

Litteraturgranskningar

ALEXANDER DAVIDSON: *Two Models of Welfare: The Origins and Development of the Welfare State in Sweden and New Zealand, 1888–1988*. Uppsala 1989: Almqvist & Wiksell Int

Låt mig börja med att säga att det varit intressant att få granska Alexander Davidsons studie av två välfärdsmodeller. Hans arbete fyller en nyttig kritisk funktion i forskningen om välfärdsstaten. Ty denna brukar oftast ha Sverige och svensk socialdemokratism som måttstock och därmed förbise alternativa modeller. Temat välfärdsmodeller knyter an till olika statsvetenskapliga inriktningar; inte bara allmän statskunskap, förvaltningsforskning eller jämförande politik utan även – det törs man väl säga här i Uppsala¹ – till den högsta formen av statsvetenskaplig analys, dvs politisk teori. Att författaren är medveten om det senare, men inte riktigt lyckats integrera det i sin framställning, framgår av hans appendix om jämlikheten och välfärdsstaten.

Davidson jämför alltså Sverige och Nya Zeeland. Med tanke på att båda länderna är välfärdsstatspionjärer och att de inte tidigare jämförts ter sig en sådan komparation väl motiverad. Därtill kommer att de ofta valt olikartade lösningar på sina välfärdsproblem; så olika att man, enligt författaren, kan tala om olika modeller. Den nya zeeländska är med hans termer selektiv och egalitär, den svenska däremot universalistisk och solidarisk.

Den nya zeeländska modellen präglas av en allmänt hög lönenivå, garanterad genom lagstiftning. I förening med små löneskillnader, full sysselsättningspolitik, allmänt låg skattenivå, men hög progressivitet samt generösa men strängt selektiva bidrag åt dem som hamnat utanför arbetsmarknaden gynnar den en egalitär utveckling. Den omfördelning som på detta sätt äger rum sker vertikalt, från rika till fattiga. Den svenska däremot baseras på byråkratiskt administrerade transfereeringar i stor skala. Alla får del av välfärdsåtgärder som medborgerliga rättigheter. Behovsprövning reduceras till ett minimum. Resultatet är en rekordstor offentlig sektor och ett mycket högt skatteuttag, som närmar sig proportionalitet. Modellen är solidarisk i meningen om-

fattar alla medborgare. Den omfördelning som sker är väsentligen horisontal, dvs äger rum inom klasserna på grundval av livscykeln.

Frågeställning, material och metod

I det följande skall jag formulera några invändningar mot det innehållsrika och gedigna arbetet. De handlar om sättet att formulera forskningsproblemet, forskningsmaterialet, den komparativa metoden, analysen av några viktiga begrepp, valet av teori samt teoriprövning och hypotesgenerering. Dessförinnan vill jag dock än en gång understryka att det rör sig imponerande arbete, allrahelst som det genomförts på tre år. Boken är påfallande välskriven.

Avhandlingens forskningsproblem är alltså, enligt min mening, väl valt. Författarens sätt att formulera det synes mig däremot mindre lyckat. Han väljer att göra det med åtta olika frågor, nämligen "What is a welfare state? Did Sweden and New Zealand develop welfare states? Why did they develop welfare states? Did their welfare states take different forms? Why did they take different forms? What were the results of these different forms? Can we form any hypotheses as a result of this study? Can we evaluate existing theories from it?"

Några av frågorna framstår som förutsättningar för snarare än som föremål för studien. Ibland ger svar på en fråga även svaret på en annan. Frågorna om varför välfärdsstaten utvecklades och varför den antog olika former är tvetydiga. Det framgår inte om författaren efterlyser svar i termer av aktörers skäl eller yttre orsaker. För den förra tolkningen talar författarens val av en teori med arbetarrörelsen som en strategiskt handlande aktör. För den senare tolkningen talar däremot hans metoddiskussion, som förutsätter att fallen skall läggas till grund för kausala inferenser om makro-strukturer och processer.

Fastän författarens framställning i fortsättningen flyter mycket väl, tror jag att en annan problemformulering hade gjort arbetet mera rättvisa. Några klart formulerade teser och en energisk argumentering för dem hade gjort att de stora linjerna i de historiska redogörelserna kommit till tydligare uttryck än de nu gör. Min

synpunkt ter sig kanske mera redaktionell än substantiell, men för den skull är den inte oviktig. Man får för övrigt ett intryck av att författaren själv instämmer, när det visar sig att han i slutdiskussionen bara undantagsvis knyter an dessa frågor.

Forskningsmaterialet består nästan enbart av sekundärlitteratur. Forskningsprestationen består alltså inte i empirisk originalforskning. I allt väsentligt är författaren beroende av andra forskares empiriska resultat. För egen del har jag inte svårt att acceptera, att prestationen består i tillämpning av en komparativ metod på två ur sekundärlitteraturen kondenserade fallbeskrivningar. Men det är klart att man ibland undrar vilken betydelse det har för hans slutsatser. De återopade forskarna har ju inte arbetat med hans teoretiska och metodiska syn. Mera problematiskt är kanske att han ibland t o m återopar tidningar och tidskrifter sekundärt, dvs källor som inte alls utsatts för någon vetenskaplig prövning.

Komparation mellan välfärdsstater görs vanligen i form av kvantitativa studier av hur stor del av BNP, som olika länder spenderar på medborgerlig välfärd. Att göra så är, konstaterar författaren med rätta, missvisande. Det missgynnar stater med förmåga att främja medborgarnas välfärd på annat sätt än genom socialpolitik. Ett land som erbjuder höga arbetslöshetsbidrag är ju inte självklart mera välfärdsstatligt än ett som aktivt kan motverka själva arbetslösheten.

Därför föredrar författaren en historiskt komparativ metod. Det synes mig vara ett gott val, även om jag skulle ha önskat mera diskussion om hans komparativa metod. I många fall synes komparation inte innebära något annat än att man parallellställer olika fallbeskrivningar utan något teoretiskt perspektiv. Så är inte fallet i denna avhandling. Men den metoddiskussionen som förekommer förefaller mig väl knapphändig. Den saknar t ex reflektioner både om den komparativa metodens (eventuella) krav på enhetlighet i teori, begrepp och faktaurval och om vad som skall kompareras, hur resultat kan tolkas och om avsikten är att generera eller pröva hypoteser. Av det inledande frågebatteriet får man dock intrycket att författaren både vill generera och pröva hypoteser. Det är sant att ett noggrant arbete med de empiriska kapitlen visar att författaren har svar på många av dessa frågor. En samlad inledande diskussion skulle dock i hög grad ha underlättat arbetet.

Idealtyper och begrepp

Davidson ser idealtyper som ett väsentligt inslag i den komparativa metoden. De båda välfärdsmodeller, som jag inledningsvis nämnde, skall alltså inte ses som "verkliga" välfärdsystem i Sverige och Nya Zeeland.

De karakteriseras som idealtyper, konstruerade utifrån empiriska observationer. Självt ifrågasätter jag dock om det inte snarare är en slags empiriska generaliseringar. Idealtyper i strikt mening beskriver ju bara teoretiska modeller av sociala institutioner; de är ideala just i meningen *teoretiskt* konstruerade utifrån antaganden om individers motiv, institutionella förhållanden m m. Ekonomernas marknadsbegrepp, Marx kapitalismbegrepp och Webers byråkrati-begrepp kan alla uppfattas så. Det är en annan sak att det finns skäl att välja modeller, som liknar förhållanden i verkligheten. Ju större likheten är, desto mer av verkligheten kan idealtypen förklara.

I många fall kan ju följande empiriska objekt, t ex Sverige och Norge eller jorden och mars, vara olika varandra i viktiga avseenden utan att det finns skäl att skilja mellan den svenska och norska modellen eller mars- och jordenmodellen. Författaren synes medveten om detta, men anser till skillnad från mycken annan forskning att det vid komparation är mera fruktbart att skilja mellan olika välfärdsmodeller än att se olikheterna som variationer på en och samma arketyppiska välfärdsstat. Med tanke på att han identifierar avgörande skillnader mellan dem t ex i fråga om systemstabilitet synes detta vara en försvarbar bedömning.

Det är enligt författaren viktigt att klargöra innebörden av begreppet välfärdsstat. Han överväger tre tolkningar nämligen; en "minimalistisk", som bara kräver ett socialt säkerhetsnät; en "essentialistisk" med "government-protected minimum standards of income, nutrition, health, housing and education, assured to every citizen as a political right, not charity."; en "maximalistisk", som innefattar den mänskliga välfärdens alla aspekter "and their provision by far-reaching state intervention". En maximalistisk definition tycks inte utesluta möjligheten av socialistiska välfärdsstater, så jag tror att författaren gör sig skyldig till en motsägelse, när han samtidigt accepterar att definiera välfärdsstaten som en kapitalistisk ekonomi, där staten utjämnar ojämligheter genom välfärdsåtgärder på grundval av beskattning eller lagstiftning.

I de empiriska kapitlen använder han dock begreppet välfärdsstat på ett mera varierat sätt. Mot bakgrund att han så klart uttalar sin anslutning till en maximalistisk definition kan det te sig en smula problematiskt. Men i själva verket är det bara rimligt att anta att olika utformningar av begreppet välfärdsstat kan vara användbara för analys av olika historiska skeden. Jag undrar för övrigt om föreställningen om ett enda begrepp välfärdsstat är förenlig med hans idé, att det i själva verket inte bara finns en välfärdsstatsmodell utan två.

Teorival

Det finns, säger författaren, "alltför många teorier och alltför få fall". Han reducerar dock mångfalden genom att skilja mellan funktionalistiska teorier, som antar att samhälleliga institutioner utvecklas genom omedvetna differentieringsprocesser och rationalistiska aktörsteorier som antar att de är resultat av individers och grupper strategiska handlande. Han föredrar det senare och fokuserar på välfärdsreformens agitatorer och den organiserade arbetarklassen. Tre teorier finner han särskilt intressanta nämligen: maktresursteori, neokorporativ teori samt klasskoalitionsteori.

Teorin om maktresurser utgår från att kapitalet och arbetarklassen har *olika* resurser och därmed intresse av att föra klasskampen på olika områden. Industrialisering och urbanisering underlättade arbetarklassens organisering och mobilisering. Den kunde tilltvinga sig medborgerliga och politiska rättigheter och blev efterhand stark nog att i kamp mot kapitalet framtvinga en historisk kompromiss: en välfärdsstat präglad av universalism och solidaritet. Neokorporativ teori antar att stabiliteten i senkapitalistiska samhällen bara kan upprätthållas genom långtgående integrering av samhällets politiska och ekonomiska krafter. Kapitalets och arbetets hierarkiska organisationer integreras med varandra på elitnivå, ofta under statlig medverkan. Välfärdsstaten blir ett resultat av den konsensus mellan dem, som krävs för att klara den snabba ekonomiska förändringens kostnader.

Klasskoalitionsteori ser författaren som en syntes eller i alla fall länk mellan de nämnda teorierna. Den är mindre deterministisk än de, såtillvida att den ser välfärdsstaten som ett resultat av arbetarrörelsens strategiska beslut. Noga sett måste rörelsen fatta tre historiska beslut, nämligen om den skall acceptera eller förkasta reformismen, om den skall vara ett exklusivt arbetarparti eller söka allierade i andra klasser och om den skall reformera ekonomin eller ersätta den. Välfärdsstatens utformning beror på innehållet i de beslut som fattas. Om man väljer koalitionsvägen tvingas arbetarrörelsen överge sin klasskaraktär och appellera till medelklasser. I takt med att partiets väljarbas utvidgas minskar klasstillhörighetens roll som determinant för rörelsens politik. Man tvingas göra avvägningar i fråga om policy, vilka självfallet kan skilja sig åt från ett land till ett annat. Så kan variationen mellan länderna förklaras som ett resultat av strategiska val.

Trots att valet av teorier förefaller bestämt är det, vill jag hävda, en smula svävande. Ty fastän författaren så tydligt utmönstrat vissa teorier och valt andra med argumentet att de passar hans empiri, så vågar han även bedöma andra teories värde för analys av välfärdsstatens utveckling. Funktionalistisk moderniseringsteori,

som antar att industrialisering i sig leder till välfärdsstater, sägs kunna förklara utvecklingen fram till 60-talet. Smånationsteorin, som antar att småstater med öppna ekonomier utvecklar socialpolitik för att kompensera för världsmarknadens fluktuationer, sägs kunna förklara utvecklingen till 1938. Marxiserande teorier om övergång från konkurrenskapitalism till monopolkapitalism sviktar framför allt vid förklaring av variation mellan olika länder.

Teoriövning och hypotesgenerering

De särskilt valda teorierna tillskrivs alla ett partiellt förklaringsvärde. Både Sverige och Nya Zeeland antog således korporativa arrangemang i slutet av 30-talet, vilket kom att främja stabilitet. Men korporatismteori sägs inte kunna förklara andra skillnader mellan länderna än dem som kommer till uttryck i arbetsmarknads- och inkomstpolitik. Maktresursteorin, enligt vilken arbetarklassen kan förflytta klasskampen från den industriella arenan till den politiska, ses som fruktbar framför allt för att förstå de tidiga stadierna i klassernas utveckling.

Bäst klarar sig teorin om klasskoalitioner inför författarens prövning. Arbetarrörelsen ställs inför ett antal strategiska koalitionsbeslut. Svensk socialdemokrati gick i koalition med 30- och 50-talens bönder, därefter med byråkratin och så småningom även med delar av medelklassen. Nya Zeelands arbetarrörelse lyckades inte etablera sig som självklart regeringsparti till följd av att den saknade möjlighet att göra klasskoalitioner.

Koalitionsmönstren visar sig ha betydelse även för välfärdsstatens stabilitet. 70-talets kris för välfärdsstaten demonstrerade att den svenska modellen var mera robust än den nya zeeländska. I och med att den svenska modellen integrerar så många flera aktörer, får den många fler försvarare i krissituationer; inte bara behövande klienter utan även andra grupper, tex berörda byråkrater och organiserade intressen. Den nya zeeländska modellen dukade däremot under för 70-talskrisen och har ersatts med residualism, dvs ett minimum av välfärdsåtgärder i anslutning till "market failures".

Ytterst visar sig dock även klasskoalitionsteorin bara äga partiell giltighet. Den kompletteras därför med resonemang om den roll som ländernas kulturella historia spelat. Den rigida och paternalistiska svenska modellen är ytterst ett arv från kollektiva jordbrukande gemenskapens syn på individer som underordnade bygemenskapen till skillnad från den självklara individualismen hos de för världsmarknaden producerande "minikapitalistiska" nya zeeländska jordbrukarna.

Jag anser inte att författaren lyckats med att integrera sina båda huvudförklaringar, den strategiska och den kulturella. Ett motiv för valet av klasskoalitionsteorin

var ju att den till skillnad från sina konkurrenter inte var deterministisk. Likafullt framstår nu de strategiska valen som strängt determinerade av omgivning, historia och ethos.

Vilka slutsatser kan man, enligt författaren, dra av hans undersökning? Den viktigaste hypotesen är att välfärdsstater som starkt betonar jämlikhet och verkligen fullföljer omfördelning mellan samhällsklasserna blir inbyggt stabila. Schismer framträder och kommer till öppet uttryck i kriser, när samhällets konsensus undergrävs. Välfärdsstaten försvagas och tenderar att utvecklas till residualism. Välfärdsstater som betonar solidaritet och som söker integrera alla medborgare i ett system av universella välfärdsåtgärder är däremot inbyggt stabila. De tenderar dock att utvecklas från vertikal omfördelning mellan samhällsklasser till horisontal omfördelning inom samhällsklasserna i enlighet med livscykel. Helt övertygande är dock inte argumentationen för denna spännande hypotes. Dels skulle det, såvitt jag kan se, krävas att begreppen stabilitet och kris, som spelar stor roll i argumentationen, närmare bestäms. Dels tycks det, av författarens framställning att döma, finnas ett motexempel, som dock inte diskuteras i detta sammanhang, nämligen den australiska välfärdsstaten. Den förefaller alltjämt leva i välmåga.

Låt mig avsluta med att peka på en paradox i detta ambitiösa, välgjorda och i sin genre faktiskt originella arbete. Fastän författaren uttryckligen polemiserar mot dem som ser den svenska välfärdsstaten som enda måtstock, bidrar han till följd av sina slutsatser till att befästa en huvudtendens i den konventionella forskningen om välfärdsstaten, nämligen föreställningen om den svenska välfärdsmodellens överlägsenhet.

Bo Lindensjö

Not

¹ Denna anmälan summerar fakultetsoppositionen vid disputationen i Uppsala.

PETER NANNESTAD: *Reactive Voting in Danish General Elections 1971–1979. A Revisionist Interpretation*. Aarhus 1989: Aarhus University Press.

Folketingsvalet 1973 innebar att antalet folketingspartier fördubblades från 5 till 10, de 4 gamla partiernas totala röstetal sjönk från en stabil 90 %-nivå till 64,3 %, och antalet ledamöter som skiftades ut var hela 83 av 179. Det är med andra ord inte utan orsak som valet kom att betecknas som ett jordskredsval.

För de danska valforskarna innebar valresultatet både en stor utmaning och en möjlighet. Utmaningen bestod i att få hade förutsett resultatet. Flera välgrundade prediktioner visade sig slå fel. Det fanns alltså god anledning att ompröva de teoretiska grundvalar som den danska (och för allt i världen också den övriga) valforskningen hittills hade tagit sats från. Möjligheten bestod i att man fått ett utmärkt fall att kritiskt pröva sina teorier på.

Stor möda har också lagts ner på att förklara valresultatet och diskutera de konsekvenser som det kunde få. Senast i den raden är Peter Nannestad: *Reactive Voting in Danish General Elections 1971–1979. A Revisionist Interpretation*. (Aarhus University Press, 1989). Hans utgångspunkt är att den danska valforskningen hittills har underskattat väljarnas rationalitet och han propagerar därför för en instrumentell reactive-voting-modell för att förklara väljarbeteendet. Han vänder sig således mot att t ex partiidentifikation eller vanebildning skulle vara viktiga för att förklara väljarbeteendet, men även mot de klassteorier som ger litet utrymme för väljarens rationalitet. Han utgår från att valet är reaktivt, dvs väljarnas rationalitet grundas på bedömningar av vad partierna har gjort. Väljaren röstar sedan på det parti som ligger närmast hans egna preferenser. I korthet argumenterar Nannestad på följande sätt.

Väljarna har en klar uppfattning av partisystemet och partiernas position i det systemet. Uppfattningen bygger på ett litet antal ideologiska dimensioner. Det innebär att väljarna står inför valet mellan olika paket av policyförslag. Uppfattningen grundas emellertid endast marginellt på partipreferenser, partiidentifikation eller klass. I stället är uppfattningen grundad på partiernas beteende i parlamentet. Slutligen påstår han också att väljarnas preferenser är tämligen oföränderliga, medan partierna rör sig för att på så sätt fånga upp väljarna.

För att pröva påståendena gör han en undersökning av folketingsvalen på 70-talet. Det mesta av materialet som han använder är hämtat från opinionsundersökningar som är gjorda i samband med valen, men han använder även voteringsdata från Folketinget. Med hjälp av flerdimensionell skalning kartlägger han partiernas och väljarnas "position" i rummet. Metoden går ut på att teckna en "karta" över det politiska systemet. På kartan markeras väljarnas och partiernas positioner. Eftersom han gör antagandet att det endast är ett fåtal dimensioner (i praktiken två), som är av betydelse, kan metoden liknas med en vanlig geografisk karta där avståndet mellan två orter motsvarar sympatiavstånd i modellen, dvs de som hyser samma sympatier ligger nära varandra och de med olika sympatier ligger långt ifrån varandra. Han arbetar sedan med två kartor. En med väljarnas positioner och partiernas positioner en-

ligt väljarna och en med partiernas positioner enligt voteringsmönstret i Folketinget.

För att kunna göra kartorna använder han i det första fallet "termometerdata". I undersökningarna från 70-talet har intervjupersonerna ombetts att placera partierna på en termometer. Ju mer man tycker om partiet, desto varmare temperatur ska man ange. Med hjälp av dessa data gör han sedan en bestämning av partiernas positioner. Om detta låter sig göras i en välstrukturerad och enkel spatial modell (dvs data är mer regelbundna än slumpen) anser han sig ha bevisat att väljarna har en klar perception av partisystemet. Intervjupersonerna placeras på kartan så att de ligger nära partier de tycker om och långt ifrån de partier de ogillar. Detta kallas respondentens "ideal point". I det andra fallet använder han voteringsdata från Folketinget. Ju mer partierna röstar tillsammans, desto mindre avstånd mellan dem på kartan.

När han så har ritat de olika kartorna ser han i vad mån de passar ihop. Han lägger så att säga kartorna ovanpå varandra. För att se om väljarnas uppfattning av partisystemet baseras på partiernas agerande i parlamentet lägger han således kartan med de av väljarna approximerade positionerna ovanpå kartan över voteringsmönstret i Folketinget. Om positionerna då överensstämmer drar han slutsatsen att väljarna hade en god uppfattning av partisystemet och att denna uppfattning är grundad på partiernas voteringsdata i Folketinget.

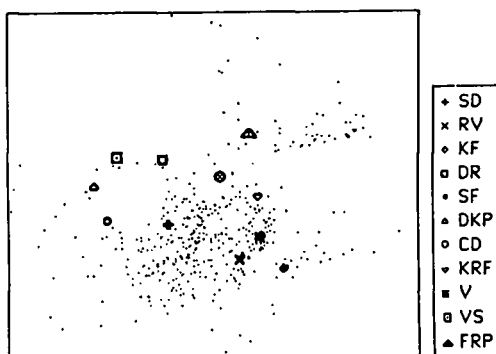
Kartan är en bild av partisystemet i två dimensioner och Nannestad tar också som sin uppgift att undersöka vilka dimensionerna är. För att göra detta analyserar han data från undersökningarna där respondenterna har fått svara på frågor om sin inställning till olika frågor. För att bestämma dimensionerna ser han om det finns ett mönster i svaren som överensstämmer med kartbilden av partierna.

Efter att ha visat att väljarna har en klar bild av partiernas placering i förhållande till varandra och att bilden grundas på partiernas beteende i Folketinget blir nästa fråga för Nannestad om väljarna handlar i överensstämmelse med sin kunskap. Han får här vissa problem eftersom länken mellan explanans och explanandum riskerar att bli för kort. Att påstå att väljarna röstade som de gjorde därför att det var deras intention eller att de röstade på det parti som de tycker bäst om, blir tautologier. Därför går han vägen från partibeteende via intention till röst. Väljaren har en klar bild av partiernas beteende och röstar på det parti som ligger närmast hans egen position på kartan. För att kunna pröva detta gör han antagandet att väljarnas "ideal points" inte ändrar position mellan två val. I stället är det, liksom i Dawns' teori, partierna som rör sig. Väljarna ligger så

att säga stilla på kartan medan partierna rör sig i jakt efter röster. Valresultatet kan således förklaras av hur partierna har lyckats i sin jakt över kartan.

Låt oss gå över och se hur han analyserar valresultatet 1973. Den första fråga som han besvarar är hur väljarnas perception av partisystemet var. Trots den turbulenta situationen i dansk politik under perioden kan Nannestad konkludera att intervjupersonernas temperaturangivelser för de olika partierna helt klart inte varit slumpmässiga. Kartan visar ett antal kluster av partier som ligger nära varandra (figur 1). Till vänster finns de fem socialistiska partierna och i det nedre högra hörnet fyra borgerliga. Avståndet mellan de tre tidigare regeringspartierna, Venstre, Radikale Venstre och Konservativ Folkeparti, har ökat från 1971, vilket Nannestad inte finner förvånande eftersom de i opposition inte varit tvungna att ta samma hänsyn till enhetlighet som i regeringsställning tidigare. Mellan de båda blocken noterar han att de två nya partierna är "uteliggare" och inte kan tillföras till någotdera av de båda klusterna. Centrumdemokraterna har dykt upp i ett område som, horisontellt sett, var ett vakuum 1971. Om den horisontella axeln tolkas som en traditionell höger-vänster dimension, är det anmärkningsvärt att Framstegspartiet uppenbarligen inte uppfattades som ett extremt högerparti 1973.

Nästa fråga är då var väljarnas ideal points finns på kartan. För valet 1973 finns dessa redan inritade i förra figuren. Nannestad kan konstatera att också väljarnas ideal points följer ett mönster som inte är slumpmässigt. Därefter jämför han vilket resultat varje parti skulle få om alla hade röstat på det parti som ligger närmast ideal points med det som respondenten uppgivit han röstade på (tabell 1). Även om resultatet vid motsvarande undersökning för 1971 års val var bättre, konkluderar Nannestad att hans hypotes om att väljarna har en



god bild av partisystemet och partiernas placering har fått stöd.

Party	Distribution of votes	
	reported (n = 493)	"hindcasted" (n = 510)
SD	30.0	31.7
RV	12.6	16.1
KF	5.3	6.3
DR	2.2	1.4
SF	5.9	5.5
DKP	2.6	1.8
CD	7.5	6.1
Krf	3.7	4.9
V	16.2	13.3
VS	0.6	0.8
Frp	13.4	12.2

Därefter vänder han till problemet att identifiera de grundläggande dimensionerna i partisystemet. Han undersöker om det på kartan finns ett mönster i svaren på olika frågor om inställningen till bland annat ekonomisk politik, utrikespolitik, EEC-frågan och tillförlit till politiker. Han finner att den ena av dimensionerna bäst beskrivs av en traditionell höger-vänster skala. Han gör det med utgångspunkt från respondenternas hållning i frågor om statens roll i ekonomin, ekonomisk jämlikhet och, delvis, NATO-medlemskapet. Den andra dimensionen etiketterar han "backlash"-dimensionen. I den dimensionen hamnar de nya partierna i den ena änden och de fyra gamla (Socialdemokratiet, Venstre, Radikale Venstre och Konservative Folkeparti) i den andra. Dimensionen är en yttring av misstroende mot de etablerade partierna, deras politiker och i viss mån den politik de genomfört.

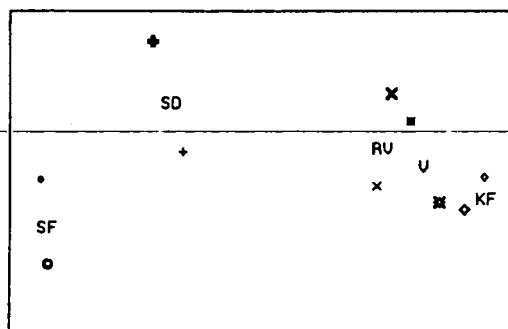
Nästa problem som Nannestad attackerar är vilken betydelse klasstillhörighet har för röstbeteendet, eller, så att säga, var på kartan olika klasser hör hemma. Han finner då att arbetare hör hemma till vänster och att egna företagare återfinns till höger. Tjänstemän återfinns mitt emellan. Han finner också att det finns ett samband mellan backlash-dimensionen och respondenternas avhängighet av den offentliga sektorn. De som arbetar i den offentliga sektorn har således en större tillit till de politiska partierna och politikerna än övriga.

Partiledareffekter och betydelsen av partiidentifikation behandlas i ett par avsnitt som jag hoppar över. I stället ska vi se hur Nannestad analyserar det som jag uppfattar som kärnpunkten i boken, nämligen i vad mån väljarnas uppfattning av partisystemet stämmer överens med partiernas voteringsbeteende i Folketinget. Figur 2 visar kartan över partisystemet som det

mätts i voteringsanalysen, lagd ovanpå kartan av det av respondenterna förnimmade partisystemet. Överensstämmelsen mellan kartorna är god (korrelation $M=0,78$). Problemet med valet 1973 är förstås att det endast är fem av elva partier som kan undersökas, eftersom de övriga sex inte var representerade i Folketinget före valet.

Nannestad har alltså kunnat konstatera att respondenterna 1973 hade en god bild av partiernas position i partisystemet och att denna överensstämmer väl med partiernas agerande i Folketinget. Det förefaller därför rimligt att väljarna har haft tillräcklig information för att kunna göra ett rationellt val mellan de konkurrerande partierna. Vad som återstår för honom är nu att bevisa att väljarna också har använt informationen och röstat på det parti som ligger närmast hans egen övertygelse. Detta gör Nannestad, som redan nämnts, genom att studera partiernas rörelser över kartan. Om partiet har rört sig över kartan förväntas väljaren att byta parti om ett annat parti kommer närmare den egna positionen än det parti han röstat på tidigare. För att kunna göra detta behöver han data på röstförändringar och för valet 1973 har han utmärkt data för det ändamålet eftersom samma personer ombads uppge vilket parti de röstat på både i samband med intervjuerna 1971 och 1973. Han jämför sedan de uppgivna röstförändringarna med de förändringar som kan förväntas om hans modell är riktig. Han genererar med andra ord en röstförändring och jämför med intervjuuppgifterna. Det visar sig då att med endast en tioprocentig förändring hade de genererade och observerade talen för röstförändringar varit identiska. Med undantag av rörelser från andra partier till Framstegspartiet, visar sig förändringarna som genererats väl överensstämma med den mätta.

Hans huvudförklaring till jordkredsvalet är således, uttryckt i kartmetaforer, att det dök upp nya partier i ett område, som visserligen varit bebott av många väljare, men där det inte funnits partier att tillgå på nära



håll. Väljare med låg tilltro till politikerna har med andra ord inte haft något reellt alternativ förrän främst Framstegspartiet och Centrumdemokraterna dök upp. Enligt hans sätt att se det på, var valet med andra ord inte så omvälvande i valmanskåren som många andra studier har tagit som utgångspunkt.

På motsvarande sätt analyseras alla sjuttioalets val. Som förhoppningsvis framgick av min presentation av Nannestads analys av 1973 års val, påminner hans tillvägagångssätt om pusselläggarens eller detektivens, där de olika ledrådarna länkas samman för att till slut bilda en helhet. Med ett sådant tillvägagångssätt får läsaren i bästa fall en förnimmelse av ett färdigt pussel eller en löst gåta när han når sista sidan i boken, i sämsta fall endast av ett lapptäcke.

Sammanfattningsvis konstaterar Nannestad efter genomgången av sjuttioalets val att han funnit att väljarna besitter en klar uppfattning av partisystemet och partiernas position i det och att de hade förmåga att relatera sin egen position till partierna. Väljarnas kunskap bygger inte på kunskap om enskildheter, till exempel partiernas ståndpunkter i enskilda frågor, utan på vissa väsentliga och grundläggande ideologiska dimensioner. Kort sagt visste väljarna vad de hade att välja bland. Han konstaterar också att det finns ett klart samband mellan väljarnas uppfattning av partisystemet och partiernas beteende i Folketinget. Han finner också att hela sjuttioalet präglades av de båda dimensionerna höger-vänster och back-slash. Partiernas rörelser över kartan finner han vara relativt tröga. Partierna är i den meningen pålitliga. Intressant att notera är bland annat Framstegspartiets rörelser. Partiet har under sjuttioalet sakta men konsekvent rört sig mot en allt mer isolerad position.

Slutsatsen blir att hans hypotes om rationell retrospektiv röstning vunnit empiriskt stöd.

Nannestads bok är intressant och spännande att läsa och beskrivningen av partisystemet i spatiala termer har onekligen många pedagogiska förtjänster. Genom hela boken får läsaren många insikter om dansk politik som förklaras eller åskådliggörs med modellen. Det finns emellertid anledning att rikta uppmärksamheten mot något av det som jag uppfattar som svagheter i hans framställning. Det finns vissa kritiska punkter i den metod han använder, varav jag ska ta upp ett par. Jag utelämnar den typ av kritik som man i princip alltid kan rikta mot surveys med massdata och mot spatiala modeller av partisystem. För pedagogikens skull ska jag fortsätta att använda liknelserna med temperatur och karta. Jag har också några anmärkningar mot en del av de antaganden han gör och hans sätt att arbeta på.

Nannestad är väl medveten om sin metods förtjänster och brister (se Nannestad 1985) och en god sida av boken är att han också redovisar och diskuterar de problem han stöter på och vilka kritiska punkter han måste övervinna. Till metodens förtjänster hör att man får en möjlighet att beskriva partisystemet i en spatial modell med hjälp av data, till bristerna att det inte är säkert att han bevisar det han föresatt sig att bevisa, nämligen att väljaren är rationell.

Ett problem är att han avser att placera väljarna och partierna i en objektiv, tvådimensionell spatial modell för partisystemet med hjälp av data som är subjektiva. Enkelt uttryckt är det ju inte temperaturen väljarna ombeds att uppge, utan om de tycker det är varmt eller kallt. För att göra en geografisk karta där orter och väljarnas hem skulle ritas in, skulle man ha behövt uppgifter om de faktiska avstånden till flera olika orter, inte besked om respondenterna tycker det är långt eller ej. För att ro hem sitt projekt tvingas således Nannestad att göra flera antaganden, varav jag ställer mig frågande till några.

Mest tveksam känner jag mig inför hans antaganden som har att göra med väljarnas rationalitet. Han antar att i stort sett alla delar en gemensam uppfattning om partisystemet och partiernas positioner i det, att det inte är realistiskt att förvänta att väljarna har särskilt komplexa perceptionsstrukturer samt att väljarna inte ändrar "ideal-point" mellan två val. Han utesluter inte heller möjligheten att partierna som ligger mellan det parti som de tycker bäst och sämst om placeras mer eller mindre slumpvis på termometerskalan av de intervjuade.

I public-choice-ansatser utgår man från att väljaren är rationell. Det är ett postulat och teorin skall ej värderas efter postulatets rimlighet utan efter prediktionsförmåga. Detta kan man naturligtvis invända emot och det kan man göra genom att säga att graden av rationalitet är en empirisk fråga som man bör undersöka. Så har man ju gjort inom den social-psykologiska inriktningen inom valforskningen. Båda sätten har sina förtjänster.

Nannestad har tyvärr hamnat mitt emellan de båda. Tyvärr, eftersom det faktiskt inte är så enkelt att göra synteser. Han utgår således från att väljaren är rationell, men för att peka på att väljarens rationalitet är begränsad gör han utvidgningar av rationalitetsantagandet, i hopp om att göra antagandet mera verklighetstroget. Han blir således tvungen att visa att hans rationalitetsantaganden är verklighetstroga och förlorar därmed public-choice-ansatsens förtjänster.

Antagandet att väljarnas position på kartan inte förändras är speciellt anmärkningsvärt eftersom en vanligt förekommande förklaring till jordskredsvalet just är att

det skedde stora förändringar i valmanskårens preferenser. Men även de övriga antagandena är tveksamma eftersom de har att göra med det han vill bevisa. Hans ståndpunkt är att väljarna är rationella och då hade det varit rimligare att anta att väljarna faktiskt har komplexa perceptionsstrukturer.

Problemen med hans modell visar sig också när valen analyseras. När han har gjort vissa steg i sin argumentering som är kritiska, motiverar han vid några tillfällen dessas riktighet genom att påpeka att resultatet blev det väntade och förnuftsmissigt rimligaste. När resultaten inte blev de väntade väljer han vid några tillfällen att reparera dem i efterhand, så att de blir troligare. Han väljer således att vädja till läsarens erfarenhet och förnuft när hans egna data talar emot hans hypoteser.

Det grövsta exemplet är hans förklaring av resultaten från åren 1978–79 när Socialdemokraterna och Venstre regerade tillsammans i en "ohelig allians". Här visar det sig att väljarna inte brytt sig om att voteringsmönstret ändrats i Folketinget, de fortsätter att uppfatta partisystemet som det var innan de båda partierna började samarbeta. Här väljer Nannestad helt enkelt att ignorera sina data, eftersom de inte bevisar hans hypoteser. Visserligen är det en exceptionell händelse att de båda partierna går samman i en regering, men Nannestad borde ha frågat sig om det inte var något fel på hans teorier, i stället för att säga att det är orimliga situationer. Ska författaren hänvisa till läsarens förnuft, bör han göra det vid teoriformuleringen, men inte för att reparera, när resultaten talar emot honom.

Man kan tänka sig flera förklaringar till hans besvärande resultat. Resultatet kan ju visa att väljarna faktiskt är de irrationella vaneväljare som han hade för avsikt att dementera. Aktuella exempel i Finland, Israel, Nederländerna och Grekland visar att oheliga allianser är mer än engångsföreteelser; att politiken kan föra till oväntade vägar. Om vi ska lära oss att förstå väljarbeteendet kan vi inte glömma bort att politik är komplext och det möjligas konst och om väljaren är rationell får vi inte anta att han inte har möjlighet att följa centrala politiska förlopp så som regeringsbildningar.

Man frågar sig om det över huvud taget är möjligt att falsifiera hans hypoteser. Om ambitionen är att pröva hypoteser, är resultaten betydligt värdefullare om sannolikheten för dem är liten och om man inte behöver reparera dem i efterhand.

Ett av huvudresultaten är att väljarna baserar sin kunskap på partiernas agerande i Folketinget under den mandatperiod som förflutit sedan förutvarande val. Korrelationskoefficienterna är, för samhällsvetenskapliga förhållanden onekligen höga. Men vad händer om

vi prövar t ex korrelationen mellan kartan för voteringsmönstret från andra år? Rimligtvis borde dessa kartor ha en lägre korrelation, men i en tidigare undersökning av samma data har Nannestad visat att det faktiskt inte alls behöver vara så. (Nannestad 1984) För de val där kontroll är redovisade i den artikeln (1975, 1977 och 1979) visar det sig nämligen att korrelationerna i de flesta fallen är högre för de kommande mandatperioderna. Dessa resultat motsäger med andra ord hypotesen om att väljarna baserar bilden av partisystemet på partiernas tidigare voteringsbeteende i Folketinget; att väljarrationaliteten skulle vara retrospektiv.

Tillsammans med det faktum att väljarna har en någorlunda samsynt bild även på partier som inte varit representerade i Folketinget tyder det ovanstående på att det finns andra förklaringar till väljarnas uppfattning av partisystemet. Kanske finns det en bakomliggande faktor av mer stabil karaktär. De bakomliggande faktorer som hade varit spännande att analysera rör till exempel massmedias roll och olika intressens betydelse i samhället. Vi faller med andra ord tillbaka på den typ av förklaringar för valresultaten som Nannestad delvis hade för avsikt att gå i polemik med. En annan svaghet har att göra med Nannestads material. Han hade tveklöst vunnit på att samla in egna data som varit anpassade till hans metod, men det är naturligtvis omöjligt om man har för avsikt att undersöka förfluten tid. Det hade varit spännande att se en uppföljning av studien på kommande val.

Avslutningsvis kan jag konstatera att min hållning till boken är kliven. Å ena sidan erbjuder modellen och Nannestads hantering av materialet många förtjänster vilket inbjuder läsaren till många insikter om de danska valen på 1970-talet. Å andra sidan ställer jag mig frågande till om hans metod verkligen är nödvändig eller ens den bästa för att nå dessa insikter.

Ingvar Mattson

Referenser

- Nannestad, P, *Geometriske repræsentationer af relationelle datastrukturer*. Aarhus 1985: Politica.
 Nannestad, P, Dimensioner i vælgernes opfattelse af partisystemet, i Elklit, J og O Tonsgaard (red), *Valg og vælgeradfærd. Studier i dansk politik*. Aarhus 1984: Politica.

MATTI NIVA: *Bostad, politik och marknad – en jämförande studie av bostadspolitiken i efterkrigstidens Sverige och Finland*. Stockholm: Nordplan 1989.

I

Matti Nivas avhandling ligger i skärningspunkten för en intensiv debatt om den jämförande bostadsforskningens teori, frågeställningar och metoder, som försiggått under mer än ett decennium. Bör man – som skett i det sk "liberal interventionist"-perspektivet – se bostadspolitiken som en självständigt verkande kraft, syftande till att omvandla bostadskonsumtionen i enlighet med ända från upplysningen stammande idéer om frihet, jämlikhet och rättvisa? Eller bör man – som förespråkas av den skola man benämner "social relations of housing provision" – närmast se bostadspolitiken som en anpassning till förändringar i de institutioner och strukturer som producerar, förvaltar och fördelar bostäder till konsumenterna?

Ställningstagandena i denna debatt växlar, inte minst därför att den samhällsvetenskapliga bostadsforskningen bedrivs i så många olika discipliner. Matti Niva har verkat i en sådan mångfacetterad forskningsmiljö. Hans sätt att regissera triangeldramat bostadspolitik-marknad är den "politiska ekonomens". Härmed bör man – om jag tolkar Matti Niva rätt – förstå en kombination av statsvetenskapliga och nationalekonomiska utgångspunkter.

Hur påverkar nu detta politisk-ekonomiska synsätt analysen av bostadspolitiken och dess roll i bostadsförsörjningen? Vad utgör – enligt Matti Niva – kärnan i det triangeldrama avhandlingens titel anspelar på? Vilka roller tilldelar han bostadspolitiken, bostadsförsörjningen, bostadsmarknaden? Driver bostadspolitiken handlingen framåt, eller är den dess prins av Danmark, stundom tvehågsen och driven av andra, stundom ingripande, men då med oförutsedda eller rent av sitt syfte motverkande resultat? Och – inte minst – vad vill Matti Niva lära oss av detta triangeldrama? Vilket är hans syfte, hans ambition med att ge oss sin föreställning av efterkrigstidens utveckling av bostadsmarknaden och bostadspolitiken i Sverige och Finland?

II

Låt oss börja med avhandlingens syfte och ambitionsnivå. Inledningsvis (s 2–3) förefaller Niva ha en ambition att förklara. Han vill

i ett jämförande perspektiv analysera bostadspolitiken i efterkrigstidens Sverige och Finland. Varför och hur intensifierades bostadspolitiken under denna period i Sverige och Finland? Vilken dynamik finns i politikens

utveckling i förhållande till hela bostadsförsörjningssystemet? Hur har bostadspolitiken ändrat resursfördelningssystemet inom bostadsförsörjningen? Hur förhåller sig politikens målsättningar och motiveringar till dess styrmedel? Vad kan sägas om politikens effekter?

Bostadspolitiken ska alltså till dels behandlas som beroende variabel. Det gäller att finna förklaringarna till dess framväxt och till skillnaderna i dess inriktning i de bägge länderna. Men den skall också behandlas som oberoende variabel, som en förklaring till förändringar på bostadsmarknaden. Frågeställningarna antyder ju, att bostadspolitiken ändrat resursfördelningen inom bostadsförsörjningen, och att den haft effekter. Dessutom finns en idéanalytisk ambitionsnivå. Matti Niva vill reda ut om bostadspolitiken varit *konsistent*. Har dess medel svarat mot dess mål och motiveringar?

Denna instudering av dramat låter enkel och rättfram, men Nivas sätt att beskriva sitt problem gör att man känner sig osäker rörande a) hans faktiska ambitionsnivå och b) hans sätt att relatera syfte och frågeställningar till de begrepp och teorier som utgör avhandlingens analysram.

För i författarens teoretiskt och begreppsmässigt viktigaste kapitel – 3, *Bostadsförsörjningens politiska ekonomi* – anges syftet vara att "analysera bostadsförsörjningens utveckling", i vilken huvudintresset "riktas" mot statens roll i bostadsförsörjningen. Bortsett från att en så väldig uppgift kräver en väl genomarbetad teori-ram och begrepp som dirigerar forskaren till de relevanta faktorerna och sambanden reser verbet "analysera" här flera frågor än det ger svar på vad Matti Niva avser att göra.

På den här vägen fortsätter det. Alldeles i slutet av avhandlingen (s 303–304) säger Matti Niva att syftet varit att "nyansera" diskussionen om "hur olika ingredienser i bostadspolitiken påverkar resursallokeringen i bostadsförsörjningen". Detta kan låta som om den förklarande ambitionen – med bostadspolitiken som det som förklarar – varit den röda tråden i avhandlingen. Men detta må jämföras med satsen (s 49) att "huvudintresset i denna studie riktas mot de samhälleliga relationer som uppstår mellan bostadsförsörjningsprocessens aktörer".

Detta med "samhälleliga relationer" mellan bostadsförsörjningens aktörer sägs vara ett sätt att "teoretisera bostadsförsörjningen" och ger forskaren möjlighet att "analysera", "identifiera" och "förstå". I det avslutande kapitlet säger författaren (s 292) att syftet varit att jämförande "studera" och "tolka" bostadspolitiken i Sverige och Finland under efterkrigstiden.

Denna gradvisa reducering och mystifiering gör att det ursprungliga, enkla syftet att dels med bostadspolitiken hjälp förklara bostadsförsörjningssystemets

förändringar, dels söka förklara politikens innehåll utifrån större samhällsliga processer går förlorat. För att travestera: här går "beslutsamhetens friska hy i eftertankens kränka blekhet över". Medan syftet tonar bort, träder själva handlingen fram som det viktiga. De verb författaren brukar talar om *vad* han gör, inte om *varför* han gör det.

III

Den tes jag vill driva om orsaken till att Matti Niva på det här sättet prutar på sina anspråk är att han inte tillräckligt utmejslat en egen teoretisk grund för de frågeställningar och hypoteser han presenterar.

Detta kan i förstone låta närmast blasfemiskt. Niva har ju i två kapitel – ett om *Välfärdsstaten i Sverige och Finland* och ett om *Bostadsförsörjningens politiska ekonomi* – långa avsnitt om teorier och teorifragment kring det ämnesområde han behandlar. Jag vill ändå hävda att det är svårt att fånga Nivas egna insatser. Han redovisar andras försök att skapa en teoretisk ram för att analysera förhållandet mellan politik och marknad, välfärdsstatens framväxt, samt bostadsförsörjningens institutioner och aktörer. Men han bearbetar dem aldrig fullt ut till klara ställningstaganden visavi sina föregångare.

Resultatet blir oklarheter: i teoriramen, i frågeställningarna, och i analysen. Låt oss börja med de minsta byggstenarna – *begreppen*. Det första är bostaden. Det definieras av Matti Niva "inte i första hand som en fysisk, konkret enhet, utan som en fixeringspunkt för komplexa och dynamiska samhällsliga relationer" (s 43). Det låter ju inte särskilt klargörande. Men låt gå för fixeringspunkt, så länge den hjälper oss att tolka aktörers rörelsebanor och dessas relationer.

Vilka är då de samhällsliga relationer som kan anses relevanta? De utgörs av vad Matti Niva kallar "bostadsförsörjningssystemet . . . ett antal internt till varandra relaterade aktörer verksamma i en process" (s 62). De samhällsliga relationerna mellan aktörerna i denna process är, menar han, "ett sätt att teoretisera bostadsförsörjningen" (s 50). Efter att ha presenterat den europeiska diskussionen om "social relations of housing provision" säger emellertid Niva inte mycket mer om syftet med bostadsförsörjningsprocessen. Det tycks nämligen vara en poäng att det inte "förutsätts specifika former eller strukturer inom bostadsförsörjningen" (s 62). Det är nämligen främst aktörernas "relationer" som utgör "utgångspunkten för en förståelse av bostadsförsörjningsprocessens samhällsliga organisering."

Nu blir frågan: var kommer begreppen politik och marknad in i detta ännu något eteriska sammanhang? Jo, inom bostadsförsörjningen kan det finnas resurs-

allokering med inslag av såväl marknad som politik. Marknaden definieras som en allokering via konkurrens mellan olika "ekonomiska agenter" och genom prisinformation, vilket på sikt leder till jämvikt (s 56). Politiken utgörs av alla statliga åtgärder som syftar till att påverka bostadsförsörjningen och som är bostadspolitiskt motiverade (s 68). Allokeringsprincipen klargörs inte fullt ut, men jag tolkar Niva så att politiken kan sätta in *rättighet och behov* i st f marknadens *köpkraft och efterfrågan*.

Stackars faster, som på disputationsdagens morgon ivrigt önskar få klarhet i vad hennes nevö gjort! Var hittar hon en grund att bygga på bland alla fixeringspunkter, relationer, aktörer och processer i systemet? Men hennes undran kan bli större. För går hon till s 68, där Niva sammanfattar sin forskningsstrategi, finner hon att "med hjälp av vissa abstraktioner (t ex bostadsförsörjningssystem) kontextueras både de politiska åtgärderna och de aktörer som dessa riktas mot i båda länderna".

Nyckelordet i denna täta mening är "kontextuera". Det som får mig att argumentera för att Matti Niva inte tillräckligt arbetat för en egen, mera löftesrik analysram, är att kontextens uppgift blir så diffus. *Varför* kontextueras bostadspolitiken och aktörerna? Vad vill författaren visa med *sin* kontextuering?

Vill han visa statens roll i bostadsförsörjningssystemet (s 42) kan det på ett rent deskriptivt plan vara tillfyllt att stanna vid ett sorteringsystem, med vars hjälp man för olika tidpunkter kan kartlägga och visa den rollen. Men Nivas ambition är också att ta fram dynamiken i dramat, visa hur aktörernas roller skiftar, och inte minst vad som är drivkrafterna bakom. Han vill ju (s 2–3) förklara varför statens roll i bostadsförsörjningen förändras under efterkrigstiden.

Såvitt jag förstår saknar Niva en teori för detta sitt åtagande. Vad han antyder är att välfärdsstatsideologin har med statens förändrade roll att göra; ett huvudantagande i kap 2 är att bostadspolitiken i vardera landet avspeglar den allmänna välfärdsideologins och välfärdsstatens utveckling. Men Niva vill blott finna ut om bostadspolitiken är kongruent med den allmänna välfärdsstatsideologin, inte om den förklaras av denna. Ett sådant företag leder till synkroniska blyxtbelysningar av likhet-olikhet vid olika tillfällen. Det ger dock ingen grund till att förklara *varför* statens roll förändras.

Likväl talar Niva om att triangelndramat har en dynamik, att det finns krafter som driver fram roll- och scenförändringar under efterkrigstiden, vilka han vill förklara. Till denna del av sin instudering av dramat har han – det är min tolkning – velat använda två medel. Det ena är vad han på flera ställen i avhandlingen kallar ett politiskt-ekonomiskt synsätt. Det innebär (s 43) att

”bostadsförsörjningen studeras som en ekonomisk verksamhet, men även de politiska ramarna för denna verksamhet analyseras”. Det andra är de fyra påståenden – ”hypoteser” – som presenteras (s 65 ff) i avhandlingen. Min tolkning av Nivas iscensättning innebär, att dessa hypoteser skall anses springa fram ur den politisk-ekonomiska föreställningsramen (jfr ss 7 f, 64).

Jag har två kommentarer. För det första: om man väljer ett visst angreppssätt därför att andra inte är tillfyllest – jfr Nivas kommentarer om politisk ekonomi visavi t ex statskunskap s 5 ff – föreställer man sig att det som valts ska visa sig avgörande väsensskilt från, och helst överlägset dem som förkastats. Det jag frågar mig är på vilka avgörande punkter det av Niva använda politisk-ekonomiska perspektivet skiljer sig från vad en av bostadspolitikens historia intresserad statsvetare skulle kunna prestera. Den statsvetare som vill förklara politikens inriktning, omfattning och verkningar måste gå utanför beslutsfattarnas egna värde- och verklighetsomdömen för att kunna uttala sig med någon grad av säkerhet om varför politiken fick sitt innehåll eller vad som blev dess verkningar. Dessutom måste statsvetaren också beakta de ekonomiska och institutionella realiteter som råder inom det område politiken riktar sig mot, precis som Niva gör när han svänger sin politisk-ekonomiska sceptron. Konkret: gör det då någon skillnad i analysen av bostadspolitikens styrmedel om man är statsvetare som eller politisk ekonom? Jag skall strax återkomma till den frågan.

För det andra: bör inte ett medvetet val av angreppssätt – i detta fall ”politisk ekonomi” – också innebära att vad som utpekats som relevanta faktorer, hur dessa begreppsligt definieras och används, vilka relationer som presumeras mellan de olika definierade begreppsfaktorerna på något sätt springa fram ur det valet? För ett minimikrav på ett teoretiskt betraktelsesätt är väl att de hypoteser som formuleras kan härledas ur de teoretiska resonemangen. De kan inte byggas på faktorer, som inte specificerats och antagits vara på något sätt relevanta för den eller de frågor teorin används för att besvara. Dessutom bör hypoteserna formuleras så att de är möjliga att falsifiera.

Nivas ”hypoteser” är emellertid inte så formulerade. De innefattar dessutom faktorer och element, som inte faller ut ur det av Niva abstraherade synsättet. Den enda strikt formulerade hypotesen (nr 3, s 66) ligger på en meta-nivå i förhållande till avhandlingen. Den uttalar sig nämligen enbart om möjligheterna för en utvärderare att med tilltagande grad av säkerhet fastställa effekter, inte om politikens verkan! Den fjärde hypotesen (s 67) går inte att falsifiera. Niva säger att ”det är mycket svårt att reglera hela bostadsförsörjningsprocessen med bostadspolitikerna på ett önskat sätt. Oförutsedda

effekter och kontrafinalitet kan uppstå på sikt”. Tillägget om ”på sikt” innebär ju att satsen alltid kan verifieras, om bara sikten blir lång nog.

För att sammanfatta mina synpunkter på avhandlingens analysram:

1) Det politiskt-ekonomiska synsättet ger inte den utdelning som Niva tydligen hoppas på. Synsättet blir aldrig mer än sina delar, vilka i sin tur inte är tillräckligt avklarade i förhållande till respektive disciplin.

2) De teoretiska och begreppsliga avsnitten bygger delvis på andra författare. Men Niva tar inte tillräckligt energiskt egen ställning till dessa författare. Varför diskutera dem om det inte leder till klara slutsatser rörande deras relevans?

3) Författaren driver aldrig resonemanget i analysramen till klart utformade påståenden, som kan härledas direkt ur analysramen. Det hade funnits många poänger att hämta i materialet om påståenden och hypoteser hade varit mera stringenta och inriktade på just dynamiken och relationerna mellan politik och försörjning i bostadssektorn. Det förklarande perspektivet försvinner ur handlingen.

IV

Nyss ställde jag frågan vad den politiska ekonomin skulle kunna tillföra policyforskningen. Nivas till omfånget största kapitel 8, *Politikens inriktning och styrmedel* – ger svaret. Två i kapitel 3 framtagna matriser används här för att klassificera och jämföra bostadspolitikens styrmedel i de båda länderna. Den ena ger en klassificering av bostadsförsörjningsprocessens stadier och aktörer (s 51). Den andra innehåller en uppdelning i olika grader av hur hårt styrmedlen reglerar marknaden i de olika stadierna i denna process (s 61).

Med dessa redskap kan nu Niva visa betydelsefulla skillnader i svensk och finsk bostadspolitik. I Sverige har politiken innefattat medel som direkt reglerat produktionens mängd och pris, liksom prisenivån i konsumtions- och bytesleden. Dessutom kan Niva visa hur den svenska politiken inneburit en aktiv roll för den offentliga sektorn, inte bara som finansiär utan också som markägare, byggherre och fastighetsägare. Den finska politikens mönster utgör närmast en spegelbild i jämförelse. Få om några åtgärder har vidtagits för att stoppa det ”spekulativa” privata byggandet för marknaden, och det offentligas roll som byggherre och finansiär har varit långt blygsammare än den i Sverige.

Nivas matriser hjälper honom att urskilja ett mycket viktigt särdrag i svensk bostadspolitik, vilket också haft sin motsvarighet i den övergripande svenska debatten om planhushållning och samhällelig styrning. Jag tänker här på den inom socialdemokratien ofta framförda tanken att genom samhällsinsgräpanden ”skapa den ef-

fektivitet och konkurrens, som detta system [marknadsekonomi] förutsatte men inte kunde visa upp".¹ Genom de sk mark- och konkurrensvillkoren har den svenska bostadspolitikern sökt skapa sådana "marknadsideal" relationer mellan bostadsförsörjningens aktörer. I Finland däremot har den principiella beaktelsen till marknadsekonomins välsignelser för bostadssektorns utveckling i stället inneburit politisk passivitet, vilket i sin tur medfört monopoltendenser; samma aktör har kunnat behärska processen från markägandet till fastighetsuthyrningen.

Med denna förtjänstfulla genomgång av styrmedlens inriktning och verkan på relationerna mellan bostadsförsörjningens aktörer har Niva fört diskussionen framåt inom den inledningsvis nämnda "social relations of housing provisions"-skolan. Den har nämligen hittills mest predikat att de relationerna bör vara det centrala objektet för bostadspolitisk forskning, men ägnat långt mindre intresse åt *hur* sådana analyser borde gå till.

V

Redan i spelöppningen (s 10) går ridån upp för den akt i dramet som speglar sambandet mellan välfärdsstatens och bostadssektorns utveckling. Författaren utgår från att bostadsfrågan som socialt problem i modern tid alltid stått på den politiska dagordningen, men att dess roll i välfärdspolitiken inte varit självklar. Bostadspolitiken har utvecklats *olika* i varje land. Niva ställer sig frågan om det finns en korrespondens mellan hur välfärdsstaten allmänt expanderat i länderna, den bärande ideologin bakom denna expansion och den utveckling bostadspolitiken fått.

Efter en grundlig och förtjänstfull genomgång av olika teoretiska sätt att se på och förklara välfärdsstatens framväxt kommer Niva fram till ett antal påståenden om hur välfärdsstaten principiellt skiljer sig åt i Sverige och Finland:

SVERIGE	FINLAND
Kollektivistisk	Individualistisk
Allomfattande	Residual
Kontinuerlig	Temporär
Generell	Selektiv

Niva vill leda i bevis (s 39) att "bostadspolitikens målsättning och inriktning fullt motsvarar både ideologin och inriktningen i den nationella välfärdsstatsmodellen". Samtidigt vill han (s 40) motbevisa påståendet att en märkbar och tydlig konvergering av de båda ländernas bostadspolitik skulle kunna förväntas, när den finska välfärdsstaten expanderat närmare den svenska nivån. I kapitel 6 gör så Niva en genomgång av utsagor om *bostadspolitikens problem, mål och motiveringar* i

de båda länderna, i syfte att testa om bostadspolitikens mål är kongruenta med resp lands överordnade välfärdsstatsideologi.

Innan jag kommer in på Nivas tolkningar och slutsatser vill jag kommentera ett yttrande som Niva faller om forskarens möjligheter att studera politiskt-ideologiska texter (s 150–151). Här hävdar han nödvändigheten av att komplettera det officiella politiska materialet med annat material eftersom "det ofta finns starka ideologiska drag i officiella bostadspolitiska dokument; de representerar den statliga synen på byggandet och boendet och har ett mer eller mindre tydligt syfte att påverka läsarens verklighetsuppfattning". Ett sådant påpekande förefaller märkligt när man står inför uppgiften att just studera bostadspolitikens ideologi. Än egendomligare blir satsen om man betänker att Niva betraktar sig som *politisk* ekonom; om därmed avses att stå med ena benet i politologin med dess långa idéanalytiska tradition förefaller varningsordet opåkallat. Så vad menar Niva? Och varför så blygsamma kompletteringar i fall det officiella materialet kan så förleda och förföra? Det är ju propositioner och utredningar hela vägen för Sveriges del, med någon enstaka komplettering från Sandahls avhandling om bostadspolitikens styrmedel.²

Matti Niva drar slutsatsen att bostadspolitikens målsättningar och motiveringar i allt väsentligt kan sägas vara kongruenta med den överordnade välfärdsideologin i resp land. Den svenska bostadspolitikern är allomfattande, generell och långsiktig i sina mål och motiv. Den finska är residual, selektiv och temporär. Här om är följande att säga. Kriteriet för att det föreligger kongruens gäller tydligen främst målsättningarna. För att Nivas slutsats ska godtas, måste vi enas att han a) funnit de centrala och mest relevanta delarna i såväl välfärdsideologin som bostadspolitikern, b) rätt återgett och tolkat båda dessa och c) gett rimliga vikter till olika typer av motiveringar, i detta fall ekonomiska resp välfärdsstatliga.

Den fråga som inställer sig är vilken relativ vikt man skall tillmäta de *ekonomiska* motiveringar, som ofta förekommit i samband med bostadspolitiska förändringar. Vad betyder tex konjunkturella argument om selsättning för bostadspolitikens omfång och inriktning? Har Niva gett rätt vikt åt sådana motiveringar?

Matti Niva skulle kunna säga att de ekonomiska argumenten spelar en större roll för utvecklingen av bostadspolitikens *medel* än för dess *principer* och *mål*. Men därmed får de också en central ställning i prövningen av en annan av hans hypoteser, nämligen den om diskrepansen mellan mål och medel i bostadspolitiken. Denna hänger – menar jag – i sin tur intimt samman med författarens diskussion om eventuell konvergens mellan de båda länderna i bostadspolitiskt avseende.

På s 293 förkastas konvergenhypotesen. Båda länderna uppvisar ju kongruens mellan övergripande (och mycket olika) välfärdsideologier och bostadspolitikens innehåll. Följaktligen är konvergens omöjlig. Samtidigt påpekar Niva på flera ställen i slutkapitlet att den svenska modellen under 1980-talet uppvisar en allt större diskrepans mellan mål och faktiskt utfall, främst på konsumtionssidan. Svenska bostadsrätts- och äganderätts-hushåll har kunnat tillgodogöra sig marknadens värdestegring på ett sätt som närmast svarar mot den finska politikens gynnande av sådana utfall (se tex s 305, s 317). Vidare påpekar författaren att det främst före 1968 förelåg en kraftig diskrepans mellan idé och praktik i den finska bostadspolitiken.

Här öppnar sig ett intressant perspektiv, som Niva gör tämligen litet av. Koncentrationen på kongruens i politikens principer gör honom blind för möjligheten att *diskrepans mellan principer och praktik kan leda till konvergens i effekter* av principiellt väsensskilda bostadspolitiska strategier.

Denna blinda fläck kan bero på att Niva inte ifrågasätter det övergripande välfärdsrättens dominans. Den hegemoni för en viss riktning som han anger som förutsättning för kongruensen mellan välfärdspolitiken i stort och bostadspolitiken (s 297) kan ju brytas. Niva hade tex kunnat diskutera det eventuella sambandet mellan den sk "tredje vägens politik" i Sverige och den gynnsamma utvecklingen för bytesspekulationen i vissa besittningsformer. Dessutom torde det finnas anledning ifrågasätta en enda hegemonis existens i de växlande koalitioner i Finland. Den dominerande ideologien kan växla i ett land, och att detta i sin tur kan ge en konvergerande utveckling av bostadspolitiken i båda länderna.

VI

Niva tar i slutkapitlet upp den hypotes om bostadsförsörjningens institutionella tröghet som han presenterade i analysramen (s 65). Bostadspolitiken bygger huvudsakligen på redan befintliga institutioner. Dessa kan inte med lätthet förändras genom bostadspolitiska åtgärder. Lägg här särskilt märke till att det är institutionerna som ska förändras, inte bostadsförhållandena.

Det blir här viktigt att precisera institutionsbegreppet innehåll. Hypotesen antyder att det rör sig om (seglivade) objekt som politiken söker påverka. Men Nivas resonemang (s 298) antyder också att institutionerna kan vara detsamma som bostadspolitikens "förutsättningar", dvs någon form av givna storheter och tom "erfarenheter", som påverkar innehållet i bostadspolitiken.

Oklarheten leder till något överraskande resonemang. Niva hävdar i förstone att 1942 års hyresreglering

hade tagit bort de "institutionella" möjligheterna till spekulativt bostadsbyggande i Sverige. På bara fyra år hade alltså ett enda beslut ödelagt den tidigare starkaste institutionen på svensk bostadsmarknad! Det vittnar inte om tröghet. Men när han sedan (s 299) finner att privata byggherrar tilläts verka även efter 1946, ser han detta som ett utslag av "institutionell" tröghet. Kan dessa två påståenden *samtidigt* understödja slutsatsen (s 300) att "den påpekade trögheten avser de med bostadspolitiken reglerade institutionella förhållandena – inte bostadsmarknaden som sådan", om begreppet givits en entydig bestämning?

VII

Min opposition har pekat på några generella problem i Matti Nivas avhandling. Jag har inte varit odelat positiv till hans sätt att vetenskapligt närma sig relationen mellan bostadspolitik och bostadsförsörjning. Analysramen saknar det "bett" den kunnat få om Niva klarare tagit ställning till andra forskares arbeten. Den saknar också en strikt vetenskaplig härledning av prövbara påståenden om samband. De sk hypoteserna är ibland löst påklitrade, med ingredienser som faller utanför analysramen.

Jag har också satt ifråga det Niva benämner sitt politiskt-ekonomiska synsätt. Hans försök att kombinera politologi och nationalekonomi blir inte en syntes som förenar det bästa ur delarna. Det han behandlar, och sättet att göra det på, har mindre av politik än en regelrätt statsvetare hade haft med, och den har mindre av ekonomisk analys än en nationalekonom skulle ha funnit det nödvändigt att presentera.

Samtidigt vill jag slå fast att Niva gett ett positivt bidrag till den skola som kallar sig "social relations of housing provision". Hans utveckling av klassificeringsschemata för bostadspolitiska medels inverkan på förhållandet politik-marknad och inriktning på aktörer och stadier i bostadsförsörjningen anger en väg ut ur den pompösa verbositet som denna riktning hittills fastnat i.

Lennart J Lundqvist

Noter

- 1 Leif Lewin, *Planhushållningsdebatten*, Uppsala 1967, s 519.
- 2 Rolf Sandahl, *Bostadspolitiska styrmedel. En studie av statsmakternas styrning av bostadsstandarden*, Stockholm 1983.

KARSTEN ÅSTRÖM: *Socialtjänstlagstiftningen i politik och förvaltning – En studie av parallella normbildningsprocesser*. Lund: 1988 Lund University Press.

Hur skapas den offentliga politiken i den moderna välfärdsstaten? I ett perspektiv sker det genom att väljarnas intressen aggregeras genom olika kanaler till det att en parlamentarisk församling fattar ett auktoritativt beslut. Politiker sysslar med att ge politisk service åt väljarna, dvs väljarna beställer och politikerna serverar vad majoriteten av dem vill ha. I ett delvis annorlunda perspektiv skapas politik genom att konkurrerande politiska eliter lyckas få gehör hos en tillräckligt stor del av väljarkåren för sina förslag till lösningar på olika samhällsproblem. Den politiska eliten uppfostrar, eller med en vältagigare term, interagerar, med massorna. Båda dessa, i en viss läsning, konkurrerande perspektiv har emellertid det gemensamt att de bortser från en central faktor när det gäller att förstå vad som görs, och inte görs, den politiska vägen, nämligen statens *kapacitet* när det gäller att hantera olika samhällsproblem. Om statsapparaten saknar förmåga att lösa vissa problem, tex genom bristande ekonomiska resurser eller oförmåga vad gäller styrning och logistik, så hjälper knappast några aldrig så väl modellerade aggregerings- eller interaktionsmodeller för att förstå hur den offentliga politiken tillskapas.

Ett sådant problem behandlar Karsten Åström i sin avhandling om den svenska socialtjänstlagstiftningens funktion. Detta är problemet mellan generell politisk styrning och individ- och/eller situationsanpassning i genomförande av den offentliga politiken. Centrala organ, vare sig de är parlament eller verkstyrelser, lever med ett beslutstekniskt problem i det att de måste fatta beslut på en hög generaliseringsnivå. I många fall går detta att göra utan problem därför att frågorna också befinner sig på denna nivå, dvs de behöver inte operationaliseras i en mängd varierande tillämpningssituationer.

Detta kan antingen bero på att tillämpningssituationen är ett enstaka fall (typ beslut om svenskt medlemskap i någon internationell organisation) eller att fallen är mycket enhetliga vad gäller specificerade beslutskriterier (samtliga personer över x antal år skall ha y antal kronor i bidrag). Men välfärdsstatens ambitioner är stora och bland dessa finns en önskan att också intervensera i sociala förhållanden av mindre entydig karaktär. Hit hör frågor som genomförande av progressiva inkomstskattesystem, arbetsmiljöåtgärder, miljövard, ingrepp mot sedesårande skildringar i film och litteratur, barnomhändertagande och (som i detta fall) behovsprövad socialhjälp, för att nämna ett fåtal områden.

Här finns det som regel unika drag i varje enskilt ärende. Om de politiska åtgärderna skall nå det åsyftade resultatet (ur både ett mikro- och makroperspektiv) måste en mängd situationsbetingade omständigheter vägas in i det enskilda beslutet. Detta leder till att möjligheterna att vara både generell och precis i den centrala normeringen (tex i lagstiftningen) i denna typ av frågor är mycket måttliga. Centrala politiska instanser har helt enkelt ingen möjlighet att avgöra varje enskilt fall med vederbörlig hänsyn till alla förhandenvarande omständigheter som kan och bör vägas in. Istället tvingas de till ett av följande val. Antingen så ger man upp de politiska ambitionerna (tex försöket att genomföra ett progressivt verkande skattesystem). Dvs man resignerar inför övermäktiga styrnings- och logistikproblem. Eller så försöker man likväl utfärda generella och precisa regler för alla de situationer och omständigheter som kan tänkas förekomma. Vanligen inträffar då att regelsystemet blir så pass komplext att a) svårigheterna att hantera det i tillämpningsfasen blir närmast oöverstigliga och b) systemet kommer att innehålla regler och system av regler som står i ett oskönt, för att inte säga motverkande, förhållande till varandra.

Det tredje sättet för den centrala instansen att lösa problemet är att medvetet släppa på precisionen i regelutformningen för att på så sätt göra den önskade variationen i tillämpningsledet möjlig. Detta resulterar bl a i det fenomen som går under benämningen ramlagar. Den centrala politiska instansen tvingas därmed att abdikera från sin suveräna maktposition i det politiska systemet och politiken, såsom medborgarna kommer att möta den, tillskapas istället i genomförandeledet. De krafter som finns i den processen (myndigheter, professionella kårer, representanter för olika intresseorganisationer, m fl) utmärks av att de inte står till svars inför väljarna för sitt fögderi, dvs för på vilket sätt de väljer att fylla ut "ramarna". Den moderna välfärdsstatens kombination av stora ambitioner och begränsade styrkapacitet leder sålunda till att de ovan nämnda modellerna för den offentliga politikens härledning, service-modellen och elitmodellen, i väsentliga stycken måste kompletteras eftersom politiken på många områden överhuvudtaget inte kan tillskapas i relationen politiker – medborgare.

Ramlagstiftningen har som bekant ökat i omfattning under 1970- och 80-talen. En typisk sådan lag är den av Åström behandlade socialtjänstlagen från 1982. För att vara en avhandling i juridik är anslaget originellt såtillvida att författaren inte bara har ambitionen att gå utanför det traditionella rättsdogmatiska fältet, utan väljer att inte ens beträda detta. Författarens ambition är således inte att slå fast vad som är "gällande rätt" inom området genom att på traditionellt sätt analysera ett

större antal precedensfall. Åströms deldisciplin inom juridiken är den allmänna rättsvetenskapens och detta har lett honom till ett bredare och djärvare grepp, nämligen till att mer förutsättningslöst försöka förstå lagstiftningens roll i genomförandeprocessen:

Många olika faktorer kommer att påverka det enskilda fallets lösning: socialpolitiska uppfattningar hos de förtroendevalda i socialnämnden, professionella kunskaper och socialpolitiska ideologier hos tjänstemännen i socialförvaltningen, socialstyrelsens, och även kommunförbundets verksamhet som kunskapspridare och likriktade av tillämpningen i landets olika kommuner, kommunens resurser och sociala struktur, lagtolkning och lagtillämpning, för att nämna de viktigaste. (s 13)

Få frågor borde utifrån ett allmänt rättsvetenskapligt perspektiv synas angelägnare än just denna, nämligen att jämföra lagstiftningens betydelse med andra påverkansfaktorer inom ett område av ramlagskaraktär som socialtjänsten. Detta reser frågan om hur ramlagarna fungerar i praktiken, dvs vem och vilka faktorer som fyller innehållet i de ramar som medvetet satts av lagstiftaren. Åströms ambition är medvetet tvärvetenskaplig och i denna är han, i vart fall utifrån en statsvetenskaplig horisont, framgångsrik. Efter en längre tid av tämligen strikt boskillnad finns det numera återigen starka beröringspunkter mellan stats- och rättsvetenskaperna. Ett skäl är just utvecklingen av ramlagstiftning vilken öppnar för en fortsättning av den politiska intressekampen in på förvaltningsområdet. Författaren citerar en stor mängd auktoriteter inom socialrätten som just pekat på rättsdogmatikens otillräcklighet inom området och han väljer därför helt logiskt att från början ställa sig ett annat och mera generellt problem.

Avhandlingen är teoretisk ambitiös i det att författaren förtjänstfullt knyter analysen till nyare teoretiska utvecklingslinjer inom rätts- och samhällsvetenskapen. Vad gäller den förra disciplinen så är det främst utvecklingen av teorin om "reflexiv rätt", vilken lanserats av den västtyske rättsteoretikern Günther Teubner. Med detta menas en rättsutveckling bort från formell (normsättande) rätt och också från materiell (målsättande) rätt. Istället är reflexiv rätt en typ av rättslig reglering som huvudsakligen nöjer sig med att skapa beslutsstrukturer där definierade aktörer efterhand får utveckla målen för verksamheten genom formella beslut och praxis. Med en populär travestering skulle man kunna kalla detta för utvecklingen mot ett förhandlingsjuridiskt system. Statsmakterna preciserar vem och vilka som på olika nivåer skall delta i beslutsprocessen men man förhåller sig tämligen svävande till vilka normer eller mål som skall gälla för besluten. När vare sig rättigheter eller preciserade mål existerar ställer detta

medborgaren inför två problem. Dels kan hon som rättssökande svårligen förutse myndigheternas agerande. Dels kan hon som medborgare näppeligen ställa politikerna till svars för verksamheten eftersom varken normer eller målsättningar med en tillräcklig grad av precision existerar för att ett sådant ansvarsutkrävande skall vara möjligt. Lite tillspetsat kan man säga att interaktionen mellan politiker och medborgare uteblir eftersom det inte finns något att interagera om.

Vad som emellertid är svårförståeligt är att författaren inte valt att problematisera sin analys i förhållande till den utveckling av diskussionen om medborgerliga rättigheter som framförallt förknippas med den i USA baserade rättsteoretikern Ronald Dworkins arbeten.¹ Socialtjänstlagen är som andra ramlagar full av allmänna målformuleringar istället för individuellt preciserade generella rättigheter. Dworkins analyser har just tagit upp denna distinktion mellan "policies and principles" och starkt argumenterat för att man genom en analys av de bakomliggande rättsprinciperna i ett juridiskt system kan nå fram till en bestämning av individuellt baserade rättigheter på ett icke-metafysiskt sätt. Härvidlag skiljer han sig från såväl naturrättsteoretiker som rättspositivister. Dworkin menar att rättigheter konstruerade efter dessa i rättssystemet immanenta rättsprinciper skall fungera som en slags individuellt hållna trumfkort i relationen mellan staten och medborgarna – dvs de skall äga giltighet för medborgaren oberoende av om detta kommer i konflikt med olika politiskt bestämda, mer eller mindre abstrakta, samhällsmål (policies). Det finns visserligen i avhandlingen en kortare diskussion om naturrätt, rättspositivism och rättsrealism men denna förefaller mig tämligen outvecklad och tillför inte analysen någonting, vilket enligt min mening en anknytning till Dworkin och diskussionen om dennes arbete hade kunnat göra.

Vad gäller anknytningen till samhällsvetenskaplig forskning så är det främst implementeringsforskning som författaren använt sig av. Just detta har fått honom att söka analysera rättens roll i socialtjänsten mer förutsättningslöst jämfört med övriga faktorer. Vad man kunde önskat här är en klarare precisering av "övriga" faktorer (dvs de icke-rättsliga faktorernas) betydelse. En sådan vore en närmare diskussion av professionsbegreppet. Författaren väljer emellertid, och det är nog klokt, huvudsakligen att analysera de övriga faktorernas relation till olika rättsliga rationaliteter. Socialtjänstlagen identifierar ett antal aktörer (t ex kommunpolitiker, socialtjänstemän, socialstyrelsen) som skall tillämpa lagen men som inte, eller bara delvis, har tillägnat sig ett traditionellt juridiskt synsätt på rätts-tillämpningen. Frågan om dessa olika kategorier har olikheter i synen på lagstiftningens betydelse, dels sins-

emellan och dels i förhållande till den juridiska professionen, och vad detta i så fall får för konsekvenser.

Empiriskt har författaren valt att studera rättens roll i genomförandeprocessen på samtliga politiska nivåer, dvs både på kommunal nivå (socialnämnderna), regional nivå (läns- och kammarrätterna, länsstyrelsernas socialavdelningar) och central nivå (regeringsrätten, socialstyrelsen, kommunförbundet, JO). Det empiriska materialet blir med en sådan uppläggning givetvis enormt och författaren tvingas därför till att arbeta med små urval. Av landets 278 kommuner studeras således fem där urvalet gjorts efter dimensionerna politisk majoritet och stark-svag ekonomi. Dessutom har, för att få med en storstad, ett socialdistrikt i Stockholm tagits med. Så långt är tillvägagångssättet acceptabelt. Vad som däremot är oklart är hur författaren valt att hämta fall (t ex domar eller råd/anvisningar) från de högre nivåerna. Urvalet framstår härvidlag som tämligen godtyckligt och detta är självklart en brist. Man frågar sig givetvis om ett annat urval på dessa nivåer skulle gett ett helt eller delvis annorlunda resultat.

Inte desto mindre lyckas författaren, genom att använda både enkät- och intervjuemetod samt genom aktstudier, visa att det inom detta område verkligen förekommer parallella normbildningsprocesser. Lagstiftningens konstruktion har öppnat vägen för konkurrerande normbildning där det är oklart hur de olika krafterna i systemet skall vägas mot varandra. Tjänstemän som arbetar i klientledet (dvs socialsekreterarna) ges t ex i lagstiftningen en svag beslutsposition. De har, jämfört med t ex läkare, inget självständigt område för beslut utan är underställda socialnämnderna. Inte desto mindre utövar de ett relativt stort inflytande över socialtjänstens utformning och utfall.

Författaren lyckas också dokumentera att olika typer av rättslig rationalitet används inom området. De tre rättsliga rationaliteter författaren skiljer mellan är normrationalitet, intresseavvägning och målrationalitet. Genom en enkät till tjänstemän och politiker i kommunerna kan han visa att politiker, jurister och socialarbetare tänker delvis olika inom området. Politikerna ser företrädesvis till kommunens generella mål med socialtjänsten, juristerna ser huvudsakligen till normrationalitet och rättssäkerhet medan socialarbetarna främst arbetar utifrån olika professionella koder. Även på central nivå förekommer dessa skillnader mellan å ena sidan-regeringsrättens utslag-i-enskilda-ärenden och å andra sidan socialstyrelsens generella råd och anvisningar.

Till detta kommer att de enskilda kommunerna arbetar med egna generella normsystem i verksamheten, typ bidragsnormer, trots att detta inte är avsett i lagstiftningen, där det tvärtom förutsetts att varje fall skall av-

göras på sina egna meriter. Dessa tre normeringssystem (förvaltningsdomstolarnas, socialstyrelsens och kommunernas) fungerar dessutom inte i en klar hierarkisk ordning. Undersökningen visar tvärtom att de lever sina liv tämligen oberoende av varandra. I förhållande till den traditionella juridiska tankegången om att i ett hierarkiskt system finna en gällande rätt inom ett område, så är förekomsten av dessa parallella normeringssystem en utmaning mot den juridiska konfliktslösningsmetoden som sådan. Detta är avhandlingens viktigaste och intressantaste resultat och det visar också att författarens strategi att gå utanför rättsdogmatiken varit riktigt.

För den enskilde medborgaren som söker socialhjälp eller på annat sätt kommer i kontakt med socialtjänsten ställer detta med parallella normeringssystem till vissa problem, särskilt vad gäller möjligheten att kunna rationellt kalkylera och förutse de sociala myndigheternas beslut. Det är svårt, förmodligen även med tillgång till juridisk expertis, att i ett system med parallella normeringssystem, veta vilken typ av argumentering som är mest verkningsfull i det ärende man vill driva. Eftersom lagstiftaren gjort den socialhjälpssökande till ett viktigt handlande subjekt inom området, dvs denne skall aktivt söka sin rätt genom att t ex överklaga socialnämndernas beslut, är förekomsten av parallell normering, och därmed oklar och osäker normering, också ett genuint rättviseproblem. Man kan nämligen med fog anta att ju mer komplicerat normeringssystemet är, desto mer kommer de medborgare som i övrigt är resursstarka att kunna hantera systemet till sin fördel i förhållande till sina mindre lyckligt lottade medborgare.

Vidare står det klart att lagstiftningen i allmänna måltermer ställer krav på kommunerna som de i realiteten inte kan leva upp till. Socialnämnden skall, står det i lagen, "främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning", men detta är enligt författaren förhållanden som nämnderna knappast kan påverka. Man kan också undra över formuleringar som denna, särskilt i förhållande till vad som ovan nämndes om Dworkins syn på rättigheter. Genom att knyta begreppet "främja" till begreppet "rätt till" har lagstiftaren gjort rättighetsbegreppet relativt istället för absolut och policyorienterat istället för individuellt. Kan t ex den enskilde medborgaren hålla en socialnämnd till ansvar för att den inte sökt "främja" dessa rättigheter i hans eller hennes fall? Sannolikt inte. "Man skulle kunna säga att lagstiftningen i detta avseende har fel adressat" skriver författaren. Man skulle också kunna säga att lagstiftaren här har agerat bedrägligt, dvs ställt ut växlar till medborgaren som man inte är beredd att lösa in.

Bo Rothstein

Not

- ¹ Dworkins viktigaste arbeten är *A Matter of Principle* (Harvard: Harvard University Press 1977) och *Taking Rights Seriously* (London: Duckworth 1982).