and Institutional Background

The compromise in Torekov should be seen in the context of ongoing constitutional reforms and Swedish political traditions. A few remarks about the Swedish party system in the early 1970s are necessary. The parties involved in the creation of the new constitution represented two political blocs. One bloc, the socialist, was dominated by the Social Democrats. They had been in government continuously for almost 40 years. The other party in this bloc, the Com-

munist Party, had never held any government portfolio, and it was not included in the deliberations on the new constitution. Within the other bloc, the non-socialist bloc, there were three parties, the Conservative, Centre and Liberal Parties. When the Riksdag convened in January of 1971, the Social Democrats (163 seats) needed the Communists (17 seats) to remain in power. Taken together, the non-socialist parties, with a combined total of 170 seats, were now larger than the Social Democrats. However, with the consent of the Communist Party, the Social Democrats continued in government.

Between 1969 and 1971, all four major parties changed party leaders. The three non-socialist parties made efforts to cooperate better (Hadenius, 1990:132; Hylén, 1991:178). Up to the early 1970s the Conservative Party had often been held at an arm's length by the Centre and Liberal Parties. In addition, the Centre Party had been something of an independent force in Swedish politics. In November of 1971, the three parties for the first time presented a joint programme on economic affairs. This programme, designed to combat unemployment, was presented at a joint press conference with all three party leaders present. The press conference was also the first of its kind. This new-found non-socialist cooperation was partly a deliberate move by the new Conservative Party leader, Gösta Bohman. For him, the removal of the Social Democrats from power, and the ability of the Conservative Party to influence policy outcomes, depended on cooperation among the non-socialist parties. He saw non-socialist cooperation as the way to achieve the overall goal of a change in power (Möller, 1986:98–120).

The joint press conference was held only three months after the Compromise in Torekov. The efforts of the Conservative party leader to establish non-socialist cooperation was thus an important part of the political context in which the Compromise in Torekov was reached. Before discussing the compromise itself, it can be useful to discuss other contextual factors that helped pave the way for an agreement at this time.⁶

The lack of correspondence between the existing constitution and constitutional practice helped put constitutional reforms on the agenda (Holmberg, 1972). The constitutional transition from a system of balance of power to one of parliamentary supremacy was a transition in which norms and practices had changed, while the written rules had not (Stjernquist, 1978).

Another contextual factor was the Swedish political-administrative culture. During this period the Swedish way of making political decisions was famous for its emphasis on deliberation and for the thorough and lengthy treatment of issues by royal commissions. The Swedish political-administrative culture was also known for its emphasis on compromise and consensus (Sannerstedt, 1987, 1989 and von Sydow, 1989). In the words of Anton:

No image of modern Swedish politics is more widely celebrated than that of the rational, pragmatic Swede, studying problems carefully, consulting widely, and devising solutions that reflect centuries of practice at the art of compromise (Anton, 1980:158).

The way in which the constitutional issues were dealt with for two decades before 1975 closely follow the standard description of the Swedish decision-making process (Ruin, 1983; Stjernquist, 1978). From the beginning, the parties held opposing positions on many issues including the monarchy, the electoral system and the organization of the Riksdag. But there was also consensus that a new constitution ought to be based on agreements between all four major parties (Johansson, interview; Ruin, 1988; Stjernquist, interview). If anything, this attitude grew stronger over time (Hermerén, 1987; Johansson, 1976). The norm was probably strengthened by the Commission's conferences – such as the one in Torekov – in which the members worked in secluded and relaxing environments. This helped create an almost ecumenical relationship between the members of the Commission (see Sannerstedt, 1989:311, for an analogy to constitutional compromises in other countries).

All of these contextual features were important. But while they helped create conditions favourable to a large scale constitutional reform, by themselves the contextual features need not have resulted in a new constitution. Most of these conditions probably existed in the other Scandinavian countries as well. These countries did not radically change their constitutions. What gave an additional incentive for large scale institutional reforms in Sweden was that the parties had their own interest in such reforms.

An earlier Royal Commission, *Författningsutredningen*, (SOU 1963:16–18) had deliberated on the issue of constitutional reform between 1954 and 1963. When this Commission presented its proposals a majority of its members supported abolishing the First Chamber. The Commission also proposed a new electoral system with over-representation for large parties. However, the Commission proposals were controversial, not least because the Social Democratic leader was opposed to the abolition of the First Chamber. He also feared that an over-representation for large parties would create an incentive for the three non-socialist parties to join forces (von Sydow, 1989).

In the local elections of 1966, the Social Democrats suffered significant losses. These losses came as a shock to the Social Democrats, especially since they believed that they were stronger in local than national elections. One of the issues that, according to the party leader, had helped create the electoral setback was that the party seemed (was) indecisive on the issue of constitutional reform (von Sydow, 1989). In the immediate aftermath of this election the Social Democrats accepted the abolition of the two-chamber Riksdag. Their request for a link between local and national government was to be manifest by holding elections for both national and local offices on the same day. Since the Social Democrats believed that they drew much of their electoral strength from their well-organized and effective campaign organization, they did not want a long period between elections. They therefore proposed a three year tenure for the Riksdag. They also proposed a strictly proportional electoral system. To avoid fractionalization and splinter parties on the left, they also proposed a national threshold of three percent. Thus, parties who received less than three percent of the national vote would not gain representation in the Riksdag (von Sydow, 1989).

The opposition parties, as well as many Social Democrats, were, to say the least, taken by surprise by this sudden proposal (Wentz, 1976). The non-socialist parties welcomed the one-chamber Riksdag and accepted the proposal of strict proportionality. However, they opposed the idea of having local and national elections on the same day. In their view, this would result in local issues being overshadowed by national ones. The proposed threshold of three percent was also problematic. Ohlin feared that this would help the newly created Christian Democratic Party gain votes at the expense of the Liberals. Erlander claims in his memoirs (1982:175) that Ohlin initially wanted the threshold set at five percent (see also Lidbom, 1982:192). However, the non-socialist parties reached an agreement to support a four percent threshold. In these partial reforms, the Social Democrats thus succeeded in getting a joint local-national election day whereas the opposition got the four percent threshold it wanted (SOU 1967:26; von Sydow, 1989).

The institutional changes had made a change of government more likely (Holmberg, 1976; Johansson, interview; Stjernquist, 1978). It also helped that the Commission now had worked since 1966 and that the Commission's expert study on comparative government formation was published in 1970 (SOU 1970:16). This added an impetus to find a solution (Hermerén, interview 2). But could the parties reach an agreement on the monarchy?

The Compromise in Torekov

The old (1809) constitution gave the King the right to appoint the cabinet, to preside over cabinet meetings, to sign government decisions and to dissolve the Riksdag. In his position as the Head of State he was also formally the supreme commander of the Swedish military and he appointed higher civil servants. However, it is probably fair to say that among the party leaders, the issue of a monarchy or a republic was not held to be very important. After all, the powers of the King were largely ceremonial and symbolic. Except for its potential electoral consequences, there was little intrinsic interest at the highest party levels for the issue of the monarchy (Erlander, 1982; Ruin, 1986:250-253; Westerståhl, 1976).

However, in the eyes of many outside of the party leadership, the monarchy seems to have been the most important constitutional issue. Jörgen Westerståhl (1976), the chief secretary of the 1954 Royal Commission (FU), has expressed the surprise he felt when he repeatedly found that the monarchy enjoyed the most attention of all constitutional issues.

The Centre and Liberal Parties had some members who favoured a republic and some members who were opposed (Fiskesjö, 1973:42). In 1968 the Centre Party and the Liberal Party jointly declared that the King should not have power to influence (reellt påverka) government formation or Swedish politics (Mittensamverkan 68). This can be seen as an attempt by these parties to remain uncommitted (Dahlén, interview). Evidently, these two parties were aware that their position on the issue put them between the two major oppo-

nents and thus in a pivotal position (Hermerén, interview 2; Brändström, interview). For quite some time they maintained a wait-and-see attitude.

Support for the monarchy was stronger within the Conservative Party. The Conservatives did not want the King to be involved in party politics and they were fully in support of the parliamentary principle. At the same time, however, they saw a value in keeping the monarchy. To them it seemed natural that the Swedish Monarch (as other Heads of State) participated, to some extent, in the proceedings of the representative democracy. This would, they believed, ensure his position as a symbol of national unity (Fiskesjö, 1973:42, 51–52).

The Social Democratic Trade-Off

When the Royal Commission (Grundlagberedningen) was constituted in 1966, one of its tasks was to consider the powers of the Head of State. In an answer to a direct question in the Riksdag, the Social Democratic Prime Minister, Erlander, in 1968 stated that this involved the issue of republic or monarchy (Riksdagens protokoll, 1968, II, Nr 25, 12). The Social Democratic leadership was in a dilemma.

Within the Social Democratic leadership almost everyone was, *in principle*, in favour of a republican form of government. However, the Social Democratic leadership knew, as did the elite in all parties, that Swedish voters were heavily in favour of the monarchy. In the early 1970s, proponents for both sides referred to polls that showed that between 60–80% of the population was in favour of the monarchy (GHT, May 5, 1972; NT, April 24, 1972).

In the 1950s and early 1960s the Social Democratic leadership was able to refer critics to the Royal Commission, *Författningsutredningen* (FU), that was deliberating constitutional reforms. When this Commission presented its report in 1963, the issue of monarchy versus republic became more salient. The Commission proposed to codify the King's role as the one who appointed the Prime Minister. The King would also have the authority to dismiss the government, refuse to submit government proposals to the parliament and refuse to follow a government request to dissolve the parliament. According to the Commission, this would ensure the King a position in which he could help strengthen the parliamentary democracy (SOU 1963:17; see also Nyman, 1981 and Tingsten, 1964).

Westerståhl (1976) argues that the issue of the powers of the King significantly helped contribute to the controversial status of the Commission's report in 1963. The Commission's proposal with regard to the King's involvement in government formation was criticized within the Social Democratic Party (von Sydow, 1989:161; SAP-PS, October 26, 1965). Prime Minister Erlander also stressed what he saw as the inappropriateness of a system in which the King had the formal powers to dissolve or refuse to dissolve the parliament (SAP-PS, December 16, 1965 and March 8, 1966).

However, whenever he was challenged on the continued existence of the monarchy, Erlander defended the party's pragmatic stand. One example he used to show the electoral liability of the issue was the 1966 elections. In 1966,

33 Social Democratic members of the Riksdag signed a parliamentary motion in which they demanded a new commission to consider a republican form of government. The Riksdag supported their request (Eriksson, 1985; Stjernquist, 1971). This issue was salient in the election. In his post-election analysis Erlander argued that the Social Democratic hesitance on constitutional reforms in general, coupled to the unresolved issue of the republic, had served the opposition parties well. He argued that they had been able to exploit the issue as a symbol of a weak and tired party unable to resolve important matters (SAP-PS, October 1, 1966).

Another example of the Social Democratic leadership's view on the republican issue was provided in 1969. At a meeting of the party's National Executive (partistyrelsen), board member Hans Hagnell brought up the unfulfilled promise of the republic (SAP-PS, June 17, 1969). Hagnell asked if the party was not supposed to work for the fulfilment of the party programme – including the issue of the monarchy.⁷

Erlander argued that the only way the Social Democrats could bring up a proposal for a republican system of government was with a clear argument of why this would make the representative government stronger and more effective. Without such a proposal, he did not want to bring up the issue, particularly not when, he argued, a poll just had shown that 80% of the Swedish youth favoured the continued existence of the monarchy.

In support of Hagnell, the representative from the party's youth wing, Bosse Ringholm, replied that the youth wings of the Liberal and the Centre Parties were in favour of a republic and that the Social Democrats might get help from them on the issue. But Erlander and his influential Minister of Finance, Gunnar Sträng, both refuted the idea of putting the issue of a republic on the electoral agenda. They argued that this would obscure all other (and more important) issues and that unless the Social Democrats wanted to lose the election it was an impossible suggestion.⁸

But the Social Democratic leadership also faced criticism from outside of the party. One of the most influential critics was Herbert Tingsten, a liberal political science professor and a former editor of Sweden's largest morning-paper (Dagens Nyheter). When the first Commission (FU) presented its proposal, Tingsten (1964) wrote a polemic and highly influential book titled *Skall kungamakten stärkas?* (roughly, Should the King be Given More Power?) in which he criticized the idea that the King could strengthen the democracy (Ruin, 1990; Sterzel 1983; Stjernquist, 1971). According to the chief secretary, it was not the case that the Commission explicitly discussed or followed Tingsten's proposals. Rather, the secretary remembers reading Tingsten and believes that most of the other involved actors were familiar with Tingsten's argument (Holmberg, interview 2). The influence was, thus, indirect.

Tingsten also suggested alternatives to the Commission's (FU) proposals. He argued that it was possible to simply let the parliament elect a Prime Minister. Or, if this was found to be unsuitable because of the obvious risk of tactical voting, the right to appoint the Prime Minister could be left to someone other than the King. Tingsten (1964:34) suggested that the responsibility for

government formation might be left to someone elected to his office – the Speaker. Thus, if not *the* first, he was certainly among the first to mention the possibility of letting the Speaker be responsible for government formation. Tingsten also suggested that it would be possible to firmly establish the parliamentary principle by requiring a vote in the Riksdag before a government assumed power. This could be done by a vote in which the Riksdag declared its support or by a vote in which the Riksdag declared that it tolerated the government. Tingsten (1964:34) favoured the latter.

Other intellectuals joined in. For example, in 1966 professor Pär-Erik Back and Gunnar Fredriksson, the editorial chief of the largest Social Democratic newspaper (*Aftonbladet*), published a book on the topic. They proposed that the constitution be reformed in two steps. In the first the King was to be stripped of all his political power. In the second the monarchy would be replaced by a republic. The Prime Minister would at first be appointed by the Speaker and later this responsibility would be given to a President.⁹ Thus, even if a majority of the Swedes supported the monarchy, influential intellectuals did not.

The broad outlines of the solution to the Social Democratic dilemma had been articulated already in 1963 by some younger influential Social Democrats (Andersson, et al., 1963). The solution was to try to frame the constitutional reforms as a codification of a parliamentary system of government and to give as little power as possible to the King (see also Ruin, 1986:253).

In 1969, at the party congress at which he resigned, Erlander articulated the solution. He wanted the Commission (GLB) to create rules that gave primacy to the parliamentary democracy, *regardless* of whether the Head of State was a king or a president. Two issues were, he argued, of particular importance. The first was that the King be removed from government decision making. The second was that he be removed from involvement in government formation. This would ensure a constitution that could work equally well under a monarch or a president. He also stated that he believed it possible to come to an agreement with the other parties about giving the Speaker the right to appoint the Prime Minister. With this strategy, he argued, the Social Democrats would not have to jeopardize the upcoming (1970) election. The Congress accepted the Erlander proposal (SAP-Congress, 1969:335–344)

Erlander's speech was copied and sent to the members of the Commission by the chief secretary Erik Holmberg (GLB, BII Etapp 2 a 33). Holmberg also expressed the view that if Erlander's speech could be the foundation for a compromise, other problems surrounding the powers of the Head of State could probably also be solved (GLB, BII Etapp 2 a 45).

The Social Democratic members of the Commission (GLB) worked along the lines given in the Erlander speech, the Tingsten proposal and the Back and Fredriksson strategy (see also AB, March 25, 1971; ÖK, January 26, 1970). They were successful. Part of the reason for their success was that they were relatively close to the position of the Centre and Liberal Parties. The largest Swedish newspaper (*Expressen*) reported in the fall of 1970 that the Commission was close to an agreement. The King was to be given only ceremonial duties and the Speaker the right to appoint the Prime Minister (Exp., August 7,

1970). While the Liberal Party representative, Birger Lundström, was in favour of a system in which the King and the Speaker shared the right to appoint a Prime Minister, the firm stand of the Social Democrats made this an unlikely outcome. However, one major obstacle to a compromise, the Conservative Party, remained. The newspaper reported that Conservative Party leader, Yngve Holmberg, wanted to retain the King as the chair of government meetings and as the person responsible for appointing the Prime Minister.

Nonetheless, in Torekov the Conservative representative agreed to a compromise. Why? With the strong Swedish norm in favour of consensus on the basic rules of politics, the Social Democratic government would probably have been reluctant to propose a new constitution without a four party agreement. Moreover, the aging Monarch was very popular with the Swedish people and the Conservative Party could certainly hope to benefit electorally from a campaign (in 1973) in which they fought a Social Democratic "attack" against the monarchy. The key to this puzzle lies with the Conservative representative (Hernelius) himself, in intra-party considerations and in the search for non-socialist cooperation.

The Conservative Trade-Off

In August of 1971, the Commission, accompanied by assistants and experts, met in Torekov. The Social Democrats were represented by Georg Pettersson, the chairman of the Riksdag's Committee on the Constitution (Konstitutionsutskottet). The other two members were one of Pettersson's successors as chairman of the Committee, Hilding Johansson, and Arne Gadd. Gadd was the most outspoken republican of the three.

The chair of the Commission, Valter Åman, had previously been a Social Democratic member of the Riksdag. While he followed his party colleagues when it came to decisions, he acted, for the most part, as an independent chairman. He saw his job as getting the parties to agree on a compromise. In his memoirs Åman writes that he was not a republican. In fact, he goes as far as to argue that this was one of the main reasons that Erlander wanted him to be the chairman of the Commission (Åman, 1982:172).

The non-socialist parties were represented by Birger Lundström from the Liberal Party, Allan Hernelius from the Conservative Party and Sten Wahlund from the Centre Party. Wahlund had also been a member of the first Commission (FU) and had by now spent almost two decades deliberating on constitutional affairs. It is likely that the advanced age of many of the members might have helped produce a compromise. They wanted to see the job finished (Holmberg, 1976; Gadd, interview 1). Actually, the members of the Commission were all characterized by their will to reach a result that could win broad acceptance (Johansson, letter).

For a few days very little progress was made.¹⁰ Then, in a matter of two days, the Commission members agreed on a compromise. The protocol reports the final compromise (GLB, August 20, 1971), in short as:

1. The King is to be the Head of State.

2. The Head of State is to be kept informed by the Prime Minister (i.e. he is removed from government decision making).
3. The Speaker appoints a candidate for Prime Minister. Unless a majority of the members vote against the proposal, the candidate is approved. If the Speaker's proposal is rejected four times, the Riksdag is to be dissolved and an extra election called.
4. The Head of State chairs the meetings of the Foreign Affairs Advisory Council (unless it is about to make decisions, in which case the Speaker is to chair the meeting).
5. The Government is the Commander in Chief of the military.
6. The Head of State is supposed to attend the opening of the Riksdag and declare it opened (if the King is unable to do so, the Speaker can declare the session opened).¹¹

According to Mr. Gadd (interview 1), things started to move when the Chairman agreed with the representative for the Centre Party, Sten Wahlund, that the King should preside over the government meetings at which high civil servants were appointed. When Åman presented this to his party colleagues they simply refused. Twenty years later Mr. Gadd recollects being surprised at his older colleagues' firm stand. To him it seemed almost as if they were members of the youth wing of the party and not the present and future chairs of the Riksdag's Committee on the Constitution. They would simply not allow the King to chair any meeting at which the government made any decisions. Thus, Åman had to go back to Wahlund and explain that the deal was off. After further deliberation, Åman came back to the Social Democratic group and said that the Centre Party representative had decided to accept an agreement and propose that the King be removed from all government decision-making (see also GT, August 23, 1971). The representative from the Liberal Party joined in shortly thereafter. In fact, Åman (interview) does not recall that the Liberal Party representative was any more reluctant than the Centre Party representative to accept the compromise. Åman believes that both representatives wanted to reform the constitutional powers of the Monarch.

Now three parties had agreed and it was up to the Conservatives to oppose or accept the agreement. Hernelius from the Conservative Party accepted on the condition that the King was going to be kept informed by the Prime Minister on government affairs (Gadd, interview 1).¹²

After the compromise, the Commission (GLB) held a press conference (SDS, August 21, 1971). At the conference it was obvious that representatives had different reasons for agreeing to the compromise. The Chairman (Åman) started the conference by declaring that the issue of republic and monarchy now was solved: Sweden was going to continue to be a monarchy. This seemed to surprise the other Social Democrats. They insisted that the issue of a republic or a monarchy had not really been dealt with. What they had done was to establish the proper powers of the Head of State. In their eyes, the new constitution would work equally well whether the Head of State was a king or a president. The non-socialist members of the Commission simply argued that if the Head of State was a king, Sweden was a monarchy. In general, however,

the members of the Commission expressed satisfaction with the compromise. Wahlund, of the Centre Party, declared that, early on, he and the Chairman (Åman) had been set on finding a compromise. The only dissatisfaction with the compromise seemed to come from the Conservative representative (Hernelius) who expressed dissatisfaction with the removal of the Monarch from government meetings at which higher civil servants were appointed.

Why, then, did Hernelius accept the compromise? Had he not agreed, the Conservative Party would have been free to take a popular stand supporting the Monarch. One important reason was probably that accepting the compromise was a way for Hernelius to secure the monarchy and prevent a republic (a point stressed by Gadd, interview 2; Hermerén, interview 1; Kristensson, interview). He feared that if he did not agree the monarchy would remain under challenge from the Social Democrats. In addition, if he did not agree to the compromise, then the other three parties could work out a proposal that, from his point of view, was even worse.

It has also been suggested that Hernelius had personal reasons for agreeing to a compromise. The argument is that he wanted to settle the issue and be known as one of the men who created the Swedish constitution (Lidbom, 1982). This argument supports the notion (mentioned above) that many of the Commission members were old and determined to get the job done. Johansson (interview) bears witness to the claim that Hernelius was personally very interested in achieving a compromise. Another reason for Hernelius' acceptance might have been that the Chairman, Åman, had impressive mediating skills (Brändström, interview; Holmberg, 1976). Åman (1982:177; Åman interview) stressed to Hernelius that his party alone had not agreed and that the issue was no longer one of republic or monarchy but one concerning a modified form of monarchy. Perhaps this helped convince Hernelius. According to some commentators, the sun and the baths could also have helped forge congeniality (Riksdagens protokoll, 1973, Nr 110, 64; Johansson, interview; KVP, August 21, 1971; Stjernquist, interview). And, as alluded to above, the strong Swedish norm that it is desirable to have broad agreements on constitutional affairs might have helped create a bargaining environment that facilitated a compromise.

Professor Tingsten, who had been perhaps the leading critic of the first Commission's (FU) proposal, expressed understanding for the compromise (GHT, September 3, 1971). It was, he argued, obvious that the Social Democrats were afraid of losing their slim electoral margin over the non-socialist parties by pushing the issue of a republic. The Conservative Party, he believed, had agreed in order to avoid a split among the non-socialist parties. Such a split could make a non-socialist victory in the next election more difficult. This, he argued, was why there was compromise rather than confrontation. It is interesting to note that members of the Commission (GLB) were interested in knowing Tingsten's reaction to their proposal and that, upon their request, the secretary distributed Tingsten's article among the members of the Commission (GLB, BIV 114).

Gösta Bohman, then the newly elected Conservative Party leader, gives a somewhat different account of what happened. He reports in his memoirs (1984) that the most important reason for the Conservative Party's acceptance was intra party considerations. In the summer of 1971 Bohman had been informed by Hernelius about the Commission's deliberations. From what Hernelius reported, Bohman concluded that the Commission was not going to come to an agreement. His party was going to argue that the Monarch should keep some of his ceremonial powers – especially the right to sign important laws and to formally appoint higher civil servants. Bohman strongly agreed with this position. He did not want a compromise on these issues. Bohman and Hernelius also agreed to discuss the issue with the Advisory Council (Förtroenderådet) of the party's parliamentary group. This meeting took place in the beginning of August 1971. The party leader could not attend the meeting, but later it was reported to him that the Council had agreed with Hernelius proposals.

In advance of the meeting in Torekov Bohman called a press conference and declared that the Conservative Party was ready for a political fight. The Social Democrats were not going to be able to abolish the monarchy "without saying so" (Bohman, 1984; Exp. August 4, 1971, author's translation).

When, through the television news, Bohman found out that the Commission had agreed on a compromise he was very surprised. He called Hernelius and asked why he had agreed. Hernelius replied that he had acted in accordance with the will of the Advisory Council at which he presented the proposal. Bohman (1984) speculates that perhaps he had misunderstood Hernelius and his willingness to reach a compromise, or perhaps Hernelius had misunderstood Bohman's intention not to agree to a compromise. The compromise was now public and the Council of the parliamentary group had given advance approval of the compromise. Bohman did not approve of the compromise, but accepted the situation and decided to throw his political weight behind the compromise.

However, Bohman's account of the events gives rise to a historical puzzle. First, the chairperson of the meeting (Förtroenderådet) at which Hernelius reported on the Commission's work stresses both that there was no decision taken at that meeting and that, when she learned about the compromise, she was one of the Conservatives most strongly opposed to the compromise (Kristensson, interview). Second, when asked about whether party representatives had contacts with their parties during the Torekov meeting, the Commission's secretary (Erik Holmberg) answers that he believes they all had such contacts (Holmberg, interview 1). Third, in the summer of 1972, under criticism for the compromise, Hernelius wrote an open letter to a young Conservative, Per Unckel, the chairman of the Conservatives youth wing.¹³

In his letter Hernelius defended his decision in Torekov, arguing that Unckel had overlooked the fact that the instructions for the Commission (GLB) in 1966 were discussed among the leaders of all four major parties. In general the instructions called for a constitution in which the Head of State had only a symbolic role. Only the Conservative leader (Yngve Holmberg) had raised

objections when the Social Democrats included a reference to the issue of a monarchy or a republic.¹⁴ Hernelius also stressed that in the compromise the Social Democrats agreed to keep the King as the Head of State. They also had agreed that the Speaker's candidate for Prime Minister must be approved by the Riksdag.

In the letter Hernelius refuted the claim that he alone had agreed to the compromise. In 1970 he had informed the Conservative group in the Riksdag. In August of 1971 he had discussed the issue with the group's Advisory Council (Förtroenderådet). He had a number of times informed the party leaders. In fact, while in Torekov he had twice talked on the phone with the party leader (Bohman) and got his approval for the compromise.

The details of what really happened are difficult to assess. On the one hand the Hernelius letter was written less than a year after the compromise in Torekov. Bohman's memoirs about Torekov date from 1984. This would speak in favour of the letter. On the other hand, Bohman (interview) does not exclude the possibility that there actually may have been repeated contacts between him and Hernelius on the issue. He does, however, strongly stress the surprise he felt when he realized what Hernelius had agreed to. On this point, he argues, there can be no mistake. Hernelius acted independently of the wishes of the party leader (Bohman, letter). Moreover, when asked about the letter that Hernelius wrote, Unckel (the addressee) reports that he remembers being sceptical about Hernelius' version of what really happened (Unckel, interview).¹⁵

Two conclusions seem beyond doubt. First, in August 1971 both Bohman and Hernelius decided to support the compromise made in Torekov. (Albeit perhaps for different reasons.) Second, once they had decided to do so, they set out to win the party for the compromise.

From a Compromise to a Constitution

When the compromise was first made public, Bohman greeted it as a bargaining success for the Conservative Party. He declared that thanks to the Conservatives the Social Democrats had been forced to give in and keep the monarchy. He also stressed that the King was going to continue to have some ceremonial functions (SvD, August 21, 1971).

The immediate reaction from Conservative newspapers was fairly positive. The fact that the monarchy was to be secured in the new constitution was greeted with satisfaction (BT, August 21, 1971; NK, August 21, 1971; SvD, August 21, 1971). However, in spite of this initially positive reaction, the compromise was a problematic issue for the Conservative Party. To accept the compromise, much in the name of non-socialist unity, became the party line. Within the party, however, there was a heated debate about the issue and by early 1972 the initial satisfaction had begun to fade. By the time the Commission's written report was published in 1972, there was a growing sentiment in favour of making the powers of the Monarch a salient issue in the electoral campaign of 1973 (NK, March 22, 1972; NT, April 24, 1972).

In September of 1972, the Conservative Party held a party congress. At the preceding party congress Bohman had defeated the previous party leader, Yngve Holmberg, in an open struggle for the party leadership. Bohman was now a popular and unchallenged leader for the Conservative Party. His and the party's first priority was to remove the Social Democrats from office. As mentioned above, he considered cooperation among the non-socialist parties to be a necessary means to achieve this (see also DN, September 18, 1972; SvD, September 18, 1972). The only major debate and challenge to the leadership came on the issue of the monarchy. In no less than 10 different motions party activists and sub-national party organizations argued that the Conservative Party should distance itself from the compromise (M-Congress, 1972; SvD, September 16, 1972).

Though the debate was intense, the party leadership managed to win the issue. A speech by Bohman was especially important. In that speech he gave three basic reasons why the Conservative Party should stick with the compromise (DN, September 16, 1972; Exp., September 18, 1972; SvD, September 17, 1972).

1. The compromise at least ensured the continued existence of the monarchy, whereas a renewed debate and political struggle could lead to a worse outcome – a republic.

2. The Social Democrats would label the Conservatives untrustworthy if they backed down from the compromise.

3. A reversal of the compromise would hurt the credibility of the party leadership. This would only benefit the Social Democratic government.

The party supported Bohman and rejected the proposal that the party distance itself from the compromise. However, the Congress charged the party leadership with the task of advancing the Conservative position within the framework of the compromise. And in spite of the decision of the Congress, the debate within the party continued until the new constitution was passed by the Riksdag (Bohman, 1984). One of the Conservatives most critical to the compromise recalls that one important argument used by the party leader in the internal debate was that a deal had been made and that breaking the agreement would publicly embarrass both Hernelius and Yngve Holmberg, the party leader who had agreed to the instructions for the Commission (Strindberg, interview).

There was only minor Social Democratic opposition against the Commission's (GLB) proposals.¹⁶ One important exception is that the Congress of the blue-collar trade union association (the LO) demanded that the Social Democratic Party work for a republican system of government (LO-Congress, 1971:1122–1127). However, the normally very powerful LO was basically ignored and the parliamentary members and the party leadership were rather pleased with the agreement (Gadd, interview 2). In the late fall of 1971, the Social Democratic members of the Commission presented the compromise to the Advisory Council (Förtroenderådet) of the party's parliamentary group. No one challenged the compromise. Minor issues that were outside of the compromise were discussed (SAP-RGF, 1971). The Commission's proposals

were, for the most part, also accepted by the Social Democratic press (see, for example, AB, August 23, 1971; NSD, August 21, 1971). One newspaper praised the compromise as a victory for representative democracy (Arb. August 21, 1971). The most republican minded Social Democrats, such as Nancy Eriksson, accepted the compromise as a step in the right direction (Riksdagens protokoll, 1973, Nr 111, 186).

At the Social Democratic party congress in 1972, the new leader, Olof Palme, argued that the compromise had moved the Social Democratic position forward. The compromise took away every bit of the Monarch's political power. This, he explained, was what he had worked for since the mid-1960s. What was left of the once powerful monarchy was now only a decoration ("en plym"), a powerless Head of State. Moreover, this was a decoration that could be removed by a future stroke of a pen. By changing only a few words in the constitution, Sweden could become a republic and the constitution would work equally well with a president. He suggested that the Social Democrats should be satisfied with their gains, accept the compromise and not risk losing the next election. The Congress supported Palme (SAP-Congress, 1972:989–1012).

The Centre and Liberal Parties also accepted the Commission's proposal without much debate.¹⁷ Newspapers close to these two parties agreed with the compromise (see, for example, DN, August 22, 1971; HN, August 21, 1971; SD August 23, 1971; UNT, August 23, 1971). Within the Centre Party, the party's representatives in the Commission never received any critique for the compromise (Fiskesjö, interview). The Centre Party has a congress every year. There was not one single motion on the powers of the Monarch during the period 1970 to 1974 (C-Congresses, 1970–1974). The Liberal Party's parliamentary group debated constitutional issues such as the organization of the Riksdag and a Bill of Rights but not the powers of the Monarch (FP-RG, March 3 1970, April 12 1973). The party held the removal of the Monarch from political decision-making to be in principle correct (Molin, interview). There had been broad and lengthy consultations on constitutional issues within the party. These consultations involved not only the party leadership but also liberal political scientists and newspaper editors. Partly because of these broad consultations, the constitutional issues did not, as was the case in the Conservative Party, cause internal disagreements after the compromise (Dahlén, interview).

There were six meetings among the party leaders before the compromise was presented to the Riksdag (Broomé–Eklundh, 1976). In these, the Conservative Party won some concessions. For instance, the Monarch would continue to enjoy immunity from civil prosecution and he was given the highest rank (but no power) in the military (Bohman, 1984; Broomé – Eklundh, 1976; Prop. 1973:90,113, 174–175). However, among other party leaders there existed a strong will to finally settle the issue of large scale constitutional reforms and the Conservative Party leader was unable to radically alter the compromise (Dahlén, interview). The leaderships in all parties were intent on enacting the new constitution. The debate within the Conservative Party and growing public opinion against the new constitution had very little effect on the rules agreed to in Torekov (Johansson, 1976).

After the party leader deliberations the Social Democratic Government presented the proposal to the Riksdag (Broomé – Eklundh, 1976).¹⁸ In their proposal to the Riksdag, the Social Democratic Government stated that the continued existence of the monarchy was a necessary condition for a new constitution to get satisfactory support in the parliament and among the general public (Prop. 1973:90,171–172). The Committee on the Constitution concurred with the Government's proposal (KU 1973:26).

In 1974, before the final decision in the Riksdag, Palme was asked to explain his 1972 statement, that the monarchy could be abolished by a stroke of a pen. Palme stressed that he saw the new constitution as one that would work well whether the Head of State was a king or a president. He admitted that it would take more than a stroke of a pen to create a republic, of course the constitution could only be changed in accordance with the rules for constitutional changes. In his view, however, with the new constitution this was more a political issue than one which needed to be considered from a formal-legal point of view (Riksdagens protokoll, 1974, Nr 25, 27–29).

At the final decision Bohman again argued for the monarchy as a symbol of traditions and national unity. However, he maintained that if the Conservative Party had refused to participate in the compromise the outcome could have been much worse. Conservative members of parliament also argued that the Social Democratic strategy to use the new constitution as a step on the way to a republic was evident in the fact that almost all reference to the words monarch and king had been removed. Instead the term Head of State was used (Riksdagens protokoll, 1974, Nr 30: 126–133). Nonetheless, only one conservative voted against the new constitution and two abstained. The rest of the Conservatives voted in favour (DN, February 28, 1974).

Conclusion

On the potentially salient electoral issue of the existence of the monarchy, goals were conflicting. The Social Democratic Party decided that on this issue *office* and *vote* aspirations were more important than their *policy-seeking goal*. Pursuing the policy goal stated in the party programme (a republic) would probably hurt in terms of both the other goals. However, once the party had made that initial trade-off, the party leadership tried to pursue all three of their goals. The party leadership tried to satisfy party activists by removing the Monarch from political decision-making. A policy stand for a "more democratic" constitution, but one which retained the monarchy, could probably not hurt in electoral terms either. Moreover, if the Social Democrats could force the opposition parties, and especially the Conservative Party, into concessions this would help remove some of the embarrassment of having to accept the monarchy in the first place. By successful bargaining in Torekov, the Social Democrats put the Conservative Party in a situation in which they too faced a trade-off.

The Conservative leadership discounted both *policy-seeking* and *vote-seeking* and gave priority to their *office-seeking* aspirations. One reason that the leadership of the Conservative Party choose to accept the compromise was that it ensured the continued existence of the monarchy. This was probably especially important for the party's representative (Hernelius) in the Commission. If the party withdrew from the compromise, opted for vote-seeking and their vote increase was not large enough to unseat the Social Democrats, they might lose the policy-issue by enabling the Social Democrats to say that they had won a mandate for establishing a republic. However, given that the Conservatives must have known that the electorate was heavily in favour of the monarchy, this was hardly the most important reason why the Conservative Party accepted the compromise. More important was that by accepting the compromise, the leadership prevented two other potential problems.

To withdraw from the compromise would be, in effect, to say that the party leadership had been wrong in accepting the compromise in the first place. This would not look good for a party which just had recovered from a internal struggle over the party leadership. It would be embarrassing for both Hernelius and Bohman. After all, Bohman had greeted the compromise as a success for his party when the compromise was first made public. The party's acceptance of the compromise secured the credibility of the party leadership.

Another potential problem was that breaking the agreement reached in Torekov could result in a split between the Conservatives and the other two non-socialist parties. The Conservative Party was struggling to be accepted as a partner on equal terms. It did not want to jeopardise credibility and thereby a non-socialist victory in the 1973 election.

Having chosen *not* to give to priority to the preferred policy (important symbolic powers for the Monarch) nor to vote-maximize on this issue, the Conservative Party acted to change the compromise without breaking it. In so doing, the party was successful on issues such as the King's immunity and military rank. In this way the party leadership could reduce some of the criticism from party activists.

In sum, both parties discounted their programmatic policy-seeking goal in favour of the other goals. The Social Democratic Party was afraid to lose votes and power and did not want to pursue the policy stated in the party programme (a republic). The Conservative Party could expect to win votes on the issue, but because office seeking was more important to the Conservative Party, it agreed to a policy compromise.

The Compromise in Torekov illustrates three theoretically interesting points about the trade-offs between multiple goals. First, when it was not possible for the parties to simultaneously satisfy all of their goals, both the Social Democrats and the Conservatives discounted their policy seeking goal. Second, when a policy was (at least potentially) salient on the public agenda, the parties worried a great deal about the reactions of the electorate. Most important, perhaps, was the concern *not* to lose votes on the policy issue. This, rather than an aspirations to win votes, was the bottom-line for the parties. Third, once the parties had made their initial trade-offs, they strived to get, within the estab-

lished framework, policy concessions from the other parties. These findings can perhaps contribute towards a better understanding of how political parties make trade-offs among multiple goals.

The future will show if the Compromise in Torekov was a step towards a republic or if it secured the monarchy for many years to come. Incidentally, the non-socialists in the next election (1973) got the same number of seats as the socialist parties and after the 1976 election the three parties formed the first government for more than forty years which did not include the Social Democrats. It was now the Speaker who suggested the new prime minister (Fälldin) to the Riksdag.

Acknowledgements

I wish to thank everyone who helped me with ideas, interviews and sources. Because of the generous help of many, I have truly enjoyed researching this paper. A special thanks to CK. Remaining errors are my own responsibility. This paper is a version of a forthcoming dissertation chapter. Earlier versions of this paper have been presented at the workshop on "Party Behaviour, Party Organization and Democracy" at the joint session of workshops, the European Consortium for Political Research, University of Essex, March 22–28, 1991 and the workshop on Swedish politics at Statsvetenskapliga Förbundets Årsmöte, September 30–October 2, 1991, Linköping, Sweden.

Notes

1. The Head of State often has little real influence in the government formation process. Instead the defining characteristic of a parliamentary democracy is that the government (the executive) must be supported or at least tolerated by the parliament (Bogdanor, 1984; Brusewitz, 1929). Nonetheless, only in Sweden is the Head of State formally removed from the government formation process.

2. In translation, the relevant article of the constitution reads,

"When a Prime Minister is to be appointed, the Speaker shall summon for consultation one or more representatives from each party

group in the Riksdag. The Speaker shall confer with the Deputy Speakers and shall then submit a proposal to the Riksdag.

The Riksdag shall proceed to vote on the proposal, no later than the fourth day thereafter, without preparation in committee. If more than half of the members of the Riksdag vote against the proposal, it is rejected. In all other circumstances it is approved" (*Constitutional Documents of Sweden*, 1990:47).

Formally, the Prime Minister appoints the other government ministers.

3. In Sweden, the traditional translation of such a commission into English is "royal commission". Von Beyme (1989) argues that this can be misleading since the Swedish commissions are more central to the process of legislation than their British counterparts. Therefore, Swedish and British royal commissions are not functionally equivalent. However, "royal commission" is a well known translation so I will use it here.

4. Sweden has, in fact, four laws with constitutional status. One is the "Act of Succession" (Successionsordningen) which regulates the order of succession of the monarchy. Another is the "Freedom of the Press Act" (Tryckfrihetsförordningen) which is the basic act guaranteeing freedom of the press. A third act, the "Freedom of Expression Act" (Yttrandefrihetsgrundlagen) guarantees free speech in other media. The fourth act, the "Instrument of Government" (Regeringsformen), lists the political rights and specifies the basic political institutions and their powers. Only this last act is discussed in this paper.

5. Also, the Social Democratic party leaders during the years 1946-1986, Erlander and Palme, are reported to have seen the goal of party cohesion as the one of the main (if not the main) responsibility of a party leader. They held party cohesion to be a prerequisite for success in terms of other goals (see, for example, Erlander, 1982; Elmbrant, 1989, Ruin, 1986).

6. This is similar to the argument about "policy windows" put forward by John W. Kingdon (1984). The idea is that at certain points in time, the time is right for a particular proposal: "These policy windows, the opportunities for action on given initiatives, present themselves and stay open for only short periods" (Kingdon, 1984:174).

7. In a characteristically convoluted way, Erlander first replied that the issue of a republic would probably not be an electoral problem. The reasons were that the Liberal Party was split on the issue and that he had heard that the Centre Party, which had planned to make the issue of a republic a salient one in the next election (1970), had changed its mind. According to Erlander, the Centre Party leader had discovered that both of his deputy chairmen were (in principle) in favour of a republican system of government. Erlander welcomed this because it meant that the opposition parties probably would not want to fight an election on the issue.

8. There are also reports that Erlander and the King were fond of each other on a personal level. Moreover, one of Erlander's ministers argues that in 1966, when the issue of a republic was on the agenda, Erlander made sure to comfort the King on the issue (Lindström, 1970:297). A member of the King's staff claims that the King seemed worried until Erlander could calm him down (Björkman, 1987:97).

9. The president was to be elected by the parliament (Back & Fredriksson, 1966).

10. However, progress had been made at several meetings earlier the same year (GLB, January 7, 1971; GLB, March 5-7, 1971 and GLB, April 5-6, 1971). What was left to agree upon was, partly, minor details and, more importantly, the final agreement of the whole package that was the compromise.

11. The Compromise in Torekov did not include the right for females of the royal family to inherit the throne. All three non-socialists were opposed to the Social Democratic majority on this point. (A few years later the non-socialist parties succeeded in changing this rule and the females of the royal family can now inherit the throne). Hernelius also added a reservation in favour of granting the king immunity from civil prosecution.

12. The chief secretary (Holmberg, interview 2) and the chairman (Åman, interview) do not dispute Gadd's account of the events.

13. This open letter was also addressed to the members of the party's National Executive (partistyrelsen). Copies of the letter are part of Hernelius papers (he died in 1986) and the Conservative Party archive.

14. Svensson (1970:111) argues that Erlander once told him that the Social Democrats were willing to add "among other things" (bland annat) to the instruction that said that the King's powers were to be symbolic. This was prevented by the Liberal Party leader (Ohlin). At the time he did not want people to believe that it was his party that wanted the King to retain some formal powers.

15. It is also possible that Hernelius talked to Bohman, both before and during the Torekov meeting, without clearly expressing his intentions. In both volumes of his memoirs Bohman (1983, 1984) writes that he and Hernelius had quite different personalities. In the first years of Bohman's party leadership they often had difficulty understanding each others' intentions. Bohman and others also report that, while Hernelius was highly respected and seen as something of a living encyclopedia, it was often difficult to hear and understand what he said (Bohman, 1983, 1984; Kristensson, interview; Strindberg, interview).

16. Incidentally, in March of 1973 the King and the Crown-Prince were informed by Åman about the Commission's proposal. According to an interview conducted with Åman a couple of weeks later, the King did not react much one way or the other. The

only time he expressed dissatisfaction was when he found out that he would no longer be the formal commander of the military. Åman and the King then agreed that it would probably be suitable if the King were given a formal military title. When Erlander was asked by the same reporter about the King's reaction to the proposals, he replied that the King had expressed concern that he would be excluded from the process of government formation (Fjellman, 1973:174-178).

17. The Conservative Party leader (Bohman) believes that one reason was that the youth wings of their parties were in favour of a republic and that they wanted the issue off the political agenda (Bohman, 1984:51).

18. Before the new Instrument of Government was decided upon there was a controversy over the Bill of Rights included in the act. In fact, the Commission's (GLB) chief secretary believed that this issue could deadlock the Commission's entire proposal (Holmberg, interview 1). Karl-Göran Algotsson (1987) has analyzed the issue of the Bill of Rights. It is sufficient in this context to say that a "second compromise", which among other things entailed a new royal commission on the issue of an extended Bill of Rights, helped carry the whole Instrument of Government through the Riksdag.

References

Interviews

- Åman, Valter (1991). *Interview conducted on telephone by the author on October 30.*
- Bohman, Gösta (1992). *Interview conducted on telephone by the author on January 28.*
- Brändström, Dan (1991). *Interview conducted by the author on November 1.*
- Dahlén, Olle (1992). *Interview conducted by the author on May 8.*
- Fiskesjö, Bertil (1992). *Interview conducted by the author on April 8.*
- Gadd, Arne (1991). *Interview 1 conducted by the author on January 7.*

Gadd, Arne (1991). *Interview 2 conducted on telephone by the author on October 23.*

Hermerén, Henrik (1990). *Interview 1 conducted by the author on December 12.*

Hermerén, Henrik (1991). *Interview 2 conducted by the author on October 1.*

Holmberg, Erik (1990). *Interview 1 conducted by the author on December 21.*

Holmberg, Erik (1991). *Interview 2 conducted on telephone by the author on October 6.*

Johansson, Hilding (1990). *Interview conducted by the author on December 10.*

Kristensson, Astrid (1991). *Interview conducted by the author on November 6.*

Molin, Björn (1991). *Interview conducted by the author on January 4.*

Stjernquist, Nils (1990). *Interview conducted by the author on December 5.*

Strindberg, Per-Olof (1991). *Interview conducted by the author on November 15.*

Unckel, Per (1992). *Interview conducted by the author on January 29.*

Letters

Bohman, Gösta (1992). *Letter to the author dated June 17.*

Hernelius, Allan (1972). *Letter to Per Unckel dated July 26.*

Johansson, Hilding (1991). *Letter to the author dated November 18.*

Newspapers

AB, March 25, 1971. *Aftonbladet*. "Palme och Allard tar kungens jobb".

AB, August 23, 1971. *Aftonbladet*. "Riksdagen vill ha hjälp av hovet".

Arb. August 21, 1971. *Arbetet*. "Kung utan makt".

BT, August 21, 1971. *Borås Tidning*. "Enighet om monarkin".

DN, August 22, 1971. *Dagens Nyheter*. "Parlamentarisk monarki".

DN, September 16, 1972. *Dagens Nyheter*. "Moderatkupp i kungafrågan".

DN, September 18, 1972. *Dagens Nyheter*. "Moderat konsolidering".

DN, February 28, 1974. *Dagens Nyheter*. "Hermansson pressad på demokratin, Solzjenitsyns utvisning fördömdes".

- Exp., August 7, 1970. *Expressen*. "S, fp och cp vill ha konselj utan kung".
- Exp., August 4, 1971. *Expressen*. "När Bohman i strid skulle draga".
- Exp., September 18, 1972. *Expressen*. "När kungen kom på tal tvingades Bohman ta i...".
- GHT, September 3, 1971. *Göteborgs Handels och Sjöfarts Tidning*. "Herbert Tingsten om grundlagsberedningen: Piruetter kring majestätet".
- GHT, May 5, 1972. *Göteborgs Handels och Sjöfarts Tidning*. "Riksförståndare eller konung?". (Sten Sjöberg).
- GT, August 23, 1971. *Gotlands Tidningar*. "Georg Pettersson avslöjar: Grundlagsberedningen var nära att spricka!".
- HN, August 21, 1971. *Hallands Nyheter*. "Minskat kungainflytande".
- KVP, August 21, 1971. *Kvällsposten*. "Dr Besk: Leve Konungen! Leve parlamentarismen".
- NK, August 21, 1971. *Norrbottnens-Kuriren*. "Monarkin består".
- NK, March 22, 1972. *Norrbottnens-Kuriren*. "Halvrepublikansk grundlag".
- NSD, August 21, 1971. *Norrländska Socialdemokraten*. "Nästan bara kronan kvar".
- NT, April 24, 1972. *Norrköpings Tidning*. "Monarki på undantag". (Per Unckel).
- ÖK, January 26, 1970. *Örebro-Kuriren*. "Att 'avlöva' vår demokrati".
- SD, August 23, 1971. *Skånska Dagbladet*. "Klart för folkstyre".
- SDS, August 21, 1971. *Sydsvenska Dagbladet*. "Har Sverige monarki?".
- SvD, August 21, 1971. *Svenska Dagbladet*. "Regeringen går oss till mötes".
- SvD, August 21, 1971. *Svenska Dagbladet*. "Moderniserad monarki".
- SvD, September 16, 1972. *Svenska Dagbladet*. "Gösta Bohman: Demokratin kräver maktskifte vid valet".
- SvD, September 17, 1972. *Svenska Dagbladet*. "M-stämman bryter inte kompromissen".
- SvD, September 18, 1972. *Svenska Dagbladet*. "Gösta Bohman: Sverige får inte bli hemvist för terror- och extremistgrupper".
- SvD, September 18, 1972. *Svenska Dagbladet*. "Med valet i sikte".
- UNT, August 23, 1971. *Uppsala Nya Tidning*. "Kungamakten".

Unpublished Documents and Protocols

- C-Congresses, 1970-1974. *Centerpartiet: Protokoll från partistämmor 1970, 1971, 1972, 1973 och 1974*.
- FP-RG, March 3, 1970. *Folkpartiets riksdagsgrupp*. Protokoll.
- FP-RG, April 12, 1972. *Folkpartiets riksdagsgrupp*. Protokoll.
- GLB, January 7, 1971. *Grundlagberedningen*. Protokoll.
- GLB, March 5-7, 1971. *Grundlagberedningen*. Protokoll.
- GLB, April 5-6, 1971. *Grundlagberedningen*. Protokoll.
- GLB, August, 16-20, 1971. *Grundlagberedningen*. Protokoll.
- GLB, BII Etapp 2 a 33. *Grundlagberedningen*. Avskrift från den Socialdemokratiske Partikongressen. September 30, 1969.
- GLB, BII Etapp 2 a 45. *Grundlagberedningen*. Sekretariatspromemoria över grundlagsberedningens fortsatta arbete. January 1, 1970.
- GLB, BIV 114. *Grundlagberedningen*. Brev till grundlagberedningens ledamöter och experter. September 23, 1971.
- LO-Congress, 1971:1122-1127. *Landsorganisationen i Sverige. Kongressprotokoll, 1971*. Del 2.
- M-Congress, 1972. *Handlingar till den ordinarie partistämman i Västerås den 14-17 september*.
- SAP-Congress, 1969:335-344. *Sveriges Socialdemokratiska Arbetareparti, Protokoll, 24:e kongressen, 1969*, Vol. 1.
- SAP-Congress, 1972:989-1012. *Sveriges Socialdemokratiska Arbetareparti, Protokoll, 25:e kongressen, 1972*, Vol. 2.
- SAP-PS, -1971. *Sveriges Socialdemokratiske Arbetareparti, Partistyrelsens Protokoll*. October 26, 1965; December 16, 1965; March 8, 1966; October 1, 1966 and June 17, 1969.
- SAP-RGF, 1971. *Protokoll förda vid sammanträde med socialdemokratiske riks-*

dagsgruppens förtroenderåd. October, 11; October 20; November 2.

Government Official Publications

KU 1973:26. *Konstitutionsutskottets betänkande nr 26 år 1973.* Stockholm: Riksdagen.

Prop. 1973:90. *Kungl. Maj:ts proposition nr 90 år 1973.* Stockholm: Riksdagen.

Riksdagens protokoll 1968. II Nr 34 (October 31).

Riksdagens protokoll 1973. Nr 110, 111 (June 5).

Riksdagens protokoll 1974. Nr 25 (February 14)

Riksdagens protokoll 1974. Nr 30 (February 27).

SOU 1963:16–18. *Författningsutredningarna.* Stockholm: Statens Offentliga Utredningar.

SOU 1967:26. *Grundlagberedningen. Partiiell författningsreform.* Stockholm: Statens Offentliga Utredningar.

SOU 1970:16. *Grundlagberedningen. Riksdagsgrupperna – Regeringsbildningen.* Stockholm: Statens Offentliga Utredningar.

SOU 1972:15. *Grundlagberedningen. Ny regeringsform, Ny riksdagsordning.* Stockholm: Statens Offentliga Utredningar.

Books and Articles

Algotsson, Karl-Göran (1987). *Medborgarrätten och regeringsformen.* Stockholm: Norstedts.

Åman, Valter (1982). *Repor i färgen.* Stockholm: Timo Förlag.

Andersson, Leif, Carlsson, Ingvar and Gustafsson, Agne (1963). *Författningsreform – nytt alternativ.* Stockholm: Tidens förlag.

Anton, Thomas J. (1980). *Administered Politics: Elite Political Culture in Sweden.* Boston: Martinus Nijhoff Publishing.

Axelrod, Robert (1970). *Conflict of Interest.* Chicago: Markham Publishing Company.

Back, Pär-Erik and Fredriksson, Gunnar (1966). *Republiken Sverige.* Stockholm: Bokförlaget Prisma.

Björkman, Ulf (1987). *Kungens Adjutant.* Stockholm: BNL Förlag.

Bogdanor, Vernon (1984). "The Government Formation Process in the Constitutional Monarchies of North-West Europe". In Dennis Kavanagh and Gillian Pelele (eds.), *Comparative Government and Politics.* Boulder: Westview Press.

Bohman, Gösta (1983). *Så var det: Gösta Bohman berättar.* Stockholm: Bonniers.

Bohman, Gösta (1984). *Maktskifte.* Stockholm: Bonniers.

Broomé, Bo and Eklundh, Claes (1976). "Propositionsarbetet". *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 79, 23–26.

Browne, Eric C. and Franklin, Mark N. (1986). "Editors' Introduction: New Directions in Coalition Research". *Legislative Studies Quarterly*, XI, 469–483.

Brusewitz, Axel (1929). "Vad menas med parlamentarism?". *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 32, 323–334.

Budge, Ian and Laver, Michael (1986). "Office Seeking and Policy Pursuit in Coalition Theory". *Legislative Studies Quarterly*, XI, 485–506.

Constitutional Documents of Sweden (1990). Stockholm: The Swedish Riksdag.

De Swaan, Abram (1973). *Coalition Theories and Cabinet Formations.* San Francisco: Jossey-Bass Inc., Publishers.

Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy.* New York: Harper & Row Publishers.

Elmbrant, Björn (1989). *Palme.* Stockholm: Författarförlaget Fischer & Rye.

Erlander, Tage (1982). *1960-talet.* Stockholm: Tidens Förlag.

Eriksson, Nancy (1985). *Nancy: Nancy Eriksson minns.* Stockholm: Bonniers.

Fiskesjö, Bertil (1973). "Monarki eller Republik?". In Pär-Erik Back (ed.), *Modern Demokrati: Problem och debattfrågor.* Lund: Gleerups, femte reviderade upplagan.

Fjellman, Margit (1973). *Gustaf VI Adolf: Närbilder av kungen.* Stockholm: Bonniers.

Hadenius, Axel (1984). "Att belägga motiv". In Axel Hadenius, Roger Henning and Barry Holmström, *Tre studier i poli-*

- tiskt beslutsfattande*. Uppsala: Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond.
- Hadenius, Stig (1990). *Swedish Politics During the 20th Century*. Stockholm: The Swedish Institute.
- Hermerén, Henrik (1987). "Författning och politik: Några aspekter på regeringsbildning i Sverige". In Lars-Göran Stenelo, red., *Statsvetenskapens mångfald: Festskrift till Nils Stjernquist*. Lund: Lund University Press.
- Holmberg, Erik (1972). "Grundlagberedningens förslag till ny RF och ny RO". *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 75, 189–208.
- Holmberg, Erik (1976). "NY RF, ny RO". *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 79, 19–22.
- Hylén, Jan (1991). *Fosterlandet Främst?* Stockholm: Norstedts Juridikförlag.
- Johansson, Hilding (1976). "Grundlagsfrågan i riksdagen – några avsnitt". *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 79, 27–31.
- Kingdon, John W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Company.
- Laver, Michael (1986). "Between theoretical elegance and political reality: deductive models and cabinet coalitions in Europe". In Geoffrey Pridham (ed.), *Coalitional behaviour in theory and practice: an inductive model for Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lewin, Leif (1985). *Ideologi och Strategi*. Stockholm: Norstedts.
- Lewin, Leif (1988). *Det gemensamma bästa*. Stockholm: Carlssons.
- Lidbom, Carl (1982). *Reformist*. Stockholm: Tidens Förlag.
- Lindström, Ulla (1970). *Och regeringen satt kvar!* Stockholm: Bonniers.
- Mittensamverkan 68*: Gemensamt politiskt handlingsprogram för centerpartiet och folkpartiet. Folkpartiets och centerpartiets samarbetsdelegation (1968).
- Molin, Björn (1965) *Tjänstepensionsfrågan. En studie i svensk partipolitik*. Göteborg: Akademiförlaget.
- Möller, Tommy (1986). *Borgerlig Samverkan*. Uppsala: Diskurs.
- Nyman, Olle (1981). *Parlamentariskt regeringsätt*. Stockholm: BonnierFakta.
- Riker, William H. (1962). *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- Ruin, Olof (1983). "Svensk politisk stil: att komma överens och tänka efter före". In Lennart Arvedson, Ingemund Hägg and Bengt Rydén, *Land i olag: Samhällsorganisation under omprövning*. Stockholm: SNS.
- Ruin, Olof (1986). *I välfärdsstatens tjänst: Tage Erlander 1946–1968*. Stockholm: Tidens Förlag.
- Ruin, Olof (1988). "Sweden: The New Constitution (1974) and the Tradition of Consensual Politics". In Vernon Bogdanor, ed., *Constitutions in Democratic Politics*. Aldershot: Gower.
- Ruin, Olof (1990). "Statsministerämbetet: från Louis De Geer till Ingvar Carlsson". In Departementshistoriekommittén, *Att styra riket*. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Sannerstedt, Anders (1987). "Teorier om det svenska samförståndet". In Lars-Göran Stenelo, red., *Statsvetenskapens mångfald: Festskrift till Nils Stjernquist*. Lund: Lund University Press.
- Sannerstedt, Anders (1989). "Forskning om författningsreformer". *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 92, 304–312.
- Sjöblom, Gunnar (1968). *Party Strategies in a Multiparty System*. Lund: Studentlitteratur.
- Sterzel, Fredrik (1983). *Parlamentarismen i författningen*. Stockholm: P A Norstedt & Söners förlag.
- Stjernquist, Nils (1971). "Grundlagberedningskompromiss i statschefsfrågan". *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 74, 377–379.
- Stjernquist, Nils (1978). "Tillkomsten av Sveriges nya regeringsform". *Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland*, 114, 339–370.
- Strom, Kaare (1990). "A Behavioral Theory of Competitive Political Parties". *American Journal of Political Science*, 34, 565–98.
- Svensson, Sven (1970). *Enkammarriksdag*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Tingsten, Herbert (1964). *Skall kungamakten stärkas?* Stockholm: Bokförlaget Albus/Bonniers.

- von Beyme, Klaus (1989). "The Swedish Riksdag in a Comparative Perspective". In Nils Stjernquist, ed., *The Swedish Riksdag in an International Perspective*. Stockholm: Riksbankens Jubileumsfond.
- von Sydow, Björn (1989). *Vägen till enkammarriksdagen*. Stockholm: Tidens Förlag.
- Wentz, N. O. (1976). "Den partiella författningsreformen". *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 79, 12–18.
- Westerståhl, Jörgen (1976). "Författningsutredningen". *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 79, 2–11.

Förvaltningschef och demokrati

Lennart Lundquist

Sedan senare delen av 1970-talet har ledarskapsfrågor på allvar aktualiserats i svensk förvaltningspolitik. Cheferna och ledarskapet har på ett mycket markant sätt placerats i centrum och ”deras insatser för förvaltningsutvecklingen och därmed också för samhällsutvecklingen tillmäts en allt större betydelse” (jfr Brinning 1988:5).

Med denna utveckling har också kommit nya föreställningar om vilka krav man bör ställa på förvaltningscheferna. Det gamla ämbetsmannaidealet har fått konkurrens med nya idéströmningar hämtade från det privata näringslivet. Lite tillspetsat brukar man uttrycka det som att ämbetsmannen byts ut mot direktören. Huruvida den idealbildningen är lika levande idag, efter bolagskrascher och kreditförluster i bankerna som cheferna i ökande utsträckning får skulden för, är en annan fråga.

Vad som väsentligen saknas i förvaltningsanalysen är ett klagörande av den offentliga verksamhetens normativa grunder. Under senare år har det dock kommit en rad arbeten som haft detta syfte (jfr Sullivan 1982, Etzioni 1988, Wamsley et al 1990, Rohr 1989, för Sverige se Lundquist 1988, 1991a). Framför allt är det nu viktigt att klarlägga huruvida de gamla offentliga dygderna eller värdena – demokrati, etik, likabehandling, rättssäkerhet osv – fortfarande är aktuella i meningen att makthavarna anser att de bör prägla den offentliga verksamheten.

Denna analys ska klargöra förvaltningschefens position i demokratin som den framgår av demokratiska normer. Bakom ämnesvalet ligger naturligtvis föreställningen att de demokratiska värdena bör spela en stor, kanske avgörande roll för den västdemokratiska statens verksamhet. Följsamhet gentemot de demokratiska kraven bör därmed utgöra ett centralt moment i den offentliga tjänstemannens etos.

Det finns ett akut skäl till att ta upp demokrativärdena i anknytning till förhållandena i den offentliga förvaltningen. I sin analys av svensk förvaltningspolitik under 1980-talets första hälft hävdar Mellbourn att den varit i grunden opolitisk. Därmed avser han inte enbart att det förelegat politisk enighet om åtgärderna, utan ”att frågorna diskuterats och bearbetats i organisationstermer snarare än i politiska kategorier. Den offentliga förvaltningen har övertagit ett allmänt organisationsteoretiskt språk istället för att se problemen i politiska termer” (Mellbourn 1986:99). Trenden i riktning mot en i organisationstermer motiverad offentlig förvaltning har inte brutits utan snarare förstärkts under senare år. Det finns därför all anledning att söka finna en infallsvinkel på för-

valtningsproblemen som markerar deras politiska sida, eftersom denna rimligen *bör* vara central för all offentlig verksamhet. För statsvetaren är valet inte svårt. *Demokrativärdena* är självklara. Samtidigt är det uppenbart att de ekonomiska värdena – rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet – inte får negligeras.

1. Problemet

Allmänt sett är chef- och ledarskapet föremål för en omfattande vetenskaplig litteratur. Den är framför allt empirisk, med frågor om hur ledare beter sig och vad som konstituerar en framgångsrik ledare. Det finns också en litteratur som har konstruktiva ambitioner, dvs vill bidra till att förbättra ledningen genom att ange hur chefer ska bete sig för att uppnå önskade resultat. Inte sällan är arbeten i den konstruktiva genren, vilka ibland despektivt kallas "kokböcker", vetenskapligt föga stringenta. En normativ analysnivå frågar slutligen hur en chef *bör* vara.

Denna undersökning avser en empirisk analys av chefsnormen. Konkret klarläggs relationerna mellan *demokrati* och *förvaltningschef* som de framträder i normen. Frågan är: "Hur bör förvaltningschefen förhålla sig till demokrati?"

Tänkandet om relationen mellan demokrati och chefskap i allmänhet förefaller präglas av en uppfattning, av allt att döma omfattad av många, vilken har uttryckts på följande sätt:

Democracy and leadership are never more than uncomfortable allies. Democracy usually implies expansion of popular choice, and leadership a constriction of popular choice. Within this context, the modern debate is concerned with the question: *How much leadership is compatible with how much democracy?* (Kann 1979:202f)

Tesen i detta arbete är att denna uppfattning ger en förenklad eller rentav felaktig bild av relationen mellan demokrati och chefskap. Relationen kan inte beskrivas som ett nollsummespel, där antingen ledaren eller folket bestämmer. Istället avgör chefskapets konkreta utformning om det är förenligt med demokrati eller inte (Kann 1979:203f).

I välfärdsstatens väldiga förvaltningsorganisationer verkar en stor uppsättning chefer på olika nivåer. Med förvaltningschefer avses toppcheferna, vilka har politiker som omedelbart överordnade. Intresset för förvaltningscheferna motiveras framför allt av att de befinner sig i själva skärningspunkten mellan å ena sidan sina respektive förvaltningsorganisationer och å andra sidan organ sammansatta av politiker, såsom riksdagen, regeringen, kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och kommunala nämnder och styrelser. De förväntas därmed inneha en nyckelposition för att kunna påverka utformningen av relationen mellan politiker och förvaltning (jfr Reg. prop. 1984/85:219 s 10).

Förvaltningschefernas position ger dem en synnerligen viktig roll i en av den parlamentariska styrningskedjans huvudlänkar. Genom styrningskedjan ska medborgarnas önskemål transformeras till offentliga beslut och handlingar. Konkret består förvaltningschefernas insats i att de svarar för att *förvaltningsstyrningen* (som går från politiker till förvaltningen) omsätts till *samhällsstyrning* (som går från förvaltningen till samhällsmedlemmarna). Vi har här en ytterst vital del av vad man har kallat den "demokratiska ansvarskedjan" (SOU 1985:40 s 101). I ansvarskedjan ingår också den för ledarskapsfrågan helt avgörande *organisationsstyrningen*, dvs chefernas styrning av sina underordnade (jfr Lundquist 1992: kap.3). Förvaltningschefen befinner sig i en av knutpunkterna i den politiska processen.

Chefer har naturligtvis instrumentella uppgifter. De ska alltså se till att organisationen fattar beslut och att besluten verkställs. Chefer har också symboliska uppgifter, som t ex kan ingå som en del av meningsskapandet hos de anställda i deras organisationer och bland medborgarna. Man kan anta att cheferna, som är synliga för envar och normalt mer kända än andra organisationsmedlemmar, är särskilt väl lämpade för dessa symboliska uppgifter.

Inte bara organisationens medlemmar, utan även medborgarna i allmänhet, ser cheferna som symboler för organisationen och dess verksamhet. Detta befordras av att massmedierna gärna framhåller cheferna. Med stor sannolikhet är chefernas betydelse avsevärt större än deras instrumentella insatser låter ana. De kommer att utgöra "symbols to other observers: they stand for ideologies, values, or moral stances and they become role models, benchmarks, or symbols of threat and evil" (Edelman 1988:2). Fokusering på cheferna gör det lättare för aktörer att förstå tillvaron – ledarna bidrar till att skapa mening – och förhålla sig till den.

På denna abstraktionsnivå framträder emellertid samtidigt tillvarons mångtydighet och motsägelsefullhet extra tydligt. Inte ens efter granskning och överväganden under långa perioder är människor riktigt överens om, vilka chefernas och ledarnas insatser egentligen varit och vad de inneburit. Ett uttryck för denna osäkerhet är de ständiga omvärderingarna av framstående historiska gestalter. Delvis beror dessa på att värderingar skiftar över tid: vad som under en period värderas som gott chefskap ses under en annan som dåligt, men här finns också en genuin osäkerhet.

Ett problem när man ska analysera chefer i offentlig förvaltning är i vad mån begreppet *offentlig* har någon specifik, klart avgränsbar, innebörd. Kan man vinna analytiska fördelar genom att ställa offentligt mot privat? Av allt att döma besvarades frågan tidigare jakande i litteraturen. Forskare brukade räkna upp ett antal punkter, på vilka de ansåg att de båda samhällssektorerna skiljer sig åt. Några av punkterna återkom ständigt i dessa uppräknings, t ex att det offentliga är starkare reglerat, har mer komplicerade målsättningar, är öppnare för insyn osv. än privata organisationer (jfr t ex Lane 1987).

Ser man närmare på jämförelserna mellan privat och offentligt upptäcker man snart att de är långt ifrån oproblematiske. Ofta reducerar forskare vid jämförelser den privata sektorn till kommersiella företag, som är marknadsre-

laterade, medan den offentliga sektorn begränsas till myndighetsutövande organ utan marknadsanknytning. Självfallet finner man då stora olikheter mellan sektorerna (jfr t ex Pihlgren 1985:12ff). Till en del är ändå uppgifter från dessa uppräknningar om olikheter mellan offentligt och privat empiriskt korrekta, vilket framgår om man jämför några konkreta offentliga och privata organisationer med varandra. Emellertid är punkterna inte generaliserbara på det sätt uppräknarna låter ana. Flera förhållanden bidrar till detta:

– För det första är gränsen mellan offentligt och privat synnerligen oklar eftersom de båda sektorerna kan bidra med olika funktioner i en och samma verksamhet (är det arrangerandet, finansieringen eller produktionen som är offentlig? – Kristensen 1987).

– För det andra ombesörjs förvaltningsuppgifter i vårt samhälle i viss utsträckning av nätverk (blandadministration) i vilka aktörerna kommer från olika samhällssektorer. Därmed försvåras gränsdragningen mellan sektorerna ytterligare.

– För det tredje finns det offentlig verksamhet som är mer eller mindre identisk med sådan som pågår i den privata sektorn.
(jfr Lundquist 1992: kap.3)

Inom samhällsforskningen är man väl medveten om att en konkret offentlig organisation kan ha större likheter med en konkret privat organisation än med andra offentliga organisationer (jfr Edström et al 1985:63, Arvidsson–Lind 1991). Mångfalden inom den offentliga förvaltningen uppfattas och understryks mycket klart också av maktthavarna (SOU 1985:40):

Verksamhetsidéer, ledningspolicy och organisationsstrategier är områden som i hög grad skall spegla den specifika organisationens uppgifter och särart. Statsförvaltning utgörs av myndigheter och organisationer med vitt skilda målsättningar och inriktningar. Det är mer som skiljer än förenar t ex banverkets regionala organisation, en domstol, ett centralt ämbetsverk och en högskola. Vissa myndigheter är helt anslagsfinansierade och arbetar långt från kunderna och använarna. Andra myndigheter arbetar helt på affärsmässig basis och liknar mer privata företag. Det som är gemensamt är att de är statliga myndigheter. (SOU 1991:41 bil.14 s 206)

Den som trots denna enorma mångfald försöker pressa på hela den offentliga verksamheten exempelvis en enhetlig policy för lednings- och organisationsutveckling riskerar att åstadkomma konstruktioner som inte är rationella. Det är därför bättre, har det hävdats, att varje myndighet får lösa sina problem efter sina egna förhållanden (SOU 1991:41 bil.14 s 206f).

Generella uppräknningar av särskiljande egenskaper hos offentlig respektive privat organisation och verksamhet är inte instrumentella för statsvetenskaplig analys. Eftersom de i bästa fall är meningslösa, i sämsta fall direkt vilseledande, får de inte vara analysgrundande. Istället bör analysen ta sin utgångspunkt i bestämningar av konkreta fall för att sedan, med hjälp av exempelvis idealtyper, företa positionsbestämningar av fallen ifråga i de dimensioner som konstituerar offentligt – privat.

Samtidigt ska framhållas att det finns värden som är specifika för offentlig förvaltning, även om de inte gäller för samtliga organisationer och all verksamhet som på något sätt hör hemma i den offentliga sektorn. I de fall vi har anledning att särskilja något specifikt offentligt finns det goda skäl att kontrastera

detta med privata förhållanden. Ett specifikt offentligt värde är *den politiska demokratin*.

Materialet för analysen är texter av två sorter: den vetenskapliga litteraturen och dokument från den svenska parlamentariska debatten, som följs från senare delen av 1970-talet, då frågor om ledarskap i förvaltningen på allvar togs upp till behandling. Medan den vetenskapliga litteratur som generellt behandlar demokrati respektive ledarskap är utomordentligt omfattande, saknas nästan helt analyser om förvaltningschefens relationer till demokrati. Det parlamentariska materialet om relationen mellan demokrati och förvaltning i allmänhet är relativt rikligt (se Lundquist 1991a), medan material som direkt ägnas förvaltningschefens demokratiska relationer är synnerligen magert och väsentligen koncentrerat till den process, i vilken verksledningskommitténs betänkande (SOU 1985:40) utgör kärnan.

Vi måste iaktta stor återhållsamhet vid bedömningen av undersökningsresultatens räckvidd. De bör uppfattas som ett teoretiskt strukturerat diskussionsunderlag för fortsatta försök att fastlägga en norm för förvaltningschefens relationer till demokrati.

2. Demokratiteori och ledarskapsteori

Vi redovisar nu forskningens bild av relationen mellan demokrati och *offentliga* chefer, med vilka avses rollinnehavare i olika delar av den offentliga organisationen, dvs både i politiska organ och förvaltningsorgan. Därmed får vi ett någorlunda omfattande underlag för analysen. En grovindelnings av demokratiformer i anknytning till förvaltning presenteras och appliceras på några arbeten inom demokrati- respektive ledarskapsforskningen.

Fenomenet demokrati är oerhört mångsidigt, komplext, mångtydigt och motsägelsefullt (jfr t ex Held 1987, Sartori 1987, Dahl 1989). Genom årtusendena har lager på lager av demokratitänkande lagts på varandra, och det är idag inte möjligt att särskilja *ett enda*, logiskt sammanhållet, demokratibegrepp. Vi får istället acceptera att det finns ett antal demokratiskolor, vilka ibland är synnerligen olika varandra. Slutsatsen gäller även om vi bortser från sådant som enpartidemokrati i tredje världen och sovjetdemokrati och helt koncentrerar oss på förhållandena i västdemokratin. Ytterligare måste vi acceptera, att det kan förekomma motsägelser *inom* i övrigt relativt väl sammanhållna skolor (jfr Lundquist 1988:67ff).

Vi inleder med att presentera en första grovindelnings i demokratiformer, vilken senare ska förfinas för att bli instrumentell för analysen. I den svenska parlamentariska diskussionen förekommer sålunda tre huvudformer av demokrati relaterade till förvaltningens organisering:

- (1) *Politisk-demokratisk förvaltning* som gäller den övergripande politiska demokratin i samhället. Denna kan differentieras på två huvudformer:
 - (a) *processdemokrati* som innebär att förvaltningen organiseras med vissa *procedurer* som är i enlighet med politisk-demokratiska idéer.

(b) *substansdemokrati* som innebär att förvaltningen organiseras på ett sådant sätt att *substansen* i verksamheten överensstämmer med politisk-demokratiska idéer.

(2) *Förvaltningsdemokrati* som innebär att förvaltningen är *internt* demokratisk, dvs organiserad i enlighet med interndemokratiska idéer.

(3) *Demokratiska förvaltningsdrag* som innebär att några av förvaltningens egenskaper eller aktiviteter oreflekterat anges som demokratiska. Under denna residualkategori kan också finnas demokratiformer som inte är hänförliga till beslutsdemokrati.

(jfr Lundquist 1991a:34)

Det är inte självklart att ens dessa mycket generella demokratiformer är tillämpliga på all verksamhet, som man med någon rätt skulle kunna kalla offentlig. Beträffande politisk-demokratiska procedurvärden såsom deltagande och öppenhet ställs exempelvis inte samma krav på de statliga bolagen som på förvaltningsmyndigheterna.

Förvaltningsdemokratin, som den framstår i MBL, har ungefär samma utformning i offentlig och privat sektor, men speciella hänsyn har tagits till den offentliga verksamhetens särskilda villkor. MBL har i synnerhet framstått som problematisk när den trätt de politiska makthavarnas maktsfär alltför nära, t ex då man införde medbestämmande i departementen (jfr Jonsson 1989).

Då det gäller demokratiska förvaltningsdrag har man knappast någon större glädje av att skilja mellan offentligt och privat eller mellan olika typer av offentlig organisation, eftersom demokratiformen används mycket oreflekterat.

Demokratidoktrinerna behandlar oftast varken förvaltning eller ledarskap eller kombinationer av de båda. Man kan gå igenom åtskilliga demokratiteoretiska arbeten utan att ens finna termen ledarskap. Nu är demokratiteorin inte monolitisk utan företräds av ett flertal olika skolor inom var och en av de tre demokratiformerna. Speciell uppmärksamhet inom statsvetenskapen väckte 1960-talets stora diskussionen av den politiska demokratin, då två liberala inriktningar ställdes mot varandra, nämligen *deltagardemokrati* kontra elit- eller *ledardemokrati* (jfr Lewin 1970). Hela mångfalden har inte beskrivits med detta. Det förekommer t ex också konservativa (Aronsson 1991) och socialistiska demokrativarianter i västdemokratin (Lundquist 1980).

Som illustration till problemen kommer vi att diskutera de båda liberala demokratiskolorna. Att ledarskap inte uppmärksammas av den radikaldemokratiska deltagarskolan är väl i och för sig vad man kan förvänta sig. Deltagarskolans intresse är inriktat på ett breddat folkligt deltagande i politiken (och på andra samhällsområden). Oftast nämns inte ens ledarskap i arbeten som skrivits av skolans representanter om inte i referat av eller i polemik med ledardemokratiska ståndpunkter (jfr Bachrach 1967, Pateman 1970). Det är emellertid inte korrekt att säga att deltagardemokraterna helt förkastar ledarskap. I pläderingen för värdet av ett större deltagande tappar de bara bort ledarskapsaspekten. Liksom ledardemokraterna söker de egentligen finna en balans mellan folkligt deltagande och ledarskap. Men i motsats till ledardemokraterna lägger de tyngdpunkten på deltagandet (Kann 1979:206f).

Större förhoppningar om att finna en ledarskapsanalys kunde man kanske hysa om man vände sig till ledardemokratien, som den förfäktats av t ex Schumpeter. Som beteckningen på skolan annonserar borde den rimligen visa intresse för ledarskapets roll i demokratien. Hos Schumpeter finns det mycket riktigt ansatser till ett slags chefsanalys. Han definierar den demokratiska metoden, dvs i hans tappning själva demokratien, i termer av ledarskap. I en berömd definition beskriver han demokratien såsom "that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people's vote" (Schumpeter 1943:269).

Denna demokratidefinition erbjuder, betonar Schumpeter, "all the room we may wish to have for a proper recognition of the vital fact of leadership". Han polemiserar mot den klassiska teorin som tillskrev elektoratet en helt orealistisk grad av initiativ, vilket ledde till att teorin praktiskt taget ignorerade ledarskapet. Det var ett allvarligt misstag, eftersom kollektivets handlande nästan uteslutande kan tillskrivas det faktum att det accepterar ledarskap och, tillägger Schumpeter, "this is the dominant mechanism of practically any collective action which is more than a reflex". Därmed uppfattas ledarskapet som kärnan i politiken och i demokratien (Schumpeter 1943:270).

Schumpeter begränsar analysen av ledarskap till den politiska ledningen. Vad som främst kommer ut av hans resonemang i perspektivet ledarskap – demokrati är att ledarskapet är så fundamentalt, att det finns anledning att t.o.m. se själva demokratien uteslutande som ett sätt att få fram politiska ledare. Utan ledare är en fungerande demokrati inte möjlig.

Samma kraftiga markering av ledarskapets betydelse finns även hos andra elitdemokrater (jfr genomgången hos Sartori 1987:163f). Babbitt hävdar att det alltid kommer att finnas goda och dåliga ledare och att "democracy becomes a menace to civilization when it seeks to evade this truth". Man bedrar sig själv genom att tro att numeriska majoriteter kan ersätta ledarskap. "In the long run democracy will be judged, no less than other forms of government, by the quality of its leaders" (Babbitt 1924:38). Babbitt söker sina förebilder långt tillbaka i tiden. Han citerar, av allt att döma uppskattande, Konfusius som menar att "[t]he virtue of the leader is like unto wind; that of the people like unto grass. For it is the nature of grass to bend when the wind blows upon it" (Babbitt 1924:90).

Vi ska se hur ytterligare en elitdemokratiskt orienterad teoretiker, nämligen Sartori, presenterar sin uppfattning av ledarskapets betydelse för den politiska demokratien. Enbart det faktum att en ledare väljs säger inte något om hans förmåga. Samtidigt värderar Sartori hur frågor om ledarskap behandlas inom demokratiteorin:

With democracy defined as an elective polyarchy we do not address the "good" functioning of the system, for electoral competition does not assure the quality of the results but only their democratic character. The rest – the worth of the output – depends on the quality (not only the responsiveness) of leadership. But while the vital role of leadership is frequently acknowledged, nonetheless it obtains only a negligible status within the theory of democracy. (Sartori 1987:171)

Ledardemokratin ser således enbart till ledarrekruteringens form, inte ledarnas egenskaper, och någon egentlig ledarskapsanalys förekommer inte. Sartori söker förklaringen till det bristande intresset för ledarna i utformningen av demokratianalysen. Demokratiteorin har alltid i sin värdeanalys – från stadsstatens deltagandemodeller till den moderna statens representationsmodeller – betonat demokratins horisontella sida på bekostnad av dess vertikala. Följden är att det saknas ett explicit värdegrundlag för den representativa demokratin med dess vertikala aspekt. Ledardemokraterna är egentligen de första som på allvar behandlat den vertikala dimensionen (Sartori 1978:59f, 62f).

När teorin om politisk demokrati någon gång diskuterar ledare, avses primärt de politiska ledare som väljs i allmänna val. Ibland är dock formuleringarna så generella, att det kan vara fråga om offentliga ledare överhuvudtaget. Någon diskussion om förvaltningschefer förekommer inte, vilket på intet sätt är förvånande. Väsentligen gäller detsamma för förvaltningens demokratiska relationer överhuvudtaget. I den mån förvaltningens plats i demokratin penetreras någonstans är det i modern parlamentarisk debatt (jfr Lundquist 1991a). Den allt övervägande delen av den politiska demokratis teoribildning saknar omedelbar relevans för frågan om förvaltningscheferna i demokratin.

Vad gäller för de båda återstående demokratiformerna, förvaltningsdemokrati och demokratiska förvaltningsdrag? Den normativa teorin är avsevärt mindre väl utvecklad för interndemokrati (såsom förvaltningsdemokrati) än för politisk demokrati. När förvaltningsdemokrati diskuteras brukar den relateras till den politiska demokratin. Resultaten av konfrontationen växlar: någon gång uppfattas förvaltningsdemokratin som en förstärkning av den politiska demokratin, som ökar medborgarnas kunskaper och engagemang, men vanligtast är nog att man ser den som konkurrent till den politiska demokratin.

Inom deltagarskolan är det mera naturligt än inom ledarskolan att uppmärksamma demokrati för mindre enheter. Man uppskattar interndemokratis verkningar positivt både för de medverkande medborgarna och för samhället i stort. Carole Pateman hävdar t ex, utan att diskutera just ledarskapsaspekten, att medborgarna lär sig demokrati genom sin medverkan i organisationens beslutsprocesser, vilket sedan kommer den politiska demokratin tillgodo (Pateman 1970).

Ledarskapsforskningen ägnar demokrati mycket lite intresse. Inom den kvantitativt dominerande ledarskapsteorin, såsom den utformats inom ämnesområdena socialpsykologi och managementanalys, uppfattas demokrati oftast i ett mycket speciellt perspektiv, vilket kan hänföras till analyskategorin ”demokratiska förvaltningsdrag”. Perspektivet uttrycks vanligen i motsättningen ”autokratiskt och auktoritärt ledarskap kontra demokratiskt och egalitärt ledarskap” (jfr Bass 1990:415ff).

Valet av ledartyp har inom dessa analysinriktningar sin grund i en bestämd uppfattning om den mänskliga naturen som appliceras på relationen mellan ledare och följare. Tanken är att om människor/följare huvudsakligen är bra eller goda, måste de få frihet att lära och växa. Om de istället väsentligen är

dåliga eller onda, måste de styras och kontrolleras av makthavarna. Detta ger två ledarstilarna vilka har olika effekter på följarna. Frågan är hur ledaren kan balansera "the advantages of a more democratic approach, which ordinarily contributes better to the commitment, loyalty, involvement, and satisfaction of followers, with a more authoritative approach, which contributes to order, consistency, and the resolution of conflict" (Bass 1990:415).

Bass noterar att forskningen uppfattar en parallell mellan å ena sidan de båda ledarstilarna "auktoritär" respektive "demokratisk" och å andra sidan vad man har kallat "uppgiftsorienterat" respektive "personinriktat" (socioemotionellt) ledarskapsbeteende (Bass 1990:416ff). Den sistnämnda distinktionen har länge varit fundamental i den socialpsykologiska ledarskapslitteraturen. Om det finns något klart och otvetydigt resultat i ledarskapsforskningen är det upptäckten av dessa två orienteringar (Katz 1973:209).

Man kan märka en viss ambivalens i ledarskapsforskningens begrepp *demokratisk ledare*. Det finns en relativt grundläggande nivå, på vilken begreppet "refers to the way power is distributed, whose needs are met, and how decisions are made" (Bass 1991:418). Emellertid har vi också en annan nivå. Inte sällan, eller kanske t.o.m. oftast, beskrivs den demokratiska ledaren i termer av *ledarstil*. Det är hans sätt att leda, att relatera sig till följarna ("sympathetic, democratic, social, and willing to share information"), att behandla följarna på visst sätt (Bass 1990:424ff), som avgör var han placeras i demokratihänseende.

Resonemanget antyder att demokrati ses endera som egenskaper hos ledaren eller som hans sätt att bete sig gentemot följarna. I vår typologi över demokratiformer kan de båda fallen hänföras till "demokratiska förvaltningsdrag". Bass sammanfattar "the democratic cluster" hos ledaren i ett antal punkter. Den demokratiska ledaren centrerar på sina följare. Han bryr sig om dem, rådfrågar dem, låter dem medverka i beslutsfattandet, söker underlätta alla deras relationer, belönar deras prestationer osv. Betoningen ligger på relationerna till följarna, inte på uppgiften. För den auktoritära ledaren är det precis tvärtom (Bass 1990:417).

Diskussionen om den demokratiska kontra den auktoritära ledaren gäller relationen mellan ledare och följare, chefer och underordnade, inom den aktuella gruppen eller organisationen. Demokrati utgör i detta fall inte något absolut och oomtvistat värde utan bedöms efter sina effekter. Även i demokratiska system kan en auktoritär ledare vara att föredra i vissa situationer. Man värderar vilken av de båda ledarskapstyperna som är bäst beroende på hur den aktuella organisationen ska lösa sina uppgifter (jfr Bass 1990:422ff).

Måhända är det inte förvånande att den socialpsykologiska litteraturen, som främst analyserar face-to-face-relationer i smågrupper, på detta sätt reducerar demokrati till att vara en egenskap hos ledaren eller ledarskapet. Men samma synsätt återfinns hos andra forskare, t ex hos en statsvetenskaplig ledarskapsanalytiker som Robert Tucker. Han vidgar dock perspektivet genom att koppla ledaregenskaperna till begreppet politisk demokrati:

[W]e can see the possibility of an authoritarian personality serving as leader in the regime of a constitutional democracy, and, conversely, of a democratic personality serving as the leader in an authoritarian system of rule. (Tucker 1981:68)

Speciellt inom den radikala, demokratiska deltagarskolan på 1960- och 70-talet såg ledarskapsforskare en motsättning mellan ledarskap å ena sidan och politisk demokrati å den andra. Det har hävdats att denna ståndpunkt vilar på en missuppfattning av ledarskapets innebörd. Demokrati utan ledare är en ineffektiv styrelseform. Ett bra ledarskap är alltid anpassat till den aktuella situationen, och följaktligen kan det finnas bra ledarskap även i den politiska demokratin (Adair 1984:262).

Vi kan alltså konstatera, att ledarskapsteorin strängt taget visar ännu mindre intresse för den politiska demokratin och förvaltningsdemokratin än teorin om den politiska demokratin visar för ledarskap. Väsentligen är demokratiintresset inom ledarskapsteorin begränsat till vad vi här kallar demokratiska förvaltningsdrag.

3. Chef- och ledarskap i det offentliga

Analysen fokuseras i detta skede direkt på kategorin förvaltningschefer och inte på någon bredare kategori av ledare. En förvaltningsorganisation kan ledas av endera individer eller kollektiv. Distinktionen har varit mycket viktig i svensk debatt. För de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna har frågan om huruvida man ska ha lekmannastyrelse och/eller generaldirektör respektive landshövding varit betydelsefull (jfr SOU 1985:40 s 103ff). Analysen inriktas på *individuellt* chefskap, medan kollektivt chefskap bara tas upp i den mån det har en relation till det individuella chefskapet. Därmed kommer tjänstemannachefer av typen generaldirektörer, landshövdingar och chefer för kommunala förvaltningsorgan naturligt i centrum för analysen. För att få utgångspunkter för denna ska vi stipulera tre centrala begrepp: chefsrollen, ansvar och ledarskap.

Vi klarlägger först innebörden i begreppet chef. Hittills har vi använt termerna chef och ledare utan att göra någon skillnad mellan dem. En markering är emellertid nödvändig för den fortsatta framställningen. Vi väljer att utgå från frågan: "Vad är en chef?" Det finns då först en formell sida. Den svenske förvaltningschefen är utnämnd av en högre instans för att vara chef för en förvaltningsorganisation. För vårt vidkommande är dock chefsfunktioner viktigare än tillsättningsförfarandet, varför vi ska precisera dessa.

Chefsrollen kan omfatta ett mycket stort antal funktioner och funktionsuppställningar presenteras ofta i litteraturen. Hodgkinson räknar upp inte mindre än fjorton olika funktioner (Hodgkinson 1983:191ff, jfr Smith-Peterson 1988:63ff, Chefen och ledarskapet 1966:16ff, Cohen-March 1974:1). En funktions- eller rollförteckning, som bygger på svenska generaldirektörers uppfattning om vad deras tjänst innebär, särskiljer inte mindre än åtta mer eller mindre sammansatta funktioner. Viktigast av dessa är att företräda och att

medla. I övrigt nämns att vara projektledare, missionär (för sin sak), expert, offentlig tjänsteman (neutral verkställare), entreprenör och organisationsledare. Kombinationer av funktioner gav två huvudtyper av chefer: nya respektive traditionella generaldirektörer (Czarniawska 1986:88ff, 92ff).

I sammanhanget är det inte önskvärt att redan i utgångsläget ange alla de funktioner en chef möjligen kan ha i verkligheten. Vi utformar en enkel definition av chef, som tillåter oss att identifiera fenomenet och som sedan eventuellt går att komplettera. Vi stipulerar ett chefsbegrepp, enligt vilket chefskapet omfattar minst två funktioner:

(1) *ansvarar* för en verksamhet inför någon, nämligen inför den som givit honom de befogenheter som hans roll omfattar (jfr SOU 1985:40 s 110ff).

(2) *har underordnade*.

(Lundquist 1989, 1991)

Funktionen "har underordnade" implicerar att chefen söker leda dessa. Vi talar därför om *ledar(skaps)*funktionen.

Finns det något samband mellan chefsfunktionerna och våra tre demokrati-former? Relaterar vi de båda chefsfunktionerna till demokratibegreppen finner vi två tydliga samband, nämligen att ansvarsfunktionen är knuten till den politiska demokratin och ledarfunktionen till förvaltningsdemokratin och till demokratiska förvaltningsdrag. Självfallet finns det sedan samband mellan politisk demokrati och förvaltningsdemokrati. För att kunna fullgöra sitt ansvar måste chefen normalt kunna leda sina underordnade.

Ansvar har samtliga offentliga chefer i västdemokratin, vilket innebär att de svarar *för* sin verksamhet *inför* någon. Ansvar är en mycket viktig komponent i den parlamentariska styrningskedjan och har varit så sedan de första demokratierna utformades i de grekiska stadsstaterna. "Who says democracy, it is tempting to say, also says accountability". Medan ansvarsförhållandena, liksom förhållandena i demokratin överhuvudtaget, ursprungligen var mycket enkla, är de i dagens samhälle utomordentligt komplicerade och svåra att endygdigt klarlägga (jfr Day-Klein 1987:6ff).

Hur ska man beskriva förvaltningschefens ansvarsfunktion? En möjlighet är att utgå från de befogenheter som hans organisation har, t ex vilka uppgifter den har och vilka åtgärder den tillåts vidta. Grundtanken är att den som har befogenheter också har ansvar. Sambandet mellan de båda fenomenen markeras i den parlamentariska diskussionen:

Befogenhet och ansvar är två sidor av samma mynt. Den som har fått en befogenhet eller en uppgift anförtrodd ansvarar för att befogenheten förvaltas på rätt sätt; att den ges rätt innehåll, rätt utformning och rätt omfattning. (SOU 1985:40 s 109)

Förvaltningsorganisationen har ansvar *för* något, nämligen att den fullgör sina uppgifter, och *inför* någon (jfr Ridley 1975:444ff). Vem det är som förvaltningen har ansvar *inför* finns olika uppfattningar om. Vi har dels det hierarkiska ansvaret som fastställs i lagen, dels det ansvar som demokratinormer och

etik ställer upp. Det finns också praktiska problem att lösa. Ett av dem är hur man bär sig åt för att ställa en förvaltningsmyndighet till ansvar:

Det är av personerna statsmakterna i praktiken utkräver ansvar, inte av det abstrakta begreppet myndigheten. (SOU 1985:40 s 109)

Det är således inte möjligt att utkräva ansvar om detta inte kan bindas till en person. Som John Stuart Mill har uttryckt det: "Responsibility is null when nobody knows who is responsible" (Day-Klein 1987:13). Vem har då det omedelbara, övergripande ansvaret för en förvaltningsorganisations verksamhet? Om svaret råder det inte någon som helst tvekan: *självfallet är det chefen*. Maktthavarna markerar med stor kraft förvaltningschefens i den statliga myndigheten ansvarsfunktion:

För fullgörande av myndighetens uppgifter är dess chef ansvarig i första hand. Han skall tillse att personalen fullgör sina åligganden med nit och noggrannhet. (Allmän verksstadga 5 §).

Om regering och riksdag säger att svensk statsförvaltning skall vara mer serviceinriktad och tjäna medborgarna, är det verksledningens och chefernas uppgift att se till att detta genomförs. Ytterst måste vi ställa krav på att cheferna tolkar de demokratiskt fattade besluten rätt och ser till att de genomförs på rätt sätt. (Civilmin. Holmberg, Prot. 1986/87:122 s 36)

Det är myndigheternas ledning som har det primära ansvaret för att verksamheten bedrivs rationellt och effektivt och som svarar för att produktiviteten ökar inom myndighetens ansvarsområde. (SOU 1991:41 bil.14 s 189, jfr SOU 1978:41 s 83, DsB 1980:2 s 7)

Citaten beskriver de statliga förvaltningschefernas ansvar. För förvaltningscheferna på kommunal nivå gäller samma grundkonstruktion:

Beträffande chefstjänstemännen kan allmänt sägas, att det måste vara en av deras grundläggande uppgifter att se till att de allmänna mål som har kommit till uttryck i de politiska besluten blir lojalt respekterade och omsatta i praktiken. (SOU 1982:56 s 187)

Ett viktigt inslag i insatserna för att utveckla chefsrollen från slutet av 1970-talet var "att bli inpränta chefernas ansvar för förändring, förnyelse och effektivisering av den statliga sektorn" (SOU 1991:41 s 189).

Förvaltningschefens position i den parlamentariska styrningskedjan gör hans ansvarsfunktion till ett fundamentalt moment i den politiska demokratin. Det är därför viktigt att den statsvetenskapliga analysen ägnar chefernas ansvar den uppmärksamhet som dess betydelse i styrningskedjan motiverar.

Ledarskapsdiskussionen startar med frågan om vad som skiljer chefen från alla andra rollinnehavare som har ansvar? Med denna fråga kommer vi in på chefskapets andra huvudfunktion, nämligen ledarskapet, som ombesörjs av chefen i hans egenskap av ledare.

Ledarskapet är inriktat på relationen mellan chefen och hans underordnade. Ledare är den som har *följare*, dvs sådana som vill följa honom. Följarna avgör således vem som är ledare. För att följarna även ska kunna stödja chefen i hans

uppfyllande av myndighetens ansvar, måste han kunna få dem att förstå och göra vad han önskar (Lundquist 1989). Allt som relaterar chefen till de underordnade, dvs hans insatser för att få dem att *förstå*, *vilja* och *kunna*, hör till ledningsfunktionen. Ibland specificeras ledningsfunktionen i den parlamentariska debatten. Personalutbildningskommittén hänför t ex till ledning ”bl a målsättning, planering, organisation, bemanning och personalledning” (SOU 1978:41 s 67).

Chefer kan vara ledare men är det inte nödvändigtvis, oavsett vilken ambition de själva har. Det är nämligen följarna som, genom sitt val att vilja följa eller inte, avgör vem som är ledare. En underordnad kan fungera som ledare, medan chefen inte gör det. Självfallet kan detta medföra problem i förhållande till ansvarsfunktionen. Förvaltningschefer ansvarar nämligen i vilket fall som helst *för* verksamheten *inför* någon (Lundquist 1989, 1991, jfr Gardner 1990:2ff, SOU 1978:41 s 64f).

De svenska makthavarna uppfattar tydligt distinktionen mellan chef och ledare. Det kan finnas många ledare i en organisation och det förutsätts att chefen är en av dem: ”Syftet med chefsbefattningar är, att chefen ska utöva ledarskap” (SOU 1978:41 s 65). Makthavarna utgår också från att en chef som är ledare i sin organisation uppnår bättre resultat – utövar ett mera framgångsrikt chefskap – än vad han annars skulle ha gjort:

För att goda resultat skall kunna uppnås förutsätts dock medverkan och engagemang från samtliga anställda. En av chefernas viktigaste uppgifter är därför att vara personalledare. (Reg. prop. 1986/87:99 s 156)

Under senare år har förvaltningschefernas styrningsmöjligheter ökat genom att personal- och lönepolitiken i större utsträckning än tidigare faller under deras ansvar och måste användas för förnyelse av verksamheten (SOU 1991:40 s 26). Också här präglas synsättet av en allmänt ekonomistisk inriktning. Det framgår bl a av innehållet i Statens arbetsgivarverks chefsutvecklingsaktiviteter. Bortser vi från medbestämmandet, vars instrumentella effekter inte är imponerande, lyser frågor om demokrati och etik med sin frånvaro (jfr SOU 1991:41 s 192f).

Makthavarnas insikt om nödvändigheten av en speciell *ledningsförmåga* illustreras bl a av den våg av utbildningsinsatser för förvaltningschefer som initierats fr. o.m. slutet av 1970-talet (jfr Ehn 1990). Tanken var att utbildning skulle ge cheferna bättre förutsättningar att leda förvaltningsorganen på ett sätt som motsvarar statsmakternas intentioner och utvecklingens krav (SOU 1978:41 s 12f, 66f). Vad makthavarna siktar in sig på är ”särskilt effektivisering av verksamheten” (Reg. prop. 1983/84:100 bil.15 s 137).

4. Demokratikrav på förvaltningschefer

En mera precis undersökning av förvaltningschefens relationer till demokratin fordrar ytterligare analysinstrument, varför vi ska utveckla de tre demokrati-formerna politisk demokrati, förvaltningsdemokrati och demokratiska förvaltningsdrag.

Framför allt ska process och substans för den politiska demokratin differentieras, vilket sker genom att en idealtyp konstrueras för var och en av de båda aspekterna. Idealtyperna uttrycks i de krav som den politiska demokratin ställer på förvaltningen beträffande utformningen av process respektive substans. Dessa belyses sedan ytterligare med material från den svenska parlamentariska debatten. Vi undersöker fall där de båda aspekterna direkt relateras till förvaltningschefen. Syftet är att demonstrera att idealtyperna har empirisk relevans, eftersom makt-havarna resonerar på ett sätt som kan uttryckas i typerna.

De båda återstående demokratiformerna, förvaltningsdemokrati och demokratiska förvaltningsegenskaper, kommer inte att formaliseras ytterligare. Det finns flera skäl till detta: dels förekommer såvitt bekant inte någon fruktbar precisering av dessa båda demokratiformer i den vetenskapliga litteraturen, dels är det empiriska materialet från den parlamentariska debatten så tunt att det inte medger några djupanalyser. Emellertid tillåter materialet att man illustrerar några huvuddrag i tänkandet.

Genom analysen av materialet från den parlamentariska diskussionen räknar vi med att få fram de normer för förvaltningschefen i demokratin, vilka makt-havarna ger uttryck för. Det finns anledning att behandla detta material med en viss försiktighet. Någon genomtänkt ideologi för förvaltningschefen i demokratin föreligger knappast, men uttalandena anger ändå den allmänna inriktningen.

De politiska demokratikraven kommer nu att utformas som idealtyper på grundval av materialet från den parlamentariska processen. Makt-havarna ställer två huvudtyper av politisk-demokratiska krav på den offentliga förvaltningen: *processkrav* och *substanskrav*. I demokratinormen förutsätts en bestämd relation mellan dessa båda typer av krav. För att man överhuvudtaget ska kunna tala om politisk demokrati, måste processkraven först vara uppfyllda. Det är alltså inte tillräckligt att substanskraven tillgodoses – också en diktator kan lyckas med detta ibland. Var och en av de båda idealtyperna av politisk-demokratiska krav ska kort kommenteras.

(1) *Processkraven* på förvaltningen kan sammanfattas i följande fyra punkter vilka tillsammans kan sägas bilda en idealtyp (Lundquist 1991a: kap.3):

– *Allmänna val* av representanter utgör direkt eller indirekt legitimeringsgrund för den offentliga förvaltningen. Svensk statsförvaltning är indirekt legitimerad via riksdagen, medan kommunpolitikerna därutöver är direkt legitimerade genom de kommunala valen. Kommunala förvaltningschefer är indirekt legitimerade genom att de tillsätts av respektive vald församling.

– *Medborgardeltagande* i förvaltningsprocesserna. Oftast styrs deltagandet mot olika intressentgrupper, varför man får en korporativ representation i förvaltningen. I andra fall söker förvaltningen dra in brukarna av en viss service i dess administration. Den enda direktdemokratiska processen i dagens läge är kommunala folkomröstningar och användningen av sådana bestäms av kommunalpolitikerna.

– *Öppenhet* gentemot omgivningen. Den innebär bl a att samhällsmedlemmarna ska informeras om vad förvaltningen företar sig. Annars är deltagandet föga meningsfullt. Informerandet kan ske på förvaltningens initiativ, varvid denna på olika sätt

upplyser om sin verksamhet. Samhällsmedlemmarna har också möjlighet att själva skaffa sig information genom handlingsoffentligheten, och tjänstemän har rätt att lämna ut uppgifter för publicering. Massmedierna får härigenom grunden för sin bevakning av den offentliga verksamheten.

– *Fri- och rättigheter* för medborgarna ska beaktas. Detta utgör ett fundamentalt inslag i all offentlig organisation och således också i den offentliga förvaltningen.

De demokratiska processkraven ställs på förvaltningsorganisationen i dess helhet. Det betyder att samtliga anställda i förvaltningen – chefer såväl som underordnade – är underkastade kraven. Men chefen har en särskild position, vilket ibland framskymtar i litteraturen. Att processkraven spelar roll för just chefskapet hävdar t ex Tucker, som tar upp den demokratiska betydelsen av processer såsom deltagande, öppenhet och fri- och rättigheter (Tucker 1981:68ff). Utifrån den allmänna uppfattningen om vem som har ansvar har förvaltningschefen ett övergripande ansvar för att kraven tillgodoses.

Processkraven anknyter direkt till en av de grundläggande chefsfunktionerna, nämligen ansvaret. Vi kan t ex uppfatta öppenheten som en direkt förutsättning för ett realistiskt försök till ansvarsutkrävande från allmänhetens sida. Öppenheten ger också massmedierna den nödvändiga informationen för en effektiv bevakning av förvaltningsmyndigheterna, och i massmediernas rapporter har politikerna en viktig källa för att upptäcka problem i förvaltningen (jfr Day–Klein 1987:22f, jfr O’Loughlin 1990:277). Vi finner också belägg på öppenhetens betydelse i den parlamentariska debatten. Följande citat understryker chefsansvar beträffande det politisk-demokratiska processkravet öppenhet:

Cheferna har alltså en nyckelroll bl a i uppgiften att se till att tillgängligheten, informationen och bemötandet i myndighetens verksamhet motsvarar de anspråk som medborgare och andra intressenter kan ställa. (Reg. prop. 1986/87:99 s 62)

Den breda *insynen* i förvaltningens verksamhet bedömer jag ha så stort värde att den bör stadfästas som grundprincip även när det gäller utformningen av de statliga myndigheternas ledningsfunktioner. (Reg. prop. 1986/87:99 s 22)

I Allmän verksstadga, som tidigare var den allmänna förvaltningsbestämmelsen för myndigheterna, fastslås tillgodoseendet av öppenheten direkt som en chefsuppgift:

Chefen skall tillse att, i mån av behov, särskilda anordningar vidtagas för att underlätta för parter, företrädare för nyhetsorganen och andra intresserade att få upplysning om myndighetens verksamhet. (Allmän verksstadga 8 §)

Vi ska se på ännu ett exempel på text med öppenhetskravet. I detta fall tangeras också deltagandekravet. I direktiven till Verksledningskommittén anges målsättningarna för ledningen av förvaltningsmyndigheterna. Makthavarnas medvetenhet om multikriteriekraven framgår här tydligt:

Tyngdpunkten i en sådan utredning bör ligga på frågorna hur ledningen för myndigheterna bör utformas för att garantera dessas effektivitet och en god samhällservice samt möjliggöra medborgerlig insyn och påverkan. (SOU 1985:40 s 237)

Vad gäller för de övriga processkraven? De allmänna valen är inte något som förvaltningschefen kan påverka. Därför finns det ingen anledning för makthavarna att ge någon norm till förvaltningen på denna punkt. Utöver vad som kunnat beläggas med direkta citat gäller naturligtvis också, att chefen har det övergripande ansvaret för att medborgarnas fri- och rättigheter beaktas i deras relationer till myndigheten.

Det är ställt utom allt tvivel, att förvaltningschefens ansvar explicit gäller hela hans förvaltningsorganisations sätt att förhålla sig till de politisk-demokratiska processkraven. Som instrument för att uppfylla kraven, som utgör en del av ansvaret, har chefen bl a ledarskapet. Vi har därmed fått klarlagt att det föreligger en direkt anknytning mellan den politiska demokratins processkrav och chefskapets båda funktioner ansvar och ledarskap.

(2) *Substanskraven* på den offentliga förvaltningen beaktas först sedan processkraven har tillgodosetts. De är tre till antalet och kan tillsammans säga bilda en idealtyp (Lundquist 1991a: kap.4):

– *Lagens krav* som kan vara väl preciserade i detaljstyrning eller formulerade som allmänna målsättningar, t ex vid ramlagstiftning. I det senare fallet är det inte alltid helt klart vad det demokratiska kravet egentligen innebär i praktisk tillämpning.

– *Politikernas vilja* som kan referera till ”viljan” hos direkt valda församlingar eller individer eller till i parlamentarisk ordning utsedda kollektiv (t ex kommunstyrelsen och övriga styrelser och nämnder) eller individer (t ex statsministern). Problem kan uppstå vid förvaltningens tolkning av viljeyttringar från mycket knappa majoriteter.

– *Medborgarnas val och vilja* som kan ha olika omfång, t ex relaterade till respektive allmänintresset, särintressen eller klientintressen. Svårigheterna att göra kravet operativt är därför betydande. Risk föreligger för att medborgarnas vilja kan komma att identifieras med uppfattningarna hos toppskikten i korporationer med svag förankring hos de egna medlemmarna.

Idealfallet är att de tre substanskraven sammanfaller. I den demokratiska idealprocessen avspeglar m.a.o. politikerna medborgarnas val och vilja och uttrycker dessa i lagen, som ger förvaltningen en entydig signal. Ett sådant tillstånd förutsätter förmodligen ett totalt statistiskt samhälle och är därmed orealistiskt. Att det i det moderna, dynamiska samhället kan uppstå motsättningar mellan de tre substanskraven är självklart.

Vi kan allmänt resonera oss fram till hur chefens relationer till substanskraven bör se ut. Kraven gäller, liksom processkraven, generellt för förvaltningen. Alla som verkar inom förvaltningen har att rätta sig efter dem. Eftersom förvaltningschefen har det övergripande ansvaret för verksamheten i sin organisation, har han tillika uppgiften att se till att hans underordnade uppfyller kraven.

Förekommer det i den parlamentariska diskussionen att substanskraven direkt relateras till förvaltningscheferna? Svaret är ja, och det gäller alla tre kraven. Vi ska se på några textutdrag som belägger detta. För det första markeras kravet på att förvaltningen ska tillgodose ”politikernas vilja” mycket klart:

I utredningsarbetet bör man sträva efter att åstadkomma en ledningsfunktion som med största möjliga effektivitet kan svara för och styra genomförandet av de uppgifter som regeringen lägger på myndigheten. (SOU 1985:40 s 237)

Att makthavarna ställer krav på att "politikernas vilja" ska tillgodoses är helt klart. Det torde väl vara försvarligt att utöver "politikernas vilja" läsa in "lagens krav" i formuleringarna i följande citat:

Den grundläggande uppgiften för cheferna i statsförvaltningen är att leda arbetet i enlighet med statsmakternas intentioner. (Reg. prop. 1986/87:99 s 62)

Men det finns också otvetydiga belägg på att lagens krav ska uppfyllas av förvaltningsmyndigheterna under chefsansvar. I Verksförordningen fastslås sålunda direkt:

Myndighetens chef ska se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt och att den utvecklas och anpassas till de krav som ställs på den. (Verksförordning 5 §)

I propositionen om "ledningen av den statliga förvaltningen" finns ett grundläggande ställningstagande för "en effektiv förvaltning i överensstämmelse med folkviljan" som dock inte knyts specifikt till ledningsaspekten (Reg. prop. 1986/87:99 s 62). Mera explicit uttrycks kravet på tillgodoseende av "medborgarnas val och vilja" för verksledningen i direktiven till Verksledningskommittén:

Det är också angeläget att den ges en sådan utformning att det skapas goda förutsättningar att tillgodose aktuella medborgar- och samhällsintressen. (SOU 1985:40 s 237)

Resonemangen ovan om chefsrollen och chefsansvaret innehåller ytterligare citat som knyter chefsansvaret till substanskraven. Vi har därmed visat att process- och substanskraven i den parlamentariska diskussionen knyts direkt till chefsansvarsfunktionen.

Förvaltningsdemokrati och *demokratiska förvaltningsdrag* är sällan relaterade till ledarskap i den vetenskapliga litteraturen, och den parlamentariska diskussionen är inte så utförlig för någon av dessa former som för den politiska demokratin. Ibland förekommer dock överväganden. I samband med införandet av medbestämmandet i svensk förvaltning diskuterades sålunda även effekterna av detta på utövandet av chefskapet. Utgångspunkten var att de stora förändringarna i arbetslivet nödvändiggjorde en omformulering av traditionella rolluppfattningar inom förvaltningen (SOU 1977:39 s 87, SOU 1978:41 s 83). I en utredning om personalinflytandet i kommunal verksamhet beskrivs ledarskapets villkor och utövande som den väsentligaste organisationseffekten av en medbestämmandereform:

Chefer – underordnade har traditionellt stått i ett strikt order – lydndsförhållande till varandra. Ledarskapet har inte sällan varit auktoritärt och uppbyggt på formell status.

Relationen chef – medarbetare förändras alltmer. Samarbetet i den dagliga verksamheten måste i högre grad än tidigare grundas på en tilltro till medarbetarnas

vilja och förmåga att ta ansvar i arbetet samt på respekt för individuella behov i fråga om att påverka egen arbetssituation och utveckling. Komplexiteten i dagens teknik och administration gör att chefen som vill leva upp till den traditionella föreställningen att vara den i arbetsheten som alltid skall kunna och veta allting bäst blir alltmer sällsynt och – där han eller hon finns – alltmer ineffektiv. Chefens arbetsledarroll tenderar att få en administrativt samordnande, planerande och konfliktutjämnande inriktning.

Chefens position blir i realiteten förändrad i en demokratisk arbetsgemenskap. Den auktoritet chefskapet kan innebära beror i hög grad på förtroendet inom den ledda arbetsgruppen. En stor roll spelar här uppfattningar i gruppen om chefens förmåga att tillgodose gruppens intressen i olika avseenden t ex i fråga om arbetets uppläggning, arbetsresultat, internt samspel och utveckling samt interna relationer.

En företagsdemokratisk organisation präglas av av öppenhet, vidgad information, korta avstånd och få barriärer. Dessa principer står åtminstone delvis i konflikt med utpräglade hierarkiska mönster.

(SOU 1977:39 s 87f)

Citatet presenterar dels effekter av förvaltningsdemokrati, dels krav på nya demokratiska drag hos förvaltningscheferna i en ny typ av arbetsgemenskap. Införandet av förvaltningsdemokrati tvingar fram krav på nya chefsegenskaper. Den auktoritära chefen anses inte vara lämplig som ledare för en organisation med förvaltningsdemokrati. För chefernas del blir utvecklingen av medbestämmandet ett inslag i de allmänna effektivitetssträvandena och försöken att skapa god arbetsmiljö i myndigheterna:

Ett viktigt kompetenskrav är chefernas förmåga att vitalisera formerna för och vidareutveckla medbestämmandet så att det blir praktiskt mera hanterbart och fungerar som ett effektivt instrument för att förbättra verksamheten och de anställdas arbetsförhållanden. (Reg. prop. 1986/87:99 s 63)

Så långt gäller analysen *rollen* som förvaltningschef och dess relationer till demokrati. Ibland framförs också synpunkter på *innehavaren* av chefsrollen, varvid chefsrekryteringen blir viktig. Frågan om *vem* som blir chef kan alltså ha en demokratisk dimension. I den parlamentariska debatten har frågan om rollinnehavarens egenskaper under senare decennier framför allt tillämpats på frågan om könssammansättningen av tjänstemannakåren. Från mitten av 1970-talet har konkreta insatser gjorts för att åstadkomma ökad jämlikhet mellan män och kvinnor i arbetslivet, såväl i privat som offentlig sektor (SOU 1980:20 s 9ff). Därvid har även chefstjänsterna aktualiserats, eftersom den ytterst ojämn könsfördelningen på chefsnivå i förvaltningen har uppfattats som ett problem. Detta markerades t ex av Utredningen om kvinnliga skolledare:

Vi konstaterar först att det är ett allmänt rättvisekrav att kvinnor och män skall vara lika representerade och ha samma inflytande i samhället. Det ingår dessutom i våra demokratiska ideal att var och en utan artificiella hinder skall kunna välja sitt verksamhetsområde. (SOU 1980:19 s 18)

Rättvisekravet kan uppfattas som ett av den politiska demokratins processkrav. Jämställdhet erbjuder något större problem. Det beskrivs nämligen i de-

batten som ett demokratiskt ideal i relation till individens fria valmöjligheter i samhället. Detta skulle kunna tolkas som ett av den politiska demokratin processkrav som har med likhet att göra, men det kan måhända också ges en vidare tolkning. Enligt en sådan kommer jämställdhetskravet att allmänt gälla relationerna mellan människorna i ett demokratiskt samhälle. Därmed introduceras ett bredare demokratibegrepp än det som hittills diskuterats i denna framställning. Vi är nu snarare inne på "demokrati som livsform" än "demokrati som politisk beslutsform" (jfr Macpherson 1966).

Det material från den parlamentariska debatten som direkt diskuterar relationen mellan förvaltningschefer och demokrati är mycket magert. Endast vid enstaka tillfällen klargör makthavarna sin ståndpunkt. Detta medför att vårt klargörande av sambanden i viss utsträckning är ett rekonstruktionsarbete, som bygger på bredare föreställningar om sambandet mellan förvaltning och demokrati, chef och demokrati och chef och förvaltning, såsom de framgår både av den vetenskapliga litteraturen och den parlamentariska debatten.

Finns det något samband mellan olika chefsfunktioner å ena sidan och skilda demokratiformer å andra sidan? Man kunde naturligtvis föreställa sig att svaret speciellt är relaterat till den politiska demokratin med uppgiftsorientering som mellanled, medan ledningen gäller förvaltningsdemokratin och demokratiska förvaltningsdrag med personorientering som mellanled. Fullt så enkla är sambanden dock inte. För att chefen ska kunna fylla de krav som ansvarsfunktionen ställer på honom, måste han ha vanligtvis ha stöd av sina underordnade. För att åstadkomma stöd fordras ledning, och den involverar inte bara förvaltningsdemokrati och demokratiska förvaltningsdrag utan alla ledarskapsvariablerna, där såväl uppgifts- som personorientering spelar in. Här ställs också chefens sätt att ta sitt ansvar på prov, vilket kopplar båda orienteringarna – uppgifts- och personorienteringen – till den politiska demokratin.

Förvaltningscheferna hamnar inte sällan i dilemman mellan de olika demokratiformernas krav. Det vore därför värdefullt om det fanns auktoritativa avvägningar mellan kraven. Vi söker svar på frågan: "I vilken situation ska vilket krav prioriteras före andra krav?" En central fråga är vad makthavarna har för norm om förhållandet mellan politisk demokrati och förvaltningsdemokrati. På denna punkt råder det dessbättre stor enighet mellan svenska makthavare i olika funktioner: i fall av konflikter mellan den politiska demokratin och förvaltningsdemokratin måste den sistnämnda stå tillbaka (jfr Lundquist 1991a:192ff).

Avvägningen mellan politisk demokrati och demokratiska förvaltningsdrag ägnas egentligen inte någon principiell diskussion inom demokratiteorin. Det är knappast någon djärv gissning om man antar att den politiska demokratin prioriteras i fall av konflikt. Av allt att döma föredrar makthavarna pragmatiskt de chefsegenskaper som bäst tillgodoser den politiska demokratin krav oberoende om dessa är "auktoritära" eller "demokratiska". Konfrontationen mellan förvaltningsdemokrati och demokratiska förvaltningsdrag resulterar, så vitt man kan se, i att den demokratiska chefen föredras före den auktoritära

chefen. Rimligtvis bör dessa avvägningar och deras implementering ingå i förvaltningschefens ansvar.

5. Förvaltningschefen befördrar demokrati

För diskussionen om förvaltningschefer och demokrati fokuserar vi dels på chefens ansvar utåt, dels hans ledning av de underordnade i den egna organisationen. Den politiska demokratin ställer process- och substanskrav på förvaltningen, och det är cheferna som ska se till att kraven tillgodoses på bästa sätt av förvaltningens anställda. En eventuell förvaltningsdemokrati ställer sina krav, och i relation till dessa är förvaltningschefens egenskaper, auktoritära eller demokratiska, inte likgiltiga.

Vi inledde vår diskussion om chefskap och demokrati med att citera Mark E Kann. Denne menar att demokratiteorins fråga om hur mycket ledarskap som är förenlig med demokrati, är problematisk ur flera synvinklar. För det första är frågan av sekundärt intresse, eftersom svaret är avhängigt av *vilket slags* ledarskap som är förenligt med demokrati. För det andra har man ställt fel fråga, baserad på en klassisk demokratiförståelse som inte är lämplig i skepticismsens tidevarv. För det tredje finns det en typ av ledarskap som inte förhindrar utvidgning av folkväldet (Kann 1979:203f)

Frågan är då: "Är det möjligt att utforma ledarskap på sådant sätt att det inte motverkar utan tvärtom stärker demokratin och dess goda effekter?" Kann försöker finna en formel för ledarskap som ska vara acceptabel för de liberala demokratiskolorna. Idén är att ledarskapet ska bidra till att ge de effekter av den politiska demokratin som demokratinormen anger:

In sum, if the political capacities of citizens are to develop, feelings of independence must be strengthened in a society that promotes amorality; selfishness must be dissipated in a society that promotes competition. Caught in this social web, citizens are not strong enough to extricate themselves. They require the leadership of individuals who can (1) confront this task with some prospect of success, and (2) do so in a way consistent with both consent of the governed and maximal social happiness. That is, people require an effective, democratic leadership.

The leader must be in society but not of society.

(Kann 1979:215)

Vi kan se Kanns formel som en tänkbar argumentation för ledarskap i demokratin. Samhällsmedlemmarna behöver hjälp av ledaren för att kunna uppnå de tillstånd som demokratinormen anger som önskvärda. Även om denna argumentation primärt gäller politiska ledare bör den kunna appliceras även på förvaltningschefen. Konkret skulle det betyda, att förvaltningschefens demokratiska uppgift på nivån för den politiska demokratin, är att svara för att hans myndighet agerar i enlighet med de normerade kraven på process och substans. Hur han ska handskas med de båda andra nivåerna, förvaltningsdemokrati och demokratiska förvaltningsdrag, beror på hur dessa förhåller sig till den politiska demokratin, vilken förutsätts prioriteras i fall av konflikter mellan demo-

kratiformerna. Förvaltningschefens ansvar för befordrandet av demokratin kan ses i perspektivet av en aktuell utveckling vars kärna beskrivs enligt följande:

Most of the problems that beset the nation now are a result of the substitution of the functional morality of organizations for the moral obligations of individual managers. (Scott-Hart 1989:25)

Det skulle därmed vara tid att åter betona förvaltningschefens (och offentliga chefers överhuvudtaget) demokratiska och moraliska ansvar i en situation där man alltför hårt fixerat verksamheten vid ett antal ekonomiska värden. Man kan naturligtvis mena att detta resultat av analysen inte är alltför upphetsande. De flesta ser väl denna förvaltningschefens demokratiska uppgift som rimligt. Betydelsen av diskussionen är emellertid att chefsansvaret görs explicit. Därmed erbjuds möjligheter att diskutera och pröva momenten i olika typer av förvaltningschefer i olika typer av stater relationer till demokratin.

Uppsatsen ingår i projektet *Demokratiskt ledarskap* (Civildepartementet).

Referenser

Offentligt tryck

Allmän verksstadga (*SFS 1965:600*)
 Ds B 1980:2 *Förslag till utbildning av högre chefer i statsförvaltningen*. Delbetänkande avgivet av chefsutbildningskommittén, Stockholm: Liber Förlag 1980
 Prot. – Riksdagens protokoll (*Riksdagens protokoll med bihang*)
 Reg. prop. 1983/84:100 bil. 15. Civildepartementet (*Riksdagens protokoll med bihang*)
 Reg. prop. 1984/85:219 om den statliga personalpolitiken (*Riksdagens protokoll med bihang*)
 Reg. prop. 1986/87:99 om ledning av den statliga förvaltningen (*Riksdagens protokoll med bihang*)
 SOU 1977:39. *Företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner*. Betänkande av Utredningen av den kommunala demokratin, Stockholm 1977
 SOU 1978:41. *Statlig personalutbildning. Utbildning för administration och ledning*. Betänkande från utredningen om

den statliga personalutbildningens fortsatta inriktning och organisation, Stockholm 1978

SOU 1980:19. *Fler kvinnor som skolledare*. Betänkande av utredningen om kvinnliga skolledare, Stockholm 1980

SOU 1980:20. *Rapport om jämställdhet i statsförvaltningen*. Utarbetad inom budgetdepartementets PA-enhet, Stockholm 1980

SOU 1982:56. *Kommunal förvaltning och medbestämmanderätt*. Betänkande av kommittén (Kn 1978:02) för vissa medbestämmandefrågor, Stockholm 1982

SOU 1985:40. *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*, Huvudbetänkande från Verksledningskommittén, Stockholm 1985

SOU 1991:40. *Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner – ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli*. Betänkande av utredningen om stabsmyndigheternas verksamhet, Stockholm 1991

SOU 1991:41. *Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner – ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli*. Bilagedel till betänkande av utredningen om stabsmyndigheternas verksamhet, Stockholm 1991
 Verksförordning (*SFS 1987:1100*)

Litteratur

- Adair, J, 1984. *The skills of leadership*. Aldershot, Hants: Gower
- Aronson, T 1990. *Konservatism och demokrati*. Stockholm: Norstedt
- Arvidsson, G – Lind, R (red.) 1991. *Ledning av företag och förvaltningar. Förut-sättningar former förnyelse*. Stockholm: SNS förlag
- Babbitt, I 1924. *Democracy and Leadership*. Indianapolis, Ind.: Liberty Classics 1979
- Bachrach, P 1967. *The Theory of Democratic Elitism: A Critique*. Boston: Little, Brown & Co
- Bass, B M 1990. *Bass & Stogdill's Handbook of Leadership. Theory, Research and Managerial Applications*. New York: The Free Press
- Brinning, I 1988. Att vara chef i statsförvaltningen på 90-talet, s. 5–16 i Spangenberg, M (red) 1988. *Karriär i staten*, Solna: STIL, Statens Institut för Ledarskap
- Chefen och ledarskapet* 1986. Malmö: Liber Förlag
- Cohen, M – March, J G 1974. *Leadership and Ambiguity, The American College President*. New York: McGraw-Hill Company
- Czarniawska, B 1986. Förvaltningschefer – politiker eller ledare, s. 75–108 i Brunson, N (red) 1986. *Politik och ekonomi. En kritik av rationalitet som samhällsförreställning*. Lund: Doxa
- Dahl, R A 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press
- Day, P – Klein, R 1987. *Accountabilities. Five Public Services*. London: Tavistock Publications
- Edelman, M 1988. *Constructing the Political Spectacle*. Chicago: The University of Chicago Press
- Edström, A – Maccoby, M – Rendahl, J-E – Strömberg, L 1985. *Ledare för Sverige. 28 svenska ledare berättar om sin syn på Sverige, sina organisationer och sig själva*. Malmö: Liber Förlag
- Ehn, P 1990. *Den användbara utbildningen. Central personaltutbildning under tre decennier*. Stockholms Universitet, Statsvetenskapliga institutionen, Rapport nr 1990:2
- Etzioni, A 1988. *The Moral Dimension. Toward A New Economics*. London: The Free Press
- Gardner, J W 1990. *On Leadership*. New York: The Free Press
- Held, D 1987. *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press
- Hodgkinson, C 1983. *The Philosophy of Leadership*. Oxford: Blackwell
- Jonsson, R 1989. *Fackligt inflytande och politisk demokrati*. Lund: Kommunfakta Förlag
- Kann, M E 1979. A Standard for Democratic Leadership, *Polity. The Journal of Northeastern Political Science Association* 12, 202–224
- Katz, D 1973. Patterns of Leadership, s. 203–233 i Knutson, J N (red) 1973. *Handbook of Political Psychology*. London: Jossey-Bass Publ
- Kristensen, O P 1987. Privatization, s. 223–238 i Kooiman, J – Eliassen, K A (red) 1987. *Managing Public Organizations. Lessons from Contemporary European Experience*. London: Sage 1987
- Lane, J-E 1987. Public and Private Leadership, s. 47–64 i Kooiman, J – Eliassen, K A (red) 1987. *Managing Public Organizations. Lessons from Contemporary European Experience*. London: Sage 1987
- Lewin, L 1970. *Folket och eliterna*. Stockholm: Almqvist & Wiksell
- Lundquist, L 1980. Demokratins idéer, s. 21–52 i Back, P-E – Gustafsson A (red) 1980: *Modern demokrati*. Lund: Liber
- Lundquist, L 1988. *Byråkratisk etik*. Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, L 1989. Ledarskapet och följarna, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 92, 149–171
- Lundquist, L 1991. *Problemi i aktuell ledarskapsforskning*. Meddelanden från Ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, Institutionen för offentlig förvaltning. Ser A:337, Åbo
- Lundquist, L 1991a. *Förvaltning och demokrati*. Stockholm: Norsiedts
- Lundquist, L 1992. *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur
- Macpherson, C.B. 1966. *The Real World of Democracy*. Oxford: Oxford University Press

- Mellbourn, A 1986. *Bortom det starka samhället. Socialdemokratisk förvaltningspolitik 1982–1985*. Stockholm: Carlssons
- O'Loughlin, M G 1990. What is Bureaucratic Accountability and how can we Measure it?, *Administration & Society* 22, 275–302
- Pateman, C 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press
- Pihlgren, G 1985. *Management i förvaltning. Effektivitet & förnyelse*. Malmö: Liber Ekonomi
- Ridley, F F 1975. Responsibility and the Official: Forms and Ambiguities, *Government and Opposition* 10, 444–472
- Rohr, J A 1989. *Ethics for Bureaucrats. An Essay on Law and Values*. New York: Marchel Dekker, 2nd ed.
- Sartori, G 1978. Anti-Elitism Revisited, *Government and Opposition* 13, 58–80
- Sartori, G 1987. *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham NJ: Chatham House Publishers
- Schumpeter, J A 1943. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Unwin 1987, 5. ed.
- Scott, W G – Hart, D K 1989. *Organizational Values in America*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers
- Smith, P B – Peterson, M F 1988. *Leadership, Organizations and Culture*. London: Sage
- Sullivan, W M 1982. *Reconstructing Public Philosophy*. Berkeley: University of California Press
- Tucker, R C 1981. *Politics as Leadership*. Columbia & London: University of Missouri Press
- Wamsley, G L 1990. The Agency Perspective: Public Administrators as Agential Leaders, s. 114–163 i Wamsley, G L et al 1990. *Refounding Public Administration*. London: Sage

Översikter och meddelanden

1950 års skolbeslut: Idéernas kraft eller realiteternas tryck?

Eftersom jag kommit att figurera i den polemik (*Statsvetenskaplig Tidskrift* 1991:3) som Bo Rothstein fört mot Karin Hadenius med anledning av hennes avhandling *Jämlikhet och frihet. Politiska mål för den svenska grundskolan* vill jag göra några påpekanden. Att jag av BR beskyllts för att ha "den mindre goda smaken" att recensera hans egen avhandling i en årsskrift som inte brukar innehålla genmälen – *Utbildningshistoria 1988* (ÅSU nr 162) – bekymrar mig dock föga. Det är faktiskt etablerad praxis när det gäller just årsskrifter; det gäller alltså ingen tidskrift som han felaktigt uppger. Irritationen bottnar väl snarast i min kritik av hans – i varje fall när det gäller skolpolitiken – ganska misslyckade avhandling (Richardson 1988: 221ff). Det som motiverar detta inlägg är i stället sakfrågan, i första hand frågan om bakgrunden till och tolkning- en av 1950 års skolehetsbeslut.

Mitt eget intresse för 1940-talets skolpolitik har kretsat kring en fråga som borde vara central för varje statsvetare: varför fattade Sveriges riksdag det beslut som något slarvigt brukat kallas 1950 års skolehetsbeslut? Jag hade fascinerats av dåvarande ecklesiastikministern Josef Weijnes påstående att det inte drivits fram av klåfingriga och blåögda reformatorer utan av "livet självt", dvs av tunga realiteter i den tidens skola och samhälle. Han syftade främst på den väldiga tillströmningen av elever till realskolan och den svåra bristen på läroverkslärare. Min frågeställning blev därför denna: var det idéernas kraft eller realiteternas tryck som främst låg bakom riksdagens beslut? (Richardson 1978: 63ff) Att vissa

politiska beslut drivs fram av realiteternas tryck är ju uppenbart. Man behöver knappast ta så drastiska exempel som ett krigsutbrott för att illustrera den tesen – vi kan vad gäller Sverige tänka på valutakrisen 1990 eller den nuvarande lågkonjunkturen och arbetslösheten. Att helt olika motiv ligger bakom ett och samma beslut är också uppenbart: en av realiteterna framtvingad svensk EG-anslutning kan ske i överensstämmelse med eller i strid med en ideologiskt betingad önskan om anslutning.

Reformer med många ingredienser

Tack vare projektmedel från Riksbankens Jubileumsfond kunde jag ägna några år åt att ingående studera den nämnda frågan. Resultatet publicerades i två böcker: *Svensk skolpolitik 1940–1945* (1978) och *Drömmen om en ny skola* (1983). BR har sett dem och därvid praktiserat "den sköna konsten att se just det man vill se". Själv anser jag mig ha funnit väl underbyggda och därmed ganska säkra svar på den övergripande frågan. Men det är inte ett utan flera svar. Och de har ingen generell räckvidd – de gäller 1940-talets skolpolitik. På en annan skolhistorikers fråga varför och hur skolreformer kommer till finns det enligt min mening bara ett rimligt svar: av olika skäl och på olika sätt – nota bene om man inte vill ge enbart triviala och därmed helt ointressanta svar. Förklaringen är enkel: en stor och över tid utdragen skolreform gäller nämligen många olika delar. Själv arbetade jag i min 40-talsstudie med nio olika delmoment. Min undersökning visade att de *organisatoriska* reformerna drevs fram av en rad "realiteter" men att nya ställningstaganden i *uppförings- och livsåskådningsfrågor* främst var ideologiskt inspirerade och motiverade; frågan om kris- tendomsundervisningen hade exempelvis

direkt anknytning till förberedelserna inför 1951 års religionsfrihetslagstiftning. Man kan heller inte behandla hela efterkrigstiden som en enhetlig period: den socialdemokratiska skolpolitiken var förvisso inte densamma på 1940- och 1960-talen. Det är häpnadsväckande att en statsvetare som BR inte inser detta; redan de parlamentariska förutsättningarna har ju varit starkt skiftande. De sista åren av tvåkammarsdagen hade exempelvis socialdemokraterna egen majoritet i båda kamrarna.

De frågor som här tas upp gäller de *organisatoriska* problemen, dvs utvecklingen från ett parallellskolesystem i riktning mot ett enhetligare skolsystem, och inget annat. BR påstår att den socialdemokratiska skolpolitiken i slutet av 1940-talet – manifesterad i 1950 års skolbeslut – hade ”en inriktning syftande till en mera vittfattande social förändring”. Han påstår att detta inte är någon ”särskilt okänd eller kontroversiell tes”. Nej, okänd är den inte – men därmed inte korrekt. Jag menar att den är en myt. Han hänvisar till Åke Isling, Torsten Husén och Sixten Marklund. Med all respekt för deras vetenskapliga meriter och personliga minnen så tvekar jag inte att påstå att de i så fall har fel; jag tror dock att BR något övertolkat dem.

Ett skolpolitiskt dilemma

Bakgrunden till 1950 års skolbeslut är i korthet denna. Genom 1927 års bottenkolereform – så kallades den av Arthur Engberg – och genom avskaffandet av statsbidragen till de privata förberedelseskolor som fanns i anslutning till många flickskolor kom folkskolan – helt eller delvis – att fungera som en allmän bottenkola. Socialdemokraterna var också i stort sett nöjda med detta skolsystem på 1930-talet. Enhetsskolefrågan aktualiserades exempelvis inte i samband med beslutet om förlängning av den 6-åriga folkskolan år 1936. När Gösta Bagge tillsatte 1940 års skolutredning för att ta ett samlat grepp över den splittrade skolorganisationen kritiserades detta av socialdemokraterna; den ansågs onödig. Det var bland dem SSU som i början av 1940-talet aktualise-

rade skolfrågan med kritik av den socialt sneda rekryteringen till högre studier. Tanken att med en enhetsskola som instrument driva en interventionistisk politik fanns visserligen hos en och annan, men den saknas helt i SAP:s nya partiprogram från 1944, och den präglade heller inte arbetet i socialdemokraternas egen skolkommitté som 1947 lämnade rapporten *Framtidens skola*, ett programarbete och en rapport som märkligt nog inte ens nämnts i BR:s avhandling. Den socialdemokratiska inriktningen förblev länge den traditionella: att med studiesociala medel hjälpa fram skolbegåvade barn från ekonomiskt svaga hem. Studiehjälpsnämnden utredde frågan vad gällde läroverksstudier 1946–49, och den student-sociala utredningen universitetsstudier 1946–48. Denna strävan att bredda rekryteringen skapade emellertid ett besvärligt problem: den som man uppfattade allt för stora tillströmningen till högre studier. För att bemästra det problemet sökte man förstärka yrkesutbildningen och på så sätt locka över en del ungdomar.

Efter begreppet ”avlänkning” (dvs från teoretiska studier) har denna politik kommit att kallas ”avlänkningsspolitik”. Den har kartlagts av Mac Murray i avhandlingen *Utbildningsexpansion, jämlikhet och avlänkning* (1988). När man senare diskuterade den kommande enhetsskolans organisation framstod en så sen linjedifferentiering som möjligt som ett sätt att locka över skolbegåvade elever till en praktisk utbildning.

Från skolutredning till skolkommision

Det var tidigt klart att 1940 års expertutredning skulle följas av en parlamentariskt sammansatt kommitté. Påståendet att den ”kördes över” av Erlander är felaktigt. Tidpunkten är nu inne att påbörja den överarbetning av de framlagda förslagen ”ur mer allmänna synpunkter” som behövs för att fatta de definitiva besluten, heter det i direktiven. Att en parlamentariskt sammansatt kommitté skulle slutföra utredningsarbetet ingick i skolutredningens planer; det hade Bagge aviserat redan

1942 och det bekräftades följande också senare av både Erlander och Weijne.¹ Det förhållandet att den politiska "överarbetningen" påbörjades innan skolutredningen avslutat sitt arbete – den lämnade sitt nionde och sista betänkande 1947 – visar endast hur bråttom det var med att ta itu med de akuta problemen.

Vad ville då socialdemokraterna i skolfrågan i slutet av 1940-talet? Fanns det några "interventionistiskt samhällsförändrande" ambitioner?

I direktiven till 1946 års skolkommision finns ingen skolpolitisk viljeinriktning angiven. Uppgiften bestod i att utifrån en överarbetning av 1940 års skolutrednings förslag göra upp "en plan för det allmänna skolväsendets framtida organisation och riktlinjer för dess genomförande". Begreppet enhetsskola nämns inte. Till huvudsekreterare utsågs en läroverksrektor som var motståndare till enhetsskoletanken och som ville slå vakt om den 5-åriga realskolan, Stellan Arvidson. Utbildningsmöjligheternas demokratisering ville han främja genom studiesociala insatser och skärpta intagningskrav, inte genom strukturella förändringar. Att han senare kom att bli enhängiven enhetsskolevän är en annan sak.

Men vad ville då Erlander själv? Han blev inte så länge han kvarstod som ecklesiastikminister någon enhetsskoleman. Att han tänkte i termer av det existerande skolsystemet framgår bl a av ett par interpellationssvar i riksdagen. I fråga om språkföljden i realskolan förklarade han att man av pedagogiska skäl kunde tänka sig att ha kvar tyska som första främmande språk. En sådan anordning skulle emellertid inte kunna förekomma ens i en enhetsskoleorganisation av den typ 1940 års SU hade förordat. När frågan om stipendier till elever i läroverken diskuterades våren 1946 redovisade han ett traditionellt tänkande i termer av studiesociala anordningar inom det existerande systemet. Han påtalade hur ödesdigert det kunde vara att underlätta möjligheterna till teoretiska studier i så hög grad att det skulle skapas "ett intellektuellt proletariat i verklig mening". Man måste därför ha en viss gallring och en viss sortering. Det bör vidare uppmärksammas att man inom 1946 års SK var överens

om att verka för ett enhetligare skolsystem; i så måtto rådde politisk enighet. Det var därför heller inte särskilt häpnadsväckande att Sveriges folkskolläraryrkeförbund, som ju sedan länge varit pådrivande i bottenkole- och enhetsskolefrågan, år 1949 till den dåvarande ordförande valde högerpartiets främste skolpolitiker – till yttermera visso partiets 1:e vice ordförande – Folke Kyling. Som ännu ett tecken på hur föga partipolitiserad – och ideologiskt präglad – skolfrågan var vid denna tid kan man se det förhållandet att LO inte ens brydde sig om att avge något eget remissyttrande över skolkommisionens betänkande 1948.

1950 års skolbeslut

Det är vidare ett faktum att 1950 års riksdagsbeslut i skolfrågan var enhälligt. Det gällde "riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling" och innehöll ett principbeslut om förlängd skolplikt. På en central punkt var det emellertid så oklart formulerat att det genast ledde till en öppen tolkningstvist. Åtgärder skulle vidtas, heter det, för att införa "en på nioårig allmän skolplikt grundad enhetsskola avsedd att, i den mån den tillämnade försöksverksamheten ådagalägger lämpligheten, ersätta folkskolan, fortsättningsskolan, den högre folkskolan, den kommunala mellanskolan och realskolan".

Vad innebar då detta? Skulle realskolan vara kvar? Den skolpolitiska högern tog fasta på den kommande försöksverksamheten, som också skulle omfatta "olika former av praktiska realskolor", medan vänstern menade att realskolan inte kunde bestå vid sidan om en enhetsskola. Det skulle ju vara en definitions-mässig själv motsägelse. Till oklarheten bidrog också det förhållandet att det inte angavs vem som skulle bedöma resultatet av försöksverksamheten och vidare – inte mindre viktigt – efter vilka kriterier denna bedömning skulle göras. Och ännu en oklarhet: hur skulle "i den mån"-satsen tolkas? I debatten nämndes två olika tolkningsalternativ: som en temporal bisats (i den mån = allt eftersom) och som en villkorsbisats (i den mån = i den utsträckning).

Det enda säkra man kan säga om denna del av det famösa beslutet är att riksdagen enhälligt uttalade sig för ett *enhetligare* skolsystem, däremot inte *graden* eller *arten* av enhetlighet. Den grundläggande förklaringen till oklarheten är det förhållandet att begreppet *enhetsskola* vid denna tid användes med två olika innebörder: dels i betydelsen *samorganisation* av flera skolformer i enlighet med 1940 års SU:s förslag, dels i betydelsen *sammanslagning* av olika skolor i enlighet med 1946 års SK:s förslag. Denna distinktion kom senare att försvinna, vilket bidragit till förvirring i en del historiska framställningar.

Det är som nämnts ett faktum att 1950 års skolbeslut var enhälligt men det är också klart, att "den skickligt dunkla skrivningen" dolde motsättningar och att det fanns olika förväntningar om den framtida utvecklingen. De partipolitiska och fackliga motsättningarna kom fram senare när frågan om en eventuell linje-differentiering inom högstadiet blev verkligt aktuell.

"Utvecklingens egen gång"

Varför tog då riksdagen ställning för ett enhetligare skolsystem 1950? Svaret är enligt min mening tveklöst och klart: den starka tillströmningen av elever till realskolor och flickskolor och den svåra bristen på läroverkslärare. Antalet elever i realskolan ökade kraftigt under hela 40-talet och med hela 60% under åren 1945-1950. SÖ slog larm år 1948 och menade att samhället inte kunde klara av "en ostörd expansion av det högre skolväsendet" (Richardson 1983:327f). Följande år tillsatte regeringen en särskild krisutredning – *Läroverkens krisutredning* – med uppgift att söka en lösning på de allvarliga problem som lärarbristen skapat. De framtidsperspektiv som tecknades var synnerligen dystra – SÖ betecknade i ett remissyttrande den sannolika utvecklingen som "i hög grad skrämmande". Ett omedelbart resultat blev en revision av timplanen för realskolan innebärande att antalet lektionstimmar reducerades – på så sätt skulle man spara in en del lärartjänster.

Krisutredningen har emellertid inte uppmärksamrats av forskningen – av ett skäl som närmast är genant: betänkandet är inte tryckt och återfinns således endast av den som lämnar den allfarväg som kantas av tryckta SOU-betänkanden och riksdagstryck och ger sig in på ofta mödosamma arkivstudier. Att utnyttja akademiskt utbildade lärare i den 5-åriga realskolans lägsta klasser framstod som en ansvarslös misshushållning med en bristvara – det skulle ofelbart drabba mängder av mindre orter och hela regioner utanför storstadsområdena. Man kan göra tankeexperimentet att i dag hävda att undervisningen i matematik i grundskolans 5:e klass skall skötas av lärare med 40 poäng i matematik! Hur skulle man kunna få fram matematiker i en sådan omfattning?

Utvecklingen ledde emellertid också till pedagogiska problem. Det breddade elevunderlaget i den relativt krävande examensskola som realskolan utgjorde skapade svårigheter för många elever med än mera av kvarsittning och utkuggning som följd. När 60–70 % av folkskolans elever gick över till realskolan kunde den helt enkelt inte fungera. Det var faktiskt inte stort mera än hälften som klarade realskolan utan att sitta kvar något år. För folkskolans del medförde den starka avgången av de duktigaste eleverna negativa konsekvenser i de uttunnade högre klasserna.

Utvecklingen gick snabbt i slutet av 1940-talet och vissa kommuner ville inte avvakta statsmakternas beslut. De stora barnkullarna i början av 40-talet var också något man måste planera för. Man tog saken i egna händer och införde på försök 3-åriga realskolor ovanpå en 6-årig folkskola. Därmed var steget inte långt till en 9-årig enhetsskola med ett 3-årigt högstadium (Richardson 1978:163 och 1983:239f). Genom en sådan konstruktion skulle man äntligen också lösa det gamla problemet med den dubbla anknytningen mellan folkskola och realskola. När riksdagen år 1950 fattade sitt beramade beslut hade utvecklingen på det lokala planet i viss mån gått före.

Som ännu ett tecken på det stora intresset för vidare studier kan noteras, att man på många orter runt om i landet hade inrättat s k korre-

spondensrealskolor som byggde på 6-årig folkskola. Det började med Hermod's och NKI – 3 skolor 1941/42 och hela 97 två år senare – och fortsatte senare med Brevskolan – Koope-rativa förbundets brevskola – och LTK – Sve-riges Lantbruksförbunds Tidskriftsaktiebo-lag. Detta starka intresse för fortsatta studier förklarar också varför frågan om studieplatser i realskolor och flickskolor under denna tid var en viktig politisk fråga.

Detta var alltså den verkliga orsaken till 1950 års beslut. Den som gör sig besväret att läsa propositionen finner förklaringen också i klartext: *"Vi ställas genom utvecklingens egen gång inför nödvändigheten att söka de organisatoriska formerna för en ny fas i vår folkundervisnings historia"* (Prop 1950:70 s 44, min kurs).² Stellan Arvidson erkände samma sak i en tidningsartikel våren 1950: Det är uppenbart att ungdomen genom att i massor strömma till realskolan "ställt statsmakterna inför fullbordat faktum. Vi är helt enkelt tvungna att skapa en enhetsskola, om inte den stora mängden av vår ungdom skall bli felplacerad". Oppositionens främste skolpolitiker, folkpartisten Gunnar Helén, förklarade något år senare, att de stora årskullarna, den stigande föräldraambitionen, lärarbristen och lokalbristen tillsammans "givit upphov till den situation, som vi nu måste klara upp". Vi befinner oss i ett tvångsläge och det är "från denna utgångspunkt som vi har att välja skolorganisation".

Komplicerade mönster och skiftande betingelser

När jag sammanfattade min analys av 1940-talets skolpolitik gjorde jag det under rubriken här ovan; de olika elementen var invända i varandra just i ett komplicerat mönster. Där fanns just de realiteter som starkt begränsade politikernas handlingsfrihet, bl a den starka nativitetssökningen i början av 1940-talet. Denna "gav i realiteten ansvariga politiker vid decenniens slut knappast någon handlingsfrihet alls: det gällde att se till att det fanns lärare i någorlunda tillräcklig omfattning". Men det fanns

också drömmar om en ny skola, en skola som instrument både för ett jämlikare svenskt samhälle och för ett internationellt fredsarbete. "Så flätades enskilda människors tankar och idéer samman med behov av konkreta samhällseliga insatser till ett komplicerat mönster", menade jag sammanfattningsvis och fortsatte: "Det synes mig helt uppenbart att många av de idéburna kraven på skolpolitiska reformer ofta syftade till att utnyttja skolan som instrument för mera genomgripande och långsiktiga förändringar av samhället medan de 'realitetsbaserade' kraven på olika insatser snarare är att betrakta som anpassningsåtgärder inom det bestående samhällets ramar." (Richardson 1983:393ff)

Idéerna och drömmarna om en gemensam barndomsskola hade funnits länge men de hade inte varit starka nog för att omgestalta den svenska skolan. För politiska beslut om ett enhetligare skolsystem krävdes trycket från en mäktig föräldraopinion. Dess syfte var detta enkla: möjlighet för barnen till vidare studier. Det har jag kallat "realiteternas tryck" medan Josef Weijne talade om "livet självt". Det var det trycket som drev utvecklingen mot ett enhetsskolesystem. Att vissa politiker sökte legitimerade den utvecklingen med ideologiska motiv är en annan sak. Men det bör inte leda efter världens forskare vilse.

En folklig skoltradition

Bo Rothstein tar upp ytterligare ett par frågor som förtjänar att kommenteras. Den ena gäller den socialdemokratiska kritiken av den sociala snedrekryteringen till högre studier med koppling till krav på demokratisering av statsförvaltningen. Detta innebar emellertid inte att man fann den enda strategin vara en strukturell reform, dvs en övergång till ett enhetsskolesystem; den väg man på 1940-talet valde var ju att med studiesociala medel främja rekryteringen till högre studier bland barn i mindre bemedlade familjer samt från landsbygden.

Ett verkligt intressant problem gäller frågan varför utvecklingen i Sverige och övriga Norden tidigare och radikalare än i många länder

gått i riktning bort från ett parallellskolesystem och varför skolfrågorna fick en sådan tyngd i Sverige under denna tid. Det är ett faktum att svårigheten att komma in i de högre skolorna var en viktig politisk fråga i flera valrörelser. "Varför kommer inte mitt barn in i realskolan? Hur ska det gå för Göran som blev utkuggad ur realskolan?" – med sådana oroliga föräldrafrågor inledde exempelvis folkpartiet en skrift som förordade 9-årig enhetskola. Inget parti kunde negligera det föräldradyck som fanns. Och inget parti skulle heller kunnat använda skolpolitiken som instrument i ett "statsinterventionistiskt" syfte så som BR spekulerat om. Realskolor, kommunala mellanskolor och praktiska realskolor var inte sällan även socialdemokratiska lokalpolitikernas skötebarn som alla på orten ifråga värnade om. Det var sådana föräldraambitioner som Erlander syftade på då han i januari 1950 förklarade att åren efter andra världskriget inneburit något av en "föräldrarnas egen skolreform". Det kan också nämnas att 1950 års skolreform – av samma skäl – på 1950-talet skämtsamt kom att kallas för "morsornas" skolreform.

Även om de skoldemokratiska traditionerna i vårt land ända från 1800-talet och framåt inte är speciellt utforskade, förefaller det mig dock uppenbart att de spelat en viktig roll för utbildningspolitikens utformning. Det är möjligt att man kan spåra influenser ända från Torsten Rudenschölds socialutopiska skrift *Tankar om ståndscirkulationen* (1845), över folkhögskoletraditionen och den politiska vänsterns bottenkoleprogram och fram mot 1940-talets på gräsrotsnivå framväxta "korrespondensrealskolerörelse" och studiesociala reformer och 1950-talets övergång till ett enhetligare skolsystem.

De föräldraambitioner som Hjalmar Bergman och Gustaf Hellström skildrat i *Markurells i Wadköping* (1919) och *Snörmakare Lekholm får en idé* (1927) ter sig i högsta grad karakteristiska för den svenska traditionen. För snörmakare Lekholm nära nog svindlade framtidsperspektivet: "En Lekholm studerad karl ... Hans egen bror en akademisk medborgare! Vilken glans skulle han inte sprida över namnet! Snörmakaren såg sig redan i tankarna

besöka honom nere i Lund och dricka toddy med hans vänner, lärda herrar ... Tanken kom entusiasmen att flamma i hans bröst. En bror som var student och präst ..." Och därmed väcktes den idé som snörmakaren med patriarkalisk självsäkerhet förmedlade till sin hustru Augusta: "Mina pojkar ska bli studenter hela högen, hur många du än föder mig till världen. Det är jag man för." Och därmed hade han uttalat det ödesdigra ordet vars räckvidd ingen kunde förutse, fortsätter författaren: "Förr eller senare skulle väl drömmen om studentexamen har hägrat för en medlem av släkten Lekholm, såsom den under mera än ett århundrade hägrat och hägrar för varje svensk släkt, som från de breda lagren längtade till en högre och friare rymd".

Föräldrarnas omtanke om och ambitioner på sina barns vägnar var förvisso något som ansvarsfulla politiker inte vågade äventyra med "statsinterventionistiskt" motiverade ingrepp. För många arbetarfamiljer med växande välbefinnande under praktiserande barnbegränsning blev det – liksom tidigare för städernas medelklassfamiljer – en hjärtesak att låta barnen läsa vidare. Platser i realskolan eller i den enhetskola som uppfattades som en ny realskola var därför politiska krav med betydande tyngd. Tage Erlander, Josef Weijne och Ragnar Edenman var tillräckligt kloka och verklighetsförankrade för att inse det.

Gunnar Richardson

Noter

1. "Jag vill understryka, att samtliga parter synes ha varit överens om att en överarbetning av 1940 års skolutrednings arbetsresultat skulle ske på angivet sätt", förklarade exempelvis Weijne i riksdagen efter det att skolkommissionen tillsatts (Richardson 1983, 44).

2. Problemet aktualiserades också i anslutning till frågan om klasslärarsystemet kontra ämneslärarsystem. Frågan tycktes dock föredragande statsrådet "redan i förväg realiter avgjorde genom tvingande yttre omständigheter". Det finns, resonerade han, "som bekant intet överflöd på ämneslärare.

De stigande behoven av akademiskt utbildad arbetskraft för de mest skiftande samhällsuppgifter tvinga oss att söka en organisation för skolan, som icke onödigtvis ökar anspråken på långt driven specialutbildning hos lärarkåren. Användningen av klasslärare så högt upp i skolan som av pedagogiska skäl kan vara försvarligt, torde vara en ofrånkomlig följd av utvecklingstendenserna på den intellektuella arbetsmarknaden" (s 217f).

Referenser

- Framtidens skola*. Utkast till skolprogram framlagt av socialdemokratiska partiets skolkommitté, Stockholm 1947
- Kungl Maj:ts prop 1950:70. Riklinjer för det svenska skolväsendets utveckling
- Murray, M, 1988, *Utbildningsexpansion, jämlikhet och avlänkning. Studier i utbildningspolitik och utbildningsplanering 1933–1985*, Göteborg
- Richardson, G, 1978, *Svensk skolpolitik 1940–1945. Idéer och realiteter i pedagogisk debatt och politiskt handlande*, Stockholm
- Richardson, G, 1983, *Drömmen om en ny skola. Idéer och realiteter i svensk skolpolitik 1945–1950*, Skara
- Richardson, G, 1984, Folkpartiet och enhetsskolefrågan, i *Liberal ideologi och politik 1934–1984*, Falköping
- Richardson, G, 1988, Skolan som politiskt instrument? i *Utbildningshistoria* 1988 (ÅSU nr 162), Skara
- Rothstein, B, 1986, *Den socialdemokratiska staten. Reformen och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*, Lund

Genmäle: Strukturalismens fallgropar och problem

Diskursen är forskningens livsluft. Att vissa forskare förhåller sig kritiskt till de teser man driver är just själva drivkraften bakom en levande forskning, att olika ansatser och tolkningar kan brytas. Av de nio recensioner som min avhandling från 1986 bestods med var endast en negativ, nämligen Gunnar Richard-

sons. I sin recension pekade han på principiellt viktiga ting där historiska och statsvetenskapliga analyser ofta skär sig, något som jag ansåg det centralt att få diskutera. Mitt försök till diskussion omöjliggjordes emellertid av att den skrift där Richardson publicerat sig vägrade ta in min text. Att publicera en recension av den art som Richardson gjorde där han var säker på att få stå oemotsagd kan jag bara tolka som ett utslag av bristande professionellt kurage och som en vilja att stämpla istället för att söka diskussion på lika villkor.

Ett problem inom svensk skolhistorisk forskning är att det så ofta varit aktörerna själva som skrivit historia. Nästan alla har de haft sina fingrar i syltburken och sedan sökt att lägga historien tillrätta. För en fd folkpartistisk skolpolitiker som Richardson ligger det självklart nära tillhands att söka visa att det egna partiets kapitulation för den socialdemokratiska skolpolitiken ingalunda var en eftergift åt några socialdemokratiska idéer, utan bara ett resultatet av en realistisk syn på de strukturella faktorer som existerande. Om jag minns rätt brukar det i elementära läroböcker i källkritik stå några rader om att man bör se upp med något som kallas tendens.

I sakfrågan har jag vad man kan kalla en clausewitzk syn på dessa ting. Politisk analys av det slag vi diskuterar är ingen precis vetenskap som kan studeras med scientistisk exaktitet. Som krig är politik en verksamhet som är så präglad av osäkerhet, chans och oförutserbarhet (det som Clausewitz kallar "friktion") att några absoluta i tid och rum obundna lagbundenheter inte kan etableras. "A positive doctrine (on war) is unattainable".¹ Vad man kan göra är att framhålla vissa tolkningar som mera troliga än andra. Till frågan om den socialdemokratiska skolpolitiken under 1940-talet, med dess inriktning mot en sammanhållen enhetsskola, styrdes av några specifika idéer eller, vilket Richardson hävdar, enbart kom som en automatiskt reflex på rådande strukturella faktorer, vill jag säga följande: Vad som talar mot Richardsons tolkning är att medan i stort sett samma strukturella faktorer (efterfrågetryck) inom utbildningssystemet rådde i hela Västeuropa, så var det enbart i de länder

med en stark socialdemokrati som en sammanhållen enhetsskola genomfördes. Sannolikheten för Richardsons tolkning faller vid en enkel komparation. Richardsons huvudbelägg för sin tes är att ett antal ledande socialdemokratiska skolpolitiker i den offentliga debatten gärna önskade framställa sina idéer som en naturlig följd av utvecklingens egen gång. Som jag visat i min avhandling kan man lika ofta hitta belägg för motsatsen, nämligen att man framhöll de egna idéernas betydelse. Att politiker gärna ger olika motiv för sina reformförslag är nu inte någon nyhet. Statsvetare brukar här skilja mellan olika arenor, t ex vad som sägs på den interna partiarenan och på den parlamentariska arenan.² För den analytiker som vill driva en tes här finns det i allmänhet mycket att välja på och en viss försiktighet kan anmodas. Att som Richardson gör, enbart välja belägg för sin tes från den parlamentariska arenan, kan emellertid inte anses lämpligt. Vilken politiker önskar inte framställa sin politik som i takt med tidens krav, eller som rentav den enda möjliga linjen under de rådande omständigheterna? Att utifrån denna slags argumentation som Richardson dra slutsatsen att det inte finns några bakomliggande ideologiska motiv för de val som görs är med förlov sagt en smula för naivt för min smak.

I sitt inlägg visar också Richardson själv på ett övertygande sätt hur fel hans analys leder. Inför min fråga varför enhetsskoletanken blev så stark just i de socialdemokratiskt styrda länderna under den aktuella tiden, *då dyker plötsligt de ideologiska förklaringarna upp*. Inför detta tvingas Richardson lämna sin strukturdeterministiska syn och in på scenen träder hand-

lande aktörer av kött och blod. Tage Erlander och Josef Weijne tar plötsligt hänsyn till föräldraambitioner, idéer om ett mera demokratisk skolsystem som legat och slumrat under krisåren blir plötsligt aktuella. Till frågan varför socialdemokratin inte bara byggde vidare på det existerande parallellskolesystemet, såsom man gjorde i de flesta andra länder, utan under stor möda och mot betydande politiskt motstånd omformade det till ett enhetsskolsystem, har Richardson fortfarande inget svar. Att folkpartiet, till skillnad från högern, accepterade den socialdemokratiska tanken på en enhetsskola och valde att söka efter kompromisser inom dess ram, kan man nu i efterhand förundras över. Kanske har de rätt som påtalat den starka hegemonin för socialdemokratin idéer i svensk politik under denna tid.³ Att folkpartiet bröt den borgerliga fronten mot enhetsskolan och lämnade högern ute i kylan bör dock inte leda eftervärldens forskare vilse, alldeles oberoende av hur de önskar tolka materialet.

Bo Rothstein

Noter

1. Carl Clausewitz: *On War*. Princeton: Princeton University Press 1984, s 136.
2. Se t ex Gunnar Sjöblom: *Party Strategies in a Multiparty System*. Lund: Studentlitteratur 1968.
3. Hugh Heclö & Hans Madsen: *Policy and Politics in Sweden: Principled Pragmatism?* Philadelphia: Temple University Press 1987.

Litteraturgranskningar

Anders Håkansson: *Konsten att vinna ett val; En studie av fram- och tillbakagångar för socialdemokraterna i kommunalvalet 1988.* (Lund Political Studies 71), Malmö 1992.

De båda senaste riksdagsvalen har delvis ändrat bilden av Sverige som ett land med ett näst intill cementerat partisystem och med en måttlig rörlighet bland väljarna. Förändringarna i partiuppsättningen och i hur väljarna lagt sina röster vid riksdagsvalen har emellertid varit klart mindre än motsvarande förändringar vid de samtidiga kommunfullmäktigevalen. Det förefaller också som om skeendet vid de lokala valen i viss mån skulle ha förebådat utvecklingen på rikspanet. Det val som Anders Håkansson ägnar en omfattande avhandling (280 sidor med liten stil) kan därför i ett längre perspektiv komma att framstå som ett val av ovanligt stor betydelse även om det omedelbara resultatet inskränkte sig till att majoritetsförhållandena skiftade eller blev mera otydliga i ett antal kommuner.

Ingen av de båda titeldelarna gör egentligen avhandlingen rättvisa. Huvudtiteln "Konsten att vinna ett val" har tämligen dålig täckning i innehållet. Framställningen behandlar, om man bortser från slutsatserna i avslutningskapitlet, mer en valförlust än en valframgång. Undertiteln är mera korrekt men man kan av den varken utläsa att det rör sig om en bok med mycket brett perspektiv på olika faktorer som är avgörande för väljarnas beteende på valdagen eller att de empiriska analyserna är väl grundade i självständiga diskussioner av resultat från såväl inhemsk som internationell valforskning.

Författaren konstaterar inledningsvis att man i flera länder funnit en tendens mot en väljarnas "dealignment", mot att partiidentifikationen blir allt svagare och mot att sambandet

mellan klasstillhörighet och partival försvagas. Som en utgångspunkt presenteras fyra olika sätt att förklara väljares röstringsbeteende: Gruppmodellen, den socialpsykologiska modellen, den rationella modellen och klassmodellen. Författaren kombinerar drag från klassmodellen och från den rationella modellen till en egen modell. Denna ges ingen särskild etikett men det konstateras att vad som förenar de båda modellerna är att de utgår från "den ekonomiska intresseaspekten".

Denna "ekonomiska intresseaspekt" har också en avgörande roll då Anders Håkansson i det andra kapitlet konstruerar en egen analysmodell och ett eget analyschema. Modellen och schemat utgår från att utöver den miljö väljarna lever i ("det sociala trycket") så spelar partiernas aktiviteter inför valet liksom den politik de företrätt under den gångna mandatperioden en stor roll för väljarnas ställningstagande på valdagen. Författaren lägger, då han går in på väljarnas utvärdering av partiernas tidigare agerande, stor vikt vid vilka de ekonomiska följderna av ett tidigare maktinnehav blivit för väljarna: "För mitt syfte är det tillräckligt att anta att *en grupp av väljare, i min undersökning de som överväger att rösta på socialdemokraterna, t ex ser till den ekonomiska utvecklingen när de röstar och föredrar en bättre utveckling framför en sämre.*" (s 44 f, förf:s kursivering)

Som citatet antyder avlägsnar sig författaren från det mera generella väljarbeteendet och knyter särskilt sina tankar till hur väljare på socialdemokratiska/socialistiska partier agerar. I anslutning till forskare som Przeworski och Sprague på det internationella planet och Walter Korpi på det inhemska diskuteras vad som betraktas som "ett socialistiskt dilemma". Då socialdemokraternas traditionella väljargrupper genom samhällsutvecklingen minskar frestas de socialdemokratiska partierna att

föra en politik som kan vinna stöd också hos andra väljargrupper. Därmed utsätter man sig för risken att stöta bort de traditionella väljargrupperna som kan uppfatta situationen så att det parti de betraktat som sitt inte längre företräder deras intressen och blir mindre benägna för röstning på detta parti.

Det tungviktiga andra kapitlet innehåller inte bara en lång rad litteraturdiskussioner kring olika temata utan författaren redovisar också sina metodologiska överväganden om hur förändringar i valresultat bör mätas. Dessutom ger han en introduktion till fallstudier som metod och lägger fram de överväganden som gjort att han för sina egna fallstudier stannat för fyra kommuner: 1) Alingsås, där socialdemokraterna var framgångsrika i kommunfullmäktigevalen 1988 och där man förde valrörelsen från oppositionsställning; 2) Klippan, där socialdemokraterna också var i opposition men där man gjorde ett dåligt val 1988; 3) Krokomb, där socialdemokraternas valresultat var mycket bra och där man redan tidigare var i majoritet; 4) Hällefors, där socialdemokraterna länge dominerat det politiska livet men där man fick vidkännas stora röstförluster i kommunfullmäktigevalen 1988. Ett omfattande material – nyckelpersonsintervjuer, kvantitativ innehållsanalys av lokalpressen, analys av protokoll, valmaterial osv – som författaren själv samlat in om det politiska livet och valrörelsen i de fyra kommunerna utgör underlag för det kapitel (det sjätte) där fallstudierna presenteras. Huvudmetoden som kommer till användning i kapitlen tre till fem är emellertid regressionsanalys med antingen alla Sveriges kommuner eller ett urval omfattande 50 kommuner som underlag.

I det tredje kapitlet ställer författaren de kommunala valresultaten mot valresultaten vid riksdagsvalen för hela perioden 1973–1988 och visar att styrkeförskjutningarna i kommunfullmäktigevalen tenderar att bli allt mer oberoende av förändringarna i riksdagsvalen, dvs denna form av "kommunalt samband" får med tiden mindre betydelse. Ett för den fortsatta framställningen viktigt resultat är att mellan 40 och 50 procent av förändringarna i socialdemokraternas röststyrka mellan kom-

munfullmäktigevalen 1982/85 och kommunfullmäktigevalen 1988 kan antas sammanhånga med förändringar i väljarnas rikspolitiska sympatier. Huvuddelen av variationerna i förändring av valresultaten vid kommunfullmäktigevalen måste alltså förklaras med andra faktorer.

Som en sådan faktor presenteras i det fjärde kapitlet "det sociala trycket". Författaren knyter här an till en stor mängd arbeten inom valforskningen och hans egen beskrivning av vad detta begrepp står för är "att faktorer i den lokala omgivningen påverkar väljarnas röstning i detta område". Man kan också uttrycka det att arbetare är mer benägna för socialdemokratisk röstning i områden där det finns många arbetare. Olika förhållanden som kan ligga bakom fenomenet penetreras ingående och författaren är nog med att inte bara referera till forskare som menat sig kunna iaktta röstningsbeteenden som de vill förklara med ett socialt tryck utan också till forskare som ifrågasätter att en sådan faktor skulle ha någon betydelse för de lokala valresultaten. Han tillbakavisar emellertid i stor sett kritikernas argumentation men framhåller också att partiernas aktiviteter och fackföreningarna har en förmedlande roll för att upprätthålla ett socialt tryck mot röstning på socialdemokraterna. Det centrala begreppet operationaliseras sedan som andelen arbetare i valmanskåren och hypotesen är att andelen arbetare skall påverka förändringarna i socialdemokraternas väljarandel i positiv riktning, förlusterna skall bli mindre/framgångarna större där det finns många arbetare = där partiet tidigare var starkt. Siffermaterialet ger visst stöd för hypotesen men den politiska aktiviteten – mätt som andel partimedlemmar som brukar delta i mötena – har minst lika stort förklaringsvärde enligt regressionsanalyserna.

I det femte kapitlet analyseras den betydelse som den lokala partipolitiken hade för socialdemokraternas valresultat 1988. Författaren har, från officiell statistik och genom en egen enkät till de lokala partiorganisationerna i de 50 kommunerna, tagit fram en lång rad indikatorer på vilken politik som förts, vilka program partierna gick till val på, vilka kandidater de

hade, vilken valkampanj de förde och vilken pressituationen är i kommunen. De olika indikatorerna motiveras ingående och analyserna mynnar ut i att förändringarna i socialdemokraternas valresultat till en del kan tillskrivas den förda politiken och till en del om det dyker upp en oväntad lokal fråga som något av de befintliga partierna gör till "sin" fråga eller som föranleder att ett lokalt parti bildas.

Det sjätte kapitlet ägnas Alingsås, Klippan, Krokomböle och Hällefors. Den analysram som författaren byggt upp kan här utnyttjas till fullo och man får på 60 detaljspäckade sidor ta del av hur det kommunala politiska livet gestaltat sig både i vardagen och inför valen. En sammanfattning blir ungefär att i Alingsås agerade socialdemokraterna klokt och förståndigt och drev dessutom sin valrörelse på ett mycket skickligt sätt, i Krokomböle hade de stor goodwill att falla tillbaka på och ingen ville riktigt utmana dem, i Hällefors uppträdde man delvis utmanande men en orsak till socialdemokraternas bakslag var också att väljarna inte ville acceptera den svåra situation som kommunen befinner sig i och i Klippan försämrades ett redan dåligt läge genom agerandet i en lokal fråga liksom genom interna förhållanden inom partiet. Ett originellt grepp är att författaren ställer sin analys av förhållandena i de fyra kommunerna mot den eftervalsanalys som gjorts i lokalpressen och av företrädare för de lokala arbetarkommunerna.

Slutkapitlet har fått rubriken "Sammanfattning och avslutande kommentarer". Sammanfattningen utgörs av sex traditionella sidor men därtill kommer tjugo sidor som dels behandlar "Konsten att vinna ett val" och där författaren i nio punkter på grundval av främst fallstudierna ger råd till "ett parti som vill vinna ett val" och dels kritiskt diskuterar både sin analysram och vilka slutsatser man kan dra om socialdemokraternas kris.

De problemställningar som Anders Håkansson valt att behandla i sin avhandling har tvingat honom att sätta sig in i en stor litteratur med mycket skiftande innehåll. Han refererar både till litteratur om metodologiska frågor, litteratur om det politiska systemets teori, litteratur där äldre och aktuell valforskning pre-

senteras teoretiskt och empiriskt och litteratur som gäller aktuella politiska förhållanden. Dessa litteraturgenomgångar – som kanske är alltför koncentrerade till nordiskt och anglosaxiskt material – utgörs inte av okritiska referat utan författaren tar självständigt ställning i många av de frågor där olika auktoriteter har delade meningar och han motiverar dessa ställningstaganden på ett förtjänstfullt sätt. Inte minst den som – liksom anmälan/oppo- nenten – tar del av avhandlingen efter att under en längre tid endast ha ägnat valforskningen ett tämligen förstrött intressen har mycket att hämta i Håkanssons översikter och fylliga litteraturförteckning.

Avhandlingen överskrider med många sidor det som blivit standard för avhandlingar för doktorsexamen och detta kan vara ett skäl till att författaren tvingats vara extremt sparsam när det gäller att återge grundvalarna för de regressionsanalyser han genomför. Informationen begränsas till ett angivande om varifrån officiella statistiska uppgifter hämtats och hur frågorna ställts i enkätformulären till de lokala partiorganisationerna. Dessa uppgifterna operationaliseras sedan raskt till att bli variabler som "partiaktivitet" eller "förd politik" i regressionsanalyserna men man får ingenting veta om vilka fördelningarna på dessa variabler är eller hur värdena på variablerna samvarierar inbördes. Ett något större mått av information kunde funnits tillgängligt. Det kunde skett i appendixform och nästan helt utan kommentarer. Ett exempel: Det framgår att förekomsten av vad som kallas "en lokal valfråga" påverkade socialdemokraternas valresultat (s 160). Informationen att "AdjR²" ökar från .40 till .50 då denna variabel bakom socialdemokraternas valresultat inkluderas i regressions- ekvationen hade blivit mera talande om man någonstans kunnat få fram i hur många av de 50 kommuner som ingår i urvalet som det förekom någon sådan lokal valfråga.

På flera ställen skulle man önskat att variablerna diskuterats noggrannare. Det gäller framför allt förändringsvariablerna. Håkansson väljer att beräkna valförlusterna som förlorad andel av den tidigare röststyrkan och valframgångarna som vunnen andel av den del av

de röstande som partiet inte tidigare hade. Detta sätt att se på röstförluster och röstvinster kan väl motiveras men man ställs inför ett problem då man söker sammanfatta förändringar sedda på dessa sätt till en enda variabel. Resultatet är ju att alla värden på en och samma variabel inte konstrueras på samma sätt och detta är onekligen ett ovanligt förfarande. Med hänsyn till att socialdemokraternas röststyrka är så pass stor som den är och med hänsyn till att det endast var i ett litet fåtal kommuner som vinstvarianten måste beräknas och framförallt med hänsyn till den fördelning som man finner på variabeln (s 92) har det ovanliga förfarandet sannolikt ingen större betydelse för utfallet av analyserna men man kunde önskat en diskussion av tillvägagångssättet.

Man kan också innehållsligt diskutera en del av variablerna. Den fackliga organiseringen av arbetarna framställs som en viktig förmedlande faktor i anslutning till diskussionen om det sociala trycket och denna variabel operationaliseras som "antalet kollektivanslutna till det socialdemokratiska partiet i förhållande till antalet arbetare". Här ställs alltså folkräkningsuppgifter (antal arbetare) mot enkätuppgifter (antalet kollektivanslutna) utan hänsynstagande till hur folk- och bostadsräkningens definition av arbetare förhåller sig till definitionen av vilka som har en sådan facklig tillhörighet att de via en LO-fackförening kan kollektivanslutas till det socialdemokratiska partiet och utan hänsynstagande till att olika arbetargrupper har mycket olika traditioner vad beträffar kollektivanslutning. Ännu mera tveksam blir man när variabeln i fråga också beskrivs som "en operationalisering av att inga konkurrerande fackföreningar existerar" (s 57).

Man kan också ifrågasätta om "kommunens utgifter för det kommunala bostadstillägget för pensionärer per innevanare över 65 år" är en bra indikator på "förd politik", dvs det som väljarna tänkes utvärdera på valdagen. Ett högt värde på variabeln förväntas ge ett gott röstutbyte för socialdemokraterna i de kommuner där de haft majoritet under den gångna mandatperioden och hypotesen får också stöd i regressionsanalysen. För att variabeln skall

vara riktigt meningsfull fordras dock att det är ungefär samma andel i alla kommuner som har behov av kommunalt bostadstillägg och att denna förutsättning är uppfylld framgår inte i texten.

Jämförelserna av kommunala valresultat och valresultat från riksdagsvalet i kapitel 3 är i många avseenden intressanta och motsvarande tidsserier har i varje fall inte publicerats tidigare för 1980-talet vilket egentligen är ganska förvånande med hänsyn till att lokala partier blivit allt vanligare. Författaren tar emellertid lite för lätt på jämförelsemöjligheterna och konstaterar i en fotnot: "Invandrare har varit röstberättigade i kommunfullmäktigevalen fr.o.m. valet 1976. Detta betyder att förändringar, i detta avseende, av gruppen röstberättigade saknar betydelse efter detta val" (s 80). Här måste man konstatera att resonemanget är direkt felaktigt eftersom det kan ha viss betydelse för jämförbarheten av förändringarna av de båda valresultaten om en kommun mellan två val fått en ökning eller minskning av antalet personer som endast är röstberättigade i kommunfullmäktigevalen.

Det har redan framgått att avhandlingen materialmässigt delar sig på två delar, kapitlen tre till fem som bygger på regressionsanalyser och kapitel sex där författaren analyserar de uppgifter han på olika sätt samlat in om sina fyra fallkommuner. Han lyckas emellertid knyta samman delarna på ett elegant sätt genom att i inledningen till kapitel sex presentera förnyade regressionsanalyser med samma variabler som tidigare men där också de fyra kommunerna ingår. Resultatet är att de fyra kommunerna framstår som mycket speciella, dvs regressionsanalyserna ger stora residualer för dessa enheter. Detta resultat framhålls som en fördel; de valda kommunerna framstår som extremkommuner och därmed särskilt väl värda att analysera. Man kan emellertid fråga sig hur man skulle ha sett på resultatet om det blivit det motsatta, dvs om det med hänsynstagande till relevanta bakgrundsvariabler som förändring i riksdagsvalet, partiorganisation, andel arbetare, förd politik och så vidare funnits god överensstämmelse mellan det förväntade valresultat och de observerade valresulta-

tet. Skulle inte också detta varit ett analysresultat som väl motiverat att man studerade de fyra kommunerna?

Vid analysen av skeendet i de fyra kommunerna tillämpas hela det analyschema som författaren byggt upp. Egentligen är det endast i denna del av avhandlingen han kan ta fullständig hänsyn till alla de komponenter som finns i schemat. Han försöker emellertid också ta in en av sina huvudvariabler från regressionsanalyserna, det sociala trycket, i redovisningen av utvecklingen i fallkommunerna och finner t ex Hällefors vara "ett exempel på vad som sker när ett tidigare starkt socialt tryck bryter samman" (s 175). Delvis förefaller detta vara ett cirkelresonemang. Eftersom valresultatet blev så dåligt så måste det sociala trycket ha brutit samman och här är anknytningen till den tidigare framställningen och variabeluppställningen obefintlig: Andelen arbetare som i kapitel fyra fick utgöra operationalisering av variabeln "det sociala trycket" kan ju inte ha ändrats särskilt mycket i Hällefors mellan 1982/85 och 1988.

Framställningen om fallkommunerna är i mycket hög grad knuten till det generella analyschema och man får veta mycket lite om vad det egentligen är för kommuner, vilken utveckling de haft och vilka de politiska traditionerna är. Det nämns t ex inte att Alingsås är en mycket expansiv kommun där valmanskåren ökade kraftigt mellan de aktuella valtillfällena eller att Hällefors länge hade en mycket speciell politisk struktur med många anhängare till olika kommunistiska och socialistiska partier.

Det har redan framhållits att författaren har tagit fram ett stort och skiftande material om Alingsås osv. Han har emellertid avstått från att utnyttja ett mycket lättillgängligt material som borde ha stor relevans i sammanhanget: Förändringarna i valresultat på valdistriktsnivå. Detta material kunde förvisso utvecklats till att bli underlag för ett helt nytt kapitel men då hade avhandlingen sprängt rimliga gränser i sin omfattning. Det borde emellertid ha varit möjligt att mera diskussionsmässigt i framställningen föra in förhållanden som att socialdemokraternas valförluster var avsevärt större i själva tätorten Hällefors än i de kringliggande

"hyttbyarna" och att de i Alingsås så framgångsrika socialdemokraterna klarade sig allra bäst i det valdistrikt i kommunen där antalet röstberättigade ökat mest.

Beträffande det analyschema som Anders Håkansson ställt upp skulle man naturligtvis liksom beträffande varje annat analyschema av den typen kunna ställa en rad frågor och göra en rad påpekanden. En sådan exercis förefaller emellertid ofruktbar; analyschemat har uppenbarligen hjälpt författaren att strukturera sin framställning och en liknande funktion fyller det för läsaren. Schemat skulle säkert också kunna användas i andra undersökningar med liknande målsättning och ett sådant delresultat av ett avhandlingarbete är inget dåligt resultat. Författaren vill emellertid gå vidare och låta det allmänna analyschemat vara utgångspunkt för något mycket speciellt: En teori för att förklara socialdemokraternas valresultat, närmare bestämt en teori som gäller för "socialdemokraternas valresultat under de förhållanden som kännetecknar Sverige framförallt under 1980- och 1990-talen." (s 47) De resultat som kommer fram av undersökningen utgör i mycket ett stöd för de tankar om "ett socialistiskt dilemma" som nämndes tidigare och man kan med viss tillspetsning säga att resultaten utgör teorin. Författarens grundhållning framgår också av att han allra sist i sin bok ställer frågan om "teorins implikationer för socialdemokraterna" (s 251). Ett alternativt förhållningssätt hade varit att ställa frågan om "resultatens implikationer för analyschema".

Det torde ha framgått att ett helt centralt begrepp i avhandlingen är "det sociala trycket". Det torde också ha framgått att anmälnaren/opponenten anser att begreppet förankrats mycket väl i tidigare litteratur. Ett problem ligger emellertid i att de forskare som författaren refererar till huvudsakligen hänvisat till det sociala trycket som en långsiktig förklaring till väljarbeteende. Författaren vill emellertid – och tanken förefaller inte orimlig – också se det sociala trycket som en förklaring till kortsiktiga förändringar i väljarstöd. En explicit koppling mellan det sociala tryckets långsiktiga och kortsiktiga betydelse saknas dock.

Till de forskare som författaren hänvisar till när det gäller det sociala trycket finns Herbert Tingsten och hans klassiska arbete om *Political Behavior* från 1937. Tingsten fann att vid valen i Stockholm under 1930-talet var det så att i valdistrikt med en stark representation av socialgrupp III så fick *de socialistiska partierna* en ännu större andel av rösterna än vad man kunde förvänta medan i valdistrikt där endast en liten andel av väljarna hörde till socialgrupp III fick de socialistiska partierna en ännu mindre andel av rösterna än vad väljarunderlaget gav anledning att förvänta. Det är lite symptomatiskt att författaren då han refererar (s 110) Tingsten glider över till att tala om *socialdemokraterna*. Det är knappast något försvår att han tidigare i en not klarlagt att "Socialistiska partier används här som synonymt med socialdemokratisk. I Sverige är socialdemokraterna helt dominerade av vad som brukar kallas de socialistiska partierna." (s 47) Detta kan vara riktigt men det är tveksamt om det motiverar att man i en avhandling om socialdemokraternas valresultat nästan totalt bortser från att det finns ett parti som traditionellt vädjat till samma väljargrupper som socialdemokraterna men med ett mer uttalat socialistiskt inriktat politiskt budskap, det parti som vid valet 1988 fortfarande betecknades som Vänsterpartiet kommunisterna. Man kan i sammanhanget erinra om att Seymour Martin Lipset (vars *Political Man* inte finns med i litteraturförteckningen) pekade på att att en mycket stark arbetardominans i ett område (t ex gruvsamhällen) tenderade att resultera i extrem vänsterröstning.

Mot denna bakgrund är det något förvånande att ändringarna i socialdemokraternas valresultat inte någonstans relateras till ändringarna i vänsterpartiet kommunisternas valresultat. Detta så mycket mer som man får ta del av analyser av betydelsen av "förekomsten av partier som konkurrerar med (s) om arbetarväljarna på andra dimensioner än klasstillhörigheten" (s 163) varmed avses såväl lokala partier som miljöpartiet de gröna och kristdemokratiska samhällspartiet.

Ett delvis motsatt problem i förhållande till relationen mellan röstning på socialdemokra-

terna och röstning på vänsterpartiet kommunisterna ligger i att avhandlingen inte alls diskuterar de väljare som röstar på socialdemokraterna utan att vara arbetare vilket kan ha varit en grupp av stor betydelse för utgången av kommunfullmäktigevalet i många kommuner. Det är emellertid en grupp som i flera avseenden är "besvärlig" i förhållande till den teoretiska ramen för avhandlingen. Det är fråga om en grupp som enligt Przeworski och Sprague tydligen bör vara så liten som möjligt och det är en grupp vars röstning *kan* vara svår att förena med tanken om att väljare beslutar sig för att rösta med socialdemokraterna för att de ekonomiskt betraktat "föredrar en bättre utveckling framför en sämre" eller mera explicit "Jag säger dock att väljarna i ett läge inte ser till utvecklingen i samhället. Det gäller när de ekonomiska intressena hos den egna klassen kommer i konflikt med de ekonomiska intressena hos andra klasser. Då följer väljarna sin klass." (s 44)

Liksom i de flesta bokanmälningar som utgår från en opposition har de kritiska synpunkterna fått dominera i granskningen av Anders Håkanssons avhandling om Konsten att vinna ett val. Förtjänsterna nämns mera i förbigående men de flesta läsare torde vara väl införstådda med dessa "spelets regler". Det fordras emellertid ingen självövertvinnelse för att sluta anmälan med att ta fram några av avhandlingens råd till ett parti som vill vinna ett val till att också gälla för ett framgångsrikt avhandlingskrivande. Man kan då konstatera att Anders Håkansson på ett gott sätt förstått att utnyttja den kunskap han kommer fram till. Han har således noga analyserat valforskningslitteraturen, han har följt de planer han dragit upp, han har kontroll över sitt material och framförallt har han drivit sina frågor och profilerat sin text så att slutresultatet blivit en både läsvärd och i många avseenden mycket personlig avhandling.

Göran Gustafsson

Fredrika Björklund: *Samförstånd under oenighet: Svensk säkerhetspolitisk debatt under det kalla kriget*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 114. Stockholm 1992: Almqvist & Wiksell International.

Begreppen realism och idealism har stått för två skilda synsätt på det internationella systemet inom studiet av internationell politik. Dessa båda uppfattningar har varit centrala utgångspunkter för studiet av internationell politik i västerlandet under efterkrigstiden. Fredrika Björklund söker i sin avhandling knyta an till denna distinktion genom att undersöka i vilken utsträckning den avspeglats i den svenska debatten om säkerhets- och utrikespolitik under tiden 1945–1962.

Innehåll

Avhandlingen utgår ifrån att de skillnader som trots allt tal om samförstånd funnits i den svenska debatten om svensk säkerhets- och utrikespolitik delvis har sitt ursprung i distinktionen mellan realism och idealism. Författarinnan betraktar de båda begreppen i detta sammanhang som skilda svar på den grundläggande frågan om "hur en fredlig världsordning skall kunna kapas?" Men det är inte tillräckligt att enbart se två alternativa svar på denna fråga. Vi kan, som det sägs på s 11, skärpa "svaren ... åtskilligt genom att de kopplas till tre historiska årtal 1815, 1914 och 1939." Det finns tre perspektiv på frågan om stabil fred som kan kopplas till historiska lärdomar förknippade med vart och ett av de här åren. Perspektiven är dels grundade i hur stater agerar och varför, de är alltså deskriptiva, och dels så knyts till dessa perspektiv teser om vad som är rätt handlande. Perspektiven ger också underlag för svar på frågan hur svensk neutralitetspolitik bör se ut, som en följd av respektive synsätt i de andra avseendena.

Det som studeras är den svenska debatten i riksdagen och ledande media i fyra debatter som gäller olika principer med anknytning till de grundläggande världsbilderna. Den första

debatten gäller svensk anknytning till FN, vilken speglar det mellanfolkliga organiserandet av freden i förhållande till det nationella säkerhetsintresset. Den andra avser det skandinaviska försvarsförbundet som belyser nordisk solidaritet och även relationen till väst. Den tredje avser svenska ställningstaganden i fråga om Koreakriget i början på 50-talet och täcker dels relationerna till väst och dels FN:s krav på att fungera som internationell ordningsmakt. Den fjärde debatten, slutligen, avser den s k Hjalmarson-affären i slutet av 50-talet, som reser frågan om nationell säkerhet utåt kontra inrikespolitisk självständighet.

En metodologisk utgångspunkt är hur man skall betrakta en debatt mellan politiska partier om utrikespolitiska frågor. Är detta ett rationellt samtal eller har det någon annan karaktär? Författarinnan påminner om att utsagor i en utrikespolitisk debatt är annorlunda än i en inrikespolitisk. I utrikespolitiska frågor har politikerna inte bara till syfte att övertyga inhemska aktörer av olika slag, de vill dessutom sända signaler till omvärlden. Därför anser författarinnan det mindre lämpligt att studera inkonsistenser i utsagorna. Just den svenska utrikes- och säkerhetspolitiska debatten har haft en särskild karaktär på grund av den utbredda strävan att bedriva neutralitetspolitik. Centralt i denna strävan har varit samförståndet. Den svenska neutralitetspolitiken måste, för att vara trovärdig, stödjas av en bred majoritet. Som en konsekvens iakttar de mer officiella debattörerna försiktighet med vad de säger.

Fredrika Björklund väljer att ansluta sig till den tradition inom samhällsvetenskapen som sysslat med s k tankeskoleanalys. Dessa är, skriver Ole Elgström i ett citat som författarinnan återger, "en samling inbördes konsistenta idéer och åsikter, som i analytiskt och pedagogiskt syfte har förenklats till åsiktsmönster." (s16)

Det som studeras är främst "samförståndets främsta representanter, de politiska partiernas ledande debattörer, i samförståndets främsta forum, riksdagen." (s 18–19) Press- och tidskriftsdebatt förekommer som ett komple-

ment. De explicita ståndpunkterna och motiveringarna står i centrum.

Idealism karakteriseras enligt författarinnan av handlingsutrymme och optimism medan realismen kännetecknas av determinism och pessimism. Författarinnan framhåller den fundamentala roll som begreppet makt, definierat som militär styrka, spelar för realismen. Det internationella systemet saknar ett övergripande rättssystem och karaktäriseras därför som anarkiskt. Man kan iakttaga två skilda riktningar inom realismen. Den första, som är främst amerikansk och brittisk, kallas 1939-perspektivet och här betonas maktutövningens nödvändighet. De ledande staterna har breda nationella intressen och måste avskräcka stater som hotar den internationella stabiliteten från att sätta sina expansiva planer i verket. Om de stater som betraktas som fiender försvinner, finns en optimism om möjligheterna till en bättre världsordning.

1815-perspektivet kan också tolkas som ett realistiskt världsperspektiv, men har flera skillnader jämfört med föregående perspektiv. Det centrala för 1815-skolan är inte avskräckning, utan maktbalans. Det finns ingen egentlig framtidsoptimism utan maktbalans kommer att fortsätta att vara nödvändig för att bevara internationell stabilitet. Staternas ideologier betraktas, i kontrast mot det föregående perspektivet, som irrelevanta. Varje stat har också ett begränsat nationellt intresse som inskränker sig till den egna nationella säkerheten.

1914-perspektivet är besläktat med idealismen. Här finns en annorlunda syn på den nationella militära maktens roll än i de två andra perspektiven. Staterna måste inte vara militärt rustade för att freden skall kunna bevaras. 1914-skolan har, liksom 1939 men på andra grunder, en positiv syn avseende möjligheterna att få fred och stabilitet i det internationella systemet. För 1939-skolan kan stabil fred bara nås om de som hotar denna fred besegras, medan för 1914-skolan ligger hoppet i en ökad förståelse mellan olika stater med skilda ideologiska övertygelser.

De tre perspektiven har uppfattningar om efterkrigstidens politik som logiskt följer av re-

spektive allmänt synsätt. För 1815-perspektivet är de rustningar och allianser som kännetecknat perioden naturliga. Dessa processer kan inte avskaffas, men konsekvenserna av dem kan möjligen mildras. För 1914-perspektivet grundar sig det kalla kriget i mycket på missförstånd, främst mellan de båda ledande staterna, Sovjetunionen och Förenta staterna. För 1939-perspektivet, i dess västliga tappning, är det de västallierade som sökt bevara fred och stabilitet, medan östsidan velat rucka på status quo genom revisionism och/eller expansion.

Fallstudier – Resultat

Östen Undéns tänkande om fredens organisering efter 1945 och specifikt då Sveriges sätt att förhålla sig till den internationella omgivningen är centralt i fallstudierna. Vid tiden för FN:s bildande såg Undén organisationen som ett första steg mot en varaktig fred, i enlighet med 1914-perspektivet. Han såg en motsättning mellan FN som en rättsorganisation och det faktum att de begynnande politiska motsättningarna mellan blocken skulle komma att avspeglas i organisationens struktur. Undén betonade vidare universalitetens stora betydelse för att FN skulle kunna fungera som en effektiv säkerhetsorganisation. Universaliteten innebar att en stats interna förhållanden var irrelevanta vad gällde lösningen på problemet med den stabila freden. Han ville avvisa revisionistiska rättvisetankar som skulle kunna rubba den stabilitet han ansåg önskvärd och möjlig.

Under undersökningsperioden finns det emellertid, enligt författarinnan, en rörelse i Undéns tänkande bort från 1914-perspektivet i riktning mot vad som kallas det "avideologiserade" 1815-perspektivet. Det är i den avslutande debatten, om Hjalmarson-affären 1959, som Undéns argumentation uppvisar drag av traditionellt maktbalanstänkande.

Författarinnan jämför Undéns tänkande med begreppen idealism och realism. Utrikesministern var realist i meningen att han inte trodde på några naturgivna principer som rätten kunde härledas ur. Men han var idealist i

meningen att han trodde, i varje fall delvis, på rättens möjligheter att civilisera samvaron mellan nationer. Författarinnan konstaterar att begreppsparet "idealism–realism" inte räcker för att karakterisera Undéns tänkande, men att 1914-perspektivet klarlägger detta.

Mot Undén står, bland politikerna, främst de båda ledarna för högerpartiet och folkpartiet under huvuddelen av undersökningsperioden, Jarl Hjalmarson respektive Bertil Ohlin. De båda rör sig successivt mot ett alltmer utpräglat 1939-perspektiv, allteftersom det kalla kriget mellan Förenta staterna och Västeuropa, å ena sidan, och Sovjetunionen och dess allierade, å den andra, blir allt tydligare och mer cementerat. Men en ännu tydligare representant för 1939-perspektivet är en av de pressröster som författarinnan också studerat: Herbert Tingsten. För Tingsten är det alldeles tydligt västmakterna, främst USA, som utgör hoppet om en fredlig värld. Det viktiga för Tingsten var inte universaliteten som en princip för organiseringen av det internationella samarbetet, utan istället att de ledande aktörerna stod för västerländska demokratiska och etiska principer.

Det finns också en politisk representant för det tredje, 1815-perspektivet: Bondeförbundsledaren, sedermera Centerpartiledaren, Gunnar Hedlund. Denne ansåg att Sverige skulle vara ideologiskt neutralt mellan de båda supermaktslägren, och att man följaktligen borde avstå från direkt kritik av stormakter. Småstaterna tvingas av det internationella systemet och av stormakternas dominerande position till att anpassa till dessa stater. Detta sköts bäst genom traditionell diplomati.

Kritik av avhandlingen

Grundfrågan efter läsningen av Fredrika Björklunds avhandling är: Vilket är syftet? Vilken är den övergripande forskningsfråga som denna avhandling söker ett svar på? Författarinnan anger längst ned på s 17 att undersökningen har "två fokuseringar": 1) debattörernas världsbilder; 2) deras syn på hur den svenska politiken bör föras. Hon vill lyfta fram de principiella motsättningarna mellan parti-

erna. Det är fråga om en aktörsstudie, inte en renodlad tankeskoleanalys. Vidare anges att det inte finns någon förklarande ambition. För att belysa problemet med att fastställa vad avhandlingen egentligen handlar om kan fem alternativa forskningsfrågor konstrueras:

Alt. I: "Fanns det en meningsfull utrikespolitisk debatt mellan partierna, trots det skenbara samförståndet, som grundade sig på skilda perspektiv på internationell politik och Sveriges roll i denna internationella politik?"

Alt. II: "Vilka utrikespolitiska aktörer anlade skilda perspektiv på a) vilka förutsättningar som fanns för en fredlig världsordning samt hur den bör se ut; b) den svenska neutralitetspolitikens roll vid fredens bevarande."

Alt. III: "Är det olika lärdomar av historien som leder till förståelse av svenska utrikespolitiska aktörers ställningstaganden vid fyra olika debatter?"

Alt. IV: "Vilka åsiktsmönster förekom hos a) ledande svenska politiker b) i den svenska pressen i fyra säkerhetspolitiska debatter 1945–1962?"

Alt. V: "Hur kan man systematiskt beskriva Östen Undéns idéutveckling 1945–1962, i förhållande till andra svenska politiker och pressröster, vid fyra stora debatter om svensk säkerhetspolitik?"

Vilken av dessa alternativa frågeställningar är författarinnans? Eller finns det kanske ett sjätte alternativ? Framställningen i boken ger inte läsaren något svar på dessa frågor.

Det finns en fundamental hypotes om att det funnits "ett utbrett samförstånd kring den svenska utrikespolitiken på ett praktiskt plan. Samförståndet har tvingats fram av omständigheterna, den tidvis under det kalla kriget hotfulla omvärlden ... Men det finns i grunden principiella, ideologiskt färgade skillnader som ibland har givit sig tillkänna." (s 10) Varför är det intressant att det föreligger skilda perspektiv på världspolitiken om dessa inte har någon betydelse för de svenska politiska aktörernas ställningstaganden i relevanta frågor? Vilka är, med andra ord, argumenten för att författarinnan i avhandlingen studerar ett forskningsvärt problem?

I tidigare studier som använt sig av liknande angreppssätt – tankeskolor – har dessa satts in i sitt historiska eller politiska sammanhang. För att ta ett exempel så har Ole Elgström i sin avhandling som syfte att undersöka den syn som politiker i småstater har på sina länders handlingsfrihet; komparera svenska och danska synsätt i detta avseende; samt till att jämföra den relevanta vetenskapliga litteraturens syn på de här frågorna med de resultat som han själv får fram.

Ole Elgströms studie, liksom andra böcker som använt sig av tankeskolor,¹ har två typer av syften. Dels ett för studien specifikt syfte, att bringa intellektuell reda i den amerikanska debatten om kärnvapen t ex Och dels också syftet att sätta in respektive bok i en akademisk kontext, se den som en länk i en följd av studier som redan publicerats och som en förelöpare till böcker som skall komma.

I den recenserade avhandlingen saknas båda dessa aspekter. Det finns vare sig någon specifik vetenskaplig fråga som just denna avhandling söker ett svar på, eller någon placering i det kumulativa vetenskapliga arbetet där studien bidrar till att ge nya eller annorlunda svar på frågor som tidigare undersökts, eller där den pekar framåt mot nya studier.

Man kan, i den teoretiska föreställningsvärld som antyds i avhandlingen, implicit skymta ett antal faktorer som påverkar dels den svenska utrikespolitiska debatten, dels svenska utrikespolitiska aktörers ställningstaganden:

Omvärldens tryck

Svensk säkerhetspolitisk debatt

Aktörers säkerhetspolitiska ställningstaganden

"Historiska läxor" (världsbilder)

Enligt framställningen är det, för det första, det "yttre trycket," den kalla krigsspänning som råder under undersökningsperioden, som slutgiltigt bestämmer aktörernas ställningstaganden. Exakt vilken inverkan detta yttre tryck

har på innehållet i debatten framgår inte. Vidare finns ett antagande om att distinktionen mellan "realism" och "idealism," som sedan förfinas till tre skilda världsbilder, förklarar de olika sätt att debattera som kan konstateras hos främst de politiska partierna. Vi kan alltså rita pilar som visar en kausal påverkan i båda de här fallen. Det är oklart i vilken utsträckning inläggen i den utrikespolitiska debatten påverkar de slutgiltiga ställningstagandena i sakfrågan.

Frågan är hur författarinnan ser på de samband som här skisserats. Hur ser utrikespolitiskt beslutsfattande ut generellt och hur ser det ut i Sverige? Och vad är det, mer precist, som författarinnan själv vill analysera av de många tänkbara samband som finns mellan de faktorer som tas upp? Det verkar klart att det för henne viktigaste sambandet är kopplingen mellan världsbilderna och inläggen i debatten, men det klarläggs aldrig hur författarinnan ser på hela den modell som skisserats här. Längst ned på s 17 står visserligen: "Någon förklarande ambition finns inte" men detta kan inte befria en statsvetenskaplig forskare från skyldigheten att gå längre i preciseringen av sitt tänkande i fråga om utrikespolitik och utrikespolitiskt beslutsfattande än vad som gjorts.

Flera frågor antyds utan att tas upp explicit. En avser kopplingen mellan omvärldens tryck och de historiska läxorna. Finns någon egentlig påverkan eller inte? En annan är hur kopplingen ser ut mellan de historiska läxorna och aktörernas slutliga ställningstaganden i de olika sakfrågorna. En tredje är vilken kopplingen är mellan det yttre trycket och den säkerhetspolitiska debatten i Sverige.

Det är sannolikt så att dessa faktorer spelar olika stor roll i olika frågor. T ex så verkar det troligt att vid FN-debatten är det de "historiska läxorna" som bestämmer både inläggen i den utrikespolitiska debatten och de slutgiltiga ställningstagandena. I fråga om Korea-kriget och Hjalmarson-affären spelar troligen det yttre trycket en betydligt större roll än i FN-frågan, därför att efter 1947 blir blockuppdelningen i det kalla kriget alltmer tydlig.

Författarinnan skriver flera gånger att det är externa faktorer, "det yttre trycket," som be-

stämmer vilka ställningstaganden som svenska politiska partier slutligen tar i olika sakfrågor. Kan man inte tänka sig också en annan typ av förklaring som väl närmast anknyter till "den svenska modellen": det faktum alltså att det i den svenska politiken i många frågor rått ett stort mått av konsensus mellan de politiska partierna. Är inte detta en bidragande orsak till att partierna så ofta kommer fram till samma uppfattning i fråga om vilken handlingslinje Sverige bör följa i en utrikespolitisk sakfråga?

Centrala begrepp

Användningen av begreppen *utrikespolitik* respektive *säkerhetspolitik* är problematisk. Undertiteln anger att "svensk säkerhetspolitisk debatt under det kalla kriget" skall studeras. I bokens första mening står det emellertid om den "utrikespolitiska debatten i tidningarna under 50-talet." (s 9)

Frågan är vad författarinnan menar: hur definieras utrikespolitik? Hur definieras säkerhetspolitik? Det går till nöds att acceptera ett val att inte definiera utrikespolitik, om detta varit vad som enbart studerats. Detta eftersom man skulle kunna säga att det i fråga om det här begreppet finns en allmän förståelse kring vilken det råder betydande enighet mellan statsvetare. Men jag kan däremot inte förstå hur man kan avstå från att definiera säkerhetspolitik, en betydligt mer omstridd term. Och eftersom båda begreppen förekommer samtidigt, och omväxlande, så blir läsaren ännu mer förvirrad. Ibland kan man tro att författarinnan gör likhetstecken mellan utrikespolitik och säkerhetspolitik. Detta är definitivt inte ett traditionellt sätt att betrakta dessa båda begrepp.

Oklarheten i detta avseende får också konsekvenser för hela uppläggningsen. Det är t ex inte givet att man borde studera samma debatter om man inriktade sig på utrikespolitik, som om man fokuserade på säkerhetspolitik.

Forskningsval

En avhandling innebär att författaren träffar ett stort antal val: vilken fråga studeras, vilka aktörer skall analyseras, vilka källor skall an-

vändas, vilka analytiska redskap skall användas i analysen. Det finns i avhandlingen en del brister i de här avseendena. Framför allt saknas motiveringar för de val som gjorts, samt motiveringar för att utesluta andra tänkbara alternativ.

Den första frågan gäller *valet av fall*. På s 12 anges att författarinnan tänker studera fyra debatter som "ställer olika slags principiella konflikter på sin spets": debatten om medlemskap i FN som speglar det internationella organiserandet av fred i förhållande till det nationella säkerhetsintresset; det skandinaviska försvarsförbundet, som anges gälla synen på nordisk solidaritet och i förlängningen anknytningen till väst; Koreakrigets behandling i FN, vilket avser dels förhållandet till västmakterna och till vilken roll FN borde spela; samt Hjalmarson-affären, vilken anges spegla aspekten nationell säkerhet kontra inrikespolitisk självständighet.

Det finns tre problem med dessa val. Det första är det generella: fallen väljs utan någon klar motivering. Det andra problemet är att det är svårt att precist svara på den här typen av frågor eftersom det finns en grundläggande oklarhet om vad som skall studeras. En studie som inriktas på utrikespolitik, på rena diplomatiska frågor om vi förenklar, ser annorlunda ut än en studie som inriktas på säkerhetspolitiska frågor. Om intresset är det förstnämnda är det lättare att förstå varför atomvapenfrågan uteslutits. Men om författarinnan inriktar sig på säkerhetspolitiska frågor är det svårt att se varför hon valt att utesluta den centrala atomvapendebatten, medan hon istället studerat den ur säkerhetspolitisk synvinkel betydligt mer perifera Hjalmarson-affären.

Slutligen finns det ett generellt problem med valet av Hjalmarson-affären. De tre första fallen är alla av stor betydelse för Sveriges internationella orientering. Valet mellan olika handlingslinjer har klara konsekvenser, inte blott i det enskilda fallet, utan också för framtiden. Detta är i mycket hög utsträckning rena internationalpolitiska frågor för nationen. Hjalmarson-affären har en annan karaktär. Det finns viktiga internationalpolitiska aspekter på den, men den är också i mycket hög ut-

sträckning en fråga om "inrikes utrikespolitik." D v s en fråga där förment utrikespolitiska spörsmål används för inrikespolitiska syften. Det är inte givet att Hjalmarson-affären huvudsakligen handlar om "inrikes utrikespolitik," men det finns tillräckligt mycket av dessa aspekter för att göra läsaren tveksam till ett val som tenderar att likställa debatten om denna fråga med de tre andra debatterna.

Den andra frågan gäller *aktörer*. Enligt inledningen är detta en studie av tankeskolor som också är en aktörsstudie. Då blir frågan: *Vilka är de politiska aktörerna?* Är det de individuella politikerna Östen Undén, Gösta Bagge, Jarl Hjalmarson, Bertil Ohlin och Gunnar Hedlund? Eller representerar dessa individer sina partier? Om det är det senare, så att det är partierna som är de politiska aktörerna, då kan man ibland ifrågasätta valet av talesmän för partierna.

Ett exempel gäller valet av Gösta Bagge som representant för högerns ståndpunkter. Bagge var partiledare 1940–1944 och hade efterträts av Fritjov Domö då debatten om FN-medlemskap hölls. Det är möjligt att Bagge var partiets utrikespolitiska talesman i den undersökta frågan, men om detta får vi som läsare ingen information.

Även för övriga politiker är det oklart vilka kriterier som använts vid valet. Har allt som sagts lästs igenom och författarinnan sedan på basis av denna totalöversikt lyft fram vad som ansetts vara intressant, eller finns det någon annan styrande princip?

Avhandlingen innehåller, förutom politikerdebatten, också material om tidnings- och tidskriftsdebatten i de fyra studerade frågorna. I käll- och litteraturförteckningen finns 27 tidningar och tidskrifter. Om vi undantar valet av tidningar där särskilt intressanta personer som Tingsten och Undén framträder så uppkommer den fundamentala frågan: *enligt vilken princip har media utvalts?*

Fundamentala begrepp och antaganden

Avhandlingen behandlar olika synsätt på det internationella politiska systemet och hur man kan bevara freden i detta system. En följdfråga

är hur man ser på den svenska neutralitetspolitikens möjligheter som en följd av respektive världssyn. Sättet att presentera de tre perspektiven är användningsfritt. Problemen uppkommer när man som läsare skall försöka sätta de tre perspektiven i förhållande till den ursprungliga distinktionen mellan idealism och realism. Det ursprungliga intrycket är att de tre perspektiven kan betraktas som underkategorier till idealism och realism. 1914-perspektivet, med drömmen om ett internationellt samhälle styrt enligt rättsprinciper övervakade av en internationell organisation, skulle då vara uttrycket för idealismen.

De båda andra perspektiven diskuteras på s 23–24. På s 24 sägs: "Det är alltså två betydelse som man kan lägga i begreppet realism." Sedan följer ett avsnitt om kontinental-europeisk kontra brittisk-amerikansk tradition vad gäller maktpolitik. Därefter skriver författarinnan "Skillnaden mellan dessa ligger till grund för distinktionen mellan 1815-perspektivet och 1939-perspektivet." Dessa båda är alltså, som jag läser det, underkategorier till realismen.

Detta är intrycket efter läsningen av det tredje kapitlet. Längre fram i avhandlingen ökar osäkerheten om hur författarinnan ser på förhållandet mellan realism – idealism, å ena sidan, och de tre perspektiven, å den andra. Särskilt förvirrande är det då Östen Undéns tänkande sammanfattas på s 203: i botten på utrikesministerns 1914-tänkande låg en "realism," i meningen att "politiken skulle vara förankrad i de förutsättningar som fanns i omgivningen." Författarinnan fortsätter "Men här fanns också en 'idealism' som tog sig uttryck i att förutsättningarna inte accepterades som givna." Därefter följer en diskussion om FN och dess roll i Undéns tänkande. Organisationen var viktig för utrikesministern och borde utvecklas till en kollektiv säkerhetsorganisation som var en viktig beståndsdel i en internationell rättsordning. Så fortsätter Fredrika Björklund "Men också här fanns 'realism' i meningen att FN inte fick betraktas som en rättsorganisation innan den var det ..."

Kommen så långt är läsaren helt oklar över vad termerna "idealism" och "realism" står

för. Är de uttryck för två traditionella synsätt inom internationell politik? Eller är de någonting annat, realism kontra idealism i någon mer allmän mening? Hur ser då denna andra mening ut, mer precist? Och, viktigast, hur ser författarinnan på förhållandet mellan vad som i början på kapitel tre kallas de två "förhållningssätten till internationell politik," alltså idealism och realism, och de tre perspektiv som hon själv utvecklar. Är de senare underkategorier till de förra eller är perspektiven någonting annat i förhållande till den ursprungliga distinktionen. Vad är, i det senare fallet, detta andra?

På s 22 anges att tre världsbilder skall utvecklas som svar på frågan "hur skall en fredlig världsordning garanteras?" och vidare "Mina frågor i de empiriska kapitlen är: Hur såg de svenska politikerna på den internationella politikens natur? På vilket sätt kunde freden bevaras? Vilken roll och utformning skulle svensk neutralitetspolitik ges till följd därav?"

Tre precisa frågor ställs till materialet. De två första frågorna är båda av fundamental vikt för avhandlingen, och de är av stort intresse för varje studie som vill analysera fredsfrågan. Problemet uppkommer då den tredje frågan ställs som den gör. Frågan är inte, som man kunde vänta sig, öppen av typen "Vilken säkerhetspolitisk huvudlinje väljes till följd därav?" Istället ställs frågan "Vilken roll och utformning skulle svensk neutralitetspolitik ges till följd härav?" Detta innebär alltså att varje analys av världen efter 1945, och av Sveriges situation i denna värld, med naturnödvändighet måste leda till slutsatsen att Sverige måste föra en neutralitetspolitik. Problemet för analytikern blir att passa in neutralitetspolitiken inom var och en av de tre ramarna som författarinnan konstruerar. Följaktligen leds hon till att försöka pussla ihop politikernas ställningstaganden för neutraliteten med deras världsbilder som kan tyckas leda i en annan riktning.

Kopplingen mellan omvärldsanalys och förslagen till nationellt handlande är alltså problematisk. En orsak är att det finns en rationell ansats i avhandlingen: politikerna analyserar omvärlden och sedan väljer de medel för att nå

önskvärda mål. De tycks alltid välja neutralitetspolitiken som medel och därför måste författarinnan rationellt resonera kring deras tänkande. Problemet är att när steget tas från svaren på frågorna ett och två över till fråga tre så går framställningen över från tämligen teoretiska synsätt på vår omvärld till praktisk politik där många andra faktorer än teori eller rationalitet i en strikt mening spelar roll. Det blir utifrån ett antagande om rationalitet ibland paradoxalt att politikerna trots allt hamnar i neutralitetspolitik, trots att de enligt "rationalitetens lagar" borde förorda en annan handlingslinje.

I de empiriska kapitlen finns olika typer av kopplingar mellan den sakfråga som diskuteras och den svenska neutralitetspolitiken. Detta är utmärkt, men eftersom det inte finns någon tillfredsställande principiell analys av hur man bör se på förhållandet mellan synen på omvärlden och förslag till handlingslinjer så är det svårt för läsaren att förstå hur författarinnan ser på kopplingen mellan svaren på de första två frågorna på s 22, om den internationella politikens villkor, och svaret på den tredje frågan vilken syn respektive debattör har på svensk neutralitetspolitik som en följd av världssynen.

Grundläggande antaganden om empirin

Det finns två grundläggande antaganden om hur den partipolitiska debatten såg ut i Sverige under den studerade perioden.

Det första antagandet är att *partierna är eniga i utrikes- och säkerhetspolitiken*.

Författarinnan antyder visserligen på några ställen att det finns tecken på oenighet inom partierna i de studerade frågorna. På s 204, i kapitlet "Slutord," står "Skillnaden inom partierna har inte behandlats i någon större utsträckning ..." Hon konstaterar m a o att det finns skillnader inom partierna, men vilka konsekvenser dessa skillnader kan ha för avhandlingen diskuteras inte vidare. Denna fråga hänger givetvis ihop med vad eller vilka som är de analyserade aktörerna. Om det bara är de enskilda individerna som är av intresse, då är frågan om partienighet eller partisplitt-

ring oväsentlig. Men om frågan gäller att analysera de olika partierna, sedda som enheter, och att karakterisera deras uppfattningar i grundläggande frågor måste det vara ett betydande problem att det finns skiljaktiga meningar inte bara mellan partierna utan också inom partierna.

Den mest framträdande politikern i avhandlingen är Östen Undén. Det andra huvudantagandet i avhandlingen är implicit att utrikesministern är SAP:s utrikes- och säkerhetspolitik. Om man förstår hans tänkande, förstår man därigenom också regeringens och partiets verkar vara utgångspunkten. Men senare tids forskning antyder att Undéns roll kanske över-skattats. Wilhelm Agrell skriver på s 79 i sin 1991 utgivna bok "Den stora lögnen" på följande sätt: "Intrycket ... är snarast att Undén från slutet av 1940-talet och framåt överflyglades av andra krafter som med statsministerns stöd utformade den faktiska svenska säkerhetspolitiken." På s 117, i not 233s fortsättning från föregående sida, skriver Fredrika Björklund att "Jag har endast i liten utsträckning behandlat skillnaden mellan Erlander och Undén, helt klart är emellertid att Erlander var mer 'provästlig' än sin utrikesminister. Detta betyder emellertid inte att man skall gå lika långt som Agrell. Hans tes återstår att bevisa ..." Agrells bok visar i varje fall att utrikesministerns roll för svensk utrikespolitik borde ha diskuterats mer än vad som gjorts i avhandlingen.

Frågan om statsministerns kontra utrikesministerns roll i den svenska utrikespolitiken hänger också samman med vad som fokuseras i avhandlingen, utrikespolitik eller säkerhetspolitik. Ett rimligt antagande är att Undéns position var starkare ju mer det gällde den traditionella diplomatin, medan ju mer man närma-de sig säkerhets- och försvarspolitiska frågor, desto mer dominerade stats- och försvarsministrarna.

Slutsatser

I kapitel 8, slutord så kommer sammanfattande reflektioner efter studiens genomförande. Två aspekter på detta tas upp här.

För det första slutsatserna om vi enbart ser till författarinnans egna syften. Det som nämns är främst de tre perspektiven och i vilken utsträckning de studerade politikerna ansluter sig till respektive perspektiv. Frågan om kopplingen mellan de olika perspektiven och synen på neutralitetspolitiken behandlas också. Slutligen ges uppmärksamhet åt Östen Undén och utvecklingen av hans tänkande.

Detta är utan tvekan viktiga aspekter. Författarinnan visar övertygande att de tre perspektiv som utvecklas utgör en del av förklaringen till de olika positioner som ledande politiker i Sverige intog i de fyra debatterna. Vidare är behandlingen av Undén den intressantaste och troligen mest nyskapande aspekten av avhandlingen.

Men vad avser kopplingen mellan de tre perspektiven och synen på önskvärdheten, eller möjligheten, av en svensk neutralitetspolitik är det svårare att följa med. En uppläggning som får till följd att neutralitetspolitiken endast "har en given plats," som det uttrycks på s 199, inom ett av de tre perspektiv som en svensk politiker kan anlägga på världspolitiken är problematisk. Detta blir egendomligt då vi finner att trots att många politiker anlägger något av de andra två perspektiven, så hamnar de ändå på neutralitetslinjen. Särskilt svårsmält blir detta då författarinnan skriver att den svenska neutralitetspolitikens nestor, Östen Undén, hade en världssyn som innebar att denna politik blott med svårighet kunde passas in i hans tänkande. Däremot innebar hans tänkande under andra halvan av 50-talet en rörelse i riktning från ett renodlat 1914-perspektiv, där neutralitetspolitiken hade svårt att finna en naturlig plats, till ett 1815-perspektiv, där en plats för neutralitetspolitiken var enkel att finna.

Till grund för den här sistnämnda problematiken ligger den oklarhet som tidigare nämnts avseende kopplingen mellan svaren på de två allmänna frågorna om internationell politik, och synen på den svenska säkerhetspolitiska huvudlinjen.

En viktig del i avhandlingsskrivandet är att visa hur den egna avhandlingen förhåller sig till tidigare studier, och hur kommande forskare kan tänkas ta vid efter det egna arbetets pub-

licering. Den enda anknytning som finns i slutkapitlet mellan resultaten av denna studie och tidigare forskning gäller synen på Östen Undéns världsbild. Men hur intressant detta än är så finns det andra typer av mer generella slutsatser som avhandlingen skulle kunna bidra till. Man skulle t ex kunna tänka sig kommentarer om den forskning som finns om "historiska läxor" och dessas eventuella betydelse för politikernas sätt att uttrycka sig och att handla.² Vidare finns det en relativt omfattande forskning om svensk socialdemokrati och utrikespolitik³ som kunde ha kommenterats. Slutligen finns en hel forskningstradition om jämförande utrikespolitik.⁴ Jag hade gärna sett att författarinnan sökt sätta in avhandlingen även i detta sammanhang. Lär vi oss exempelvis ingenting nytt av avhandlingen om hur utrikespolitiska beslut fattats i vårt land? Eller i varje fall om vilka inslagen varit i den utrikespolitiska debatten. Fanns det inga möjligheter att på något sätt anknyta resultaten av avhandlingen till studier av andra länder?

Avhandlingen behandlar sammanfattningsvis centrala delar av svensk utrikespolitisk debatt ur ett intressant perspektiv. Men brister i uppläggning och genomförande gör att läsaren inte får ut det som hon/han till en början hoppas.

Jan Hallenberg

Noter

1. För ett antal exempel se Levine, *The Arms Debate*; Bergquist, *Sverige och EEC*; Åmark, *Makt eller moral*; Molin, *Försvaret, folkhemmet och demokratin*.

2. Se t ex Ernest R. May: *Lessons of the Past: The Use and Misuse of History in American Foreign Policy* och Richard E. Neustadt och Ernest R. May: *Thinking in Time: The Uses of History for Decision-Makers*.

3. Se t ex Bo Huldt och Klaus Misgeld, red.: *Socialdemokratin och den svenska utrikespolitiken*. Stockholm, 1990.

4. För en relativt nyutkommen antologi inom denna forskningstradition se Charles F. Hermann, Charles W. Kegley, Jr. och James N. Rosenau,

red.: *New Directions in the Study of Foreign Policy*. Boston, 1987.

Litteratur

Bergquist, M., 1970. *Sverige och EEC*. Stockholm: Norstedts.

Elgström, O., 1982. *Aktiv Utrikespolitik: En jämförelse mellan svensk och dansk parlamentarisk utrikesdebatt 1962–1978*. Lund: Studentlitteratur.

Levine, R A., 1963. *The Arms Debate*. Cambridge, MA: Harvard U.P.

May, E R., 1973 *Lessons of the Past: The Use and Misuse of History in American Foreign Policy*. Oxford: Oxford U.P.

Molin, K., 1974. *Försvaret, folkhemmet och demokratin*. Stockholm: Allmänna Förlaget.

Neustadt, R E. och E R. May, 1986. *Thinking in Time: The Uses of History for Decision-Makers*. New York: The Free Press.

Åmark, K., 1973. *Makt eller moral*. Stockholm: Allmänna Förlaget.

Janina Wiktorina Dacyl: *Between Compassion and Realpolitik. In Search of a General Model of the Responses of Recipient Countries to Large-Scale Refugee Flows with Reference to the South-East Asian Refugee Crisis*, Stockholm 1992, University of Stockholm.

Teoribildning inom forskning rörande flyktingfrågor är mycket begränsad. Trots att åtskilliga flyktingforskare har sin akademiska hemvist i discipliner där teoribildning sätts i högsätet, tycks detta inte ha satt några märkbara spår i analyser av flyktingpolitik. Avsaknaden av teoribildning kan för det första bero på att intresset för flyktingfrågor är betingat av ett känslomässigt engagemang som i sin tur inne-

bär att det upplevs som en viktig uppgift bara att berätta hur det är eller har varit. För det andra kan det bero på att flyktingpolitik under lång tid inte betraktats som "high politics". Flyktingpolitik har inte ansetts som särskilt viktig för att förstå den internationella politikens villkor och därmed inte heller varit föremål för teoribildning.

Janina Dacys primära syfte att utveckla en generell teori för att förklara mottagarländerns agerande gentemot större flyktingströmmar är därför mycket lovvärt. Jag vill inledningsvis mycket kraftigt understryka värdet av författarens teoretiska ambitioner vid studiet av flyktingpolitik. Hennes målsättning formuleras i frågeform på följande sätt: Varför reagerar mottagarländerna olika gentemot större flyktingströmmar? Finns det en bakomliggande logik till valet av ett visst beteende? Men ambitionen är inte bara att utveckla en teori, utan också att försöka förklara varför ett antal länder agerade gentemot större flyktingströmmar som de gjorde (s 4).

Författaren inleder utvecklandet av en generell teori med ett mot bakgrund av existerande litteratur om flyktingfrågor diskutera olika typer av agerande gentemot större flyktingströmmar. Hon fastställer 15 olika typer av ageranden, som omfattar allt från att bevilja asyl till att tvinga flyktingarna att återvända hem. Teoribildningen på detta område är mycket begränsad om inte obefintlig.

I nästa led i utarbetandet av teorin utgår Dacyl från frågan: Varför agerar mottagarländerna på större flyktingströmmar som de gör? För att kunna svara på denna fråga diskuterar hon ett stort antal variabler som hon anser har betydelse för aktörernas agerande i flyktingfrågor. Dessa variabler rör allt från flyktinggruppers etniska sammansättning till mottagarlandets ekonomiska förhållanden. För att kunna bedöma vilken betydelse de olika variablerna har på staters agerande gentemot flyktingströmmar, anser författaren emellertid att det är nödvändigt med ett analytiskt instrument, vilket enligt henne också skulle göra det möjligt att identifiera den underliggande logiken bakom staternas agerande.

Som analytiskt instrument används John A. Vasquez och Richard W. Mansbachs teori om "issues" roll i internationell politik. I denna teori infogar författaren de olika variablerna hon utvecklat och kan därmed presentera en preliminär teori för att förklara staters agerande gentemot flyktingströmmar. Denna preliminära teori prövas sedan i fem olika fallstudier. Ambitionen är att efter varje fallstudie justera den preliminära teorin för att därmed komma fram till en slutgiltig teori.

Fallstudierna omfattar Thailands, Kinas, USAs, Indonesiens och Malaysias agerande gentemot vietnamesiska flyktingar under perioden 1975–1980. Efter analysen av de fem fallstudierna i nämnd ordningsföljd justeras och modifieras ursprungsteorin i två avseenden. För det första infogas nya variabler som anses ha inflytande på staters agerande medan andra variabler stryks. För det andra ändras variablernas betydelse. En underkategori av variabler flyttas längre fram i modellen, därför de tillmäts större betydelse för staters agerande än andra variabler. Slutresultatet blir således en modifierad variant av Vasquez och Mansbachs teori.

Huvuddelen av konklusionskapitlet utgörs av en sammanfattning av avhandlingens empiriska resultat. Slutligen presenteras också en generell teori för studiet av "issues" roll i internationell politik i allmänhet.

Dacys ambition att utveckla en teori är som nämnts värd all uppmuntran. Resultatet är emellertid inte oproblematiskt. Mina kommentarer och kritik gäller för det första valet av teoretiska utgångspunkter för att utveckla en teori, för det andra metoderna för att utveckla en sådan teori, för det tredje denna teoris generella status och för det fjärde teorins användbarhet för att studera verkligheten.

Val av teoretiska utgångspunkter

Det är rimligt, som författaren skriver inledningsvis i det centrala kapitel tre, att hon i sökandet efter användbara analytiska instrument vänder sig dels till migrationslitteraturen och dels till litteraturen inom internationell politik.

Förvisso är det endast en liten del av den omfattande migrationslitteraturen hon använder och refererar till, men hon gör det konstruktivt. När det gäller litteraturen om internationella relationer använder författaren egentligen endast Vasquezs och Mansbachs artikel "The Role of Issues in Global Co-operation and Conflict". Men varför utgå från just Vasquezs och Mansbachs teori? Det bör inom disciplinen internationell politik finnas andra teorier som är relevanta och som kan användas för att utveckla en teori om mottagarländerns agerande gentemot flyktingströmmar. Valet av Vasquezs och Mansbachs teori och därmed teoretisk utgångspunkt för avhandlingen verkar därför mycket impressionistiskt.

I Vasquezs och Mansbachs teori är begreppet interaktion centralt. De anser att "the characteristics of issues play an essential intervening role in the development of a co-operative or conflictive relationship among actors." (Vasquez & Mansbach s 419). För att kunna analysera mottagarländernas agerande gentemot flyktingströmmar sätter Dacyl alltså interaktionen i centrum. Hon skriver att mottagarlandets agerande gentemot större flyktingströmmar skall ses mot bakgrund av dess relation till flyktingarnas hemland (s 58).

Det är möjligt att författaren har rätt. Men för det första är det frågan om begreppet interaktion är den mest lämpliga infallsvinkeln vid studiet av den aktuella problematiken. Varför inte t ex anlägga ett nationellt perspektiv, dvs fokusera på mottagarlandet och analysera de olika variabler som påverkar eller har inflytande på dess agerande. En annan möjlighet vore att se en stats agerande gentemot flyktingströmmar som en del av utrikespolitiken och därmed anknyta till teoribildningen om utrikespolitiskt agerande.

För det andra är interaktionsperspektivet inte helt oproblemiskt. Frågan är om relationen mellan flyktingarnas hemland och mottagarlandet nödvändigtvis alltid har betydelse för att kunna förklara mottagarlandets agerande. Skall det vara en utgångspunkt att denna relation alltid har betydelse eller bör det analyseras empiriskt? Skall en avvisande attityd till flyktingar nödvändigtvis ses som ett försök

från mottagarlandets sida att stå på god fot med flyktingarnas hemland?

Det finns i historien otaliga exempel på att människor har fördrivits från länder där de varit bosatta, greker från Turkiet under 1920-talet och asiater från Uganda under 1970-talet. Men eftersom dessa länder ville bli av med befolkningsgrupper upplevde de inte nödvändigtvis mottagarländernas beviljande av asyl som negativt. Det är inte heller säkert att Vietnam nödvändigtvis betraktade tex Kinas mottagande av vietnamesiska flyktingar som negativt, såsom författaren påstår (s 164–165).

Över 90% av de vietnamesiska flyktingarna som kom till Kina var etniskt kineser (s 150). Det är väl knappast otänkbart att Vietnam var mycket tacksam för att bli av med denna befolkningsgrupp. Vietnam behövde därför inte att ha upplevt Kinas omhändertagande av flyktingarna som en fiendlig handling i sig. Däremot hade Vietnam kanske upplevt det som en fiendlig handling om Kina inte hade tagit emot dessa flyktingar.

Jag vill absolut inte utesluta att mottagandet av flyktingar kan påverka relationen mellan flyktingarnas hemland och mottagarlandet. Men det är ingen naturlag. Flyktingarnas hemland behöver inte uppleva det som negativt att en stat beviljar de fördrivna asyl. Tvärtom kan hemlandet uppleva det som positivt, vilket skulle innebära att schemat på sida 83 är fel. Enligt detta schema upplever flyktingarnas hemland mottagarlandets beviljande av asyl som en negativ handling medan ett avvisande av flyktingar upplevs som en positiv handling.

Utvecklande av teorin

I valet av metod för att utveckla den generella teorin väljer författaren "heuristic case studies". Som argument för detta val refereras till Harry Eckstein, som anser att "penetrating in-depth case studies" är speciellt användbara när det gäller att upptäcka och utveckla nya teorier (s 85). Men frågan är om det är en ny teori som författaren utvecklar. Är det inte snarare en modifiering och justering av en redan etablerad teori?

Författaren använder fem fallstudier för att pröva sin preliminära utgångsteori. Men varför antalet är just fem framgår inte.

De fem fallstudierna diskuteras i följande ordning: Thailand, Kina, USA, Indonesien och Malaysia. Motiven eller rättare sagt kriterierna för denna ordningsföljd är dels mottagarlandets närhet till flyktingarnas hemland och dels antalet flyktingar som kommer till respektive mottagarland. Kriterierna geografisk närhet och antal flyktingar kan förstås vara användbara. Men det innebär inte att de är relevanta för vilken ordning fallstudierna skall studeras i vid utvecklandet av en teori.

Syftet med fallstudierna är som tidigare nämnts att justera den preliminära utgångsteorin och därmed presentera en generell teori för att förklara staters agerande gentemot större flyktingströmmar. Frågan är emellertid vilken nytta fallstudieanalysen gör. Hade det t ex varit möjligt att utarbeta en mer precis utgångsteori som delvis hade gjort fallstudieanalysen överflödig?

Efter analysen av USAs agerande gentemot flyktingströmmen från Vietnam, vilket är det tredje fallstudiet i ordningen, inkluderar författaren några nya variabler i modellen. En av dessa variabler är "current foreign-policy considerations" (s 202). Betydelsen av utrikespolitiska överväganden vid agerande gentemot flyktingar diskuteras emellertid redan i kapitel tre i samband med utarbetandet av den preliminära utgångsteorin och borde därför ha inkluderats i denna teori. Bl a refereras till Michael Teitelbaum, som framhäver betydelsen av USAs utrikespolitiska överväganden för att förstå dess flyktingpolitik (s 36–37).

En annan variabel, som introduceras i teorin efter analysen av USA, är "domestic attitudes to refugee admission" (s 202). Denna variabel borde emellertid också ha inkluderats i den preliminära utgångsteorin. I kapitel tre, dvs före fallstudieanalysen, refereras bl a till Myron Weiner (s 35) som diskuterar den inhemska opinionens betydelse vid mottagande av flyktingar. Även i annat sammanhang diskuteras opinionens betydelse (s 53).

Författaren borde alltså redan i den preliminära utgångsteorin ha inkluderat variablerna

utrikespolitiska överväganden och inhemska opinion, eftersom dessa variabler tillmätts så stor betydelse i den refererade flyktinglitteraturen. Att variablerna infogas i teorin efter det tredje fallstudiet framställs nu istället som ett resultat av undersökningen.

Redan efter den första fallstudieanalysen görs den största förändringen i förhållande till den preliminära utgångsteorin. Kategorin variabler "Attributes of recipient countries" flyttas fram i modellen och ges en mer självständig och central roll (s 147). Dessa variabler får därmed större betydelse vid förklaringen av mottagarländernas agerande gentemot flyktingströmmar.

Men frågan är varför denna kategori av variabler ursprungligen placerades bland bakgrundsvariablerna? Eftersom den berör mottagarlandets ekonomi och asylpolitik, faktorer som i den gängse flyktinglitteraturen tillmätts mycket stor betydelse för förståelsen av de enskilda ländernas agerande gentemot flyktingströmmar, borde detta också ha avspeglats i den preliminära utgångsteorin.

Diskussionen rörande variabler som påverkar de enskilda staternas agerande gentemot flyktingströmmar är i många avseenden intressant. Författaren har en rad generella resonemang som är av stor betydelse för förståelsen av flyktingpolitikens villkor. Hon kunde emellertid i ännu högre grad ha utnyttjat den existerande flyktinglitteraturen och därmed ha utvecklat en mer fullständig preliminär utgångsteori.

Generell teori

Syftet med avhandlingen är som nämnts att utveckla en teori som är så omfattande och generell som möjligt (s 87). Frågan är emellertid om det med koncentrationen på mottagande av vietnamesiska flyktingar under perioden 1975–1980 är möjligt att utveckla en generell teori.

Argumentationen för fokuseringen på vietnamesiska flyktingar under en femårsperiod är för det första att dessa flyktingar utgör ett bra exempel på större flyktingströmmar. För det andra att det var första gången Västvärlden

den organiserade mottagande av ett så stort antal flyktingar från tredje världen (s 8).

För det *tredje* anser författaren att de två supermakternas inblandning i den sydöstasiatiska konflikten gör mottagarländernas agerande mer intressant. Denna konflikt kan enligt författaren vara instruktiv för att förstå mottagarländernas agerande gentemot flyktingar i andra konfliktsituationer med båda supermakterna inblandade som t ex i Afghanistan, Centralamerika och på Afrikas Horn (s 8).

För det *fjärde* konstaterar författaren att den globala konfliktutvecklingen efter 1975 innebär en intensifiering av det kalla kriget, vilket hon anser gör det intressant att fokusera på de vietnamesiska flyktingarna eftersom det fanns ideologiska motsättningar mellan mottagarlandet och flyktingarnas hemland (s 8).

Författarens avgränsningar av empirin, som används för utvecklandet av teorin, får emellertid allvarliga konsekvenser för teorins generella status dvs för dess tidsmässiga och rumsliga räckvidd. Det empiriska underlaget gäller flyktingar från tredje världen, flyktingar som dock först blev ett problem i Västvärlden med 1960-talets början, reellt egentligen först under 1970-talet. Frågan är således om den generella teorin författaren utvecklat även omfattar t ex europeiska flyktingströmmar. Frågan är också om teorin omfattar flyktingströmmen före 1975 och efter 1980 eftersom den empiriska undersökningen är avgränsad till perioden 1975–1980. Med fokuseringen på konflikter där supermakterna var inblandade eller konflikter där det fanns ideologiska motsättningar mellan Öst och Väst är frågan vidare om teorin därmed inte delvis blev obsolet med upplösningen av Sovjetunionen.

Det finns således anledning att sätta stort frågetecken vid huruvida författaren har utvecklat en generell teori om mottagarländernas agerande gentemot stora flyktingströmmar. Möjligen kan det vara frågan om en teori på "middle range" nivå.

Dacyl anser inte bara att hon har utvecklat en generell teori för att förklara mottagarländernas agerande gentemot stora flyktingströmmar, utan också en generell teori som gäller

"issues" betydelse i internationell politik i allmänhet (s 252).

Ambitionen att utveckla en så pass generell teori framgår emellertid inte förrän på avhandlingens sista sidor. Utvecklandet av en sådan teori kan därför närmast ses som en biprodukt. Författaren diskuterar inte heller om flyktingfrågan är lämplig för att utveckla en generell teori om "issues" betydelse i internationell politik. Även om det givetvis finns generella drag i flyktingfrågan är denna samtidigt unik. De generella dragen såväl som de unika måste därför diskuteras om denna fråga skall bilda utgångspunkt för utvecklande av en sådan generell teori.

Teorins användbarhet

Författarens konklusion rörande det faktiska flyktingmottagande innehåller ny kunskap, nya perspektiv och nya infallsvinklar. Vilken nytta teorin gör i detta sammanhang är emellertid mer oklart. För att formulera frågorna tillspetsat: Är det i detta fall nödvändigt med teorin för att analysera verkligheten? Hade det inte varit möjligt att komma fram till samma empiriska resultat med en kvalitativ analys?

De variabler som författaren har utarbetat tror jag är helt centrala för att analysera staters agerande gentemot flyktingströmmar. Men frågan är om det inte räcker med en kvalitativ analys där dessa variabler ingår för att analysera flyktingproblematiken. Listan över variabler, som författaren har utarbetat, kan i så fall i en kvalitativ analys användas som en checklista för att kontrollera att hänsyn har tagits till allä faktorer som kan tänkas vara relevanta.

Syftet i avhandlingen är förvisso primärt att utveckla en teori för analys av mottagarländernas agerande på flyktingströmmar. Men det måste finnas ett syfte med att utveckla en teori. Teorin får inte bli ett ändamål i sig.

Vad jag saknar är ett övertygande argument för hur man genom att använda författarens teori kan fastställa empiriska samband, som inte är möjliga att frilägga med en mer traditionell kvalitativ analys. Avhandlingens empiriska konklusion ser jag inte som ett argument för

teorins nödvändighet. Däremot kan jag se värdet av teorin för utvecklandet av relevanta variabler och problemställningar.

Vasquez och Mansbach utgår i sin teori från interaktion. Som tidigare nämnts är det problematiskt att använda detta begrepp vid analysen av mottagarländernas agerande gentemot flyktingströmmar. Interaktion mellan mottagarlandet och flyktingarnas hemland intar emellertid också en central position i Dacyls slutgiltiga teori. Den helt avgörande förklaringen till mottagarlandets agerande är enligt denna teori dess relation till flyktingarnas hemland.

Att Thailand efterhand avvisade vietnamesiska flyktingar förklaras med att det successivt började uppleva Vietnam som ett militärt hot. För Thailand var det därför enligt författaren viktigt att inte stöta sig med Vietnam genom att bevilja vietnamesiska flyktingar asyl. För Malaysia och Indonesien framstod Vietnam däremot som en buffertstat mot Kina, som för dessa stater utgjorde det stora hotet. De såg i Vietnam en försvarsmur mot ett expansionistiskt Kina. Deras mål var enligt författaren att bibehålla goda relationer till Hanoi, och de var därför ovilliga till att ta emot vietnamesiska flyktingar (s 246–247).

Logiken i författarens resonemang är att om en stat upplevde Vietnam som ett hot tog den inte emot vietnamesiska flyktingar för att därmed undgå att skapa irritation i Hanoi. Upplevde en stat Vietnam som en bundsförvant mot en gemensam fiende tog den inte heller emot vietnamesiska flyktingar för att därmed bibehålla goda förbindelser med Hanoi.

Teorin uteslutar egentligen alternativa tolkningar trots att det finns underlag för sådana alternativa tolkningar. Avgörande förklaring till Indonesiens och Malaysias vägran ta emot vietnamesiska flyktingar kan t ex vara att dessa flyktingar var etniska kineser, och att man inte ville öka den kinesiska minoriteten i landet. Den avgörande förklaringen till Thailands restriktiva hållning till de vietnamesiska flyktingarna kan vara ekonomiska överväganden. Mottagandet av ett stort antal flyktingar skulle utgöra en allvarlig påfrestning på landets ekonomi.

Dacyls generella teori innehåller förvisso variabler rörande flyktingströmmars etniska sammansättning och mottagarlandets ekonomi, men den ger ändå inte utrymme för alternativa tolkningar och förklaringar. Mottagarlandets relation till flyktingarnas hemland är enligt teorin helt avgörande. Flyktingarnas etniska bakgrund och mottagarlandets ekonomi tillmäts en viss begränsad betydelse men underordnas den övergripande förklaringen som teorin stipulerar.

Ären efter andra världskrigets slut tog Belgien, Frankrike och Storbritannien emot ett stort antal östeuropeiska flyktingar, som bodde i läger i Tyskland. Med användandet av Dacyls teori blir förklaringen av dessa tre länders mottagande av flyktingar att de hade en fiendlig hållning till flyktingarnas hemländer.

En kvalitativ analys av olika variabler visar emellertid att Frankrikes, Belgiens och Storbritanniens intresse av att ge flyktingar asyl inte primärt berodde på en fiendlig hållning till Östeuropa. Deras agerande skall inte nödvändigtvis ses som ett led i den ideologiska kampen. Frankrike, Belgien och Storbritannien behövde däremot arbetskraft och efter ett par år när detta behov inte längre fanns upphörde också i stort sett överföringen av flyktingar, trots att de ideologiska motsättningarna till Östblocket inte hade minskat utan tvärtom skärpts (Salomon 1991). Deras agerande under denna period måste därför huvudsakligen förklaras med intresset av att rekrytera arbetskraft och inte med en fiendlig hållning till mottagarlandet.

Författarens utgångspunkt, att mottagarlandets agerande gentemot flyktingströmmar beror på dess relation till flyktingarnas hemland, kan karakteriseras som en tes. Denna tes försöker hon att verifiera med empiriskt material, men det innebär inte att slutresultat kan kallas en teori. Vad hon betecknar som en teori tycks snarare vara en uppsättning variabler med stipulerade samband, variabler som är mycket nyttiga för en kvalitativ analys av flyktingmottagande. Den sk teorin däremot räcker knappast till för att förklara mottagarländernas agerande gentemot flyktingströmmar.

Sammanfattning

Dacyl borde ha diskuterat och övervägt valet av teoretisk utgångspunkt. Vasquezs och Mansbachs teori är inte oproblematisk. Interaktionsperspektivet som denna teori implikerar är knappast fruktbart för att analysera staters agerande gentemot flyktingströmmar. Mottagarlandets relation till flyktingarnas hemland har inte nödvändigtvis betydelse för dess agerande gentemot flyktingströmmar. Interaktionsperspektivets centrala position i Dacyls teori omöjliggör dessutom egentligen alternativa tolkningar. Dessa invändningar anser jag gör det problematiskt att beteckna hennes resultat som en teori. Med tanke på att hennes empiriska material är avgränsad i tid och rum finns det också anledning att sätta frågetecken vid denna teoris generella status.

Även om jag således är kritisk till den s k generella teorin som författaren utvecklat och dess användbarhet, anser jag att hon under arbetets gång på ett konstruktivt sätt har belyst en rad generella aspekter på flyktingproblematiken. Styrkan i avhandlingen ligger i denna teoretiska ansats. Hennes diskussion av olika variabler är mycket ambitiös och bör med den systematiska uppläggningskunna få betydelse för den framtida forskningen på området. Hennes analys av de olika fallstudierna innehåller dessutom en rad empiriskt intressanta resonemang.

Kim Salomon

Litteratur:

Kim Salomon: *Refugees in the Cold War. Toward a New International Refugee Regime in the Early Postwar Era*, Lund 1991: Lund University Press.

Vasquez, John A. & Mansbach, Richard W. 'The Role of Issues in Global Co-operation and Conflict' *British Journal of Political Sciences*, 1984 vol. 14, s 411–433.

Jonas Hinnfors: *Familjepolitik. Samhällsförändringar och partistrategier 1960–1990*. Göteborg Studies in Politics 26. Stockholm 1992: Almqvist & Wiksell International

1. Avhandlingens innehåll

Jonas Hinnfors' doktorsavhandling behandlar de fem gamla svenska riksdagspartiernas agerande i familjepolitiken under tre årtionden.¹ Med *familjepolitik* avser Hinnfors samhällets stöd till småbarns tillsyn och omsorg. Med småbarn förstås barn under skolåldern. Den tidsrymd som författaren valt är 1960–90. Under denna period har partierna ändrat sin familjepolitik; det är t o m så att socialdemokraterna och moderaterna till en del övertagit varandras familjepolitik.

Om vi, i likhet med Hinnfors, utgår från att partiernas familjepolitik till betydande del bestäms av deras allmänna socialpolitiska *ideologi*, och om ideologin inte förändras nämnvärt – och det gör den inte enligt författaren – så är naturligtvis dessa familjepolitiska lappkast förbryllande. Hinnfors har mycket riktigt också ambitionen att *förklara* de politiska partiernas agerande i familjepolitiken. Han arbetar därvid med en *rationalistisk* förklaring: ett partis val av ståndpunkt uppfattas som resultatet av en kalkyl, där partiet övervägt vilka ståndpunkter som bäst främjar de olika mål som partiet vill uppnå.

Vad som innefattas i företeelsen familjepolitik klagör Hinnfors genom att urskilja tre kategorier *policyinstrument*. Den första kategorin, kallad *offentlig service*, omfattar daghem och familjedaghem. Familjedaghemmen tänkes offentligt producerade och finansierade. Beträffande daghemmen kan produktionen vara såväl offentlig som privat, och i vardera fallet kan såväl nyttjarfinansiering som offentlig finansiering tänkas. Den andra kategorin, kallad *bidrag till barnfamiljerna*, omfattar såväl *generella* som *prestationsrelaterade* bidrag. Generella bidrag är barnbidrag, familjebostadsbidrag och vårdnadsbidrag. Prestationsrelaterade bidrag är föräldraförsäkring och vårdnadsersättning. Vårdnadsbidrag och

vårdnadsersättning är således, trots de snarlika benämningarna, två helt olika policyinstrument. Den tredje kategorin är *skattelättnader*, antingen utformade som skatteavdrag för styrkta barnutillsynskostnader eller som generella skatteavdrag för alla barnfamiljer.

Vi får följaktligen en lista på totalt tolv familjepolitiska policyinstrument. Fem innebär offentlig service, fem innebär bidrag, generella eller prestationsrelaterade, och två innebär skattelättnader. Författaren delar sedan in den studerade trettioårsperioden i sex femårsperioder. Han fastslår sedan, för varje period och för vart och ett av de fyra stora partierna, vilka av dessa tolv policyinstrument partierna förespråkade och vilka de motsatt sig. Därmed klargörs vilka *ståndpunkter* partierna intagit i respektive period, och på sätt blir partiernas *agerande* i familjepolitiken beskrivet. Detta agerande kan sammanfattas på följande sätt.

Den *socialdemokratiska* familjepolitiken består av daghem (offentligt producerade och finansierade) och barnbidrag, jämte familjedaghem. Under 1960-talet förespråkar partiet också ett vårdnadsbidrag, men under början av 1970-talet gör partiet här helt om. I stället lanseras föräldraförsäkring. Genomgående avvisas privatproducerade daghem, liksom skattelättnadslinjen.

Den *folkpartistiska* familjepolitiken är ganska lik den socialdemokratiska: daghem (offentligt producerade och finansierade), barnbidrag, familjedaghem, föräldraförsäkring (från 1970) samt vårdnadsbidrag (utom under senare delen av 1970-talet). Däremot avvisas från 1970-talets mitt förslaget om vårdnadsersättning. Under 1980-talet förespråkas också privat producerade daghem. Skattelinjen har konsekvent avvisats.

Den *moderata* familjepolitiken är drastiskt annorlunda: skattelättnader, barnbidrag, daghem och familjedaghem. Från mitten av 1970-talet prioriteras privatproducerade daghem framför de offentligproducerade. Vårdnadsbidrag avvisas mycket bestämt under 1960-talet, men i början av 1970-talet gör moderaterna här helt om. Under 1980-talet kombineras detta med tanken på vårdnadsersättning.

Den *centerpartistiska* familjepolitiken, slutligen, påminner en hel del om den moderata. Huvudalternativet är vårdnadsbidrag, under 1980-talet föredras dock vårdnadsersättning, och familjedaghem. Dessutom förespråkas daghem, offentligt och under 1980-talet även privat producerade. Föräldraförsäkring avvisas från 1970-talets mitt, och dessutom avvisas skattelättnadslinjen.

Så ser partiernas familjepolitiska agerande ut. Hur kan då detta agerande förklaras? Författarens föreställningsram ser ut på följande sätt. Partiernas agerande är resultatet av medvetna kalkyler. Dessa kalkyler bestäms ytterst av *samhällsförhållandena*. De samhällsförhållanden som särskilt uppmärksammas är viktiga och väl kända förändringar i det svenska samhället:

kvinnors förvärvsfrekvens, där viktiga trendbrott skedde omkring 1965; *hushålls-ekonomi*, med viktiga trendbrott omkring 1970; *samhällsekonomisk trend*, där viktiga förändringar skedde omkring 1968 samt *statsfinanserna*, med viktiga trendbrott omkring 1980. (s 55)

Samhällsförhållandena slår igenom på två sätt. För det första avgör samhällsförhållandena vilken familjepolitik som är *möjlig* att föra. Den snabba ökningen av kvinnornas förvärvsintensitet måste, liksom förändringen av samhälls ekonomin och statsfinanserna, slå igenom på den av partierna förespråkade politiken. För det andra kan emellertid partiernas dessutom bedöma huruvida samhällsutvecklingen är *önskvärd* eller ej. Det gäller då i närmast kvinnornas förvärvsarbete. Är det bra eller dåligt att småbarnsmödrarna vill förvärvsarbete? Hur partierna bedömer den frågan påverkar deras familjepolitik. Medan socialdemokraterna och folkpartiet bejakar utvecklingen, ser länge moderaterna och centern med oro och beklagande på hur allt fler småbarnsmödrar vill ge sig ut i förvärvslivet.

Samhällsförhållandena är bara en av flera faktorer som Hinnfors låter påverka partiernas ståndpunktsval. En annan faktor är partiernas *socialpolitiska ideologi*. Den socialpolitiska ideologin tänkes naturligtvis slå igenom på så

sätt att ett parti föredrar ett familjepolitiskt instrument som överensstämmer med partiets socialpolitiska ideologi. I kategoriseringen av socialpolitisk ideologi anknyter Hinnfors till Axel Hadenius som urskilt två huvuddimensioner: Förespråkas för det första en generös eller en restriktiv politik? Förespråkas för det andra institutionalism eller residualism, dvs skall åtgärderna omfatta alla eller ett (behövande) fåtal? I sin genomgång av partiernas socialpolitiska ideologi kommer författaren till följande slutsatser:

Vpk, som endast bedöms från och med början av 1970-talet, förespråkar en mycket generös socialpolitik, med variationer längs dimensionen residualism – institutionalism. Socialdemokraterna förespråkar en ganska generös institutionalism. Folkpartiet ligger nära socialdemokraterna, men betonar mindre både generositet och institutionalism. Moderaterna förespråkar en restriktiv residualism, mindre accentuerat under första hälften av 1970-talet än under perioden i övrigt. Centern, slutligen, förespråkar både generös residualism och restriktiv institutionalism. Mycket till få eller litet till många, ju färre som omfattas av åtgärden, desto högre ambitionsnivå.

Hinnfors ställer alltså sig frågan vilka förändringar som sker i partiernas socialpolitiska ideologi under de tre granskade årtionendena. Han finner dock att partiernas ideologier inte nämnvärt förändras. Vissa nyansförskjutningar kan konstateras, men grunddragen är stabila.

På dessa grunder, dvs som ett resultat av samhällsutveckling och socialpolitisk ideologi tänkes i författarens framställning partierna formulera *familjepolitiska mål*. Dessa är:

- För moderaterna: färre daghem, minskade offentliga utgifter, skatteavdrag.
- För folkpartiet: fler daghem, fler yrkeskvinnor, föräldraförsäkring (från 1970).
- För centern: färre daghem, fler hemmakvinnor.
- För socialdemokraterna: fler daghem, ökad jämlikhet, föräldraförsäkring (från 1970).

Varje parti tänkes bedöma varje familjepolitiskt instrument med avseende på hur dessa familjepolitiska mål påverkas. Partiernas kalky-

ler antas emellertid vara mer komplicerade än så. Jonas Hinnfors följer nämligen den svenska forskningstradition i fråga om partiets strategiska handlande som har Björn Molin och Gunnar Sjöblom som portalfigurer. Partierna ses sålunda, i anslutning till Sjöblom, som agerande på tre olika arenor, en *intern arena*, *väljararenan* och *den parlamentariska arenan*. Partierna tänkes ha strategiska mål relaterade till var och en av dessa arenor. De familjepolitiska instrumenten tänkes därför bedömas också med hänsyn till hur de påverkar partiets mål på dessa arenor.

Beträffande de strategiska mål som partierna tänkes ha innebär målet på väljararenan naturligtvis röstmaximering. På den interna arenan eftersträvas partisammanhållning. För den *parlamentariska* arenan gäller bl a att det är intressant hur de tre borgerliga partierna förhåller sig till varandra. Här sker, som välkänt är, förändringar under de tre årtionden som författaren studerar. Mittensamverkan under 1960-talet kom att avlösas av ambitioner om ett borgerligt trepartisamarbete. Med andra ord förändrades de borgerliga partiernas strategiska mål på den parlamentariska arenan. På de andra två arenorna finns inga liknande förskjutningar. Målen att hålla partiet samman och att vinna många röster i valen är konstanta.

Författaren argumenterar nu på följande sätt. Varje parti tänkes bedöma varje familjepolitiskt instrument med avseende på hur det påverkar dels partiets familjepolitiska mål, dels partiets strategiska mål på de tre nämnda arenorna.

Om denna bedömning är entydig, dvs om effekten är densamma på samtliga familjepolitiska och strategiska mål, befinner sig partiet, säger författaren, i *en deciderad beslutsposition*. Påverkas de olika målen åt skilda håll kan partiet vilja ligga lågt. Det befinner sig då, säger författaren, i *en prövande beslutsposition*. Eftersom bedömningen antas göras om regelbundet, kan det förekomma att partiet finner att effekterna på målen ändras. Den tidigare kalkylen är då inte längre giltig. Det finns kanske anledning för partiet att så småningom ändra sina familjepolitiska ståndpunkter. Innan partiet bestämmer sig, befinner det sig, en-

ligt författaren, i *en avvaktande beslutsposition*. (s 26)

2. Hinnfors bidrag till statsvetenskapen

Vari består avhandlingens värde? Vilka egenskaper hos Hinnfors' arbete är det som främst kan motivera andra statsvetare att läsa boken? Visserligen får man en grundlig genomgång av hur partierna agerat i familjepolitiken, men jag vill hävda att det mest intressanta i Jonas Hinnfors' avhandling inte är empirin, utan teorin. Hans försök till rationalistiska förklaringar av partiernas handlande innehåller flera nyheter. Han införlivar samhällsförhållandena i sin modell, och det kan han göra tack vare det långa tidsperspektiv han valt. Det är en förtjänst.

Författaren går sedan ganska långt i sina strävanden att formalisera och explicitgöra sin modell; i sammanlagt 19 tabeller presenteras partiernas mål och kalkyler. Detta sker genom att för varje policyinstrument och för varje mål författaren explicit redovisar +, 0 eller – beroende på om instrumentet bedöms främja målet, lämna det opåverkat eller motverka målet. Det explicita redovisningsförfarandet är också en förtjänst.

I förhållande till det uppsaliensiska Paraprojektet, där man analyserade partiernas sakkalkyl och strategiska kalkyl, har Hinnfors komplicerat sakkalkylen så till vida att varje parti tänkes ha flera olika sakmål, dvs flera ideologiska mål. Därmed öppnas också möjligheten för att, vid ett partis överväganden, ett visst familjepolitiskt instrument kan bedömas få olika effekter på olika ideologiska mål. Också detta är en förtjänst.

Innovationerna i den rationalistiska förklaringsansatsen utgör, menar jag, de mest intressanta aspekterna av avhandlingen. Hinnfors' ambition att vidareutveckla den rationalistiska förklaringsansatsen och komma med teoretiska och metodiska nyheter är berömvärd. För bedömningen av avhandlingen är det därför fundamentalt i vilken mån han lyckats i denna sin föresats. Jag kommer därför i denna anmälan, som bygger på min fakultetsopposition,

att huvudsakligen granska Hinnfors' *förklaring* av partiernas familjepolitiska agerande.

3. Alternativ till rationalistiska förklaringar

Hinnfors har alltså valt en rationalistisk förklaringsansats. Inom svensk statsvetenskap är det ett ganska konventionellt val. Författaren motiverar det inte. Det finns ju andra förklaringsansatser som hade varit möjliga. Vi vet ju att valet av förklaringsansats påverkar analysen och forskningsresultaten. Nästan reflexmässigt brukar vi i sammanhanget erinra om Graham T Allisons arbete om Kuba-krisen, sedd ur tre olika förklaringsperspektiv. Vi vet också att den kanske allvarligaste begränsningen i den rationalistiska förklaringsansatsen ligger i antagandet om homogena aktörer. Varje parti ses som en aktör, inte som en komplex organisation med historia och kultur, befolkad av individer som bildar grupper och som drar åt olika håll.

Framför allt vid studiet av omprövning, när partiets kalkyl börjar ändras, bli mindre entydig, aktualisera ett ståndpunktsbyte, så kan man inom partiet urskilja aktörer som pläderar för förändring och aktörer som vill behålla den gamla ståndpunkten. Och dessa aktörers kalkyler kan se olika ut. Hinnfors framställning bekräftar i själva verket detta perspektiv, t ex i samband med att moderaterna ändrar sin inställning till vårdnadsbidrag. Här kunde andra beslutsmodeller varit av intresse. Han säger också redan inledningsvis att det finns situationer där man inte kan tala om partiet som en enhetlig aktör (s 11).

1988 koordinerar de tre borgerliga partierna sin familjepolitik genom en gemensam trepartimotion. Här sker några ståndpunktsförskjutningar som i avhandlingen framstår som en smula svärförklarade. Hinnfors' lösning är att säga att partierna agerade som de gjorde därför att man prioriterade det parlamentariska målet, borgerligt trepartisamarbete. Men han kunde ju också valt att urskilja en förhandlingssituation, där tre parter förhandlat sig fram till en överenskommelse, som innebar att alla tre partierna skulle anta ett gemensamt ståndpunktspaket. Då går det lätt att se att som

ett resultat av denna förhandling fick det enskilda partiet modifiera sina tidigare ståndpunkter i något avseende. Det hade då varit lättare att förstå de olika tolkningar av motionen som efteråt framförts från de olika partierna. Man klargör att det beskattade vårdnadsbidraget egentligen är obeskattat eftersom det kombineras med rätt till avdrag för styrkta barn tillsynskostnader. Och om centern säger författaren på tal om skatteavdragen: "Det är inte helt otvetydigt att en omsvängning här verkligen skett." Trots att partiet stod bakom motionen! Detta skulle gå att förstå i ett förhandlingsperspektiv, men framstår som förbryllande om vi ser partiet som en enhetlig rationell aktör. Det rationalistiska perspektivet lämnar nämligen inte tillräckligt utrymme för förklaring av oklarheter, vagheter, motsägelser.

4. Elsters modell

De olika faktorer som antas förklara ett partis val av ståndpunkter i familjepolitiken presenteras i en modell som en serie ramar som omger varandra. Hinnfors relaterar denna modell till Jon Elsters arbeten. Elster är ju en av de stora i genren, och det är naturligtvis intressant om Hinnfors' modell kan ses som en tillämpning av Elsters generella modell.

Elster har i en serie arbeten analyserat rationalistiska förklaringar. Bland annat har han i ett försök att förklara hur en beslutsfattare kommer fram till ett beslut, alltså ett val mellan olika handlingsalternativ, resonerat om tre stycken "filter". Filter ett innebär att strukturella förhållanden begränsar antalet möjliga ("feasible") handlingsalternativ. Av en tänkt totalmängd möjliga alternativ kan en del alternativ uteslutas därför att strukturella förhållanden, alltså omständigheter som står utanför aktörens kontroll, gör dem omöjliga. Filter två innebär att en rationell kalkyl sedan skär bort ytterligare alternativ, helt enkelt därför att de inte medför tillräckligt stor nytta för aktören. Skulle sedan fler alternativ än ett återstå, träder filter tre in. Beslutsfattaren väljer ett alternativ, på basis av, säger Elster, "some other mechanism", vilket kan vara "perceptual salience, habit and the like".

Nu hävdar Hinnfors att hans tre ramar, samhällsförhållanden, ideologisk bedömning och strategisk bedömning, skulle motsvara Elsters tre filter. På denna punkt har Hinnfors fel.

Filter ett hos Elster innebär att totala antalet alternativ sorteras in i två kategorier, möjliga och icke möjliga alternativ. Samhällsförhållandena fungerar inte på det viset i Hinnfors' modell. Vi kan till att börja med notera, att partierna inte är helt bundna av samhällsutvecklingen, de kan bejaka den, men de kan också säga att utvecklingen är icke önskvärd och bör motverkas. Vidare gäller att samhällsförhållandena påverkar valet bland de möjliga alternativen, gör vissa alternativ mer attraktiva, andra mindre tilltalande. Så fungerar inte filter ett.

Filter tre hos Elster innebär egentligen ett introducerande av ett icke-rationellt inslag. När flera alternativ framstår som lika bra, måste något väljas. Detta val antar Elster påverkas av icke-rationella överväganden, "perceptual salience, habit and the like". Något sådant icke-rationellt inslag finns inte i Hinnfors' modell.

Jag skulle därför vilja hävda att alla Hinnfors' ramar, ja hela hans modell, tillhör Elsters filter två. Denna invändning är av begränsad betydelse. Hinnfors' modell finns kvar, även om den inte kan relateras till Elster på det sätt som hävdas i avhandlingen. Dessutom vill jag nog påstå att i ett avseende är Hinnfors resonemang bättre än Elsters. Strukturella förhållanden påverkar inte bara genom att omöjliggöra vissa alternativ, som Elster säger. De påverkar också därigenom att de gör vissa möjliga alternativ mer attraktiva och andra mindre. Strukturerna påverkar alltså valet bland de möjliga alternativen.

Detta gör att jag inte uppfattar kopplingen till Elster som särskilt intressant. Snarare tycker jag att det Hinnfors borde ha försökt koppla till Lennart Lundquists analys av aktörer och strukturer. Lundquist för en diskussion om på vilka olika sätt strukturer påverkar aktörer (bl a hur strukturer socialiserar aktörer och påverkar deras tillgång på information), som det hade varit mycket intressant att se konkretiserad på det material som Hinnfors arbetar med.

5. Hinnfors förklaringsmodell

De enda strukturer som inkluderas i Hinnfors' förklaringsmodell är samhällsförhållandena. Emellertid kan också andra strukturer tänkas. En faktor av betydelse är *den förda politiken*. Under den studerade perioden höjs skatte-trycket. En omfattande daghemsutbyggnad äger rum. Detta innebär att krav på skattelättnader respektive fler daghem reses i helt olika situationer i början på sextioalet, jämfört med, säg, mitten på åttiotalet.

Kraven på privata daghem kan t ex knappast tänkas förrän en viss utbyggnad av daghemmen ägt rum; de vore inte aktuella på 60-talet! Vi kan också notera att författaren (s 245) säger att moderaternas argumentationsläge förändrades. Först hade man att argumentera mot en kommande utbyggnad. Sedan hade man i stället att argumentera för att riva upp redan införda reformer, dvs en redan genomförd utbyggnad.

En annan faktor av betydelse är rimligen *medborgarnas önskemål*. Vi vet t ex från den statsvetenskapliga kommunalforskningen att kraven på snabb daghemsutbyggnad var betydligt starkare vid 1960-talets slut än ett årtionde senare – helt enkelt bl a därför att under mellantiden hade en snabb utbyggnad ägt rum. Medborgarnas önskemål behandlas implicit när kalkyler för röstmaximering rekonstrueras. Men just den omständigheten att medborgarna kan ändra sig explicit görs inte i Hinnfors' modell.

Strängt taget är det inte strukturerna som påverkar aktörernas kalkyler, utan aktörernas *perceptioner* av strukturerna. Detta förhållande innebär att man kan behöva räkna med en viss time lag. Det kan gå en tid innan en samhällsförändring blir känd för partiledningen. Författaren använder visserligen uttryck som "vi kan förutsätta att partiledningarna var medvetna om dem (= samhällsförändringarna)" (s 173). Det är troligt, men inte självklart, och förtjänar en problematisering.

Vilka parlamentariska mål kan tänkas? På s 126f sägs t ex att i högerpartiets kalkyl ingick

önskemålet att markera sig gentemot socialdemokraterna. På s 137 sägs att centern hade som parlamentariskt mål att "göra socialpolitiska satsningar som låg tillräckligt långt från högern". Men ligger detta "att ta avstånd från" verkligen i den *parlamentariska* kalkylen? Hinnfors kallar det någon gång för att "markera sin parlamentariska egenart" (s 122). Men vad säger att den egenart man markerar skulle vara "parlamentarisk"? När Sjöblom analyserade de parlamentariska målen, så handlade det om strävandena att ingå i en majoritet. En profilering försvårar detta mål.

Man kan också notera att på t ex s 234 betraktas profilering som ett mål på *väljararen*. Där heter det nämligen:

Högerpartiets ... parlamentariska mål har varit att skapa förutsättningar för borgerlig enhet. Dessutom har partiledningen genom socialpolitisk profilering strävat efter att vinna röster på centerns och folkpartiets bekostnad.

Ett annat intressant parlamentariskt mål lanseras på s 181, nämligen att stärka sin förhandlingsposition i en eventuell kommande regering.

Dessa iakttagelser reser frågan om vilka slag av parlamentariska mål som överhuvudtaget är tänkbara. Den frågan vore värd en diskussion, men tyvärr tar inte Hinnfors upp den.

I den familjepolitiska debatten, likaväl som i debatten inom andra sakområden, syns ofta en tydlig skillnad mellan regerings- och oppositionspartier. De senare anser sig kunna kosta på sig mer extravaganta löften. Regeringen måste däremot ta ett ansvar för samhällsekonomi och kan knappast utlova mer än vad ekonomin tål. Under åren 1976–82 skedde flera rollbyten. Hinnfors undersöker inte i vad mån dessa rollbyten påverkat ståndpunktsvalet.

I inledningskapitlet definieras avvaktande, prövande och deciderade beslutspositioner. Dessa begrepp betyder, enkelt uttryckt, följande. När partiledningen inte vet hur den skall ställa sig, är beslutspositionen avvaktande.

När ledningen har en preliminär ståndpunkt utan att ha låst sig, är beslutspositionen prövande. När partiledningen har bestämt sig är beslutspositionen deciderad. (s 26f) Emellertid relateras detta också till de kalkyler som partiledningen tänkes göra. Får man samma tecken i alla rutorna i tabellraden, anses beslutspositionen vara deciderad, men om så inte blir fallet kan beslutspositionen vara avvaktande eller prövande. (s 27f) Det framgår emellertid inte klart av texten huruvida dessa senare resonemang skall ses som definitioner, som något slags självklarheter, eller som hypoteser som skall undersökas.

På s 132f framgår t ex att folkpartiet år 1973 kom i en deciderad beslutsposition, sedan partiet tvingats att prioritera. Det intressanta är att partiet fattade sitt beslut trots att kalkylen nästan entydigt (tabell 17 s 133) pekade hän mot det motsatta beslutet!

När Gunnar Sjöblom 1968 presenterade sin modell för förklaring av partiernas handlande, arbetade han med tre olika uppsättningar medel, ståndpunkter, kandidater och propaganda. Hinnfors studerar agerandet inom ett enstaka politikområde, och det är därför förstäligt att han inte inkluderar kandidater i analysen. Där emot finns det anledning att fundera över om inte koncentrationen på ståndpunkter innebär en onödig begränsning. Partierna har möjlighet att komplettera de framförda ståndpunkterna med *propaganda*. Så sker också:

I och med trepartimotionen 1988 bytte t ex folkpartiet ståndpunkt i två delfrågor. Man godtog ett beskattat vårdnadsbidrag, och man godtog skatteavdrag för styrkta barntillsynskostnader. De eventuella negativa effekterna av detta ståndpunktsskifte försökte man minimera genom att i propagandan hävda att ingen större förändring skett. Totaleffekten sades bli densamma som vid ett obeskattat bidrag. Det som skett var att man presenterat en ny teknisk lösning.

Betydelsen av propagandainstrumentet framgår också på s 205 där det sägs att centern försöker "framställa det som gjorts så att det framstår som i enlighet med de egna uppfattningarna..."

6. Förklaringarna

På s 28 i tabell 1 möter läsaren första gången uttrycket "relaterade mål". Det sägs vara fråga om mål som av partiledningen bedöms relevanta för ställningstagande i den aktuella sakfrågan. Mer sägs inte här. I kapitel 5 redovisas vilka som är de fyra partiernas relaterade mål. Det framgår emellertid inte hur dessa mål tagits fram. De presenteras nämligen direkt i tabellform.

Jag menar att det finns ett "relaterat mål" som saknas i analyserna. På s 252 sägs att socialdemokraterna inför 1988 års val lägger ett förslag om föräldraförsäkringens utbyggnad "trots att statsfinansiella medel uppenbarligen saknades", därför att motsatsen "hade varit mycket kostsamt på väljarenan". Det betyder att "acceptabla statsfinansier" är ett relaterat mål, likaväl som t ex ökad jämlikhet eller minskade offentliga utgifter. På detta sätt kan vi också få in skillnaden mellan regerings- och oppositionsrollen, nämligen om vi antar att hänsynen till statsfinanserna bara är ett mål för ett parti i regeringsställning.

På samma sätt förefaller hänsynen till statsfinanserna ha varit avgörande när folkpartiregeringen föreslog utbyggd föräldraförsäkring men inget vårdnadsbidrag. Författaren tvingas nu i stället markera ett minustecken för vårdnadsbidraget i flera andra rutor (s 188f, tabell 24).

Hur har Hinnfors förfarit när han rekonstruerat partiernas strategiska mål? Hur avgör han om ett borgerligt parti eftersträvat att profilera sig inom familjepolitiken eller ej? Finns det inte en risk att forskaren, när ståndpunktstagandet väl är känt, helt enkelt väljer det mål som skulle ge det önskade plustecknet i kalkylen? Märk nämligen följande citat:

Av justeringen av vårdnadsersättningsförslaget framgår att partiledningen ... fann förhållandena på den parlamentariska arenan mindre bindande. (s 183)

Hur vet man vidare att borgerlig sammanhållning var ett för moderaterna prioriterat mål just 1988? Argumentet att detta var enda vägen för moderaterna att nå varaktigt inflytande

över regeringspolitiken torde väl gälla generellt och inte bara 1988. (s 184) Det hade kanske gått att rekonstruera situationen utifrån ett annat material. Så har dock inte skett.

Hur rekonstruerar man ett partis kalkyl på väljararenan? Hur vet man hur partiet bedömt väljarnas reaktioner? Hinnfors diskuterar inte denna metodfråga, men han förefaller ha lagt vikt vid de stora intresseorganisationernas agerande. Socialdemokraterna anses ta hänsyn till vad LO tycker (s 142, 144, 146, 151) och någon gång också TCO (s 147). Folkpartiet tar hänsyn till TCO (s 131), centern till LRF (s 138) och moderaterna till SACO (s 124, kallat "tryck på väljararenan").

Hur rekonstruerar man vidare ett partis kalkyl på den interna arenan? För socialdemokraterna har LO någon gång använts som indikator (s 144). För folkpartiet förs ett resonemang om kvinnoförbundet (s 130).

Hinnfors presenterar alltså ett mycket stort antal partibedömningar av olika medels effekter på olika mål vid olika tidpunkter. Självfallet kan en del av dessa kalkyler ifrågasättas. Stundom frestas man till tanken att Hinnfors redovisar inte partiets faktiska kalkyl, utan partiets i propagandan framförda kalkyl. Även i några andra fall anmäler sig tveksamhet.

På s 121f sägs t ex om högern och det parlamentariska målet att det fanns mycket starka skäl för högern att närma sig mittenpartierna så att en trepartiregering blev möjlig, men också att partiledningen avsåg att profilera sin parlamentariska egenart. Slutsatsen är att ett vårdnadsbidrag skulle försvåra det parlamentariska (profilerings-)målet, men det skulle väl lika gärna tänkas gynna det parlamentariska (samarbets-)målet? Var verkligen bedömningen här så "entydig" som förf hävdar?

På s 123 sägs högern göra den bedömningen att ett vårdnadsbidrag skulle försvåra uppnåendet av daghemsmålet (att motverka daghemsutbyggnad). Det är svårt att förstå hur högern skulle kunna ha tänkt så; tre år senare tänker man fö precis tvärtom!

1970 bedöms högern vidare anse att införande av ett vårdnadsbidrag skulle motverka kravet på skattelättnader. Tre år senare har be-

dömningen blivit den omvända. Varför det? (s 125)

1973 anses moderaterna bedöma att man genom att acceptera vårdnadsbidrag lagt grunden till ett medel "för att på sikt få de övriga borgerliga partierna att gå med på vad partiledningen bedömt vara ännu mer verksamma åtgärder (skattelättnader)." (s 127) Belägg?

Liknande resonemang skulle kunna föras när det gäller folkpartiet och föräldraförsäkringen under 1970-talet. På den parlamentariska arenan bedöms föräldraförsäkring (s 189) med + - + för åren 1973, 1975 och 1978. Dessa skiften i kalkylen är inte lätta att förstå.

På s 180 sägs att för moderaterna skulle ett vårdnadsbidrag ge positiva effekter på skattelättnadsmålet. Detta är lite svårt att inse, eftersom ett vårdnadsbidrag ju skulle kosta avsevärda skattemedel. Författarens argumentering här är att eftersom förslag om vårdnadsbidrag alltid framförs tillsammans med förslag om skattelättnader, så kan kalkylen sluta i ett +. Kunde man inte lika gärna säga att kalkylen egentligen slutar med ett -, och att moderaterna genom ett propagandatrick försöker dölja detta?

Om 1988 års borgerliga trepartimotion konstaterar Hinnfors (s 185) att ett vårdnadsbidrag skulle kosta pengar. Moderaterna gick med på förslaget "för att nå det kortsiktiga målet borgerlig enighet" och därför gjorde man "avkall på sitt långsiktiga mål, minskad offentlig sektor". Man väntar sig här att i tabell 23, samma sida, se ett - i rutan för effekter på målet offentliga utgifter. Men så, där finns ett +. Hur kan det komma sig?

7. Empirin

1988 års trepartimotion om vårdnadsbidrag innebar att samtliga tre partier ställde sig bakom ett förslag om ett beskattat vårdnadsbidrag på 15000 kr per barn, kombinerat med rätt till skatteavdrag för styrkta barn tillsynskostnader upp till 15000 kr och ett minskat statsbidrag till den kommunala barnomsorgen som skulle leda till taxehöjningar.

Moderaternas och folkpartiets tidigare linje var att ett vårdnadsbidrag skulle vara skatte-

fritt. I efterhand framfördes från båda partierna att även nu sluteffekten blev densamma som för ett skattefritt bidrag, i och med att det beskattade bidraget kombinerades med en avdragsrätt. Om denna argumentation säger författaren vad gäller moderaterna:

Vår slutsats är därför att det fanns olika linjer företrädda inom partiledningen. (s 160)

För folkpartiet, däremot sägs:

Efter trepartimotionen 1988 har partiets företrädare varit noga med att understryka att kombinationen av avdrag och beskattningsbart bidrag i praktiken är det samma som ett obeskattat bidrag. (s 166)

Läsaren frågar sig varför författaren gör så olika bedömningar av de två partierna.

I sin Dagbok berättar Ulf Adelsonh bl a (s 263) om Krönmark-teoremet och Burenstam-Linder-doktrinen. Den senare innebär att moderaterna inte ska förhandla med sossarna. Adelsonh gör följande reflexion: "Gösta går ett steg längre och tycker att om socialdemokraterna ansluter sig bör man söka ändra sin ståndpunkt så man inte hamnar på samma linje som de." I sin avhandling (s 126f) för Hinnfors ett resonemang som starkt påminner om Bohmans ståndpunkt. När socialdemokraterna bytte linje, ändrades moderaternas konkurrensförutsättningar; nu fanns det ett parlamentariskt skäl att ändra ståndpunkt. Man kan följande notera att även vpk (se s 170) förefaller ha ett liknande "teorem". När socialdemokraterna intar gamla vpk-ståndpunkter, måste vpk snabbt radikaliserat sig; hur skall man annars kunna agera pådrivare?

8. Slutord

Även om jag redovisat flera kritiska anmärkningar, så är mitt huvudintryck att Jonas Hinnfors med sin avhandling framgångsrikt visat hur man kan utveckla och förbättra den rationalistiska ansatsen för förklaring av partiernas handlande. Han inkluderar strukturella faktorer i analysen. Han visar hur mål som tidigare uppfattats som enkla och oproblematiske kan

ses som komplexa, och därmed utvecklas analysen. Han går ett steg vidare än andra gjort, när det gäller att formalisera och explicitgöra kalkylerna. Det positiva slutomdömet blir därför att genom Jonas Hinnfors' insats har forskningsfronten flyttats framåt.

Anders Sannerstedt

1. Anmälan bygger på fakultetsopposition den 1 februari 1992.

Norden i det nye Europa. En rapport fra det danske, finske, norske og svenske utenrikspolitiske institutt og universitetet i Reykjavik, Helsingfors 1991.

Med henvisning til de seneste års vidtgående ændringer i Europa har de nordiske udenrigspolitiske institutter – en ret så heterogen gruppe både ressourcemæssigt og i spørgsmålet om nærhed til den udenrigspolitiske beslutningsproces – indledt et forskningsprojekt om "Norden i det nye Europa", finansieret af Nordisk Råd, Nordisk Ministerråd og landenes udenrigsministerier. Et af resultatene af projektet er denne bog. I modsætning til Freds- og Konfliktforsknings-institutternes publikation med samme emne (Hettne et al. 1992) står direktørerne ikke selv som forfattere. Arbejdet er uddelegeret til en række forskere, der har skrevet for egen regning (universitetsforskere bortset fra Jervell, der er udlånt fra en kontorchefsstilling i det norske udenrigsministerium). Dette har på den ene side den fordel, at man undgår "laveste fællesnævner effekten"; på den anden side har det bevirket, at koherensen ikke er imponerende (jfr. nedenfor).

Det første bidrag af Sverre Jervell ("Norden og samarbeid mellom nordiske land") behandler på makrohistorisk vis det "nordiske" historiske forudsætninger og vilkår. Magtstrukturen omkring Norden analyseres, med poler i Rusland/Sovjet, Tyskland og England/USA. Hovedvægten lægges naturligt nok på efter-

krigstidens konjunkturer for nordisk samarbejde/konflikt og på de konkrete nordiske samarbejdsprojekter. Som det nok mest sandsynlige fremtids-scenarie for den europæiske magtstruktur præsenteres kort "sirklerne Europa", en art europæisk unipolaritet med EF/Bruxelles som kraftcenter (= "pol-scenariet" i Gleditsch et.al. 1990 ss. 182-7).

Timo Valtonens artikel ("Det nya Europa. Olika scenarier") fortsætter scenarie-konstruktionen, om end med en noget uklar systematik. Det er den artikel, der i højest grad anlægger et aleuropæisk perspektiv, og som iøvrigt også diskuterer USA's fremtidige rolle i Europa.

Thomas Pedersens første bidrag ("På vej mod EF-Unionen") behandler integrationsdynamikken i EF, herunder planerne for det indre marked, økonomisk-monetær union og politisk union. Også debatten om et evt. "demokratisk underskud" i EF inddrages. Hans andet bidrag ("EF-Unionen og det bredere Europa: Associering eller udvidelse?") diskuterer udvidelsesproblematikken med hovedvægten på dens magtpolitiske implikationer internt i EF. Særlig interesse vies EES-forhandlingerne (jfr. nedenfor) og de nordiske landes forhold til EF generelt.

I Carl-Einar Stålvants artikel ("Vägar till inflytande") skifter focus fra Nordens omgivelser til de enkelte nordiske lande som aktører. Det analyseres, hvordan EFs udvikling påvirker forskellige nordiske landes autonomi og indflydelse. Forskellige indflydelsesstrategier diskuteres, f.eks. Norden som potentiel afstemnings-koalition i EF's ministerråd.

I den afsluttende artikel af Sverre Jervell ("Elementer i en ny nordisk arkitektur") foreslås en række institutionelle nyskabelser, der anses bedre tilpasset Nordens nye relevante omgivelser (læs: EF) end de eksisterende nordiske samarbejdsinstitutioner.

Alle bidrag er letlæste, omend den analytiske klarhed varierer. Analytisk og dermed også pædagogisk bedst er Thomas Pedersens to bidrag; Stålvants derimod er mindre overskueligt i sin detaljrigdom og med sine undertiden indforståede finurligheder.

På basis af emne-oversigten ovenfor skulle i hvert fald to ting stå klart. For det første er man *ikke* havnet i den for "Norden-bøger" nærliggende faldgrube at overspille Norden og underspille magtstrukturene i de for Norden relevante omgivelser. Tre artikler er "omgivel-sesartikler", to er overvejende "nordiske" og én er blandet. For det andet: "relevante omgivelser" betyder i praksis EF. Dette viser sig ikke mindst i de praktiske handlerekomendationer i det afsluttende kapitel (jfr. yderligere nedenfor). Denne fokusering kan være berettiget sådan som Europa-strukturen p.t. ser ud til at udvikle sig; men det må så konstateres, at bogens titel er en kende vildledende med sine aleuropæiske undertoner. "Norden og EF-magnetismen" havde været en mere dækkende (og salgbar?) titel.

Ingen af bidragene sigter mod at være teori-genererende, og kun et par er i begrænset udstrækning teori-konsumerende. Der er m.a.o. tale om ideografisk samtidshistorisk forskning, omend med et kildemateriale som historikere næppe ville lade sig nøje med. Hertil kommer så fremtidsorienteringen. Denne omfatter et ønske om at præstere såvel prædiktioner som præskriptioner (handlerekomendationer). I overensstemmelse med ovenstående er disse stort set ikke teori-afledte. De er overvejende begrundet i trend-extrapolationer baseret på ofte solid analyse af historiske og aktuelle udviklinger, implicite rationalitets-antagelser, almindelig "sund fornuft", etc. Dette er ikke kvalitativt forskelligt fra politikeres og embedsmænds normale beslutningsgrundlag, så vidt jeg forstår. Men det udelukker ikke, at bogen kan give nyttige inputs til praktikere i kraft af en mere systematisk gennemtænkning af grundlaget, end disse normalt har ressourcer til.

I betragtning af bogens eksplicite policy-ambitioner kan det ikke anses unfair at overveje, om begivenheder indtruffet *efter* bogens udgivelse i juli 1991 har gjort den forældet nu, knapt et år senere (april 1992). Her tænkes primært på disintegrationen af Sovjetunionen efteråret 1991 og dermed også den definitive opløsning af det internationale systems bipolaritet. Uomtvisteligt er det, at analyserne af

den baltiske situation er forældede i og med de baltiske staters selvstændighed. Men overordnet må det siges, at bogens EF-focusering snarere end Europa-focusering har gjort forældelsen mindre, end man kunne have frygtet (det er derfor også Valtonens artikel, der i højst grad er overhalet af begivenhederne). Tendenserne til en EF-unipolaritet i Europa, som synes forstærkede af Sovjetunionens disintegration, er ganske godt antciperede i de fleste af bogens artikler.

EF-focuseringen gør det vigtigt at diskutere bogens teoretiske forudsætninger om, hvad der driver en regional integrationsproces fremad. En klassisk model i studiet af europæisk integration har været den såkaldte "neo-funktionalisme" (jfr. f.eks. Haas 1964), der nu – i takt med den fornyede dynamik i den europæiske integrationsproces – er ved at komme til ære og værdighed igen (hvilket i parentes bemærket siger noget om studiefeltets konjunkturfølsomhed). Kort fortalt er dens hovedbudskab, at integrationsprocessen rummer en "spill-over" mekanisme mellem forskellige sagområder. Etableringen af det indre marked med fjernelse af tekniske handelshindringer nødvendiggør f.eks., at man via "strukturfonde" støtter de regioner, der vanskeligst vil kunne klare sig i markedets konkurrence. Dette i sin tur medfører en markant forøgelse af EF's fællesbudget og dermed fællesskabets relative styrkeposition (integrationsgrad). Eller: at de indre grænser forsvinder betyder f.eks., at et øget politisamarbejde må etableres for at kompensere for den manglende grænsekontrol. En fælles asylpolitik kan blive det næste skridt (Pedersen s. 85). I denne semi-automatiske integrationsudvikling antages de national-statslige aktører at have mistet en stor del af deres tidligere kontrol over udviklingen. De må dele afgørende indflydelse med andre aktørtyper som f.eks. Kommissionen, EF-parlamentet, euro-lobbyister og andre transnationale interessegrupper, der retter deres krav og støtte til Bruxelles snarere end til de nationale hovedstæder.

Thomas Pedersen anfører s. 79, at

"Forskningen er endnu ikke i stand til at med præcision kortlægge begivenhedsforløbet omkring vedtagelse af den Europæiske Fællesakt og det indre marked. Der er derfor også betydelig uenighed om hvilke faktorer, der var bestemmende for den vending, der skete i integrationen i midten af 1980-erne".

Hertil må påpeges, at der i nr. 1 1991 af det højt meriterende tidsskrift *International Organization* blev offentliggjort en for mig at se banebrydende artikel i studiet af regional integration, med studiet af Fællesaktens tilblivelse som case. Til forskel fra de fleste andre analyser lykkes det forfatteren, Andrew Moravcsik, at trænge ned under integrationsprocessens blanke overflade. Det konstateres herved, at vedtagelsen af Fællesakten i 1986 faktisk var et resultat af "traditionelt" stormagtsdiplomati (involverende Frankrig, BRD og England), hvor den laveste fællesnævner mellem de relevante statsinteresser (udformet i høj grad efter indenrigspolitisk pres) blev resultatet. De aktørtyper, der ifølge neo-funktionalisterne skulle være de afgørende i processen, spillede kun en ubetydelig rolle. Netop fordi Fællesakten var en integrationssuccess, er der tale om et "most likely case" (Eckstein 1976) for neo-funktionalismen (eller omvendt: et "least-likely case" for en statsinteresse-model). Så meget desto større vægt er der grund til at lægge ved undersøgelsens empiriske resultat: ikke bare var statsaktører afgørende i processen, men en særlig eksklusiv gruppe af stormagter.

Statsinteresse-modellen, som Moravcsik intenderer som en generel model for regional integration, synes at stride diametralt mod Stålvants integrations-opfattelse (ss. 153–4). Modellens forhold til Pedersens analyse er mere komplekst. Pedersen opstiller en pædagogisk udmærket typologi over "forandringsformer i internationalt samarbejde" (s. 83). Mens der frem til Fællesakten har været tale om "gensi-dig tilpasning" (mellem staterne), repræsenterer denne "systemtransformation", hvorefter vi får en "spill-over" proces i bedste neo-funktionalistiske ånd:

"Det er næppe for meget sagt, at fællesskabet i al ubemærkedthed overskred Rubicon i 1986" (s. 82).

Opfattelsen af denne sidste fase strider naturligvis klart mod Moravsciks model. Man kan hertil sige, at modellen måske i virkeligheden kun har gyldighed frem til og med det studerede fænomen, nemlig Fællesaktens tilblivelse – og at udviklingen *derefter* er gledet staterne afgørende af hænde. Flere af Pedersens eksempler (jfr. ovenfor) kan synes at understøtte en sådan tolkning. Det skal imidlertid huskes, at meget af integrationsdynamikken efter 1989 nok kan henføres til forstærkede statsinteresser i via EF afbalancere det genforenede Tyskland (hvilket forf. selv anfører ss. 88–9). Ser vi endvidere på, hvad der faktisk blev indholdet af Maastricht-aftalerne i december 1991 (ubekendt for bogens forfattere, må det indrømmes), får det statscentrerede perspektiv den største plausibilitet. Den økonomisk-monetære union blev reelt skubbet ud i en uvis fremtid, og en række ret så marginelle forbedringer i Europa-Parlamentets indflydelse blev hovedresultatet. Min pointe med dette er blot, at det nyeste og mest velunderbyggede forskningsresultat (Moravscik) i kombination med den nyeste udvikling i den studerede virkelighed (Maastricht) giver anledning til betydeligt mindre integrationsoptimistiske fremtidsudsigter end den i bogen fremherskende. Hvis staterne stadig har fuld og reel kontrol med udviklingen, er den observerede integrationsproces langtfra irreversibel – hvad jeg formoder Rubicon-metaforen skal illustrere. Rubicon er altså næppe overskredet. Dette hindrer imidlertid *ikke*, at vi stadig kan tale om EF-magnetisme såvel indenfor som –navnlige– udenfor EF; EF-integrationen besidder blot ikke nogen form for hel-eller halvautomatik, men baserer sig istedet på de facto sammenfaldende statsinteresser i den givne situation.

En stor udfordring for Europa-studier fremover bliver at få afklaret, hvad bipolaritetens overgang til – som det tegner nu – en art EF-unipolaritet på det europæiske kontinent medfører for statsaktør-strategier. Strategier, der har forudsat eksistensen af mindst to poler

("non-commitment", "détente and mediation" (Mouritzen 1988 ch. 9) må logisk bortfalde som muligheder, hvorimod tilpasningsstrategier (vis à vis polen) må få større vægt (ibid.), evt. i kombination med helt nye strategi-typer (ræsonnementet gælder ikke EF-polens egne sub-enheder, for hvilke der synes at gælde en separat logik). Stålvants og Pedersens andet bidrag kan siges at illustrere disse teoretiske spekulationer empirisk, for så vidt angår centraleuropæiske og, især, nordeuropæiske stats-strategier. EES-forhandlingerne mellem EFTA-landene og EF-Kommissionen om "European Economic Space" (en udstrækning af EF's indre marked til også at gælde EFTA-landene) er nok det klareste eksempel på et asymmetrisk mønster: EFTA-landene har acquiesceret i mindsket indflydelse over deres egne samfund (EF-direktiverne!) uden at få væsentlig medbestemmelse til gengæld. Tilskyndelsen har været at undgå det, der blev set som endnu værre, nemlig mindskede eksportindtægter fra EF's indre marked og, på lidt længere sigt, en sandsynlig investeringsflugt hertil (ss. 144, 146). Med andre ord: man har affundet sig med formindsket autonomi for at undgå truende fald i velstanden. Et sådant negativt værdi-regnskab (= adaptiv acquiescens) ser ud til, allerede ud fra en overfladisk betragtning, at være og blive et udbredt fænomen rundt omkring EF-polen.

Rekommendationerne for nordisk samarbejde i det afsluttende kapitel er med Jervells eget udtryk udformet ud fra en "beredskabsstrategi", dvs. tilpasset en situation med maksimale nordiske samarbejdsbehov (dvs. alle lande som medlemmer af EF, eller alle (undtagen Danmark) udenfor). Går det anderledes, kan man jo blot undlade at give strukturerne et konkret indhold, som det hedder (s. 222). Rekommmendationerne vedrører såvel regeringssiden som parlamentssiden af nordisk samarbejde. Væsentligst vil formodentlig være oprettelsen af en nordisk parlamentarisk Europa-forsamling, bestående af medlemmerne af hver enkelt parlaments "Europa-udvalg" (skabt med forbillede i det nuværende danske markeds-udvalg). Forsamlingen skal fungere som en art nordisk policy-organ overfor (res-

ten af) EF, ligesom den skal drøfte tilpasningen af de nordiske samfund til EF/EES. Tanken med dette er (ganske snedigt) at

”... få integreret nordisk samarbeid med samarbeidspolitikken overfor EF. En vigtig side-effekt er at man vil få sentrale politikere tilbage til nordisk samarbeid, fordi Europa-utvalgene vil bli attraktive utvalg i parlamentene” (s. 212).

Tilsvarende på regeringssiden: hvert land tænkes at udpege en Europa-minister, som skal være samarbeidsminister med ansvar for både europæisk og nordisk samarbejde (så den nuværende ordning med nordiske samarbeidsministre bortfalder). Metoden til at give nordisk samarbejde en central rolle synes m.a.o. at være at institutionelt få det integreret med Europa-politikken, som forf. erkender vil få første prioritet i alle lande. De nordiske samarbeidsstrukturer er ikke tænkt som alternativer til EF-strukturerne (s. 200), men for de flestes vedkommende som en art indkørselsveje til dem. Der er megen common sense i disse rekommandationer, hvis sigtet er at få styrket nordisk samarbejde og undgå, at det bliver det sidespor, som det er idag. En række indvendinger er imidlertid nærliggende. Det er for det første tvivlsomt, om landene vil besidde tilstrækkelige politiske og administrative ressourcer til at lade alle væsentlige sager passere gennem denne indkørselsportal til EF. EF's beslutningsprocedure er jo i forvejen ”berømt” for sin kompleksitet, og de aktuelle forslag til Union gør ikke just kompleksiteten mindre. For det andet er det substantielle spørgsmål, om de nordiske lande besidder tilstrækkelige fællesinteresser til at retfærdiggøre en konstruktion som den skitserede. Man kan have forskellige meninger om dette (f.eks. Stålvant s. 177, Jervell ss. 195–8, Wæver 1992 ss. 94–6). Overvejende er det imidlertid et *empirisk* spørgsmål, som man kunne have forventet grundigt udredt i et selvstændigt kapitel som præmis for de afsluttende rekommandationer. For det tredje er det problematisk, om EF vil tillade regionale sub-strukturer som de her skitserede (hvad forf. selv er klar over). Men der er ingen tvivl om,

at nærværende projekts mæcener (jfr. indledningsvis) vil applaudere de institutionelle reformforslag.

Bortset fra det uargumenterede forslag om at et kommende Norden-Center skal placeres i Oslo (subs. Kalmar) (der udgør lidt af et stilbrud i forhold til resten af bogen, s. 218) er artiklen rimelig velargumenteret. Problemet er imidlertid, at den savner organisk sammenhæng med bogens artikler iverdigt. Den kunne for så vidt figurere isoleret, som en art selvstændigt udredningsarbejde. Bogens største svaghed er den manglende koherens mellem artiklerne; dette generelle problem bliver blot mest synligt i forhold til et bidrag indeholdende specifikke handlerekommandationer.

En bedre koherens i bogen kunne være sikret ved at tage udgangspunkt i en grundig aleuropæisk scenarie-analyse (efter et indledende historisk kapitel, naturligvis). Denne skulle ikke kun basere sig på extrapolationer og div. common sense, men systematisk overveje de forskellige scenariers forudsætninger og indre logik (jfr. f.eks. Buzan et.al. 1990). Efter at have nomineret ét scenarie som det mest sandsynlige (formodentlig et EF-magnetisme scenarie) kunne resten af bogen have haft dette som forudsætning (fremfor tendensen til i nærværende bog at hver forfatter ”starter forfra”). Dernæst kunne forskellige scenarier for EF-integrationens/magnetismens styrke have været opstillet, og et enkelt udvalgt. Herefter kunne de enkelte nordiske landes sandsynlige placering i forhold til denne udvikling være overvejet, herunder det vitale spørgsmål om fællesinteresser (jfr. ovenfor). Pointen med en sådan opbygning ville være, at man ikke kun lavede høflighedsreferencer til hinandens artikler, men reelt opnåede en kumulation (hvilket selvfølgelig er lettere sagt end gjort, skal det indrømmes).

En sådan kumulation ville muliggøre et par afsluttende markante prædiktioner/præskriptioner – som naturligvis ville indebære risikoen for at tage fejl. Men dem ville bogen så til gengæld blive *husket* for – ligesom man husker Galtungs bøger for markante og for samtiden opsigtsvækkende forudsigelser af det ene eller andet (Sovjetunionens opløsning eller EF

som superstat)(f.eks. Galtung 1973). Närvarande bog har mange interessante og kompetente enkeltiagttagelser og tolkninger; men 14 dage efter læsningen er det svært at erindre sig nogen markant tese fra den (udover at Norden-Centret skal ligge i Oslo).

Hans Mouritzen

Litteratur

- Buzan, B. et al. (1990) *The European Security Order Recast: Scenarios for the Post Cold War Era*, London.
- Eckstein, H. (1975) "Case Study and Theory in Political Science", i Greenstein & Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, vol. 7, Massachusetts.
- Galtung, J. (1973) *The European Community: A Superpower in the Making*, Oslo.
- Gleditsch, N.P. et al. (1990) *Svaner på vildveje? Nordens sikkerhed mellem supermagtsflåder og europæisk opbrud*, København.
- Haas, E.B. (1964) *Beyond the Nation-State*, Stanford.
- Hettne, B. et al. (1992) *Norden ved skillevejen. Scenarier for 90'erne. En rapport fra fredsforskere*, København.
- Moravcsik, A. (1991) "Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community", *International Organization*, no. 1.
- Mouritzen, H. (1988) *Finlandization. Towards a General Theory of Adaptive Politics*, Aldershot.
- Wæver, O. (1992) "Nordic nostalgia: Northern Europe after the Cold War", *International Affairs*, no. 1.

Carl Bildt: *Hallänning, Svensk, Europé*. Stockholm: Bonniers 1991.

Efter att sedan mitten av åttiotalet ha profilerat sig som den flitigaste deltagaren i den svenska europadebatten gav Carl Bildt under sommaren 1991 ut sina samlade tankar i bokform. Det är en svidande vidräkning med tre decennier av svensk EG-politik. Som Bildt ser det har det

framför allt varit det socialdemokratiska partiets rädsla för interna stridigheter, som har fällt avgörandet när olika socialdemokratiska regeringar lagt fast kursen i EG-frågan. Neutralitetsargumentet har använts som en förevändning för att slippa ett för partiet riskabelt ställningstagande. Sveriges EG-politik skulle således ha avgjorts av socialdemokratisk partitaktik snarare än av hänsyn till landets bästa.

Till stöd för sin tes påvisar Bildt, att argumenteringen i medlemsfrågan skiftat från tid till annan. När tanken på medlemskap avskrevs på våren 1971, var det med hänvisning till innehållet i Werner- och Davignonrapporterna. I dessa presenterades riktlinjerna för en monetär union och ett institutionaliserat utrikespolitiskt samarbete. I ett sådant samarbete önskade Sverige av neutralitetspolitiska skäl inte delta. Om detta varit den verkliga orsaken, menar Bildt, borde det ha varit fullt möjligt att bli medlem redan 1961, då något sådant samarbete inte existerade. Däremot borde omsvängningen 1990 inte varit möjlig. EG har ju både upprättat och vidareutvecklat det utrikespolitiska samarbete, som skisserades i Davignon-rapporten.

Bildt menar i stället, att grunden för den dåvarande regeringens beslut återfinns på ett annat plan. Socialdemokraterna hade gått bakåt vid valet 1970. Den nye partiledaren och statsministern var ung och oprövad. I det läget vågade de krafter inom regeringen, som hade kunnat tänka sig medlemskap inte ta steget full ut. Risker fanns att partiet skulle spricka på mitten.

Att söka beslå motståndaren med att bedriva inrikes utrikespolitik är ett traditionellt knep i politiken. Ur ett statsvetenskapligt perspektiv förefaller beskyllningar av det slaget sällan meningsfulla. Det är tvärtom självklart, att utrikespolitiska ställningstaganden bestäms av en lång rad faktorer, däribland både ideologiska och partitaktiska. Någon glasklar distinktion mellan olika bevekelsegrunder låter sig sällan göras.

Det förefaller troligt, att det vid den tidpunkten fanns starka krafter inom det socialdemokratiska partiet, som av inrikespolitiska skäl motsatte sig svenskt medlemskap. En uppgift

gör t.ex. gällande att Gunnar Sträng bestämt avvisade tanken på att Sverige skulle avhända sig rätten att på egen hand bestämma utformningen av den ekonomiska politiken (Olsson & Svenning 1988 s 27, Elmbrant 1989 s103 f). Vidare verkar det också rimligt att tänka sig, att medlemskap i EG skulle kunnat förorsakat klara problem med väljarstödet. Frågan hade hållits utanför valdebatten 1970, och någon direkt opinionsbildning hade inte ägt rum. I Norge och Danmark kom besluten att ansöka om medlemskap att bidra till ett drastiskt minskat stöd för de socialdemokratiska partierna.

Bildts analys är emellertid alltför polemiskt tillspetsad. Det faktum att hållningen i medlemsfrågan varierat över tiden, kan knappast tas till intäkt för att neutralitetsargumentet enbart fungerat som ett svepskäl. Något sådant vore ett allvarligt felslut. Förändringarna i den svenska europapolitiken kan inte ses isolerat från sitt sammanhang. Sveriges position har skiftat till följd av viktiga förändringar både inom EG och i det säkerhetspolitiska läget i stort.

Den svenska omprövningen 1967, till förmån för en öppen ansökan, tillkom mot bakgrund av att det överstatliga inslaget i EEC hade tonats ned. Luxemburgkompromissen hade givit varje land vetorätt i beslutsprocessen. Därtill kom att Frankrike markerat en klart självständig utrikespolitisk hållning. Beslutet att lämna Natos centrala militärkommando, fattat 1966, hade försvagat gemenskapens tidigare så uppenbara koppling till det västliga försvarssamarbetet. Det fanns således goda skäl att tänka sig, att EEC vid den här tidpunkten var på väg att förvandlas till en organisation för mer traditionellt mellanstatligt samarbete. Genom Werner- och Davignon-rapporterna signalerade medlemsländerna, att de var beredda att på nytt ta upp den grundläggande unionstanken. Den svenska regeringen återgick då till den negativa uppfattningen i medlemsfrågan. När det gäller omsvängningen 1990, kan den självfallet inte förstås utan omvälvningen i Öst- och Centraleuropa. Den kraftigt minskade risken för storkrig gjorde

det möjligt att förespråka en mindre restriktiv uttolkning av neutralitetspolitiken.

Hur Bildt själv ser på förhållandet mellan svensk neutralitet och medlemskap i EG i ett historiskt perspektiv blir egentligen aldrig riktigt klarlagt i boken. Frånvaron av en seriös diskussion av huruvida Sverige även före 1990 hade kunnat förena neutralitetspolitiken med EG-medlemskap är inte särskilt förvånande. Tvärtom ger det en god uppfattning om bokens grundläggande syfte. Bildt är inte i första hand ute efter att ge en rättvisande beskrivning av vad som avgjort tidigare svenska ställningstaganden. Han vill kompromettera de politiska motståndarna genom att påpeka att det funnits ett mer eller mindre illegitimt inslag till grund för beslutsfattandet. Att det dessutom funnits mer legitima skäl blir i det perspektivet en bisak, som inte behöver betonas. Den neutralitetspolitiska argumenteringen, som de borgerliga partierna hela tiden ställt sig bakom, har redan alltför väl poängterats av de socialdemokratiska regeringarna.

Ännu mer tveksam är Bildts beskrivning av den mer sentida utvecklingen, då han själv har spelat en viktig roll i debatten. Han vill här göra gällande, att han har haft en på förhand uttänkt strategi, som enligt en fast tidsplan skulle föra in Sverige i EG. Vid den moderata partistämman 1987 menade många, att partiet borde driva på och kräva en svensk medlemsansökan så fort som möjligt. Partiledaren själv motsatte sig detta. EG hade deklarerat, att det för en tid framöver inte var möjligt att ta in några nya medlemmar. Det skulle därför i någon mening ha vara onödigt att vid den här tidpunkten förespråka en svensk ansökan. Bildt hävdar, att man istället beslöt sig för att ägna de tre närmaste åren åt att "nöta ned det motstånd som fanns mot en ansökan" (s120). Därefter skulle partiet under 1990 eller 1991 öppet uttala kravet på medlemskap. En ansökan vid den tidpunkten skulle möjliggöra, att Sverige beviljades inträde i den första utvidgningsomgången efter den inre marknadens fullbordande.

Det är mot den bakgrunden, menar Bildt, som den stora kompromissen i europafrågan på våren 1988 skall ses. Regeringen hade i sin

proposition föreslagit, att Sverige tillsammans med de övriga EFTA-länderna skulle söka få till stånd förhandlingar med EG. Syftet var att utan medlemskap så långt som möjligt få del av EG:s inre marknad. De fyra största partierna enades om detta. Utrikesutskottet skrev ihop sig kring formuleringen, att "medlemskap inte är ett mål för de diskussioner med EG som nu förestår" (UU 1987/88: 24, s 19). Det moderata villkoret för att gå med på skrivningen var införandet av ordet "nu". Man ville poängtera, att det fanns utrymme att ändra sig i ett senare skede.

Samtidigt satte utskottet upp höga ambitioner för det svenska integrationsarbetet. Målet förklarades vara, att svenska medborgare och företag på den inre marknadens alla områden "bör få åtnjuta samma fri- och rättigheter som medborgare och företag i EG:s medlemsländer samt att svenskar och svenska företag inte i något hänseende skall diskrimineras" (UU 1987/88: 24, s 21). Med hjälp av dessa formuleringar var vägen beredd för att i enlighet med den på förhand uppgjorda strategin gå ut och kräva medlemskap, menar Bildt. Det skulle ske med hänvisning till att målen inte kunde uppnås med den typ av avtal regeringen hoppades på.

Läsaren skall således ges intrycket, att moderaterna enligt en på förhand uppgjord tidtabell hela tiden drivit regeringen framför sig mot EG-medlemskap. Resonemanget är föga övertygande. Om nu uppfattningen om det nödvändiga i ett svenskt medlemskap verkligen var så stark, som Bildt vill göra gällande, verkar det märkligt, att partiet inte redan 1987 tog ställning för detta. Det naturliga för den som vill få till stånd ett beslut av genomgripande betydelse för landets framtid torde väl vara att *tillkännage* sin uppfattning. Att skapa opinion genom att i hemlighet ägna sig åt att "nöta ned motståndet" förefaller vara en lätt besynnerlig och tämligen osäker strategi.

En enligt min mening mer trovärdig förklaring är, att den säkerhetspolitiskt medvetne Bildt faktiskt inte såg någon klar lösning på problemet med neutralitetens förenlighet med EG-medlemskap. Han var inte så övertygad om det riktiga i ett svenskt medlemskap, som

han nu påstår. Det är i det perspektivet intressant att studera hans polemik med Svenska Dagbladets ledarredaktion sommaren 1989. Tidningen menade vid den tiden, att partiet klart borde driva medlemslinjen och kritisera den moderate partiledaren för att sväva på målet. Bildt replikerade med att det ännu inte var möjligt att ta ställning för medlemskap. Det fanns nämligen "en spänning mellan neutralitetspolitiken och målsättningen för EG:s utrikespolitiska samarbete". Bildt förklarade att för honom var neutralitetspolitiken ingenting "som lätt kan viftas undan den stund den inte passar" (SvD 890715).

När Bildt så på våren 1990 tog bladet från munnen och uttalade sig för en medlemsansökan, skedde det mot bakgrund av förändringarna i Öst- och Centraleuropa. Kommunistrengimernas fall och upplösningen av Warszawapakten hade skapat ett helt nytt säkerhetspolitiskt läge. Det gjorde det politiskt gångbart att hävda, att Sverige nu kunde sträcka sig längre än tidigare. Men det var en utveckling som knappast någon, inte heller Carl Bildt, hade kunnat förutse tre år tidigare. Försöket att med facit i hand framställa det som om han följt en på förhand uppgjord strategi bär därför omisskännliga drag av eftertionalisering. Pikant nog reste ju Bildt också på våren 1991, gissningsvis efter det att bokmanuskriptet lämnats till tryckning, frågan om inte Sverige borde avvakta med den planerade ansökan (SvD 910324). Motiveringen var osäkerheten kring den fortsatta utvecklingen i Sovjetunionen

Sveriges förhållande till vidareutvecklingen av det västeuropeiska integrationsarbetet är det centrala temat i boken. Jag har därför valt att inrikta min recension på det. Men boken spänner över ett bredare fält. Författaren ger sin syn också på de andra viktiga förändringar som inträffat i omvärlden under de senaste åren. Det gäller demokratiseringen av de forna kommunistländerna och Sovjetunionens sönderfall. Bildt gör en omfattande genomgång av den omställning av de politiska och ekonomiska systemen som dessa länder befinner sig i. Slutsatsen är att samarbete på europeisk nivå, med EG som det centrala forat, är nödvändigt

för att trygga en fortsatt utveckling i demokratisk riktning.

För den som studerar den svenska EG-historien är Carl Bildts framställning ingen tillförlitlig källa. Men boken skall givetvis inte heller betraktas som en opartisk redogörelse, och än mindre som en vetenskaplig bearbetning. Boken är i ordets egentliga mening politisk. Författaren beskriver hur han uppfattar, och vill att läsaren skall uppfatta, en debatt där han själv i högsta grad är delaktig.

Jakob Gustavsson

Referenser

- Elmbrant, B. (1989). *Palme*. Stockholm: Författarförlaget Fischer & Rye.
- Olsson, J. – Svenning, O. (1988). *Tillhör Sverige Europa ?* Stockholm: Författarförlaget.

Notiser

ECPR workshops

European Consortium for Political Research, ECPR, håller Joint Sessions of Workshops i Nederländerna, närmare bestämt i Leiden 2–8 april 1993. Rudy B Andeweg och Ben Soetendorp leder organisationskommittén. Förteckningen över workshops och workshopledare ser ut som följer.

International Crisis Decision and Management in a Turbulent, Interdependent Political Setting. Bengt Sundelius, Stockholm

The Political Participation of Ethnic Minorities in Europe. Alec C Hargreaves, Loughborough och Catherine Wihtol de Wenden, Paris

The Termination of Coalitions: Theories and Cases. Geoffrey Roberts, Manchester

The Political Economy of Postwar European Reconstruction. Peter Burnham, Warwick

Citizenship and Plurality, Anne Phillips, London Polytechnic och Rian Voet, Leiden

Green Political Economy: Government Responses to Green Issues. Stephen Young, Manchester och Jan van der Straaten, Brabant

Gender and Democratization in Europe. Birte Siim, Ålborg och Renata Siemienska, Warszawa

Inclusion and Exclusion: Migration and the Uniting of Europe. Dietrich Tränhardt, Münster och Robert Miles, Glasgow

The Core Executive and the Management of Party Relations. Martin Burch, Manchester och Brian Farrell, Dublin

The Intellectual (Auto)biography of the Study of Comparative European Politics. Hans Daalder, Leiden

Response of Western European Institutions to Changes in the Former Soviet Union and Central and Eastern Europe. Bogdan Szajkowski, Essex och Mette Skak, Århus

The United Nations System: Towards the Half Century. John Groom, Canterbury

Welfare States and Gender. Diane Sainsbury, Stockholm

Democratization in the Third World, Barry Gillis, Newcastle och Christopher Clapham, Lancaster

Inter-Party Relationships in National and European Parliamentary Arenas, Moshe Maor och Gordon Smith, båda London School of Economics

Indices of Democratization, David Beetham, Leeds

Party Campaign Strategies and Mass Communications Techniques, Eric Shaw och Stephen Ingle, båda Stirling

Changing Forms and Dimensions of Public Corruption, Francesco Kjellberg, Oslo och Jean-Francois Medard, Bourdeaux

Rebuilding Civil Society: The Politics of the New Welfare Mix, Victor A Pestoff, Stockholm och Ove K Pedersen, Köpenhamn

Environmental Policy and Peripheral Regions in the European Community. Susan Baker, Rotterdam och Steven Yearley, Ulster

Rational Models in European Comparative Politics, Josep M Colomer, Barcelona

New Patterns of Local Politics in Europe. Enrico Ercole, Milano och Vincent Hoffmann-Martinot, Talence

Democratic Agenda-Setting and Societal Problem Solving. Hans Keman, Amsterdam och Ian Budge, Essex

Dessutom hålls som vanligt ett par planning sessions:

The State and the Health Care System. Michael Moran, Manchester och Vibeke Erichsen, Bergen

The EFTA Neutrals and the EC: Foreign Policy Implications of Membership, Walter Carlsnaes, Uppsala.

Till redaktionen insända skrifter

- Hans Christian Andersson, Europaparlamentet och det demokratiska underskottet, *Världspolitikens Dagsfrågor* 4 1992
- Ulf Bjereld, *Kritiker eller medlare? Sveriges utrikespolitiska roller 1945–1990*, Stockholm 1992: Nerenius & Santérus
- John D Donahue, *Den svåra konsten att privatisera*, Stockholm 1992: SNS
- Ole Elgström, *Foreign Aid Negotiations*, Aldershot 1992: Avebury
- Lena Jonsson – Gösta Lavén, Centralasien – tillbaka till framtiden, *Världspolitikens Dagsfrågor* 3 1992
- Françoise Lecomte, *Regestes des Actes de Jean d'Eppe prince-évêque de Liège 1229–1238*, Bruxelles 1991: Commission Royale d'Histoire
- Anders Löflund: *Arbitrage Pricing Theory in a Small Open Economy*. Forskningsrapporter 26, Helsingfors 1992: Svenska Handelshögskolan
- Cecilia Malmström, Katalonien – i Spanien och i Europa, *Världspolitikens Dagsfrågor* 6 1992
- Jan-Evert Nilsson, *Ny start för Sverige. Hot eller möjligheter för Kalmar län?* ERU Rapport 75, Stockholm 1992
- Olof Petersson, *Nordisk Politik*, 2 uppl, Stockholm 1992: Allmänna Förlaget
- Örjan Sturesjö, Jugoslavien – Konflikt utan slut, *Världspolitikens Dagsfrågor* 7–8 1992
- Sven Tägil, ed, *Europa – historiens återkomst*, Hedemora 1992: Gidlunds

Åke Uhlin, Åke Philips, Lennart Sundberg, *Forskning och företagande*. ERU Rapport 76, Stockholm 1992

Ylva Wigh, Grekland – med den ena foten i EG och den andra på Balkan, *Världspolitikens Dagsfrågor* 5 1992

Finn Ystrup – Peter Nedergaard, *Det Økonomiske samarbejde i EF*. 2 udgave, København 1992: Jurist-og Økonomforbundets Forlag

Medarbetare i Statsvetenskaplig Tidskrift

Torbjörn Bergman är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Umeå.

Fil dr *Gunnar Richardson* är verksam vid Tema teknik och social förändring i Linköping.

Docent *Bo Rothstein* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala.

Jakob Gustavsson är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund.

Fil dr *Jan Hallenberg* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Stockholm.

Docent *Kim Salomon* är verksam vid Historiska institutionen i Lund.

Göran Gustafsson är professor i religionssociologi i Lund.

Dr scient pol *Hans Mouritzen* är verksam vid Institut for statskundskab i Köpenhamn.

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 *Notiser (Shorter notices)*.

Torbjörn Bergman: Multiple Goals and Constitutional Design: How the Swedish King Lost His Formal Powers

In contrast to other parliamentary democracies, the Swedish Head of State – the Monarch – does not take part in the process of government formation. The four major parties agreed on this in the early 1970s. Assuming that political parties have multiple goals, i.e. they are vote, office- and policy-seekers, I discuss the trade-offs that the Swedish parties faced when they decided to remove the Monarch from government formation and other constitutional duties. Focusing on the Social Democratic and Conservative Parties, I show that on this particular issue both parties discounted their policy-seeking goal in favour of their office- and vote-seeking goals. The Social Democratic Party was afraid to lose votes and power and did not want to pursue the policy stated in the party programme (a republic). The Conservative Party could expect to win votes on the issue, but because office seeking

was more important to the party, it agreed to a compromise.

Lennart Lundquist: Förvaltningschef och demokrati (Administrative headship and democracy)

Primarily, the discussion on leadership in public administrative organizations has been related to values of effectiveness and efficiency. However from the point of view of a public ethos, it is quite as important to understand the values of democracy and public ethics.

Neither democratic theory nor leadership theory discuss the relation between heads of public administrative units and democracy. However, from texts formed in the parliamentary process, it is possible to reconstruct how those in power in Swedish politics look at the relation.

The functions of administrative headship are responsibility and leadership. The heads of administrative units are responsible for the decisions and measures of their organizations and subordinates in relation to the political democratic process and substance values and administrative democratic values. The headship must contribute to the shaping of a more democratic administration.

Anvisningar till författare

Statsvetenskaplig Tidskrift har fr o m årgång 95, 1992, gått 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 Mac-miljö. Vid tveksamhet om den tekniska utformningen, kontakta Bengt Lundell, Statsvetenskapliga institutionen, Box 52, 221 00 Lund, tfn 046-108946.

Statsvetenskaplig Tidskrift kommer att liksom hittills publicera uppsatser, översikter och meddelanden, litteraturgranskningar samt notiser, 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 tabeller 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 litteraturförteckning, 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

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

Box 52, S-221 00 Lund
Sverige