

# Litteraturgranskningar

LENNART BERGFELDT: *Experiences of Civilian Resistance: The Case of Denmark 1940 – 1945*. Doktorsavhandling. Uppsala universitet 1993.

Avhandlingens innehåll

Lennart Bergfeldts doktorsavhandling *Experiences of Civilian Resistance: The Case of Denmark 1940 – 1945* behandlar erfarenheter av civilmotstånd som försvarsstrategi, tillämpat på situationen i Danmark under åren av tysk ockupation 1940–1945. Författarens avsikt är att utifrån de danska erfarenheterna under dessa år dra slutsatser som är av betydelse för teoriutvecklingen kring civilmotstånd under ockupation.

Mer specificerat vill författaren visa hur parterna (den tyska ockupationsmakten och den danska sidan) "agerade och reagerade i den givna historiska situationen och med vilka resultat". Den övergripande forskningsfrågan formuleras som "vem gjorde vad, hur och varför, mot vem och med vilka resultat" (s 15).

Utifrån denna övergripande frågeställning utformar författaren, i fyra punkter, vad han kallar avhandlingens analytiska fokus. Den första punkten utgörs av konfliktens *struktur*, inkluderande vilka som var konfliktens huvudaktörer, deras interna förhållanden och organisation samt deras målsättningar. Den andra punkten utgörs av parternas *agerande*, speciellt fokuserat på vilka *medel* som användes, såväl våldsmedel som icke-våldsmedel. Den tredje punkten utgörs av agerandets *effekter*, att beskriva och analysera de använda medlen i termer av funktioner och resultat. Den fjärde punkten utgörs av de använda medlens *effektivitet*, ett försök till utvärdering. Blev effekterna av de använda medlen de avsedda? I vilken utsträckning bidrog de använda medlen till att aktörerna lyckades uppnå sina målsättningar?

Avhandlingen vill bidra till en framtidsorienterad, preskriptiv, föreskrivande teori. Hur bör ett civilmotstånd organiseras och utformas för att vara så effektivt som möjligt? Dessutom finns ett underordnat syfte, att beskriva och historiskt analysera processen i Danmark under de aktuella åren. Avhandlingen skall vidare betraktas som en pilot-studie som skall testa den analysram som används i framställningen.

Avhandlingen inleds med en ingående och utförlig litteraturgenomgång kring teorier om civilmotstånd som försvarsstrategi. Olika definitioner av begreppet "civilmotstånd" ställs mot varandra och relateras även till snarlika begrepp som "civilförsvar" och "icke-våldsförsvar". Författaren går igenom olika försök att klassificera och kategorisera olika former av civilmotstånd, såväl till form som till funktion.

Författaren finner dock att stora delar av den begreppsapparat och de klassificeringsförsök som återges i litteraturen är för specifika och för tekniska för att kunna användas i beskrivningen av händelseutvecklingen i Danmark under krigsåren. I stället väljer han att knyta an till det tänkande och den terminologi som formulerats av forskarna Anders Boserup och Andrew Mack i "War Without Weapons" (Boserup-Mack 1974). Central i deras teori- och begreppsapparat är begreppet "point of gravity", som definieras ungefär som "krigets fokus" eller parternas "akilleshäl" (s 51–52). Det är mot denna "point of gravity" som alla krafter skall sättas in för att kriget skall kunna vinnas. När det gäller civilmotstånd definierar Boserup och Mack, och författaren ansluter sig till dem, "point of gravity" som *enigheten* i motståndet. Det är sedan i vilken utsträckning som civilmotståndet främjade eller icke-främjade denna enighet som författaren gör till

ett viktigt utvärderingskriterium när han skall utvärdera civilmotståndets effektivitet.

Författaren diskuterar också Boserups och Macks uppdelning av civilförsvar i tre funktioner. För det första en *symbolisk*/funktion, som syftar till att stärka motståndsviljan och den nationella enigheten. För det andra en *förnekande* funktion, som att hindra, förneka, ockupationsmakten tillgång till resurser. Samt, för det tredje, en *underminerande* funktion, som skall underminera ockupationsmaktens politiska kapacitet att fortsätta ockupationen, t ex genom att påverka opinionen inom ockupationsmakten. I Boserups och Macks teori är det den första funktionen, den *symboliska*, som är mest relevant eftersom den berör civilmotståndets "point of gravity", den nationella enigheten.

En stor del av avhandlingen ägnas sedan åt att beskriva händelseutvecklingen i Danmark under åren av tysk ockupation 1940–1945. Materialet består uteslutande av sekundärkällor. Åren 1940–1945 är några av de mest utforskade i dansk historia och författaren har därför valt att inte prioritera omfattande arkivstudier.

Den avslutande delen av avhandlingen ägnas åt analys, uppdelad i fyra olika avsnitt. Det första avsnittet behandlar konfliktens *struktur*. Där beaktar författaren att vare sig Danmark eller Tyskland kan ses som monolitiska, enhetliga aktörer. När det gäller Tyskland urskiljs fyra olika aktörer; i Tyskland återfinns dels den politiska administrationen, dels det nazistiska partiet. I Danmark återfinns dels Tysklands politiska representanter, dels Tysklands militära representanter. Dessa fyra olika tyska aktörer tillskrivs olika målsättningar med verksamheten i Danmark. Den politiska ledningen i Berlin sägs ha territoriell kontroll och ekonomiska fördelar som mål. Det nazistiska partiet tillskrivs ideologiska mål; nazifiering, propaganda, kulturell penetration. Målen för den tyska politiska ledningen i Danmark beskrivs som att upprätthålla ockupationen så lätt som möjligt och målen för den tyska militära ledningen i Danmark beskrivs som att stärka den militära säkerheten.

På den danska sidan urskiljer författaren tre olika aktörer; för det första det politiska etablissemanget, den politiska ledningen, för det andra befolkningen och för det tredje motståndsrörelsen. Det politiska etablissemangets målsättningar beskrivs som att värna Danmarks neutralitet, suveränitet och överlevnad som nation, samt att bevara det politiska systemet, kulturen och välfärden. Befolkningens mål beskrivs som att skydda och bevara kulturen och demokratin samt att motstå nazifieringen. Motståndsrörelsens mål sägs vara att bevara Danmarks nationella oberoende och att åstadkomma radikal politisk förändring.

I det andra analytiska avsnittet, det som behandlar parternas *agerande* med fokus på vilka medel de använde sig av, håller författaren fast vid indelningen av de olika tyska och danska aktörerna och kartlägger vilka medel, taktiska och strategiska, som de använde sig av och huruvida dessa kan betecknas som våld eller icke-våld.

Det tredje analytiska avsnittet behandlar de valda medlens *effekter* i form av "resultat" och "konsekvenser". Även här följs den tidigare indelningen i olika tyska och danska aktörer och författaren söker kartlägga vilka effekter deras agerande, med eller utan våldsinslag, fick.

I det fjärde analytiska avsnittet utvärderas de valda och använda medlens *effektivitet*. Författaren använder sig av olika utvärderingskriterier, bl a graden av måluppfyllelse. I vilken utsträckning bidrog de valda medlen till att de olika aktörernas målsättningar uppfylldes?

Dessutom utvärderar författaren motståndskampen utifrån i vilken utsträckning den lyckades försvara eller till och med stärka motståndets "point of gravity", det vill säga enigheten inom och mellan de danska parterna.

Utvärderingen leder fram till att författaren betecknar nästan alla icke-våldsmedel som effektiva, främst den "sociala bojkotten", dvs icke-samarbete med ockupanterna, men också strejker och den underjordiska pressens verksamhet. Våldsmedlen, menar författaren, har generellt sett *inte* varit effektivare än icke-våldsmedlen. Författaren menar också att resultatet stärker Boserups och Macks tes att det

är civilmotståndets *symboliska funktion*, den som rör den nationella enigheten, "the point of gravity", som är mest betydelsefull för motståndets effektivitet.

Författaren nämner tre omständigheter som han menar underlättat en framgångsrik användning av icke-våldsmedlen. För det första organisering och organisation, för det andra planering och för det tredje nationell enighet.

I slutkapitlet sammanfattar författaren resultatet och presenterar fyra slutsatser av mer generell räckvidd om teoribildningen kring civilmotstånd som försvarsstrategi. Slutsatserna baseras främst på det avsnitt som analyserade de använda medlens effektivitet, såväl i förhållande till graden av måluppfyllelse som till hur de påverkat "point of gravity", i det här fallet nationell enighet.

1. Militärt motstånd har inga garantier för framgång och leder till hårdare polarisering, mer skador, mer materiell förstörelse och

2. innebär en större risk för intern splittring inom de egna leden, *medan*

3. civilmotstånd tenderar att balansera polarisering, hålla kontroll över konfliktagerandet, förhindra eller begränsa interna konflikter och, sålunda,

4. underlätta "konfliktreglering" och varaktiga lösningar.

#### Forskningsproblemet

En fråga som tidigt infinner sig vid läsningen av Bergfeldts avhandling är vilket som är det övergripande forskningsproblemet. I inledningskapitlet ställs frågan om civilmotstånd överhuvudtaget någonsin har varit ett kraftfullt medel för att sätta press på en fiende eller för att värna människor och samhällsvärden. Författaren skriver i anslutning till detta att studien "avser att bidra till svaret på den frågan genom att analysera vad som hände i Danmark under den tyska ockupationen 1940–1945" (s 12). Härav anar man att det i grunden är en *utvärderingsanalys* av civilmotstånd som politiskt medel som författaren avsett att göra.

Men i samma inledningskapitel skriver författaren att "studiet av historiska fall av civil-

motstånd skall få oss att bättre förstå hur det var, och vilka fördelar och problem som var förbundna med civilmotståndet. Det skall också säga oss något om de allmänna villkoren för civilförsvar och, därigenom, hjälpa oss formulera bättre strategier för eventuella/möjliga framtida slag" (s 12). Här finns ett *preskriptivt*, föreskrivande, inslag. Författaren vill att formulera *bättre strategier* för civilmotstånd än de hittills kända.

Huvudsyftet formuleras längre fram i avhandlingen som "att dra teoretiska slutsatser om civilförsvar utifrån erfarenheterna av Danmarks policy och motstånd under ockupationen" (s 14) och det specificeras till att "undersöka konfliktagerandet och visa hur parterna agerade och reagerade i den givna situationen och med vilka resultat" (s 15). Där beskrivs den huvudsakliga forskningsfrågan som "vem gjorde vad, hur, och varför, mot vem och med vilka resultat?". "Varför-frågan" indikerar att avhandlingen skulle ha *förklarande ambitioner*.

Ett bisyfte sägs vara att *beskriva och historiskt analysera* händelseförloppet. Studien skall dessutom tjäna som en *pilot-studie*, inkluderande ett *test av den använda analysramen*. Den skall dessutom *ge erfarenheter om fruktbarheten av historiska fallstudier* vid studiet av teorierna om civilmotstånd och tillsammans med liknande studier i framtiden *bereda väg för större, komparativa forskningsprojekt*.

Avhandlingens syften är således många och studien förväntas fylla flera funktioner. De olika syftena saknar däremot förankring i en klar och entydig problemställning. Författaren har i stället utgått från ett *tema* – civilmotstånd – och försökt belysa det utifrån flera infallsvinklar.

Det breda angreppssättet skapar osäkerhet om vilken vetenskaplig problematik författaren egentligen vill penetrera. Är avhandlingen i grund och botten en utvärderingsanalys av civilmotstånd som försvarsstrategi? Eller vill författaren främst förklara de olika aktörernas agerande i Danmark under ockupationsåren 1940–1945? Eller är det i stället de preskriptiva aspekterna, hur ett framtida civilmotstånd

bör organiseras, som utgör ledmotivet för studien? Oklarheten kring dessa frågor får följdverkningar på utformningen av teorikapitlet.

Teorikapitlets utformning och val av teori. Avhandlingen inleds med en omfattande presentation av teoribildningen kring civilmotstånd som försvarsstrategi. Man kan alltid i sådana här sammanhang ta till den gamla klyschan att "det finns inget så praktiskt som en bra teori". Frågan är då hur bra den teori som presenteras är just i detta avseende, det vill säga hur praktisk är den? Ja, som läsare blir man fundersam när författaren efter teorigenomgången hävdar att det vore olämpligt att använda alltför specifika och tekniska termer från civilmotståndsteorin i skildringen av motståndskampen under ockupationen, eftersom teorin inte är tillämplig på det specifika fall som valts som studieobjekt (s 65). Författaren menar också att det inte vore rätt mot historien att försöka tvinga på den de teoretiska modeller som han just, mycket ingående och utförligt, presenterat (s 65).

Följdfrågan blir då varför författaren lägger ned sådan möda på att presentera teorier om civilmotstånd när de sedan knappast används i framställningen. Om teorierna inte är tillämpliga på situationen i Danmark under krigsåren, varför har då just det fallet valts? I en fallstudie skall teorin styra valet av fall, inte tvärtom.

Sammantaget leder teorigenomgången egentligen inte fram till några *forskningsfrågor* som ställs till materialet. Den övergripande forskningsfrågan som författaren formulerar, "Vem gjorde vad, hur och varför, mot vem och med vilka resultat" är en parafra på Lasswells berömda formulering "Who gets What, When and How?". Men dessa frågor är i Bergfeldts studie inte utmejslade ur de presenterade teorierna. I sin allmänna formulering är de alltid tillämpliga på allting, statsvetenskapligt intressanta blir de först när de sätts in i ett teoretiskt sammanhang.

#### Point of gravity-begreppet

Begreppet "point of gravity" är viktigt i Bergfeldts framställning. Det tas till vara från den teoretiska genomgången och används i undersökningen. Begreppet utgör också ett viktigt led i utvärderingen av hur effektivt civilmotståndet som strategi var i Danmark under krigsåren.

Bergfeldt menar att "försvararen, när han väljer sätt eller form för sitt försvar, också avgör försvarets 'point of gravity'" (s 51). Och "point of gravity" blir då krigets fokus, åtminstone under inledningsskedet och det är mot "point of gravity" som en rationell aktör, i det här fallet fienden, skall koncentrera hela sin styrka. Och ur försvararens perspektiv så är det kring "point of gravity" som hela försvarets styrka och förmåga skall koncentreras.

I samma avsnitt sägs att Clausewitz placera denna "point of gravity" i armén för Alexander den store, Gustav II Adolf och Karl XII. I splittrade småstater låg "point of gravity" i huvudstaden, i små, beroende stater låg "point of gravity" i armén hos de stater som var allierade med den beroende staten, i en konfederation låg "point of gravity" i graden av enighet av medlemmarnas intressen, vid nationella uppror ligger "point of gravity" i den allmänna opinionen och den personlige ledaren osv.

Många och inbördes väldigt olika företeelser kan således utgöra "point of gravity". Begreppet riskerar att fyllas med så mycket att dess fruktbarhet eller analytiska användbarhet omöjliggörs. Jag läser in åtminstone två principbetydelser i författarens användande av begreppet. Den första är att "point of gravity" är krigets *viktigaste punkt*, den som vinner den punkten vinner också hela kriget (eller har åtminstone goda möjligheter att göra det). För det andra beskrivs "point of gravity" också som en akilleshäls, alltså en *sårbar punkt*, den svagaste länken i en parts försvar. Men det är ju inte alls detsamma som den viktigaste punkten. Om armén t ex var "point of gravity" för Karl XII betyder ju inte det att armén var Karl XII:s akilleshäls, den var ju tvärtom hans styrka!

När resonemanget sedan överförs på civilmotståndsstrategierna så ansluter författaren sig till Boserup & Mack. De hävdar att "the point of gravity" i fråga om civilmotstånd rör motståndets *enighet*. En rationell aktör skall, enligt författaren, sätta in all sin kraft och styrka på att splittra motståndets enighet. Författaren hävdar t o m att alla åtgärder som ockupationsstyrkan tar till och som inte riktar sig just mot motståndsrörelsens enighet blir helt irrelevant! Och även omvänt, *all* motståndsverksamhet måste bedömas enbart utifrån hur mycket de bidrar till att stärka eller bevara motståndets enighet. Ett sådant ställningstagande förefaller inte rimligt. Det får också konsekvenser för resultaten eftersom motståndets effektivitet utvärderas just utifrån detta enighets-kriterium.

Hur finner man då ut vad "point of gravity" i den aktuella situationen är? Postuleras det utifrån den teoretiska diskursen eller blir det en empirisk fråga från fall till fall? Och om det är en empirisk fråga, hur skall man då metodologiskt gå till väga för att fastställa vad som är "point of gravity"? Bergfeldts framställning är här något oklar. Å ena sidan utgår han från Boserups och Macks tes att i alla civilmotståndsfall är det enigheten i motståndet som utgör "point of gravity", å andra sidan härleder författaren enigheten som "point of gravity" utifrån aktörernas egna uttalanden och handlingar. Oavsett tillvägagångssätt leder oklarheten till bekymmer för framställningen. Om "point of gravity" härleds teoretiskt blir det ingen empirisk test av vad som var "point of gravity" i det här aktuella fallet, vilket författaren säger att han vill göra. Att använda aktörernas utsagor som belägg leder ingen vart, aktörerna kan ju ha fel om vad som var försvarets "viktigaste punkt". Och att använda aktörernas handlingar som belägg medför risk för cirkelresonemang. Varför valde de viktigaste partierna att samarbeta på regeringsnivå? Jo, för att de ville främja enigheten bland folket. Hur vet vi att de ville främja enigheten bland folket? Jo, därför att de samarbetade på regeringsnivå!

Att härleda "point of gravity" utifrån parternas agerande, eller från vad agerandet syftar till, medför också att utvärderingen utifrån

"point of gravity"-begreppet enbart blir en måluppfyllelseanalys. Men syftet med att använda begreppet var, enligt författaren, i stället att ge ett alternativ till måluppfyllelseanalys.

"Point of gravity", i betydelsen "krigets avgörande punkt", bör i stället ses som ett objektiva fenomen, oberoende av aktörernas subjektiva uppfattningar. Det går inte att härleda ur aktörernas utsagor och agerande. Därför medför det också mycket stora metodologiska problem, kanske så stora att "point of gravity"-begreppet inte är fruktbart i en utvärderingsanalys.

Metod: Att utvärdera och att studera effektivitet

Bergfeldt skriver på ett flertal ställen i avhandlingen (tex s 12, s 15, not 8 s 376) att han vill utvärdera motståndskampen, främst dess effektivitet. Jag vill t o m tolka avhandlingsuppläggningsmomentet som att utvärderingsmomentet är det viktigaste och det mest centrala.

Det är därför något förvånande att Bergfeldt *inte någonsin* i framställningen presenterar eller relaterar sig till den relativt rikhaltiga litteratur kring utvärderingsforskning som statsvetenskapen (och även en del andra discipliner) erbjuder.

Författaren använder sig av olika kriterier när han söker fastställa metodernas effektivitet. Huvudansatsen är att titta på måluppfyllelsen av de använda metoderna/medlen. Och eftersom författaren menar att materialet inte alltid är tillräckligt för att göra en sådan analys kompletterar han detta med fyra andra kriterier. För det första studeras aktörernas egna uttalade bedömningar av medlets effektivitet. För det andra om aktören upprepat användandet av medlet/metoden (vilket då skulle antyda att aktören uppfattade medlet som effektivt). För det tredje vilken organisationell kapacitet aktören hade samt, avslutningsvis, motpartens reaktion på användandet av medlet/metoden. Där är tanken att ju skarpare motparten reagerar, ju mer effektivt är medlet/metoden.

Framställningen hade tjänat på om författaren hade relaterat dessa, mer eller mindre mål-

baserade, utvärderingsansatser till tidigare forskning på området. Måluppfyllelseutvärdering är en högst mångfacetterad företeelse. Vid sidan av den traditionella måluppfyllelsen, det vill säga i vilken utsträckning insatta åtgärder leder till att målen uppnås, finns åtminstone två alternativa ansatser.

Den första kallas *målbaserad utvärdering*. Den utgår från den traditionella måluppfyllelsen men studerar också bieffekterna av medlet/metoden. Det vill säga, insatsen utvärderas utifrån *avsett utfall + bieffekter*.

Den andra ansatsen utvärderar medlet/metoden i förhållande till andra medel/metoder, dvs vad som kallas *kontrafaktiska referensalternativ*. Hur hög skulle måluppfyllelsen ha blivit om andra medel/metoder hade använts?

Till allt detta kommer den besvärliga frågan om *kausalitet*. Författaren skiljer förtjänstfullt på *effekter* och *effektivitet* i analysen. En gemensam nämnare för såväl effekt- som effektivitetsstudier är dock att båda förutsätter antaganden om kausala samband. Detta får följdverkningar när han skall belägga medlens/metodernas effekter och effektivitet. Hur skall vi verkligen veta att det ena följde på det andra? Berodde det som författaren kallar effekt verkligen berodde på de åtgärder i form av metod/medel som han utvärderar?

#### Belägg: Målsättningar

Författaren arbetar huvudsakligen med graden av måluppfyllelse som utvärderingskriterium på hur effektivt ett medel/en metod varit. De mål som tillskrivs de olika aktörerna blir därmed helt avgörande för resultaten och för rekommendationerna kring hur en civilmotståndsstrategi skall utformas.

Hur går då författaren tillväga när han fastställer de olika målen som aktörerna i analysen förutsätts ha? Återigen värjer han sig mot att presentera eller relatera sig till den stora diskurs som behandlar möjligheter att härleda aktörers målsättningar. Han är inte heller särskilt utförlig i sin metodologiska redovisning av hur målen har fastställts.

Att härleda aktörers målsättningar är som bekant problematiskt. Det finns ett antal eta-

blerade metoder, som alla också är behäftade med en del svagheter. Det enklaste, och kanske vanligaste, är att utgå från *aktörens egna utsagor* om de mål eller motiv som låg till grund för handlingen.

En andra metod är att studera *andra handlingar* från aktörens sida. Om vi t ex vet att den danska motståndsrörelsen under ett visst skede av kriget arbetade intensivt på att få den danska regeringen att avgå, tolkas detta motiv in även på andra aspekter av motståndsrörelsens agerande, t ex sabotageverksamheten.

En tredje metod är att utgå från *kontexten* för handlingen och tolka motivet utifrån det. Vi vet t ex att det var viktigt för Tyskland att hålla malmtrafiken över Narvik igång och vi vet att det gav Tyskland militärpolitiska fördelar att behärska den norska kusten. Det förefaller då också rimligt att tillskriva den tyska ockupationen av Norge dessa mål. Vi vet också att det var nödvändigt för Tyskland att kontrollera Danmark för att kunna ta Norge. Då länkas målen till ockupationen av Danmark in i det scenariot.

Alla dessa metoder är behäftade med svagheter. Problemet med Bergfeldts målanalyser är att han inte redovisar vilken eller vilka av dessa metoder han använt sig av eller diskuterar svagheter med dem.

#### Belägg: Effekter och effektivitet

Utvärderingsinslaget och effektivitetsstudien är centrala i Bergfeldts avhandling. Effektivitetsstudier förutsätter antaganden om kausalitet och där är författaren, klokt nog, mycket försiktig. Frågan är dock om han är för försiktig. Han skriver t ex att de flesta effekterna inte gått att relatera till något särskilt medel, utan att "de observerade effekterna snarast är resultatet av situationen som helhet" (s 260–61).

Men om det är som författaren skriver, att det enbart undantagsvis gått att finna något samband mellan handling och effekter, hur skall man då kunna genomföra en utvärdering? Hur starka är beläggen för de effekter som författaren diskuterar? På s 309 skriver författaren exempelvis att "Som helhet, nådde (den tyska) terrorn inte sina mål. I stället orsa-

kade den många kontraproduktiva effekter.” Hur vet författaren det? Vad hade hänt med den danska motståndskampen utan den tyska terrorn? Kanske hade många fler vågat ta del i kampen? Den femåriga tyska ockupationen kanske *kraftigt underlättades*, eftersom den tyska terrorn lyckades injaga skräck i den danska befolkningen. I så fall var terrorn, tvärtemot vad Bergfeldt hävdar, ett utomordentligt effektivt och ändamålsenligt medel utifrån tysk horisont.

Min poäng är inte att det verkligen skulle förhålla sig på det sättet, utan i stället att författarens belägg när det gäller såväl vilka målsättningar aktörerna hade som de använda medlens effekter och effektivitet sällan explicit görs. Läsaren utelämnas till författarens egna tolkningar.

#### Huvudresultaten: De viktigaste slutsatserna

I sina slutsatser hävdar författaren att resultaten visat att militärt motstånd inte är någon garanti för framgång. I stället leder det till större polarisering, mer skador, mer materiell förstörelse och innebär en större risk för splittring inom de egna leden. Civilmotstånd, däremot, tenderar att balansera polarisering, hålla kontroll över konfliktagerandet, förhindra eller begränsa interna konflikter och, sålunda, underlätta ”konfliktreglering” och varaktiga lösningar.

Slutsatserna är långtgående, väl långtgående med hänsyn till de empiriska beläggen. Och även om man godtar författarens tes att det finns ett empiriskt samband mellan militärt motstånd och nationell splittring behöver det inte innebära att det militära motståndet framkallat splittringen. En lika plausibel förklaring, som författaren inte diskuterar, är att civilmotstånd *förutsätter* nationell enighet för att kunna komma till stånd. I situationer av nationell splittring skulle därför militärt motstånd vara den enda möjliga försvarsstrategin. Däremot skulle vare sig civilmotstånd eller militärt motstånd, allt annat lika, ha några positiva eller negativa effekter på den nationella enigheten.

Statsvetenskaplig Tidskrift 1993, årg 96 nr 3

#### Slutord

Mina huvudsakliga invändningar har gällt bristen på en klar och entydig problemformulering, att teorin sällan tillämpas på det empiriska materialet, att en del centrala begrepp, främst begreppet ”point of gravity” är oklart definierat och att det saknas en anknytning till diskurser om utvärderingsforskning och om hur man härleder aktörers målsättningar. Det saknas också belägg när författaren tillskriver aktörer målsättningar och när han bedömer olika icke-våldsstrategiers effektivitet. Som en följd av detta blir det också tveksamt hur hållbara författarens viktigaste slutsatser egentligen är.

Men det finns, trots mina invändningar, också en hel del positivt att säga om Lennart Bergfeldts arbete. Avhandlingen är välskriven, den är mycket välstrukturerad och därför också lätt att läsa och följa. Det finns många skarpsinniga tankar och intressanta delanalyser i den. Ämnesvalet är ovanligt inom statskunskapen, vilket jag tycker skall lända författaren till heder och kanske en del av de brister jag påtalat kan hänföras till detta.

Ulf Bjereld

#### Referenser:

Boserup, A – Mack, A, 1974. *War Without Weapons. Nonviolence in National Defence*. London: Frances Pinter.

GÖRAN BERGSTRÖM: *Jämlikhet och kunskap. Debatter och reformstrategier i socialdemokratisk skolpolitik 1975-1990*. Stockholm 1993: Symposion Graduale.

Göran Bergströms doktorsavhandling *Jämlikhet och kunskap* behandlar den svenska socialdemokratins skolpolitiska idéer under de två senaste decennierna. Till skillnad från de flesta andra som skrivit om den svenska skolpo-

litiken fokuserar Bergström på gymnasieskolan. De idéer som han behandlar gäller dock naturligtvis ofta skolan generellt.

Det är tre idékomplex som Bergström behandlar. För det första vill han undersöka i vilken mån den socialdemokratiska inställningen till jämlikheten har förändrats under senare år. Enkelt sammanfattat är hans resultat att förändringarna är marginella.

För det andra vill han undersöka hur socialdemokratin ser på kunskap och skola. Här har det skett en tydlig förändring. Kunskaper betonas betydligt mer från början av 1980-talet.

För det tredje vill han studera socialdemokratins syn på styrning och reformer inom skolområdet. Här finns en välkänd utveckling mot ökad decentralisering.

Detta tredje syfte kopplar Bergström explicit samman med reformeringen av gymnasieskolan. En kort rekapitulering är på sin plats. Den socialdemokratiska regeringen hade tillsatt en gymnasieutredning strax före 1976 års val. Direktiven inriktades på organisatoriska frågor – en bättre integration mellan olika linjer borde komma till stånd, och en ökad decentralisering var önskvärd – men också på innehållsliga – värden som jämlikhet, demokrati, kunskap och anpassning till utvecklingen på arbetsmarknaden nämndes. Efter den borgerliga valsegern gavs tilläggsdirektiv som möjligen tonade ner integrationstanken men i övrigt inte uppfattades som någon starkare kursändring.

Gymnasieutredningen blev klar efter fem år, 1981. Den föreslog en till stora delar sammanhållen utbildning under 2/3 av det första läsåret. Klasserna skulle sedan försvinna och ersättas av individuella studieprogram. Studietiden per läsår skulle öka. Reformen skulle föregås av försöksverksamhet. Förslaget var inte enhälligt. SAF, SACO med Lärarnas Riksförbund i spetsen, och till viss del moderaterna var negativa till den gemensamma starten. När regeringen efter mer än två år lade proposition, återstod inte mycket av utredningens förslag; någon samlad reform föreslogs inte, men försöksverksamheten borde fortsätta.

Denna uteblivna gymnasiereform fascinerar Bergström. Det är inte svårt att se att valet av

idéteman hänger samman med den uteblivna gymnasiereformen. Man kan hypotetiskt tänka sig att när regeringen får kalla fötter och inte genomför den föreslagna reformen kan det bero på att man blivit mindre jämlikhetsinriktad eller mer kunskapscentrerad eller helt enkelt slutat att tro på möjligheten att med centralstyrning genomföra genomgripande reformer på skolområdet.

Det är dock de skolpolitiska idéerna som utgör avhandlingens huvudobjekt.

Vad gäller jämlikheten urskiljer Bergström tre olika principer. Lika *chanser* för alla, lika *resurser* för alla, lika *resultat* för alla. Lika chanser är den minst ambitiösa, liberala principen; lika resultat (dvs alla får samma kunskapsmängd) är den mest ambitiösa. Principen 'lika resurser' är flertydig; ju mer omfattande resursbegrepp desto radikalare innebörd. Dessutom urskiljer Bergström ett s k spjutspetsresonemang: skolan skall, anser vissa, vara en spjutspets i kampen för ökad jämlikhet i hela samhället. Under den undersökta perioden blir spjutspetsstemat allt ovanligare i den socialdemokratiska debatten. I övrigt är förändringarna små, möjligen märks en ökad betoning av kravet på likvärdig utbildning. Detta kan, säger Bergström, tolkas som en betoning av principen jämlikhet i resultat.

Vad gäller kunskaper skiljer Bergström, efter att ha relaterat till den pedagogiska litteraturen, dels mellan bildning och kvalifikation, dels mellan bildning, fördjupning och färdigheter. Det är fråga om två olika dimensioner av kunskapsbegreppet, vilket innebär att 'bildning' – något förvirrande för läsaren – används för att beteckna två skilda företeelser. Bergströms resultat är att bildningstemat betonas betydligt starkare under 80-talet, inte minst av statsrådet Bengt Göransson.

Genom att göra en mycket kort utvikning och även studera moderata samlingspartiet och vpk anser sig Bergström kunna belägga att den ökade betoningen av kunskap från socialdemokratiskt håll kommer parallellt med en motsvarande utveckling hos moderaterna. Det är inte så, hävdar han, att moderaterna driver kunskapsfrågan, gör sig populära, och med ti-



den framtvingar en motsvarande idéförskjutning hos socialdemokraterna. Det är en intressant tes, även om de redovisade beläggen vad gäller moderaterna är lite för få för att övertyga hundra procentigt.

I slutkapitlet lanserar Bergström en intressant idé, nämligen den att föreställningarna om jämlikhet, kunskaper och styrning hör ihop. Ändras den ena, får detta konsekvenser för de andra. Med ökad decentralisering får t ex kravet på likvärdig utbildning ökad tyngd. En liberal kritik mot principen 'jämlikhet i resultat' skulle kunna se ut så här: Om alla skall nå samma resultat, kan man inte ställa kunskapskravet för högt, alltså finns det en viss motsättning mellan 'jämlikhet i resultat' och kunskaper. Det är möjligt att Bergström har rätt i sin tes, men jag tycker inte att han lyckas fullt ut med den svåra uppgiften att övertyga därom; hans diskussion är lite för skissartad.

Bergström har också, skall det sägas, ett fjärde syfte: han vill undersöka i vilken utsträckning det funnits åsiktsskillnader inom socialdemokratin. Detta tacklar han genom att studera sidoorganisationernas (SSU, kvinnoförbundet, broderskapsrörelsen, LO) idéer och relatera dem till moderpartiet. Resultaten är enkelt uttryckt, att när det sker idémässiga förändringar är det moderpartiet som driver på, och SSU som har lättast för att följa med, medan övriga sidoorganisationer är mer immuna mot idémässiga förändringar.

Avhandlingen bär spår av att Bergström skiftat syfte under arbetets gång. Från början verkar huvudintresset ha gällt den uteblivna gymnasiereformen i ett processperspektiv. Bergström säger nu uttryckligen att hans syfte inte är att förklara varför det gick som det gick, vilket inte hindrar honom från att så småningom (s 217) ganska abrupt säga att det berodde på besparingspolitik och politisk osäkerhet. I ett ganska sent skede har Bergström sadlat om och bestämt sig för att göra en idéanalys. Båda syftena är naturligtvis legitima, men själva skiftet har skapat problem.

För det första kvarstår en lång analys av processen vad gäller gymnasieskolereformen. Läsaren får en detaljerad redogörelse för ut-

redningsarbete och remissomgång. Hur detta kopplas till idéanalysen är oklart. Bergström säger att det skall gagna förståelsen av debatten, men det är kanske mest en from förhoppning.

För det andra gäller idéanalysen idéer om skolpolitiken i allmänhet, alltså inte bara gymnasieskolan. Jämlikhet, kunskap och styrning är ju generella teman. Debattörerna talar sällan uteslutande om den ena eller andra skolförmen. Däremot får Bergströms material en slagsida; här dominerar gymnasiet. När det gäller synen på reformer och styrning borde väl också grundskolan tas med. Här har ju skett mycket under 1980-talet. Decentralisering till kommunerna, nytt statsbidragssystem, ny lärarutbildning, ny lärartjänstorganisation, kommunalt huvudmannaskap för lärarna, omorganisering av den statliga skolorganisationen.

För det tredje är jag inte helt imponerad av de analysinstrument som Bergström tagit fram för att analysera och sortera inläggen om jämlikhet och kunskap. Jag kan t ex notera att medan de tre jämlikhetsprinciperna kanske är sådana att man måste ta ställning mellan dem och välja endera, så är de olika slagen av kunskap sådana att det enda rimliga valet förefaller vara: lite av varje och ju mer av allt desto bättre. Som tidigare nämnts får också termen bildning två olika innebörder.

För det fjärde har Bergström kanske haft lite kort tid på sig för att fundera över idéanalysens alla metodiska problem. Att kritisera idéanalyser för låg metodmedvetenhet är i dessa dagar visserligen som att skjuta på sittande fågel. (Jämför Peter Esaiassons anmälan av Stig-Björn Ljunggrens avhandling i nummer 2 1993 av denna tidskrift.) Men jag frestas att tro att det var bättre förr i detta avseende. Bergström har inte haft någon konsekvent metod för att ta fram sitt material, inte heller för att sedan dra slutsatser av det. Möjligen kan man tala om en intuitiv metod.

Vem är sålunda representativ för svensk socialdemokrati? Standardreceptet är att låta endast centralt beslutade texter och representativa partiföreträdare ingå i materialet. Berg-

ström funderar inte över representativitetsproblematiken utan tar med kreti och pleti.

Han kan visserligen försvara sig med att han vill spegla åsiktsspridningen inom socialdemokratien. Men dels har han redan inledningsvis sagt att detta skall ske genom jämförelser med sidorganisationerna, dels söker han aldrig värdera på något systematiskt sätt om ett enstaka apert inlägg företräder någon mer väsentlig opinion inom partiet.

Avhandlingen är vidare inriktad på ett studium av *förändringar* av politiska idéer. Man behöver då en metod som lämpar sig för att fastlägga att en idéförändring skett. Bergström avstår helt från t ex kvantitativ metod, vilket jag möjligen kan förstå. Men i stället väljer han vad som närmast verkar vara en intuitiv metod. Därför dominerar utsagor av typen "Det förefaller som om jämlikhet rent generellt of-tare återopades under 70-talet jämfört med 80-talet." (s 117)

Idé- och debattanalys representerar en genre som har gamla fina traditioner inom svensk statsvetenskap, framför allt i Lund och Uppsala men också i Stockholm. Med en viss förvåning noterar jag att författaren inte alls anknyter till denna diskurs, det finns inte en referens i litteraturförteckningen, inte ens till Evert Vedung's metodbok *Det rationella politiska sam-talet*. Tystnaden är öronbedövande. Man får nästan ett intryck av att författaren helt enkelt inte hunnit läsa in sig på genren.

Intrycket av arbetet dras tyvärr ner av lite för många korrekturfel (det finns rättstavningsprogram!) och ett stort antal slarvfel vad gäller akribin. Några citat är inte riktigt ordagranna. Några källhänvisningar är felaktiga. I litteraturlistan finns, liksom i noterna, massor av fel av bokstavligen alla upptänkliga slag. Författarnamn, förnamn, redaktörer, titlar (inkl två avhandlingar från författarens egen institution), årtal, förlag, osv. Ofta saknas refererat arbete i litteraturlistan, vilket inte sällan verkar bero på att fel årtal angivits i noten.

Ett sammanfattande omdöme om avhandlingen är eljest att Bergström skriver bra och känner sitt material. Han hemfaller inte åt överord utan är klädsamt återhållsam i sina slutsatser.

Han är väl förtrogen med den skolpolitiska diskussionen och han relaterar flitigt också till arbeten inom pedagogiska disciplinen. Boken är skriven med ett påtagligt engagemang utan att för den skull författaren brister i objektivitet. Det förhöjer läsoplevelsen. Alldeles för många andra statsvetare skriver könlöst och utan inlevelse.

Anders Sannerstedt

MARIE DEMKER, *I nationens intresse? Gaullismens partiideologi 1947-1990*. Göteborg: Nerenius & Santéus Förlag 1993.

Fransk politik har trots flera dramatiska förändringar under 1900-talet behållit mycket av den särprägel som gjort den svärgenomtränglig för utomstående betraktare. Partisystemet har fortsatt att vara föränderligt med talrika partisplittringar och fusioner, namnbyten och ledarkriser. Partiloyaliteten i nationalförsamlingen har likaså varit svag. Valsystemet har upprepade gånger justerats, till synes tämligen planlöst. 1958 års genomgripande författningsrevision – i sig ännu ett unikt inslag i periodens västeuropeiska politik – introducerade för all del ett helt nytt element av exekutiv stabilitet i fransk politik. Samtidigt befästes emellertid ytterligare ett drag i fransk politik, som kanske mer än något annat gett den karaktären av ett unikum: Charles de Gaulles centrala ställning.

de Gaulles inflytande skänkte fransk politik ett drag av sydeuropeisk '*personalismo*', som står i skarp kontrast till de nordligare grannländernas parlamentariska system. Detta inflytande, som ingalunda försvann i och med hans död 1970, har givetvis också påverkat de statsvetenskapliga analyserna. Mer än i de flesta jämförbara länder har personlighetsfaktorer, traditioner och idéer andra än de gängse socioekonomiskt förankrade klassintressena betonats i analyser av fransk politik.

De partier som byggt sin verksamhet kring de Gaulles namn och politiska arv har helt följdriktigt setts främst som instrument och budbärare för generalen. I sin uppmärksammade bok 'Political Parties. Organization and Power' skriver Angelo Panebianco att '...the National Socialist Party, the Italian Fascist Party, and the Gaullist Party were', for all intents and purposes, charismatic parties, parties whose existence was inconceivable without reference to their leaders ...' samt vidare att '...Hitler, Mussolini and De Gaulle were able to impose all key decisions upon their parties' (1988, 52, kursiv i originalet). Gaullistpartiet framstår hos Panebianco som ett villigt redskap i ledarens händer, jämförbart med de ledarstyrda fascistiska partierna.

Marie Demkers avhandling vänder upp och ned på denna föreställning. Den analyserar de gaullistiska partierna varken i ljuset av de Gaulles personlighet och tänkande – såsom den hittillsvarande litteraturen normalt gjort – eller som en särskild patriotisk och social rörelse, såsom gaullistpartierna själva velat framställa sig. Författaren betraktar dem i stället som *politiska partier*, som följaktligen bör analyseras med hjälp av samma slags teorier och metoder som vilka som helst andra partier. Mot det gängse individualiserande perspektivet står här alltså en generell partiteoretisk syn på gaullistpartierna.

Avhandlingens beroende variabel är gaullismens *partiideologi*. Det centrala syftet är att beskriva och förklara förändringar i gaullistpartiernas ideologi under hela den tidsperiod under vilken gaullismen verkat som organiserad politisk kraft. Ideologi uppfattas i anslutning till Martin Seliger som ett system av verklighetsuppfattningar, värderingar och handlingslinjer som på relativt permanent bas sammanfattar en grups gemensamma politiska strävanden. Ideologin uppfattas bestå av en mera praktisk, dagsaktuell nivå (*partidoktrinen*) samt en mera fundamental nivå (*ideologiska postulat*).

Tre typer av förklaringar – eller 'påverkansfaktorer' – utgör en kausal referensram för undersökningen; samtliga är hämtade ur den centrala teoretiska litteraturen (Downs, Hirsch-

man, Robertson). För det första förväntas *valförluster* leda till justeringar i partiideologin. För det andra betraktas *förändringar i det politiska systemet* – författningsrevisioner, ändringar i valsystemet, förekomst av nya partier etc – som viktiga potentiella källor till ideologisk förändring. Slutligen kan *förändringar i partiets ledarskap och organisation* medföra att partiets ideologiska kurs påverkas.

'Ideologi' och förändringar däri söks i officiellt partimaterial. Sammanlagt 57 dokument, fördelade på fyra olika perioder, analyseras systematiskt; det genomgångna materialet uppgår till cirka 3300 sidor text. Dokumenten indelas i 'huvudmaterial' (partiprogram, valprogram, centrala kongressresolutioner etc), samt 'komplementmaterial' (t ex kongressmotioner, pamfletter, kursmaterial). Tillgången på material varierar mellan de olika perioderna; det bör dock observeras att även den dokumentfattigaste perioden (1958-65) innehåller ca 500 sidor analyserat material.

I metodavseende är uppgiften tudelad: det gäller dels att beskriva partiideologin och dokumentera förändringar i den; dels skall dessa förändringar kopplas till eventuella förändringar i 'påverkansfaktorena'.

För den förstnämnda uppgiften – ideologiförändring – konstruerar författaren en flernivåad analysmetod. Som 'ideologisk förändring' betraktas endast förändringar i 'ideologiska postulat', dvs dess fundamentala element. Dessa kan emellertid inte studeras direkt. I stället studeras postulaten indirekt genom att analysera partidoktrinen, dvs 'partiets verbala ställningstaganden kring generella frågor som aktualiseras av den politiska verkligheten' (s 68). Doktrinen är alltså en sorts länk mellan flyktigare sakfrågeståndpunkter och den fundamentala ideologin.

För att uppfånga doktrinförändring ställs först tre grundläggande frågor till materialet: hur är det? hur bör det vara? hur skall man göra? Dessa motsvaras av begreppen verklighetsbild, utopi och strategi. Författaren söker besvara frågorna för tre olika 'domäner': mänskliga, samhälle och omvärld. Det grundläggande instrumentet för den systematiska analysen blir således en niofältsmatris.

När en systematisk bild av partidoktrinen och förändringarna i den på detta sätt tecknats, har emellertid endast ett förarbete gjorts. Därefter vidtar en 'reanalys' av materialet, varvid slutsatserna tolkas i förhållande till de egentliga ideologiska postulaten. De partidoktriner som de ifyllda matriserna beskriver med hjälp av ett antal 'nyckelord' ställs i relation till två idealtypiska ideologier, konservatism och liberalism. Dessa används som referenspunkter med hjälp av vilka förändringar i själva de ideologiska postulaten kan studeras. Endast förändring som konstaterats på detta sätt registreras som egentlig 'ideologiförändring'.

Undersökningens metod kan så här långt karakteriseras som *systematisk innehållsanalys*. Den ansluter sig till den i Norden, icke minst i Sverige, starkt företrädda traditionen inom vilken politiska textmassor systematiskt dissekteras med hjälp av på förhand uppställda, teoretiskt härledda innehållskategorier. Till skillnad från en stor del av denna forskning är Demkers avhandling emellertid inte inriktad på kvantifiering, låt vara att arbetets centrala resultat återges i form av några enkla tabeller. Snarare betonar hon det tolkande, subjektiva elementet som hon söker underbygga med ett större antal centrala citat. I denna mening har undersökningen en förankring även i en mera hermeneutisk forskningstradition.

Vad gäller den andra, förklarande uppgiften, tillhandahåller avhandlingen inte samma typ av elaborerade redskap. Författaren vill i stället med hjälp av normal historisk och logisk faktabeskrivning rimliggöra vissa samband mellan ideologiförändring och de tre 'påverkansfaktorerna' valförlust, förändringar i det politiska systemet och förändringar i ledarskap och organisation.

Undersökningen sönderfaller i tre delar. Den första innehåller fyra kapitel dels av introducerande karaktär, dels med teoretiska och metodologiska synpunkter. Den andra delen innehåller så den systematiska empiriska analysen uppdelad på fyra perioder i lika många kapitel: 'Lojalitet och splittring' (1947-58), 'Vid makten' (1958-65), 'Yttre kris och inre oro' (1966-76) samt 'Återuppståndelse' (1977-90). Detta innebär att tillämpningen av

nyss beskrivna metod upprepas i fyra successiva omgångar. Del III sammanfattar slutligen resultaten samt för en allmän diskussion om påverkansfaktorernas förklaringskraft. Avslutningsvis diskuteras olika kombinationer av förklaringar samt uppslag för fortsatt forskning.

Marie Demkers undersökning visar att de franska gaullistpartierna *pendlat mellan konservativa och liberala* ideologiska postulat. Konservatismen är det allmänt taget starkaste elementet, men särskilt under period II (krig 1960) hade ideologin även en klart liberal profil. I ideologins kärna – som förekommit under hela undersökningsperioden – ingår vid sidan av de konservativa elementen auktoritet, ordning, kollektivism och maktbalans, även de liberala inslagen rationalitet och modernism. Under kortare perioder har även frihet, globalism och individualism förekommit vid sidan av det konservativa tankegodset. Även om det konservativa på det stora hela dominerat och förstärkts under de senaste decennierna, vore det därför felaktigt att entydigt karakterisera gaullismen som en högerideologi.

Vilka är då de viktigaste förklaringarna bakom de förskjutningar författaren noterat mellan perioderna? *Sviktande väljarstöd* förefaller viktigare än de två övriga förklaringsfaktorerna: alla viktiga förändringar (1959, 1968-70, 1981-84, 1990) har föregåtts av tydliga valförluster. I tre av fallen noteras också förändringar i partiorganisationen, och i två fall har ideologiförändringen föregåtts av förändringar i det politiska systemet. Författaren väger samman faktorerna och drar slutsatsen att *valförluster utgör ett nödvändigt men inte tillräckligt villkor* för ideologisk förändring. Faktorn uppträder alltid tillsammans med någon av de två övriga faktorerna.

I en avslutande diskussion konstaterar författaren att ett generellt partiperspektiv fungerat väl vid studiet av gaullismens partiideologi. I motsats till en lång rad författare och experter hon intervjuat eller citerat menar hon att gaullistisk partipolitik har en existens och framtid oavhängigt av de Gaulles person och betydelse. Hennes bedömning blir således att

'gaullismen är en permanent politisk kraft i dagens franska politik' (s 285).

Marie Demkers avhandling har några klara och tungt vägande förtjänster. Den är inriktad på *kausaltitet*, vilket innebär att den teoretiska ansatsen blir styrande i förhållande till den empiriska genomgången och inte blott en till empirin löst kopplad diskussion. Avhandlingen är till sin substantiella delar strängt *systematisk*: författaren genomför det hon föresatt sig, ovidkommande utvecklingar från analysen görs inte. Slutligen är det uppenbart att det rör sig om en *arbetsprestation* av respektingivande mått. Avhandlingen bygger på ett omfattande, till dels svåråtkomligt material; materialinsamlingen har varit arbets- och tidskrävande utöver det normala.

Avhandlingens centrala infallsvinkel – 'partiperspektivet' – kan betecknas som kontroversiellt i förhållande till både den hittillsvarande litteraturen och gaullistpartiernas självuppfattning. Detta framhålls också i avhandlingen som ett potentiellt nytt bidrag till litteraturen. Därför är det förvånansvärt att författaren inte berör de eventuella argumenten i den tidigare forskningen för att *inte* betrakta gaullistpartierna främst som politiska partier. Har en sådan diskussion faktiskt inte förts i någon av de källor författaren anlitat? Om detta har gjorts, vilka är då Demkers motargument?

Mera konkret kan man dessutom fråga *vilket* parti det egentligen är Demker studerar. Texten erbjuder en så lång rad exempel på klyvningar, sammanläggningar och till och med upplösning av partiorganisationen (tex s 127, 153) att läsaren ofta svävar i tvivelsmål om huruvida det i någon rimlig mening rör sig om ett och samma parti. Dessa tämligen drastiska händelser betraktas av författaren som 'organisationsförändringar' och diskuteras *ad hoc*. Vad som saknas är en *samlad* diskussion om att det faktiskt är en partipolitisk strömning vars ideologi studeras.

Än mera kontroversiellt är emellertid Demkers val att studera gaullistpartierna '*utan de Gaulle*', dvs att söka orsaker till ideologiförändring utan att systematiskt relatera dessa till de Gaulles person, handlingar och arv. Förfat-

taren har varit missnöjd med den hittillsvarande forskningen, som säkerligen till alltför stor del varit personcentrerad. Dessutom ligger det på sätt och vis i linje med hennes generella partiteoretiska infallsvinkel att det unika – personlighetsfaktorer, enskilda händelser etc – skall ge vika för det allmänna.

Problemet är bara att det här rör sig om en person vars roll man inte kan bortse ifrån! Medan de Gaulle levde styrde han ibland partiet som han ville; stundom valde han att vända det ryggen. Efter hans död har många av striderna utkämpats mellan dem som tidigt stod vid de Gaulles sida och dem som velat tillföra partiet nya impulser. Demkers text innehåller rikligt med illustrationer av att just förhållandet till de Gaulle varit avgörande både före och efter 1970 (tex s 20, 33, 42, 130, 182, 198, 213). Den samlade diskussion om problematiken som författaren på s 201 utlovar kommer aldrig till, trots att ansatser härtill förekommer på flera ställen (s 223, 267, 283). Marie Demker har *inte* vederlagt uppfattningen att förändringarna gaullismens partiideologi systematiskt sammanhänger med graden av de Gaulles närvaro i partiets verksamhet medan generalen levde och med den varierande relationen till hans arv och 'arvingar' efter 1970.

Författaren behandlar de tre *förklaringsfaktorer*na – valförluster, organisationsförändringar samt förändringar i det politiska systemet – i tur och ordning, utan att på förhand diskutera eller problematisera relationerna mellan dem. Detta är synd, eftersom de har karaktären av dikotoma variabler och således lätt kunde ha kombinerats i form av en niofältstabell. En sådan matris ger omedelbart vid handen, att förändringar eller kontinuitet i dessa variabler kan beteckna vitt skilda empiriska situationer, där sannolikheten av och dynamiken bakom ideologiförändringar varierar stort. En sådan kombinatorik skulle också ha riktat blicken till ordningsföljden mellan variablerna, tex sålunda att ändringar i valsyste- met leder till en valförlust, som tvingar fram en organisationsreform samt en ideologisk kursjustering. I ett kausalt perspektiv är förklaringsfaktorerna i en dylik situation självfallet inte likvärdiga.

Demker tar upp möjligheten till dylika kombinationer först i avhandlingens avslutande del (s 278-279). Detta sker emellertid snarast i form av en hypotetisk diskussion med tanke på framtida forskning; relationerna mellan förklaringsfaktorerna i hennes 'modell' på sidan 279 underbyggs inte utifrån avhandlingens empiriska material.

Metoddiskussionen handlar främst om hur man identifierar och klassificerar ideologiförändringar. Den är utförlig och samvetsgrann. Systematisk innehållsanalys innebär alltid en mängd svåra gränsdragningar och kodningsproblem; Demker visar i sin studie både insikt och gott handlag. Något oklart blir det till och med efter flera genomläsningar om den dubbla analysen (doktrin – postulat) faktiskt varit helt nödvändig. Det förvånar också att relativa frekvenser för förekomsten av olika element inte tillskrivs en självständig betydelse. Författaren har vidare valt att underbygga analysen genom rikliga citat; bättre hade det dock varit om hon i stället tillhandahållit en systematisk samling exempel på a) 'att detta tolkats som postulat A därför att...' b) 'detta har *inte*...' c) 'detta är ett besvärligt gränssfall men har kodats som A därför att...' En mindre lapsus är också att de kodblanketter som omtalas på s 83-84 inte ingår i avhandlingen som bilaga.

Principiellt mera besvärande är det faktum att någon *reliabilitets*testning av kodningarna inte företagits. Det är lätt att förstå att en sådan kontroll av pratiska orsaker skulle ställt sig arbetsam; då fråga är om en systematisk innehållsanalys är anmärkningen dock påkallad.

Indelningen av de empiriska källorna i *huvud- respektive komplementmaterial* torde i praktiken inte påverka analysens resultat. Materialet diskuteras hur som helst i avhandlingen på ett sådant sätt att läsaren blir något oklar över huruvida de varierande resultaten återspeglar den varierande användningen av de två materialtyperna. Vidare utdefinierar författaren på s 85 parlamentsmaterialet. Detta är i och för sig acceptabelt, men hon gör det med en svag motivering; parlamentstrycket innehåller riktigt med debatter av mera generell ideologisk halt, liksom det officiella partima-

terialelet förvisso ofta kretsar kring mera jordnära ting.

Resultaten av den *empiriska analysen* kring 'påverkansfaktorerna' sammanfattas förtjänstfullt i fyra tabeller, en för varje period (s 131, 164, 201, 242). Dessa visar tydligt hur starkt varierande företeelser som grupperats under de tre faktorerna. 'Valförluster' är givetvis den minst problematiska faktorn. Både 'organisationsförändringar' och 'förändringar i det politiska systemet' uppfångar emellertid företeelser av starkt varierande slag. Som exempel kan nämnas att den förstnämnda faktorn innebär bl.a. att de Gaulle lämnar parti-gruppen och avskedar alla partifunktionärer (s 131), att nya partier bildas (s 164), att de Gaulle avlider, Chirac blir ny generalsekreterare samt att den sistnämnde avgår (s 201) samt att valkartellen URC bildas (242).

Är dessa förändringar faktiskt *kommensurabla*? Är 'en förändring lika viktig som en annan'? Vidare: är sådana systemförändringar som gaullisterna själva drivit fram (s 159-160, 164) likvärdiga (med avseende på ideologiförändring) med sådana som påtvingats dem mot deras vilja?

Problemen gäller svåra, till dels ogörliga gränsdragningar. Icke desto mindre hade det krävts en specifik diskussion kring både kvantitativa (grad av förändring) och kvalitativa (vad slags förändring?) trösklar för registrering av förändringar i de tre påverkansfaktorerna. När allt kommer omkring är detta den centrala länken mellan partiteorin och Demkers empiriska material.

Marie Demker har inte bara stått inför en stor empirisk arbetsuppgift. Hon har också konfronterat stora och svåra metodproblem kring systematisering och bevisföring. Tack vare avhandlingens klara inriktning på kausalitet och stränga systematik har dessa problem varit lätta att peka på; hon har kämpat med dem med varierande framgång.

Även om en del av problemen kunnat lösas med alternativa grepp hör en stor del av dem till våra metodologiska 'evighetsfrågor', på vilka givna svar inte existerar. De bör därför inte skymma helhetsintrycket av att Marie

Demkers doktorsavhandling utgör ett solitt statsvetenskapligt mästarprov.

Lauri Karvonen

MAI-BRITH SCHARTAU: *The Public Sector Middle Manager. The Puppet Who Pulls the Strings?* Lund Political Studies 77. Lund 1993: Wi.

Denne avhandlingens tema er iverksettingsprosesser i offentlig forvaltning, eller kanskje noe mer presist: Mellomlederes funksjon i slike prosesser. Tittelen kan i utgangspunktet lede en til å tro at vi her står overfor en rollestudie. Med det mener jeg at man fokuserer på en bestemt posisjon eller rolle innenfor et sosialt system, og søker å kartlegge ulike aspekter ved denne; og vel som regel på den måten at rolleutforming framstår som avhengig variabel. Dette kan være én måte å vinne systematisk kunnskap om en bestemt lederposisjon på, eksempelvis av typen statsministerposten; departementsråden; ordføreren i en kommune. Siktemålet her er imidlertid å si noe om *betydningen* av mellomlederes virksomhet i forbindelse med iverksettning av offentlig politikk, og ikke å studere roller *per se*.

Som empirisk nedslagsfelt for studien er valgt to bestemte mellomlederposisjoner, nemlig rektor og hjemmehjelpsassistent. De tilhører to av de viktigste, mest omfattende og kostnadskrevende sektorer i moderne velferdsstater, nemlig skoleverket og sosialsektoren. Et omfattende empirisk materiale hentes fra to slike stater, nemlig Sverige og England. Én måte studien blir levende på, er at den inneholder konkrete aktører og steder – anonymiserte, riktignok, men like fullt mennesker av kjøtt og blod og steder med historie og sosialt liv. Jeg vedkjenner meg gjerne en svakhet for studier hvor vi ser aktørene stå tydelig fram.

En annen måte, er at den plasserer seg i et praktisk-politisk felt som mange vil kjenne igjen, og som mange vil si er viktig i våre samfunn. Det dreier seg tross alt om to tidvis kri-

tiske faser i våre liv: Yngel- og sosialiseringssperioden på skolen, og aldringsprosessen i eller utenfor institusjon. Dette er områder hvor det ene har lengre historie som offentlig ansvar enn det andre, men hvor begge har en helt sentral plass i offentlig politikk, også om vi tenker på andelen av offentlige budsjett de legger beslag på. Hva som skjer her, er derfor av betydning ikke bare for aktørene som har sin arbeidsplass innen disse sektorene, men også alle oss andre.

Som Schartau selv peker på, har oppgavene innen disse to offentlige ansvarsområdene endret seg over tid. Ja, en kan si at et helt sentralt tema for henne nettopp springer ut av disse endringsprosessene. I begge sektorer står en midt oppe i viktige omlegginger av tjenesteytingen og de oppgaver som frontlinjepersonalet skal utføre. Den sentrale tesen er at mellomlederne og måten de utøver sin funksjon på, er av stor – kanskje avgjørende – betydning for hvorvidt slike omlegginger lykkes eller ei. Mellomlederne tildeles en oppgave som *forandringsagenter* for reformer som søkes innført.

Ikke bare oppgavene endres, men også formene de løses innenfor. Ett stikkord er desentralisering, og økt ansvar for det kommunale nivået. Innen skolesektoren gis kommunene større innflytelse over såvel organisasjon, utførelse og ressursdisponering. Innen hjemmehjelpen delegeres utføringen av oppgaver og ansvar for klienter til relativt selvstendige hjemmehjelpsgrupper. I tillegg kommer et forhold som i litteraturen ofte påpekes som et viktig og forholdsvis generelt trekk ved moderne velferdsstater, nemlig tendensen til ramme- og fullmaktslovgivning.

I dette bildet er det mellomlederne skal finne sin plass. Det er ikke helt enkelt, skal vi tro forfatteren:

Middle managers in both sectors are working in a complicated organization involving many actors and they are to be found at the end of the implementation chain; near the street level bureaucrats. They have increasing difficulties within public sector management in common; decreasing resources, closer scrutiny by the mass media, increas-

ing demands from the man in the street and different pressure groups, as well as different kinds of attacks on the public sector. (s 12)

Ingen enkel tilværelse, må en kunne si; og la så være at ovenstående elendighetsbeskrivelse kanskje kunne vært gitt en nyansering her og der.

Avhandlingen inneholder ni kapitler, hvorav ett er introduksjon, og ett konkluderende. Jeg skal i det følgende redegjøre noe nærmere for dens innhold.

#### Teoretisk fundament

Avhandlingen er et relativt ambisiøst prosjekt, teoretisk såvel som empirisk. For å kunne svare på det spørsmål forfatteren har stilt – nemlig om betydningen av (mellom)ledere for iverksetting av offentlig politikk, benyttes elementer fra både management-teori (lederskaps-teori) og iverksettingsteori. Dette er en nokså uvanlig konstruksjon, framholdes det. Den teoretiske drøftingen er organisert i tre kapitler. Først søkes det laget en generell lederskapsmodell; så diskuteres mellomlederposisjonen, og den generelle modellen søkes applisert på denne, og til slutt drøftes iverksettingsteori, som i sin tur søkes sammenholdt med modellen. La oss gå litt nærmere inn på det som gjøres.

Avhandlingen er skrevet på engelsk. Tidlig gjøres det klart at begrepet "management" vil bli benyttet gjennomgående, og ikke "leadership", fordi det siste har en spesielle betydning i Storbritannia, sies det. Det konstateres også at litteraturen så og si strømmer over av ulike definisjoner av ordet "lederskap". Schartau tar utgangspunkt i to formelle posisjoner, som begge defineres som å tilhøre en type som faller inn under management-begrepet.

Noen gjennomgående trekk synes dog å eksistere, og – noe skissemessig – nevnes at en vektlegging av evne til å øve innflytelse synes å gå igjen; at management av mange forstås som en sum av funksjoner blir nevnt, og at de fleste – inklusive Lund's egen Lennart Lundquist – peker på at ledere og følgere eller tilhengere er to sider av samme sak.

Videre påpekes distinksjonen mellom sjef og leder. Mens førstnevnte er en bestemt formell posisjon, kan lederskap sies å være en analytisk størrelse, som betegner en relasjon som ikke nødvendigvis springer ut av en formell posisjon. Forfatteren gjør her en avgrensning av metodisk art, og sier seg å ville studere først og fremst sjefer; altså et utgangspunkt i formelle posisjoner. Ledelse sees på som en type maktutøvelse, som er relasjonell, kollektiv og formålsrettet. Ledelse (management), slik definert formelt, representerer et sett maktinstrument eller -kilder, men er ikke det samme som makt. For det tredje trekkes skillet mellom makt og autoritet, hvor sistnevnte benevner formell makt; retten til å befale, så og si; mens makt er evnen til å oppnå adlydelse.

Fra litteraturen spores tre kategorier ledelsesteorier, basert på henholdsvis lederens egenskaper; lederens adferd eller stil, samt situasjonsbaserte teorier, og Schartau tar til orde for at det er nødvendig å kombinere alle disse tre for å få et dekkende bilde. Stil-teoriene har vært gitt en noe forskjellig utforming av ulike forfattere; mest kjent er nok de som knytter seg til typer adferd, som Ohio- og Michiganstudienes dikotomi oppgave- versus omsorgsorientering, og involveringstypologien autoritær, demokratisk og laissez-faire. Noe senere har Mintzbergs mer funksjonsbaserte typologi over lederadferd også fått mye oppmerksomhet. Felles for disse teoriene er også deres tidvis sterke normative drag, og forfatteren gir en kort oversikt over hvordan disse har vært brukt til å generere hypoteser om hva som er grunnlaget for ledereffektivitet.

Situasjonsteoriene kan i noen grad sees som modifikasjoner i forhold til adferdsteoriene, og her søkes hypoteser om ledereffektivitet knyttet til situasjonelle variable. Schartau velger seg organisasjon, kultur, og omgivelser. Tilsammen definerer de – eller mer presist – avgrenser de lederens handlingsrom eller handlingsfrihet. Vi kunne låne et begrep fra sosialantropologien og snakke om opportunitetssituasjon.

Sammenfattet gir dette henne en generell ledelsesmodell, som inneholder variablene omgivelser; organisasjon; kultur; personlighet og



posisjon; stil; og redskap/teknologi. Model- lens anvendbarhet på offentlig sektor tas så opp, men med visse begrensninger konklude- res det med at den også lar seg anvende for slike formål.

I kapittel 3 undersøkes så om den generelle modellen kan anvendes ved studier av mel- lomledere. I litteraturen har det vært hevdet både at ledelse rommer basalt de samme trekk uavhengig av nivå, slik Mintzberg i noen grad gjør i sin funksjonsbaserte modell; og på den andre siden at der er snakk om betydelige ulik- heter avhengig av hvilket ledelsesnivå det er snakk om.

Hvordan definerer og avgrenser så forfatte- ren sin sentrale undersøkelsesenheter – mellom- ledere? Hun viser til at to utgangspunkt for de- finering har vært vanlige; enten *nivå* eller *funksjon*. Mellomledere kan altså identifiseres enten fordi de befinner seg i midten, så og si, eller fordi de har ansvaret for eller utfører bestemte oppgaver assosiert med mellomni- vået i en organisasjon. Schartau velger nivå som definisjonskriterium – kanskje uten å grunngi dette så nøye – og setter nedre grense ved andre nivå (eller første dersom de under- ordnede i en organisasjon er profesjonelle), og i øvre ende må det være minst én leder mellom politikere og mellomnivået.

Forfatteren går gjennom noen viktige ulik- heter mellom ledelsesnivå, både mhp det strukturelle planet; på jobbtilfredsstillelse, og på lederstil. Igjen trer ”midten-dilemmaet” klart fram; og Schartau siterer med godt, dra- maturgisk grep Uytterhoven om mellomlede- re:

Having a boss' responsibility without a boss' authority; functioning as a specialist and a generalist at the same time; meeting the conflicting demands of superiors, subor- dinates and peers while still getting the job done – these exacting requirements sound like part of a manager's nightmare. But they are daily facts of general management at the middle levels of an organization. (s 51)

Det er nesten så en må undres over hvordan noen orker å inneha slike posisjoner!

Mellomledere i offentlig sektor opplever be- tydlig usikkerhet, blant annet fordi mål sjel- den er klare. Generelt er tilfredshet positivt korrelert med posisjon eller status, mens det på den andre siden ikke er mye belegg for at en tilfreds ansatt arbeider hardere enn en som ikke er det. Med hensyn på stil, er gjerne en omsorgsorientert stil forbundet med tilfredse underordnede; men generelt anbefales det i lit- teraturen en kombinasjon av oppgave- og om- sorgsorientering. Oppsummert finner forfatte- ren at tidligere studier har vist at organisato- risk nivå er den viktigste determinanten for tidsbruk i forhold til oppgaver. Sammenlignet med toppledere, har mellomledere mer kon- krete oppgaver å utføre. Med visse modifika- sjoner, hvorav de fleste knyttet til noen struk- turelle forhold, finner Schartau at den generel- le modellen også egner seg til bruk for hennes formål.

Det konstateres også at mellomlederteorie- ne har et klart rasjonalistisk syn på ledernes situasjon. I kapittel fire konfronteres så de mer psykologisk inspirerte lederskapsteoriene med det som betegnes som en mer genuin statsvi- tenskapelig tilnærming, nemlig teorier om den offentlige politikens iverksettelse. På ett plan ønsker doktoranden faktisk å komme begge en smule til unnsetning, siden hun på side 77 be- merker at”..Both management and implemen- tation theorists have unfortunately been accu- sed of not having an advanced theoretical fra- mework.”

Kapitlet er ambisiøst lagt opp, og ønsket er å se om og hvordan teorier om iverksetting eventuelt kan befrukte og komplementere le- delsesteoriene fra de foregående kapitler. Spannende, men ikke helt enkelt. Sitt teo- rigrunnlag baserer Schartau på Richard Elmo- re. Om jeg får forholde meg litt fritt til hennes betegnelser, ville jeg i korthet omtale dem som

- en hierarkisk modell; hvor rasjonaliteten kan sies å ligge på toppen, altså hos ledelsen
- en organisasjons-prosess modell, hvor ra- sjonaliteten knytter seg til regler og rutiner;
- en naturlig-system modell, som sikter mot å oppnå et system i balanse, og med rasjionali- teten hos medlemmene

– en konflikt- og forhandlingsmodell, med ustabile equilibria og rasjonaliteten i den dominante koalisjon.

Felles for alle er imidlertid den organisasjonsteoretiske betraktningvinkelen: Model- lenes adekvas gjøres avhengig av hvordan en ser eller konseptualiserer organisasjonen som skal studeres.

Elementer fra alle de tre sistnevnte modelle- ne anses relevante for Schartau's formål; den første ansees ivaretatt gjennom hennes egen generelle modell, avledet av de rasjonelt pre- gede ledelsesmodellene. Kanskje er det særlig ideer om lederen som blir mekler eller for- handler i en konflikt- og forhandlingsmodell som synes attraktiv, på bakgrunn av økende kompleksitet og profesjonsinnslag i de studer- te organisasjonene. Her kunne hun kanskje til og med hentet ytterligere støtte for sin påstand hos gamle, gode Thompson, som i "Organiza- tions in Actiön" viser til at en "allmæktig" le- delse på toppen bare er mulig i organisasjoner med lav kompleksitetsgrad og i enkle situasjo- ner med klar teknologi. Med økt kompleksitet, heterogent handlingsmiljø og uklar teknologi kreves en annen strategi (bedømmingsstrate- gi), hevder Thompson, og kontrollen og styr- ringen tenderer til å legges i hendene på en do- minerende koalisjon.

Kapittel 5 redegjør for metode og materiale. Få case, men mange variable gjør en kvalitativ tilnærming naturlig. Med støtte i Lijphart sat- ses på "... the comparative method of studying the impact of different headmasters and home help assistants in their organizational mil- lieu..." og videre: "It is seen as a method of discovering empirical relationships between variables."

I alt er 20 mellomledere blitt studert, fra to sektorer og fire kommuner fra like mange fyl- ker i Sverige. Utvalget er gjort på grunnlag av en spørreskjemaundersøkelse som kartla vari- asjon i implementeringsgrad, og her ble ledere med ulik gjennomføringsscore valgt. I tillegg er det foretatt et stort antall intervju med rele- vante personer, i alt 76 i Sverige. En pre-test av modellen er gjennomført blant toppledere i skolesektoren (skolesjefer). Eldreomsorgen i en av kommunene ble trukket ut av materialet,

siden lederne her falt utenfor definisjonen som var blitt valgt.

I kapittel 8 foretas det som benevnes en "...contrasting comparative illustration" med England. Schartau har her måttet redusere sine sammenligningsambisjoner noe, siden det vis- te seg at iverksettingen som skulle studeres ikke var kommet så langt i England at det gav noen fullgod mening. Jeg skal være forsiktig med å legge forfatteren ord i munnen, men jeg tror hun ikke skal være lei seg fordi det ikke var mulig å kjøre fullt løp i England også. Kompleksiteten i avhandlingen er jo rimelig høy allerede, og jeg er ikke så sikker på at hun ville kunnet komme lengre i generaliserings- strevet likevel.

Kapittel seks er en spesifisering av organisa- sjonsmiljø, arbeidssituasjon og handlingsrom innen de to sektorene. Med utgangspunkt i modellen som er utarbeidet, avdekkes en rek- ke trekk ved disse. Begge har klare trekk av å være sektorer hvor nasjonal politikk iverkset- tes av lokale myndigheter, og hvor det den seinere tid er introdusert krav om nye oppga- ver og ytelsesformer. Innen eldreomsorgen er form, men ikke innhold styrt fra nasjonalt hold; det eksisterer en relativt svak målstyring, og det er betydelig variasjon i lokal organisa- sjonsstruktur. Mange av de ansatte er på deltid, turoverraten er høy, og sykefraværet betyde- lig. Det er en klar tendens i retning av en pro- fesjonalisering av personellet, og en sentral oppgave for mellomlederen – hjemmehjelps- assistenten – å forsøke å endre tjenesteytings- formen fra tradisjonell hjemmehjelp til mer å være sosialarbeider.

Innen skolesektoren er studietema iverkset- tingen av det siste nasjonale pensum, med den for en nordmann noe kryptiske betegnelsen Lgr 80. Etter lengre tid med sterk nasjonal standardisering, skal skolesystemet nå endres fra regelstyring til mål- og rammestyring. Målsettingene fra 1988 lyder kjent – også for en nordmann: Styrke ledelseelementet (rek- tor's rolle), forenkle og delegere, desentralise- re og øke det kommunale selvstyre. På mel- lomnivå erstattes fylkesskolestyrer av seks re- gionale skolestyrelser.

På det jeg ville kalle organisasjonsnivå, altså den enkelte skole, dannes det arbeidsenheter (working units), som utgjøres av lærerne fra to eller flere klasser. Innen kommunene er skolene inndelt i rektordistrikter, hvor en rektor har ansvar for flere skoler. Flere forhold gjør at skoler ikke uten videre er lett å styre utenfra. De "befolkes" av profesjonelle; de har en forholdsvis flat struktur; de blir ofte arenaer for konflikter og uformelle maktstrukturer. Generelt synes lærerne å ha liten tiltro til nasjonale skolemyndigheter (politikere); som på sin side er utilfredse med omstillingsvilje og -evne, og kan konstatere at tilpasningen til politiske retningslinjer varierer betydelig mellom skoler.

Kapittel syv kan vel sies å utgjøre det "egentlige" empirikapitlet, hvor modellen prøves ut på data. For begge sektorer lages en indeks som viser implementeringsgrad for ulike oppgaver fordelt på enhetene. Her framkommer betydelig variasjon; på skolesektoren såvel innen hver kommune, som mellom oppgaver. Variasjonen innen eldreomsorg er ikke fullt så stor, og i sær ikke mellom oppgaver. Vi skal kort se på noen av funnene.

*Omgivelsesbetingelsene* er noe mer positive for rektorene enn hjemmehjelpsassistentene, men Schartau finner likevel større likheter enn forskjeller mellom sektorene. Det har ikke vist seg mulig å skille ut én bestemt faktor i omgivelsene som entydig positiv eller negativ for alle lederne og iverksettingen. Konklusjonen blir at det ikke er noen klare kausale sammenhenger, men at noen faktorer hemmer og noen fremmer iverksetting under visse betingelser. På *organisasjonssiden* framstår personell, følelsen av et mellomlederdilemma, og forekomsten av lederteam som viktige variable. Godt forhold til staben og godt fungerende lederteam fremmer iverksetting. De som har problemer med både stab og toppleder kommer relativt dårlig ut. De som ikke føler et slikt dilemma, og har et godt team, scorer høyt. Forfatteren finner slik betydelig støtte for en del av sine hypoteser på organisasjonsområdet.

Med hensyn på kultur, pekes det på at hver skole har ulik kultur, men at noen kjerneverdier fins og er vanskelig å endre. Hjemmehjelpe-

re savner reglene fra institusjoner, men lager – som lærerne – i noen grad sine egne regler.

Med hensyn på *personlighet*, viste det seg forholdsvis lett – ved hjelp av reputasjonsmetoden – å klassifisere lederne i kategoriene sterk – svak, og aktiv – passiv. Personlighet antas å henge sammen med lederstil, og det framkom også nokså entydige resultat fra intervjuene om lederstil. En oppgaveorientering ble ansett som noe viktigere enn omsorgsorientering. Særlig to forhold ble normativt understreket: At lederen skulle være ansvarlig for arbeidet og sørge for måloppnåelse, og at vedkommende skulle planlegge og organisere arbeidet.

Med hensyn på *instrument*, gjennomgås seks variable. De fleste lederne opplever visse frihetsgrader i forhold til måletablering, men denne friheten utnyttes på ulik måte. Styringsmidlene varierer også, blant annet inkluderes informasjonsstyring; prosjektarbeid og opplæring. Ingen med lav score benytter produksjonsorienterte virkemidler, og fem av rektorene anvender alle de tre personell-virkemidlene. Generelt har de som bare benytter ett virkemiddel lav score, og det er de svake lederne som forhandler med de underordnede. Ytterligere et funn er at selv om en leder alltid benytter en og samme stil, endres adferden innen denne avhengig av situasjonen. Konklusjonen blir derfor klart støttende til de teoretiske antakelsene: Det er best å benytte flere virkemidler eller strategier, og i kombinasjoner og variasjoner. Den noe optimistiske slutningen er at det går faktisk an å styre frontlinjepersonell.

### Opposisjon

Avhandlingen representerer et omfattende og ambisiøst arbeid. Det er fullt mulig å oppdage nye ting ved fornyet lesning. Unektelig kan det også være mulig – jeg vil ikke si å gå seg vill – men man *skal* holde tungen rett i munnen for å klare å beholde oversikten. Jeg har derfor lyst til å ta opp et par spørsmål som knytter seg til design nå aller først, og vil starte med hva studien handler om; hva det er som skal studeres og eventuelt søkes forklart; altså i noen grad den avhengige variabel. Det kan nemlig synes

som at en gjennom avhandlingen finner en rekke – og ikke helt likelydende formuleringer av dette. På side 10 heter det: "This study deals with one link in the policy chain; the function of the middle manager in implementing public policy." På side 115 sies at formålet med indeksen er "... to create an instrument of analysis to reflect the function of the managers." Andre steder brukes formuleringen "...the importance of the middle-manager for the implementation process", og en noe lignende på s 199. Skal viktigheten av og funksjonen til forstås som det samme?

Tidvis kan det også høres ut som om forfatteren vakler mellom en studie av ulike faktorer – og i sær lederskapets – betydning for iverksetting av offentlig politikk; og å studere lederens *situasjon*, slik som når det på side 93 sies "The managerial situation, not the implementation process, is the object of the study".

Schartau sier flere ganger at "frihetsgradene" til lederne skal klarlegges, for eksempel på side 114: "... to see if these detailed studies can give a better picture of the two managers' freedom of action, their possibilities and their constraints". Men hva er den analytiske hensikten med dette, og hvordan skal det brukes i analysen? Og kan ikke dette utsagnes leses som en bekreftelse på at det er mellomledernes totale situasjon hun er ute etter å kartlegge, og ikke deres spesifikke betydning for iverksettingsprosesser?

På side 199 sies det at "Management is only one cog in the wheel. Many other variables act together in implementation. Because of this it is necessary to study these factors carefully when dealing with a manager's importance in the implementation of public policies." Som jeg skal komme tilbake til, slutter jeg meg helt til dette. Men jeg stiller meg spørrende til hvorvidt forfatteren egentlig gjør noe forsøk på å slå fast den *relative* betydningen av ledere på mellomnivå.

Et siste spørsmål rundt akkurat dette: Der som vi ser på tabellene over iverksetting på henholdsvis skolesektoren (s 116), og eldreomsorgen (s 118), så er det vel slik å forstå at enhetene i disse er organisasjoner, og ikke personer?

Jeg være forsiktig med å beskyldte forfatteren for mer enn hun faktisk gjør, men ledes vi ikke her lett til å tro at det gis en oversikt over suksessrike og mindre framgangsrike *ledere*, og ikke ledere *i* mer eller mindre suksessrike organisasjoner, for eksempel når det på side 115 sies at "...the process of implementation is merely seen as an analytic tool with which to form an opinion of the middle managers (min understrekning)?"

Om ledere, sjefer og lederskap

Jeg vil nå gå over til å diskutere noe av teori-grunnlaget som er brukt, og starter like gjerne med lederskapsteori. Det har vært hevdet at ledelse et av de mest studerte men dårligst forståtte fenomen som vårt og beslektede fag har satt søkelyset på. Definisjonene er mange; oppryddingsforsøkene likeså. Mye synes å variere og å være usikkert, selv om det vel er en slags trøst i Glen Paige's utsagn:

The main empirical finding to date in political science role studies related to political leadership is that for any formal institutional role, different styles of incumbent performance are possible (Paige, 1977:111).

Man kan fristes til å vise til Doris Day-prinsippet: Det som skjer, det skjer; jeg kan ikke si deg mer...

Men fra spøk til alvor: Lewis Edinger har hevdet at lederskapsstudier generelt kan grupperes i to kategorier – de posisjons- og de adferdsbaserte. I avhandlingen sies det såvidt jeg kan se at et posisjonsbasert utgangspunkt er valgt. Her ville det imidlertid vært interessant å få en nærmere drøfting og begrunnelse av dette, inklusive en vurdering av styrker og svakheter ved de to tilnæringsmåtene.

Lennart Lundquist sier i en artikkel som jeg antar leses her i Lund – at i

modern statsvetenskaplig ledarforskning behandlas rollen ofta inte som en variabel utan som en konstant. Forskaren väljer ut en viss roll (statsministern, generaldirektören osv) och undersöker hur innehavaren verkar i den (Lundquist, 1989:161).

Jeg skal prøve å være tilbakeholden med å hekte meg opp i ting forfatteren *kunne* ha gjort i stedet for det hun har gjort; men likevel: Det kunne ha vært spennende å høre om hun no- engang var inne på tanken om å gjøre dette til en mer direkte rollestudie; eksempelvis med posisjon som utgangspunkt, og det jeg vil kalle rolleutforming som avhengig variabel? Under hvilke betingelser ville det ene eller det andre være mest interessant?

Jeg skal også begrense bruken av mine egne "hangups" og slikt, men på ett punkt synes jeg Schartau overdriver det formelle og posisjons- baserte, nemlig i forståelsen av *autoritet*. Jeg er klar over at her er hun kanskje mere "main- stream political science" enn jeg er, men det finnes også en rekke forfattere som har pekt på nytten av å skille mellom et *de jure* og et *de facto* autoritetsbegrep. Selv liker jeg å tenke om lederskap som en form for *autoritetsfor- valning*, og hvor det innen vårt fag ofte er snakk om en slags "utgangsautoritet" som en inkumbent kan stole på, men hvor denne må og kan forvaltes, og slik både øke og avta.

Schartau har jo valgt å gjennomgående snakke om "management" og "managers" i stedet for "leadership" og "leaders", uten noen særlig drøfting av hvorfor. Philip Selznick – som jeg kanskje var litt overrasket over å ikke finne benyttet i avhandlingen – tar jo til orde for et skille mellom "leadership" og "manage- ment". Selv om vi kan være enige om at hans definisjon ikke er problemfri, finnes det jo for eksempel også mange som knytter "manage- ment" til såkalt "goal-free behavior", og "lea- dership" til "goal-filled behavior". Har det ikke bekymret forfatteren at hennes bruk av management kunne gi lesere assosiasjoner til noe annet enn det hun selv ønsket å gi?

Schartau har et inntrykk av at ledelses- spørsmål og lederskapsforskning ikke har vært helt stuerene innen statsvitenskapen, og beklager forsåvidt dette. Er det ikke da et tan- kekors at hun selv i så stor grad bygger sin drøfting av ledelse og ledelsesteorier på psy- kologisk litteratur? Finnes det ikke andre vik- tige tradisjoner for studier av ledere og leder- skap som kunne vært trukket på? Ville det ikke vært et poeng å bringe lederskapsnivå skarpe-

re inn; det er jo unektelig en stor forskjell på de lederskapsfunksjonene Selznick trekker opp, og de en vel vanligvis forbinder med middle management-oppgaver?

La meg også bemerke at Schartaus funn om at lederteam stort sett er positivt korrelert med høy iverksettingsscore er interessant. Men jeg savner et forsøk på å gi oss en sosiologisk forklaring – eller god hypotese – på *hvorfor* det kan være slik?

Om ledere og lederskapets betydning

Jeg tror det er riktig å si at den psykologisk inspirerte management-litteraturen ofte er – unnskyld uttrykket – manisk opptatt av *leder- effektivitet*. (Se f.eks. Yukl 1989)

Dette henger vel igjen en del sammen med at utgangspunktet ofte var produksjonsbedrifter, og siktemålet normativt: Hvordan kunne lede- ren bidra til økt (organisasjons-) effektivitet? Jeg tror kanskje ikke jeg overdriver svært mye om jeg sier at ett inntrykk fra denne forskning- en er dens relative sterilitet.

Jeg tror også det er riktig at mye av denne forskningen – og ikke bare "great man"-teori- ene hadde et slags utgangspunkt om at ledere og deres handlinger var svært betydningsfulle for organisasjoners prestasjoner. Fortsatt er dette ofte et felt for heroiske forestillinger og ledeses betydning, og det er kanskje sympto- matisk at en salgssuksess innen management- litteraturen for noen år tilbake hadde tittelen "In Charge!"

Jeg savner en nærmere drøfting av ulike fo- restillinger om ledeses betydning, og kanskje kunne en noe mer kritisk holdning vært på sin plass. På side 111 får vi et ganske høystemt sitat om ledeses betydning i skoleverket, sam- tidig som det seinere pekes på at studier faktisk viser at rektorer bruker lite tid på organisering og styring, og mest på konfliktløsning!

James March har jo vært opptatt av ledere og lederskap, og har fokusert på hvorfor leder- skap er viktig, men enkeltledere sjelden; og i hvert fall ikke dersom vi snakker om organisa- sjonseffektivitet. Spissformuleringen lyder noe a la at lederskap er som lys; det har vi bruk for, men at ledere er som lypærer; de kan stort

sett greitt skiftes ut. Som også Richard Scott sier i en bok som etterhvert har fått stor utbredelse: "Effective organizations require more than enthusiastic managers and motivated workers" (Scott, 1987:335)

Det kan hevdes at noe av problemet med den psykologiske lederskapsforskningen har vært et inadekvat organisasjonsbegrep. Et eksempel kan være tendensen til å se organisasjoner som hierarkiske, enhetlige enheter, med klare mål, stabile omgivelser og velforstått teknologi; og beslutningsprosesser som ordnete verdifordelingsprosesser med betydelig sluttrajektorialitet. Et annet kan være at spørsmålet om adekvat lederadferd og rolleutføring ikke ble gjort relativt til type organisasjon, slik vi finner hos Michael Cohen og James March's studie av rektorrollen; "Leadership and Ambiguity", en bok jeg kanskje hadde forventet at forfatteren hadde villet avlegge en visitt.

På side 78 i avhandlingen står det en interessant formulering jeg merket meg: "When combining management and implementation perspectives, a rational and non-rational discourse meet". På bakgrunn av dette er det fristende å spørre om det er slik at implementeringsperspektivene skal benyttes til to ting: a) Si noe om hvordan og hvorfor ting går galt (brudd mellom intensjon og konsekvens), og/eller b) bidra med et lite anstrøk av ikke-rasjonalitet?

Kunne det som et mer fruktbart alternativ vært fokusert på ledere og ledelse under ulike organisasjonsbetingelser, og under ulike rasjonalitetsforutsetninger? Nå kan det – litt fortegnet – høres ut som at rasjonalitet er forbundet med ledelse, og ikke-rasjonalitet med iverksetting? På et forholdsvis generelt plan handler studien om endring, og må vel sies å preges av en forholdsvis rasjonalistisk tilnærming til dette. Det kan se ut som om at Schartau hevder at der (mellom)lederne ønsker forandring skjer dette, og tilsvarende ikke der de motsetter seg endring.

Noen ord om metode

Allment synes jeg doktoranden viser et sikkert grep når spørsmål av metodeart skal turneres.

Det gjennomgående ønsket om å utsette sine antakelser for prøving gjennom systematiske sammenligninger er det grunn til å applaudere, og rent generelt synes jeg vi trenger flere studier av denne typen. Likevel kunne jeg kanskje ha ønsket meg noe mer refleksjon såvel over grunnleggende vitenskaps-teoretiske spørsmål, som de metodene som anvendes. For eksempel ville jeg ha ønsket meg en liten drøfting av hva som legges i begrepene "forklaring" og "fortolkning". Når kan vi si at vi har forklart noe i samfunnsvitenskapelige analyser?

Jeg må vel også si at jeg har litt problemer med noen av påstandene på side 83 om kvalitative metoder og validitet: "Qualitative analyses have not been successful in solving this problem. The evidence for conclusions and the processes by which they were reached are usually not presented. Consequently the reader finds it difficult to make his own assessment of the material and must rely on the researcher." Utsagnet får meg til å huske en bemerkning den norske filosofen Hans Skjerveim kom med en gang på et seminar i Tromsø, hvor han sa at antropologene klarer å knekke koden, men ikke å redegjøre for hvordan! For egen del må jeg imidlertid bare si at jeg tror man kanskje her står litt i fare for å gjøre de som f.eks. satser på såkalt "thick description" urett. Er det nå så opplagt at f.eks. etterprøvbareheten og mulighetene for oss andre til å gå inn i et materiale og presentere alternative fortolkninger er så mye mindre når kvalitative metoder benyttes?

Som Schartau også selv påpeker, blir det mange variable og dimensjoner å holde rede på, og det er derfor høyst forståelig at en ønsker å holde noen konstante, slik som f.eks. kommune. Likevel har jeg lyst til å nevne at det kan ligge noen feilkilder her. Kan det tenkes at omgivelsene vil ha vidt forskjellig betydning selv om det gjelder samme kommune, siden det er to forskjellige sektorer? For eksempel på grunn av ulikheter i behov, såsom få barn og mange eldre?

Egne oppfatninger og analytikerens fortolkninger er selvfølgelig forskjellige ting. Fra side 91 – og ellers – går det fram at analytiske

ren hadde pre-etablerte kriterier for vellykkethet eller ei blant lederne. Her kunne det vært interessant å fått høre om disse stemte overens med de respektive ledernes egne vurderinger?

#### Om verdier, symboler og politiske institusjoner

Jeg tillot meg å snakke om to utslag av et inadekvat organisasjonsbegrep hos mange som har skrevet om ledere, effektivitet og styring. Et tredje kan kanskje være en manglende oppfatning av organisasjoner som også symbolske univers; som meningsbærende størrelser. Berger og Luckmanns påpeking av den sosialt konstruerte virkeligheten kan ha nokså fundamentale implikasjoner for hvordan en forstår fenomen og hendelser. Statsvitene har fokusert på politikk som autoritativ verdifordeling, men mindre på den som autoritativ verdensfortolkning. I nyere litteratur innen såvel dette faget som organisasjonsteori i mange varianter har vi vel sett en økt interesse for disse sidene. March og Olsen har påpekt at politiske institusjoner ikke bare er preferanseaggregerende men også preferansedannende, og meningsbærende strukturer. En rekke forfattere har vært opptatt av organisasjonskultur; også normativt med styringssiktemål. Disse sidene er – dessverre, etter mitt skjønn – gitt liten eller ingen plass i det foreliggende arbeidet.

Jeg skal ikke gjenta meg selv, men her er det vel igjen naturlig å erindre Selznick, som jo nettopp fokuserte på ledere og lederskap i forhold til institusjonelle kjerneverdier; og som nettopp tillat ledere viktige oppgaver av meningsdanningsstypen: "To institutionalize is to infuse with value ..."? Videre er det jo også slik at en innen nyere organisasjonsteori nettopp er ganske opptatt av såkalte "institusjonaliserte omgivelser", og hvordan slike normstrukturer kan påvirke endringsforløp (eksempelvis hos Meyer and Rowen). Dette synes heller ikke å være en tilnæringsmåte forfatteren har villet trekke veksler på.

I den grad Schartau tar opp spørsmål om symboler og symbolpolitikk, refereres det blant annet til Edelman. Men Edelmanns syn på forholdet mellom symboler, politikk og poli-

tiske ledere representerer en bestemt tilnærming, som i hvert fall er svært forskjellig fra institusjonalistenes, men som i større grad kan være konsistent med en mer rasjonalistisk innfallsvinkel. Men igjen savner vi en diskusjon av slike spørsmål.

#### Om profesjoner og institusjonaliserte normer

Profesjoner og profesjonalisering er jo tema som dukker opp flere ganger i avhandlingen, og aktualiserer en rekke interessante spørsmål, blant annet hva som ligger eller bør legges i et begrep om profesjonalisering. På s 113 snakkes det for eksempel om tiltak for å styrke rektorrollens profesjonelle status, kanskje uten at vi hører mye om hva disse gikk ut på. Schartau skriver på side 98 – blant annet med bakgrunn i en egen, tidligere studie, om hvordan reorganisering økte lokalkunnskap og bedret integrasjonen mellom ulike program. I en rekke sammenhenger kommer også målsettingen fra myndighetene om å øke den lokale innflytelsen over tjenesteytingen fram. Her savner jeg en diskusjon av prosesser som profesjonalisering og desentralisering og forholdet mellom dem, inklusive mulighetene for konflikterende hensyn og mål. I forlengelsen av dette aktualiseres også spørsmål omkring de mulige rollekonflikter og problemer som kan oppstå. Det er forskjell på brukerrollen, klientrollen og borgerrollen. Når hjelperne nå skal omskoleres til å være sosialarbeidere – i hvilken grad aksentuerer det klientifisering av brukerne?

En ihvertfall for meg interessant observasjon Schartau gjør, er den utbredte mistro og negativitet som finnes – særlig blant lærerne – overfor politikere. Det ville vært spennende å høre om hun mener å ha registrert noen allmen politikerforakt, eller om hennes observasjoner var mer situasjonelle. Det kan jo også hevdes at dette er et noe ironisk trekk, siden vi jo vet bl.a. hvor høy andel av medlemmene i svenske (og norske) kommunfullmäktige som utgjøres av lærere og andre offentlig ansatte (jfr bl.a. Larsen og Offerdal, 1990).

### Avslutning

Denne avhandlingen tar opp viktige problem av såvel vitenskapelig som praktisk art. Vi får et fascinerende innblikk i vilkårene knyttet til to betydningsfulle mellomlederposisjoner innenfor to sentrale offentlige politikkområder i dagens samfunn. Vi får samtidig også innsikt i mer allmenne prosesser forbundet med iverksetting av denne politikken, og med det også økt kunnskap om problemer knyttet til ledelse og styring i moderne samfunn. På den teoretiske siden søkes det utviklet en generell ledelsesmodell, som skal kunne anvendes ved studier av slike mellomlederposisjoner.

For meg er avhandlingen primært en studie av *endring*; hvordan endring finner sted og søkes iverksatt. Som jeg har pekt på i opposisjonen, har den vel visse tilbøyeligheter til en rasjonalistisk slagside, både ved dens fokus på de instrumentelle aspektene ved ledelse, og dens optimisme med hensyn på manipulerbare sammenhenger. Samtidig gir den imidlertid også innsikt i noen begrensninger og barrierer, men også muligheter, som totalt sett kan bidra til å legitimere en viss slik optimisme. Studier av iverksettingsprosesser har tidvis hatt preg av å være historier om manglende effekter og resultat. Schartau's avhandling gir oss en påminning om at dette neppe er hele bildet.

Helge O. Larsen

### Litteratur

- Berger, P. and Luckman, T. 1973: *The Social Construction of Reality*. London: Penguin.
- Cohen, M.D. and March, J.G. 1974: *Leadership and Ambiguity*. New York: McGraw Hill.
- Edelman, M. 1964: *The Symbolic Uses of Politics*. University of Illinois Press.
- Edinger, L. J. 1975: "The Comparative Analysis of Political Leadership." *Comparative Politics*, vol. 7 no. 2.
- Larsen, H.O. og Offerdal, A. 1990: *Demokrati uten deltakere?* Oslo: Kommuneforlaget.
- Lundquist, L. 1989: "Ledarskapet och följarna". *Statsvetenskaplig Tidskrift*, vol. 92, no. 3.
- March, J. 1982: *Mundane Organizations and Heroic Leaders*. Paper, Stanford University.
- March, J.G. and Olsen, J.P. 1989: *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.
- Mintzberg, H. 1979: *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Paige, G.D. 1977: *The Scientific Study of Political Leadership*. New York: Free Press/Collier MacMillan Publishers.
- Selznick, P. 1957: *Leadership in Administration*. New York: Row, Peterson & Co.
- Scott, W.R. 1987: *Organizations. Rational, Natural and Open Systems*. (2nd ed.). Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Thompson, J.D. 1967: *Organizations in Action*. New York: McGraw Hill.
- Yukl, G.A. 1989: *Leadership in Organizations*. (2nd ed.) Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.

EMIL UDDHAMMAR: *Partierna och den stora staten. En analys av statsteorier och svensk politik under 1900-talet*. Stockholm 1993: City University Press.

Den svenska staten har varit och är stor. Det offentliga har haft och har en stor befogenhet over det enskilda, de offentlig anställda är många, antalet regleringar är stort, skatteuttaket er høgt. Frågan huruvida det offentligas tillväxt och expansion skett under endrækt eller konflikt är emellertid oklar og besvarad på olika sätt. Två huvudopfatninger framtræder i litteraturen. Den ena hävdar konsensus – den menar att det offentligas expanderat under endrækt, att politikens centrala aktörer varit mer eller mindre eniga kring det förnuftiga og riktiga med en expanderande stat. Den andra opfatningen hävdar däremot konflikt – den menar att opinionerna varit delade og partiskiljande, att det funnits de som varit införstådda med den stora staten og de som inte har varit det. Ett viktigt skede i Sveriges sentida politiska historia tecknas alltså i två färger; beskrivningar av svensk politisk kultur har två betoningar.

I sin färska doktorsavhandling om partierna og den stora staten vill Emil Uddhammar på denna punkt bringa klarhet i oklarhet. Han vill,



skriver han (s 14), ”bringa större klarhet i den strategiska frågan om partiernas förda politik och motiv rörande det offentliga befogenhet”. Han formulerar i anslutning till detta syfte ett antal konkreta frågor, som han i sin avhandling vill besvara. Han frågar, t ex, vilka ståndpunkter partierna har tagit vid beslut i sakfrågor som har gällt befogenhetsfördelningen. Han frågar vidare efter de principiella argument som partierna anfört, vilka tendenser mot förändring som kan spåras, vilken samstämmigheten över partigränserna har varit. Han undrar, härvid, om samstämmigheten har ökat eller minskat. Över dessa och andra frågor står en uttalad hypotes, så lydande (s 16): ”Inget parti har rest ett konsekvent och principiellt grundat motstånd mot förslag som inneburit att det offentliga befogenheter expanderat”. Uddhammar gör alltså utgångsantagandet att de som hävdar konsensus har rätt, medan de som hävdar en annan mening har fel: antagandet är att kulturen varit en och samstämmig. Hans undersökning artar sig i och med detta till en systematisk prövning av halten i det antagande han gjort.

Uddhammar försvarade sin avhandling den 28 maj 1993 vid Uppsala Universitet. Under-tecknad fungerade som fakultetsopponent, och vad jag anför i denna recension går i väsentliga delar tillbaka på den granskning av avhandlingen jag då företog. Recensionen gör tre nedslag. Det första diskuterar det övergripande resultatmönster som Uddhammar redovisar, och uppehåller sig härvid även vid författarens medvetna underlåtenhet att förklara sina rön. Det andra ger några synpunkter på författarens analysinstrument, och det tredje framlägger några detaljanmärkingar samt ett slutomdöme.

Uddhammars empiriska undersökningar av offentlig befogenhet befattar sig med åtta sakområden: barnbidrag, kommunal barnomsorg, kommunal skatteutjämning, ålderspension, bistånd, plan- och bygglagstiftning, skattepolitik och socialisering. Inom dessa områden blir ett stort antal beslut under 1900-talet föremål för studium – härvid beaktas förutom initiala beslut i sakfrågor sådana beslut som

angår förslag till kraftiga kvantitativa förändringar. Finns inte sådana förslag, beaktas i stället, för varje kalenderdecennium, beslut angående det förslag som varit mest avvikande i relation till närmast föregående anslag eller som på annat sätt varit principiellt avvikande.

För alla de beslut som på ovan relaterat sätt hamnar i Uddhammars blickfång, gäller att ett stort antal beslutspunkter eller beslutsprocesser kan utpekats. Då alla inte kan beaktas, måste strategiska val träffas. Uddhammar väljer härvid att inte befatta sig med partiprogram, broschyrer, debattskrifter, ledare i tidningar eller annat jämförbart debattmaterial. Han väljer i stället riksdagen: de slutliga beslut som där fattas, de motiveringar som där och då anförs. Han skriver i ett försvar av sitt val (s 15) att han vill studera den politiska vardagens beslut och den politiska vardagens ideologi; av partiernas ideologiska söndagsförkunnelser är han inte intresserad. Han citerar, med gillande, en av den finländska statsvetaren Ralf Helenius föreslagen indelning i manifest och latent ideologi, och menar att det latent, som kommer till uttryck i konkret politiskt handlande och därtill ansluten argumentation intresserar mer än det manifesta, som kommer till uttryck i en förstelnad programlitteratur. Uddhammar reser alltså ett krav på idéers närhet till handling.

Resultaten synes bekräfta hans utgångsantagande. Den svenska kulturen har varit en konsensuskultur. De ståndpunkter partierna har intagit har sålunda varit kraftigt samstämmiga – 1950- och 1980-talen har dock markerat relativt tydliga undantag från denna regel. Visserligen har i riksdagen utskottsreservationer anförts i inte mindre än 39 av de totalt 61 beslut Uddhammar studerat. Av dessa 39 reservationer har dock endast 17 varit blockskiljande, och av dessa är man i 10 fall, av olika orsaker, oberättigad att konkludera att fråga är om ett borgerligt motstånd mot offentlig expansion. En sammanfattande beräkning visar att yrkanden om ökade offentliga befogenheter i nästan nio fall av tio har bifallits utan gemensam borgerlig reservation. Vad mera är, i drygt sju fall av tio har yrkanden i expansiv riktning inte mött signifikant motstånd från något parti.

Om detta enighetsmönster måste emellertid två saker sägas. Den ena är att alla beslut ingår i slutkalkylen med samma vikt, trots att de antagligen är olika i den immunitet de har vis-à-vis författarens hypotes. Å ena sidan är några beslut mer än andra symbolladdade eller särskilt synliga och därmed känsliga – vid oenighet i dem borde i en hypotesprövning kanske ha fästs särskild vikt. Å andra sidan är andra beslut föga laddade, dramatiska eller känsliga – vid enighet i dem borde i en hypotesprövning kanske ha fästs blott liten vikt. Besluten borde, kunde man tycka, ha viktats. Att göra detta på ett rimligt sätt är visserligen svårt, och det är kanske ohemult att anföra stark kritik mot författaren i detta avseende, särskilt som antydningar i hans text och hans försvar vid disputationen visar att han är medveten om och har övertänkt problematiken. Medvetenheten har dock inte satt spår i de tolkningar han gör, och det är fullt berättigat att som ett minimum efterlysa den diskussion som nu saknas om behovet att vikta. En viktning, någorlunda riktigt gjord, hade säkert inte förvandlat enighet till konflikt. Men den hade tillfört bilden mer konflikt och mindre enighet.

Och för det andra: till en del är den enighet som författaren upptäcker en konsekvens av hans allmänna design. Uddhammar studerar slutliga beslut i riksdagen, och finner där enighet. Han gör emellertid på flera ställen i avhandlingen noteringar därom, att enigheten i tidigare skeden av beslutsprocesserna ofta inte var för handen. "Efter att ha rest kraftigt motstånd vid de initiala besluten om ATP och oms, har emellertid de borgerliga sedan accepterat dessa åtgärder och även medverkat till deras vidare expansion", skriver han på ett ställe (s 461). Just det: beslutsprocesser har ofta en särskild dynamik. Möjligen är, i förbigående sagt, just denna dynamik orsaken till den oklarhet om det offentliga expansion som omnämndes i inledningen till denna recension: några studerar beslutsfaser i vilka oenighet kan förväntas, och finner där oenighet, andra, Uddhammar hör till dem, studerar beslutsfaser i vilka enighet kan förväntas och finner där enighet. Robert Michels har fångat dynamiken i sin transgressionslag, mindre omta-

lad men intressantare än Michels idé om en oligarkins järnlag – transgressionslagen säger att ideologier, när de konfronteras med vardagens politik, anpassas till de verkliga målen för partiets verksamhet: att bli så stora och mäktiga organisationer som möjligt. För mig framstår Uddhammars avhandling, utan att ändå vara det, som en mycket enveten, bred och djärv testning av denna transgressionslag. Den liknar i detta avseende den nyssnämnde Ralf Helenius' avhandling från år 1969 om *The Profile of Party Ideologies*, men är ändå annorlunda: medan Helenius kontrasterar idéer på en nivå mot idéer på en annan nivå, kontrasterar Uddhammar idéer mot handling. Uddhammar måste starkt uppmuntras att ännu återkomma till temat med en längre och mot Michels vinklad uppsats för internationell publik.

I sammanhanget är det lämpligt att uppmärksamma ett litet egendomligt drag i Uddhammars avhandling, nämligen dess närpå totala avsaknad av en förklarande ambition. Avhandlingen framträder i allt väsentligt i deskriptiv dräkt; systematiska förklaringar ger den inte. Om en försummelse är inte fråga – Uddhammar är mycket explicit på denna punkt. Han meddelar att han inte avser komma till generella förklaringar till den stora offentliga sektorns uppkomst, ej heller vill han försöka fastställa orsakerna till variationer i befogenhetsfördelningen. Tidigare försök i dessa riktningar har, menar han, inte varit särskilt framgångsrika. Hans uppläggning är därför en annan. Genom en idéanalys av ett historiskt skeende vill han ge läsaren en skarp och därmed, som han uttrycker saken, "mer förklarad bild av skeendet" (s 24). "Endast i denna bemärkelse" blir, tillägger han, avhandlingen "ett försök till förklaring".

Nu är det ju klart att deskriptioner är inte bara legitima utan rentav nödvändiga i vetenskapligt forskningsarbete. Samtidigt är de dock medel snarare än mål – ytterst syftar forskning till att producera förklaringar. Det är via förklaringar, ordnade i teori, som kunskapen växer, och avhandlingar som inte är orienterade mot ambitionen att förklara, lämnar därför amputerade bidrag till vetenskapens

kumulativitet. Uddhammars hänvisning till tidigare misslyckanden är inte heller riktigt relevant. Det är nämligen inte så att Uddhammar borde avkrävas och här avkrävs förklaringar av den offentliga sektorns expansion eller liknande ting. Med den uppläggnings avhandlingen har, skall en förklarande verksamhet gälla partiernas beteende, dvs deras val av ståndpunkt och motiv. Och i detta avseende finns en myckenhet och inte minst svensk litteratur att inspireras av och luta sig mot – låt mig bara nämna Gunnar Sjöbloms banbrytande avhandling om partistategier i ett mångpartisystem, som Uddhammar inte alls använder. Vad som saknas i Uddhammars bok är helt enkelt en återmatning från empiri till teori – perspektivet gäller det offentligas expansion och partiernas roll däri i det enskilda fallet Sverige, men borde ha gällt partiernas idébaserade och strategiska handlande i ett sådant mångpartisystem som Sverige. Eller, annorlunda uttryckt: när Uddhammar väljer det första perspektivet, utsätter han sig för kritiken att detta första perspektiv får sitt fulla berättigande först när det berikar det andra.

De ståndpunkter Uddhammar iakttar, inordnar han i typer, som han konstruerar med hjälp av en handfull analytiska dimensioner för offentlig befogenhet. Varje typståndpunkt kombinerar härvid ståndpunkter inom flertalet av dessa dimensioner. Totalt sex typståndpunkter emanerar, som Uddhammar benämner "försäkringsstaten", "regleringsstaten", "den minimala staten", "den sedliga staten", "den auktoritära staten" och "den totalitära staten". De två sistnämnda typståndpunkterna kommer emellertid ej till användning i de analyser varpå Uddhammar ingår. De utelämnas därför att de "representerar våldsideologier som inte kan anses höra till den normala västerländska politisk-filosofiska diskursen" (s 79). Kvar står då fyra typståndpunkter.

Härledandet av de analytiska dimensionerna sker med en ansenlig utförlighet och skicklighet: dimensionerna har ankarfästen i ett stadigt idéhistoriskt och idépolitiskt fundament. Man kan tycka, och jag vill mena så, att utförligheten i själva verket är alltför stor, och att fram-

ställningen om dessa ting därför gör avhandlingen litet framtung. Hur som helst, de dimensioner om vilka fråga är, gäller den offentliga befogenheten över dels personliga resurser, dels yttre resurser, dvs närmast ekonomiska sådana, den återföringsprincip som skall gälla vid fördelning av uttaxerade yttre resurser, samt förekomsten eller frånvaron av förutsägbarhet, dvs den utsträckning i vilken en förväntan om lagbundenhet bejakas. När Uddhammar genom att kombinera värden på dessa dimensioner konstruerar statstyper, blir resultatet intressant och slående. Exercisen vitnar om god skaparkraft. Gärna hade Uddhammar dock kunnat klarare ange hur han gått till väga. Antalet möjliga logiska kombinationer är nämligen mycket stort, och det blir inte klart med vilken logik han egentligen sorterat i denna mängd. Det är uppenbart att de idéanalytiska och idépolitiska avsnitten är centrala hjälpmedel i detta avseende, men det är inte uppenbart på vilket sätt de fungerat som hjälpmedel. Om Uddhammar hade varit mer explicit på denna punkt, hade intrycket att förarbetena är alltför omständliga måhända mildrats.

Här har redan sagts att Uddhammar väljer bort två av de sex statstyper han konstruerar. Två anmärkningar härom kan göras. Den ena är att Uddhammar, i ett försvar av sitt beslut att inkludera den minimala staten, utvecklar en argumentering som är helt riktig (s 79-81), men som egentligen, om den tillämpas konsekvent, hade tvingat honom att inkludera jämväl de typståndpunkter han nu utelämnar. Den andra, i en förlängning av den första, är att en läsning av Uddhammars karaktäristiker (s 76-78) ger vid handen att den totalitära staten kommer nära regleringsstaten. Båda typerna kräver hög befogenhet över yttre resurser, har en måttlig omfördelningsambition, beskär den personliga friheten i stor utsträckning och saknar förutsägbarhet. Skillnaden är närmast den att den totalitära staten kräver "mer" i dessa avseenden – skillnaden gäller m.a.o. grad, inte art. En gradskillnad är, menar jag, inte tillräcklig som diskriminerande faktor. Samtidigt bör man naturligtvis ha full förståelse för att Uddhammar ryggat tillbaka inför termernas makt – vad hans undersökning och hans kriterier vi-

sar, är att den svenska statsdoktrinen, särskilt under senare tid, haft klara totalitära drag.

Framtagandet av typståndpunkter kompletteras med ett framtagande av idealtypiska argument, som underbygger typståndpunkterna. Igen möter läsaren ett omsorgsfullt förarbete – argumentens källor är olika klassiska och teoretiska framställningar, som ingående penetreras. Och igen är man nog benägen att tycka att framställningen blir framtung. Det skall dock samtidigt sägas att Uddhammar skriver om dessa ting med spänst och klarhet – han är uppenbart engagerad; samtidigt klarsynt. Den kanske intressantaste fråga man kan ställa om argumenten blir dock försummad. Den signaleras förvisso av Uddhammar i bokens inledning, när han frågar (s 44) om de ståndpunkter partierna faktiskt intar och de principiella argument de anför alltid hänger samman. I fortsättningen blir tematiken dock ganska bortglömd – när Uddhammar mot slutet av framställningen återvänder till den, anför han endast några allmänna reflexioner. Onekligen är detta synd – eftersom han har data om både ståndpunkter och argument, hade han kunnat anlägga ett mera systematiskt grepp, och därmed leverera en mycket intressant delanalys.

Jag skall ännu göra några mindre påpekanden:

(1) Att Uddhammar formulerar en hypotes synes mig inte bara onödigt utan närapå felaktigt. Hypotesen är nämligen inte teoretiskt härledd – den dyker bara upp i bokens början, opåkallad och oväntad. För den finns ingen särskild aprioristisk grund, särskilt som Uddhammar riktar en kortfattad men ändå välbetänkt metodologisk kritik mot andra författare som uttalat sig i hypotesens anda. I själva verket hade, vilket Uddhammar medgav vid disputationen, en hypotes med helt motsatt innehåll varit lika rimlig i ett utgångsläge. Ett sådant lika rimligt val hade emellertid fått konsekvenser – i stället för att med Popper som förebild söka fall med förväntad oenighet hade författaren med samma förebild nu bort söka fall med förväntad enighet. Detta hade bl.a. inneburit att vissa områden som författaren nu under hänvisning till enighet sorterar bort hade framstått som särskilt angelägna testfall.

Nej, hypotesen borde nog ha utgått. Det är sedan en annan sak att verkligheten ger Uddhammar rätt: den enighet hypotesen talar om är för handen.

(2) Uddhammar noterar på ett ställe att han haft svårigheter med klassificeringen av argument. "Tyvärr har inte alltid den precision i analysen kunnat uppnås, som varit önskvärd", skriver han (s 457). Svårigheterna är i och för sig naturliga och vanliga i sådana kvantitativa innehållsanalyser som opererar med idealtyper. Mot denna bakgrund är det litet förvånande att Uddhammar inte reliabilitetstestat sina tolkningar. I och för sig synes de nog, på det hela taget, rimliga och övertänkta. Men läsarens övertygelse därom att Uddhammars klassificeringar håller hade stärkts, om han kunnat demonstrera instrumentens förmåga att ge likadana eller liknande utslag när de sätts i andra händer.

(3) Den säkerhet varmed Uddhammar bearbetat sitt siffermaterial övertygar inte alltid. Det framgår sålunda att argumenttypen regleringsstaten anförts i 52 % av fallen, medan delen för sedliga staten är 36 %, för den minimala staten 11 % (dock anges 12 % på s 456), och för försäkringsstaten 8 %. Summan härav blir 107 %. Då det sägs (s 468) att totalfrekvensen 100 % förutsätter att varje parti anför samtliga typargument vid samtliga beslutstillfällen, är en procentsats över 100 omöjlig att föreställa sig. På ett annat ställe (s 456) skriver författaren dock att antalet möjliga fall är samtliga partier gånger antalet beslutstillfällen – detta skulle i och för sig, om och när partierna gör bruk av flera argument i ett och samma beslut, möjliggöra procentsatser som överstiger 100. Liknande oklarheter möter f.ö. i tabellerna 12.3–12.6.

(4) Som tryckprodukt är boken smakfull och sober. Korrekturläsningen har emellertid inte slutförts med hundraprocentig energi. Boken har en del tryckfel, och den avslutande litteraturlistan har vissa brister och utelämnanden. Den erratalista som beledsagar boken är inte alldeles kort, men ändå inte alldeles fullständig. Ett ganska grovt fel finns i tabell 9.5 (s 339), där partiernas ställningstaganden i en särskild fråga (år 1947) hänförs till den sedliga

staten i stället för den minimala staten – dramatiska konsekvenser för de övergripande resultat och tolkningarna har felet dock inte. I en figur (12.1) på bokens slutsidor dyker plötsligt termen "nattväktarstaten" upp, förmodligen som en övervintrande kvarleva från tidigare och terminologiskt annorlunda textversioner.

Till slut: av Emil Uddhammars doktorsavhandling skall man vara skäligen imponerad. De invändningar, större och mindre, jag här har rest mot inlägg i avhandlingens uppläggning och genomförande kan inte undanskyma det faktum att Uddhammar skrivit en avhandling som förtjänar uppmärksamhet och uppskattning. Avhandlingens största förtjänst och största brist koncentreras till samma

punkt: ambitionsnivån. Den är hög i det Uddhammar med breda penseldrag tecknar det offentliga expansion i Sverige under en mycket lång tid och i en stor mängd beslut, den är låg i det Uddhammar avstår från en systematiskt förklarande verksamhet. I en sammanvägning överväger det majestätiskt storslagna i Uddhammars beskrivning. Den lämnar ett centralt bidrag till en förståelse av linjer och temata i svensk politik och den ger en av lärdom präglad analytisk framställning om svensk politisk kultur. Avhandlingen är stor i termer av arbete, tankemöda och resultat.

Dag Anckar

## Till redaktionen insända skrifter

- Ulf Bernitz, m fl, *Vad betyder EG? En lärobok om den europeiska gemenskapen*. Stockholm 1993: SNS Förlag
- Bulletin de la Commission Royale d'Histoire, CLIX, 1-4 Livraisons; Bruxelles 1993
- Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter*. 5 uppl., Stockholm 1993. Norstedts Juridik
- Andrew Gray, Bill Jenkins & Bob Segsworth, ed, *Budgeting, Auditing and Evaluation. Functions & Integration in Seven Governments*. New Brunswick 1993: Transaction Publishers
- Dag Hartelius, Ryssland och dess regioner – sönderfall eller sammanhållning? *Världspolitikens Dagsfrågor* 4 1993
- Sören Häggroth m fl, *Kommuner och landsting. En grundbok*. Stockholm 1993: Norstedts Juridik
- Tim Knudsen, *Den danske stat i Europa*. Köpenhamn 1993: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Björn Kumm, Jordens urbefolkningar i kamp för sina rättigheter. *Världspolitikens Dagsfrågor* 8 1993
- Torbjörn Larsson, *Det svenska statsskicket*. Lund 1993: Studentlitteratur

- Per Lægred & Johan P Olsen, red, *Organisering av offentlig sektor. Perspektiver – reformer – erfaringer – utfordringer*. Oslo 1993: Tano
- Ann-Sofie Nilsson, *Socialismo o muerte? Kubas framtid i frihet. Världspolitikens Dagsfrågor* 7 1993
- Sven E Olsson, Hans Hansson, Ingemar Eriksson, *Social Security in Sweden and Other European Countries – Three Essays*, Finansdepartementet Ds 1993:51.
- Bjørn Erik Rasch, red, *Symbolpolitikk og parlamentarisk styring*. Oslo 1993: Universitetsforlaget
- Martina Roos, *Mänskliga rättigheter – en fråga i tiden, Världspolitikens Dagsfrågor* 5 1993
- Mats Sjölin, *Coalition Politics and Parliamentary Power*, Lund 1993: Lund University Press
- Gunnar Sjöstedt, Gatt i omvandling. Mot förstärkning eller sammanbrott? *Världspolitikens Dagsfrågor* 6 1993
- Evert Vedung, *Statens markpolitik, kommunerna och historiens ironi*, Stockholm 1993: SNS
- Hans L Zetterberg, *Sociologins följeslagare*, Stockholm 1993: Ratio
- Annika Åkerberg, *Kompetens, den kritiska resursen i kunskapsbaserad verksamhet*. Helsingfors 1993: Svenska handelshögskolan