

Litteraturgranskningar

ERIK NOREEN: *Brobygge eller blockbildning? De norska och svenska utrikesledningarnas säkerhetspolitiska föreställningar 1945–1948*. Stockholm: Carlsson bokförlag, 1994.

Ett ökat intresse har under den senaste tioårsperioden kommit att knytas till studiet av internationell politisk förändring. Detta gäller såväl analys av utrikespolitiska förändringsprocesser som av internationella systemförändringar och deras konsekvenser. I Sverige har forskare som Kjell Goldmann och Walter Carlsnaes belyst det förstnämnda fenomenet, på andra sidan Atlanten t.ex. Kalevi Holsti och Charles Hermann. På systemnivå har Sovjetunionens sammanbrott lett till en animerad diskussion om "den nya världsordningen", om dess innebörd och potentiella effekter.

Erik Noreen kan i sin avhandling *Brobygge eller blockbildning* sägas beröra båda dessa förändringsnivåer: han analyserar förändringar i norskt och svenskt säkerhetspolitiskt vägval 1945–48 och sätter dessa i relation till beslutsfattarnas uppfattningar av de förändringar i det internationella systemets karaktär som ägde rum efter det andra världskriget.

Avhandlingens huvudsyfte är att "beskriva och förklara förändringar i dessa /säkerhetspolitiska/ föreställningar samt kartlägga framväxten av dem" (s 15). Utgångspunkten är att "olikheterna i respektive utrikeslednings säkerhetspolitiska föreställningar utgjorde de nödvändiga, om än inte tillräckliga, förutsättningarna för att de skandinaviska länderna år 1949 skulle välja olika säkerhetspolitiska huvudlinjer" (ibid). Författaren vill alltså även förklara själva valet av strategi med hänvisning till beslutsfattarnas föreställningsvärld.

Erik Noreen anknyter till en forskningstradition som betonar beslutsfattarens "belief systems" och "images" (bilder av verkligheten)

som centrala element för att förklara utrikespolitiskt agerande. Teoretiska inspirationskällor har här varit Ole Holsti och Alexander George. Inkommande information om omvärlden filtreras genom aktörens grundläggande föreställningar, t.ex. bilden av motparten som vän eller fiende; viss information tränger inte fram över huvud taget, annan tolkas mot bakgrund av existerande bilder. Sådana grundföreställningar tenderar också att ge kontinuitet åt säkerhetspolitiska bedömningar genom att de är relativt svåra att förändra.

Författaren skiljer mellan olika typer av föreställningar. I det säkerhetspolitiska prisma, genom vilket inkommande impulser bryts, ingår aktörernas syn på den förhärskande internationella ordningen och den egna statens roll i denna, deras historiska erfarenheter och deras ideologiska föreställningar. I vad som benämns "säkerhetspolitiska bedömningar" hittar vi utrikesledningarnas beskrivningar av stormaktsrelationer och rådande militära hot. På grundval av dessa bedömningar görs sedan det politiska vägvalet; val av huvudlinje och faktisk politik. Författaren går härifrån vidare och menar att förändringar i säkerhetspolitiska föreställningar kan förklaras med hjälp av den kognitiva dissonansteorin. Denna säger att om information om verkligheten kommer i kraftig obalans med rådande grundsyn, tenderar dessa grundföreställningar så småningom att förändras. Detta för att människan strävar efter kognitiv balans: perceptioner och idévärld ska stämma överens. Författaren lägger också till en rationell aspekt på detta: om faktisk politik inte ger avsedda resultat, bör den ändras. "Ett rimligt antagande", säger författaren, "är då att också grundläggande föreställningar ändras i samma riktning."

Detta är den teoretiska utgångspunkten för avhandlingen. Problemområdet är framväxten av förändrade säkerhetspolitiska föreställ-

ningar och därav följande omvärderingar av säkerhetspolitisk strategi i Norge och Sverige 1945–48. Noreen undersöker härvid utrikesledningarnas grundsyn, framför allt respektive utrikesministers (Östen Undén och Halvard Lange under större delen av undersökningstiden). Materialet består huvudsakligen av konfidentiella/institutionella källor, men också av protokoll och offentligt material.

De observerade förändringarna kan sammanfattas på följande sätt: Under krigstiden hade Norge ockuperats av Tyskland, medan Sverige varit neutralt. Perioden 1945–47 karakteriseras med benämningen ”brobyggpolitik”. I båda länderna hyste man förhoppningen att efterkrigstiden skulle präglas av samarbete – bl.a. inom ramen för FN – mellan stormakterna. Denna grundföreställning gjorde, enligt Noreens tolkning av Undén och Lange, att alternativet neutralitets- och allianspolitik kom i bakgrunden. Istället borde man agera brobyggare mellan supermakterna.

Författaren gör här en distinktion mellan positivt och negativt brobygge: i den senare varianten strävar makterna efter att undvika vissa åtgärder, nämligen sådana som kunde tolkas som att landet toge ställning för den ena eller andra stormakten. Vidare skulle man undvika agerande som kunde underblåsa motsättningar mellan dessa stormakter. Den positiva varianten innebär att landet aktivt skulle verka för att bygga broar mellan stormakterna exempelvis genom att söka minska misstänksamheten mellan supermakterna. Detta kunde ske bl.a. genom att man försökte utveckla olika typer av internationella samarbetsformer som band samman de två supermakterna.

En gemensam, socialdemokratiskt grundad, ideologisk grundsyn, som innebar att man borde föra en ”tredje vägens” ideologi, bidrog också till synen att man skulle försöka utgöra en förbindelselänk mellan olika politiska system. Utrikesledningarna i Sverige och Norge skilde sig dock åt på en punkt, nämligen vad beträffar historiska lärdomar. Här menade norrmännen att erfarenheterna från kriget lärt dem att neutralitetspolitiken spelat ut sin roll. Istället förordades säkerhetspolitiskt samarbete med andra stater. Grunden för ett sådant

stod, enligt denna periods synsätt, att finna i FN. Svenskarna däremot betonade lärdomar från mellankrigstiden. Härifrån kunde man få vägledning i uppbyggandet av en fungerande världsorganisation och en kollektiv säkerhetsordning.

Mot slutet av 1947 började en förändringsprocess som kulminerade i valet av olika huvudstrategier på säkerhetspolitikens område 1948–49. Verklighetens signaler pekade på att man inte längre kunde förvänta sig ett fungerande samarbete mellan USA och Sovjetunionen, utan istället en konfrontation. I denna situation fungerade inte längre en brobyggpolitik. Men slutsatserna av detta blev alltså olika: Sverige valde att återvända till neutralitetsdoktrinen, Norge att gå in i ett samarbete med Väst. Under en tid övervägdes ett annat alternativ: ett skandinaviskt försvarsförbund. Tanken var dock dödfödd: Norge ville se ett sådant kopplat till ett västligt samarbete, Sverige ville se det som en neutral aktör.

Den förändrade politiken var således sammanlänkad med förändrade föreställningar, framför allt rörande möjligheten till stormaktssamarbete. Ideologiskt framträdde nu hos den norska ledningen övertygelsen om att man hördé hemma bland de västliga demokratierna, och att det var med dessa man borde samarbeta. Undén däremot hade en närmast dogmatisk inställning som innebar att Sverige – i vad avsåg säkerhetspolitiken – skulle hålla sig utanför den ideologiska striden mellan Öst och Väst. Sverige betonade nu också alltmer de positiva erfarenheterna av krigstidens neutralitetspolitik.

Författaren konstaterar sammanfattningsvis att såväl den säkerhetspolitiska huvudlinjen som grundläggande föreställningar förändrats. Förklaringen till det senare står att finna i den kognitiva dissonansteorin. Utrikesledningarna strävade efter att reducera skillnader mellan hur de uppfattade att verkligheten faktiskt såg ut och hur den borde se ut. Förändrade impulser om omvärlden tvingar sålunda fram ändrade basala föreställningar. Noreen diskuterar också några alternativa, situationsbetonande tolkningar, framför allt sådana som betonar inrikespolitiska orsaker till de beskrivna

förändringarna. Han finner dock att den absolut viktigaste källan till förståelse och förklaring av den ändrade politiken är beslutsfattarnas bedömning av omvärldsfaktorer. Erik Noreen vill således kraftigt betona "den betydelse som beslutsfattarnas föreställningar har för utrikes- och säkerhetspolitikens utformning" (s 240).

Vid sidan av denna teoretiska huvudslutsats uppfattar jag att författaren också vill poängtera vissa bedömningar av den historiska utvecklingen, vari han synes skilja sig från andra analytiker. Framhävandet av brobyggeperioden som en distinkt fas, grundad på förändrade föreställningar om omvärlden, är tydlig, och här synes författaren skilja sig från kanske de flesta andra bedömare. Bedömningen att tanken på ett skandinaviskt försvarsförbund redan vid förhandlingarnas start var dömd att misslyckas, är en andra punkt där författaren tar ställning i en pågående debatt.

Detta var en kortfattad sammanfattning av avhandlingen, som naturligtvis inte kan göra rättvisa åt den mycket mer mångfasetterade och subtila bild författaren ger i sin bok. Nu till ris och ros.

Låt mig först konstatera att jag delar Erik Noreens utgångspunkt, nämligen att beslutsfattarnas omvärldssyn är av central betydelse för en förståelse av deras beslut. I mycket håller jag alltså med författaren. Mina frågor och kommentarer gäller framför allt definitionsfrågor och tolkningar, men också författarens, enligt min mening, alltför begränsade användning av kognitiv analys.

En självfallen utgångspunkt är avhandlingens syfte (s 15). Jag har inget att invända mot det huvudsyfte jag ovan redogjort för. Men efter detta syfte följer en fortsättning, som väcker en del frågor: "Historiska tillbakablickar kommer därför att göras i syfte att förklara varför de olika föreställningarna slog rot inom respektive utrikesledning". Vad avses med "slog rot"? Och vad menas med "historiska tillbakablickar"? Formuleringarna är oprecisa, och fortsättningen skapar föga klarhet. Refererar de historiska tillbakablickarna till vad Noreen senare kallar historiska erfarenheter? I så fall: är dessa en typ av oberoende variabel

som kan förklara uppkomsten av andra föreställningar; detta framgår i så fall inte av den modell vi nu ska vända oss till.

En andra självfallen utgångspunkt är alltså avhandlingens teoretiska modell. Som nämnts bygger modellen på tankegångar från Holsti och George. Varför inte även på Michael Brechers studier? Brechers modell, som publicerades 1969, inkluderar, likt de ovan nämnda, beslutsfattarnas s.k. "psychological environment". I denna miljö inkluderas aktörernas "attitudinal prism" respektive deras "images". Likheter med Noreens modell är slående: i prismet ingår ideologi och historiska erfarenheter, i "images" bf:s syn på den egna statens roll. Men även skillnader kan konstateras: i prismet ingår hos Brecher också "personality predispositions", i "images" också synen på ett flertal andra specificerade fenomen, såväl i den externa som den interna miljön. Nu är det inte så att Noreen bortser från de faktorer som Brecher nämner – istället är det så att de återfinns i empirin, men inte uttryckligen i modellen!

Således är synen på den egna statens roll medtagen i modellen, liksom synen på relationerna mellan stormakterna (som en del av "bedömningar", nota bene) och på den internationella ordningen. Men inte synen på stormakterna och deras intentioner, och ej heller synen på grannlandet Sverige respektive Norge. Beskrivningar av sådana – för avhandlingen synnerligen viktiga – fenomen återfinns i studien (synen på stormakterna, s 130, 184f; synen på Sverige t.ex., s 85). I en not på sidan 230 omnämns av författaren att andra forskare tagit med dessa typer av beliefs/images. Varför har Noreen valt att inte explicit göra detta? Brecher inkluderar dessutom bf:s syn på den inrikespolitiska situationen i sin modell. Noreen väljer att diskutera inrikes faktorerets betydelse som en alternativ, situationell förklaring. Varför inte även här utgå från den kognitiva modellen, och ta med synen på den interna situationen i analysmodellen?

En kritik av på sätt och vis grundläggande natur är att författaren inte är särskilt klar i vad gäller att avskilja modellens olika nivåer från varandra. Föreställningar kan vara mer eller

mindre grundläggande, de kan ingå i prisma respektive i "bedömningar". Men vad återfinns var? Detta är inte preciserat! Var ska man t.ex. placera in "synen på stormakternas respektive Sverige/Norges intentioner"? Är detta grundläggande element eller element på bedömningsnivå? Frågan är vital på så vis att svaret blir avgörande för en bedömning av hurvida förändringar skett i staternas mer grundläggande föreställningar, vilket utgör en av författarens huvudteser. För att kunna avgöra detta måste vi kunna klart skilja ut grundläggande från icke grundläggande synsätt. Författaren ger här föga vägledning.

I det Noreen betecknar som "säkerhetspolitiskt prisma" ingår såväl föreställningar som historiska lärdomar och ideologisk grundsyn. Vilken är egentligen relationen mellan dessa tre kategorier? I studien noteras att de senare två "antas vara mer stabila" än föreställningarna om den internationella ordningen (s 25). Är det rimligt? Och i så fall: innebär detta en medveten kritik mot en grundtes hos Holsti och George? Några sidor tidigare har författaren definierat vad han menar med "syn på systemstruktur och internationell ordning". De alternativa grundsyner som ges är att en aktör antingen kan se systemet som anarkiskt (eller anarkistiskt som Noreen kallar det) eller som en struktur karakteriserad som en universell ordning, med internationell rätt som rättesnöre. Är så grundläggande föreställningar mer lättföränderliga än de övriga faktorer som nämns? Eller är det så att författaren här avser "systemets struktur" och att han menar något annat med "syn på den internationella ordningen"? I så fall vad?

Jag kan mot bakgrund av Noreens senare diskussioner tänka mig två betydelser av uttrycket "föreställning om den internationella ordningen": att samarbete mellan stormakterna ses som något eftersträvsvärt (en normativ mening) eller att samarbete mellan stormakterna ses som möjligt (en deskriptiv mening). Vilken av dessa meningar avses? Är det rätt uppfattat att det är detta element i prisma som anses mer lätta att förändra än övriga inslag?

Osäkerheten växer genom att författaren i analysen får det att framstå som ideologi och erfarenheter ger eller leder till en viss syn på den internationella ordningen! "/Det/ bör poängteras att de historiska lärdomarna ... spelade en stor roll för de båda utrikesledningarnas säkerhetspolitiska föreställningar" (s 199); "... det handlade om hur de skandinaviska länderna, såsom småstater, upplevde sina roller under olika historiska skeenden. Av största vikt för i synnerhet Norge, var naturligtvis erfarenheterna från det andra världskriget" (s 230). Låt mig också påminna om den formulering i avhandlingens syfte som jag tidigare refererat till. Jag tror att författaren i prismats internationella ordningsdel i realiteten inkluderar fenomen som ligger på ganska olika abstraktionsnivåer, alltifrån de mest grundläggande synsätten (anarki vs society) till mycket mer konkreta fenomen, tangerande vad Noreen kallar "säkerhetspolitiska bedömningar". Detta skulle också förklara varför "ordningsdelen" i prisma blir mer lättföränderlig. Jag återkommer till detta senare.

Jag undrar också över hur prismats beståndsdelar är härledda. Varför just dessa tre inslag? Brecher har, som vi sett, en mer omfattande och mer logiskt uppbyggd lista över faktorer på denna nivå. Lennart Lundquist ägnar i sin studie av Lenins "governmental doctrine" stor möda åt att bygga upp ett teoretiskt och logiskt baserat schema över vad han kallar faktorer på grundläggande och operativ nivå, respektive faktorer som ingå i Lenins "perception of the situation". I Noreens fall diskuteras knappast alls urvalet av faktorer; detta tycks ha skett ad hoc. Man får intrycket av att författaren baserat sin förteckning över prismats element på en preliminär genomgång av det empiriska materialet, som alltså får styra den teoretiska modellen.

Sammanfattningsvis vad gäller den teoretiska modellen menar jag att den delvis är oklar vad gäller de viktiga termernas definitioner och innehåll. Olika nivåer är inte klart åtskilda, och relationen mellan olika beståndsdelar är oviss. Framställningen brister således i precision.

Vad gäller avhandlingens metod och material har jag bara några smärre synpunkter. Inledningsvis vill jag referera till Lennart Lundquists distinktion mellan textplan, informationsplan och realitetsplan. Om textplanet "reflects those evaluative and cognitive notions which the actor claims to have, and the informational plane those which he thinks he has, the plane of reality may be said to reflect those values which he actually does have and reality such as it actually is" (s 44). Lundquist har själv en lång diskussion om relationen mellan textplan och informationsplan vad gäller hans empiri. Vilka intellektuella och taktiska överväganden gör aktörerna innan de uttrycker sina idéer i skrift eller tal? Jag saknar en sådan diskussion hos Noreen. Uttrycker Undéns dagböcker verkligen hans tankar eller är de ett uttryck för hans yrkesroll? Hur väl får man en bild av Langes innersta tankar i det material Noreen har? Det synes som materialtillgången vad avser de två utrikesministrarna är ganska olika. Spelar detta ingen roll för analysen? Återigen: jag saknar åtminstone en diskussion om detta.

Valet av undersökningsobjekt är också värt en diskussion. Jag tänker här på valet av att enbart studera staternas "utrikesledningar", i praktiken deras utrikesministrar. Nog är det så att Östen Undén spelade en framträdande roll i svensk utrikespolitik. Halvard Langes position är för mig mer oklar; dock torde han inte ha varit lika dominant som Undén. Men är det verkligen vettigt att utesluta regeringschefer och försvarsministrar i en så oerhört viktig sakfråga som det säkerhetspolitiska vägvalet?

I avhandlingen konstateras snabbt att så är fallet (s 29). Men empirin kan tyckas tala ett annat språk, och då är denna ändå baserad på författarens urval. På sidorna 56 och 95 anges att den svenske försvarsministern – "en betydelsefull politiker" – hade uppfattningar i frågan. I Norge överläts "detaljer i hotbilden" åt Försvarsdepartementet att måla upp (s 92). Gerhardsen, den norske statsministern, tycks ha spelat en viktig roll i förhandlingar på sidorna 175–76. Per-Albin Hanssons inställning 1945 beskrivs på s 96; han hade uppenbarligen åsikter! Var utrikesministrarnas ställning

verkligen så dominerande som antas i texten? Vad kunde en analys av t.ex. regeringschefernas föreställningar tillfört analysen?

Så över till empirin och författarens tolkning av densamma. Jag börjar med termen "brobyggepolitik". Noreen hävdar att perioden 1945–47 i såväl Sverige som Norge lämpligen bör karakteriseras som att länderna förde en "brobyggepolitik", en strategi skild från neutralitetspolitik och allianspolitik, och att bf under denna tid hade ett "brobyggeperspektiv" (s 71–72) på säkerhetspolitiken. Detta perspektiv är enligt författaren en del av bf:s grundföreställning. Inledningsvis vill jag ifrågasätta om det är lämpligt att använda så snarlika termer för förd politik respektive grundläggande synsätt på säkerhetspolitik. Detta bara förvirrar, och kan ge intryck av att det rör sig om en truism: att ett brobyggeperspektiv torde leda till en brobyggepolitik tycks föga förvånande. Grundperspektivet borde fått en annan benämning.

Dessutom är det väl så att grundbedömningen att det existerar möjligheter till stormakts-samarbete (som väl är den basala föreställningen?) skulle kunna leda till flera olika strategival! Om man tror på harmoni mellan stormakterna behövs egentligen inte något brobygge. Strategivalet spelar mindre roll om man bedömer krigsrisken som försumbar (jämför viss argumentering idag!). "Brobyggeperspektiv" som karakteristik på det grundläggande synsättet är alltså mindre lämpligt, eftersom det hänsyftar på en av flera tänkbara strategier utifrån en bestämd grundföreställning.

Men jag ska vara mer grundläggande kritisk. Innebar verkligen "brobyggepolitiken" en särskild strategisk linje, skild från neutralitetspolitiken? Detta har, vilket framgår av avhandlingen, bestritts av andra författare. Författaren har svårt att hitta exempel på att staterna verkligen försökte föra en positiv brobyggepolitik, det element som klart skulle kunna urskilja brobyggandet som en egenartad strategi. Noreen kan ge ett enda exempel på svenskt positivt agerande (s 101–103). Det positiva brobygget innebär en tro på att det genom ökade kontakter och samarbetsmönster skapas ökad

fredsbenägenhet, en klassisk internationalistisk strategi (jfr Goldmann 1994). Den negativa varianten innebär i princip att landet "skulle hålla sig utanför intressesfärer och block" (s 76) – d.v.s. en neutralitetspolitik! Visst kan man ana att idéer om en positiv brobyggarroll finns (jfr min avhandling, där sådana tendenser finns hos vissa kretsar som en del av den aktiva utrikespolitiken), men min tolkning är att detta bör ses som en internationalistiskt färgad variant av neutralitetspolitiken, som ett sätt att nå neutralitetsmålet, som kan komma till uttryck under vissa internationellpolitiska förutsättningar; detta sistnämnda ska jag återkomma till.

Jag övergår nu till några kommentarer kring fenomenet utrikespolitisk förändring. Detta är uppenbarligen ett centralt tema för avhandlingen. Ändå saknas koppling till – eller ens en diskussion om – den framväxande teoribildningen kring sådana förändringsprocesser. Inledningsvis nämnde jag författare som Holsti, Hermann, Goldmann och Carlsnaes. Skulle inte denna litteratur kunnat bidra med något till avhandlingen? Jag vill påstå att svaret är ja. Mer konkret kan jag antyda två lärdomar från förändringslitteraturen:

- vikten av att betona såväl förändring som stabilitet
- impulser till en strukturerad lista på förändringsfaktorer

Inte minst Kjell Goldmann betonar de stabila dragen i en stats utrikespolitik. Mina historikerkollegor i Lund i ett nystartat projekt om långsiktiga förändringar i svensk utrikespolitik poängterar ständigt kontinuitet som något lika viktigt som förändring. Goldmann pekar på förekomsten av stabilisatorer, fenomen som tenderar att förhindra snabba omvälvningar. En typ av sådana benämns kognitiva stabilisatorer. Eftersom aktörers grundläggande föreställningar, vilket Noreen påpekar, är svårföränderliga, fungerar de som bromsklossar: inkommande information som skulle kunna påkalla förändringar i politiken tränger inte alltid igenom prismet. Förändringar blir inte av, eller skjuts upp.

På flera ställen i avhandlingen ges empiriska exempel som kan tolkas i ljuset av denna teori,

men Noreen gör alltså inte denna koppling, som hade varit självklar om han utgått från Goldmanns modell. Låt mig ge ett par exempel. Långsamheten i förändringen i norsk omprövning 1947–48 påpekas av författaren på flera ställen (t.ex. s 224–225). Härvid skriver författaren: "Men den norska omvärderingsprocessen tog kanske något år och här räcker inte kognitiva teorier till för att reda ut varför denna process drog ut på tiden". Jodå, tanken om kognitiva stabilisatorer kan förklara dröjsmålet! På motsvarande sätt påpekas här och där (t.ex. s 194) att det tog tid för Undén att "inse" att verkligheten inte stämde med hans förhoppningar. Detta är naturligt, enligt den kognitiva teorin!

I förändringslitteraturen diskuteras naturligtvis vilka faktorer som leder till förändringar. Låt mig här bara kort nämna Goldmanns lista. Han talar om "sources of change" och tar här upp förändringar i omvärlden (som kan leda till "adaptation"), om negativ feedback (som kan leda till "learning") och om "residual factors". Han talar vidare om "processes of change" inom staten och skiljer även här på tre typer: "rethinking", d.v.s. en förändring i ledarnas idévärld, förändringar av politisk regim respektive i den internpolitiska maktbalansen. Denna typologi är preliminär – och är egentligen inte Goldmanns huvudspår i boken – men skulle ändå ha kunnat ge en stadga åt den här behandlade avhandlingen. Vad var det för externa impulser som nådde beslutsfattarna? Var förändringarna resultat av "rethinking", eller av ändrad maktbalans internt? Författaren berör i och för sig dessa frågor, men utan utgångspunkt i en samlad modell. Mest anmärkningsvärt är dock att Noreen över huvud taget inte diskuterar vilken nytta denna litteratur skulle kunna ha haft för hans studie! Tilläggas kan att jag också saknar referenser till en del standardverk på det kognitiva området: Christer Jönssons samlingsvolym om kognitiv analys och Vertzbergers bok "The World in their Minds" är två exempel.

En huvudtes i Noreens bok är att förändringar i politik var kopplade till förändringar i grundläggande föreställningar. Jag vill bestrida detta! Min utgångspunkt är att jag uppfattar

att författaren innefattar föreställningar på flera nivåer i sin empiriska behandling av vad han hävdar är grundläggande föreställningar. En sådan är synen på möjligheten av supermaktssamarbete. Noreen konstaterar att både Sverige och Norge ser sådana möjligheter. Detta innebär naturligtvis dock inte att denna möjlighet alltid finns tillstädes. Om sådant tänkbart samarbete föreligger, leder detta till en viss rekommenderad handlingslinje. Om det inte föreligger, till en helt annan. Grundföreställningen kan således kombineras med olika rekommendationer! Jag skulle här vilja tala om "contingent recommendations". Ändrad politik behöver inte föranleda förändrad grundinställning (varken synen på möjligheten till stormaktssamarbete eller på önskvärdheten av detta behöver förändras): snarare beror den ändrade politiken på att verklighetsbedömningen, d.v.s. föreställningar på en lägre nivå, förändrats!

Vacklan 1942–45 mellan vad Noreen på sidan 71 kallar olika perspektiv, mellan en nordatlantisk inställning och ett brobyggerspektiv, bedömer jag som beroende av en kombination av förhoppningar och prediktioner. Den ändrade politiken 1947–48 beror på förändrad verklighetsbedömning: när det är uppenbart att supermakterna inte kan samarbeta blir det också uppenbart att politiken måste förändras! "Den kollektiva säkerheten inom FN var bra så länge denna organisation fungerade planenligt, men skulle dess fundament, d.v.s. stormaktssamarbetet, bryta samman och ett nytt storkrig stå för dörren, återstod inget annat för Norge än förberedd militär hjälp utifrån" (s 79). "Brobyggjepolitikens förutsättning var som nämnts ett fungerande stormaktssamarbete" (s 92). "Om inte världspolitiken utvecklades i universalistisk riktning, utan stormakterna grupperade sig i block så skulle i alla fall inte Sverige bidra till en sådan blockbildning" (s 232). Alltså: den grundläggande föreställningen går att kombinera med olika handlingslinjer. Beslutsfattarnas föreställningsvärld är mer komplex än vad Noreen gör gällande!

Är det verkligen troligt att Sveriges och Norges beslutsfattare under tre år "bytte" grund-

läggande föreställningar, för att sedan återgå till föreställningar de innehåft tidigare? Nej, uppfattningen att stormakterna kunde samarbeta var i och för sig beroende av grundsynen att sådant samarbete ö.h.t. är möjligt, men är i sig ett uttryck för en bedömning, en verklighetsuppfattning som är betingad av existerande omständigheter.

Återigen kan vi ta hjälp av Goldmann. I sin modell urskiljer han tre typer av "rethinking": "a reappraisal may be normative, descriptive, or theoretical." "In a normative reappraisal, a shift in policy is rooted in a change in the agents value system; in a descriptive reappraisal, a shift in policy is rooted in a change in the definition of prevailing circumstances; and in a theoretical reappraisal, a shift in policy is rooted in a change in causal beliefs" (s 11). Min konklusion är att vi i avhandlingens fall har att göra med en deskriptiv omvärdering, med en förändring i verklighetsbeskrivningen.

Å andra sidan finns grundläggande föreställningar som jag tycker Noreen mer borde framhävt, grundläggande idéer om säkerhetspolitiska sammanhang. I Norge är det fråga om den historiskt grundade insikten om att landet måste samarbeta med andra för att uppnå säkerhet. Med vilka man skall samarbeta avgör bedömningen av situationen, d.v.s. föreställningar på lägre nivå: om stormaktssamarbete finns möjligheten förlita sig på kollektiv säkerhet, om inte måste man vända sig till Väst. I Sverige rör det sig om Undéns "dogmatiska inställning" att landet absolut inte skulle knyta sig till något block. Om stormaktssamarbete: kollektiv säkerhet (och brobygge), om ej: neutralitetspolitik. Contingent recommendations!

Min alternativa, och aningen impressionistiska, tolkning av förändringsprocesserna 1945–48 blir följande: stabila grundföreställningar, parade med "contingent recommendations", bildar utgångspunkten. Upplevda misslyckanden (av brobyggjepolitiken, se s 160 och s 183) och uppfattade opinionsförändringar (den interna politiken kan ju också ses ur ett kognitivt perspektiv!) kopplas hos beslutsfattarna till en anpassning till förändringar i stormaktsrelationerna. I bakgrunden finns också aktörernas

uppfattningar av respektive lands geopolitiska situation (inklusive "den nordiska balansen"). Effekten blir ändrad politik, en ändrad strategi: brobyggandet fungerar inte under rådande omständigheter, vi väljer istället alliansmedlemskap (för vi måste ju samarbeta för att kunna skydda oss) respektive neutralitet (för vi vill ju absolut inte gå in i något stormaktsblock, och dessutom skulle ett NATO-medlemskap kunna påverka Finlands situation)! Denna tolkning utnyttjar Goldmanns modell över förändringsfaktorer, och kopplar den till en kognitivt baserad grundsyn. En sådan, alternativ analys kunde möjligen inriktas på begreppet "learning" (se Levy 1994) i kombination med en tonvikt på beslutsfattarnas egna grundläggande idéer och deras autonoma kraft.

Författaren har valt att koncentrera sig på den kognitiva dissonansteorin som förklaringsfaktor. När verkligheten inte stämmer med föreställningarna, måste föreställningsvärlden förändras. Och visst: självklart föranleder upplevda misslyckanden förändringar i föreställningar; även om jag tror att dessa förändringar vanligen inte ligger på grundläggande nivå, utan snarare rör sig om verklighetsbedömningar.

Tror man på dissonansteorin som förklaringsmodell får man emellertid vissa problem. För det första tycks det ibland i avhandlingen som om förändringen av grundsynen, pga dissonansen, sker medvetet! "På vilket sätt försökte utrikesledningarna få de säkerhetspolitiska bedömningarna att harmoniera med de grundläggande föreställningarna?" (s 222). "...utrikesledningarna strävade efter att reducera kognitiv dissonans..." (s 231). "Det tedde sig meningslöst att beskåda verkligheten genom brobyggeprisman när stormaktssamarbetet från kriget hade brutit samman" (ibid). Menar författaren detta?

För det andra väcks frågor om vad i modellen som leder till vad, d.v.s. frågor om kausalitetens riktning. En "utgångspunkt" för studien är att förändringar i förd politik "indikerar att förändringar också skedde i utrikesledningarnas föreställningar" (s 21). Denna tanke förklaras vidare på s 26. Om strategi och förd poli-

litik inte får avsedd effekt, har den inte något berättigande, "och bör följaktligen förändras". "Ett rimligt antagande" är "att det därmed även sker förändringar i beslutsfattaren /sic/ grundläggande föreställningar". Observera: det är inte ändrade föreställningar som ger ändrad politik, utan ändrad politik som föranleder ändringar i prisma! Denna tankegång kommer inte till uttryck i modellen – i så fall borde det åtminstone funnits en direktpil mellan "huvudlinje" vid tid t_1 och "prisma" vid tid t_2 .

I nästa led finner vi tankemodellen att en uppfattad förändrad verklighet medför förändringar även i grundläggande föreställningar. Denna återfinns t.ex. i slutsatserna, "föreställningen om hur den internationella ordningen borde se ut blev konsistent med bedömningen om hur världen faktiskt såg ut" (s 231). Vad innebär detta? Att om bara verklighetsförändringen är tillräckligt stor, spelar prismats beståndsdelar föga roll, aktören "tvingas" då ändra grundinställning? Hur stor måste förändringen vara? När påverkar prisma verklighetsbeskrivningen, och när är det tvärs om?

Jag kommer nu till ett slutomdöme. Som framgått ovan delar jag författarens övertygelse att aktörens föreställningsvärld påverkar hans agerande – men jag hade gärna sett en mer elaborerad och mindre ad hoc-betonad modell över hur och i vilken omfattning detta går till. Vilka är egentligen de mest intressanta grundläggande elementen i föreställningsvärlden? Vilken är deras relation till föreställningar på konkretare nivå, till verklighetsbeskrivningar, respektive till förd politik? Författaren lyckas inte övertyga mig om att förändringar av grundläggande föreställningar verkligen skett i det empiriska fallet; jag har istället givit en alternativ tolkning.

Jag finner det vidare anmärkningsvärt att författaren inte diskuterar litteraturen kring utrikespolitiska förändringar. Genomgången av kognitiv litteratur uppvisar lakuner. Jag har också påpekat att jag menar att författaren kunde gjort mer av den kognitiva teorin. Avhandlingen är dock mycket begränsad i sin teoretiska ambition. Noteras kan att författa-

ren kunnat finna stöd för tanken att ändringar i politik leder till ändrade kognitiva mönster i Deborah Welch Larsons psykologiska förklaring till "the Origins of Containment" (Larson 1985).

Samtidigt är Noreens studie gedigen. Det empiriska arbetet är skött på föredömligt sätt, och Noreens tolkningar av agerandet under den studerade perioden torde på ett positivt sätt bidra till förståelsen av dessa intressanta förändringsprocesser. Som ett bidrag till samtidshistorien är den givande. Den detaljerade studien av aktörernas föreställningsvärldar ger tillskott till litteraturen om små staters utrikespolitik.

Ole Elgström

Refererad litteratur:

- Brecher, M./Steinberg, B./G. Stein, J., A Framework for Research on Foreign Policy Behavior. *The Journal of Conflict Resolution* 13 (1969), 75–101.
- Carlsnaes, W., On Analysing the Dynamics of Foreign Policy Change: A Critique and Reconceptualization. *Cooperation and Conflict* 28:1 (1993), 5–30.
- Goldmann, K., *Change and Stability in Foreign Policy*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1988.
- Goldmann, K., *The Logic of Internationalism*. London: Routledge, 1994.
- Goldstein, J. and Keohane, R.O., *Ideas and Foreign Policy*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1993.
- Hermann, C.F., Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. *International Studies Quarterly* 34:1 (1990), 3–21.
- Holsti, K.J. (ed.), *Why Nations Realign*. London: Allen and Unwin, 1982.
- Jönsson, C. (ed.), *Cognitive Dynamics and International Politics*. London: Pinter, 1982.
- Larson, D. W., *Origins of Containment*. Princeton: Princeton University Press, 1985.
- Levy, J.S., Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield. *International Organization* 48:2 (1994), 279–312.
- Lundquist, L., *The Party and the Masses*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International, 1982.
- Vertzberger, Y., *The World in Their Minds*. Stanford: Stanford University Press, 1990.

HERMANSSON, JÖRGEN *Politik som intressekamp. Parlamentariskt beslutsfattande och organiserade intressen i Sverige*. Stockholm, 1993: Norstedts.

Det var en utomordentligt ambitiös uppgift som Jörgen Hermansson åtog sig inom ramen för det uppsaliensiska riksdagsforskningsprojektet *Riksdagen och de organiserade intressena*. Avsikten var, som han skriver i *Politik som intressekamp*, att i Brusewitz' anda och efterföljd skildra det levande styrelseskicket i Sverige från tiden för demokratins genombrott fram till idag. Dvs att "ge en övergripande men ändå noggrant dokumenterad och systematisk bild av hur det parlamentariska styret *de facto* har utvecklats sedan den parlamentariska doktrinen etablerades som statsrättslig praxis" (s 14).

Författaren betonar själv den uppgift som han förelagt sig som "att förstå det svenska styrelseskicket." Betoningen av förståelse skall emellertid inte tas som intäkt för att författaren genomför en hermeneutisk studie, utan snarare för att han är en försiktig och ödmjuk strateg som ser gränserna för det positivistiska vetenskapsidealet, men som ändå inte tar steget ut ur positivismens (i bred mening) trygga fålla.

Han närmar sig sitt åtagande på flera olika fronter. För det första diskuterar han olika traditionella statsvetenskapliga perspektiv indelade som det konstitutionella, det pluralistiska och det korporatistiska. De olika perspektiven bildar i boken en form av idealtyper mot vilka det faktiska styrelseskicket kan jämföras. Beskrivningen av styrelseskicket fokuseras därefter på (1) organiseringen av deltagandet, (2) regeringens agerande och (3) konfliktmönstret, med tonvikt på den första och sista aspekten. Vad avser organiseringen av deltagandet benämner han de olika formerna partimonopol (när partierna är de dominerande aktörerna), partsoligopol (när utfallet bestäms av ett förhandlingsspel som inte enbart är beroende av den numeriska kanalen) samt participationsmarknad (när det politiska spelet är oreglerat). I sin approach refererar han även till spelteori och bygger upp en analysmodell ba-

serad på olika sammanflätade spel. Slutligen talar han om styrelseskickets strukturering och försöker finna dess orsaker i teorier om sociala konflikter och om politikens innehåll.

Politik som intressekamp bidrar otvetydigt till en ökad förståelse för svensk politik. Boken är ett viktigt bidrag till vårt ämne inte minst eftersom den har ett långt tidsperspektiv och genom att den skapar en helhetsbild ur tidigare fragmenterad forskning. Den är vidare mycket välskriven. Låt mig dock redovisa några frågetecken som har väckts vid min genomläsning av boken.

För den empiriska undersökningen väljer Jörgen Hermansson ut en rad sakområden. Urvalet är gjort för att kunna ta fasta på skillnader mellan olika delar av politiken snarare än att ta sikte på att beskriva de gemensamma dragen. Urvalet av politikområden och de olika beslutsprocesserna inom dessa är naturligtvis viktiga för slutsatserna. Urvalet är inte representativt utan fallen har valts utifrån strategin att de ska vara fruktbara vid en jämförelse mellan olika politikområden. Urvalsprincipen hindrar emellertid inte författaren från att i slutet dra slutsatser som om urvalet vore representativt, dvs flera av hans slutsatser gör anspråk på att vara generella för hela det svenska levande styrelseskicket.

Författaren riktar i undersökningen uppmärksamheten mot centrala beslutsprocesser. Däremot skymtar statens organisering endast fram i förbigående. När han talar om politikens organisering, så avser han organiseringen av deltagandet i den politiska beslutsprocessen på elitnivå. Däremot faller politikområdets förvaltning i princip utanför genom den metod som han tillämpar. (Arbetsfördelningen inom projektet förefaller ha inneburit att Bo Rothstein fick monopol på dessa aspekter. Se Rothstein 1992.) Det kan få lite märkliga följder och medför att de ambitioner om motsatsen som formuleras på sidan 44 tydligt kommer till korta. Låt oss ta två illustrativa exempel från jordbrukspolitiken.

På sidan 382 beskrivs 1972 års jordbruksutredning. Kommittén bestod av åtta partipolitiker under ledning av chefen för Lantbruksstyrelsen och har därför klassificerats i kategorin

partimonopol. Utredningen mynnade emellertid ut i att den borgerliga regeringen under 1977/78 kunde driva igenom att bönderna gavs fullmakt att själva avgöra hur stort stöd de skulle få från statskassan. Beslutet klassificeras således som ett uttryck för ett partidominerat styrelsesätt men beslutets innehåll innebär att staten fick en korporativ organisering eftersom politiken implementerades genom jordbrukets intresseorganisationer.

Ett omvänt exempel beskrivs på sidan 376 och framåt. 1942 års jordbruksutredning – som huvudsakligen bestod av intresseorganisationens representanter – föreslog att hushållningssällskapen skulle ersättas av lantbruksnämnder. En korporativ organiseringsordning föreslogs således ersättas av en renodlat statlig, detta av en utredning där näringarna var så väl företrädare att det motiverar författaren att tala om att korporatismen frodas. Beslutet klassificeras i kategorin partsoligopol eftersom utredningens deltagare var intresseföreträdare (författaren kallar det ett praktexempel på partsoligopol) men beslutets konsekvenser innebär ett viktigt steg bort från den korporativistiska organiseringen av jordbrukssektorn.

Denna begränsade synvidd kan tyvärr ha fått allvarliga återverkningar i författarens analyser och resultat, i synnerhet i de avslutande statistiska bearbetningarna. I de beskrivande avsnitten har detta förhållande mindre betydelse eftersom författaren i texten redogör för förhållandet, men det uppstår problem i den statistiska analysen när klassificeringen väl är inmatad och inte längre tillåter en nyansering av innehållet.

Jörgen Hermansson studerar beslutsfattandet men inte statens organisering och det begränsar synfältet. Förvaltningens organisering är mer stabil än deltagandet i olika utredningar och dessutom många gånger viktigare. Det är helt enkelt viktigare att studera verksamheten vid flyktningmottagningar och flyktningförläggningar än att lyssna på en invandrardebatt i riksdagens kammare om man vill undersöka statens faktiska organisering på dessa områden. Fokuseringen på de rent parlamentariska beslutsprocesserna tillsammans med det stora beroendet av formella källor (direktiv, riks-

dagstryck, SOU, osv) riskerar att lyfta bort blicken även från andra viktiga aspekter av den parlamentariska intressekampen så som lobbyism och informella kontaktnät.

Tabeller och diagram är inte alltid överskådliga och tydliga, tvärtom är flera tabeller överladdade med information. Läsarvänligheten i tabellerna kunde dessutom ha ökat om förklaringar till förkortningar m.m. hade funnits under alla tabeller.

Det är som om författaren velat redovisa allt, utan nödvändig urskilning. Ett drag som dessvärre också finns manifesterat i bokens sidantal och i de långa empiriska avsnitten. I den empiriska redogörelsen förfaller dessutom författaren till en något mekanisk och närmast pliktskyldig redovisning av alla klassificeringar han gjort under resans gång.

Boken präglas av viss pratighet, men samtidigt också av ödmjukhet inför uppgiften. Det senare ger framställningen en stil som jag för egen del uppskattar och gärna framhåller som en av bokens förtjänster. Det har emellertid knappast bidragit till att begränsa bokens omfång. Framställningen skulle därför ha vunnit på stringens.

Boken kunde ha haft en bättre teoretisk skärpa. Särskilt i de förklarande ansatserna möts läsaren ofta av ad hoc-hypoteser – stundtals benämnda gissningar – som många gånger förefaller intressanta, andra gånger främst synes vara motiverade av tillgången på resultat.

Spelteorin – för vilken det flaggas i bokens inledning – skulle ha kunnat vara behjälplig, men spelteorin förefaller att vara endast en inspirationskälla för metaforer i texten – dvs som beredningsspelet, riksdagsspelet, osv. Skärpan hade ökat om en hypotetisk-deduktiv metod tillämpats, tex i stil med George Tsebelis' *Nested Games*. Nyttan med spelteorin hade då framstått i något klarare dager.

Spelteori är studiet av matematiska modeller av konflikt och samarbete mellan rationella beslutsfattare. Genom spelteorin erhålls generella tekniker för analys av situationer i vilka två eller flera aktörer fattar beslut som ömsesidigt påverkar varandras välfärd. Som sådan erbjuder spelteorin insikter av fundamental betydelse för forskare inom hela samhällsve-

tenskapen. Spelteoretiker försöker förstå konflikt och samarbete genom att ingående studera hypotetiska exempel. Exempelen kan vara orealistiskt enkla, men denna enkelhet gör det enklare att se grundläggande aspekter av konflikt och samarbete än i betydligt mer komplicerade situationer i verkligheten. Som analytiskt hjälpmedel är spelteorin därför utmärkt för statsvetaren. Många komplicerade frågeställningar är svårarbetade utan en viss formalisering. Mot bakgrund av några få, enkla antaganden kan man överskådligt, men samtidigt fullständigt, redovisa en rad slutsatser. Särskilt för den statsvetare som önskar utnyttja matematiken som hjälpmedel är spelteorin värdefull. Som metafor är emellertid spel tämligen misslyckad på grund av ordets vardagliga konnotationer. Det förknippas normalt med lekar och tidsfördriv, medan spelteori utnyttjas för vetenskaplig analys. Eftersom spelteorin inte är en fråga om tidsfördriv borde man möjligen döpa om den till interaktiv beslutsteori. Mot denna bakgrund är det, som jag ser det, olyckligt att författaren har valt att ta fasta på just metaforen spel hellre än på spelteorins analytiska och metodiska fördelar. Detta är särskilt förvånande med tanke på att han i *Spelteorins nytta* redovisat spelteorin. Nu borde han ha kunnat praktisera sina kunskaper genom empirisk tillämpning.

Mångfalden i de teoretiska ansatserna bidrar dessutom till en spretig framställning vilket gör att läsaren spanar efter en fokusering och koncentration vid någon av dem. En återkoppling till de teorier om styrelseskickets strukturer som presenteras efterlyses dessutom. Hur ser egentligen författaren på t ex Lowi's och Wilson's teorier efter sin genomgång av det empiriska materialet?

Som Jörgen Hermansson mycket riktigt påpekar så finns det en hel del allmänna och vaga föreställningar om konfliktmönstrets utveckling i svensk politik. Grunddraget i dessa är att samförståndet som uppstod på trettioalet avlöste en period av konflikter, men att den perioden har ersatts av en mer konfliktpräglad blockpolitik (jfr Sannerstedt 1987). När den äldre generationen av statsvetare (t ex Ruin 1982; Heckscher 1984) nostalgiskt suckar och

påstår att det var bättre förr, så finns det all anledning att vara vaksam. Tack vare ambitiösa empiriska undersökningar som den som Jörgen Hermansson utfört och tidigare även Anders Sannerstedt och Mats Sjölin (Sannerstedt 1992; Sjölin 1993) finns det nu en något bättre grund att stå på när beskrivningar av detta slag görs. Gemensamt för dessa undersökningar är emellertid att validiteten i konfliktmätningen kan ifrågasättas. I Jörgen Hermanssons fall undrar man om grad av fragmentering verkligen mäter konfliktnivån. Inte behöver väl en fråga där de två blocken står mot varandra vara mer konfliktfylld än i en fråga där den borgerliga sidan är splittrad? Går man till tex Giovanni Sartori och hans teorier om partisystem så är det sambandet mellan fragmentering (och polarisering) och konfliktnivå som står i centrum. Sartori hävdar att det finns ett kausalt samband mellan fragmentering och konflikt (Sartori 1976), men att gå därifrån till att hävda att fragmentering är ett bra mått på konflikt är enligt mitt sett att se det att gå ett steg för långt. Fragmentering och konflikt är inte samma sak.

Vad beträffar konfliktnivån inom de olika politikområdena så är kanske slutsatserna om författningspolitiken bland de mest intressanta. Författaren konstaterar att det är påfallande hur sällan partierna lyckats nå samförstånd om en fråga rörande statsskicket. Den gemensamma demokratiska överideologin har med andra ord givit utrymme för väsentliga konflikter om hur den skall tillämpas (s 181). Slutsatsen borde kunna ge inspiration till vidare forskning på åtminstone två områden. Det ena är frågan hur mycket av författningen som är ett resultat av rent partiegoistiska målsättningar. Det förefaller inte osannolikt att svårigheterna att komma överens bottnar i renodlat partistrategiska överväganden på väljararenan. Den andra rör frågan om politisk stabilitet. En av Seymour Martin Lipsets grundläggande utgångspunkter i *Political Man* var att politisk strid ska föras i former och med metoder som det råder samförstånd om. Avviker man från denna grundläggande modell som skiljer på politikens form och innehåll, så riskerar man politisk instabilitet. Hermansson pekar emel-

lertid i sin slutsats på att den svenska demokratin har erbjudit ett betydande utrymme för strid även om det gemensamma beslutsfattandets former.

Det heter ju att skillnaden mellan naturvetenskap och samhällsvetenskap är att de förra diskuterar resultaten medan de senare oftast diskuterar metoden och aldrig kommer fram till resultaten. Denna bokanmälan skulle möjligen kunna tas som intäkt för påståendets riktighet. Låt mig därför avslutningsvis peka på några av de övergripande resultat som Jörgen Hermansson kommit fram till och som bidrar till att öka vår kunskap om det levande svenska styrelseskicket:

Ett grundläggande drag är att Sverige utvecklats mot en stat helt dominerad av partierna. Tex har regeringsmakten gradvis förstärkt sin ställning i beredningsprocessen (s 447). Partsdeltagandet är särskilt utmärkande för vissa sektorer och vissa tidsperioder (s 448), men i sin helhet har landet gått från att vara en ämbetsmannastat till att bli en partistat, via korporatism (s 450). Ämbetsmannastaten var starkast på 1920-talet och korporatismen kulminerar på 1950-talet.

Dessa och även en lång rad andra påståenden (några välkända, andra nya och kontroversiella) om vårt styrelseskick, grundade på den omfattande och väldokumenterade undersökning som författaren har utfört borde rimligtvis leda till ifrågasättande och ge upphov till nya undersökningar. Boken borde på så sätt kunna fungera som en injektion åt vårt ämne. Möjligen kunde man ha begärt av författaren att han skulle ha gjort en samlad redovisning av vilka slutsatser som är nya i förhållande till tidigare forskning för att på så sätt tydligare markera vari hans självständiga bidrag består. Detta är särskilt angeläget som flera av de politikområden som författaren undersöker (av naturliga skäl) i första hand vilar på tidigare studier.

Som så ofta är fallet med recensioner så har även denna präglats av ifrågasättande, invändningar, petighet och viss kritik. Mitt huvudsakliga omdöme om boken riskerar därför att komma i skymundan. Låt mig därför avsluta med en varm rekommendation att läsa *Politik*

som intressekamp. Jörgen Hermansson har skarpsinnigt och med noggrannhet lyckats belysa flera intressanta aspekter av det levande svenska styrelseskicket.

Ingvar Mattson

Referenser

- Heckscher, Gunnar, *The Welfare State and Beyond. Success and Problems in Scandinavia*. Minneapolis, 1984: University of Minnesota Press.
- Hermansson, Jörgen, *Spelsteorins nytta. Om rationalitet i vetenskap och politik*. Stockholm 1990: Almqvist & Wiksell International.
- Lipset, Seymour Martin, *Political Man: the Social Bases of Politics*. New York, 1959: Double-Ancor.
- Rothstein, Bo, *Den korporativa staten*. Stockholm, 1992: Norstedts.
- Ruin, Olof, "Svensk politisk stil: att komma överens och tänka efter före", s 31-56 i Arvedson, Lennart et al (red.) *Land i olag. Samhällsorganisation under omprövning*. Stockholm, 1982: SNS.
- Sannerstedt, Anders, "Teorier om det svenska samförståndet", s 243-54 i Lars Göran Stenelo (ed.) *Statsvetenskapens mångfald. Festskrift till Nils Stjernquist*. Lund, 1987: Lund University Press.
- Sannerstedt, Anders, *Förhandlingar i riksdagen*. Lund, 1992: Lund University Press.
- Sartori, Giovanni, *Parties and party systems. A framework for analysis*. Cambridge, 1976: Cambridge University Press.
- Sjölin, Mats, *Coalition Politics and Parliamentary Power*. Lund, 1993: Lund University Press.
- Tsebelis, George, *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley, 1990: University of California Press.

JUSTIN GREENWOOD, JÜRGEN R. GROTE AND KARSTEN RONIT, EDs.: *Organized Interests and the European Community*. London: Sage Publications 1992.

M.P.C.M. VAN SCHENDELEN, ED: *National Public and Private EC Lobbying*. Aldershot: Dartmouth Publishing Company 1993.

Introduction

The implementation of the 1992 Single Unitary Market Programme and the theme of European economic and political integration since 1985-86 have during the last few years been the main focusses for many political scientists. There are quite a few similarities between the different contributions as well as many differences. First of all, many of the books have the same empirical focus. Secondly, a lot of the authors seem to take the same theoretical point of departure. As it seems they are all concerned with network-studies and studies in the relationship between public and private actors. Thirdly, if one takes a closer look at all the books on European integration they all seem to have one interesting thing in common. They all show that this topic is, more than anything an object for writing an anthology or a collective work, involving more than one author. Moreover lobbying, transnationalism and europeification or europeanization seem to be the central catchwords for most of the authors, who are occupied with the study of the EU-decisionmaking-system since 1986.

Svein S. Andersen and Kjell A. Eliassen (eds.): *Making policy in Europe. The Europeification of National Policy-making*. London: Sage 1993, has 16 contributors, who all take their theoretical approach in neoinstitutionalism, organizational theory and theories of lobbying. And they do so with specific focus on many areas, ranging from high-tech policy to immigration policy.

Sonia Mazey and Jeremy Richardson (eds.): *Lobbying in the European Community*. Oxford: Oxford University Press 1993, takes up many of the same problems as the book of Andersen and Eliassen, but puts a more concrete British organizational inside-out and outside-in perspective

on the relation between EU-institutions and national and transnational organized interests.

Janerik Gidlund (ed.): *Den nya politiska konserten. Identitet, suveränitet och demokrati i den europeiska integrationen*. Stockholm: Liber-Hermods 1993, has two contributors, who describe the fragmentation of power in the EU and Europe as a whole, trying to relate this fragmentation to the national and transnational party system and the Swedish negotiated democracy.¹ In this perspective the two books presented in this review are interesting. They can in fact be seen as typical representants of the new approach to EU-studies.

Basic questions about concepts

The purpose of this review is on the one hand to view the contributors in a wider academic context and on the other hand to compare the two books in their own right. First, to put it rather dramatically, I would say that both the book by Greenwood et.al. and the book by Schendelen et.al. signal that new times are in the making, which once again forces political theory to raise basic questions about concepts such as 'the state', 'the individual', 'the actor', 'autonomy and authority', 'rational action', etc.² Secondly, both books show just how difficult it is to find *common ground* in books involving many contributors. There is always a chapter or two, which aren't connected to the explicit common framework of the book. On the other hand the books are prime examples of just how much one can gain by letting more than one author use the same common framework in different ways. It must be a difficult task for any editor to write the introduction-chapter to a book, where he neither can see the common ground of the contributors, nor that the common framework has had any positive impact on the process of writing.

Thirdly, it is interesting to see how both works claim that neither the EU, nor the nation state can be looked upon as a whole as corporate actors which create order in their own right or by nature serve integrative functions. Both works claim that if one is to deal with the complexity of the EU-decisionmaking-system one has to recognize the diversity in organization and processes,

both between and within the many institutions that comprise the EU-system and the nation states. Greenwood et.al. must here, on the one hand be praised for their way of raising the problems of EU-complexity. On the other hand however, they must be criticized for their lack of consistency in analysis. Schendelen et.al. provide more systemacy to their analysis with their use of one common analytical framework. Though the authors here can be criticized of a tendency, in some chapters to forget the combination of elements when it comes in handy.

The introduction chapters by Schendelen et.al. and by Greenwood et.al. are worth mentioning because they show both explicitly and implicitly that the question of *rational choice or rational action* must be raised. The question for Greenwood et.al. is how exchanges between member states and organized interests and member states and the EU can be dealt with, when it is obvious that a rational choice approach is not usable when it comes to analyzing a system like the EU, comprised by thousands of advisory committees under the Commission alone and more than 5000 representatives from different member states and private and semi-public interests. There are numerous forms of exchange, which of course can lead to great variety in outcomes. Greenwood et.al. do not elaborate, as to approach the following question of the relation between the processes they describe and effects or outcomes they find. But they too show great insight in the problematic question of rationality in EU-policies.

Schendelen et.al. deal with the problem of rational action by describing the complex nature of the "comitology" of national interest groups and civil servants, claiming, not surprisingly, that there is a big difference between the formal process of EU-decision-making and the actual process of agenda-handling. They make it clear, just how problematic it is to point out the actor who is responsible for the draft, the decision-maker and the actor responsible for the implementation of EU-initiatives and proposals. Private interests become politicized and public interests become privatized, in a variety of processes and outcomes.

Both Schendelen et.al. and Greenwood et.al. describe the EU-decision-making-system from a "bottom-up" perspective and they are therefore able to point out an almost infinite number of access points to the decision-making-arena. There is an extreme complexity in the EU-relations, which according to Schendelen et.al. leaves every actor to choose from at least 24 possible collective action options. Or if he wants to combine a few options he can choose from more than 550 possible combinations. Though Greenwood et.al. are not speculating in numbers they also point out an unspecified high number of direct and indirect routes to Brussels on different levels.

Finally the question of *loyalty*, almost by nature, arises from the descriptions by both books on the complex and overlapping EU-system. They show how the EU-system is diversified into many levels, offering the actors many options and access points. Greenwood et.al. do so by raising questions about whether corporatist-like forms of interest intermediation in Brussels should be understood as extensions of already existing patterns of the same kind in some of the member states, or if the new forms are in fact working to dismantle the domestic arrangements. Schendelen claims that loyalties may overlap, when different people in different settings (DGs Committees, EP, COREPER or elsewhere) act in concert, on the basis of some common identity (national, ideological, sectoral, regional or otherwise). Civil servants can often be representing both a DG in the Commission, a member state and at the same time informally work to promote the strategy of some private interest organization or business. Likewise, a private actor in the national context can be viewed as the public member-state-representant when he takes his seat in one of the many advisory committees under the Commission. I think Greenwood et.al. come closest to discussing the question of loyalty and identity in complete, as they work with the three categories of interests: Labour, capital and consumers and are able to categorize in groups before their analysis.³ Having placed the two books in a wider context it is only fair to say that one can point out many differences between the two.

National Public and Private EU-Lobbying Viewed as an anthology, the book of Schendelen et.al. includes contributions from 17 authors. Given that high number it is worth mentioning that this book is very systematic, when it comes to the writers making use of the same common comparative framework. The book has 12 independent country-studies, consisting of analysis of lobbying relations between 10 member states (five big member states and five smaller member states) and the EU and two non-EU-countries (Sweden and Norway) and the EU and EFTA.

There is one obvious problem, however, for Schendelen et.al. It is related to the authors' combination of the concepts of lobbying and transnationalism and at the same time keeping the nation state as their main analytical object. This is a paradox that can only cause problems to any analysis. Interesting enough, Schendelen et.al. seem to be aware of the problem but never really seem to be concerned about it. Secondly, Schendelen is not very interested in discussing how the concept of lobbying relates to other concepts in other academic disciplines and what the lobbying-study can bring to an analysis of the EU-polity that other theories and concepts can't. Thirdly, Schendelen only views lobbying as a positive act and never really raises basic questions about the implications related to public lobbying. Instead he claims that lobbying, defined as the informal exchange of information with public authorities or the informal influencing of public authorities, is the life blood of any political system. The reasons he presents are not very concrete and they can in fact be used to justify any kind of emerging structure or system. Finally, one can also point out an almost ironic relationship between the authors' observations of the extremely few descriptive and empirical studies and general theories of lobbying, which help them to justify their plea for more empirical studies, while on the other hand some of the authors in fact are occupied with prescriptive studies themselves.

If one is to mention some of the chapters in this book I must say that the best contribution is the one written by the editor, Schendelen himself. It

is the chapter about lobbying in a Dutch perspective (ch. 6). Especially the pages, where he describes public authorities lobbying on other public authorities and the complex nature of inter-ministerial competition in Holland and Brussels are worth mentioning. Also his description of the role of Philips is interesting as it shows in detail just how many routes to Brussels there exists for a big multinational company like Philips.

The chapter on Denmark (ch.8), by Henning Bregnsbo and N.C. Sidenius also includes good descriptions and it is very systematic in giving a concrete analysis of levels and actors in the Danish EU-decision-making-system. One can only agree with the authors as they call the Danish case for *the National Lobby Orchestra*. Having said that, it's only fair to criticize the two authors of ignoring most of the question of lobbying. I would like to raise the question whether the system they describe should be defined as a lobbying-system or more like a liberal corporatist system. Or maybe the concept 'negotiated economy' is a better word for it.⁴

My general conclusion after reading the book is positive. It is a good book with a small tendency throughout the chapters to override the relation between the extreme complexity of the EU-system and the extreme complexity of the tools used for its analysis.

Organized Interests in Western Europe

The book by Greenwood et.al. has only eight chapters and eight contributors. The overall question the authors wish to approach concerns the impact of organized interests upon the Europeanization of market and politics, and in turn, of the effects of such Europeanization on organized interests. In dealing with these questions the book has been divided into three parts. Part one includes the introductory chapter and the concluding chapter. Part two covers three chapters with studies in the telecommunications sector, the sector of pharmaceutical industry and new biotechnologies and the sector of consumer electronics industry (ch. 2,3,4). The last three chapters of the book represent the third part and deal with different forms of territorial policy re-

gimes. The third part includes a good country study done by Grote on Italy and Germany.

There are two main points to be critical about in this book. The first concerns the relation between, what the authors want to emphasize in their discussion and what they actually achieve. The three editors have a long and very well written theoretical discussion. Their goal is to bring the interest-group-dimension back in, and one can almost hear the plea in state theory of the mid-eighties, where the goal was to bring the State back in.⁵ Another goal is to make the 'Private interest government' thesis by Streeck and Schmitter, which was developed on a national context usable on the transnational level. The problem arises because one can not help being a bit dissatisfied reading the concluding remarks of the book. I don't see any explicit combination of theoretical tools and no real discussion of the implications. The authors never seem to operationalise or combine the concepts to a degree that makes it possible for the reader to understand their concrete analytical methods.

If one is to speak about some of chapters I would stress that chapter 2 about the organized interests in the European telecommunications sector is very well written, and the author offers a good and systematic analysis of the businesses' many different routes to Brussels, through many channels and on many levels. Furthermore, this chapter has some of the most interesting empirical descriptions I have seen for a long time.⁶ Also chapter 5 is worth mentioning as the author here addresses many of the same problems concerning the heterogeneity of the parts comprising the EU-system as the editors emphasized in their introduction.

I am aware of the problems involved with throwing some chapters into relief on the cost of other good work in this book and in the work by Schendelen et.al. After all both books represent an often coherent collaboration between the authors. All authors therefore should receive credit for the chapters mentioned and the chapters unmentioned. Nevertheless, I have wished to highlight some chapters with the intention of focussing on the really good parts of the two books.

Conclusion

In conclusion, both books are definitely worth reading though the reader is left with some disappointment, due to the fact that none of the books achieve any real insight into a new general method or a combination of concepts. The authors offer very good introductions and they do promise a lot. But of course it's an impossible task to come up with the solution to all the problems they raise as important. In my point of view both Schendelen et.al. and Greenwood et.al. are placed in the most promising part of the group of scholars, who direct us into the new times of EU-studies, where observers of the EU-system more and more seem to come aware of the complexity of things and therefore try to construct theories just as complex. A few questions remain though after having read the two books. The first question is concerned with the relationship or non-relationship between the pluralist tradition and the liberal-corporatist tradition. None of the authors really seem to be interested in discussing this relation. Neither do any of them want to approach questions about what one can gain by working in one tradition compared to the other. I will not take the question further, but just stress that in my opinion one can gain more by working with theories of interest groups and neo-corporatism, than if you should work with theories of lobbying. I will let the reader decide for himself. My opinion is that both books could have been better, had they only brought this dimension further into consideration. The second question that arises after reading the two books is concerned with another important relation. The relation between the transnational-sectoral focus and the nation-state focus. That too is a question that all authors seem to be aware of but which none of them really seem to be concerned about. I think both works could have gained a lot, had they only approached this question in a more systematic way. Those are just some of the questions that arise when one tries to compare two books on comparative studies, as it has been the object for this review. Not surprisingly, the books show many similarities and provide us with knowledge about new tendencies in EU-studies. And not surprisingly, both books are different in so

many ways. This can in fact help us to find new methods and concepts for our study.

Torben Bundgaard Pedersen

References

1. Many more could be mentioned. Just to mention a few more: Lise Lyck (ed.)(1992): *Denmark and EC Membership Evaluated*. London: Pinters Publishers; Inger J. Sand et.al.(ed.)(1993): *Democratic and Legal Problems in the European Community*. Seminar January 1993. *IUSEF, nr. 12*. Senter for Europa-rett, Oslo Universitet: Universitetsforlaget; H. Siedentopf, & J. Ziller (ed.)(1988): *"Making European Policies Work", Volume I og II*, London: Sage Publications.
2. For a fine discussion about these concepts read Ove Kaj Pedersen (1991): "Nine Questions to a Neo-Institutional in Political Science", *Scandinavian Political Studies*, vol. 14, no. 2, pp. 125-148.
3. For a fine discussion on the matter read Johan P. Olsen (1992): "Analyzing Institutional Dynamics", Bergen: *LOS-Senter Særtrykk 92/13*.
4. One can almost find the same description of the Danish EU-decisions-making system in H. Bregnsbo, & N.C. Sidenius (1993): "Adapting Danish Interests to European Integration", *Scandinavian Political Studies*, vol. 16, no. 1, pp. 73-91.
5. Fred Block (1987): *Revising State Theory*, Philadelphia: Temple University Press; Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol (1985): *Bringing the State Back In*, New York: Cambridge University Press.
6. The tele-communication sector is a fine object for EU-studies as it is extremely complex in nature and new polities are emerging all the time. Read also Ph. Genschel & R. Werle (1993): "From National Hierarchies to International Standardization: Modal Changes in the Governance of Telecommunications", *Journal of Public Policy*, vol. 13. part 3, July/September 1993.

HANS LINDBLAD: *Jag var för snäll*, Fischer och Co, 1994.

Vem styr? frågade Robert Dahl i sitt klassiska arbete om politikens realiteter i New Haven.

Folkpartisten och riksdagsledamoten Hans Lindblad ger i sina politiska memoarer *Jag var för snäll* ett välargumenterat och kraftfullt svar på Dahls undran, när han sammanfattar erfarenheter från ett riksdagsuppdrag som tog sin början 1969. Under den tiden har han varit ledamot i flera försvarsutredningar, i försvarsutskottet och inte minst varit riksdagsrevisor i fåfång kamp mot den moderna överheten. Och om nu någon trodde att denna överhet i vår parlamentariska demokrati utgörs av de folkvalda, så bedroge han sig grundligt. Hans Lindblad visar med många exempel hur de folkvalda förväntas stå med mössan i hand och inte lägga sig i den verksamhet som bedrivs inom statliga myndigheter, inom verk och inom de stora offentliga systemen. Sjukvården, skolan, universitetet, försvaret, kulturlivet och polisen; stora skattefinansierade organisationer som formellt är underkastade parlamentarisk kontroll men samtidigt domineras av starka yrkesgrupper – professioner – som motsätter sig varje intrång på "sitt revir". All offentlig makt i Sverige utgår från folket, heter det i regeringsformen: "Men verkligheten tycks mer utgå från att den första meningen kan tolkas som att all offentlig makt i Sverige utgår från folket, såvida inte myndighet anser annorlunda", skriver Hans Lindblad och antyder därmed sitt eget svar på frågan om vem som styr: Inte riksdagen i alla fall.

Politiska memoarer har sitt intresse för samhällsvetare och historiker av olika skäl. Ett viktigt sådant är att memoarer i bästa fall kan användas som en källa till hur politiken fungerar och hur "spelet bakom kulisserna" faktiskt såg ut.

Hans Lindblads memoarer är, även om sådana inslag finns, av annat slag. Jag tycker inte dess främsta värde ligger i det politiska reportaget, utan i att Lindblad systematiskt ställer vissa principiella frågor om styrelseskicket på sin spets. Hans skildringar av beslutsfattandet inom olika sektorer kretsar kring centrala frågor om makt, demokrati och de små och minskande möjligheterna till parlamentarisk styrning.

I boken ställs emellertid inte riksdagens makt mot mäktiga intresseorganisationer ty

det är inte korporatismen som spelar huvudrollen här. I stället är det myndighetsmakten och revirbevakningen som framförallt de starka och växande antalet yrkesgrupper med professionella anspråk ägnar sig åt som Lindblad lyfter fram som ett avgörande styrningsproblem.

Hans iakttagelser får också en mer generell förankring i en undersökning om riksdagsledamöterna som kom för några år sedan. *De folkvalda. En bok om riksdagsledamöterna och den representativa demokratin i Sverige* (1988) innehåller ett särdeles intressant kapitel om synen på makt och maktcentra hos riksdagsledamöterna, ibland kontrasterat mot uppfattningar hos befolkningen i sin helhet. Författarna Sören Holmberg och Peter Esaiasson konstaterar att stora skillnader mellan folkvalda och medborgare föreligger när det gäller bedömningen av vilka centra som har makt. Bland annat beträffande just förvaltningen är diskrepansen stor. Sitter man i riksdagen så bedömer man att förvaltningen (byråkratin) har mycket makt. Den bedömningen gör man inte som politisk lekman. "Riksdagsmännens bild av hur maktförhållandena förändrats i Sverige under de senaste 10-15 åren rymmer ett mycket klart budskap. De demokratiska institutionernas ställning har försvagats. Riksdagens och väljarnas makt har minskat medan framförallt massmediernas, förvaltningens och intresseorganisationernas inflytande har ökat" (Holmberg & Esaiasson s 235).

Den insikt som är väl förankrad hos riksdagsledamöterna, att förvaltningen besitter mycket makt i Sverige idag, är antagligen grundad i erfarenheter som man förvärvat i direktkonfrontation. Men detta att "förvaltningen har makt" måste också ges något slags innehåll. På vilket vis utövar man makt? Vilka grupper inom förvaltningen har makt? Ligger inflytandet framförallt i rätten att formulera förslagen till politiska beslut eller i rätten att tolka dem? Eller är det snarare i anspråken på långtgående självbestämmande utan kontroll eller insyn som maktproblematiken aktualiseras på allvar? Från statsvetenskapliga undersökningar vet vi att det sällan blir som det var

tänkt – om nu överhuvudtaget målen var formulerade – och att tjänstemännen har ett betydande inflytande över processen från beslut till handling. Men det är ett mer djupgående legitimitetsproblem som Lindblads memoarer reser tycker jag. Ett nödvändigt expertstyre leder samtidigt till att grunderna för beslutsfattande successivt förändras. Kunskap och kompetens inom ett visst avgränsat område och det kunskapsmonopol som därmed uppstår legitimerar krav på mycket långtgående självbestämmande gentemot de folkvalda i riksdag, landsting och kommuner. Det är ett självbestämmande som i själva verket sträcker sig långt utöver verksamhetens innehåll.

Givetvis är det så att det professionella sättet att styra både är önskvärt och nödvändigt. Staten, eller med andra ord vi allihop, behöver kunniga tjänstemän – läkare som kan fatta beslut om operation eller ej, lärare som kan lägga upp sin undervisning självständigt och poliser som kan förebygga och klara upp brott alldeles på egen hand och utan att politiker lägger sig i. Men gränserna för detta nödvändiga självbestämmande är många gånger svåra, och för yrkesgrupperna själva oväsentliga, att dra. Kanske går för många den självklara rätten att fatta beslut i enskilda frågor i tjänsten omärkligt över till rätten att besluta och kontrollera även det "generella": organisationens omfattning, fördelningen av pengar och resurser och slutligen rätten att motsätta sig insyn i det egna. Kraven på insyn och kontroll från de demokratiska företrädarna bemöts med oförståelse och till och med respektlöshet; ty själva logiken i anspråken är ju att ingen utomstående besitter den nödvändiga kompetensen att utföra någon rimlig kontroll. Problemet är bara, att bland de områden där denna tendens är som tydligast finns de som faller under beteckningen den offentliga sektorn: sjukvård, skola, socialtjänst och barnomsorg, polis och kultur. Hans Lindblad har många beska saker att säga i denna fråga.

När han i egenskap av nyutnämnd riksdagsrevisor ställer frågor till dåvarande universitetskanslern Carl-Gustaf Andrén om universitetens växande administration beskriver han hur denne blir så förbannad att han låter med-

delat att han inte tänker infinna sig till fler utfrågningar om "riksdagsmän ställde frågor av den typ Lindblad haft". Ett annat uppdrag för revisionens räkning gällde en granskning av gymnasieskolan. Snabbt upptäcker man att bland det mest tabubelagda att diskutera och samtidigt bland det mest avgörande för hur skolan lyckas är undervisningen, det vill säga ytterst lärarkvalitén. Men om detta talade bara eleverna, inga andra:

"Men hänsynen till lärarna är mycket större än hänsynen till eleverna" konstaterar Lindblad och visst talar ens egna erfarenheter i samma riktning. Skoltiden igenom stötte jag förvisso på ett antal utmärkta lärare; engagerade och kunniga, pedagogiska och genuint intresserade av sina elever. Men motsatsen är likaså vanligt förekommande. Lärare som varken tog sig själva, sina elever eller sitt ämne på allvar, på grund av ovilja, okunskap eller en förening av de båda.

Samma slags professionella revirbeteende stöter Lindblad och riksdagsrevisorerna på när de genomför en granskning av svensk sjukvård. Det är knappast överraskande med tanke på den status läkarna åtnjuter.

"Jag upptäckte snart vilken fientlighet vi bemöttes med från landstingsförbundet. Ensamt eller i arbetsgrupper tillsammans med socialstyrelsen hade förbundet varit vant att själv tala om vad som gäller inom svensk sjukvård". Uppenbarligen gav sig Lindblad & Co in i den medicinska hetluften när de föreslog en utbyggnad av primärvården i stället för en fortsatt satsning på sjukhusen. Riksdagen hade enligt Lindblad länge förordat en sådan prioritering av primärvården men motarbetats av läkarna som haft "största inflytandet över att sjukvården utvecklats på tvärs mot vad riksdagen önskat".

Själv har jag en liknande erfarenhet när jag för några år sedan arbetade som ledarskribent och dristade mig till att kritisera den medicinska forskarutbildningens brist på självständighet. Fram stormade ett antal överläkare från Akademiska sjukhuset, indignerade inte minst över fräckheten att någon *utomstående, en lekman*, ifrågasatte professionens sätt att organisera och utbilda sig. Ytterligare ett exempel på

den professionella organisationens motvilja mot kontroll utifrån är det kraftiga motståndet från läkarhåll mot husläkarmodellen. Ett motstånd, det är min övertygelse, som inte så litet bottnar i oviljan att underkasta sig den kontroll och styrning utifrån som patienternas val faktiskt innebär. För yrkesgrupper av detta slag ter det sig förmodligen som högst ovärdigt att ens i begränsad utsträckning vara beroende av fäkunniga lekmän.

Den skarpaste kritiken formulerar dock Hans Lindblad gentemot vad han betecknar som en veritabel "kontorsorganisation", nämligen polisen. Denna hierarkiska och genomreglerade verksamhet – som slukar stora skattemedel – verkar enligt Lindblad fungera på ett planlöst och dumbyråkratiskt vis, samtidigt som organisationen präglas av många nivåer och många chefer: "Av 20 600 poliser finns på chefsnivå 41 procent av hela styrkan". Inom Lindblads eget specialområde, försvaret, frodas likaså byråkratins och professionernas intresseargumentering i kombination med motviljan mot insyn, kontroll och förändringar.

Hans Lindblads politiska memoarer aktualiserar inte bara frågan om vem som styr utan också hur de som borde styra skulle kunna bli mäktigare. Hur skall de folkvaldas makt, av nödvändighet baserad inte på specialistkompetens utan på helhetssyn, kunna hävdas gentemot de anspråk på självbestämmande och autonomi som alltfler yrkesgrupper ställer? Hans Lindblads svar är att man som politiker måste var påläst, ja så insatt att man kan argumentera utifrån egen sakkunskap och inte utifrån den som förmedlas i föredragningar och rapporter via professionen. Uppenbarligen har han på försvarsområdet levt som han lär och därmed blivit i stånd att göra stora insatser för effektivisering och begränsningar av utgifter, oftast i strid med militärledningen. Men förutom egen kunskap så besitter Hans Lindblad en egenhet och ett sätt att betrakta den politiska till-

varon som jag tror är nödvändig om de folkvalda skall kunna stärka sin makt: *politiskt mod och en skoningslös vilja att ifrågasätta*. I det politiska livet finns en logik som kanske egentligen inte skiljer sig så mycket från logiken i det vardagliga. De flesta undviker gärna konflikter om det är möjligt, män gör inte mer än man måste och man är artig och ifrågasätter inte gärna det byråkrater och företrädare för professionella intressen säger; ty det kan i värsta fall uppfattas som oförsämligt och leda till att man, liksom partikamraterna, får dessa intressen emot sig. Många har vittnat om att det i Sverige finns en tro på att staten vill väl. Bland medborgarna kan man i och för sig undra om denna tro finns kvar; ett ökande politikerförakt talar i litet annan riktning. Men kanske är det så att denna, enligt min mening, övertro på att staten är god istället finns starkt representerad bland riksdagsledamöter, landstings- och kommunfullmäktige som alltför okritiskt lyssnar till de statens röster som ständigt begär mer och mer.

Hans Lindblads fascinerande bok om det politiska livet i Sverige handlar ytterst om den offentliga sektorns kris och hur den kunde uppstå. Frågan är nu, om det finns någon utväg där vi bevarar både demokrati och välfärd? I likhet med Lindblad tror jag att ett av de mest centrala problemen är de professionella yrkesgruppernas maktposition, och att rätten till självbestämmande likställs med rätt att vägra insyn. Som Lindblad påpekar är dessa byråkratier och yrkesgrupper lika mycket särintressen som intresseorganisationerna. Revirbevakning och vaktslående om uppnådda privilegier är följaktligen inget att förvånas över. Så det är de demokratiska företrädarna som måste spotta upp sig om långtgående autonomi skall kunna förenas med demokrati.

Li Bennich-Björkman