

Litteraturgranskningar

ANDERS LINDBOM: *Medborgarskapet i välfärdsstaten – Föräldrainflytande i skandinavisk grundskola*, Acta Universitatis Upsaliensis, skrifter utgivna av Statsvetenskapliga Föreningen i Uppsala, 123, 1995. Almquist & Wiksell International, Stockholm.

Udgangspunktet for denne afhandling er, at svenske forældre i slutningen af 1980'erne ifølge en undersøgelse vurderede deres muligheder for at påvirke undervisning, skolemiljø eller selve valget af skole til deres børn som afgørende ringere end danske forældre. Forholdet er nemlig det, at *danske* forældre ifølge en sammenlignelig – men dog ikke identisk – undersøgelse mente, at deres muligheder for at påvirke deres barns skole var meget større.

Forskellen i tilfredshed er ifølge forfatterens antagelse ikke kun et spørgsmål om at være for eller imod velfærdsstaten. Selve den måde velfærdsstaten er *organiseret* på, antager forfatteren er meget betydningsfuld for forældrenes holdning til skolen. Forfatteren antager, at de afgørende årsager til den større danske tilfredshed er, at der i modsætning til hvad der er tilfældet i Sverige er en lang tradition i Danmark for at forældrene er repræsenteret i skolernes bestyrelser.

Tilbage i 1989/90 blev forskellen mellem de to landes måde at styre skolerne på uddybet. Danmark forstærkede forældreindflydelsen ved at etablere skolebestyrelser, hvor forældrenes repræsentanter er i flertal. Sverige afskaffede rektors pligt til at informere og have samråd med forældrene i den såkaldte skolekonference. Til gengæld blev kommunernes indflydelse på skoleområdet øget. Det bemærkelsesværdige er, at der i de to lande med nogle mindre væsentlige undtagelser hersker en vidtstrakt enighed på tværs af de politiske partier om den nationale politik på dette område.

Den institutionelle forskel mellem landene lader sig ikke forklare ved et første blik. Begge lande var i 1980'erne præget af en forvaltningspolitik, der sigtede mod en udvikling fra regeltil målstyring. I det væsentlige havde de to lande i denne periode også samme skolepolitiske mål. Det må derfor i en helt umiddelbar betragtning undre, at der kom forskellige udfald på de samme forandringsincitament.

I almindelighed er der to standardforklæringsansatser, når man skal forklare forskelle mellem Sverige og Danmark. Den første udgår fra variationer i arbejderbevægelsens styrke. Den svenske arbejderbevægelse har i mange årtier været meget stærk – også stærkere end den også ret betydningsfulde danske arbejderbevægelse. Man kunne antage, at den svenske arbejderbevægelses havde præget skolepolitikken mere end den danske. Forudsætningen for denne antagelse er, at arbejderbevægelsen ikke ønskede brugerindflydelse i nogen af de to lande.

Som afhandlingen skrider frem bliver det hurtigt klart, at forfatteren overbevisende afviser arbejderbevægelsens varierende styrke som forklaringsansats. Med henvisning til Bo Rothsteins afhandling "Den socialdemokratiske Staten" fra 1986 peger han på, at de svenske socialdemokrater netop ikke har haft succes med at virkeliggøre deres skolepolitiske ambitioner. Men dertil kommer, at hverken i Sverige eller Danmark har Socialdemokratiets skolepolitiske intentioner været så entydige som denne forklaringsansats forudsætter. Det svenske Socialdemokratiske skolepolitiske standpunkt har ikke været entydigt negativt overfor forældreindflydelse. Det er snarere svært at fastslå et entydigt partistandpunkt. Svenske politikeres holdning til spørgsmålet har overhovedet langt mere været bestemt af sektortilhørsforhold end af partitilhørsforhold. Skolepolitikere på landsplan har i langt

højere grad end kommunalpolitikere kunnet tænke sig denne type af arrangement. Det udlægges som at politikernes *institutionelle* tilhørsforhold er vigtigere end deres ideologiske. Der er dog en tendens til, at borgerlige politikere har været mere interesserede i forældrenes indflydelse, mens socialistiske politikere har været mere interesserede i elevernes og lærernes indflydelse.

Allerede hermed er denne forklaringsansat vel opgivet, fordi den forudsætter, at arbejderbevægelsen har nået vigtige mål i skolepolitikken og at disse mål har været præget af negativitet overfor forældreindflydelse. Men til overflod fortsætter undergravningen af denne forklaringsansats, når vi ser på det danske Socialdemokrati. Socialdemokratiet har her været med til at forme skolens forvaltningsstruktur i mere end 60 år. Det danske Socialdemokrati har tilmed aktivt medvirket til at institutionalisere forældreindflydelse. Arbejderbevægelsens varierende politiske indflydelse kan ikke forklare det forskellige udfald på skolestyringsområdet i de to lande.

Den anden standardansats til en forklaring er henvisning til grundtvigianismen. Grundtvigianismen er ifølge nogle opfattelser en vigtig del af den danske identitet. Grundtvigianismen er en anti-autoritær ideretning. Heraf kan afledes nogle intentioner om at styre det offentlige "bottom-up".

Forklaringsansatsens danske fortalere specificerer ifølge afhandlingen *ikke* nærmere, *hvordan* den grundtvigianske diskurs påvirker beslutningerne. Man peger ifølge afhandlingen på *korrelationer* mellem den grundtvigianske diskurs og den førte politik. Som generel karakteristik tror jeg det er en rigtig og i sig selv nyttig påpegning.

Afhandlingen er skeptisk overfor grundtvigianismen som forklaringsfaktor. Jeg skal her nøjes med at referere nogle af afhandlingens argumenter: Der peges for det første på, at det danske socialdemokrati tidligere var modstander af private skoler. At give plads til sådanne skulle altså være grundtvigiansk. Når partiet senere har accepteret friskoler skyldes det snarere, at der er blevet en given institutionel arv, som det har været politisk umuligt at forringe

vilkårene for. Det er altså ifølge afhandlingen ikke grundtvigianismen som partiet har givet efter for, men den institutionelle arv.

Der gives endvidere eksempler på, at den danske folkeskoles indhold i nogle tilfælde er præget af internationale pædagogiske og psykologiske ideer, som med en vis velvilje kan opfattes som sammenfaldende med grundtvigianske ideer. Der kan være tale om påvirkninger, som ikke er grundtvigianske, men som er blevet fejlfortolket som sådanne. Der er tilmed eksempler på, at på nogle punkter, hvor Grundtvig var meget præcis i sine skolepolitiske målsætninger, der har hans ideer ikke fået gennemslag. Grundtvig var en absolut modstander af alle former for eksamination. Det har ikke forhindret, at sluteksaminationer anvendes i den danske folkeskole.

De grundtvigianske opfattelser har heller ikke hindret, at det danske Venstre i nogle situationer af taktiske grunde agerede mindre til fordel for forældreindflydelse end Socialdemokratiet, som jo ellers regnes for mindre grundtvigiansk end Venstre. Venstre har altid stået stærkt i landkommunerne og kunne ved indførelsen af forældreråd i 1933 se sin interesse i at styrke kommunalbestyrelsens styring med skolerne.

Den tredje forklaringsansats starter med at kontrastere den meget gradvise svenske statsbygningsproces med de mere brudfyldte historiske begivenheder i Danmark. Anders Lindbom har efter min opfattelse gjort ganske ret ved at fokusere på den særlige fase i statsbygningsprocessen, som Danmark gennemgik i sidste tredjedel af forrige århundrede. Også efter min antagelse foregik her noget uhyre vigtigt, som stadig væk sætter spor i dagens Danmark. Mere præcist henviser han til den situation vi plejer at kalde "forfatningskampen" eller "systemstriden". Konflikten bekræftede og uddybede den opfattelse af staten, af samfundets elite og af embedsmænd, som allerede lå i bondebefolkningen. Det var en konflikt som i det folkelige Danmarks selvforståelse drejede sig om en elite skulle have magt over statsapparatet og herske over folket, eller om folket skulle beherske statsapparatet. Konflikten førte til, at anti-centralistiske og

anti-bureaukratiske tendenser opfattelser lejrede sig i især den danske liberalisme, som blev båret af det danske bondeparti, Venstre.

Forfatteren vil dog ikke blive stående ved denne analyse. På grund af tidsafstanden mellem forfatningskampen som fandt sted i slutningen af forrige århundrede og bestemmelserne om skolebestyrelsen fra 1990 er så stor må det nærmere undersøges, hvordan historien får betydning for dagens beslutningstagere.

Her indføres først begrebet *den institutionelle arv*. Det bliver så den tredje mulige forklaringsfaktor ved siden af den socialdemokratiske bevægelses styrke og den grundtvigianske diskurs. Tesen er, at den institutionelle historie afgør, hvilke forvaltningsstrukturer, der opfattes som legitime. Beslutninger ses derfor ikke som isolerede punkter i tiden, men som dele af en historisk udvikling. Derfor kan landenes forskellige *institutionelle* arv forklare det forskellige forvaltningspolitiske udfald i slutningen af 1900-tallet uanset, at man på den tid var påvirket af de samme forvaltningspolitiske ideer. Og uanset at man i begge lande reagerede på et i 1970erne voksende krav om øget medborgerlig deltagelse.

Forfatterens tolkning af ny-institutionalismen problematiserer imidlertid forudsætningen om en begrænset rationalitet hos aktørerne.

Der kan for skolekommissionernes vedkommende findes danske institutionelle rødder helt tilbage til reformationstiden. Skolekommissioner er organer på kommuneniveau. Repræsentanterne blev udpeget af kommunalbestyrelsen. Fra 1899 skulle to medlemmer af skolekommissionerne være forældre med undervisningspligtige børn. Men for de senere *skolebestyrelser*s vedkommende sker det afgørende gennembrud i 1933. Det år blev det muligt at oprette et nyt organ, forældrerådet, som skulle fungere på den *enkelte* skole. Medlemmerne til forældrerådet valgtes af og blandt forældrene ved den enkelte skole. Dette organ var foreslået tidligere og havde med succés været afprøvet i Sønderjylland. Sønderjylland havde særlige forhold, fordi kommunerne der var så små, at skolekommissionerne i praksis ofte var bestyrelser for en enkelt skole.

Forældrerådene fik i 1933 forsigtigvis ingen formelle beføjelser og blev ikke obligatoriske. Men i 1949 forvandlede forældrerådene til skolenævn og fik en større beslutningskompetence. Hvis ikke der blev oprettet skolenævn blev forældrene i stedet repræsenteret i skolekommissionerne med knap halvdelen af medlemmerne.

I 1970 blev skolenævnene obligatoriske. Senere fik skolenævnene økonomisk kompetence. Skolenævnene overtog mere og mere skolekommissionernes kompetence. Fra 1990 er skolenævnene omdannede til skolebestyrelser. De fatter principbeslutninger om den enkelte skoles virksomhed indenfor rammer sat af ministerium og kommune. Samtidig er skolekommissionerne ikke længere påbudte ved lov. Deres beslutningskompetence overførtes dels til skolebestyrelserne, dels til kommunalbestyrelsens politisk sammensatte skoleudvalg.

Sverige tog en ganske anden vej end Danmark. Oprettelsen af Folkeskoleoverstyrelsen i 1914, som er uden parallel i Danmark, skabte den drivende faktor bag en stærk centralisering af skolevæsenets styring. Folkeskoleoverstyrelsen så sin eksistensberettigelse i en stærk detailstyring af skolevæsenet. Gentagne forsøg på at ændre organisationens arbejdsformer mislykkedes. Da decentraliseringsbølgen i starten af halvfjerdserne var på sit højeste savnedes et institutionelt grundlag for at etablere brugerdemokratiske organer – skønt der på denne tid var overvejelser om at gøre det. De nærdemokratiske ideer fik i stedet gennemslag i alternative former: Medbestemmelssloven og kommunedelsnævn. Da Sverige i slutningen af 1980erne blev udsat for de samme forvaltningspolitiske påvirkninger som Danmark førte dereguleringen i Sverige til bortfald af den centrale regelstyring. Men den førte ikke til brugerbestyrelser, decentraliseringsbølgen førte derimod til en stærkere kommunalisering af skolevæsenet.

For yderligere at styrke undersøgelsen har forfatteren inddraget også Norge i analysen. For Norges vedkommende er processporingen dog mindre grundig end for Danmarks vedkommende. Norge er en *kritisk case*, som kan

hjælpe os til en mere sikker konklusion. Begrundelsen er, at Norge på en måde ligger imellem Sverige og Danmark. Den norske arbejderbevægelse har været stærkere end den danske. Og Norge har modtaget mere indflydelse fra grundtvigianismen end Sverige – uden dog at Norge har haft samme stærke grundtvigianisme som Danmark. Grundtvigianismens indflydelse i Norge kan ifølge forfatteren slet ikke spores efter 2. verdenskrig. Derimod har Norge haft en institutionel arv af *tilsynsudvalg* fra 1889. Et hovedprincip bag de norske skolelove fra 1889 var, at den lokale indflydelse skulle øges. Kirkens indflydelse skulle svækkes og forældrenes indflydelse forstærkes. Derfor var der i tilsynsudvalgene tre ud af fem medlemmer, som repræsenterede elevernes forældre. Tilsynsudvalgene skulle oprettes ved hver eneste skole og de havde et alment ansvar for skolens drift, inklusive kontrol af nærvær og disciplin. Som i Danmark så dominerende grupper i det norske Venstre gerne skolevæsenet forvandlet til et privatskolesystem i administrativ henseende. Bagved lå Venstres syn på forældremyndigheden: Egentlig kunne kun forældrene give folkeskolen dens opdrag.

Det norske Arbejderparti blev som bekendt langt senere, især i perioden 1945 – 65, meget stærkt og havde i perioder majoritet i Stortinget. Arbejderpartiet var tydeligt inspireret af svensk skoleforvaltning. Det førte til en stærkere centraldirigering af skolerne, som mindskede tilsynsudvalgenes rolle. Det blev fastslået, at tilsynsudvalget ikke havde ret til at gribe direkte ind i skolens virksomhed. Men organet levede endnu i modificeret form, da Norge sidst i 1960'erne blev ramt af decentraliseringsbølgen. Der blev med virkning fra 1972 etableret et samarbejdsudvalg, som havde repræsentanter fra både lærerråd, forældreråd, elevråd, øvrige ansatte samt rektor og den kommunale skolestyrelse. Samarbejdsudvalget fik senere kompetence til bl.a. at beslutte valg af lærebøger og udbuddet af valgfrie emner. Skolerne fik også ret til at gøre forsøg med alternative styringsmodeller, hvor elever og forældre kan tage aktiv del i ledelsen af skolen. Præcis som i Danmark har altså brugerorga-

nerne i Norge fået stadig større beføjelser. Og som i Danmark byggede denne udvikling på, at man tidligt havde etableret et brugerorgan. I modsætning til Sverige, hvor et sådant ikke fandtes i forvejen.

Den norske case er en afgørende styrkelse af afhandlingens argumentationskæde. For Norge kan altså uden grundtvigianisme efter 1945 gennemføre en brugerdemokratisk udvikling, mens Danmark kan gøre det samme uden et helt så stærkt Socialdemokrati, som de to andre skandinaviske lande. Af de tre forklaringsmuligheder på brugerdemokrati, som 1) variationer i arbejderbevægelsens politiske styrke, 2) grundtvigiansk diskurs og 3) en institutionel arv stod Norge kun med den ene: Den institutionelle arv og det var så en tilstrækkelig betingelse for udviklingen af brugerdemokrati. Hverken et relativt svagt Socialdemokrati eller en grundtvigiansk idéarv er *nødvendige* betingelser for brugerdemokrati.

Den generelle vurdering af afhandlingen I det væsentlige er afhandlingens argumentationsrækker, der leder frem til konklusionen om den institutionelle arvs betydningsfuld, overbevisende. Afhandlingen er også som *historisk* redegørelse værdifuld og stimulerende. Jeg vil gerne tilføje, at kildesituationen i Danmark, hvor vi har haft meget lykkethed om forvaltning og i arkiver, gør, at det efter mit indtryk er langt sværere at gennemføre empirisk analyse i Danmark end i Sverige og Norge. Jeg påskønner forfatterens vilje og evne til at gennemføre den historiske processporing. Komparative betragtninger er stimulerende for en læser.

Som udlænding har man et mere fordomsfrit syn på andre lande end de, som er vokset op i det. De kan være kulturblinde. Til gengæld mangler udlændingen ofte den viden om den historiske kontekst i et andet land, som man naturligt har i sit eget land. Processporingen i Danmark er da heller ikke uden løse ender, men i en samlet vurdering synes jeg, at det er lykkedes Anders Lindbom i forbavsende grad at overvinde både de forståelsesmæssige og

praktiske problemer med et også for en dansker interessant resultat til følge.

Jeg finder det værdifuldt, at afhandlingen i høj grad sætter spørgsmålstegn ved den i Danmark ofte helt ureflekterede tro på grundtvigianismens næsten altomfattende indflydelse. Grundtvig er i Danmark blevet påberåbt, brugt og misbrugt sikkert også ud over rimelighedens grænser. Afhandlingen er os danskere en påmindelse om nøjere at undersøge grundtvigianismens politiske betydning.

Derudover har afhandlingen også vigtige perspektiver for bl.a. diskussionen af den skandinaviske model og af velfærdsstaten, perspektiver som også på forskellige måde påpeges i afhandlingen.

Konsekvenserne af afhandlingen for disse temaer står ikke helt klart, men det kan vel heller ikke være noget krav, at de skal det. Når det gælder udviklingen af den historiske institutionelisme så giver afhandlingen gode empiriske impulser. Det lykkes nok ikke mere præcist at trække de bredere teoretiske perspektiver af afhandlingen. Det var der næppe heller anledning til at fremholde, hvis ikke afhandlingens indledende afsnit skabte forventninger herom. I en samlet vurdering er afhandlingen dog alligevel en interessant og overbevisende akademisk svendepøve.

Indvendinger

Afhandlingen forekommer mig dog ikke altid klart og forståeligt disponeret. De empiriske oplysninger om enkelte begivenheder og beslutningssituationer er i nogle tilfælde spredt over flere afsnit. Nogle gange fordi der føjes nye oplysninger til – andre gange er der tale om gentagelser.

Min *anden* indvending er, at jeg ikke synes, at afhandlingen fører analysen af det formative øjeblik i Danmark i 1933, hvor forældreråd etableres, helt til bunds. Det forekommer mig ikke helt ekspliciteret, hvordan vi her skal tolke den danske case. Jeg læser det dog sådan, at forfatteren søger forklaringen på, at en socialdemokratisk undervisningsminister i 1933 er forkæmper for forældreråd i det forhold, at Sønderjylland var blevet forenet med Dan-

mark i 1920. Herved var mange kommuner så små, at de kun rummede en skole. Det betød, at i praksis fungerede mange sønderjyske skolekommissioner i virkeligheden som et forældreråd for den enkelte skole. Der var desuden det særlige ved de sønderjyske skolekommissioner, at de blev valgt ved direkte valg. Det var altså et brugerorgan for den enkelte skole. Modellen var inspireret af, at man i det egentlige Danmark fra 1908 havde givet brugerindflydelse via skolekommissionerne på spørgsmålet om læreransættelse og afskedigelser. Venstres undervisningsminister Appel havde endvidere allerede i 1911/12 forsøgt at gennemføre et lovforslag om skolenævn, som dog kun skulle dannes, hvis forældrekræden tog initiativ hertil. Forslaget faldt, men fik indflydelse på udformningen af de sønderjyske skolekommissioner i 1920. Denne model var hermed et stykke dansk institutionelt arv, som kunne føres over i den nationale lovgivning. Det sønderjyske brugerorgan gjorde den socialdemokratiske minister Borgbjerg derfor til forbillede for sin lovgivning i begyndelsen af 1930'erne.

Så vidt har jeg ingen problemer med at følge med. Hvad jeg mangler at få at vide er, hvordan det gik til, at en socialdemokratisk undervisningsminister brugte denne model.

Afhandlingen udelukker jo ikke rationelle beslutningsovervejelser hos beslutningstagerne. Der ligger i afhandlingen en antydning af, at Borgbjerg måtte vælge forældrerådsmodellen, fordi oppositionspartiet Venstre stod stærkt på kommunalbestyrelsesniveau. Men jeg kunne have ønsket mig en grundigere diskussion af Borgbjergs overvejelser og mulige motiver. Det er formodentligt meget muligt, at Socialdemokratiet hverken forvaltningspolitisk eller skolepolitisk havde nogen klart markeret politik, således at enkelte nøglepersoner som fx undervisningsministeren havde mange frihedsgrader til at præge politikken på disse områder. Er det ikke meget muligt, at forklaringen på Borgbjergs forslag i virkeligheden skal søges i det forhold, at han som iøvrigt også ganske mange andre betydningsfulde danske socialdemokrater var påvirket af grundtvigianisme? Afhandlingen kunne her

have været mere udførlig i sin diskussion af forholdet mellem danske socialdemokrater og grundtvigianisme. Det ville i al fald have været bedre om afhandlingen lidt mere åbent diskuterede de fortolkningsmuligheder, der kunne være af Borgbjergs motiver – uanset at der måske er store kildemæssige problemer med at komme til bunds i denne analyse.

Min tredje indvending er, at jeg kunne ønske mig en mere dybtgående diskussion af de valgte forklaringsansatser. Således forekommer det mig, at afhandlingen ville have vundet ved en mere omfattende diskussion på aktørsiden. Skulle jeg selv pege på, hvad der historisk skiller de vest-nordiske landes partisystemer fra de øst-nordiske ville jeg nok snarere end socialdemokraterne hæfte mig ved Venstre i Danmark og Norge, som for mig at se savner parallel i Sverige. Bondepartierne i Danmark og Norge har det til fælles, at de i forrige århundrede var stærkt oppositionelle og vendt mod centralismen. Man førte en hård kamp for parlamentarisme mod konservatisme og embedsmandsvælde. Begge steder var der i større eller mindre grad i forrige århundrede inspiration fra grundtvigianisme. Disse partier tog patent på liberalismen, mens de skiftende svenske bondepartiers forhold til den økonomiske og politiske liberalisme ikke er så entydigt. Svenske liberale har til dels været noget ved siden af bøndernes politiske organisationer.

Det danske partisystem har desuden et særligt indslag. Det skyldes den splittelse, som Venstre oplevede i 1905. Der findes vel ikke rigtig nogen svensk parallel til det danske Radikale Venstre. Dette parti har gennem hele dette århundrede i kraft af at være balancepunkt i partisystemet haft en usædvanlig stor indflydelse bl.a. på skolepolitiske spørgsmål. Og partiet har prioriteret det skolepolitiske område højt – det kan vi bl.a. se af, at ganske mange gange har de radikale fået undervisningsministerposten.

Min fjerde indvending er nok min vigtigste:

Afhandlingen sidestiller en aktør, en ideologisk diskurs og institutionel arv som mulige forklaringsansatser. Det forekommer mig ikke uproblematisk. Jeg kan acceptere, at vi

prøver en mere aktørorienteret forklaring overfor en mere institutionel.

Men kan en ideologisk forklaringsfaktor konkurrere på linie med aktører og institutioner? Findes der ideologier, der i lange perioder holder sig free-floating uden at kunne blive reproduceret af bestemte aktører og eventuelt også bestemte institutioner. Ved at gøre det opstår der et for mig falsk modsætningsforhold mellem grundtvigianismen som forklaringsansats og en aktørorienteret forklaringsansats.

Dertil kommer, at jeg ikke finder, at grundtvigianismen er behandlet på en måde, der gør det let at operationalisere den. Det må her holdes forfatteren til gode, at der savnes danske analyser af forholdet mellem grundtvigianisme og de politiske partier. Men det giver et problem. Problemet som jeg ser det er to-sidigt: Dels er grundtvigianismen ikke klart relateret til aktører. Og dels er der spørgsmålet det præcise indhold af grundtvigianismen i forbindelse med forvaltningspolitik?

I grunden mener jeg, at selve sondringen mellem producent og bruger ikke ville være accepteret af Grundtvig. I sin yderste konsekvens må grundtvigianismen pege mod en overskridelse af denne distinktion. Snarere kunne man, hvis man følger en meget streng grundtvigiansk opfattelse, sige, at alle skal være medproducenter.

Hvad vi ser i de faktiske danske institutioner kan ses som kompromisser mellem den radikale grundtvigianisme og forskelligt institutionelt arvegods fra enevælden samt internationale demokrati-modeller. Hvor vidt det ene kompromis er mere grundtvigiansk end det andet kan måske være sværere at afgøre end afhandlingen viser.

Grundtvigianismen betragtes i afhandlingen som en kirkelig retning. Det både rigtigt og forkert: Grundopfattelsen hos Grundtvig er ifølge afhandlingen, at Guds ord ikke skal tolkes af teologer, men direkte af menigheden. Men det følger af Grundtvigs egen maxime om at overlade den religiøse tolkning direkte til menigheden udenom alle teologiske autoriteter, at det kan være vanskeligt at give grundtvigianismen et mere præcist indhold.

Men vi kan efter min mening ikke argumentere for, at grundtvigianismen ikke har haft *politisk* indflydelse ved at konstatere, at Danmark antagelig er verdens mest sækulariserede land. Spurgte vi eksempelvis Indre Mission så ville man der måske netop tage Danmarks sækularisering som et bevis for grundtvigianismens *stærke* indflydelse. Dertil kan det føjes, at man efter nutidig dansk opfattelse godt kan være fx grundtvigiansk pædagog eller præget af grundtvigianisme som politiker uden at være religiøs.

Jeg har allerede været inde på Socialdemokratiet i denne forbindelse. Hos Venstre og senere også Det radikale Venstre mener jeg, at vi i 125 år har set visse forvaltningspolitiske konstanter, som netop ikke er forvaltningspolitics, men snarere en almindelig mistænksomhed overfor embedsmænd og bureaukrati og en positiv holdning til decentralisering og lægmandsdeltagelse i forvaltning. Denne grundholdning hos disse partier kan imidlertid tage meget forskellige konkrete former afhængig af de politiske konstellationer. Således kan decentralisering i en situation tolkes som en styrkelse af kommunestyre, i en anden som en styrkelse af brugerbestyrelse. Jeg venter ikke umiddelbart, at en grundigere analyse af grundtvigianismens forhold til de politiske partier ville rokke ved afhandlingens konklusioner. Men den ville have gjort afhandlingen mere stringent og overbevisende.

Den norske case er kommet senere ind i arbejdet end den svenske og danske. Derfor har forfatteren ikke haft tid til at gennemføre processporing på samme måde som i de to andre tilfælde. Det er ærgerligt. For det kan ikke undgå at svække afhandlingen – selv om jeg personligt for så vidt ikke har nogle konkrete uenigheder om Norge med forfatteren.

Min femte indvending er, at forholdet mellem case-analyserne og de mere generelle diskussionstemaer i afhandlingen forekommer meget løst skitserede. Hvis man rejser spørgsmålet om man fra skoleområdet kan drage mere generelle slutninger om forholdet mellem borgere og det offentlige i de skandinaviske lande, så forekommer det mig, at afhand-

lingen ikke indfrier de forventninger, som indledningen rejser.

På den ene side peger forfatteren med Johan P. Olsen på en forskellig grundopfattelse i de to lande af spørgsmålet af medborgerskabet. I Sverige betragter man først og fremmest medborgerne som *statsmedborgere*. Statsmedborgerskabet er den form, hvor medborgerne gennem deres politiske repræsentanter har samme indflydelse på hele den offentlige virksomhed. I Danmark giver man i højere grad plads for, at borgerne som *partsmedborgere* kan inddrages i begrænsede dele af samfundets forvaltning som berør netop disse borgere. Derfor gives de særlige rettigheder og pligter. Denne karakteristisk harmonerer med en række af de eksempler som Anders Lindbom fremhæver i sit afsnit 7.2. om "medborgeren og velfærdsstaten".

Forfatteren peger her på de forskelligheder, der er i behandlingen af bl.a. AIDS, alkoholmisbrug og i brugerindflydelse på daginstitutioner mellem de to lande. Hvad forfatteren kalder "noget stileret" kan man sige, at den relativt liberale danske velfærdsstat møder medborgerne som *brugere*, mens den mere relativt paternalistiske svenske velfærdsstat betragter dem som *klienter*.

Det er en karakteristik, jeg ikke vil anfægte. Den korrelerer også med yderligere forskelle mellem landene. Men afhandlingen kommer ikke langt i retning af at forklare dette tilsyneladende mønster i forskellene mellem landene. Forfatteren kalder da også sin mere generelle gennemgang i afsnit 7.2. af forskellene mellem landene "rapsodisk". (s. 213) Men måske kunne det alligevel have med grundtvigianismen og systemkampen at gøre – jeg ville ikke afskrive muligheden. Det er efter mit indtryk i al fald i et vist omfang også en refleks af især de danske partiers og her især Venstres og Det radikale Venstre ønsker om at trække velfærdsstatslige institutioner lidt på afstand af embedsmandsstyre. Den ideologiske tankegang, der har ligget bag ved, har været af samme art som den, der har præget skole- og kirkeområdet. Tanken har positivt formuleret været at give folkelige kræfter mulighed for at

deltage i styringen af de pågældende institutioner.

Afslutning

Alt i alt er det en stimulerende og tankevækkende afhandling med mange vigtige perspektiver. Komparative nordiske studier er en stor og vanskelig udfordring for nordisk statskundskab. Det er en afhandling, som er en værdig afslutning på en doktoranduddannelse. Men det er også en afhandling, som for mig kunne have haft en stærkere argumentationskraft, hvis diskussionen af grundtvigianismen havde været ført mere igennem. Og hvis forfatteren havde udfordret den institutionsorienterede forklaringsansats kraftigere ved at prøve andre aktørorienterede tilgange med større energi.

Tim Knudsen

Anmeldelsen er en forkortet udgave af oppositionen ved disputationen, der fandt sted på Uppsala Universitet den 8. december 1995.

INGVAR MATTSON: *Förhandlingsparlamentarism. En jämförande studie av riksdagen och folketinget*. Lund, 1996: Lund University Press.

Ingvar Mattsons doktorafhandling er et meget grundigt og omhyggeligt arbejde, der demonstrerer stor indsigt i svenske og danske parlamentspartiers adfærd. I det følgende gives først en kort oversigt over afhandlingens indhold, teori, metode og data. Derefter udvælges nogle hovedspørgsmål til nærmere diskussion.

Oversigt over afhandlingen

Bogen anlægger et forhandlingsteoretisk perspektiv og kredser omkring det parlamentariske konfliktniveau og regeringsmagts vilkår i de to lande. Nærmere bestemt vil forfatteren undersøge to "operative" spørgsmål,

nemlig 1) konflikt- og samarbejds mønstret i de to parlamenters behandling af den økonomiske politik og 2) sammenhængen mellem mindretalsregeringers vilkår og den økonomiske politik (p. 31). Bag ved disse to spørgsmål ligger dog ifølge forfatteren et mere grundlæggende spørgsmål om det politiske samarbejdes vilkår: "Vilka är förutsättningarna för förhandlingar mellan politiska partier i en parlamentarisk demokrati?" (p. 32). Hvad denne problemstilling tre spørgsmål indebærer, får man egentlig først fuldt ud at vide, når man har læst afhandlingens kapitler 1-3.

Indledningskapitlet formidler både normative og empiriske udgangspunkter for afhandlingen. På det normative plan fremhæves (pp. 23f), at forhandlinger som beslutningsmetode er både ønskværdige og nødvendige elementer i en demokratisk styreform. De kan ganske vist ikke erstatte parlamentariske afstemninger, men dog komplettere dem. Forhandlinger er centrale i forsøgene på at finde en demokratisk acceptabel balance mellem flertallets ret til at styre og mindretallets legitime krav om beskyttelse af grundlæggende rettigheder. Forhandlinger er også væsentlige for at skabe balance mellem konflikt og samarbejde i demokratisk praksis.

På det empiriske plan tages udgangspunkt i en række svenske og danske undersøgelser, der postulerer, at det parlamentariske konfliktniveau er øget siden begyndelsen af 1970'erne, og at regeringsmagten samtidig er svækket (pp. 24-30). Det er tydeligt fra starten, at forfatteren ikke er helt enig i disse påstande. Han trækker her blandt andet på egne erfaringer fra udvalgsarbejde i den svenske riksdag.

Kapitel 2 giver en grundig redegørelse for det valgte forhandlingsteoretiske perspektiv. Det indeholder en model, som tager tilbørligt hensyn til den rationalistiske teoris antagelser om strategisk handling, men fremhæver ikke mindst betydningen af sociale normer for spillet mellem partierne. "Public choice" teori kan nemlig ikke forklare alt. Den er, med forfatterens egne ord, ikke en "universalistisk teoribildning" (p.64). Det er også nødvendigt at studere sociale normer for at forstå det politiske liv.

I kapitel 3 præsenteres den empiriske undersøgelses metode og datamateriale. Det rummer væsentlige betragtninger om den komparative metodes problematik i relation til den planlagte sammenligning af Sveriges og Danmarks parlamenter på den økonomiske politik's område i perioden 1971-1995. Desuden fastlægger kapitel 3 operationaliseringer af konfliktniveau og forhandlingsmagt, ligesom det sonderer mellem lovgivningskoalitioner og regeringskoalitioner med diverse undertyper. Kapitel 3 redegør endelig for det anvendte kildemateriale, der ud over eksisterende litteratur især omfatter "parlamentstryck", aviser, memoirer og et antal interviews.

Kapitlerne 4 og 5 rapporterer derefter afhandlingens absolut tungeste empiriske analyser af partiforhandlinger i henholdsvis Danmark og Sverige om den økonomiske politik i den omhandlede periode. Der gives i de to kapitler først en redegørelse for parlamenternes arbejdsformer i plenum og udvalg i så henseende. Dernæst analyseres udviklingen kronologisk med året 1982 som lidt af et vendepunkt i begge lande, om end med forskellige partikonstellationer som baggrund. I slutningen af kapitel 5, der ellers fokuserer på Sverige, anstilles en del interessante komparative betragtninger over de fundne resultater.

Kapitel 6 er en komparativ analyse af forhandlingernes finansielle effekter med udgangspunkt i gængse forestillinger om, at besparelser er meget vanskelige at gennemføre, og at særinteresser sædvanligvis vinder på almeninteressens bekostning. Også det kapitel rummer mange spændende teoretiske overvejelser og empiriske resultater.

I kapitel 7 vendes opmærksomheden mod koalitionsdannelser, regeringsstrategier og oppositionsstrategier i et energisk forsøg på at sammenligne Sverige og Danmark i disse henseender.

Endelig sammenfattes hovedresultaterne i kapitel 8 under overskriften "forhandlingsparlamentarisme", der tager udgangspunkt i et originalt forslag til en ny klassifikation af parlamentariske systemer.

Forhandlingsparlamentarisme
 Forhandlingsparlamentarisme i afhandlingens forstand skal analytisk betragtes i modsætning til "voteringsparlamentarisme". Vi får (p.233) oplyst, at britisk parlamentarisme er en typisk form for "voteringsparlamentarisme" og dermed altså nærmest det modsatte af forhandlingsparlamentarisme. Sidstnævnte indebærer, at der normalt både er forhandling-er og aftaler mellem partier forud for afstemninger i parlamentet.

De to typer er klart definerede, men kapitel 8 underspiller til dels registret af parlamentarismens former, da det fokuserer på kun to af fire logisk mulige former. Det er først i den engelske sammenfatning, man møder en klar opstilling i form af en firefeltstabel, der ud over voterings- og forhandlingsparlamentarisme også rummer "konsensus parlamentarisme" og "discord parlamentarisme".

De sidstnævnte typer er måske ikke helt så interessante eller empirisk relevante som de to førstnævnte, hvilket specielt synes at gælde for konsensus versionen (aftaler uden forhandling). Men "discord" varianten (forhandlinger, der ikke leder til enighed), som på svensk kaldes "tvedräftsparlamentarism" kunne formentlig meget vel siges at karakterisere flere perioder i dansk politik i 1970'erne, jvf. for eksempel afhandlingen pp. 109-111.

Sammenligning af Sverige og Danmark
 Både Sverige og Danmark præges ifølge Mattson i høj grad af forhandlingsparlamentarisme, dvs. at forhandlinger og aftaler går forud for afstemninger i parlamentet. Desuden er forhandlingsparlamentarismen forbundet med flerpartisystemer, fravær af et dominerende parti, mindretalsregeringer og/eller koalitionsregeringer samt den omstændighed, at oppositionen ikke nødvendigvis udgør et klart alternativ til den siddende regering (p. 233).

Men der er også ganske interessante forskelle på de to lande. Det fremgår for eksempel, at de økonomisk-politiske forhandlinger er mere centraliserede i Danmark end i Sverige, hvor udvalgene i højere grad gør sig gældende som fora for forhandlinger (p.235). Desuden er der

i Danmark en større grad af regelmæssighed i budgetforhandlingerne, ligesom regeringerne i Danmark har stået parlamentarisk svagere end i Sverige. En fascinerende forskel er i den sammenhæng, at svenske regeringer – modsat danske – aldrig behøvede at udsætte sig for en samlet, definitiv afstemning om statsbudgettet i parlamentet (f.eks. p.236). Her er virkelig stof til eftertanke for den, der interesserer sig for institutionelle ordningers politiske konsekvenser.

Generelle hypoteser

Bortset fra det overordnede forhandlingsteoretiske perspektiv og de normative betragtninger i afhandlingens første kapitler er der efter min opfattelse et par overordnede hypoteser i afhandlingen, selv om de ikke er formuleret helt så explicit, som man kunne forvente.

Den første hypotese påstår, at en række svenske og danske analyser tager fejl, når de postulerer, at det parlamentariske konfliktniveau er øget inden for de seneste godt 20 år. Den anden hypotese påstår, at tidligere undersøgelser heller ikke har ret i, at regeringerne – der i stigende grad er minoritetsregeringer – er svækkede i forhold til tidligere. Lad os se nærmere på de to hypoteser, én ad gangen.

Jeg tror ikke, forfatteren vil benægte, at det parlamentariske aktivitetsniveau i Sverige og Danmark (og Norge og Finland for den sags skyld) er øget i den omhandlede periode (jvf. p. 180). Jeg tror heller ikke, han vil benægte, at aktivitetsstigningen er sammenhængende med flere åbne markeringer af partipolitisk uenighed. Det viser tallene ganske enkelt.

Problemet er snarere, hvordan man bør tolke, eller forholde sig til, sådanne tal. Her tror jeg til gengæld, Mattson har fat i et væsentligt problem. Jeg er vistnok selv en af hans adskillige skydeskiver i denne problematik (jvf. et citat på siderne 28f. fra en bog om nordisk parlamentarismes forandring, udgivet i 1990).

Jeg fralægger mig selvsagt ikke ansvaret for at have skrevet, som jeg gjorde. Men jeg vil fremhæve, at vi i den forskergruppe, der stod bag bogen, faktisk ganske livligt diskuterede spørgsmålet om, hvad tallene i grunden betød. Derfor skrev jeg også umiddelbart efter det

førnævnte citat, at det var umuligt at afgøre, om tallene opfangede "reelle" konflikter (i sig selv et problematisk begreb) eller blot mere åbne tilkendegivelser af synspunkter og uenigheder. Måske opfattedes sådanne efterhånden ikke længere som særligt drastiske skridt i de nordiske parlamenter.

Men jeg vidste fortsat godt, at der her var et vanskeligt problem. Det er også grunden til, at man i den engelske version af bogen, som vi publicerede to år efter (i 1992), kan læse en lidt mere nuanceret drøftelse af problemet. Vi valgte at lande på det synspunkt, at de foreliggende indikatorer i det mindste gav belæg for en påstand om øget konkurrence mellem partierne. Og det er vel netop også, hvad doktoranden mener (bl.a. p.178f).

Jeg tror også, vi er enige om, at øgede tekniske ressourcer og mere personalemæssig bistand til medlemmer og partigrupper kan være en del af forklaringen på det øgede parlamentariske aktivitetsniveau (jvf. p.180). For Danmarks vedkommende vil nogen kunne påstå, at den i 1995 vedtagne forøgede partistøtte og den såkaldte "Olsen-plan", der bl.a. udvider sekretær- og eksperthjælpen betragteligt, vil kunne føre til et markant øget aktivitets- og, om man vil, konfliktniveau, selv om det er svært at se, hvorfor der pludselig skulle være opstået flere konflikter.

Mattsons undersøgelse er koncentreret om den økonomiske politik, hvilket indebærer et generaliseringsproblem, dersom den gav sig ud for at være en status over hele billedet i Sverige og Danmark. Man kunne teoretisk set tænke sig, at konflikterne på det økonomiske område reduceredes samtidig med, at de øgedes på en række andre områder (som energi, miljø, sikkerhed, kultur, etc.). Det samlede konfliktniveau ville dermed stige, uanset at alle partier havde erkendt nødvendigheden af, at der skal være orden i statsfinanserne for at man kan udrette andre ting.

Holder vi os til den økonomiske politik, kan forfatteren med stor sikkerhed konkludere, at forhandlingerne mellem partierne i Danmark ikke er mindre omfattende end tidligere (p.145f), og at de i Sverige er blevet mere omfattende (p.172). Desuden kan Mattson ikke

finde tegn på, at der i økonomisk-politisk henseende er tale om en forøget ideologisk afstand mellem partierne (p.179). Der er snarere tale om en modsat udvikling. Derfor vil han ikke acceptere en påstand om øget partipolitisk konfliktniveau. Egentlige tal som dokumentation for udviklingen har han dog ikke.

Men noget er der jo alligevel hændt. Mattsons hovedsynspunkt er, at partiernes konkurrence om vælgerne er øget. Denne konkurrence accentueres af, at regeringsmagten står på spil hyppigere end tidligere (p.179). Vi må ifølge Mattson godt tale om et øget konkurrenceniveau, men ikke om et øget konfliktniveau. Dog er forfatteren med på, at det politiske liv meget vel kan "opfattes" som værende mere konfliktfyldt end tidligere, "men det behøver inte betyda att de underliggande intressekonflikterna har ökat" (p.180).

Denne betragtning og formulering gør mig en smule urolig. Det er ikke mange år siden, man ofte kunne høre en næsten modsat påstand om, at de grundlæggende interessekonflikter stadig findes i kapitalistiske samfund, selv om mange ikke længere opfattede dem som reelle eller eksisterende. Lad os konkludere, at Mattson giver et nyttigt korrektiv til for hurtige påstande om øget konflikt i de to parlamenter. Øget partikonkurrence er der i hvertfald tale om.

Den anden generelle hypotese i afhandlingen går som sagt ud på, at regeringerne ikke altid er helt så svage, som det ofte antages eller påstås. Mattson har naturligvis grundlæggende ret i, at en regerings styrke helt afhænger af dens forhandlingsposition. Her viser forhandlingsperspektivet sin frugtbarhed.

Problemstillingen behandles på forskellig måde i kapitel 6 og 7. Kapitel 6 fokuserer på partiforhandlingernes finansielle konsekvenser med udgangspunkt i teoretiske forestillinger om, at forhandlinger som regel vil vanskeliggøre besparelser, og at særinteresser normalt vil sejre over almene interesser. I det perspektiv, jeg her anlægger, drejer det sig dog mest om, i hvilken grad regeringerne faktisk er i stand til at regere. Hvis man tror på Mattsons statistiske resultater, er svaret temmelig klart: Parlaterne ændrer, måske med enkelte

undtagelser, kun marginalt i de budgetforslag, der fremsættes til behandling og vedtagelse i parlamenterne. Regeringerne i Danmark og Sverige regerer altså for så vidt, men kan man bruge nettotalerne til at dokumentere noget sådant? Er der overhovedet grund til at forvente andet end inkrementalistiske ændringer i stabile demokratier? I hvilken grad anticiperer regeringerne parlamentsflertallets holdning?

Diskussionen om særinteresser i kapitel 6 er også ganske interessant, men måske ikke helt så relevant for den drøftelse, jeg har lagt op til.

I kapitel 7 går Mattson lidt mere direkte til værks i spørgsmålet om regeringsmagt. En regering skal ikke blot være en eksekutivkomite for et parlamentarisk flertal, men også have en politisk lederrolle i samfundet. Kapitel 7 drøfter endvidere forskellige regeringstypers politiske situation og handlingsmuligheder og gennemgår i øvrigt mange forhandlingsteoretiske temaer på Mattsons sikre og grundige måde, der blandt andet indebærer, at man ikke altid er sikker på, hvor han vil hen og hvorfor.

Hovedbudskabet i relation til tesen om regeringsmagt er formentlig, at en koalition eller et parti, der befinder sig i en midterposition med handlemuligheder både til højre og venstre, kan være langt stærkere, end man umiddelbart ville tro. Heri ligger utvivlsomt en dyb sandhed.

Forhandlingsparlamentarisme igen

Afhandlingens hovedbudskab er, at vi i Sverige og Danmark har forhandlingsparlamentarisme. Det er et ganske godt udtryk for den parlamentariske praksis, der findes i de nordiske lande. Den ligger temmelig fjernt fra Westminstermodellen (voteringsparlamentarisme), men tiltrækker, så vidt jeg kan se, i stigende grad opmærksomhed i lande, som frivilligt eller nødtvungent leder efter nye modeller for det parlamentariske systems funktion, efter at forholdsvis enkle flertalsstyre-muligheder enten er bortvalgt eller gået tabt på grund af en stigende politisk fragmentering, der i princippet kan minde om den skandinaviske.

Sammenfattende må siges, at Ingvar Mattson har skrevet en flot og grundig afhandling. Den er et godt eksempel på komparativ nor-

disk parlamentsforskning. Afsluttende må tilføjes, at Mattson er god til at gardere sig mod kritik. Der er vel altid både konflikt og samarbejde, ikke sandt? Og ihvertfald partikonkurrence? Og forhandlinger mellem partierne? Jo, da næsten altid, må man så svare. Noget sådant kan man ikke rigtig opponere imod.

Erik Damgaard

MIKAEL AF MALMBORG: *Den ståndaktige nationalstaten. Sverige och den västeuropeiska integrationen 1945-1959*. Lund 1994: Lund University Press.

Om man vill anlägga ett litet längre historiskt perspektiv, kan man konstatera att den första perioden av en svensk aktiv Europapolitik grundlades då Gustaf II Adolf landsteg i Tyskland 1630, för att ingripa i det trettioåriga kriget. Denna europeiska period varade närmare två hundra år och karaktäriserades först av det svenska rikets expansion till Europas, efter Ryssland, till ytan största stat (1658) och därefter av en sakta kontraktion. Den ändade med det finska kriget 1808-1809, varefter det nutida Sverige skapades och i viss mening drog sig tillbaka från kontinentens affärer.

Det är en av paradoxerna i svensk historia, att den som genomförde denna "aveuropeisering" av svensk utrikespolitik, var en i södra Frankrike uppvuxen fransk marskalk. Men det krävdes kanske ett oförvillat öga för att kunna se vad svenskarna själva inte insåg, nämligen att det som dominerat hela rikets framväxt, maktkampen mot Ryssland och Danmark, bäst ersattes av en nu på alliansfrihet grundad politik visavi Ryssland och, med de allierades goda minne, ett samtidigt dråpslag mot det danska riket genom avskiljandet av Norge från Danmark, något som ju underlättades av att Köpenhamn in i det sista förblev Napoleons allierade. Härmed ändrades Nordens karta och Sveriges strategiska situation radikalt.

Den relativa politiska isoleringen gentemot det kontinental Europa kom, med ett kort av-

brott, att vara nästan lika länge som den aktiva europeiska perioden 1630-1809, nämligen till 1991 då vårt land inlämnade sin ansökan om medlemskap i EU. Det kan vara nyttigt att hålla dessa perspektiv i minnet, när man betraktar vad som hänt med vår säkerhetspolitik sedan det kalla krigets slut. Vår alliansfrihet är oförändrad, men medverkan i vad som måste betecknas som en *politisk* allians, har inte skett på mycket länge, ja egentligen inte sedan Napoleonkrigen. Man kan visserligen säga att vår anslutning till Nationernas förbund, som debatterades 1920 i riksdagen (och som f.ö. vore värd en större studie, jfr min "Sverige och NF", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1970 nr 2) och som till att börja med såg ut som ett medlemskap i regional politisk allians, med möjliga förpliktelser att ingripa till försvar mot gemensamma fiender (sanktionspolitiken), kom att karaktäriseras av allt mindre överstatlighet. Förhandlingarna 1948-1949 om ett nordiskt försvarsförbund, indikerade förstås en vilja att inträda i en militär allians och överge neutralitetspolitiken. Men syftet var knappast att återinträda i en europeisk politik, snarare att cementera distansen, denna gång tillsammans med Danmark och Norge.

Annars kan man säga, att huvudlinjen i den svenska utrikespolitiken sedan 1814 och cementerad i Karl XIV Johans memorandum till riksdagens hemliga utskott 1834 i anledning av det hotande kriget mellan England och Ryssland, var att undvika allt som skapade konkreta politiskt-militära förpliktelser. Men det var också att bejaka funktionellt samarbete även på det politiska planet – och givetvis att se till att svensk industri inte diskriminerades i sin exportpolitik. Den första gången man i Sverige på allvar diskuterade – och därtill tidvis med betydande häftighet – möjligheten av en förändring av denna huvudlinje var 1961-62, vilken diskussion jag redovisat i min avhandling *Sverige och EEC* (1970). Man kan, med en viss förenkling, säga, att medan högern och folkpartiet efter det brittiska beslutet att sommaren 1961 slå helt om och söka medlemskap i EEC, också ville göra detsamma, ville socialdemokraterna och centerpartiet fortsätta den linje som gällt så länge. Den de-

batt som då fördes är alltså av intresse, eftersom den redovisar grundläggande faktorer i svensk utrikespolitisk doktrin och debatt på ett sätt som inte skett ofta, varken före eller efter dess.

I slutet av 1994 disputerade Mikael af Malmborg i Lund på en avhandling med titeln *Den ståndaktiga nationalstaten*. Hans utgångspunkt är, säger han i inledningen, att den bild som spritts med min avhandling för nu nära 25 år sedan, att det inte funnits någon svensk Europapolitik före 1861, är oriktig. Den slutsats man dock måste dra, efter att ha läst hans i och för sig mycket förtjänstfulla avhandling, är just den, som jag kanske medverkat till att skapa, nämligen att det inte före 1961 fördes någon seriös politisk debatt om vår relation till Europa. Ty, med debatt menar jag en med deltagande av de politiska partierna, intresseorganisationerna, dagspressen och många andra. Den diskussion som intermittert fördes under den av af Malmborg undersökta perioden, var i huvudsak en intern diskussion inom ett mycket litet etablisseman, ofta i utrikesnämnden. Den fördes i huvudsak av ett antal entusiaster som högerriksdagsmannen Karl Wistrand, Dag Hammarskjöld, socialdemokraten (f.d. kommunisten) Ture Nerman och Undéns professorskollega från juridiska fakulteten i Uppsala, Wilhelm Lundstedt, senare Industriförbundets Wilhelm Paues och några till. En svensk politik visavi de europeiska enighetssträvandena fanns, även om den inte alltid var så artikulerad utåt som efter sommaren 1961.

Vad af Malmborg gjort, är att han gått igenom svensk politik och i viss mån intern diskussion kring ett antal tillfällen under den aktuella femtonårsperioden, då svenska ståndpunktstaganden var aktuella, nämligen anslutningen till Marshallhjälpen 1948, bildandet av Europarådet 1949, frihandelsförhandlingarna inom OEEC 1956-1958 och EFTA:s tillkomst 1959. Ser man på den diskussion som då fördes inom regeringskretsen eller utrikesnämnden, kan man dra två slutsatser: den svenska regeringen, som ju under den aktuella perioden hade samma stats- och utrikesministrar, Tage Erlander och Östen Undén, lutade in-

stinktvt vid varje beslutssituation mot den funktionella modellen och reagerade lika instinktvt mot allt som kunde smaka överstatlighet, särskilt i vad avsåg försvarssamarbetet.

Det fanns, som både af Malmborg redovisar i sin och jag i min avhandling, en motsättning mellan det nordiskt/globala perspektivet och det europeiska. Häri hade, i sin preferens för det förra, regeringen Erlander ett brett politiskt stöd, särskilt före sommaren 1961, men också därefter.

Regeringens reaktion på den amerikanska inbjudan till Marshallhjälpen var, i motsats till den finska, positiv, fast Sverige aldrig kom att motta särskilt stora belopp i amerikanskt bistånd. När regeringen i de inblandade diskussionerna ville förankra administrationen av biståndet till ECE, FN:s ekonomiska Europakommission, var detta inte enbart dikterat av att dess chef var Erlanders och Undéns förra regeringskollega, Gunnar Myrdal, utan därför att detta var en organisation, som dels tillhörde FN-systemet, dels hade en medlemskrets som sträckte sig över järnridån. Det fanns en förhoppning hos den svenska regeringen, att ECE skulle kunna bidra till att överbrygga motsättningarna mellan öst och väst i vår världsdelen och kanske till att Moskva, om ECE fick hand om hjälpen, skulle kunna ompröva sina invändningar mot Marshallplanen.

Att ECE:s generalsekreterare Myrdal sedan, som vi kunnat läsa i festskriften till Carl-Henrik von Platen (*Grand Cru*, 1993), hade större också politiska ambitioner för egen och ECE:s del, hade han säkert inte låtit sina gamla kollegor i den svenska regeringen sväva i okunnighet om.

Undén och Hammarskjöld, som i sin egenkap av Undéns finansrådgivare sedan 1947, hade att syssla med den amerikanska hjälpen, förstod dock snart att ECE-linjen var en återvändsgränd och accepterade det amerikanska kravet på att upprätta en särskild administration, OEEC.

Någon avgörande tveksamhet kände, som framgår av af Malmborgs redogörelse i detta stycke, Undén inte mot att inträda i Europarådet. Inte heller någon större entusiasm. Men ett uttryckligt villkor var att rådet inte skulle be-

fatta sig med försvarsfrågor. När den brittiske utrikesministern Anthony Eden 1952 föreslog att rådet dessutom skulle tjänstgöra som parlamentariskt organ för hela den europeiska integrationsprocessen, som då ju också omfattade den 1950 tillkomna Kol- och Stålunionen och en planerad försvarsunion (EDC), reagerade regeringen med att antyda att det kunde bli aktuellt med utträde om försvarsfrågorna kom upp. Europarådet måste, enligt Undéns syn, hålla sig till diskussion om allmänna frågor och till sin karaktär vara just ett rådgivande organ, som passade in i det svenska funktionella tänkandet.

På enahanda sätt slöt sig den svenska regeringen 1956-1958 nära till den brittiska tanken att skapa ett frihandelsområde kring det EEC som tillkom 1957. Det var en för Sverige naturlig inställning. Sverige var ett exportberoende frihandelsland med relativt låga tullar och utan intresse för allt för mycket handel med jordbruksprodukter. Britterna och våra intressen sammanföll inte alltid, men de grundade sig på samma princip, nämligen ja till funktionellt samarbete, nej till överstatlighet, medan det nybildade EEC:s grundbultar var andra. Särskilt fransmännen kunde omöjligen acceptera att ge de yttre elva staterna i OEEC samma förmåner som de i EEC ingående, utan att det franska jordbrukets produkter drogs in i frihandeln.

Sedan de Gaulle, efter återkomsten till makten 1958, bekräftade vad sannolikt varje fransk regering då kommit fram till, nämligen att projektet var omöjligt, tog britterna inga nya initiativ. Det blev i stället den svenska regeringen som ledde tillkomsten av EFTA. Denna organisation låg helt i linje med svenska principer och den svenska förhandlingsinsatsen var, när inga dubier fanns, snabb och effektiv.

Om den ena slutsatsen till af Malmborgs avhandling var att den svenska regeringen reagerade på samma sätt inför de olika integrationsprojekt som kom upp under den aktuella femtonårsperioden, var den andra att det – innan 1961 – rädde stor enighet i landet om de positioner regeringen intog. Det betyder ju inte, vilket den som är något bekant med vår

efterkrigstida historia vet, att det inte ibland förekom utrikespolitiska debatter och andra frågor, som t.ex. om vår inställning till försöken att brännmärka Kina som angripare i Korea 1951, eller om högerledaren Jarl Hjalmarssons uteslutning ur FN-delegationen 1959. Dessa motsättningar rörde nästan alltid anklagelser från regeringen mot delar av oppositionen för överdriven västvänlighet och vice versa.

Men om den europeiska integrationsprocessen fördes knappast någon politisk debatt, utmärkt av ett brett engagemang och klara motsättningar mellan partierna. Detta berodde givetvis på den relativa enighet som sedan länge rådde i många utrikespolitiska frågor. Men den berodde också på att borgerlighetens dominerande politiker under denna tidsperiod, folkpartiledaren Bertil Ohlin, också var en berömd ekonom och specialist på frihandelsteori. Som sådan var Ohlin dels rätt proatlantisk, dels inte anhängare av tullunioner och alltför hårt knutna integrationsprojekt, åtminstone inte intill den dag det blev klart, då regeringen Macmillan i London ansökte om medlemskap i EEC, att den funktionella modellen lidit ett allvarligt nederlag och sålunda läget krävde en omprövning. Och som sagt, inte ens inom högerpartiet, som ju i grunden var antikommunistiskt, men ändå svensk-nationellt (som framgick redan då man motsatte sig medverkan i NF 1920), fanns någon rimligt stark politisk opinion som ifrågasatte regeringens politik.

I af Malmborgs avhandling kan man läsa åtskilligt om detta, en nyttig repetition också om den ibland handlar mera om den europeiska integrationen än om vår inställning till denna. Som statsvetare kan man dock knappast nöja sig med att reda ut vad som hänt. Man måste också söka ta reda på varför den svenska regeringen agerade som den gjorde och varför debatten var så tunn. Detta har jag givetvis endast ytterst översiktligt kunnat göra ovan.

Man kan, om man så vill, sätta in af Malmborgs avhandling i ett, vad man i brist på bättre terminologi borde kalla, revisionistiskt historievetenskapligt sammanhang som under senare år dykt upp här och där, först kanske i Carl

Bildts *Hallänning, svensk, europé* (1991) och som också framgår av den recension Håkan Arvidson ägnat af Malmborgs avhandling i Svenska Dagbladet (17/2 1995). denna tes går då ut på att Sverige, i synnerhet som vårt land redan, som framgått av neutralitetskommissionens rapport, var så insyltat i det västliga samarbetet, och Moskva visste detta, hade kunnat eller i alla fall bort söka om medlemskap långt tidigare än som skedde. Jag tror denna revisionism grundar sig på två missförstånd. Det fanns, före det kalla krigets slut, varken några utrikes- eller inrikespolitiska förutsättningar för en annan politik än den som Sverige förde. Om man först tittar på de utrikespolitiska förutsättningarna, glömmar man numera ofta bort att EEC/EG under det kalla kriget faktiskt koncipierats och sågs som en del av det västliga systemet, ibland som något slags ekonomiskt bihang till Nato. Om Sverige, säg 1970, hade ansökt om, och fått, medlemskap i EEC, hade detta faktiskt inneburit en rätt markant förändring av Europas geopolitiska karta och i tredje lands ögon knutit Sverige mycket närmare västlägret.

Må vara att Moskva säkerligen inte gjorde sig några som helst illusioner om vår reella tillhörighet. Om de hade sådana, hade Wennerström säkert tagit dem ur dessa föreställningar. Men det avgörande var rimligen om vårt land under några betingelser – utom givetvis om Sovjet först gått till angrepp – skulle ställa sitt territorium till förfogande för Nato-attacker mot Sovjet och om man skulle kunna bedöma att Sverige, i och med ett medlemskap i EEC, skulle öka riskerna för att detta kunde ske. Det var faktiskt en allvarlig fråga, som varje svensk regering hade att ställa sig. Man har velat göra ett stort nummer av de förberedelser som gjordes för samarbete västerut om vi blev angripna. Men hur skulle en ansvarig statsledning kunnat agera annorlunda?

Dessutom glömmar man i sådana sammanhang, att ett svenskt medlemskap utan ett finskt, skulle riskerat att utsätta Finland för större press från Moskva. Detta kunde vi rimligen inte medverka till, varken för Finlands eller vår egen skull. Det hade varit fel mot vår östra granne och dessutom högst sannolikt

kunnat öka vår egen osäkerhet. Det går, enligt min mening, knappast att komma fram till någon annan slutsats, än att en ansökan om medlemskap i EEC/EG/EU förutsatte ett annat internationellt klimat än det som rådde 1945-1989. Jag kan inte tycka att af Malmborgs avhandling gett någon ammunition till dem som ex post vill revidera svensk Europapolitisk historia.

Det fanns vidare inte heller några inrikespolitiska förutsättningar för ett sådant agerande före 1991. Såväl det ledande socialdemokratiska partiet som dess, i detta sammanhang, trogna allierade bondeförbundet/centerpartiet, stod helhjärtat bakom, den ursprungligen av Karl XIV Johan formulerade, grundlinjen och de ideologiska predispositioner den efter hand gett upphov till. Eftersom de hade en god majoritet och, i detta stycke, också stöd av kommunisterna/vänsterpartiet, hjälpte det inte vad än högern/moderaterna eller folkpartiet tyckte.

Vad ovan sagts får inte fördölja att af Malmborgs avhandling som historia inte ger anledning till många invändningar. Analysen av det svenska agerandet i relation till de politiska händelser jag tagit upp här, möter inga särskilda kommentarer, annat än att den möjligen stundom är litet väl utförlig och ibland handlar mera om integrationsprocessen än om Sveriges ställningstaganden. Där jag intar en annan hållning än af Malmborg själv, eller hans recensent Håkan Arvidson, är vilka slutsatser man skall dra av hans bok. Här skiljer vi oss nog rätt ordentligt åt.

Till sist titeln. Den har förstås en polemisk udd. Jag vet inte om Sverige under den av af Malmborg undersökta perioden var en mera "ståndaktig nationalstat" än många andra i vår världsdel. Däremot säger de ställningstaganden den svenska regeringen då gjorde åtskilligt om den svenska utrikespolitiska doktrins historiska tyngd.

Mats Bergquist

MARIANN BJÖRKEMARKEN, *Implementeringsanalys som komplement vid utvärdering – en fråga om perspektiv och förklaring*. University of Gothenburg, Monograph from the Department of Sociology No 56, 1995.

Litteraturen på svenska om implementering och utvärdering i offentliga sektorn växer men är fortfarande inte överväldigande. Mariann Björkemarkens avhandling i sociologi vid Göteborgs universitet är därför ett välkommet tillskott. Björkemarken kan skatta sig lyckligare än många, ty hon har lyckats formulera en viktig generell fråga. Hon har föresatt sig att "diskutera det bidrag som implementeringsforskningen kan ge till diskussionen om hur man gör utvärderingar. Vad innebär studier av måluppfyllelse och effekter respektive vad innebär studier av genomförande? Förhoppningen är att den här avhandlingen ska ses som ett bidrag i diskussionen om utvärderingsmodeller och hur dessa kan utvecklas med hjälp av bidrag från implementeringsforskningen" (3). Den här recensionen skall koncentreras på principiella frågor, varför bokens båda fallstudier medvetet förbigås. Vidare görs en begränsning till utvärdering och implementering i offentliga sektorn, vilket naturligtvis inkluderar verksamheter som utförs av privata eller civila samhället på offentliga sektorns uppdrag.

Eftersom Björkemarken vill ge ett bidrag till den stora diskussionen om utvärderingsmodeller måste man fråga sig vad hon menar med utvärdering. Här visar författarinnan begreppslig osäkerhet. Av citatet ovan framgår att utvärdering sägs handla om studiet av måluppfyllelse och effekter, vilket skulle kunna innebära analyser *i efterhand* av beslutade offentliga interventioner mot en kriteriemängd som kallas mål. "Utvärdering det vill säga att ta reda på om beslutade mål uppnåtts" skriver hon på ett annat ställe och menar då tydligen igen att utvärdering är en bedömning i efterhand mot en kriteriemängd som hon nu kallar "beslutade mål". Frågan är om "beslutade mål" står för program- eller verksamhetsmål som finns nedlagda i programbeslut eller verk-

samhetsbeslut eller om "beslutade mål" kan syfta på någon annan kriteriemängd, t.ex. brukares eller andra intressenters mål, som inte finns nedlagda i programbeslut. Jag tolkar henne så att hon menar det förra och därmed likställer utvärdering med måluppfyllelsemodellen (7). Detta är nuförtiden en rätt speciell definition, som kanske mest anförs i kritiska sammanhang. I mitt tycke är den definitivt för snäv och dessutom föga representativ för utvärderingsforskningens huvuddiskurs, som gärna innesluter i utvärderingsbegreppet också noggranna bedömningar mot andra kriteriemängder som intressentmål, professionella mål, brukarmål och mål hämtade från den politiska filosofin.

Senare tycks hon definiera utvärdering som "ett sätt att medvetet ta ställning till frågan om ett program fungerar i enlighet med i förväg uppställda avsikter" (26). Nu krävs tydligt att avsikterna skall vara uppställda "i förväg", vilket utesluter bedömningar mot mål eller kriterier som föreligger i *bedömningsögonblicket*, t.ex. när man utvärderar mot brukares eller andra intressenters *aktuella* mål. Ytterligare lite längre fram (28) motsäger hon emellertid sig själv då hon hävdar att "utvärderingar kan göras som en del i planeringsprocessen av ännu icke realiserade åtgärder. Då handlar det om att ta ställning till hypotetiska effekter, dvs. förmodade konsekvenser och bedömning av olika lämpliga alternativ före beslut och implementering (genomförande) av ett program eller en åtgärd. Ibland förekommer termen utvärdering *ex ante* för sådana utvärderingar eller utredningar som föregår beslut." Nu menar hon alltså att utvärdering också kan ske i förväg, dvs. *innan* en åtgärd beslutas och att utvärderingen då avser hypotetiska program. I samma stycke lägger hon emellertid till följande: "Med utvärdering *ex post* menas utvärderingar gjorda *efter* beslut och förhoppningsvis också implementering av detta beslut. Det har utvecklats ett språkbruk som förbehåller ordet utvärdering för utvärderingar gjorda *ex post*, dvs. i efterhand." Men hon säger inte i detta sammanhang till vilket språkbruk hon själv ansluter sig. Tydligen inneslu-

ter hon är både ex ante och ex post-bedömningar i mängden utvärderingar.

När Björkemarken lämnar definierandets värld och går över till konkret diskussion av utvärdering förefaller hon dock med utvärdering mena ex post factostudier av någon systematik. Måluppfyllelsemodellen framhålls nu inte som liktydigt med utvärdering utan som *en* utvärderingsmodell bland flera, om ock den mest konventionella. Som alternativ framhålls summativ och formativ utvärdering, processstudier, intressentutvärdering, målfri utvärdering, teoriinriktad utvärdering. Det finns alltså föga grad av överensstämmelse mellan hennes allmänna uttalanden om vad utvärdering står för och hennes faktiska diskussion av utvärderingsmodeller. Detta behöver inte orsaka några kinkigheter så länge man låter den faktiska diskussionen vara den viktiga.

Det andra begreppsliga problemet är vad som skall menas med implementering. Även på denna punkt är Björkemarken något oklar. Någon formell definition av implementering, som författarinnan själv ställer sig bakom, finns inte i boken. Däremot säger hon följande på ett ställe (50):

"Implementeringsforskarna betonade att man måste skilja mellan 'outputs' dvs beslut om insatser av offentliga åtgärder och 'outcomes' dvs. resultatet av dessa beslut om åtgärder. Det som skedde mellan beslut och konstaterat resultat, dvs. genomförandet måste ägnas större intresse än tidigare." Implementering avser således skedet mellan beslut om offentliga åtgärder och konstaterat resultat. Det är oklart huruvida undersökning av konstaterat resultat ingår i implementering eller inte. Klart är att hela skedet från (men inte inklusive) beslut fram till (men inte till och med) konstaterat resultat ingår. Klart är också att Björkemarken i varje fall på den här punkten i sin framställning inte ansluter sig till dem som menar att man inte, som det brukar sägas, kan göra någon distinktion mellan implementering och det som implementeras. Enligt Björkemarken är implementering ingen sömlös väv, där beslutande och implementering är ihopvävt på ett sätt som trotsar alla distinktioner.

Efter detta kommer hon in på det som kallas top-downtraditionen (52), vilken i analysen utgår från beslut. Top-down är enligt min uppfattning en pejorativ beteckning, som används av denna tillnärmelses motståndare. Företrädarna själva skulle inte kalla sig själva så utan föredra beteckningar som beslutsorienterad tillnärmelse eller något dylikt. Men bortsett från detta försöker top-downforskarna, säger Björkemarken, förklara det s.k. implementationsproblemet att beslutsfattarnas intentioner inte följs av *underlydande personal*. Det finns säkert implementationsforskare som skulle skriva under på en sådan avgränsning. En mer heltäckande och intressant beskrivning av den beslutsorienterade ansatsen vore emellertid att den försöker förklara varför *utfallet* (inklusive bieffekterna) eller *slutprestationerna* blir som de blir i ljuset av interventionens mål, d.v.s. varför det *blir* måluppfyllelse eller varför det *inte blir* måluppfyllelse (d.v.s. inte bara *inte* följa) i dessa led i processen (d.v.s. det är inte bara en fråga om underlydande personal utan även mellanhänder, adressater och andra inblandade aktörer). Den beslutsorienterade ansatsen ställer alltså bl.a. *frågan* om beslutet, insatsen, haft någon kausal inverkan på resultatet, vilket a) inte innebär att den *förutsätter* att ett sådant samband föreligger och b) att även andra möjliga kausalt verkande faktorer vid sidan om det beslutade programmet, t.ex. gräsrotsbyråkraters vilja, kunna och förstå, eller omgivningen, eller faktorer i programmets tillkomsthistoria måste undersökas. Om den beslutsorienterade ansatsen skulle förutsätta att det föreligger ett empiriskt kausalt samband mellan program och resultat, som det ibland sägs (och vilket en del formuleringar även hos Björkemarken tycks tyda på), vad tjänar då den empiriska implementeringsundersökningen till? Björkemarken diskuterar i detta sammanhang Van Horn och Van Meters kategorier, Sabatier och Mazmanians bidrag samt naturligtvis Wildavskys Oaklandstudie.

I sin genomgång av olika implementeringsansatser framhåller Björkemarken två viktiga synpunkter. Den ena, vanligare, synpunkten är Lowis tanke att innehållet i den slags politik det är fråga om också blir avgörande för hur

implementeringen kommer att gestalta sig. Med andra ord är det värt att undersöka om politikens substantiella innehåll påverkar inte bara politikens tillkomst – vilken är den vanliga tolkningen av Lowi – utan även dess implementering (50). "Därtill inspirerade av Lowi" antog implementeringsforskare "att implementeringen varierade med vad som skulle implementeras" (53).

Den andra, mer originella tanken härrör i Björkemarkens framställning (56) från Helen Ingram och Anne Schneider och rör styrmedel (verktyg, "tools") snarare än substans, även om också de förra inbegrips i innehåll. "Beroende på vilket sätt man väljer att implementera beslut på, och vilket budskap åtgärderna signalerar, kan man dra slutsatser om hur målgrupper reagerar och varför insatser 'lyckas' eller 'misslyckas'." Implementeringsforskarna har inte brytt sig om att titta på inverkan av verktyg ("tools"). De verktyg som Ingram och Schneider hänvisar till är auktoritära som baserar sig på legitimitet i maktutövning (varmed de ungefär torde avse regleringar), förmåner (varmed de torde mena ungefär ekonomiska styrmedel), känslomässiga genom symboler och lärande/uppfostrande (varmed de torde mena ungefär informativa styrmedel).

Björkemarken gör sedan ett tappert försök att reda ut vad bottom-upskolan står för inom implementationsforskningen. Detta är ingen lätt uppgift av två skäl: dels står bottom-up själv för flera olika ståndpunkter, dels är dess synpunkter oftast utklädda som polemik mot en top-downtradition, som förgrovar en ganska stor mångfald av ansatser till något som liknar en nidbild, vilket gör att polemiken kännetecknas av fågelskrämmemisstaget. Björkemarken lyckas heller inte riktigt reda ut begreppen i detta avseende. Det skulle vara intressant att läsa en verkligt kritisk genomgång av denna disput som kännetecknas av att båda skolorna behandlas enligt den popperska generositetsprincipen (principle of charity) och som går ut på att innan attackerna bygga upp positioner som verkligen värd att attackera. Detta förutsätter att analytikern gör ett antal distinktioner: implementeringsanalys ex ante och ex post, implementering som normativt

och empiriskt företag, implementering som idealtypiskt analysinstrument, t.ex. den hierarkiska modellen, versus implementering som empirisk återgivning av verkligheten, implementering som en viss datainsamlingsmetodologi t.ex. snöbollsmetoden, implementering som lokal problemlösning vilken som helst och implementering av en av politiska organ beslutad intervention. Det förutsätter också gärna att polemiken exemplifieras med hänvisning till konkreta undersökningar. Jag har hittills aldrig läst en dylik framställning.

Även i Björkemarkens analys framstår polemiken mellan bottom-up traditionens förespåkare och de s.k. uppifrån och nerhängarna som ganska otydlig, överdriven och delvis också ideologisk. Björkemarken visar emellertid att det finns insikter i botten-upptraditionen som är värda att framhålla (59). Den viktigaste torde vara att den ställer hypotesen att gräsrotsbyråkraten eller adressaten är aktörer som inte handlar mekaniskt utan väljer och vrakar bland olika möjligheter varav det undersökta programmet såsom det sipprar ner är endast en och andra eventuellt nedsipprade offentliga program utgör andra. En annan insikt är betoningen av de interorganisatoriska nätverkens betydelse, en tredje att det finns offentliga program som inte avsedda att genomföras bokstavigt utan som går ut på att göra något som man från toppen inte riktigt vet var det kommer att sluta. En fjärde och sista insikt är att man kan undersöka lokal problemlösning vilken som helst utan att behöver föreliggande någon offentlig politik överhuvudtaget. Möjligen vore det fruktbart för den fortsatta diskussionen att använda sig av typologier av offentlig politik för att reda ut begreppen, åtminstone i den utsträckning som även bottom-uptraditionens förespråkare avser att säga något även om offentlig politik, dvs politik beslutade av den offentliga sektorns organ, och inte bara åtgärder vilka som helst i samhället. Vissa typer av offentlig politik är från början avsedda att förverkligas hierarkiskt på ett helt annat sätt än andra. Statens pensionspolitik och statens forskningspolitik kan tas som två motsatta exempel.

Svaret på botten-uppförespråkarnas hävdande att forskare kan studera lokal problemlösning utan att det finns någon *offentlig* politik eller att det finns offentliga politiker som inte har någon inverkan alls måste till exempel vara ett självklart ja. Samhällsforskare kan studera lokal problemlösning vilken som helst och göra detta på intressanta sätt. Däremot vill jag hävda att det för en *statsvetare* måste vara intressant att fråga sig också i dessa sammanhang om det politiska har någon inverkan. Svaret kan bli nej, men frågan måste rimligen vara helt legitim. Men jag har svårt att föreställa mig att någon begåvad beslutsorienterad implementeringsforskare utan belägg skulle hävda att det politiska alltid har inflytande eller starkt inflytande. I så fall är det dålig forskning och skall behandlas som sådan.

Men polemiken innehåller också intellektuellt bråte som det hade varit välgörande om Björkemarken tydligt tagit avstånd ifrån. Några distinktioner vore värda att beakta t.ex. mellan implementeringsanalys *ex ante*, som ju Elmore, Hargrove och Allison står för, när de talar om implementering som "the missing link" eller "the missing chapter" i policyanalysen, och implementeringsanalys *ex post*, som innebär empiriska undersökningar av faktiskt pågående eller avslutad implementering. Implementeringsanalys *ex ante* innebär ju att exempelvis beslutsfattaren och hennés medhjälpare bör tänka igenom hur ett eventuellt kommande beslut bör implementeras innan beslutet fattas. Denna analys sker i förväg och är normativ. Elmores recept sammanfattas här i slagordet kartläggning baklänges, inte kartläggning framlänges. Detta är något helt annat än att empiriskt studera faktiska implementeringsförlopp. Denna enkla distinktion återfinns inte i Björkemarkens bok troligen beroende på att den heller inte förekommer i debatten.

Björkemarken påpekar med rätta att den beslutsorienterade inriktningen hämtar sin främsta näring ur den representativa demokratis teori och praktik. Det måste rimligen vara en fullt respektabel frågeställning för en statsvetare att undersöka i ett demokratiskt perspektiv om våra representanters beslut verkligen också blir genomförda. Detta har natur-

ligtvis ett teoretiskt egenvärde för utvecklingen av den statsvetenskapliga administrationsläran. Men det har också demokratisk betydelse eftersom den dominerande demokratiformen i västerländska stater är representativ, enligt vilken folket väljer representanter och dessa representanter fattar beslut å medborgarnas vägnar varför det måste vara i varje fall ett medborgarintresse att få klarhet i om besluten omsatts i praktiskt handlande och resultat. Även om den *fråga* som ställs i den beslutsorienterade empiriska traditionen är hur beslutet implementeras så utgår den ju ingalunda ifrån att *svaret* blir perfekt hierarkiskt genomförande, ty det är ju just detta som skall undersökas. Tvärtom är det väl så att det mesta av den beslutsorienterade empiriska implementeringsforskningen funnit att genomförandet tagit andra vägar än som förutsågs i beslutet. Det är ju bland annat därför som implementeringsforskning har karakteriserats som eländesforskning. Vidare kan det ju vara faktorer i tillkomsten av beslutet, i beslutets omgivning eller antecipation av ett beslut som ännu inte formellt hunnit fattas, och alltså inte beslutet självt, som har inverkan.

Av Björkemarkens analys får man intrycket att en myckenhet av polemiken riktar sig mot generella bilder och inte mot konkreta namngivna och exemplifierade studier. Här skulle hon kanske ha kunnat påpeka att det är en sak vad en forskningsinriktning rent logiskt inte förmår åstadkomma, en annan vad den praktiskt inte gör. Det finns ingenting som hindrar att en beslutsorienterad implementeringsforskning ställer frågan om måluppfyllelse uppnåtts i utfallsledet, belägger att sådan måluppfyllelse verkligen kommit till stånd, ställer frågan om detta i så fall beror på den undersökta interventionen, faktorer i interventionens tillkomshistoria eller negativ antecipation av interventionen innan den ännu formellt förelagat, finner att så icke är fallet, ställer frågan om det beror på andra interventioner och program och finner att så var fallet, t.ex. genom att vederbörande gräsrotsbyråkrater använde sig av andra styrmedel och därigenom nådde målet. I min egen studie av markpolitiken i städerna (Vedung 1993) kunde jag konstatera att mark-

villkoret i bostadsfinansieringsförordningen, som jag tog som överordnat beslut, i många kommuner inte tillämpades enligt huvudalternativet, men att kommunerna ändå uppnådde det som var den bakomliggande avsikten med markvillkoret genom att använda sig av det kommunala planmonopolet i byggnadslagen, dvs. ett helt annat styrsystem. Kommunerna var aktörer som kunde välja mellan en hel uppsättning styrmedel som staten ställt till deras förfogande; de var aktörer som medvetet valde en annan form av styrning.

Det finns heller ingenting som logiskt hindrar att forskaren i en beslutsorienterad implementeringsstudie värderar slutresultatet t.ex. mot brukarnas mål, finner att måluppfyllelse föreligger, försöker avgöra om ett bestämt nationellt program producerat eller bidragit till slutresultatet, finner att så icke varit fallet, ställer frågan om andra nationella, regionala eller kommunala offentliga styrsystem bidragit till slutresultatet, finner genom snöbollsintervjuer att så icke varit fallet, ställer frågan om omgivningen i form av exempelvis civila samhället eller marknaden bidragit till slutresultatet och finner genom exempelvis intervjuer med berörda att t.ex. marknadskrafter lett till slutresultatet. Logisk omöjlighet är en sak, praktisk skröplig ofullgångenhet en annan.

I kapitel fem kommer Björkemarkens mest betydande tillskott till utvärderings- och implementeringsforskningen: vad kan implementeringsforskningen bidra med vid utvärderingar. Som jag läser henne menar hon att implementeringsforskning har en stor roll att fylla vid utvärdering och jag instämmer helhjärtat. Jag uppfattar Björkemarken så att implementering kan bidra till dels uppföljning i *kvalificerad mening*, vilket jag ser som en typ av utvärdering. Detta går i litteraturen också under namn som formativ utvärdering eller processanalys. Vid formativ utvärdering kontrolleras om styrningen går åt rätt håll. Avsikten är att ta reda på hur implementeringen förloper för att få fram vad som fungerar väl och vad som fungerar mindre väl i syfte att korrigera interventionen så att den fungerar bättre. I denna mening har implementeringsanalys en stor roll att spela i utvärdering.

Den andra huvudsynpunkten är att implementeringsanalys är ett oundgängligt redskap när utvärderaren skall förklara vad som bidragit respektive inte bidragit till utfall och måluppfyllelse, oavsett om det rör sig om interventionsmål, intressentmål, professionella mål, brukarmål eller andra mål. Här ingår implementering i en långt vidare ansats, där även interventionens tillkomst och interventionens omgivning t.ex. i form av andra interventioner måste beaktas. Även i detta avseende är implementeringsanalys ett oundgängligt redskap. En utvärdering bör ju nämligen inte enbart ställa frågan om en viss kriteriemängd blivit uppfylld utan också hur det kommer sig att den blivit respektive inte blivit uppfylld. Utvärderingar måste ställa förklaringsfrågan. Detta beror på att utvärderingar framför allt har ett praktiskt siktemål; de skall bidra till att interventionen förbättras och alltså komma till användning. För att bli praktiskt användbar måste utvärderingar vara teoretiska och ta upp förklaringsfrågan. Annars vet man ju inte vad som skall åtgärdas.

Så långt håller jag helt med författarinnan. Som jag uppfattar henne tar hon sedan upp ett tredje bidrag, vilket härstammar främst från Benny Hjern, som hävdar att utvärdering skall ske mot brukarnas behov eller mot det underliggande policyproblem, som definieras inte av centrala beslutsfattare utan av aktörer som bevisligen varit inblandade med eller utan formellt mandat (92). I princip är det inget fel på någon av dessa inriktningar men Björkemarkens diskussion av dem skulle ha kunnat vara mer nyanserad. Visst kan man utvärdera mot brukarnas *behov*. Men svårigheten är att fastställa vad som konstituerar ett behov. Rimligen är ett behov något annat än brukarnas uttryckliga önskemål. Behov syftar på något djupare liggande, något objektivt fastställbart. Det blir därmed möjligt att hävda att det finns falska behov, precis som det kan finnas ett falskt klassmedvetande. Vem skall fastställa behov, om behov inte är detsamma som uttryckta önskemål? Här ligger ett problem. Men låt oss anta att detta problem kan lösas eller att man helt enkelt utvärderar mot brukarnas önskemål. Brukarmodellen är då sen länge

en allmänt vedertagen modell för utvärdering av offentlig service, liksom intressentmodellen, måluppfyllelsemodellen, bieffektsmodellen och den professionella modellen. Att dra en lans för brukarmodellen i denna mening är ganska poänglöst.

Betydligt viktigare är en annan fråga om brukarmodellen, som Björkemarken förbigår, nämligen om program *enbart* skall utvärderas mot brukarnas behov eller inte. Enligt min mening vore det orimligt. Det finns många andra vedertagna modeller för utvärdering av offentlig politik, t.ex. intressentmodellen, måluppfyllelsemodellen och den professionella modellen. Varför enbart brukarnas behov? Varför inte den berörda professionens uppfattningar? Och varför inte programmakarnas mål? Den offentliga sektorn måste rimligen i huvudsak styras av medborgarna och medborgarnas representanter, politikerna. Den kan inte utslutande styras av klienternas behov eller uttryckta önskemål. Medborgarna och deras representanter måste rimligen ha ett visst inflytande över penningtilldelningen till offentliga institutioner; det är ju välbekant att klienter hänger sig åt fiskala illusioner. Klienterna kan inte ensamma få bestämma över fångvårdspolitiken; även medborgarna måste få ett ord med i laget. Föräldrar och barn kan inte ensamma få bestämma barnomsorgspolitiken; även medborgarna och deras representanter måste få säga sitt. Det är inte främst skattebetalarna som skall bestämma över skattepolitiken utan medborgarna. Så måste det väl rimligen vara i en representativ demokrati. Brukarna bör ha visst inflytande över den offentliga politiken, det är sant. Studenterna bör ha inflytande över den statligt finansierade akademiska utbildningen. Men de kan inte ha allt inflytande. De professionella, dvs lärarna, och de folkvalda som står för kostnaderna måste också få göra sina stämmor hörda. Den intressanta frågan blir därför hur utvärderingar mot klienternas behov eller uttalade önskemål, som bygger på någon sorts konsumentdemokratisk tanke om kundinflytande, skall vägas mot utvärderingar mot programmål, som bygger på den representativa demokratis ideal, och utvärdering mot professionella mål som bygger på någon sorts tan-

ke om professionell kunskap, skall vägas mot varandra. Detta avvägningsproblem behöver diskuteras i utvärdering av offentlig politik. Och det hade varit intressant att få ta del av Björkemarkens synpunkter på det. Att nöja sig med att hävda att utvärdering skall ske mot brukarmål eller brukarbehov går naturligtvis för sig, men man missar då det verkligt intressanta problemet hur en avvägning skall ske mot andra utvärderingsmöjligheter.

Det andra förslaget i nerifrån-och-uppansatsen är att utvärdera mot underliggande problem. Även detta reser samma fråga som nyss: vems problem? På den här punkten är Björkemarkens diskussion mer inträngande. Enligt min uppfattning är det inte så lätt som att ta brukarnas problem eller gräsrotsbyråkraternas problem. Det finns andra viktiga intressenter i *offentlig* politik, som man inte utan vidare kan kringgå, t.ex. folkrepresentanternas problem eller de professionellas problem. Om det är oklart vad som är problemet, hur gör utvärderaren då? Att problemet är suddigt är ju inget märkligare än att mål eller förväntningar är suddiga. Återstår att forskaren själv vaskar fram problemet och gör det tydligt. Men att hävda att något är ett problem kan inte ske objektivt; det förutsätter någon sorts värdering från utvärderarens sida. Problemet finns ju då inte längre bara där och kan upptäckas. Forskaren har konstruerat det. Därmed har implementeringsforskaren *skapat en egen policy*, för att använda språkbruket i denna tradition, som hon utvärderar emot. Var det detta som var meningen? Jag tror att Björkemarkens diskussion också går i ungefär samma banor som mina på denna punkt.

Det värsta som kan hända en avhandlingsförfattare är att hennes dissertation omärkligt försvinner in i den stora tystnaden. Ett sådant dystert öde kommer inte att drabba Björkemarkens traktat, ty den handlar om en klart formulerad, viktig forskningsfråga: hur implementering skall kunna bidra till utvärdering. Hon ger en värdefull översikt över litteraturen. Inte minst reser avhandlingen flera följdfrågor, som läsaren får lust att ta tag i och fundera vidare omkring. Och det är ett gott betyg för en

prestation som skall utgöra entrén till, inte kulmen på, en forskarbana.

Evert Vedung

FRANCIS FUKUYAMA: *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. LONDON 1995: HAMISH HAMILTON.

I.

När den österrikiske ekonomen och samhällsvetaren Joseph Alois Schumpeter för drygt 50 år sedan publicerade sin nu klassiska studie *Capitalism, Socialism and Democracy*, formulerade han ett antal fundamentala frågeställningar som starkt kom att påverka samhällsvetenskaplig forskning; frågeställningar, som rörde förhållandet mellan den politiska demokratin och alternativa ekonomiska system (Schumpeter 1950). Finns det något samband mellan socialism och demokrati eller kräver den politiska demokratin ett kapitalistiskt ekonomiskt system? Kräver den politiska demokratin en begränsning av statsmaktens omfattning? Är ett socialistiskt system förenligt med demokrati? Är kapitalism förenligt med demokrati? De frågor Schumpeter ställde var centrala. Resultaten han kom till var emellertid nedslående. Han fann inget samband vare sig mellan socialism och demokrati eller mellan kapitalism och demokrati, och hans resonemang utmynnade i en mycket dystert slutsats: det kapitalistiska systemet underminerade sig självt, kapitalismen var dömd till undergång.

Drygt ett halvt sekel senare publicerar den amerikanske UD-tjänstemannen Francis Fukuyama i tidskriften *The National Interest* en mycket uppmärksam och kontroversiell essä med titeln "The End of History?" (Fukuyama 1989); en essä som senare utvecklas till en bok – översatt till svenska med titeln *Historiens slut och den sista människan* (Fukuyama 1992) – och som till sitt innehåll i någon mening kan ses som ett svar på Schum-

peters klassiska frågeställning. Men i stark kontrast till Schumpeters pessimism firar Fukuyama istället den liberala demokratin triumf. Med en neo-hegeliansk historieskrivning blir den världsomspännande liberala revolutionen hos Fukuyama ett uttryck för historiens slut. Vi har genom vårt västerländska marknadsorienterade och demokratiska samhällssystem nått slutstadiet i den historiska evolutionen; systemets invånare blir till sin karaktäristik "den sista människan". Alla andra samhällsformer kommer med tiden att kollapsa och efterhand utmynna i den kapitalistiska liberala demokratin, som den enda bestående samhällsformen och som slutstadium i den historiska processen.

Den deterministiska optimismen Fukuyama gav uttryck för utlöste naturligtvis en våldsam debatt och det resonemang han förde väckte en rad invändningar, från såväl filosofiskt och samhällsteoretiskt som politiskt håll. De slutsatser Fukuyama drog framstod som alltför långtgående. Hans tes var dåligt underbyggd, begreppsapparaten var synnerligen oklar och det låg väl mycket hegeliansk determinism till grund för resonemanget. Men tankegången Fukuyama förde fram var på sätt och vis inte ny. Vi finner i den samhällsvetenskapliga historien flera exempel på liknande idealistiska idéer, om än kanske inte med samma deterministiska inslag. En parallell kan dras till 1950- och 1960-talen och den internationella diskussion som fördes kring tesen om ideologiernas död, med Seymour Martin Lipset som dess kanske mest kände internationelle förespråkare och med Herbert Tingsten som i Sverige kraftfullt drev samma tes. Tingstens beskrivning av vad han kallade "den lyckliga demokratin" rymmer på sätt och vis en del likheter med Fukuyamas beskrivning av samhället som det såg ut vid historiens slut, även om Tingstens slutsatser inte var lika långtgående, lika kategoriska och lika internationalistiska (Tingsten 1967).

Nyckelbegreppet i *Historiens slut* var termen "equal recognition", eller snarare, människans strävan efter "equal recognition". Den långa längtan att blir respekterad och erkänd är, menade Fukuyama, ett uttryck för människans

mest grundläggande egenskaper eller drifter och är som sådan en av den historiska processens främsta drivkrafter. Och enligt Fukuyama är det endast inom ramen för den liberala demokratin som denna drift kan institutionaliseras och ta sig civiliserade uttryck. Kampen efter erkännande, som tidigare i historien utmynnat i krig, konflikt och samhällens undergång, har genom den liberala demokratin försorg kanaliserats över till den ekonomiska sfären och där kunnat leva ut i civiliserade former inom ramen för marknadsekonomin. Med Albert Hirschmans terminologi har "passionen", som tidigare dominerat och lett till destruktiv konfrontation, vid historiens slut ersatts av "intressen" – ekonomiska intressen – som inom det marknadsekonomiska systemet kan hanteras under civiliserade former (Hirschman 1977).

Tanken på marknadsekonomin som ett civiliserande inslag i samhällsbilden är emellertid inte heller den särskilt ny. Fukuyama bygger här vidare på en klassisk liberal idétradition med rötter hos Montesquieu, Adam Smith och Alexis de Tocqueville. "The spirit of commerce brought with it frugality, economy, moderation, work, prudence, tranquillity, and order", skriver Kukathas & Lovell med en hänvisning till "Democracy in America", Tocquevilles berömda betraktelse av det amerikanska 1800-talssamhället (Kukathas & Lovell 1991: 23). Något århundrade tidigare hade Montesquieu konstaterat: "Commerce cures destructive prejudices, and it is an almost general rule that everywhere there are gentle mores, there is commerce and that everywhere there is commerce, there are gentle mores." (Montesquieu [1758] 1989:338) Det intressanta här, som vi återfinner i den klassiska liberalismen och som i någon mening genomsyrar Fukuyamas resonemang, är synen på marknadsekonomin som inte endast ett system av vinstmaximerande, profithungriga, ekonomiskt-rationella aktörer, utan som ett system i hög grad bestående också av normer, beteendemönster, sedvänjor och traditioner. Marknaden omges härvidlag av ett slags informella spelregler, vilka styr och begränsar beteendet på marknaden; spelregler som successivt växt fram och

etablerats under lång tid. Den moderna liberala demokratin som uppstår vid historiens slut är således inte helt modern, utan bygger på gamla normer, vanor och traditioner.

II.

Synen på marknadsekonomin som ett i grunden socialt system för oss över till Fukuyamas senaste bok: *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. Man kan säga att Fukuyama här ger ett namn åt det civiliserande inslag i marknadsekonomin han så utförligt beskriver i *Historiens slut*, och sätter detta i relation till effektiviteten i det demokratiska och marknadsekonomiska systemet. Som titeln antyder vill han hävda att den liberala demokratin i stor utsträckning består av "trust", eller tillit, och är beroende av detta för sin funktion och framgång. Starkt förenklat är Fukuyamas övergripande och vidlyftande tes den, att ekonomier med en hög grad av "trust", ekonomier med ett stort inslag av tillit, tenderar vara effektivare, mer anpassningsbenägna och följaktligen också mer välståndsbringande än ekonomier med ett lågt inslag av tillit. Och även om det är mycket ekonomi och lite demokrati i Fukuyamas senaste bok, så kan även denna i någon mening ses som ett försök att svara på Schumpeters klassiska frågeställning.

I *Trust* bygger Fukuyama, liksom tidigare, vidare på en klassisk liberal tradition men han för också in ett komunitärt element i analysen. Diskussionen kretsar mycket kring företeelser som civiltkultur, civilsamhälle, medborgaranda och socialt kapital. I sann komunitär anda riktar han också stark kritik mot den moderna nationalekonomin och det neoklassiska paradigmatets hegemoni i ekonomisk teori. I Fukuyamas värld är individer inte fullt ut rationella nyttomaximerare, informationen är inte fullständig, informationen är inte perfekt fördelad o s v, utan individer agerar snarare med en begränsad rationalitet och utifrån ofullständig och asymmetriskt fördelad information. Individer agerar inte heller i strikt individuellt intresse utan har även andras intressen i åtanke: familjens intresse, gruppens intresse, nätverkets intresse, grannskapet in-

tesse etc. Marknadsekonomi innehåller således ett betydande socialt element, något som för övrigt Adam Smith tidigt insåg, men som den moderna neoklassiska analysen helt bortsett ifrån.

Med utgångspunkt i en kritik av den neoklassiska nationalekonomi för Fukuyama fram fyra centrala, delvis överlappande, begrepp som grund för sin analys: tillit, socialt kapital, "spontaneous sociability" och "civic virtues". Det första begreppet, tillit, representerar ett slags ömsesidig tilltro mellan aktörer i samhället, ett slags beteendekoder som genomsyrar det sociala livet och som begränsar individers handlande. Tillit är, skriver Fukuyama, "the expectation that arises within a community of regular, honest, and cooperative behaviour, based on commonly shared norms, on the part of other members of that community" (Fukuyama 1995:25). Förekomsten av tillit är därvidlag svårt att direkt påverka. Det skall ses som en nedärvd moralisk-etisk princip snarare än som något flyktigt beteendemönster, och tillit blir i så måtto huvudsak kulturellt betingat. Den historiska dimensionen i Fukuyamas resonemang framträder här tydligt.

Fukuyamas andra centrala begrepp, socialt kapital, får en något vidare innebörd: "Social capital is a capability that arises from the prevalence of trust in a society or in certain parts of it ... Social capital differs from other forms of human capital insofar as it is usually created and transmitted through cultural mechanisms like religion, tradition, or historical habit" (Fukuyama 1995:26). Som komplement till den klassiska uppdelningen mellan fysiskt kapital, finansiellt kapital och humankapital, lägger således Fukuyama, med en direkt referens till Robert Putnam, ytterligare ett element: det sociala kapitalet (jfr Putnam 1993). Till skillnad från andra former av kapital kan man emellertid inte skapa eller forcera fram ett socialt kapital. Det växer istället fram gradvis och är det långsiktiga resultatet av en historisk socialiseringsprocess.

Fukuyamas tredje begrepp, "spontaneous sociability", är intimt förknippat med det sociala kapitalet. Med en uppenbar parallell till be-

greppet civilt samhälle, utgör den spontana sociabiliteten "a subset of social capital ... [It is] the capacity to form new associations and to cooperate within the terms of reference they establish. Spontaneous sociability ... refers to that wide range of intermediate communities distinct from the family or those deliberately established by governments" (Fukuyama 1995:27). Intressant nog ansluter sig Fukuyama här till en i huvudsak lockeansk syn på det civila samhället trots sin i övrigt hegelianska framtoning. Hos Locke stod staten och civilsamhället oberoende av varandra, men där det civila samhället framstod som normativt suveränt. Hos Hegel rådde istället en symbios mellan staten och civilsamhället, det ena kunde inte fungera utan det andra.

Slutligen laborerar Fukuyama också med begreppet "social virtues" – sociala dygder – som representerande ett slags informellt normsystem. Resonemanget här uppvisar betydande likheter med Max Webers klassiska analys i *Den protestantiska etiken och kapitalismens anda* (Weber 1978). Det finns vissa etiska vanor eller kulturella dygder, menar Fukuyama med direkta referenser till Weber, som är fundamentala för kapitalismens funktionssätt; dygder som starkt korrelerar med etiken i den protestantiska läran. I den mening som är det kulturella element som lägger grunden för en viss typ av ekonomiskt beteende och inte, som exempelvis Marx bestämt hävdade, underliggande ekonomiska krafter som skapar kultur.

III.

I likhet med vad som var fallet med *Historiens slut*, så finns i *Trust* ett betydande precisionsproblem. De resonemang Fukuyama för är övergripande och abstrakta och analysen företas genomgående på en mycket hög analysnivå. De begreppsdistinktioner som görs är inte särskilt klara och begreppen Fukuyama använder blir stor utsträckning överlappande. Samtidigt är relationen mellan de olika begreppen oklar. Tillit utgör enligt Fukuyama en förutsättning för att det sociala kapitalet skall kunna byggas upp, men tillit blir också i resonemanget en del av det sociala kapitalet. Lika-

så används de olika begreppen synonymt med varandra. Det hela gör att man till slut står frågande till vad som egentligen är tillit, vad som egentligen är socialt kapital, vad som är kultur etc, och hur man i förlängningen skall tolka relationen mellan dessa olika element.

Men låt oss acceptera denna begreppsoklarhet och låt oss använda tillit som ett aggregerat begrepp omfattande alla dessa olika element. Vad är då poängen med Fukuyamas resonemang? Jo, förekomsten av tillit har betydande implikationer för vilken typ av ekonomiskt system som skapas i ett samhälle och hur effektivt och framgångsrikt detta system är. Finns det mycket tillit i ett samhälle – är det sociala kapitalet stort – är det, menar Fukuyama, lättare att företa ekonomiska transaktioner. Kostnaderna för att sluta ett kontrakt, övervaka ett kontrakt, upprätthålla ett kontrakt osv – helt enkelt kostnaderna för att samarbeta – blir lägre då tilliten är omfattande. Transaktionskostnaderna – för att använda en annan terminologi – minskar i takt med att tilliten ökar. Omvänt är det betydligt kostsammare att genomföra ekonomiska transaktioner i samhällen med låg tillit. Avtal måste specificeras noggrant, resurser måste läggas ner på att övervaka och upprätthålla kontrakt – man kan helt enkelt inte lita på sin motpart, transaktionskostnaderna är höga. Var och en som är bekant med arbeten av nationalekonomer som Ronald Coase, Douglass North och Oliver Williamson känner här tydligt igen resonemangen. Det intressanta, men också komplexa i Fukuyamas analys, är emellertid att tilliten, och följaktligen transaktionskostnaderna, i hög grad blir kulturberoende. I övrigt tillför han mycket lite.

Vid sidan av att mängden tillit påverkar transaktionskostnader i det ekonomiska systemet, så har den också en annan betydelse – det är här Fukuyama för in någonting nytt i diskussionen. Mängden tillit påverkar även företagsstrukturen, dvs det sätt på vilket en ekonomi är organiserad och hur ägandeförhållandena i ekonomin ser ut. Samhällen med mycket tillit, vad Fukuyama kallar "high-trust" samhällen, domineras av stora, privatägda och professionellt styrda företag. Dessa företag är innovati-

va i sin organisationsstruktur, de är flexibla och anpassningsbenägna och de har lätt för att införa organisatoriska förändringar. De tenderar därför bli drivkrafter eller motorer i den ekonomiska utvecklingen. Dessa företag har dessutom bildats och verkar utan inblandning från statsmaktens sida.

Samhällen med litet inslag av tillit – "low-trust" samhällen eller familjära samhällen – domineras däremot av antingen små familjeföretag, som inte förmår växa utanför familjens kontroll, eller av stora statliga företag eller av företag under statlig kontroll. Den dominerade ekonomiska enheten är här familjen, där nära sociala relationer inom familjen eller inom vänskapsgruppen utgör grunden för tillit. Följaktligen har man i det familjära samhället svårigheter att bilda stora organisationer som sträcker sig utanför familjens ram. Staten får därför gå in och sörja för framväxten av stora konkurrenskraftiga företag; statsintervention blir enda sättet att skapa storskaliga industrier. Denna distinktion mellan högtillit- och lågtillits samhällen används genomgående i Fukuyamas analys. Implicit i diskussionen finns emellertid även ett tredje element, vad jag vill kalla "non-trust" samhällen. "Non-trust" samhället är till skillnad från det familjära samhället ett starkt individualistiskt, närmast egoistiskt samhälle och präglas av kriminalitet, korruption och maffiaverksamhet. Transaktionskostnaderna är härvidlag synnerligen höga.

I Fukuyamas resonemang finner vi tre olika former av socialiseringsvägar – familjen, civilsamhället och staten – som korresponderar med tre typer av ekonomisk-organisatoriska arrangemang: familjeföretaget, det stora aktiebolaget och det statliga företaget. Med familjen och de nära vänskapsbanden som dominerande socialiseringsväg blir det lilla familjeföretaget korresponderande ekonomisk enhet. Det civila samhället och frivilligorganisationer, som står utanför de nära vänskapsbanden, korresponderar med det professionellt styrda aktiebolaget. Med staten som dominerande socialiseringsväg blir det statsägda eller statssubventionerade företaget korresponderande ekonomisk enhet. Poängen som

Fukuyama för fram är att det första och tredje paret av element framstår som starkt relaterade till varandra. Lågtillitsamhället, som domineras av familjära band, har svårt att bilda stora organisationer på egen hand. Staten får därför gå in och svara för framväxten av stora industriella enheter. I högtillitsamhället däremot har statsmakten i detta avseende en underordnad roll.

IV.

Av Fukuyamas två övergripande hypoteser följer att han måste visa två saker: dels att ett samhälle är ett högtillitsamhälle respektive lågtillitsamhälle, dels att den ekonomiska strukturen ser ut på ett visst sätt. Den första delen blir starkt influerad av Robert Putnam – efter Putnams nu klassiska studie av 1970-talets regionreformer i Italien (Putnam 1993) – och Fukuyama söker sig här långt tillbaka i historien för att fastställa huruvida ett samhälle präglas av hög eller låg tillit. Det blir ett slags *Annales*-skolans *la lounge durée* han använder för att söka rötterna till det sociala kapitalet (jfr Burke 1992). Mer konkret består Fukuyamas analys av ett försök att kartlägga familjestrukturen i ett antal länder och dess utveckling genom historien. Något förenklat kan man säga att om familjebanden traditionellt varit starka och dominerat de sociala relationerna i ett samhälle, så är det ett lågtillitsamhälle. Om däremot andra sociala strukturer dominerat – grannskapsförhållande, frivilligorganisationer etc – är det frågan om ett högtillitsamhälle. Det framgår emellertid inte huruvida detta är ömsesidigt uteslutande kategorier eller om man kan tänka sig en kombination av exempelvis både en stark familjär prägel och ett starkt civilsamhälle. Resonemanget framstår här som något oklart och Fukuyama problematiserar inte nämnvärt förhållandet mellan de olika kategorierna.

Att studera huruvida den ekonomiska strukturen ser ut på ett visst sätt förefaller däremot något lättare. Fukuyama begränsar här analysen till två huvudsakliga dimensioner. Dels använder han sig av ett storlekskriterium, där företagsstorleken jämförs mellan länder, dels för han in en ägandedimension och undersöker

om företagen är privata eller statliga, och i förlängningen också i vilken utsträckning företagen är statssubventionerade eller inte. Även i denna delen av Fukuyamas analys finns emellertid betydande problem. Ägandestrukturer är ofta högst komplexa och vanligtvis allt annat än transparenta. Det förefaller hart när omöjligt att på en så aggregerad nivå återge en realistisk bild över dessa förhållanden. Likaså kan subventioner ifrån staten, såväl direkta som indirekta, och statsintervention i ekonomin ta sig många olika uttryck. Fukuyamas kategorier blir här alltför enkla och idealiserade, även om de naturligtvis skall betraktas som ett slags analytiska arketyper.

I gruppen högtillitsamhällen placeras Fukuyama Japan, Tyskland och USA. Vid en första anblick kan det förefalla något paradoxalt att jämföra USA och Japan, två samhällen som man vanligtvis betraktar som lite av varandras motsats. Japan beskrivs ofta som ett grupporienterat samhälle med ett stort statligt inflytande över ekonomin, medan USA, i kontrast därtill, vanligtvis beskrivs i termer av individualism. Så är emellertid inte fallet, menar Fukuyama. Båda dessa länder är högtillitsamhällen och karaktäriseras av stora nätverk av frivilligorganisationer. I USA av kyrkor, välgörenhetsorganisationer och ett omfattande klubbväsende; i Japan av skiemoto-grupper, olika religiösa sammanslutningar och konst-sammanslutningar. Den japanska ekonomin är inte heller så statscentrerad som man föreställer sig. Visserligen har staten spelat en förhållandevis stor roll i ekonomin, åtminstone om man jämför med USA, men i relation till många andra länder är statens inflytande litet. Och idag är, enligt Fukuyama, statens direkta roll i den japanska ekonomin mycket begränsad. Följaktligen domineras både den japanska och amerikanska ekonomin av stora privata ägda företag. Dessa företag växer fram tidigt i ländernas historia, de är flexibla och innovativa i sin organisationsutformning och ägandet står ofta separerat från företagsledningen. Familje-, släkt- och vänskapsband har en underordnad betydelse.

Det starka civila samhället i Japan och USA har en mycket lång tradition och förmågan till

spontan sociabilitet har därvidlag djupa historiska rötter. I Japans fall går det tillbaka dels till den japanska familjestrukturen, som aldrig varit särskild dominerande, dels till den japanska feodalismens speciella karaktär. Lojaliteten i det japanska samhället har ofta legat utanför familjen och varit riktad mot olika former av professionella sammanslutningar snarare än mot släkt och vänner. I USA finner vi tillitstrukturens rötter främst i det protestantiska religiösa arvet med dess omfattande sektstruktur och civila verksamhet. Grunden till det sociala kapitalet ligger i detta civilitetens och medborgarskapets Amerika, såsom det fostrats och formats genom de religiösa organisationernas försorg.

Det samma gäller här för Tyskland, som också blir ett högtillitsamhälle i Fukuyamas analys. Ända sedan medeltidens köpmannasammanslutningar och skråväsen, som växte fram i de nordtyska handelsstäderna, har det tyska samhället genomsyrats av civila organisationer och frivilliga sammanslutningar. Dessa utvecklade civila band har överlevt Hitlerväldet och är fortfarande starkt förankrade i det tyska samhället. I linje med Fukuyamas hypotes domineras följaktligen även den tyska ekonomin av stora framgångsrika privata företag, som står självständiga från familjeband och statligt inflytande.

Värre är det då med lågtillitsamhället, där Fukuyama placerar det kapitalistiska Kina och kinesiskdominerade länder som Sydkorea och Taiwan samt de latinskt-katolska Frankrike och Italien. I kontrast till det civila högtillitsamhället är lågtillitsamhället, som sagt, starkt familjärt till sin karaktär och saknar nätverk av sammanslutningar mellan familjen och staten. Det civila samhället framstår som svagt utvecklat – det sociala kapitalet är litet. Tydligast framträder detta i Kina och, i enlighet med Putnams tes, i södra Italien. I Kinas fall hänger det samman med den uråldriga traditionen av familjens överhöghet och med den starka betoningen på släktskapet som grund för varje social relation. Man litar helt enkelt inte på någon utanför familjen. Det samma gäller för Italien, åtminstone i de centrala och, som sagt, de södra regionerna. Familjen är traditionellt sett

den helt dominerande enheten och familjeband och släktband utgör fortfarande den väsentliga grunden för ekonomiska relationer. Också i Frankrike finner vi motsvarande tendenser, även om förhållandet där är något annorlunda. Det franska samhället framstår inte som lika familjeorienterat som exempelvis samhället i södra Italien. Det fanns en gång, precis som i Tyskland och i USA, ett utbrett nätverk av frivilligorganisationer, men till följd av en omfattande centralisering av makten underminerades det civila samhället. Resultatet har blivit att man idag står med ett underskott i det sociala kapitalet. I enlighet med Fukuyamas hypotes domineras de kinesiskpräglade ekonomierna, Italien och Frankrike följaktligen av små familjebaserade företag eller av statligt ägda eller statssubventionerade storindustrier. Dessa stora lågtillift företag är samtidigt rigida i sin organisationsstruktur och har svårt för att anpassa sig till ändrade förutsättningar. Inslaget av privatägda och professionellt styrda storföretag är mycket begränsat.

Den övergripande slutsatsen Fukuyama drar är att dessa lågtillitsamhällen i framtiden kommer att ha svårt att hävda sig i en situation av tilltagande ekonomisk internationalisering och av ökande internationell konkurrens. Högtillitsamhället däremot – med sin anpassningsbenägna och flexibla organisationsstruktur – kommer även fortsättningsvis dominera världsekonomin. Den kulturbetingade tilliten, det kulturbaserade sociala kapitalet, utgör således en synnerligen viktig komparativ fördel i världsekonomin.

V.

Lyckas då Fukuyama empiriskt belägga sin tes? Nej, jag tror inte det. Hans empiriska genomgångar är alltför summariska och de slutsatser han drar blir alltför långtgående. Hans omfattande generaliseringar är också tämligen okänsliga även för betydande empiriska avvikelser, vilket blir tydligt inte minst när man beaktar den japanska statens komplicerade förhållande till den japanska ekonomin (se exempelvis Johnson 1982), eller den domineran-

de ekonomiska strukturen i norra Italien (jfr Leonardi 1995). Det enda man kan säga att Fukuyama i någon mening fastställer är karaktären på företagsstrukturen i de olika länderna, även om inte heller detta resonemang framstår som invändningsfritt. Att företagsstrukturen sedan skulle ha betydande inverkan på, som titeln antyder, "the creation of prosperity", på välståndskapandet generellt, är nog en alltför vidlyftig tolkning. En snabb titt på tillväxtstatistiken i världen visar, att bland de fem länder som haft störst ekonomisk tillväxt i världen sedan 1945 återfinns just Frankrike och Italien. Dessa är idag världens fjärde respektive femte rikaste land. Den ekonomi som växt mest under de senaste 15-20 åren är den kinesiska, om än från en mycket låg nivå. Om Fukuyama vill påvisa att graden av tillit har något att göra med ekonomisk tillväxt och skapande av välstånd så kunde han inte ha gjort ett sämre urval av länder. Samtidigt måste man ställa sig tveksam till sökandet efter en enda tillväxtskapande institution. Rimligtvis är det en kombination av institutioner och åtgärder som leder till ekonomisk tillväxt.

Fukuyamas historiska analys av rötterna till det sociala kapitalet och tillitstrukturens framväxt är visserligen mycket intressant, men jag tror inte heller här att han lyckas övertyga särskilt många. Det finns, som sagt, ett uppenbart precisionsproblem i hans abstrakta teoretiska resonemang, ett precisionsproblem som återspeglas i den konkreta empiriska analysen. Det finns också inslag av cirkelresonemang, vilket delvis är en följd av att hans begreppskategorier överlappar varandra. Vad är det som egentligen lägger grunden för tillit? Vad är det som initialt sett skapar ett socialt kapital? Vilka institutioner är det som egentligen är betydelsefulla? Hur lokaliserar vi dessa i historien? Vilka "långa linjer" i *Annales*-skolans mening skall vi dra? Hur skall vi dra dessa linjer? Fukuyama ger inte svar på någon av dessa frågor.

Trots detta bör man inte helt avfärda *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. Boken har ett begränsat vetenskapligt värde men ger samtidigt mycket stimulerande och tankeväckande läsning. Perspektivet är

svindlande, tankegången fascinerande och Fukuyama vågar, liksom tidigare, bryta invanda tankemönster och ifrågasätta etablerade sanningar. Det är också en mycket välskriven bok, om än med en hel del upprepningar. Och precis som var fallet med *Historiens slut* ligger den också rätt i tiden – Francis Fukuyama har en "Fingerspitzengefühl" som få andra.

Björn Badersten

Referenser

- Burke, Peter, 1992. *Annales-skolan: En introduktion*. Göteborg: Daidalos.
- Fukuyama, Francis, 1989. The End of History, *The National Interest*, no. 16, s 3-18.
- Fukuyama, Francis, 1992. *Historiens slut och den sista människan*. Stockholm: Norstedts.
- Hirschman, Albert O. 1977. *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism before its Triumph*. Princeton: Princeton University Press.
- Johnson, Chalmers, 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Tokyo: Charles E. Tuttle Co.: Publishers.
- Kukathas, Chandran & David W. Lovell, 1991. "The Significance of Civil Society", s 18-40 i Kukathas, Chandran, David W. Lovell & William Maley (eds.), *The Transition from Socialism. State and Civil Society in the USSR*. Melbourne: Longman Cheshire Pty Limited.
- Leonardi, Robert, 1995. "Regional Development in Italy: Social Capital and the Mezzogiorno", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 11, no. 2, s 165-179.
- Montesquieu, Charles de Secondat, [1758] 1989. *The Spirit of the Laws*. (Translated and Edited by Cohler, Anne M., Basia Carolyn Miller, Harold Samuel Stone. Cambridge Texts in the History of Political Thought.) Cambridge: Cambridge University Press.
- Schumpeter, Joseph A., 1950. *Capitalism, Socialism and Democracy*, 3rd ed. New York: Harper and Row.
- Tingsten, Herbert, 1967. *Från idéer till idyll: Den lyckliga demokratin*. Stockholm: Bokförlaget PAN/Norstedts.
- Weber, Max, 1978. *Den protestantiska etiken och kapitalismens anda*. Lund: Argos.

THEDA SKOCPOL. *Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge 1992: Belknap Press of Harvard University Press.

ARNLAUG LEIRA. *Welfare states and working mothers. The Scandinavian experience*. Cambridge 1992: University Press.

ROBERT G. MOELLER. *Protecting Motherhood. Women and the Family in the Politics of Postwar West Germany*. Berkeley 1993: University of California Press.

DIANE SAINSBURY (RED.). *Gendering Welfare States*. London 1994: Sage.

Under de senaste åren har en strid ström av böcker kommit som alla på ett eller annat sätt granskar välfärdsstaten ur ett köns/genusperspektiv. En gemensam faktor för denna forskning är att den genom att lyfta fram könspektivet belyser tidigare forsknings könsblindhet. Det står idag klart att en stor brist i den dominerande välfärdsdiskursen är att den i regel inte problematiserat den samhälleliga organiseringen av förhållandet mellan könen, eller mellan den produktiva och reproduktiva sfären. Denna forskning vilar på ett implicit antagande om den manlige familjeförsörjaren ('the male bread-winner'), som norm för välfärdsstaten. Att principen om enförsörjarfamiljen står i motsättning till andra principer om individualism och universalism, som liksom välfärdsstaten utvecklades i samband med demokratiseringen och det moderna samhällets framväxt, uppmärksammas inte.

I inledningen till *Gendering Welfare States* skriver Diane Sainsbury "mainstream researchers have largely ignored feminist scholarship, and feminists have primarily engaged in a critique of mainstream analysis" (s 1). Syftet med Sainsburys antologi är att "incorporate gender into the comparative analysis of welfare states – by drawing on a broad spectrum of insights from both feminist and mainstream research" (s 1). Något som jag också finner hos de övriga författarna i denna översikt. Ge-

mensamt för dessa böcker är att de lämnat den traditionella välfärdsforskningens upptagenhet med relationen mellan stat och marknad till förmån för relationen stat-marknad-familj. I de böcker jag presenterar är det framförallt statens förhållande till kvinnor som mödrar/hustrur och arbetstagare som står centralt.

I *Protecting Soldiers and Mothers* visar Theda Skocpol hur köns/genusperspektivet (gender perspective) kan utöka kunskapen och förståelsen för varför USA aldrig utvecklade en arbetarklassorienterad socialdemokrati och varför en utveckling mot en europeiskinspire-rad välfärdsstat blockerats. Det är fel, hävdar Skocpol, att ta 1930-talet som utgångspunkt för att förklara den amerikanska välfärdsstatens framväxt. Tvärt emot den utbredda föreställningen om USA om en eftersläpande vad gäller socialpolitik visar Skocpol att också USA var en gryende välfärdsstat. Mellan 1870 och 1920 introducerades en rad socialpolitiska åtgärder som inte, till skillnad från i Europa, baserade sig på (den manliga) arbetarklassen utan snarare på grupper av förtjänstfulla samhällsgrupper (deserving poor) som f.d. soldater och mödrar.

In an era when many industrializing Western nations were launching fledgling paternalist welfare states for workers – that is, sets of regulations and benefits devised by male bureaucrats and politicians for the good of male wage earners and their dependents – the United States sought to help not workers but soldiers and mothers (s 525).

Pensioner och andra förmåner var knutna till deltagande i amerikanska inbördeskriget. Dessa övergick aldrig till offentligt finansierade förmåner för alla lönearbetare och beroende familjemedlemmar (alltså hustrur och barn). Detta första välfärdssystem dog ut med krigsgenerationen och ersattes inte av andra reformer förrän under New Deal-perioden på 1930-talet. Däremot inrättades i de amerikanska delstaterna olika typer av välfärdsförmåner som kunde ha bidragit till att utveckla en *maternalistisk välfärdsstat*, alltså reformer utgående från kvinnor i deras egenskap av mödrar eller potentiella mödrar.

During the Progressive Era and the early 1920s, a nascent maternal welfare state began to come together in the United States, emerging in the space left open by the absence of civil bureaucracies and a strong working-class movement (the forces that were creating paternalist welfare states in other nations) (s 522).

Begreppet maternalistisk välfärdsstat förefaller mig en aning problematiskt. Maternalistisk kan leda tankarna till kvinnokraft, till ett moderskap på kvinnors och barns villkor utformat av kvinnorna själva. Maternalism kan också ha samma negativa konnotation som paternalism, d.v.s. en förmyndarmentalitet där kvinnorna ges ett visst skydd av staten, i detta fall genom kvinnliga byråkrater, men ingen autonomi eller inflytande. Det tycks snarare vara maternalism i den andra betydelsen som var aktuell i USA, även om Skocpol glider något mellan båda tolkningarna.

Inrättandet av moderspensioner (mothers' pensions) är en av de centrala reformer Skocpol analyserar utförligt. Moderspensionen innefattade först och främst änkor och i vissa fall förtjänstfulla ensamstående mödrar. Kraven på sociala reformer drevs av olika kvinnogrupper, främst av medelklasskaraktär. Det fanns här en vision om att moderspensionen skulle ses som en slags medborgarskapslön. Syftet var att behövande och förtjänstfulla kvinnor (de goda mödrarna) inte skulle tvingas lämna sina barn till institutioner. Skocpol skriver att "public aid would go only to mothers deemed – after careful investigation – to be able and willing to keep good homes. Yet for such worthy impoverished mothers, public aid was intended to be honorable and adequate, a predictable salary of sorts for public service, and certainly not a demeaning form of charity or poor relief" (s 465).

Skocpols styrka ligger i att hon på ett utmärkt sätt visar hur processen från kvinnogruppernas påtryckningsaktiviteter och opinionsbildning till beslutsfattande och implementering blir formade av specifika statliga arrangemang och de politiska institutionerna. I denna process framgår hur de från början någorlunda kvinnovänliga kraven transformeras

och anpassas till ett patriarkalt medelklasssamhälles värderingar.

I *Protecting Motherhood* tar Robert G. Moeller sin utgångspunkt i perioden efter andra världskrigets slut. Bokens centrala frågeställning är hur Västtyskland har rekonstruerat relationen mellan könen i rekonstruktionen av den nya federala republiken. Författaren hävdar att "in any adequate account of postwar German history, gender must be a central analytic category. It analyzes key elements of the national politics of *Frau* and family in the postwar years and the forces shaping the political rhetorics available for describing relations between women and men" (s 4). Debatter om bl.a. den nya konstitutionen, familjelagstiftning och kvinnors arbete har gett underlag för analysen.

Moeller framhåller betydelsen av mäns överrepresentation och dominans i parlament, regering, partier, fackförbund och i medicinska och akademiska yrken. Det var män som dominerade i debatten och beslutsfattandet om familje- och kvinnopolitiken. Detta betydde, menar författaren, att "when men specified their conceptions of women's rights and needs they were also defining themselves and their vision of a just society" (s 6 f).

Det intressanta och viktiga med Moellers analys är att han tydligt visar att kvinnors och mäns förhållande till varandra likaväl som till stat och marknad inte är resultatet av någon "naturlig" utveckling utan av politiska debatter och beslut. Andra världskriget efterlämnade många splittrade familjer och kvinnöverskott. Många kvinnor hade klarat sin och barnens försörjning på egen hand. Återföreningen med mannen blev inte alltid så lätt med många skilsmässor som följd. Att återställa familjen för att etablera en stabil social ordning blev ett politiskt mål.

Resultatet blev en institutionalisering av den eviga spänningen mellan kvinnors och mäns lika rättigheter och kvinnors särskilda skyldigheter och uppgifter i familjen och som mor. I den nya grundlagen garanterades kvinnorna å ena sidan fullständiga och lika rättigheter med männen, men å andra sidan skulle de vara

"parts of families that would constitute the *Lebensraum* where a new political order would have its foundations" (s.70 f). Den familjerättsliga lagstiftningen, som hade sitt ursprung i Weimarrepubliken, var mycket patriarkal. Exempelvis hade maken rätt att avbryta sin makas anställningskontrakt. Den gifta kvinnan var underkastad särskilda regler som tillförsäkrade mannens överordning.

På politisk väg skapades efter andra världskriget förutsättningarna för den manlige en-försörjarfamiljen. Enligt Moeller var detta ett försök att återskapa "den normala familjen". Emellertid byggde detta på en idé om en familj som sällan existerat i verkligheten, inte heller före andra världskriget.

The "normal family" of a heterosexual couple financially supported by a male wage seldom existed in the Kaiserreich or Weimar; few families could survive on one income, and households headed by women who had dependents and were widowed, never married, or divorced were no unique product of the Second World War. At least for the working class, the family assumed in state social policy of the fifties could not be reestablished because it had never existed (s 213).

Visserligen fanns det starka kvinnliga röster som motsatte sig den utveckling som var på gång, men de hade inte mycket inflytande över de avgörande besluten. Moeller konstaterar att socialpolitiken formulerades i termer av att kvinnorna i sin egenskap av mor eller potentiell mor måste skyddas. Moeller tolkar detta som ett sätt för männen att glömma det förgångna, genom att nu bygga ett samhälle där kvinnor och barn skulle stå under deras beskydd ("protection"). Men i förlängningen på en samhällskonstruktion som bygger på att beskydda kvinnor finns risken att beskyddet övergår i förtryck och underordning.

Accompanying the construction of woman as 'protected/dependent/subordinate' is the construction of man as protector/independent/superior. The relentless emphasis on the metaphor of protection in the fifties only belied the doubts and anxieties of men who had been

unable to protect women and the family in the Second World War (s 222).

Moellers sätt att ställa just *relationen* mellan könen i fokus är mycket fruktbart och spännande. Allt för ofta talar vi om könsperspektiv eller genusperspektiv, medan vi i själva verket menar kvinnoperspektiv.

Av Kirsten Scheiwes bidrag "German Pension Insurance, Gendered Times and Stratification" och Traute Meyers bidrag "The German and British Welfare States as Employers: Patriarchal or Emancipatory?" i *Gendering Welfare States* framgår att Tyskland också idag är en välfärdsstat uppbyggd kring den manliga normens överhöghet. Enligt Meyers har välfärdsstaten å ena sidan bidragit till att öppna vägar för kvinnligt förvärsarbete, men å andra sidan kvarstår många hinder som gör det speciellt svårt för mödrar att kombinera lönarbete och hemarbete.

Kvinnors förvärsarbete har således försvårats, genom den konstruktion den tyska välfärdsstaten antagit, samtidigt som många av välfärdsförmånerna är kopplade till deltagande på arbetsmarknaden. Pensionssystemet har alltid betraktats som en av kärnpunkterna i välfärdsbygget. I Sverige liksom i många andra länder grundar sig pensionssystemet både på det universella medborgarskapet (folkpensionen) och på insats på arbetsmarknaden (intjänade ATP-poäng). Scheiwe framhåller att i Tyskland är pensionen mycket starkt kopplad till insats på arbetsmarknaden.

German pension law envisages a *typical work career of 45 years* full-time employment at an average wage level reflected in male earnings. Deviations, such as most care-related employment interruptions or part-time work, are penalized by a lower pension, or possible loss of those types of pensions which require long contributory periods (s 135).

Scheiwe visar på punkt efter punkt hur det typiska kvinnliga livsmönstret med heltids eller halvtids lönarbete varvat med avbrott för obetalt omsorgsarbete i hemmet inverkar starkt negativt på den pension kvinnor i allmänhet får ut.

Gendering Welfare States är viktig läsning för den som är intresserad av de olika välfärdsmodeller som idag existerar i Europa och den occidentala världen. Bidragen i boken tar sin utgångspunkt i Gøsta Esping-Andersens (1990) mycket uppmärksammade bok *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Som en röd tråd genom boken går kritiken mot Esping-Andersens teori på grund av dess brist på ett genusanalytiskt perspektiv.

Som Jet Bussemaker och Kees van Kersbergen konstaterar i sitt kapitel "Gender and Welfare States: Some Theoretical Reflections" ger Esping-Andersen klass och klasskillnader företräde i analysen av olika typer av välfärdsstater. Esping-Andersen har producerat en typologi av välfärdsstatsregimer baserad på tre dimensioner: stat-marknadsrelationen, stratifieringsmönster och dekommodifiering (decommodification) d.v.s. i vilken utsträckning individer, eller familjer, kan upprätthålla en socialt accepterad levnadsstandard oberoende av deltagande på marknaden. De tre idealtypiska välfärdsregimer som utkristalliseras utifrån dessa dimensioner är a) den socialdemokratiska välfärdsstaten som är universalistisk och jämlik, b) den liberala välfärdsstaten med behovsprövade sociala förmåner och marknadsdominans och c) den konservativa och korporatistiska välfärdsstaten som dominerar i det kontinentala Europa. Den upprätthåller statuskillnader mellan medborgare och gynnar den traditionella familjen.

Bussemaker och Kersbergen pekar till exempel på ett problem med dekommodifieringsbegreppet om vi ser på det ur ett genusperspektiv. En hög grad av dekommodifiering innebär ett för löntagaren stort oberoende av marknaden. Om man blir sjuk, arbetslös etc. griper staten in. Däremot säger detta begrepp ingenting om kvinnors beroende av sina mäns löner. Beroende av mannen betyder visserligen oberoende av marknaden, men inte autonomi.

As a result, the regime approach is strong in understanding the development of social rights attached to wage labour ..., but less convincing in the analysis of claims and rights ba-

sed on needs (social assistance) and ambivalent in the study of claims and rights on the basis of gender (marriage, motherhood) (s 13).

I sitt bidrag "Welfare State Regimes, Women's Interests and the EC" finner Anette Borchorst att Esping-Andersens slutsats att de skandinaviska länderna har den högsta nivån av dekommodifiering, alltså att de sociala rättigheterna här är så omfattande att medborgarnas levnadsstandard är relativt oberoende av marknadskrafterna, inte gäller för kvinnor. De liberala och speciellt de konservativa välfärdsregimerna har genom sitt aktiva stöd till hemmafru/enförsörjarmodellen bidragit till dekommodifiering av kvinnor och kommodifiering av män. Kvinnorna i de liberala och konservativa välfärdsregimerna är inte beroende av egna inkomster på arbetsmarknaden utan är beroende av sina män, medan kvinnorna i den socialdemokratiska modellen i allt högre grad gått från ett beroende av enskilda män till deltagande på arbetsmarknaden och egen lön.

When services such as public care and their effects on women's labour market participation are taken into consideration, one may indeed conclude that women have been commodified in Sweden and Denmark and de-commodified in the conservative regime, contrary to the conclusions of Esping-Andersen. My analysis also substantiates the view that the family constitutes a central institution which should be included systematically, and welfare states vary substantially in their mix between family, market and state (s.43).

Ur ett genusanalytiskt perspektiv blir det alltså mycket centralt hur kvinnors och mäns arbete är organiserat. Diane Sainsbury urskiljer två idealtyper: *enförsörjarmodellen* ("the breadwinner model") och den *individuella modellen*. Dessa två modeller kan beskrivas genom hur de skiljer sig åt på olika dimensioner. Jag ska här nämna några. 1. *Familjeideologi*. I enförsörjarmodellen är arbetsfördelningen mellan kvinnan och mannen strikt uppdelad i manlig familjeförsörjare och kvinnlig omvårdare. I den individuella modellen delar man på båda rollerna. 2. *Sociala förmåner* skiljer sig mellan

makarna i enförsörjarmodellen, medan de är lika i den individuella modellen. 3. *Grunden för förmånerna* baserar sig på familjeförsörjaren i det ena fallet och i det andra fallet kan det vara något annat, exempelvis medborgarskap. 4. *Mottagare av förmåner* är hushållets överhuvud respektive individen. 5. *Arbetsmarknadspolitik och lönepolitik* riktas i enförsörjarmodellen mot män och i den individuella modellen mot båda könen. 6. *Omsorgssektorn* är i den första modellen huvudsakligen privat och i den andra förekommer omfattande statlig verksamhet.

I den empiriska delen analyserar Sainsbury välfärdsregimerna i Storbritannien, USA, Nederländerna och Sverige med avseende på de olika dimensionerna. Undersökningsperioden är förlagd till slutet av 1960-talet därför att "these years offer an important benchmark because it was in the 1970s that equality of the sexes moved on to the policy agenda, resulting in major reforms in all four countries" (s 154). Hennes slutsats är att trots den förväntade likheten så existerar stora skillnader mellan de olika länderna, som inte går att enkelt fånga in i antingen enförsörjarmodellen eller individmodellen. Nederländerna, Storbritannien och USA stämmer bäst med enförsörjarmodellen, medan Sverige vid denna tidpunkt har inslag av bägge modellerna. Men skillnader mellan Nederländerna å ena sidan, och Storbritannien och USA å andra sidan finns också med större inslag av individuella rättigheter i de två senare länderna.

Trots invändningar anser flera av författarna att Esping-Andersens teori trots allt kan utgöra en fruktbar utgångspunkt för en jämförande analys av olika köns/genusstrukturer. (Se t.ex. Siv Gustafssons kapitel *Childcare and Types of Welfare States*). Jag har här endast berört några av de elva bidragen i boken, men vill framhålla att boken totalt sett övertygar om vikten av att integrera könsperspektivet i analyser av välfärdsstater. Konstruktionen av relationen stat-marknad-familj är, skulle jag tro, en av de absolut viktigaste faktorerna för kvinnors möjligheter till ett autonomt demokratiskt medborgarskap.

I Arnlaug Leiras bok *Welfare states and working mothers* får vi en fördjupad bild av hur moderskapet konstruerats i efterkrigstidens Skandinavien. En av de största sociala förändringar som skett är småbarnsmammornas ökade deltagande på arbetsmarknaden. En viktig faktor i denna utveckling är naturligtvis offentlig barnomsorg. Men, säger Leira, kanske inte lika viktig som man skulle kunna tro. Genom att studera skillnaderna mellan barnomsorgsarrangemang i Norge, Danmark och Sverige kommer hon fram till att Danmark och Sverige har haft mycket mer av offentligt arrangerad barnomsorg inriktad på att möjliggöra båda föräldrarnas förvärsarbete. I Norge har barnomsorgen inte varit lika utbyggd och ofta i form av deltidsförskolor. Norska mödrar har istället, i större utsträckning använt sig av en blandning av olika typer av privata lösningar och offentlig omsorg, för att kunna kombinera föräldraskap och lönarbete.

Leira finner att både den konventionella och den feministiska välfärdsforskningen överdrivit i vilken grad den skandinaviska välfärdsstaten 'tagit över' den sociala reproduktionen och tömt familjen på dess traditionella funktioner. I själva verket är mödrarna i de skandinaviska välfärdsstaterna i stor utsträckning involverade i både produktionen och den sociala reproduktionen. Däremot bygger det sociala medborgarskapet framförallt på medborgaren som löntagare, medan omsorgsaktiviteter endast utgör en svag grund för sociala rättigheter.

Mitt intryck under läsningen av dessa vitt skilda böcker är att olika välfärdsregimer varierar mer när det gäller de reproduktiva arrangemangen än när det gäller de produktiva arrangemangen. Detta vore värt att undersöka mer systematiskt. En annan reflexion när det gäller de skandinaviska välfärdsstaterna är att jämförande analyser ur ett genusperspektiv verkligen ställer det specifika hos den skandinaviska modellen i ett nytt ljus. Samtidigt visar jämförelserna att inte heller den skandinaviska modellen är enhetlig. Ett problem här är att i försöken att skapa genusteoretiska instrument för att analysera den skandinaviska verkligheten

har fortfarande inte männen inkluderats som handlande subjekt. Männen finns där mest i sin egenskap av någon som har makt och utövar makt över kvinnorna. Medan kvinnornas strategier och handlande analyseras på aktörsnivå förblir männens handlande fördolt och "göms" i en mer strukturell analys om 'familjeinstitutionen' och 'välfärdssystemen'.

Även om den aggregerade statistiken om kvinnors och mäns uttag av föräldrapenning, mäns bristande deltagande i hushållsarbete, den könsuppdelade arbetsmarknaden, kvinnors omfattande deltidsarbete etc. tyder på ganska traditionella könsmönster så finns det parallellt med detta nya mönster och nya familjemodeller som på sikt kommer att undergräva den konservativa familjemodellen. Den (post)moderna människan passar inte in i de gamla strukturerna.

Jag menar att teorierna släpar efter verkligheten. Den starka koncentrationen på de arbetande mödrarna underkommunicerar att det också finns arbetande fäder som ställs inför samma problem som mödrarna när det t.ex. gäller brist på barnomsorg. Den individuella modellen innebär att heltids hemarbete i de flesta fall rent ekonomiskt inte är en möjlighet och som det svaga stödet för vårdnadsbidrag visar inte heller speciellt önskvärt. Genom starka influenser från den anglosaxiska feministiska forskningen förbiser vi ibland det särpräglat nordiska. Exempelvis är den svenska diskussionen alltså sedan 1960-talets könsrolldebatt unik så tillvida att här finns en stark betoning av att *både* kvinnor och män har flera roller. Både mammor och pappor står/bör stå för omsorg och försörjning. Det handlar inte enbart om att kvinnor ska få samma rättigheter som männen utan också om vad männen måste göra för att det ska bli praktiskt möjligt att förverkliga jämställdheten.

Jag avslutar med att spekulera något om framtiden. Under 1970- och 80-talen närmade sig kvinnorna männens livsmönster och välfärdssystemet med dess betoning på inkomstrelaterade förmåner bidrog till detta. Under 1990-talet och framåt kommer däremot männen att närma sig kvinnornas livsmönster med kortare arbetsdagar, mer tid med familjen och

kortare eller längre uppehåll för föräldraledighet. Bland annat nya arbetsformer, flexibla arbetstider och möjligheter att förlägga en del av arbetet i hemmet kommer att bidra till detta.

Christina Bergqvist

ARMIN VON BOGDANDY (RED.), *Die Europäische Option. Eine interdisziplinäre Analyse über Herkunft, Stand und Perspektiven der europäischen Integration*, Baden-Baden: Nomos, 1993.

Fram till för några år sedan höjde få samhällsvetare på ögonbrynen inför begreppet "Europa-forskning". Termen begagnades i ett otal läroplaner, forskningsprogram samt politiska propositioner. "Europa-forskning" bedrevs också vid många större akademiska institutioner i den västliga hemisfären, där det huvudsakligen innebar studiet av den Europeiska Gemenskapens (Unionens) gradvisa integration under efterkrigstiden.

Volymen *Die Europäische Option* från 1993 förmedlar för det första en insikt om att EG/EU-forskningen paradoxalt nog mestadels varit en icke-europeisk verksamhet. Liksom andra samhällsvetenskapliga genrer så har den framför allt präglats av nordamerikansk teoribildning. I den mån litteraturen om efterkrigstidens politiska processer i Europa författats av andra än amerikaner, ger en genomgång av referenserna i *Die Europäische Option* vid handen att briter och skandinaver dessutom är överrepresenterade. Eftersom man förmodligen med fog kan hävda att de senare i regel starkt påverkats av amerikansk samhällsvetenskap både idémässigt och konceptuellt, och i många fall analyserat den europeiska integrationen utifrån såsom icke-medlemmar, bör man kunna faslå att det kontinentala Europa lämnat relativt få bidrag till efterkrigstidens Europa-forskning.

För det andra illustrerar boken på flera olika sätt hur Europa-forskningen på senare tid börjat fragmenteras och i vissa stycken nära nog

havererat. Denna utveckling har uppenbarligen dels med den stagnerande integrationsprocessen i EG/EU i mitten av 1990-talet att göra, d.v.s. med politiska problem som längre fram kan komma att övervinnas. Men otvetydigt har östblockets sönderfall haft mycket djupare konsekvenser för uppfattningen av allt som vi kallar "europeiskt", och från denna utgångspunkt måste forskningen om vår kontinent genomgå en kraftig förnyelse för att förbli relevant.

I bokens inledning skriver redaktören och medförfattaren Armin von Bogdandy att *Die Europäische Option* bör ses som ett försök att fylla en särskild lucka i Europa-forskningens vidsträckta fält, nämligen den teoretiska. von Bogdandy påpekar att detta akademiska område länge var knutet till s.k. integrationsteori, men att den senare – åtminstone i sin klassiska form – visat sig ha betydande svagheter. Han konstaterar beklagande att det ibland tycks som om enkla metaforer, liksom den jämförande den europeiska integrationsprocessen med en cykelfärd (introducerad av kommissionspresident Walter Hallstein redan på 1960-talet), haft större livskraft än samhällsvetenskapliga teorier. I ironiska ordalag invänder emellertid v. Bogdandy själv att europeerna inte gärna kan ingjutas förtroende av en analogi som framkallar bilden av en integrationsprocess som saknar ett konkret mål samt är "svettdrivande, vinglig, och oangenäm" (*schweifstreibend, wackelig, und ungemütlich*).

Detta säger oss något mer än att von Bogdandy inte har mycket till övers för cykeln som fortskaffningsmedel. Faktum är att det uttalade behovet av att "ingjuta förtroende" för integrationsprocessen inte utgör någon enstaka *lapsus calami*, utan ger uttryck för författarnas öppet normativa hållning vad gäller europeisk integration. Bokens titel – "Det europeiska alternativet" i ungefärlig översättning – ska dessutom förmedla ett politiskt budskap vad gäller EG/EU's framtida utveckling. Man skulle kanske kunna beteckna grundtanken som ett slags "måttfull euroentusiasm" där författarna anser att de existerande institutionerna bör bevaras och i vissa avseenden stär-

kas, men enligt vilken man överger förhoppningen om att skapa en övernationell europeisk identitet.

Something old, something new...

Det ska genast sägas att volymen är något ojämn i sin kvalitet. Det vore kanske väl hårt att kalla vissa kapitel "gammal skåpmat", men faktum är att några texter bäst lämpar sig som introduktioner av de senaste fyrtio årens integrationsteori. Detta gäller i synnerhet författarparen Christian Welz/Christian Engels och Fabrizio Battistelli/Pierangelo Isernias bidrag, som nästan uteslutande presenterar och systematiserar klassikerna Karl W. Deutsch, Ernst B. Haas, David Mitran, Leon N. Lindberg, Philippe C. Schmitter, Stanley Hoffman et. al. Möjligen behöver boken en dylik genomgång, men dessa två är kanske i grundligaste laget när man menar sig vilja komma med nya impulser.

Den ekonomiske historikern Christoph Bucheims bidrag är likaså en i stora stycken pliktskyldig summering av EG:s framväxt som handelspolitisk stormakt sedan under-tecknandet av Kol- och Stålunionen 1950. Den sjutton sidor långa artikeln kan visserligen tjäna som påminnelse om de allra viktigaste fakta på området, men mer och bättre finns naturligtvis att läsa på annat håll. I sin slutsats är Bucheim kritisk till att EG/EU blivit en i allt väsentligt protektionistisk gruppering, även om han paradoxalt nog anser att detta kan bli bättre ifall centrum tillerkänns större handelspolitisk makt av de enskilda medlemsländerna.

Mer originellt åtminstone ifrån ett skandinaviskt perspektiv ter sig två kapitel vars författare låtit sig inspireras av Niklas Luhmanns samhällsteori. En är den franske filosofen Jean Clam, som anser att den europeiska integrationen är ett logiskt om än problematiskt svar på en global ekonomisk och social utveckling. Den andra är den tyske statsvetaren Volker Haupt, som märkvärdigt nog är den ende som mer ingående diskuterar det s.k. demokratiska underskottet. Några särskilt konkreta förslag har inte Haupt, men han anser inte att komplexiteten i dagens europeiska politik nödvän-

digttvis innebär mindre demokrati. Däremot gäller det i ett förenat Europa att undvika såväl att majoriteter påtvingar minoriteter sina lösningar, som att centrum förlorar sin handlingskraft.

Förmodligen lika ovanligt från en skandinavisk utgångspunkt är huvudredaktören von Bogdandys juridiskt präglade analys av integrationsprocessen. Inom traditionen *Staatslehre* har man i Tyskland som bekant bevarat ett intimt samband mellan samhällsvetenskaplig och juridisk forskning. När von Bogdandy på en punkt efter annan elegant lyckas visa hur principen om folksuveränitet både formellt och faktiskt urholkats, kan man egentligen bara beklaga att liknande analyser inte är lika vanliga i den anglosaxiska traditionen. Uppfriskande är också författarens brist på statsvetarnas närmast religiösa ömmande för suveränitetsbegreppet, vilket han föreslår bör ge plats för termen supranationalitet. Denna skulle beteckna en ny nivå mellan den nationella och den internationella och alltså innebära en juridisk och folkrättslig innovation.

...something borrowed, and something blue

Historikern och statsvetaren Dirk Kroegel kan heller knappast sägas komma med några fräscha idéer. Det sällsynt respektlösa sätt på vilket han förhåller sig till två äldre tanketraditioner förtjänar emellertid ett omnämnande. Vad Kroegel gör är nämligen att kombinera Karl W. Deutschs sociokausala integrationsteori med traditionell analys à la Realpolitik. Detta åstadkommer han genom att utöka Deutschs ursprungliga tre variabler som skulle upprätthålla integrationsprocessen – en stark ledning (Frankrike och Tyskland), ett yttre hot (Sovjetunionen), och den politiska elitens och intressegruppernas mobilitet – med ytterligare en faktor, nämligen medlemmarnas upplevelse av ett "inre hot" mot deras säkerhet. Kroegel argumenterar sedan förtjänstfullt för hur ett dylikt maktbalanstänkande varit närvarande vid alla viktigare beslut som sedan Romfördraget kommit att fördjupa det europeiska samarbetet.

Flertalet av bokens övriga skribenter "lånar" tankegodis än flitigare i sina framställningar, och intressant nog främst ifrån det kontinentala Europas storhetstid som producent av samhällsteori, d.v.s. ifrån 1800-talet och 1900-talets början. Rent allmänt kan man säga att författarna oftare än i anglosaxisk Europa-forskning knyter an till i första hand tysk, italiensk, och fransk samhällsteori från tiden före Första världskriget. Man kan spekulera i om författarna eventuellt uppmanats till att finna sådana länkar i de enskilda kapitlen, men det ju också tänkas att författarkollektivets "kontinentaleuropeiska karaktär" (med fjorton tyskar, italienare, fransmän och en enda amerikan) helt enkelt inspirerat deltagarna att söka sig tillbaka i respektive länders intellektuella rötter.

I de flesta fall finns denna kontinentaleuropeiska prägel endast på ett ytligt plan, och kommer till uttryck i inledande eller avslutande resonemang. I några fall, som i filosofen Sergio Dellavalle's bidrag, bildar emellertid "lånet" utgångspunkt för hela framställningen. Med Carl Schmitt och Hans Kelsen till hjälp skisserar Dellavalle i ganska dramatiska ordalag ett Europas filosofiska och moraliska vägval emellan en pluralistisk-individualistisk (samt voluntaristisk) samhällsuppfattning representerat av EG/EU, och å andra sidan en holistisk. Enligt den senare tenderar staten ofta att rättfärdiga avvikelser ifrån demokratiska fri- och rättigheter i namnet av en kollektivt-nationell "högre princip".

Därmed placerar sig Dellavalle klart bland förespråkarna för en form av europeiskt medborgarskap oavsett nationell och kulturell tillhörighet. De flesta av hans medförfattare verkar kunna sympatisera med denna ståndpunkt, men däremot är man djupt skeptisk vad gäller möjligheterna att skapa en europeisk identitet i snävare mening. Visserligen har Orietta Angelucci i sin analys av nära tjugo års opinions-siffror funnit att majoriteten européer konsekvent anser att Europas enande är något värdefullt, men hon påpekar att de flesta alltjämt sätter sin egen nationella identitet i första rummet. Enligt Getrud Schinks kapitel har inte ens den politiska och ekonomiska eliten (som

Deutsch satte sin tilltro till) "internationaliserats" mer än i icke-europeiska industrialiserade länder.

De två begreppshistoriska studierna av Eduardo Tortarolo och Jacques le Rider ger heller ingen anledning till optimism vad gäller etablerandet av en överordnad kulturell och nationell identitet. Den senare visar hur termen "Mitteleuropa" brukats och missbrukats sedan 1700-talets slut, och han konstaterar att än idag kan inte Bonn och Wien komma överens om en gemensam innebörd. Förklaringen inbegriper en analys som går tillbaka till regionalpolitiska överväganden hos ledarna för de konkurrerande makterna Habsburg och Preussen under loppet av tvåhundra år.

Vad gäller Europabegreppets betydelse är fallet självklart än mer komplext, eftersom ordet använts ända sedan förhistorisk tid. På de klassiska semitiska språken innebar Europa såvitt man vet "solnedgångens rike" och stod i motsats till Asien, där solen gick upp. Tortarolo påpekar att Karl den Store inte räknade Balkan och Norden till sitt Europa, medan Montaigne och Montesquieu var bland de första som förhöll sig ambivalenta till begreppet. Franska revolutionen blev startskottet för ett positivt laddat Europabegrepp, som efter Första Världskriget kollapsade och bland annat i Italien likställdes med dekadens. Tortarolo avslutar med att poängtera – i historikern Reinhardt Kosellecks anda – att "Europa...är en ordhyla ... fylld med helt olika, oftast motstridiga mål- och värdeföreställningar, världsåskådningar och politiska samt ekonomiska program".

Mot en självmedvetnare Europa-forskning?

På ett liknande sätt visar *Die Europäische Option*, som sammantaget innehåller en grundlig genomgång av integrationsteorins framväxt, att Europa-forskningen i stor utsträckning präglats av normativa ställningstaganden. Om någon alltså föreställt sig att Europa-forskning enkelt kunde beskrivas som en genre som förutsättningslöst bedrivit *area studies* lär boken kunna övertyga om motsatsen. För många

tycks t.o.m. själva begreppet Europa-forskning ha implicerat en särskild teori om efterkrigstidens politiska processer på just denna kontinent, och frågan är om inte von Bogdandy och flera av hans medförfattare – när de söker råda bot på "teoribristen" (das Theorie-defizit) på området – hamnar ganska nära en sådan uppfattning.

Die Europäische Option lider egentligen inte alls av teoribrist utan gör tvärtemot ett sällsynt heterogent intryck. Betecknande är att författarnas bidrag endast kunnat samlas under ett par mycket generella rubriker: "Europabegreppets arv" (*Das Vermächtnis des Begriffs Europa*), "Omvandlingen av Europas institutionella struktur" (*Der Umbau des europäischen Ordnungsgefüges*), samt "Den samhällseliga och kulturella integrationen" (*Die gesellschaftliche und kulturelle Integration*). I inledningen medges dessutom att ett viktigt mål varit att beskriva den pågående europeiska integrationsprocessen på flera plan samtidigt. I kombination med föresatsen att komma tillrätta med teoribristen uppstår i boken därigenom en stark spänning mellan normativa och deskriptiva ansatser, något som både kan provocera och stämma till eftertanke.

Vad gäller det relativt svaga bidrag till forskningen som det kontinentala Europa hittills åstadkommit så kan *Die Europäische Option* kanske i någon mån fungera som inspirationskälla. Att det finns en oerhörd mängd spännande samhällsteori att upptäcka såväl i dagens kontinentala Europa som i dess historiska skattkammare, lär knappast kunna bestridas. Även om man i Skandinavien ofta nöjer sig med att läsa översättningar och uttolkningar, så är förvisso mycket av vårt intellektuella tankegods ett arv av just denna del av världen. Det vore förstås märkligt om just Europa-forskningen utgjorde ett undantag.

Samtidigt är förvisso den icke-europeiska betraktaren helt outhärlig, vilket understryks av den amerikanske germanisten Mark A. Andersons kapitel om europeisk kultur och historia sedd ifrån Den Nya Världen. Även om detta representerar bokens omfångsmässigt blygsammaste bidrag, så är det ett av de mest givande. Helt utan åthävor beskriver Anderson

hur europeiska emigranter i USA under de senaste tvåhundra åren varit i stort sett eniga om en gemensam Europa-bild. Han menar att detta främst är ett resultat av avsaknaden av Europas nationalstatliga läroplaner som uppvärderat de egna framgångarna på bekostnad av grannländernas, fast naturligtvis också orsakat av den geografiska distansen som tenderat att relativisera problemen (trots att många grupper bibehållit starka band till Europa). Att vara amerikan innebar länge – så länge invandrarna först och främst kom från andra sidan Atlanten – att erkänna sina i kulturell och historisk mening europeiska rötter.

Men liksom man i USA nu står inför problemet att integrera stora icke-europeiska grup-

per i befolkningen och därmed revidera en djupt rotad självbild, så behöver många europeer (och kanske främst västeuropéer) uppenbarligen en viss tid för att vänja sig vid tanken att Europas gränser flyttats både i geografisk och kvalitativ bemärkelse. Detta omtänkande är av allt att döma på väg, både bland beslutsfattare, i affärsvärlden, och bland människor i allmänhet. Läsningen av *Die Europäische Option* antyder sammanfattningsvis att europeiska samhällsforskare visserligen är i färd med att justera sin världsbild, men att målsnöret sannolikt kommer att sprängas av andra.

Kjell Engelbrekt

Till redaktionen insända skrifter

Bengt-Ove Boström, 1996. *Homo spiritus. Två berättelser om människan, politiken och vetenskapen*. Stockholm: Nerenius & Santérus.

Pierre Bourdieu – Loïc J D Wacquant, red, 1996. *Refleksiv sociologi – mål och medler*. Köpenhamn: Hans Reitzels forlag.

James Cavallie – Johan Lindroth, red, 1996. *Riksarkivets beståndsoversikt. Del 1. Medeltiden. Kungl. Maj:ts kansli. Utrikesförvaltningen*. Band 1 och 2. Stockholm: Svenska Riksarkivet.

Jonas Ebbesson, 1996. *Compatibility of International and National Environmental Law*. Uppsala: Iustus.

Göran Elgemyr, 1996. *Radion i strama tyglar. Om Radiotjänsts tillblivelse, teknik och ekonomi 1922-1957*. Stiftelsen Etermedierna i Sverige.

Erik Oddvar Eriksen – Jørn Loftager, red, 1996. *The Rationality of the Welfare State*. Oslo: Scandinavian University Press.

Peter Esaiasson – Sören Holmberg, 1996. *Representation from Above. Members of Parliament and Representative Democracy in Sweden*. Aldershot: Dartmouth.

Carl Johan Gardell, 1996. Indonesien – ekonomiskt välstånd utan demokrati. *Världspolitikens Dagsfrågor* 10.

GRUS nr 49, 1996. Tema politisk kommunikation.

Gunilla Herolf – Rutger Lindahl, 1996. EUs säkerhetspolitiska dilemman. *Världspolitikens Dagsfrågor* 9.

Harriet Holter – Ragnvald Kalleberg, red, 1996. *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.

Helge Hveem, 1996. *Makt og velferd i det globale samfunn. Teorier i internasjonal politisk økonomi*. Oslo: Universitetsforlaget.

Peter Krag Jespersen, 1996. *Bureaucratiet – magt og effektivitet*. Köpenhamn: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.

Torunn Lauvdal, 1996. *Makt og interesser. Styring og forhandlingsystem i skolesektoren*. Oslo: Universitetsforlaget.

Anders Lindström, 1996. *Kommunsystem i Europa*. Stockholm: Publica.

Åge Mariussen – Asbjørn Karlsen – Ole Johan Andersen, 1996. *Omstilling – fra løsriving til ny forankring*. Oslo: Universitetsforlaget.

Irène Nilsson, 1996. *Vägen mot EU. Europarörelsen 1923-1950*. Stockholm: SNS.

George Ritzer, 1996. *Mcdonaldiseringen af samfundet*. Köpenhamn: Hans Reitzels forlag.

Olle Ryyänänen, 1996. *Förtäckt dividend i beskatningen*. Helsingfors: Svenska handelshögskolan.

Staffan Svallfors, 1996. *Välfärdsstatens moraliska ekonomi. Välfärdsopinionen i 90-talets Sverige*. Umeå: Boréa.

Øyvind Østerud, 1996. *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.