

STATS VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

INNEHÅLL

UPPSATSER

Per Læg Reid: Reformen og institusjonelle bindingar

Christina Bergqvist: Myten om den universella svenska välfärdsstaten

Carina Lundmark: The perfect politician

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDE

Stig Montin: Den kommunala multiorganisationen

Rolf Lidskog & Ingemar Elander: Beslut och konflikt vid lokalisering av miljöfarligt avfall

Karl Magnus Johansson: The Inherent Dialectic of International Politics

LITTERATURGRANSKNINGAR

Torbjörn Aronson: Konservatism och demokrati. Anm av Jörgen Hermansson

Björn Fryklund & Tomas Peterson: Vi mot dom. Anm av Hans-Jørgen Nielsen

Bengt Jacobsson: Konsten att reagera. Anm av Anders Sannerstedt

Tage Kaarsted: Regeringen vi aldrig fik. Anm av Ingvar Mattson

Lauri Karvonen & Bengt Sundelius: Internationalization and Foreign Policy Management. Anm av Magnus Jerneck

Ulla Nordlöf-Lagerkranz, red: Svensk neutralitet, Europa och EG. Anm av Ulf Bjereld

Cranford Pratt, ed: Internationalism under Strain. Anm av Ann-Sofie Nilsson

ABSTRACTS

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE

Lennart Lundquist, Lund

Biträdande redaktionssekreterare

Anders Sannerstedt, Lund

Redaktionsutskott: redaktionssekreteraren, biträdande redaktionssekreteraren
samt Lars-Göran Stenelo, Lund

Tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institutionerna

Benny Hjern, Umeå Sören Holmberg, Göteborg

Jörgen Hermansson, Uppsala Rune Premfors, Stockholm

Tidskriften utkommer med fyra häften om året

och tryckes med bidrag från Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet

Prenumeration sker hos Statsvetenskaplig Tidskrifts expedition, Lund

(postgiro nr 27 95 65-6)

Prenumerationspriset för 1990 är 130 kr inkl. moms. Pris för enstaka häfte är 40 kr inkl. moms.

Universitetsstuderande erhåller abonnemang till nedsatt pris
efter hänvändelse till vederbörande lärare.

Expeditionens och redaktionens adress: Box 52, 221 00 Lund.

Tel. 046/1089 35 (exp), 1097 76 (Lundquist) 1089 39 (Sannerstedt).

ISSN 0039-0747

Eftertryck av tidskriftens artiklar och övriga innehåll utan angivande av källan förbjudes.

Lund i februari 1990

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL

UPPSATSER

<i>Per Læg Reid: Reformert og institusjonelle bindingar</i>	213
<i>Christina Bergqvist: Myten om den universella svenska välfärdsstaten</i>	223
<i>Carina Lundmark: The perfect politician</i>	235

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

<i>Stig Montin: Den kommunala multiorganisationen</i>	247
<i>Rolf Lidskog & Ingemar Elander: Beslut och konflikt vid lokalisering av miljöfarligt avfall</i>	260
<i>Karl Magnus Johansson: The Inherent Dialectic of International Politics</i>	269

LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Torbjörn Aronson: Konservatism och demokrati. Anm av Jörgen Hermansson</i>	293
<i>Björn Fryklund & Tomas Peterson: Vi mot dom. Anm av Hans-Jørgen Nielsen</i>	301
<i>Bengt Jacobsson: Konsten att reagera. Anm av Anders Sannerstedt</i>	303
<i>Tage Kaarsted: Regeringen vi aldrig fik. Anm av Ingvar Mattson</i>	306
<i>Lauri Karvonen & Bengt Sundelius: Internationalization and Foreign Policy Management. Anm av Magnus Jerneck</i>	308
<i>Ulla Nordlöf-Lagerkranz, red: Svensk neutralitet, Europa och EG. Anm av Ulf Bjereld</i> . . .	310
<i>Cranford Pratt, ed: Internationalism under Strain. Anm av Ann-Sofie Nilsson</i>	312

ABSTRACTS	316
---------------------	-----

Articles in the *Statsvetenskaplig Tidskrift* (The Swedish Journal of Political Science) are indexed in ABC-POLSCI, *International Political Science Abstracts*, and *Historical Abstracts*.

Reformer og institusjonelle bindingar: Ein analyse av personaldemokratiske reformer i offentlig sektor i Sverige og Norge

AV PER LÆGREID

Eit institusjonelt perspektiv

I denne framstillinga blir merksemda retta mot reformarbeidet med sikte på innføring av personaldemokrati i offentlig forvaltning i Norge og Sverige. Det blir argumentert for at dette i stor grad er ein ballong som lufta har gått ut av. Eit sentralt spørsmål er korleis vi kan forstå reformforsøk med ein slik utviklingsgang.

For å svara på dette er det viktig å ta utgangspunkt i at offentlig sektor er prega av innebygde spenningar og dilemma. Forvaltningsapparatet skal ivareta fleire delvis motstridande omsyn. Dei personaldemokratiske reformene tek sikte på å styrkja eitt sett av verdiar, men blir samtidig konfrontert med andre kriterier som offentlege organ også blir vurdert mot. Normene om personalmedverknad må avvegast mot omsyna til fleirtalsstyre, fagstyre, regelstyring, brukarstyring, marknadsstyring og effektivitet (Læg-reid 1989). Styrken på slike kriterier vil variere over tid, mellom organisasjonsformer, oppgåver, omgiversar og mellom land, og dette vil påverka i kva grad reformene blir omsette i praktiske endringar i den faktiske verkemåten til organisasjonane.

Dei personaldemokratiske reformene samsvarer lite med den tradisjonelle reformtankegangen om at endring er eit resultat av medvitne og målretta val der det er ei samanhengande årsakskjede frå reformintensjonar via vedtak, gjennomføring og til endra atferd (Brunsson og Olsen 1990).

Reformene er eksempel på at reformforsøk og endring ikkje alltid er tett kopla til kvarandre; at forvaltningsorgana ikkje berre er instrument; at maktforholdet mellom reformatorane og dei som skal reformerast ikkje alltid er hierarkisk; og at

det ofte er lettare å ta initiativ til reformer og få dei vedtekne enn å gjennomføre dei.

I dette notatet vil denne type reformer bli analysert med utgangspunkt i eit institusjonelt perspektiv. Institusjonsbegrepet har mange dimensjonar med ulikt innhald (Zucker 1987, Harmel og Svåsand 1989, Knudsen 1989). Det blir her særleg lagt vekt på at reformer fungerer i forhold til institusjonaliserte handlingsmiljø og organisasjonar, (Brunsson og Olsen 1990) men også til institusjonelle skilnader mellom land. Merksemda blir særleg retta mot korleis institusjonelle trekk legg føringar på handlingsrommet for aktivt reformarbeid og gjer det vanskelegare å utføre visse former for handling enn andre former (Olsen 1988, 1989, March og Olsen 1989).

Reformer og institusjonaliserte omgiversar

I institusjonaliserte omgiversar vil handlefridomen til reformatorane bli avgrensa av normer i samfunnet. Reformar vil bli vurdert ut frå om dei er i samsvar med et viktige grupper i handlingsmiljøet oppfatta som fornuftig, effektivt, rimeleg, rettferdig eller naturleg. For å bli møtt med mest mogeleg velvilje frå omgiversane vil reformatorane tilpassa seg eksternt forventningspress og framheva ordningar som blir oppfatta som positive, moderne og tillitsvekkande i handlingsmiljøet. Reformar må vera presentable og er ein måte å visa seg fram overfor omgiversane. (Brunsson og Olsen 1990).

Institusjonaliserte omgiversar er ofte påverka av moteprega svingingar, og skiftande reformidear i privat sektor har lett for å smitta over til det offentlege (Czarniawska 1985). I 1970-åra stod demokratiske normer om deltaking og representasjon høgt oppe på den politiske dagsorden. Ut-

over i 1980-åra endra den normative konteksten i samfunnet seg i retning av større fokusering på kostnadseffektivitet, styringsrett og management. Det vil vere relativt lett å gjennomføre reformer dersom dei er i samsvar med endringar i normer i samfunnet. Det kan derfor ventast at det var lettare å få gjennomslag for medbestemmingsreformer i 1970-åra enn i 1980-åra. Reformar har si tid og det gjeld å slå til medan klimaet ligg til rette for det reformene tek sikte på å oppnå (Kingdon 1984). Endring i normativ kontekst kan ha samanheng med endringar i økonomien. I periodar med sterk økonomisk vekst vil krava om utvida internt demokrati stå sterkare enn når det er stagnasjon og tilbakegang.

Slike svingingar i vektlegging av ulike omsyn illustreer at forvaltningspolitikken fungerer i spenningsfeltet mellom ulike verdiar og styringsprinsipp. Ei slik *dilemmatilnærming* fokuserer på vanskelege avvegingar mellom ulike krav og omsyn som sjeldan er i varig balanse. Det kan ventast eit syklisk mønster der det blir lagt vekt på ulike verdiar til ulik tid (Jacobsen 1964, Richardson 1982, Olsen 1983).

Når omgivelsane er institusjonalisert, kan effektane av reformforsøka vera laust kopla til direkte endringar i strukturar og prosessar. Reformene kan lett få eit rituelt preg som i liten grad påverkar korleis organisasjonar faktisk handlar i konkrete saker. Framgangsmåtar og prosedyrar kan vera like viktige som substantive resultat. Reformatorane vil vera lite opptekne av iverksetjing og å skaffa seg informasjon om konkrete endringar i faktisk verkemåte. Dei vil vera meir interesserte i meinings- og haldningsskapande verknader av reformene (Czarniawska 1988).

Å gå inn for personaldemokratiske reformer kan ha ein positiv signaleffekt overfor tilsette i offentleg sektor. Ideane om demokrati i arbeidslivet er meir på linje med den ideologiske profilen til denne veljargruppa enn til mange andre yrkesgrupper (Lafferty og Knudsen 1984). Dei personalpolitiske reformene har også ulik støtte i ulike parti. Dette er reformer som særleg har oppslutnad frå venstresida i politikken. Når det er samfall mellom sterke demokratiseringskrefter i samfunnet og sosialdemokratiske regjeringar, vil sjansane for å få til personaldemokratiske reformer vera spesielt gode.

Reformer og institusjonaliserte organisasjonar

I institusjonaliserte organisasjonar vil atferdsmønsteret bli styrt av reglar og rutinar som har

utvikla seg over tid og som fastset kva som er viktige oppgåver, fornuftige løysingar og gode resultat. (March og Olsen 1989). Slike institusjonelle trekk er vanskeleg å endra på kort sikt. Det vil vera lettare for reformatorane å oppnå støtte og legitimitet for reformkrav dersom dei vel ein framgangsmåte ved utforming av reformene som er i samsvar med etablerte prosedyrereglar, og dersom det er samsvar mellom innhaldet i reforma og identiteten til dei organisasjonane som skal gjennomføre den. I politisk-administrative system der det blir lagt stor vekt på konsensus og integrert deltaking frå ulike grupper ved utforming av forvaltningsreformer vil sjansane for å få til eit reformvedtak auka når ein slik innarbeidd praksis blir brukt. Det kan tilsvarande vera nokså lett å omsetja reformer til konkret handling dersom dei er i samsvar med grunnleggjande verdiar og interesser som organisasjonane byggjer på.

Samtidig kan institusjonell forankring føra til oppbremsing og motstand mot reformer som går på tvers av etablert kultur og tradisjon i organisasjonar som skal ta ordninga i bruk. For å lukkast med denne type reformer trengst det i større grad ein akseptert krisedefinisjon, stor maktkonsentrasjon og stort engasjement hos reformatorane. Iverksetjing vil vera særleg vanskeleg dersom reformene krev aktiv oppslutnad og samarbeid mellom fleire partar. Reformatorar som vil lukkast, må tilpassa reformprosessen til det som blir akseptert på lokalt nivå og må i større grad opptre som rettleiar enn som kommandør (Brunsson og Olsen 1990). I ein laus kopla og differensiert offentlig sektor er det lettare å få til reformer som byggjer på eit supplerande prinsipp med opning for skreddarsydd tilpassing til særigne forhold i dei ulike forvaltningsorgana, enn reformer som er lite fleksible (Hood og Schuppert 1988, Læg Reid 1989).

Det kan ventast variasjonar i oppslutnad om medbestemmingsreformene mellom nivå, organisasjonar, sektorar og sakstypar, avhengig av i kva grad kravet om personaldemokrati støyter mot andre krav som forvaltningsorgana også skal ivareta. Spenninga mellom politisk demokrati og personaldemokrati vil vera særleg tydeleg i organisasjonar som er tett knytte til den politiske leiinga. I slike forvaltningsorgan kan det ventast at kravet om medbestemming vil gå på tvers av normer i den etablerte etatskulturen om å vera lyd- hør overfor politiske signal. I etatar med oppgåver som krev stor fagleg autonomi og profesjonell kunnskap, kan normer om fagstyre skapa

vanskar for personaldemokratiske ordningar. Det kan vidare ventast at medbestemmingsreformene særleg blir teke i bruk på område som liknar mest på dei tradisjonelle tarifforhandlingane. Dette er mikroorienterte saker om arbeidsvilkår som først og fremst har konsekvensar for den enkelte tilsette. I saker som i større grad er retta utover mot klientar og brukargrupper, vil normene om personaldemokrati støyta mot normene om brukarstyring og ha vanskelegare for å bli akseptert.

I forvaltningsorgan med eit innarbeidd samarbeidsforhold mellom partane vil medbestemmingsreformene møta mindre motstand enn i organ der slike rutinar er lite etablert. Forvaltningsområde som tradisjonelt har lagt stor vekt på hierarki, embetsansvar og styringsrett, som feks. politiet, vil ha vanskelegare for å tilpassa seg medbestemmingsreformene enn organisasjonar med ein etatskultur som legg meir vekt på medverknad, kollegiale styringsformer og flate strukturar. Formelle medbestemmingsordningar vil også vera betre tilpassa store forvaltningsorgan enn små.

Også for tenestemannsorganisasjonane vil det vera lettare å gjennomføra reformer dersom dei er i samsvar med institusjonelle trekk ved organisasjonane. Tenestemannsorganisasjonar som har bygd opp sin institusjonelle identitet rundt sentralstyrte lønsforhandlingar, vil ha større problem med å tilpassa seg reformene enn organisasjonar som har tradisjon for å handtere eit breiare saksfelt på lokalt nivå.

Reformer og institusjonelle skilnader mellom land

Samanlikningar mellom land kan gje betre innsikt i vilkåra for å driva ein aktiv forvaltningspolitikk og vil kunna visa at reformer på dette feltet ikkje kan forståast fullt ut ved å analysere dei som interne nasjonale fenomen. Samanliknande studiar vil gje større variasjon i reformene og i dei viktigaste faktorane som påverkar reformprosane. Dei kan gje svar på om samanhengar som finst i eit land også er tilfelle i eit anna land (Tenure 1978).

Dei skandinaviske landa ligg nær opp til kriteria for komparativ analyse etter eit likskapsprinsipp der ein studerer land som er like på alle relevante institusjonelle kjenneteikn bortsett frå nokre få (Sætren 1985). Norge og Sverige har sterke sosialdemokratiske parti, mektige fagforeiningar, handlingsdyktig embetsverk, stor reformkapasitet og tradisjon for problemløysing gjennom sta-

ten (Olsen 1990). Reformar er innført gjennom eit forhandlingssystem der ein vanleg strategi har vore å først etablere brei konsensus og så gjennomføra store reformer (March og Olsen 1989). Ein brukar den tid som trengst for å skapa ei ny felles forståing og for å mobilisere støtte kring reformene.

Sjølv om det er klare fellestrekk mellom Norge og Sverige er det også visse institusjonelle skilnader. Eit skilje som tradisjonelt er blitt framheva er at Norge har Ministerstyre, medan Sverige har meir frittståande embetsverk (Lundquist 1988). Ut frå dette kan det ventast at medbestemmingsreformene i Norge særleg vil støyta mot normene om politisk styring, medan dei i Sverige i større grad vil møta motstand frå normer om fagstyre.

Også når det gjeld organiseringa av tilsette i offentleg sektor er det institusjonelle skilnader mellom landa. I Sverige er organisasjonsprosenten høgare enn i Norge, og skilnaden har auka over tid (Kjellberg 1983). Det er også meir konkurranse og rivalisering mellom organisasjonane i Norge, og sentralorganisasjonane for tenestemenn er ikkje så sterke som i Sverige. Dette skulle trekkja i retning av at dei personalpolitiske reformene har fått større omfang i Sverige enn i Norge og at dei er meir sentralistiske.

Medbestemmingsreformene

Utviklinga av personaldemokrati i offentleg sektor har pågått over lang tid, og mange ulike former er blitt prøvd (Lafferty 1984, Lægheid 1985, Gustavsson og Norgern 1987). I denne artikkelen blir diskusjonen avgrensa til reformene etter 1970, og det blir lagt særleg vekt på forhandlings-systemet. Desse medbestemmingsreformene må sjåast i samheng med ei generell utviding av forhandlings- og streikeretten for offentlege tilsette. Ei hovudlinje i offentleg personalpolitikk dei siste 50 åra har vore at ein analogitankegang med privat sektor har fått stadig større innpass. Den rådande suverenitetsdoktrinen om at staten som arbeidsgjevar einsidig kunne fastsetje arbeidsvilkåra, er gradvis blitt erstatta av eit likestillingsprinsipp om forhandlingar mellom likeverdige partar. Syntet på offentlege funksjonærar har endra seg frå tenestemenn til arbeidstakarar (Kerenen 1983, Gustavsson 1988).

Denne utviklinga mot partsorganisering og samregulering mellom offentleg og privat sektor kom først innafor lønspolitikken, men i samband med den omfattande samfunnsdebatten om tilhøva i arbeidslivet som oppstod i slutten av 1960-

åra, spreidde den seg til andre personalpolitiske saksområde. Det vart stilt spørsmålsteikn ved nytten av partssamansette samarbeidsorgan som var etablert i etterkrigstida. Hovudkritikken var at det var for lite reell innflytelse for dei tilsette, og dette medverka til eit omfattande personaldemokratisk reformarbeid i Skandinavia (Bergh 1983, Simonson 1989).

Utforming

Både i Norge og i Sverige vart dette reformarbeidet førebudd gjennom innarbeidde rutinar for samhandling mellom partane i arbeidslivet. Det vart lagt opp til ein sonderande arbeidsstil med sikte på å samla størst mogeleg fleirtal bak dei ulike ordningane, og spørsmålet vart ikkje politisert i særleg grad. Regeltillempinga voks fram gjennom ein langsam og pragmatisk prosess med gradvise endringar i eit eksisterande system (Hart og Hörte 1989).

I Sverige var Medbestemmingslova, som kom i 1977, høgdepunktet i det bedriftsdemokratiske reformarbeidet som pågjekk i 1970-åra. Lova gav dei tilsette auka innflytelse på eigne arbeidsvilkår gjennom utvida forhandlingsrett til tenestemannsorganisasjonane. Det vart obligatorisk for alle arbeidsgjevarar å forhandla med organisasjonane før det vart gjort vedtak i saker som omhandla forholdet mellom arbeidsgjevar og arbeidstakar. Men den endelege avgjerdsretten låg framleis hos arbeidsgjevaren. Lova er ei ramme lov som skulle utfyllast gjennom sentrale og lokale avtalar i dei ulike sektorane (Söderlind og Petersson 1988).

Forhandlingsplikta galdt på alle nivå frå den enkelte kommune og lokale statsinstitusjon til regjeringsvedtak. For den siste type forhandlingar vart det etablert eit eige organ, Statens Forhandlingsråd, som skulle forhandla med hovudorganisasjonane før regjeringa gjorde sine endelege vedtak. Parallelt med denne sterke satsinga på forhandlingsmodellen skjedde det ei utviding av partsrepresentasjonssystemet. Det vart innført styrerepresentasjon i statlege bedrifter og forsøksordningar med deltakingsrett i kommunale nemnder.

Utgangspunktet var at staten i sin rolle som arbeidsgjevar skulle ha same stilling som andre arbeidsgjevarar. Men samtidig skulle politisk demokrati vera overordna personaldemokrati, og det vart innført ei rekkje barrierar og institusjonelle sikkerheitsventilar for å ta hand om eventuelle konflikhtar mellom desse formene for demo-

krati (Bergström 1988). Mellom anna vart det etablert ei særskild nemnd som skulle verna om det politiske demokratiet. Grensene mellom personaldemokrati og politisk demokrati vart likevel trekte på ein lite einskapleg måte og er nokså vage og vanskelege å tolka, for eksempel at saksområde som gjeld institusjonanes mål, innretting, omfang og kvalitet ikkje bør avtaleregulert (Svensson 1985).

Også i Norge var det tilnærmingstendensar mellom offentleg og privat sektor i medbestemmingsspørsmålet i 1970-åra. Regjeringa gav uttrykk for at dei prinsipielle sidene var avklart gjennom innføring av bedriftsdemokrati i privat sektor, og oppgåva var å finne praktiske ordningar for å overføre desse reformene til offentleg sektor (Bernt 1977, NOU 1974:60).

I 1974 gjekk eit regjeringsoppnemnd utval inn for at dei tilsette i offentleg sektor skulle vera representerte med 1/3 av medlemene i kommunale og statlege styre, råd og utval. Samarbeidsutvalet skulle få sterkt utvida arbeidsområde med avgjerdsrett i ei rekke saker (NOU 1974:60). I behandlinga i regjeringa og Stortinget vart det teke noko meir omsyn til politisk demokrati (St. meld. nr 28, 1976–77). Dette danna utgangspunktet for ein lovgjevingsprosess og ein forhandlingsprosess. I 1980 vart det inngått ein sentral rammeavtale om medbestemming som medførte gjennombrøt for forhandlingsordningar, og samarbeidsutvala vart nedlagt. Det vart imidlertid skilt mellom ulike sakstypar. Dei tilsette fekk status som likeverdig forhandlingspart i administrative saker, medan andre spørsmål vart underlagt drøftings- og informasjonsrett (Læg Reid 1983).

I 1980 vart medbestemmingsretten for dei tilsette i arbeidslivet grunnlovfesta, og i 1981 vedtok Stortinget lova om representasjon frå dei tilsette i offentlege styringsorgan. Den skilde mellom politiske og administrative saker og organ. I politiske organ skulle dei tilsette ikkje vera representert. I såkalla blanda organ skulle det utarbeidast eit reglement for å skilja mellom politiske og administrative saker. Dei tilsette skulle berre ha stemmerett i administrative saker.

Sjølv om medbestemmingsordningane var generelle så fekk dei i begge landa eit design som først og fremst tok omsyn til store etatar med ein godt utbygd lokal arbeidsgjevarfunksjon og eit etablert lokalt tillitsmannsapparat. Samtidig var grensene mellom personaldemokrati og folkestyrets prinsipp uklare og tvitydige og prega av ei stereotyp oppfatning av politikk og administra-

sjon. Dette medverka til uvisse og gav rom for ulike tolkingar når reformene skulle få eit konkret innhald.

Gjennomføring

I *Sverige* var interessa for å inngå lokale avtalar lenge liten hos begge partar. Avtaleverket var vanskeleg å forstå og regeltolkingar tok lett overhand (Beronius 1980, Seth og Svensson 1982). Utviklinga av lokalt medbestemningsarbeid vart også hemma av at dei lokale avtalespørsmåla vart detaljregulert gjennom sentrale avtalar (Seth og Svensson 1982). I kommunane gjekk det svært seint å få til lokale avtalar. I 1984 var det berre 10 % av kommunane som hadde slike avtalar (Bergström 1988). Over tid har det likevel blitt ein viss lokal aktivitet. 2/3 av etatane i staten hadde i 1985 ein eller annan medbestemningsavtale (Hart 1989).

Dei lokale medbestemningsavtalane tilpassa seg i stor grad eksisterande praksis og etablerte rutinar innafor avtaleområdet. Systemet med partsamansette grupper heldt fram som før (Hart og Hörte 1989). Medbestemningssystemet er blitt ein integrert del av saksbehandlinga og har blitt karakterisert som eit ritual som er meir oppteke av å oppfylle formelle krav enn å vera eit middel for medinnflytelse (Lundell 1986, Gustavsson og Norell 1987). Det er likevel variasjonar mellom nivå, forvaltningsområde og sakstypar. Tenestemannsorganisasjonane lukkast i liten grad å påverka vedtaka i regjeringa gjennom forhandlingsretten i slike saker (Jonsson 1989). Det formelle tok overhand over det innhaldsmessige. Skiftande regjeringar vart også meir restriktive overfor organisasjonane, og både talet på forhandlingssaker og innfridde krav minskja over tid.

Etatar med eit etablert samarbeidsforhold mellom partane har hatt lettare for å tilpassa seg medbestemningsreformene enn forvaltningsorgan der det tradisjonelt har vore konflikhtar. Dei mest vanlege sakene i medbestemningssystemet er individuelle personalsaker og spørsmål som er retta mot det interne arbeidsmiljøet, og på slike område er innflytelsen til tenestemannsorganisasjonane relativt stor. Meir generelle sakene er mindre sentrale i medbestemningssystemet (Hart 1989). I budsjettsaker er folkevalde lite interesserte i synspunkt frå organisasjonane og tek mindre omsyn til dei (Bergström 1988).

Det er også skilnader mellom ulike typar forvaltningsorgan. Arbeidsgjevarane har mest negative erfaringar innafor sosialsektoren og skule-

sektoren (Strömberg og Norell 1982). Motsett er problema små innafor teknisk sektor og offentleg næringsdrift. Større etatar har ein tendens til å utnytta medbestemningssystemet meir aktivt enn små (Lundell 1986, Hart 1989). Desse variasjonane etter storleik og oppgåvetype er ikkje uventa med den utforminga som reformene hadde.

Ein hovudkonklusjon er at medbestemningsreformene har hatt avgrensa konsekvensar. Dei har verken medført særleg store positive eller negative verknader for det politiske demokrati (Bergström 1988). Styresmaktene har hatt få problem med å verna det politiske demokrati mot inntrenging frå organisasjonane. Den særskilde nemnda som skal kontrollere grensene mellom politisk demokrati og personaldemokrati, har ikkje hatt eit einaste møte. I staden har sakene blitt reist for den etablerte arbeidsrettsdomstolen (Jonsson 1989).

I *Norge* vart alle statlege institusjonar pålagt å inngå særavtale om medbestemming innan fire månader etter at den sentrale rammeavtalen var vedteken. Men det skjedde ikkje ei automatisk oppfølging av reformvedtaka. 6–7 år etter at dei sentrale rammeavtalane vart vedtekte hadde 1/3 av verksemdene i staten ikkje inngått ein einaste avtale (Klokkeide 1988).

Institusjonelle trekk ved forvaltningsorgana påverka iverksetjinga lokalt. Inngåtte særavtalar auka sterkt med talet på tilsette. Sjansane for å finna særavtalar er minst i små forvaltningsorgan, i ytre justissektor og der den største tenestemannsorganisasjonen ikkje tilhøyrrer LO. Dei blir i størst grad brukt innafor statleg næringsdrift (Klokkeide 1988). Etatar med klar hierarkisk autoritet der arbeidsgjevarane er skeptiske til å inngå avtalar som f. eks. politiet og rettsvesenet, var seint ute med å ta dei nye ordningane i bruk.

Sentrale styresmakter hadde få handhevings-tiltak og sanksjonsmidlar til disposisjon. Iverksetjarane måtte overtalast. Motivasjon kan imidlertid vera eit flyktig fenomen. Politikktutforming er ofte ein tidkrevjande prosess. For dei personalpolitiske reformene strekte utformingsperioden seg over 10 år. Det er ein fare for at på det tidspunktet reformene skal gjennomførast så har ideens tid kome og gått igjen. Ein sannsynleg konsekvens av dette er at iverksetjing av vedtaket blir ein tung prosess. Både politikktutformarane og iverksetjarane er blitt opptekne av andre problemstillingar. I ei spørjeskjemaundersøking til leiarar i statlege verksemdar i 1988 var det berre 1 % som meinte at særavtalen om medbestem-

ming burde vera eit satsingsfelt. Leiarane i staten er meir opptekne av å styrkja styringsretten enn å utvida personaldemokratiet (Helgesen, Læg Reid og Matland 1988).

I ei tilsvarande undersøking gav lokale arbeidsgjevarrepresentantar uttrykk for at medbestemmingsreformene i liten grad hadde redusert deira makt og at avtalane heller ikkje hadde hatt negative konsekvensar for det politiske demokratiet (Klokkeide 1988). Så langt desse data rekk ser det ut som om medbestemmingsavtalane i praksis har gitt dei tilsette liten reell innflytelse.

Ved vurdering av slike utsegner om effektar av medbestemmingsordningane må vi ta omsyn til at forvaltningskulturen set grenser for kva som kan seiast om slike spørsmål. Det er vanskeleg å skilja mellom kva som er utslag av ideologisk grunnsyn og kva som er resultat av konkrete erfaringar med eksisterande ordningar (Wincentzen 1983). Den reaksjonen som kom, må også sjåast i lys av dette.

Reaksjon

Debatten om personaldemokrati i offentleg sektor har pågått med vekslende intensitet. Først på 1970-talet var det stor debatt i media. Forventningane i fagbevegelsen var høge og det var brei semje mellom partia. Over tid har mediadebatten minka, forventningane i organisasjonane er ikkje blitt innfridd og dei faglege krava er blitt meir moderate. I Norge er ankeordningane svært sjeldan teke i bruk, og i Sverige er den streikeretten som finst ikkje utnytta (Klokkeide 1988). Likevel har motsetnadene blant folkevalde blitt skjerpa (Bergström 1988). Dei politiske partia har dei siste åra vist auka skepsis til visse former for personaldemokrati i offentleg sektor, og rettane til fagbevegelsener er blitt svekte.

I Sverige vart Statens Forhandlingsråd nedlagt i 1985. To år seinare vart ordninga med forhandlingar om regjeringssaker avvikla. Dette skjedde dels fordi politikarane meinte den var i strid med det politiske demokratiet. I 1988 miste personalrepresentantar stemmeretten i statlege styringsorgan. Det kan stillast spørsmålsteikn ved kva reelle effektar slik avgrensing har i denne type kollegiale organ. Erfaringar viser at formell stemmerett i mange tilfelle er mindre viktig enn møte- og uttalerett. Derimot kan eit slikt vedtak ha stor symbolverdi for å signalisera ideologiske standpunkt.

Også i Norge vart det ein reformpause på dette området etter 1981. Iverksetjinga av representa-

sjonslova vart utsett då regjeringa Willoch overtok hausten 1981 og er enno ikkje sett i verk. Tilbaketrekkinga av lova hadde bakgrunn i at regjeringa var redd for at fundamentale prinsipp i folkestyret kunne bli svekt. I kommunesektoren vart lova erstatta med ein avtale der medbestemmingsretten vart avgrensa til eit administrasjonsutvalg. Annonserte avtalar om representasjonsrett i statlege styringsorgan, om forvaltningsutvikling og produktivitetsutvikling er ikkje blitt inngått. Dette har ikkje medført store protestar frå arbeidstakersida.

Denne utviklinga kan forståast ved at medbestemmingsspørsmålet er ei reform på idéplanet der retorikk og symbolbruk kan vera like viktig som innhaldet i enkeltsaker og konkret handling på den enkelte arbeidsplass (Brunsson et. al. 1989). Reforma gav partia høve til å eksponera ulike grunnsyn i ein periode der dei generelle motsetningane vart meir markerte.

Institusjonelle bindingar

Utviklinga av medbestemmingsystemet i Norge og Sverige er prega av klare parallellar, men det er også markerte skilnader. I begge landa kom dette temaet opp på den offentlege dagsorden omtrent på same tid. Initiativet kom i begynnelsen av 1970-åra, og 10 år seinare var dei fleste reformene vedtekne. Ordningane vart gjennomførte 3–4 år tidlegare i Sverige og det var element av forbildehenting i Norge. I begge landa var utviklinga prega av ein analogitankegang mellom offentleg og privat sektor. Samreguleringa mellom sektorane er lengst utvikla i Sverige. I Norge er tendensen at endringar først skjer i privat sektor og deretter blir tilpassa det offentlege.

I eit internasjonalt perspektiv medførte desse reformene at dei offentleg tilsette i Sverige og Norge fekk meir vidtgående formelle medbestemmingsrettar enn i dei fleste andre land (Lundell 1983). I utgangspunktet var dei svenske ordningane meir omfattande enn dei norske, og dei vart lovregulert. Medbestemminga skulle dekkja alle nivå i styringsverket – også regjeringnivå. Men forhandlingsretten var avgrensa og var i realiteten ein drøftingsrett. I Norge fekk organisasjonane gjennomslag for forhandlingsrett mellom likeverdige partar for eit avgrensa saksområde. I begge landa kom det ein reaksjon på dei personalpolitiske reformene i 1980-åra.

For å forstå utforming og gjennomføring av dei personaldemokratiske reformene, må vi ta omsyn til institusjonaliserte trekk ved omgivelsane,

ved iverksetjingsorgana og skilnader mellom landa.

Medbestemmingsreformer og normativt klima i omgivelsane

Arbeidet med utforming av reformene var meir prega av konsultasjon enn av konfrontasjon. Ein var oppteken av at tillitsforholdet mellom partane vart halde ved like og å koma fram til ordningar som vart oppfatta som rimelege og rettferdige. Utvida representasjon for tenestemannsorganisasjonane vart rettferdiggjort ved at organisasjonane var spesielt berørte eller at dei hadde spesiell kunnskap (Læg Reid 1986). Det vart framstilt som ei utviding av demokratiet at organisasjonane vart handsama som intensive minoritetar og gitt særrettar.

Over tid fekk folkevalde fleire motførestillingar. Særleg i borgarlege parti auka motstanden mot personaldemokratiske reformer, og desse partia kom også i regjeringsposisjon då ordningane skulle gjennomførast. I Sverige skifta Folkpartiet standpunkt frå pådrivar til klar motstandar. Men heller ikkje frå dei sosialdemokratiske partia var forsvaret for ordningane særleg sterkt. Kritikken tok utgangspunkt både i effektivitet og makt. Forhandlingsordningane vart framstilt som tungrodd og eit hinder for raske og effektive vedtak. I eit maktperspektiv er kritikken at personaldemokratiet favoriserer særinteresser.

Medbestemmingsreformene kom opp på den politiske dagsorden som eit utslag av ei sterk fokusering på demokrati i arbeidslivet frå slutten av 1960-talet. Dei visjonane som låg bak medbestemmingsreformene, fall godt saman med radikale straumdrag med vekt på deltaking og representasjon som stod sterkt i samfunnet. I initiativ- og utformingsfasen segla medbestemmings-saka i medvind på ei demokratibølge. Samtidig var det sterk vekst i offentlege budsjett, og utfordringa låg i stor grad i å få medverknad i fordeling av gode og vekst.

Når ordningane skulle iverksetjast, hadde den normative debatten i samfunnet endra karakter. Problemformuleringane skifte frå spørsmål om auka personaldemokrati til større merksemd omkring styringsproblem, produktivitet og brukar-medverknad. Dette medførte at medbestemmingsordningane etter dei var innført i stor grad måtte segla i motvind. Det politiske vindauge var stengt og det var vanskeleg å skapa entusiasme kring reformene hos partane lokalt. Denne svinginga i merksemd hadde samanheng med stagna-

sjonstendensar i økonomien. For dei tilsette i offentleg sektor vart det i større grad snakk om medverknad i fordeling av stagnasjon, tilbakegang og byrder. Dette medførte kostnader for organisasjonane og påverka motivasjonen deira til aktiv oppfølging (Schiller 1989).

Det viser seg at medbestemmingsordningane over tid tilpassa seg dei normative endringane som skjedde i samfunnet. I utgangspunktet var medbestemmingsreforma prega av planleggings-tenking og sentralisering som stod relativt sterkt i slutten av 1960-åra. Sentrale partar både på arbeidsgjevar- og arbeidstakersida ville ha kontroll over det som skjedde lokalt. Etter kvart som desentralisering og fristilling kom høgare opp på den forvaltningspolitiske dagsorden, har det skjedd ei utvikling i retning av meir lokal autonomi (Hart og Hörte 1989, Læg Reid 1989).

Denne reforma kom i stand utan store motsetnader. I første fase, då det var godt samsvar mellom reformene og institusjonelle trekk i handlingsmiljøet, var det spesielt lite konflikthar på sentralt hald. Seinare då det normative klimaet i omgivelsane endra karakter, vart det større motsetnader mellom politiske leiarar. På lokalt nivå var konfliktnivået heile tida moderat, noko som hang saman med liten motivasjon og at iverksetjinga av reformene vart tilpassa institusjonelle trekk ved dei organa som skulle ta ordninga i bruk.

Medbestemmingsreformer og lokal identitet

Den moderate interessa på lokalt plan for formelle medbestemmingsordningar kan ha samanheng med at eksisterande handlingsrutinar gjev mange tilsette stor innflytelse på deira daglege arbeidssituasjon i kraft av fagleg innsikt, uavhengig av kva formelle medbestemmingsordningar som finst (Læg Reid 1983). Ein vanleg framgangsmåte i den lokale oppfølginga av medbestemmingsreformene var å finna handlingsalternativ som ikkje braut for mykje med etablerte rutinar og etatskultur. Forventningane om at gjennomføringa går lettare jo meir det innarbeidde samhandlingsmønsteret mellom partane samsvarer med innhaldet i reforma, slår i stor grad til. Det same gjeld forventning om at medbestemmingsretten er vanskelegare å praktisera jo nærare den kjem folkevalde organ. I Sverige vart heile ordninga med medbestemmingsforhandlingar på regjeringsnivå avvika etter den var praktisert nokre år utan at organisasjonane fekk gjennomslag for sine krav.

Det er også påvist klare skilnader mellom for-

valtningsorgan med ulike oppgåver. Verksemdar som driv med offentleg næringsdrift har i stor grad tilpassa seg det nye medbestemmingssystemet. Normene om etterlikning av privat næringsliv er sterkare innfor forvaltningsbedriftene enn i andre forvaltningsorgan. Tilpassingsproblema er større i skuleverket og helsevesenet der mange saker har konsekvensar både for dei tilsette og for brukarar og klientar. Det viser seg også at jo færre tilsette det er i forvaltningsorgana jo vanskelegare er det å tilpassa seg det formaliserte medbestemmingssystemet.

Dette mønsteret tyder på at reformene først vart gjennomført der det var godt samsvar mellom reformene og innarbeidde handlingsrutinar, og at ordninga seinare spreidde seg til andre delar av statsapparatet etter kvart som personaldemokratiet vart institusjonalisert og fekk meir legitimitet (Tolbert og Zucker 1983).

Medbestemmingsreformer og nasjonale særtrekk

Norge og Sverige er like langs mange relevante dimensjonar, og det er ikkje overraskande at dei personaldemokratiske reformene er relativt samanfalle. Samtidig er det skilnader både ved organisering av den offentlege sektor og av tenestemannsorganisasjonane, som kan vera med å forklara dei ulikskapane som finst. Ordninga med ministerstyre i Norge framheva avgrensingsproblema mellom folkestyre og personaldemokrati og medverka til at reformene vart mindre omfattande enn i Sverige. Den sterke tradisjonen i Sverige med eit effektivt og handlekraftig statsapparat med stor iverksettingskapasitet er mindre markert på dette reformområdet. Dette kan ha samanheng med at reformen støyter mot sterke normer om fagstyre som ligg i ordninga med frittstående embetsverk.

Uroa i arbeidslivet og krava om utvida demokratiske rettar var sterkare i Sverige enn i Norge i begynnelsen av 1970-åra. Dette saman med høge organisasjonsprosent og at organisasjonane stod meir samla kan medverka til å forstå kvifor ordningane kom tidlegare i Sverige og vart meir omfattande. Det viste seg også at dei sterkt sentraliserte tenestemannsorganisasjonane med hovudkompetanse i å driva sentrale lønsforhandlingar var lite tilpassa ei medbestemmingsreform som la opp til auka medverknad på eit breiare saksfelt i det enkelte forvaltningsorganet (Schiller 1988). Tenestemannsorganisasjonane gjorde det dei var vant til og kunne godt, og dermed vart det iverksetjingsproblem for medbestemmingsreformer.

Særleg var dette tilfelle i Sverige der organisasjonane var mest sentralistiske samtidig som forventningane til reformene var ekstra store.

Paternalistiske reformer

Dei personaldemokratiske reformene i offentleg sektor var på mange måtar lite gjennomtenkte. Privat sektor var eit viktig førebilete, og skilnadene mellom sektorane vart nedtona. Etter kvart vart særtrekk ved offentleg forvaltning gjenoppdaga, og det skjedde ei viss form for læring frå naiv parallelltenking til større merksemd mot skilnadene mellom offentleg og privat sektor. Kombinasjonen av moderat lokal interesse, endra normativt klima i samfunnet og aukande partipolitisk motstand medverka til at lufta etter kvart gjekk ut av medbestemmingsballongen.

Medbestemmingsreformene i Norge og Sverige vart utforma av partane sentralt. Vi har å gjera med det Elster kallar *paternalistiske* reformer som meir er svar på behov i partia for ei god sak enn på behov hos offentlege tilsette om auka demokrati og deltaking (Elster 1989). Eit teikn på lite interesse for reformene er at lokalt nivå både i forvaltningsapparatet og i tenestemannsorganisasjonane var lite involverte før ordningane vart etablert. Etter at dei var vedteke var dei sentrale partane generelt like engasjert i å innhenta og systematisera opplysningar om praktiseringa på lokalt hald.

Samtidig hadde sentrale organ få styringsmidlar til disposisjon. I den grad lovgjeving vart brukt var det ofte fullmaktslover der det konkrete innhaldet vart overlevert til forhandlingar mellom partane. Reformatorane kunne i liten grad ta i bruk instruks, kommando, direktiv og ordre, og når dei prøvde på det var det lite vellukka.

Dei måtte i stor grad bruka mjukare styringsmidlar som råd, rettleiing, informasjon og motivasjon. Medbestemmingsfeltet illustrerer på denne måten ei form for autoritetsforvitring som har skjedd i offentleg sektor i løpet av dei siste 10-åra (Læg Reid 1989). Tradisjonelle byråkratiske styringsmidlar som hierarki og overordna autoritet er blitt svekte til fordel for overtaling og støt-tefunksjonar.

Denne gjennomgangen indikerer at eit institusjonelt perspektiv kan medverka til å forstå reformforsøk der det er relativt stor avstand mellom visjonar og idear hos reformatorane og faktiske endringar i det praktiske forvaltningsarbeidet. Trass i nokså store skilnader mellom land ser desse ut til å vera mindre viktige enn

endringar i det normative klimaet i omgivelsane og institusjonelle trekk ved iverksetjingsorgana. Valfridomen til reformatorane er avgrensa ved at dei må tilpassa seg kortsiktige motesvingingar i handlingsmiljøet, samtidig som iverksetjarane er styrt av etablerte rutinar som forsvarer særreine verdiar i forvaltningsorgana lokalt. Dei personaldemokratiske reformene i offentlig sektor er eksempel på at når det er lite samsvar mellom populære reformer i omgivelsane og det som i praksis fører til gode resultat, kan dei minst innsiktsfulle reformforslaga finnast høgt oppe i organisasjonen samtidig som kunnskapen om kva som faktisk får organisasjonen til å fungera godt er størst langt nede i organisasjonen. Eit handlingsmønster som ivaretek institusjonell integritet og som er robust mot tilpassing til kortsiktige motesvingingar kan i det lange løp visa seg å vera fornuftig og effektivt.

Prøveforelesning til den filosofiske doktorgrad 26. april 1990. Sjølvvalt emne. Eg vil takke Kjersti Helgesen, Johan P. Olsen, Paul G. Roness og Per Selle for kommentarar.

Litteratur

- Bergh, Trond 1983. "Medbestemmelse eller opposisjon?". I Bergh, Trond (red.) *Deltakerdemokratiet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bergström, Tomas 1988. *Konkurrerende eller kompletterende demokrati? Om foretagsdemokrati i de svenska kommunerna*. Lund Political Studies 57. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Bernt, J. F. 1977. "Ansattes medbestemmelse i kommunal virksomhet". I *Reti og humanisme. Festskrift til Kristen Andersen*. Oslo: Tanum-Norli.
- Beronius, Mats 1980. *Medbestämmandeavtal på undantag? Rapport 16 1981*. Stockholm: Arbetslivscentrum.
- Brunsson, Nils, A. Forsell og H. Winberg 1989. *Reform som tradition*. Stockholm: Handelshögskolan.
- Brunsson, Nils og Johan P. Olsen (red.) 1990. *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons.
- Czarniawska, Barbara 1985. "The ugly sister: On relationships between the private and the public sector in Sweden". *Scandinavian Journal of Management Studies*, vol. 2(2):83-103.
- Czarniawska, Barbara 1988. "The Wonderland of Public Administration Reforms". Stockholm: Handelshögskolan. Notat.
- Gustavsson, L. 1988. "Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare". Ds 1988:4. Stockholm: Finansdepartementet.
- Elster, Jon 1989. "Demokratiets verdigrunnlag og verdikonflikter". I Elster, J. *Vitenskap og politikk*, s. 77-93. Oslo: Universitetsforlaget.
- Harmel, Robert og Lars Svåsand 1989. "From Protest to Party: Progress on the Right in Denmark and Norway". Paper, Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta.
- Hart, Horst og Sven Åke Hörte 1989. *Medbestämmandets stagnation*. Medbestämmandets utveckling 1978-1985. Göteborg: Arbetsvetenskapliga kollegiet i Göteborg.
- Hart, Horst 1989. *Statliga arbetsgivare om MBA-S*. Forskningsrapport 59. Stockholm: Arbetslivscentrum.
- Helgesen, Kjersti, Per Lægred og Richard Matland 1988. "Tilknytningsformer i staten". Bergen: LOS-senteret. Rapport 88/3.
- Hood, Chr. og G. F. Schuppert 1988. *Delivering Public Services in Western Europe*. London: Sage.
- Jacobsen, Knut Dahl 1964. *Teknisk hjelp og politisk struktur*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jonsson, Rolf 1989. *Fackligt inflytande och politisk demokrati*. Lund Political Studies 62. Lund: Kommunfakta.
- Keränen, Maja 1983. "Tjenestemännns förhandlingsrett och dens utveckling i de nordiska länderna". I Lundquist, L. og K. Ståhlberg (red.) *Byråkrater i Norden*. Åbo: Åbo Akademi.
- Kingdon, John W. 1984. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little Brown.
- Kjellberg, Anders 1983. *Facklig organisering i tolv länder*. Lund: Arkiv.
- Klokkeide, Lise 1988. "Reform av statlig personalpolitikk". Bergen: LOS-senteret. Rapport 9/88.
- Knudsen, Christian (red.) 1989. *Institutionalismen i Samfunnsvitenskapen*. København: Samfunnslitteratur.
- Lafferty, William M. 1984. "Workplace Democratization in Norway; Current Status and Future Prospects with Special Emphasis on the Role of the Public Sector". *Acta Sociologica*, vol. 27:123-138.
- Lafferty, William M. og Oddbjørn Knudsen 1984. "Leftist and Rightist Ideology in a Social Democratic State: A Survey – Based Analysis of Norway in the Midst of the Conservative Resurgence". *British Journal of Political Science*, vol. 13:345-366.
- Lundell, Bengt 1983. "Medinflytande för de offentligt anställda i Sverige". I Lundquist, L. och K. Ståhlberg (red.) *Byråkrater i Norden*. Åbo: Åbo Akademi.
- Lundell, Bengt 1986. *Kommunerna og MBL*. Lund Political Studies 49. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Lundquist, Lennart 1988. "A Comparative Overview". I Rowart, D. C. (ed.) *Public Administration in Developed Democracies*. N.Y: Dekker.
- Lægred, Per 1983. "Medbestemmelsesretten i den offentlige sektor og det politiske demokrati". I Bergh, Trond (red.) *Deltakerdemokratiet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lægred, Per 1985. "Personaldemokrati og brukarstyring i staten". I Bleiklie, Ivar (red.) *Politikkens forvaltning*. Bergen: Universitetsforlaget.

- Læg Reid, Per 1986. "Medbestemmelsesreformer og politisk styring". *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, vol. 67:226–237.
- Læg Reid, Per 1989. "Reformer i statens personalpolitikk, sentralstyring og fristilling". I Baldersheim, H. (m. fl.) *Sentralstyring og institusjonell autonomi*. Bergen: Alma Mater.
- March, James G. og Johan P. Olsen 1989. *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.
- Olsen, Johan P. 1983. *Organized Democracy*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. 1988. *Statsstyring og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. 1989. "Modernization Programs in Perspective. Institutional Analysis of Organizational Change". Bergen: LOS-senteret. Notat 89/46.
- Olsen, Johan P. 1990. *Demokrati på svenska*. Stockholm: Carlssons.
- Richardson, J. (ed.) 1982. *Policy Styles in Western Europe*. London: Allan and Unwin.
- Schiller, Bernt 1989. *Samarbete eller konflikt*. Stockholm: Arbetsmiljöfonden.
- Seth, Torsten og Gustav Svensson 1982. *Medbestämmande i statsförvaltningen*. Stockholm: Liber.
- Simonson, Birger, 1989. *Arbetsmakt och näringspolitikk. LO och inflytande frågorna 1961–1982*. Stockholm: Arbetsmiljöfonden.
- Strömberg, Lars og Per-Ove Norell. *Kommunförvaltningen*. Ds Kn 1982:8. Stockholm: Kommundepartementet.
- Svensson, Gustav 1985. *Medbestämmande och politisk demokrati*. Uppsala: Iustus forlag.
- Sætren, Harald 1985. "Comparative Public Policies: Some Methodological and Theoretical Notes from a Scandinavian Research Project". *European Journal of Political Research*, vol. 13:227–234.
- Söderlind, Donald og Olof Peterson, 1988. *Svensk förvaltningspolitik*. Uppsala: Diskurs.
- Tenure, Henry 1978. "A Logic of Comparative Policy Analysis". I Ashford, P. E. (ed.) *Comparing Public Policy*. London: Sage.
- Tolbert, P. og L. Zucker 1983. "Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: the Diffusion of Civil Service Reform, 1880–1935". *Administrative Science Quarterly*, vol. 28:22–39.
- Wincentzen, Trond 1983. "Medbestemmelse og politisk styring". Hovedoppgave. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Universitetet i Bergen.
- Zucker, Lynne G. 1987. "Institutional Theories of Organization". I Scott, W. R. (ed.) *Annual Review of Sociology*, vol. 13:443–64. Palo Alto: Stanford University.

Offentlege dokumenter:

- NOU 1974:60 Ansattes medbestemmelse i offentlig virksomhet.
- NOU 1989:5 En bedre organisert stat.
- St. meld. nr 28 (1876–77). De ansattes medbestemmelse i offentlig virksomhet.

Myten om den universella svenska välfärdsstaten

AV CHRISTINA BERGQVIST

Inledning

I litteratur om välfärdsstaten görs ofta en grov indelning av välfärdsstater som antingen i huvudsak "marginella" eller "institutionella". I den marginella modellen är marknaden suverän och staten har en begränsad roll i fördelning av välfärd. Ett marginellt välfärdssystem riktar sig framför allt till "that human residual that is incapable at self-help". I den institutionella modellen ges offentliga åtaganden i stort sett obegränsat utrymme. Välfärdens distribution överlämnas inte till familjen och marknaden. Alla medborgare har rätt till en hygglig levnadsstandard och "full social citizenship rights and status should be guaranteed unconditionally" (Esping-Andersen & Korpi 1987, 40).

Enligt Esping-Andersen och Korpi har de skandinaviska välfärdsstaterna utvecklats i en institutionell riktning. Denna sk "skandinaviska välfärdsmodell" har, hävdar författarna, tre viktiga kännetecken: 1) socialpolitiken är mycket omfattande, den definieras bredare än i andra länder, välfärdens principer har trängt längre in i det civila samhället än vad som är vanligt i andra länder, 2) medborgarna har grundläggande rättigheter till ett brett spektrum av tjänster och förmåner, 3) den sociala lagstiftningen är i grunden solidarisk och universell, välfärdsstaten ska integrera hela befolkningen snarare än vissa speciella problemgrupper (Ibid, 42-43).

I Esping-Andersens och Korpis framställning sammanfaller den teoretiska institutionella modellen med deras faktiska beskrivning av de skandinaviska staterna på ett olyckligt sätt. Den institutionella modellen blir i praktiken lika med den skandinaviska välfärdsstaten. Författarna menar visserligen att graden av institutionalisering kan variera, men i praktiken är de skandinaviska välfärdsstaterna i hög grad institutionaliserade. Denna utveckling kom framförallt till stånd efter andra världskriget och förklaras vara en ef-

fekt av starka socialdemokratiska regeringar (Ibid, 69-73).

I denna uppsats kommer jag inte att närmare gå in på olika förklaringar till varför välfärdsstater uppkommer, om det beror på starka socialdemokratiska regeringar eller något annat, utan istället med Sverige som exempel undersöka Esping-Andersens och Korpis teser om den institutionella välfärdsstaten. Jag ska försöka visa att både i den teoretiska modellen och i empirin som redovisas finns oklarheter vad gäller den sociala organiseringen och relationerna mellan könen, liksom familjens ställning i en institutionell välfärdsstat.

Andra författare har också lagt vikt vid ytterligare en välfärdsmodell, som hamnar mellan den marginella och den institutionella. Det är en modell där de sociala välfärdsinstitutionerna är komplement till ekonomin och där välfärdsförmåner är beroende av tidigare insatser på arbetsmarknaden. Titmuss kallade denna modell för "the industrial achievement-performance modell". Den är inte som den marginella enbart inriktad på restfattigdom, utan kan rikta sig till flera medborgarkategorier, primärt de yrkesverksamma. Emellertid söker man inte skapa omfördelning av välfärd mellan olika grupper med den industriella modellen såsom är fallet med den institutionella (Davidson 1989, 252; Hadenius 1987; Lindblom 1982, 9).

Flera forskare ifrågasätter idag om den skandinaviska modellen verkligen är entydigt institutionell och universell. Man menar då att den faktiska välfärdspolitiken är mer varierad än vad som framgår av modellen och att det finns inslag av andra modeller än den institutionella (Davidson 1989; Sainsbury 1988).

Syftet med denna uppsats är att undersöka några av de viktigaste politiska välfärdsreformerna i Sverige och ställa dessa mot Esping-Andersens och Korpis skandinaviska/institutionella mo-

dell. Istället för att utgå ifrån ett klassperspektiv, vilket är det vanligt förekommande, utgår jag ifrån ett könsperspektiv. Könens sociala organisering och relationen mellan kvinnor och män ställs i centrum och då speciellt den underordnade partens villkor, dvs kvinnas (Eduards 1988). Jag vill därmed problematisera bristen på analys av det Yvonne Hirdman kallat tillrättaläggandet av det lilla livet. Försöken att lägga människors liv tillrätta så att säga ända in i sängkammaren, var en väsentlig del av den spirande välfärdsstaten under 1930-talet (Hirdman 1989).

Esping-Andersen och Korpi föreslår att graden av institutionalisering kan undersökas med hjälp av tre dimensioner. Den första dimensionen rör "the extent to which needs are to be satisfied through the labor market or, as an alternative, through political mechanisms", det vill säga i vilken grad en individs livssituation är oberoende av arbetsmarknaden. Institutionaliseringsgraden av den sociala välfärden "tend to decommodify wants as well as the economic position of the individual, since citizenship and need increasingly become the sufficient conditions for welfare". Detta kan bestämmas empiriskt genom att undersöka i vilken grad förmåner ges villkorlös, i vilken grad vanliga mänskliga behov tillfredsställs genom sociala program och i vilken grad människor garanteras en rimlig levnadsstandard (Esping-Andersen & Korpi 1987, 40–41).

Den andra dimensionen rör stratifiering och statusrelationer mellan medborgarna. Den institutionella modellen "tend to promote mechanisms of broad social solidarity and universalism". De sociala programmen är omfattande och omfördelade (Ibid, 41).

Den tredje dimensionen till slut rör "the range, or domain, of human needs that are satisfied by social policy" (Ibid, 41). Var sätter man gränserna för välfärdsstaten?

Först ges en kort bakgrund till den svenska välfärdsstatens framväxt och en precisering av de välfärdsreformer som ska undersökas.

Välfärdsstatens framväxt – en kort bakgrund

De 10–15 första åren efter andra världskriget betraktas vanligen som den svenska välfärdsstatens etableringsperiod. Under denna period betonas solidaritet, universalism och lika behandling av alla medborgare. Den tidigare behovsprövande policyn frångicks till förmån för en generell välfärdspolitik. Folkpensioner, mer eller mindre fri hälso- och sjukvård och allmän sjukförsäkring

kan ses som exempel på denna politik (Esping-Andersen & Korpi 1987; Davidson 1989).

Från slutet av 1950-talet och början av 1960-talet följde en period då de generella socialförsäkringarna kompletterades med inkomstrelaterade förmåner. Den allmänna tilläggs pensionen (ATP) är det mest typiska exemplet. "The ATP reforms stand as a watershed in postwar Scandinavian social policy, since they symbolize a novel principle in the welfare state. The honored ideal of equal benefits to all gives way to the idea that citizens should be guaranteed against income loss" (Esping-Andersen & Korpi 1987, 52–53).

Esping-Andersen och Korpi ser inte den nya inriktningen av socialpolitiken som något hot mot den i grunden institutionella och universella skandinaviska modellen. Enligt författarna var det taktiskt nödvändigt att starkare betona inkomstbortfallsprincipen (1987, 69–70). Detta har enligt Davidson inneburit att Sverige betonat solidariteten, dvs integrationen av alla grupper i samhället, på bekostnad av inkomstutjämnning och fördelning, dvs jämlikhet (Davidson 1989, 256).

Det är framförallt pensioner, sjukförsäkringar, olycksfallsförsäkringar och arbetslöshetsförsäkringar som fått mest uppmärksamhet i litteraturen om välfärdsstaters utveckling (Davidson 1989; Esping-Andersen & Korpi 1987; Flora & Heidenheimer 1984; Heckscher 1984). Dessa reformer har setts som kärnan i välfärdsstatens utveckling. Däremot har man i regel inte närmare undersökt områden som familjepolitik, sexualpolitik, barn- och äldreomsorg eller kvinnors och mäns mycket olika grad av anknytning till arbetsmarknaden. Sådana frågor nämns mer i förbigående eller inte alls. I den feministiska litteraturen om välfärdsstaten är däremot dessa frågor centrala.

Genom att förbise den reproduktiva sfären till förmån för den produktiva sfären, förbiser man också den för den svenska välfärdsstatens utveckling viktiga och intressanta perioden under 1930-talet och början av 1940-talet. Denna period dominerades i mycket av depressionen och den sk befolkningskrisen. Dessa båda omständigheter gav upphov till en mängd sociala reformer och början till en ny syn på statens uppgift. I Ann-Katrin Hatjes avhandling *Befolkningsfrågan och välfärden* behandlas inte mindre än 31 offentliga utredningar utkomna mellan 1934 och 1945 som rör sjukvård, havandeskap, familjebesättning, förvärvsarbete kvinnors rättsliga ställning vid

äktenskap och barnsboörd, barnomsorg, bostadsfrågor m m (Hatje 1974; se också Hirdman 1989). Utifrån Esping-Andersens och Korpis perspektiv sett är 1930-talet endast pensioner och arbetslöshetsförsäkringar (1987, 47).

Kvinnoforskningen om välfärdsstaten

Efter att ha funnit en viss form för anpassning i det patriarkaliska samhället har kvinnan tvingats att bryta upp och söka anpassning i ett nytt samhälle som icke vunnit någon stabilitet emedan det ständigt omformas av revolutionerande tekniska uppfinningar, vilka tillämpas utan tanke på de följder för den mänskliga gemenskapen de komma att få. Kvinnornas försök att anpassa sig efter den nya utvecklingen sker genom uppgivande av dyrbara mänskliga värden. Tiden får enligt vår mening i hög grad sin prägel av det faktum att den ena hälften av mänskligheten befinner sig utanför ledningen ... Stor ambition och skicklighet då det gäller att driva upp Sverige i första ledet vid den tekniska utvecklingens hastighetstävlan, hävda dess kulturella standard och dess demokratiska position i världen existerar bredvid påfallande psykologisk tafatthet inför det mänskliga livets djupaste problem och oförstående inför risken att lämna dem liggande kvar olösta under utvecklingens snabba lopp.

Ovanstående citat härstammar från ett inlägg av kvinnorna inom befolkningskommissionens sociala delegation, Rut Grubb, Ruth Gustafson och Elin Wägner, (SOU 1938:19) och förefaller vid en jämförelse med dagens kvinnoforskare som (skrämmande) aktuellt.

Kvinnoforskarna har just pekat på att kvinnorna står utanför ledning och beslutsfattande, att kvinnorna får anpassa sig till normer och villkor utformade av män och på oförmågan att handskas med både den reproduktiva och produktiva sfären på ett för både kvinnor och män förmånligt sätt. Elin Wägner et al påtalade kvinnors svårigheter att förena förvärvsarbete och moderskap, vilket fortfarande är påfallande aktuellt. Befolkningskrisen betraktade de som en kvinnornas passiva och tysta protest mot ett framväxande industrisamhälle som gjort det allt svårare för kvinnor att vara mödrar. De avslutar sitt inlägg med orden "skola kvinnorna i Sverige som andra länder åter villigt och med glädje bli mödrar måste de få en ställning i samhället som ger dem makt att skydda sina barn" (SOU 1938:19). De krävde alltså inte bara socialpolitiska reformer till förmån för kvinnor och barn, utan också politiskt inflytande och makt.

En av vår tids stora statsvetenskapliga kvinnoforskare, Carole Pateman, menar att forskarna i regel har bortsett ifrån välfärdsstatens patriarkala struktur, "the sexually divided way in which the welfare state has been constructed" och "the very different way women and men have been incorporated as citizens" (Pateman 1988, 231). Hon pekar på att betalt arbete har blivit nyckeln till medborgarskap. "The history of the welfare state and citizenship (and the manner in which they have been theorized) is bound up with the history of the development of 'employment societies' (Ibid, 237). Männens position som familjeförsörjare/arbetare har byggts in i välfärdsstaten. Rollen som familjeförsörjare förutsätter en hemmafru som är beroende av sin mans inkomster. Pateman hämtar sina exempel framförallt från Storbritannien, USA och Australien. I dessa länder får kvinnor som bor ihop med en man inte sina sociala förmåner utbetalda i eget namn, i skattesystemet betraktas kvinnans inkomster som mannens, offentlig barnomsorg existerar knappast och är mycket kontroversiell och våldtäkt inom äktenskapet betraktas som legalt omöjligt (Ibid, 239–248).

Exemplen ovan är hämtade från länder som med vår tidigare indelning kan kallas i huvudsak marginella. Hur ser då den feministiska kritiken av de mer institutionella skandinaviska välfärdsstaterna ut?

En tankegång är att den skandinaviska välfärdsstaten utvecklat motstridiga tendenser vad gäller kvinnorna. Å ena sidan har kvinnors inträde på arbetsmarknaden underlättats genom offentlig barnomsorg, föräldraledighet m m, å andra sidan är arbetsmarknaden mycket könssegregerad och i välfärdsstatens och samhällets institutioner har kvinnor litet eller inget inflytande (Siim 1988, 161).

Helga Hernes menar att kvinnor idag är mer beroende av staten än vad män är och att kvinnor gått ifrån ett beroende av enskilda män i familjen till ett beroende av staten. Hon diskuterar denna tes genom att se på kvinnor som medborgare, klienter och anställda i staten. I Skandinavien har det reproduktiva arbetet i högre grad än i andra länder överförs från familjen till den offentliga sektorn. Liksom tidigare i familjen är det fortfarande kvinnor som utför detta vård- och omsorgsarbete (Hernes 1987). Hernes menar vidare att de skandinaviska staterna under de senaste 25 åren utvecklat ett system där "labour market status rather than citizen status predominantly determines what the individual is entitled to. Yet ci-

tizen status supplies the underlying principles of universality and equality" (Hernes 1987, 101).

Till skillnad från Esping-Andersen och Korpi menar Hernes att den skandinaviska modellens universalism begränsas av att nästan alla förmåner gynnar arbetsmarknadsdeltagande och speciellt dem som har möjlighet att arbeta heltid. "The heavy emphasis on work-related benefits as the basis of a welfare state that makes strong universalistic claims has been borne up by a vision of full employment" (Ibid, 115). Full sysselsättning är, enligt Hernes, en omöjlighet för alla vuxna individer och härstammar egentligen från idealet om en manlig familjeförsörjare. Hernes menar att fler och fler människor idag är övertygade om att välfärden snarare skulle minska om alla vuxna skulle ut på arbetsmarknaden åtta timmar om dagen. Allt mänskligt omvårdnadsarbete kan inte ske på arbetsmarknaden. Det obetalda arbete kvinnor idag utför bidrar alltså i hög grad till välfärden, men detta arbete har inte gett samma förmåner som arbete på den traditionella arbetsmarknaden (Ibid, 102–118).

Liknande tankegångar har också framförts av Maud Eduards. Eduards menar att förmåner som tillfaller alla medborgare lika gynnar kvinnor, medan däremot förmåner som är kopplade till förvärvsarbete missgynnar kvinnor som grupp (Eduards 1986). Sammanfattningsvis tror jag man kan säga att ett av kvinnoforskningens viktigaste bidrag till litteraturen om välfärdsstaten är att analysera välfärdsstatens förhållande till *både* produktion och reproduktion.

Välfärdspolitiska reformer

Jag ska nu kategorisera några reformer av betydelse för välfärden. Varje reform kommer att placeras in i den kategori som stämmer bäst med huvuddragen i hur den är utformad, vissa förmåner kan hamna i två kategorier om de är konstruerade på så sätt att de innehåller flera principer. De tre senare kategorierna motsvarar litet förenklat de olika välfärdsmodeller som tidigare diskuterats, den marginella, den institutionella och den industriella.

Den första kategorin kallar jag *frivillig*. Den liknar en privat försäkring där förmånstagaren själv betalar in en avgift och uppfyller vissa krav för att få tillgång till förmånen. Den är i regel inkomstreglerad och delvis finansierad av statliga medel.

Den andra kategorin är den *marginella*. Den riktar sig till grupper med särskilda behov, för-

månen är behovsprövad. I regel får man mer ju mindre man själv tjänar.

Den tredje kategorin kallar jag *generell* och den bygger på min tolkning av Esping-Andersens och Korpis tankar om den universella välfärdsstaten. En social förmån betraktas som generell om den tillfaller alla medborgare eller en lätt avgränsad grupp medborgare lika.

Den fjärde kategorin innefattar förmåner som är *inkomstrelaterade*. Förmånerna är relaterade till insats på arbetsmarknaden och grundar sig på inkomstbortfallsprincipen. Inkomsttagaren får mer ju mer hon eller han tjänar.

Enligt den institutionella modellen bör vi vänta oss störst utslag för den tredje och i viss mån för den fjärde kategorin. Den första och andra kategorin borde inte förekomma alls.

Det är omöjligt att täcka in alla sociala förmåner; jag kommer därför i första hand att välja dem som är vanligast förekommande i litteraturen om välfärdsstaten. Hit hör: arbetslöshetsförsäkring, pension, sjukpenning, sjukvård och bostadsbidrag. Eftersom jag vill pröva den institutionella modellen väljer jag också några reformer som vanligtvis inte brukar uppmärksammas. Dessa berör statens förhållande till reproduktionen. Det är: moderskapspenningen, föräldraförsäkringen, barnbidragen och barnomsorgen. Dessa reformer har i regel inte behandlats i den internationella litteraturen trots att de är mycket centrala och periodvis gett upphov till mycken debatt och politiska stridigheter.

Tabell 1 utgör ett schema som grovt delar in de olika förmånerna i olika kategorier.

Förutom moderskapspenningen, som helt förändrat karaktär, kvarstår de andra reformerna i samma kategori som då de infördes. Ingen av de reformer som kan sägas vara av speciell betydelse för kvinnor har utformats enligt den generella principen. Jag syftar då på moderskapspenningen och bidragen till barnomsorgen, som båda faller inom kategorin marginell, och även på dagens föräldrapenning som är inkomstrelaterad.

Utfallet av flera förmåner är direkt beroende av insats på arbetsmarknaden. Den som har haft möjlighet att arbeta heltid under en längre period i livet får t ex högre ATP, ett högt betalt heltidsarbete ger högre sjuk- och föräldrapenning än ett lågt betalt deltidsarbete. Bakom detta skymtar den i Sverige mycket omhuldade målsättningen om den fulla sysselsättningen. Full sysselsättning i betydelsen heltidsarbete, åtta timmar per dag, på arbetsmarknaden. Heltids lönearbete funge-

Tabell 1. Kategoriseringsschema över välfärdsreformer i Sverige 1934–1974

Reform	År för införande	Frivillig	Marginell	Generell	Inkomstrelaterad
Arbetslöshetsförsäkring	1934	•			
Moderskapspenning	1937		•		
Statligt bidrag till barnomsorg	1944		•		
Barnbidrag	1948			•	
Bostadsbidrag	1948		•		
Allmän folkpension	1948			•	
Allmän sjukförsäkring	1955			•	
Sjukpenning	1955				•
Allmän tilläggspension	1959				•
Kontant arbetsmarknadsstöd (KAS)	1974			• ¹	
Föräldrapenning	1974			• ²	•

¹ Gäller endast personer utan arbetslöshetsförsäkring. ² Lågt generellt garantibelopp.

rar som norm. Den som avviker från normen kan heller inte räkna med full utdelning. Hernes menar att idealet om full sysselsättning i själva verket är:

a male, family-provider ideal, and has given the 'worker' superior citizen status compared to the 'non-worker'. It has proved to be an 'impossible dream', not because of an economic crisis, but because more and more people have become convinced that welfare would decrease rather than increase if every able-bodied person were to join the labour market on fulltime (eight hours a day) basis during their entire life course (Hernes 1987, 115).

Kvinnors livsmönster har förändrats i så hög grad att en modell som bygger på ett manligt familjeförsörjarideal inte stämmer med verkligheten, och en modell där förmåner och rättigheter grundar sig på heltidsarbete fungerar inte längre (Ibid, 116).

Både den teoretiska modellen och den faktiska socialpolitiken bortser ifrån att det i praktiken råder stora sociala skillnader mellan kvinnor och män vad gäller arbete och omsorg. För att illustrera detta ska vi föra in några data om hur kvinnor och män delar på betalt och obetalt arbete.

Idag utgör kvinnorna nästan hälften av arbetskraften, 47 %. I början på seklet utgjorde kvinnorna runt 30 % och i början på 1970-talet runt 40 %. Troligen var kvinnors förvärvsarbete ännu mer utbredd även tidigare, men bristande registrering och underskattning av kvinnors arbete gör siffrorna något osäkra (Friberg & Olander

1987, 10). Kvinnors andel av arbetskraften har alltså länge varit relativt stor. Den stora skillnaden mellan kvinnor och män vad gäller förvärvsarbete är inte om kvinnor arbetar eller ej, utan i vilken omfattning och med vad.

Av alla förvärvsarbetande kvinnor mellan 20–64 år arbetar 45 % heltid, motsvarande siffra för männen är 83 %. 30 % av kvinnorna arbetar deltid mellan 20–34 timmar per vecka och 5 % deltid 1–19 timmar per vecka, motsvarande siffror för männen är 3,5 och 1 % (Kvinnor- och mansvärlden 1986, 87).

I och med att allt fler kvinnor gått ut på arbetsmarknaden har betydelsen av deltidsarbetet ökat, och det är gruppen småbarnsmödrar som står för en stor del av denna ökning. Någon tendens bland småbarnspapporna att arbeta deltid finns inte, snarare tvärtom: de har ett något högre arbetskraftsdeltagande än män utan barn under 7 år (Ibid, 91).

Arbetsmarknaden är också mycket könssegraderad. Det finns i själva verket två arbetsmarknader, en för kvinnor och en för män. Bland kvinnoyrkena är deltid vanligt (Ibid, 96–100).

När vi inte är sysselsatta med betalt arbete ägnar vi en stor del av vår tid till obetalt arbete. Samboende kvinnor i åldern 25–64 år har en genomsnittlig arbetstid i hemmet om ca 37 timmar, motvarande siffra för männen är 17 timmar. Kvinnor som förvärvsarbetar heltid har den absolut största arbetsbördan totalt sett (Ibid, 83).

Trots att motsatsen ibland hävdas tas fortfarande barnen, speciellt de små barnen, till största delen om hand av mammor i sina egna hem. Av

barn 0–6 år var 1984 44 % hemma med förälder/vårdnadshavare eller i deltidsgrupp, 44 % hade kommunal omsorg och 12 % privat. Av barn 0–6 år i daghem eller familjedaghem är de flesta mellan 3 och 6 år och nästan inga under ett år (Ibid, 145–149).

Den typiska svenska småbarnsmamman verkar vara en kvinna som själv tar hand om sina barn när de är små och efter att ha ordnat barntillsyn har ett deltidsarbete ute och ett heltidsarbete hemma. Frågan är hur teorin om den institutionella välfärdsstaten svarar mot denna verklighet.

Om vi återknyter till Esping-Andersen och Korpi sades den institutionella modellen innebära att "full social citizenship rights and status should be guaranteed unconditionally" (1987, 40). Det är mycket starkt formulerade krav författarna ställer, men tyvärr ger de ingen utförligare beskrivning av sitt medborgarskapsbegrepp, utan de konstaterar bara att Skandinavien närmast sig det sociala medborgarskapsidealet i det mesta av sin lagstiftning (Ibid, 49). Som författarna säger utökades de sociala förmånerna under de 10–15 första åren efter andra världskriget till alla medborgare inklusive hemmafruar och andra icke-aktiva grupper. Förmånerna skildes då från arbetsinsats eller annat deltagande på marknaden (Ibid, 57). I mitten på 1950-talet ersattes principen om lika förmåner för alla med inkomstbortfallsprincipen. Esping-Andersen och Korpi menar att dessa "core programs of income maintenance have deliberately sought to eliminate differentials between population groups, be they sex, income, or occupationally based, so as to achieve equality of treatment and broad solidarity" (Ibid, 69).

Om vi går tillbaks till vårt kategoriserings-schema ser vi att det egentligen bara är tre reformer som stämmer med beskrivningen av perioden efter andra världskriget. Det är den allmänna folkpensionen, sjukvården och barnbidragen. Inkomstbortfallsprincipen får sedan ett starkt genomslag, men att just denna princip skulle ha bidragit till att eliminera skillnader mellan könen måste anses som högst tvivelaktigt. Det har inte heller närmare undersökts av författarna och de preciserar inte heller vilka skillnader de syftar på.

I sin framställning av den skandinaviska modellen går aldrig Esping-Andersen och Korpi in på de många sociala reformer som riktats till kvinnor i deras egenskap av mödrar eller andra familjepolitiska reformer som i praktiken bygger på ett manligt familjeförsörjarideal. Det finns en

brist på problematisering av ojämlikheter mellan könen och av välfärdsstatens förhållande till reproduktionen. Det kan delvis ha sin förklaring i att man implicit betraktar mannen som familjeförsörjare och kvinnan och barnen som beroende eller i de fall kvinnan lönearbetar som komplement till huvudförsörjaren, mannen. Den teoretiska nivån betraktar kvinnor och män som oberoende självständiga individer och har därmed svårt att hantera en verklighet som inte stämmer med detta.

Har den sociala välfärden konstruerats olika för kvinnor och män? Vad får till synes könsneutrala reformer för utfall om kvinnors och mäns faktiska olikheter vad gäller betalt och obetalt arbete är stora? Detta ska undersökas närmare genom en mer ingående analys av några av reformerna i schemat. Jag har valt reformer inom fyra områden, som täcker de fyra kategorierna i schemat. Dessa är reformer rörande arbetslöshet, föräldraskap, barnomsorg och pensioner.

Arbetslöshetsförsäkringen

Sverige införde 1934 den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen, även kallad Ghent-systemet. Huvudprinciperna med frivillig anslutning till arbetslöshetskassa, statliga bidrag och administration genom fackförbunden, kvarstår än idag (Alber 1984, 153; Rothstein 1989, 13). Internationellt sett är detta ett ovanligt system. Det infördes först i Frankrike 1905, sedan i Norge 1906, Danmark 1907, Nederländerna 1916, Finland 1917, Belgien 1920 och Schweiz 1924. I alla dessa länder, förutom Sverige, Danmark och Finland, ersattes det frivilliga systemet med ett obligatoriskt system (Alber 1984, 153). Ett obligatoriskt system skulle ha hamnat i kategorin generell i vårt schema. Ett frivilligt system måste därför betraktas som något av en avvikelse i en välfärdsstat som sägs vara universell.

Den ursprungliga försäkringsmodellen byggde helt klart på idén om den manliga familjeförsörjaren. Under årens lopp har detta modifierats något. I början på 1960-talet ersattes de tidigare familje- och husföreståndarinnetilläggen med barn-tillägg. Tanken att förmånstagaren även kan vara kvinna skymtar fram, emellertid är den "normale" förmånstagaren man och familjeförsörjare. 1962 hade arbetslöshetskassorna ca 1,4 miljoner medlemmar varav 273 000 var kvinnor. I 1960 års arbetslöshetsförsäkringsutredning konstaterade man att stora grupper stod utanför försäkringssy-

stemet. Dessa grupper bestod i huvudsak av deltidssamarbetande gifta kvinnor och ungdomar. Ungdomarna ansågs inte vara något problem då de i framtiden skulle komma att ingå i a-kassa. Kvinnorna sades heller inte vara något problem då de inte ansågs ha något behov av a-kassa. Dit hörde "ca 70 000 personer anställda i husligt arbete, vilken yrkesgrupp saknar facklig organisation. För dessa husligt anställda torde med hänsyn till den rådande arbetskraftsbristen på området ej föreligga någon arbetslöshetsrisk, ett förhållande som kan antas komma att bestå även framdeles" (SOU 1963:40, 61). Man har svårt att föreställa sig en liknande paternalistiskt nedlåtande ton gentemot ett manligt arbetarkollektiv. Detta under en tid när kvinnors förvärvsarbete var i ständigt växande och kvinnorna utgjorde över 20 procent av medlemmarna i LO och närmare 40 procent i TCO (Bergqvist 1989).

1974 reformerades arbetslöshetsförsäkringen igen och ett kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) infördes. Det var inte fråga om något obligatoriskt system, utan KAS var ett komplement till den frivilliga försäkringen.

I och med reformeringen slopades barntillägget, och principen om ersättning för inkomstbortfall renodlades. Deltidsarbetande, som förut stått helt utanför arbetslöshetsförsäkringen, fick viss rätt till ersättning (Erici & Roth 1981, 79). Villkoret för inträde och medlemskap i a-kassa är än idag att man arbetar minst 17 timmar i veckan. De dagar arbetet omfattar mindre än 3 timmar får inte räknas (Vår trygghet 1988/90, 135).

Inte förrän 1974 fick alltså deltidssamarbetande kvinnor överhuvudtaget något skydd mot arbetslöshet. Med tanke på att det framförallt är kvinnor som har kort deltidssarbete så innebär även dagens villkor att fler kvinnor än män inte kan vara med i a-kassa.

Från moderskapspenning till föräldraförsäkring

Dagens föräldraförsäkring har sin föregångare i den 1937 instiftade moderskapspenningen. Under 1930-talet uppstod en livlig debatt i och med Alva och Gunnar Myrdals bok *Kris i befolkningsfrågan*. 1935 tillsatte dåvarande socialministern Gustav Möller en befolkningskommission, där Gunnar men inte Alva Myrdal ingick. Av de nio ledamöterna var endast två kvinnor. Kommissionen behandlade bland annat olika moderskapspolitiska reformer. De föreslog inrättandet av en moderskapspenning till alla barnafödelskor oberoende av inkomstförhållanden och dessutom

särskild mödrahjälp till de mindre bemedlade och nödställda mödrarna. Tanken om en generell utformad moderskapspenning väckte kompakt motstånd. Bland annat anfördes att moderskap inte fick vara något man kunde tjäna pengar på. Av "folkpsykologiska" skäl slopades därför inte behovsprövningen. I praktiken utformades bidraget så att 90 procent av barnafödelskor kom i åtnjutande av bidraget (Hatje 1974, 15-35).

I och med införandet av den allmänna sjukförsäkringen, 1955, reformerades också moderskapspenningen. Alla barnafödelskor fick nu moderskapspenning motsvarande grundsjukpenning för tre månader. Förvärvsarbetande kvinnor fick tre månader motsvarande sin sjukpenning. Den behovsprövade moderskapshjälpen behölls, men utgick nu i form av ett kontant engångsbelopp i stället för i form av naturaförmåner som varit vanligt tidigare (Perspektiv på välfärden 1987, 35).

1974 ersattes både moderskapspenning och moderskapshjälp med en föräldraförsäkring. Den skulle uttryckligen "medverka till jämställdhet mellan män och kvinnor" och grundade sig på en ny syn på makar som ekonomiskt självständiga individer (SOU 1982:36, 69). Föräldraförsäkringen har under årens lopp ständigt varit föremål för justeringar, men grundprincipen om ersättning för förlorad inkomst ligger fast och kombineras med ett generellt garantibelopp som tillfaller dem som ej har sjukpenning överstigande detta garantibelopp.

År 1974 omfattade föräldraledigheten sex månader, idag omfattar den tolv månader och bör enligt regeringens förslag byggas ut till 18 månader fram till 1991 (Prop. 1988/89:69). Föräldraförsäkringen medger också rätt att vara hemma från arbetet med sjukt barn, papporna har rätt till tio dagar i samband med barns födelse och havande kvinnor kan i vissa fall få havandeskapspenning från 50 dagar innan förlossningen.

Ersättningen för föräldraledigheten grundar sig alltså på sjukpenningen, vilket i regel innebär att 90 procent av inkomstbortfallet ersätts. Många har på grund av studier, låga inkomster eller hemarbete ingen eller så låg sjukpenning att den ej överstiger garantibeloppet, som idag är 60 kronor per dag. I praktiken innebär det att ersättningen kan variera mellan 60 och ca 500 kronor, som är högsta sjukpenningbelopp. För att bli kvalificerad för ersättning över garantibeloppet måste man ha arbetat i 240 dagar i följd före barnets födelse. Det är således lönlöst för en kvinna

att efter fastställd graviditet söka sig ut på arbetsmarknaden (Vår trygghet 1989/90, 18).

I och med 1974 års reform slopades resterna av en behovsprövad marginell modell riktad enbart till mödrar. Istället för att utforma reformen enligt den universella modellen som en föräldrarättighet, utformades den i enlighet med den industriella modellen. Ersättningen relaterades till insats på arbetsmarknaden. Syftet med detta sades vara att främja jämställdhet mellan kvinnor och män. Kvinnor och män ses härmed som ekonomiskt självständiga individer som jämlikt delar omvårdnad om barn och däremellan är aktiva på arbetsmarknaden.

Ett år efter föräldraförsäkringens införande utnyttjade papporna 4 % av alla föräldrapenningdagarna, tio år senare utnyttjade de 6,5 % (Perspektiv på välfärden 1987).

Kvinnorna, de nyblivna mammorna, som i realiteten är de som utnyttjar föräldraförsäkringen är också de som har sämst förutsättningar att få "full utdelning". Återigen beror detta på att kvinnor arbetar deltid och har låga inkomster. En grupp som helt faller igenom maskorna i det sociala skydds nätet är de kvinnor som blir gravida under studietiden. De har i regel ingen sjukpenning alls.

Barnomsorgen

1935 års befolkningskommission behandlade även frågor om barnomsorg, men förslagen sköts på framtiden. 1941 tillsattes en ny befolkningsutredning bestående av fyra sakkunniga män med Tage Erlander som ordförande. Dessa beslöt samma dag som de tillkallats att tillsätta en särskild delegation för hem- och familjefrågor bestående av sju kvinnor från politiska kvinnoförbund och kvinnoorganisationer. De skulle bland annat behandla frågor om social hemhjälp, daghem och lekskolor (Hatje 1974, 66–68).

Det var efterfrågan på kvinnlig arbetskraft under kriget som aktualiserade frågan om barnomsorg. Daghem och lekskolor betraktades allmänt som nödfallsutvägar och hade fattigvårdsstämpel. Befolkningsutredningen förespråkade ett principbeslut om daghem och lekskolor även i fredstid, inte bara av arbetsmarknadsskäl, utan också av sociala och pedagogiska skäl. Riksdagen gick inte på utredningens linje, utan fattade endast beslut om ett mycket litet statsbidrag. Beslutet fattades efter en debatt där skiljelinjerna överskred partigränserna. Det var framförallt kvinnor, men

också en del män från vitt skilda partier, som förespråkade ett principbeslut om utbyggnad (Ibid, 77–80).

Det var först under 70-talet som utbyggnaden av den offentliga barnomsorgen började ta fart. Detta efter ett mycket omfattande statligt utredande av bland annat 1962 års familjebereidning och 1968 års barnstugeutredning. Mycket kortfattat kan man säga att dessa utredningar fastställde att det förelåg ett behov av barntillsyn utanför hemmet och att fler kvinnor skulle vilja förvärvsarbeta om de hade tillgång till barnomsorg (SOU 1967:8; SOU 1967:39). Dessutom innehåller utredningsmaterialet ingående framställningar om barns utveckling, pedagogik, relationer barn-vuxna, utbildning för personal etc, etc. Utredningarna hade också tagit hjälp av ett flertal experter från vitt skilda områden (SOU 1967:39; SOU 1972:26; SOU 1972:27). Dessa utredningar leddes i regel av kvinnor och bestod av en relativt stor andel kvinnliga ledamöter och experter.

Den största delen av barntillsyn utanför det egna hemmet sker idag i offentlig regi. De enskilda kommunerna har enligt socialtjänstlagen det övergripande ansvaret för planering och utbyggnad. Kommunerna står själva för en del av finansieringen, dessutom får de statsbidrag och föräldrarna betalar själva en avgift. Föräldraavgiften kan variera från kommun till kommun och är i regel behovsprövad. (Om lagstiftningen se Schlytter, 1987.)

I många kommuner är efterfrågan på barnomsorg större än tillgången. Det innebär bland annat att inom det som i statistiken kallas för privat tillsyn också ingår en "svart marknad". Det är inte förrän barnet fyllt sex år som kommunen i praktiken har en skyldighet att tillhandahålla plats i förskola, enligt lagen om allmän förskola för alla sexåringar.

Den offentliga barnomsorgen hade, som vi sett, från början en fattigvårdsprägel och de som utnyttjade den var framförallt barn till kvinnor som var "tvungna" att arbeta. Idag har utnyttjandet fått en annan klasskaraktär, nu är barn till föräldrar inom TCO och SACO/SR överrepresenterade inom den kommunala barnomsorgen. Enligt en undersökning hade 43 % av SACO/SR-barnen, 26 % av TCO-barnen och 18 % av LO-barnen plats på kommunala daghem. Vad gällde familjedaghem (dagmamma) var skillnaderna inte lika stora (LO-medlemmar i välfärden 1982/83, 8).

I schemat hamnade barnomsorgen i kategorin marginell. Idag är visserligen den offentliga barnomsorgen utbredd och omfattande, men den måste ändå karaktäriseras som marginell. De föräldrar som anser sig ha behov av barnomsorg har i praktiken inga garantier för detta. I de kommuner där det är brist på platser inom barnomsorgen avgörs föräldrarnas behov av kommunala tjänstemän genom intrikata kösystem och förtursregler (Schlytter 1987). Ensamstående föräldrar, vanligen kvinnor, har i högre utsträckning kommunal barnomsorg (Kvinnor- och mansvärlden 1985, 148), vilket skulle kunna bero på att de av sociala skäl får förtur. Varför har då barn till föräldrar inom SACO/SR och TCO i så hög utsträckning kommunal omsorg? Enligt Schlytter kan det bero på att de har de resurser och den förmåga som krävs för att övertala tjänstemännen om sitt behov. Här spelar naturligtvis också andra faktorer in, såsom t ex daghemmens öppettider som kanske bättre passar tjänstemän än arbetare. Detta kan inte närmare utredas här, utan vi kan bara konstatera att en marginell modell för barnomsorgen försvårar kvinnors förvärvsarbete.

Pensionsreformerna

Den generella folkpensionen infördes 1948 och ger idag alla medborgare fyllda 65 år rätt till samma basbelopp. Under vissa förutsättningar kan man utöver ålderspension få tillägg i form av pensionstillskott, barntillägg, handikappersättning, kommunalt bostadstillägg och hustrutillägg (Vår trygghet 1989/90, 196).

1959 infördes efter hårda politiska stridigheter (Se t ex Lewin 1985) den allmänna tilläggspensionen (ATP). Den grundar sig på inkomst och pensionspoäng. För att kunna få full ATP måste man ha pensionspoäng för 30 yrkesverksamma år (Vår trygghet 1989/90, 205–208). 1989 hade drygt 450 000 kvinnor och drygt 68 000 män enbart folkpension. Av dem med pension enligt ATP hade 1955 kvinnor och 40 990 män maximala ATP-poäng (Enligt uppgift från Riksförsäkringsverket).

Från och med i år, 1990, slopas änkepensionen. Den omvandlas till en omställningspension som ges till både kvinnor och män i ett år efter makes/makas död. Beloppet är inkomstrelaterat och grundar sig på den avlidnes folkpension eller ATP-poäng (Vår trygghet 1989/90, 222).

I Försäkringskassans informationsbroschyr beskrivs omställningspensionen i följande ordalag:

Omställningspension betalas ut under ett helt år. Meningen är alltså att den efterlevande ska få hjälp till ekonomisk trygghet det första året. Efter denna omställningsperiod ska den efterlevande själv kunna försörja sig.

Där förklaras också varför de nya reglerna införs:

Dagens regler för ersättning till efterlevande – efterlevandepension – har blivit otidsenliga. Bästa exemplet på den saken är att män nu under 1989, fortfarande inte har rätt till sådan pension. De nuvarande reglerna kom till i en tid då det var männen som stod för familjens inkomster. Kvinnorna skötte hemmet och barnen. Idag är det andra tider. De flesta kvinnor jobbar och har egen inkomst. Kvinnan är på väg att bli jämställd med mannen i arbetslivet.

De nya reglerna förutsätter en jämställdhet som i själva verket inte existerar. Vi har tidigare sett att kvinnor fortfarande har huvudansvaret för hem och barn och att kvinnors och mäns arbetsmarknad och förvärvsfrekvens ser helt olika ut. Trots vissa omställningsregler för äldre kvinnor kommer de nya reglerna att innebära en förbättring för änklings och en försämring för änkor. Allt i jämställdhetens namn.

Att både ATP och den nya omställningspensionen fortsatt kommer att ge upphov till stora skillnader i kvinnors och mäns ekonomiska trygghet uppmärksammas endast sällan i den offentliga retoriken, däremot desto oftare av de privata försäkringsbolagen. Vi påminns nästan dagligen om detta genom annonskampanjer, brev och påringningar från olika försäkringsbolag, som vill sälja kompletterande försäkringar till kvinnor.

Sammanfattande analys

Jag ska först sammanfatta de viktigaste dragen i utvecklingen av de sociala reformerna ur ett kvinnoperspektiv. Sedan ska jag jämföra detta med den institutionella modellens tre dimensioner, som jag redogjorde för i inledningen.

De sociala reformerna delades tidigare in enligt fyra välfärdsmodeller. Jag ska nu dela in dem i tre tidsperioder som också i stort tycks sammanfalla med olika synsätt på relationen kvinnor/män och den sociala organiseringen av familjen.

Under den första perioden, mellan 1934–1944, tog man i utformandet av reformerna fasta på faktiska sociala skillnader mellan kvinnor och män. Mannen var familjeförsörjare. Kvinnan var framförallt moder, beroende och underordnad

mannen. Mannen hörde hemma både i den offentliga och den privata sfären, kvinnan framförallt i den privata. Detta återspeglades i den tidens reformer, såsom arbetslöshetsförsäkringen, moderskapspenningen och de statliga bidragen till barnomsorgen. Arbetslöshetsförsäkringen omfattade främst män och manliga familjeförsörjare. Moderskapspenningen och barnomsorgen riktade sig främst till kvinnor som inte kunde bli försörjda av en man. Reformerna understödde den rådande ordningen.

Under den andra tioårsperioden, 1945–1955, grundade sig reformerna på tanken om socialt medborgarskap i form av generella enhetliga bidrag. Då infördes den allmänna folkpensionen, sjukförsäkringen och barnbidragen. Dessa reformer gjorde i sin konstruktion inga större skillnader mellan vare sig kön, klass eller insats på arbetsmarknaden. Trots de nya reformernas generella karaktär kvarstod de gamla reformerna intakta. I stort kvarstod även idén om den manliga familjeförsörjaren.

Under den tredje perioden från 1955 och framåt slog inkomstbortfallsprincipen igenom. De nya reformerna enligt denna princip var sjukpenningen, ATP och föräldrapenningen. Även arbetslöshetsförsäkringen reformerades i enlighet med denna princip. Intressant ur ett kvinnoperspektiv är också att se på vad som försvunnit. Successivt har de flesta bidrag som enbart riktat sig till kvinnor slopats eller gjorts könsneutrala, exempel här är moderskapspenningen, moderskapshjälpen, olika hustrutillägg och nu senast änkepenningen. Den manliga familjeförsörjaridén har ersatts av en syn på kvinnor och män som jämställda och oberoende individer. Den tidigare synen tog fasta på faktiska sociala skillnader mellan könen. Detta hade antagligen en konserverande inverkan på könsens sociala organisering och könsroller. Kvinnor hade emellertid ett visst ekonomiskt skydd i sin egenskap av hustru och moder.

Den nu förhärskande synen på könen som jämställda tar ingen hänsyn till den faktiska ojämlikheten mellan kvinnor och män. Denna faktiska ojämlikhet kan rimligen inte upphävas genom att de sociala reformerna konstrueras som om den inte fanns. Samtidigt som jämställdheten tas för given har utfallet av sociala förmåner gjorts beroende av insats på arbetsmarknaden. Detta innebär ett starkt incitament för individen att öka sitt arbetsmarknadsdeltagande. Kanske är det detta snarare än jämställdhet som varit huvudsyftet med t ex föräldraförsäkringen.

Med hjälp av de tre dimensioner Esping-Andersen och Korpi föreslagit ska det vara möjligt att fastställa i hur hög grad en välfärdsstat institutionaliserats. Den första dimensionen rörde i hur hög grad en individs levnadssituation är oberoende av arbetsmarknaden. I en institutionell välfärdsstat är individens välfärd oberoende av arbetsmarknaden; välfärden grundar sig istället på medborgarskap och behov. I den genomgång av välfärdsreformer som jag gjort här är få reformer baserade enbart på medborgarskap eller behov. Vissa reformer omfattar visserligen alla medborgare, men utfallet har i hög grad gjorts beroende av insats på arbetsmarknaden.

Enligt den andra dimensionen kommer en institutionell välfärdsstat att ge upphov till solidaritet och universalism. Till skillnad från den marginella modellen förstärker inte den institutionella modellen stratifieringssystem uppkomna på marknaden. De sociala programmen är omfördelade. Detta har starkt ifrågasatts av Alex Davidson, som menar att den svenska modellen betonat solidaritet och universalism på bekostnad av omfördelning mellan olika klasser (Davidson 1989, 255–264).

I och med att synen på kvinnor och män som faktiskt jämställda slagit igenom i utformandet av sociala reformer finns här en risk för att omfördelningen kommer att gå från kvinnor till män. De kvinnor som ägnar större delen av sina produktiva år åt att i hemmet bistå sin man och ta hand om barn och hushåll har förlorat de flesta av de, i och för sig ringa, förmåner de tidigare hade rätt till. Och eftersom dessa kvinnors livsmönster helt avviker från det livsmönster som bildar norm för den svenska välfärdsstaten kommer de heller inte att kunna utnyttja de nyare reformerna.

Den tredje dimensionen rör "what array of human needs is moved from the market to collective, and hence political, decisions and responsibility" (Esping-Andersen & Korpi 1987, 41). I en institutionell välfärdsstat finns inga gränser för dess verksamhetsområde. Med detta måste förstås att den institutionella välfärdsstaten omfattar den reproduktiva och privata sfären i högre utsträckning än enligt den marginella modellen. Detta har inneburit att kvinnors reproduktiva arbete har offentliggjorts och reglerats. Enligt Helga Hernes har detta lett till att kvinnor gått från ett beroende av enskilda män i hemmet till ett beroende av staten (1987).

När Esping-Andersen och Korpi hävdar att den svenska välfärdsstaten uppnått en hög grad

av institutionalisering på alla tre dimensionerna, förringar de det faktum att många förmåner baseras på deltagande i betalt arbete. Inslag av både den marginella och den industriella modellen existerar parallellt med den institutionella modellen. I denna undersökning har jag försökt visa vad detta får för konsekvenser för kvinnors livssituation.

Litteratur

- Alber, Jens. 1984. "Government Responses to the Challenge of Unemployment", i Flora, P & Heidenheimer, A, red, *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick: Transaction Books.
- Bergqvist, Christina. 1990. *Corporatism and Gender Equality: A Case Study of Three Swedish Labour Market Organisations*. Paper, ECPR Joint Sessions, Ruhr-Universität, Bochum.
- Davidson, Alexander. 1989. *Two Models of Welfare*. Uppsala: Almqvist & Wiksell.
- Eduards, Maud. 1986. "Kön, stat och jämställdhetspolitik", *Kvinnovetenskaplig tidskrift* 3, 4-15.
- Eduards, Maud. 1988. "Att studera politik ur ett könsperspektiv", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 3, 207-221.
- Erici, Bernt & Roth, Nils. 1981. *Arbetslöshetsförsäringen i Sverige 1935-1980*. Stockholm: Arbetslöshetskassornas samorganisation.
- Esping-Andersen, Gösta & Korpi, Walter. 1987. "From Poor Relief to Institutional Welfare States", i Erikson, R et al, red, *The Scandinavian Model*. New York: Sharpe.
- Friberg, Tora & Olander, Lars-Olof. 1987. *Kvinnors lönearbete*. Stockholm: ERU-rapport 49.
- Hadenius, Axel. 1987. "Välfärdspolitikens dimensioner" i *Festskrift till professor skytteanus Carl Arvid Hessler*. Uppsala: Almqvist & Wiksell.
- Hatje, Ann-Katrin. 1974. *Befolkningsfrågan och välfärden. Debatten om familjepolitik och nativitetsökning under 1930- och 1940-talen*. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Heckscher, Gunnar. 1984. *The Welfare State and Beyond: Success and Problems in Scandinavia*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Hernes, Helga M. 1987. *Welfare State and Woman Power. Essays in State Feminism*. Oslo: Norwegian University Press.
- Hirdman, Yvonne. 1989. *Att lägga livet till rätta*. Stockholm: Carlssons.
- Kvinno- och mansvärlden. Fakta om jämställdheten i Sverige 1986. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Lewin, Leif. 1985. *Ideologi och strategi*. Stockholm: Norstedts Förlag.
- Lindblom, Paul. 1982. *Socialpolitiken och den problematiska välfärden*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Pateman, Carole. 1988. "The Patriarchal Welfare State", i Gutman, A, ed, *Democracy and the Welfare State*. Princeton UP.
- Perspektiv på välfärden. Levnadsförhållanden nr 53. 1987. Stockholm: Sveriges officiella statistik & Statistiska centralbyrån.
- Proposition 1988/89:69.
- Rothstein, Bo. 1989. *Labor Market Institutions and Working Class Strength*. Paper, Conference on the New Institutionalism at the University of Colorado.
- Sainsbury, Diane. 1988. "The Scandinavian Model and Women's Interests: the Issues of Universalism and Corporatism", *Scandinavian Political Studies* 2, 337-346.
- Schlytter, Astrid. 1987. *Barnomsorg och ramlag*. Nordiska institutet för samhällsplanering. R 1987:3.
- Siim, Birte. 1988. "Towards a Feminist Rethinking of the Welfare State", i Jones, K & Jonasdottir, A, red, *The Political Interests of Gender*. London: Sage.
- SOU 1938:19 *Yttrande med sociala synpunkter på befolkningsfrågan*.
- SOU 1963:40 *Arbetslöshetsförsäringen*.
- SOU 1967:39 *Samhällets barnutlysning - barnstugor och familjedaghem*.
- SOU 1972:26 *Förskolan. Del 1*.
- SOU 1972:27 *Förskolan. Del 2*.
- SOU 1982:36 *Enklare föräldraförsäkring*.
- Vår trygghet 1989/90. Folksam sociala råd*. Stockholm: Folksam.

The perfect politician

From a liberal to a feminist perspective on democracy

BY CARINA LUNDMARK

1. Introduction

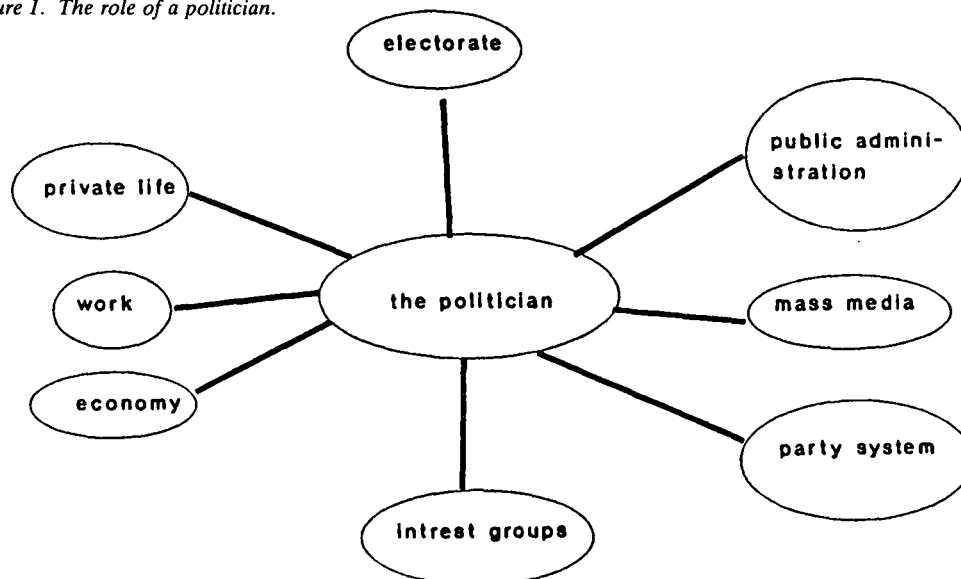
The starting-point for this paper is an assumption that conditions for our elected representatives are changing, in Sweden as well as elsewhere in Europe. There is a continuing debate which is focusing on problems dealing with the role of politicians. Several problems have been mentioned, including people's lack of faith in politicians and that many leave their political positions because of difficulties in combining these responsibilities with regular work and private life.

When studying politicians, it seemed appropriate to start out from liberal democratic theory because of its great influence on the way in which western political systems function. My assumption was that this theory would indicate the tradi-

tional norm for politicians in society but perhaps not reflect changing working conditions, the increasingly diffuse borderline between public and private spheres of life, etc. I suggest that feminist theory could produce an alternative norm in this context.

The main purpose of this paper was to try to extract an *ideal type* of politician from each theory.¹ As a first step it was necessary to decide what characteristics to look for. The framework for the ideal types came from my way of looking at the politician as a decision-maker in relation to different arenas in society.

The initial concept can be explained by the following diagram:



My studies as an undergraduate student were very much influenced by liberal democratic theory, while feminism as a theory was quite unknown to me. Liberal democratic theory came to influence the framework for the ideal types, while lacking any direct incorporation of feminist ideology. Accordingly, the central aspects of the politician's role seemed to be the *electorate*, the *party system*, and the *public administration*. Other factors included in liberal democratic theory, such as trade unions and the mass media, did not appear to be as important as the three central factors listed above.

This framework, however, was inadequate when I tried to extract an ideal type from feminist theory. Democratic theory discussed mankind in general, that is *men* in particular. Women tended to be invisible, no matter which author I studied. Early feminist theory focused mainly on the condition of *women* while later writings also discuss the relationship between women and men, as well as differences within groups of women.² My extraction of a feminist ideal type was also obscured because it focused on different arenas. The electorate was mentioned as well as the party system, but the main attention was focused in an entirely "new" arena – *private life*.

As I soon discovered, feminist theory is not particularly uniform. Many variants exist, one from each major ideology and even different shades of interpretation from every feminist writer. To shed light upon questions concerning democracy, I concentrated on what I have labelled a "reformist" branch of feminist theory, which is striving for changes *within* the present political system. Reformist feminism has a rather optimistic view of the State and its efforts to reach a perceived goal of equal living conditions for both men and women. It is believed that an increase in the number of female politicians will lead to different and better contributions to politics.

Within the so called "State feminism" (e. g. Hernes, 1987), empirical references are made to the Scandinavian welfare state which is held to be an example of the possibility to reform political systems in feminist direction. Other variants of feminist theory, apart from the reformist direction and its Scandinavian counterpart, seemed rather remote from politicians' roles as, for example, the marxist school of feminist thought. According to this view, the State is just another patriarchal power structure, and this makes it extremely difficult for women to work towards a better society within the present political system.

The reformist-marxist dimension is not the only possible way of distinguishing different lines of feminism. On one extreme we find a purely theoretical approach which, for example, could be formed as a critique against society or the research community, and it is often idealistic in its character. On the other hand, there are relatively pure empirical studies of feminism. The latter are mainly concerned with women's actual situation in society, often with a formalistic touch, such as number of women in decision-making bodies. In my view it is time to combine a theoretical frame with empirical references to women's actual situation in society. In this paper an attempt is made to take a modest step in this direction.

2. Liberal democratic theory

Robert A. Dahl and Herbert Tingsten have been chosen as advocates of the liberal democratic tradition. Both Tingsten's and Dahl's theories are normative since they indicate written or unwritten constitutional rules according to which democratic systems *should* operate. These have been based on, and reflect, the theory's empirical point of reference or, in other words, the form of government that has provided a model for the theory. Since these two theories are inherently somewhat different, I will initially describe them in concise terms and then investigate what roles of politicians that can emerge as a consequence.

Tingsten primarily refers to the Scandinavian constitutions in his discussions on political democracy. According to Tingsten (1945) a democratic structure should meet the following prerequisites:

1. The Parliament should be representative. Citizens select a representative group which receives complete authority to govern the nation by means of regular elections in which no major social group should be denied the right to vote. An executive ought to decide on routine matters, prepare proposals, and direct the administration. Democracy is considered to be achieved if such a government's composition is based on representation (parliamentarianism) or is directly chosen by the people. Majority rule is the only acceptable framework for decision-making in these assemblies.

2. Political freedoms are to be respected. Tingsten is most interested in those concerning the formation of public opinion, for instance, freedom of expression, freedom of the press, and the right to assembly. Political freedoms are consid-

ered to be means of creating public opinion, which is imperative for democracy.

3. Political parties are essential for a democracy. The parties are able to mobilize opinions within the electorate and transform these into policy. Elections give citizens an opportunity to change the parliament's majority structure and, thereby, the government's composition.

Tingsten provides three *requirements* for a democracy:

Consideration of minority groups.

A certain consensus; at least agreement on a democratic form of decision-making. According to Tingsten the Scandinavian countries are largely characterized by consensus among its citizens.

A balance with respect to citizens' participation in the political process. An excess of political activity can become detrimental to democracy and Tingsten therefore prefers a limitation on civilian participation. Tingsten also considers a realistic observation for this supposition:

How many people in a Swedish community, for example, participate in union meetings, party nominations, elections of local party leadership? Judging by all appearances, very few; democracy does not demand continual activity from the majority of the people (Tingsten, 1948:246; my translation).

Robert A. Dahl establishes two objectives that the political decision-making process should achieve in order to be considered democratic (Dahl, 1956). These objectives are (i) popular sovereignty and (ii) political equality, i. e. central concepts in liberal democratic tradition. Popular sovereignty is achieved if a given alternative preferred by citizens is incorporated into government policy. Political equality is achieved if the preferences of individual citizens are given equivalent weight in the decision-making process. Dahl considers the majority rule as the only principle consistent with democratic decision-making.

How to reach these two idealistic objectives? Dahl has developed eight adequate and necessary conditions for achieving as much democratization as possible – for example, that all citizens vote, that they have identical information of all policy alternatives, and that anyone should be able to insert his preferred alternative(s) among those scheduled for voting (Dahl, 1956:70). If the conditions are met it is considered to be evidence for maximization of the principle of majority rule,

which in turn can be considered as proof of attaining (i) popular sovereignty and (ii) political equality. These conditions are however unrealistic within present democracies. Dahl states that ... "no human organization, certainly none with more than a handful of people, has ever met or is ever likely to meet these eight conditions" (Dahl, 1956:71).

Nevertheless the conditions do meet the purpose for an ideal type definition of democracy: by comparing existing constitutions against the theoretical construction, it can be ascertained how well the two objectives have been fulfilled. A number of states can be accepted as being relatively close to the ideal type. These imperfect although actual systems with democratic rule are referred to as polyarchies (and correspond to Ross's actual type), while the term "democracy" is reserved for the ideal type.

Tingsten's democratic theory diverts from Dahl's on a series of points. One particular feature that should be mentioned is that the theories have different empirical references. Tingsten has predominantly considered Scandinavian democracies while Dahl primarily deals with the American constitution, having its long traditions of power-sharing between decision-making, executive and juridical authorities. Both theories are consequently culturally biased. Despite certain differences, the theories reveal the same ideal type of role for politicians as illustrated by the politician's relationship to the electorate, the party system, and the public administration.

Politicians' Relationships to the Electorate

Both theories have democratic ideals, a sort of "utopia" where the citizens are at the center of attention. According to Dahl's polyarchal theory all citizens should, for example, be able to propose new policy alternatives, and public opinion should guide the political decision-making. However, both Tingsten and Dahl consider a representative assembly as the only viable option on a larger scale. Direct democracy cannot be practically implemented in any nation on account of population size and the enormous time and communication costs involved.

Dahl asserts that ... "the government of a country cannot be highly participatory, and the average citizen cannot have much influence over it" (Dahl, 1982:12). The emphasis therefore shifts to the representation. Citizens elect representatives who are given a mandate to make political

decisions. The political decisions have become more comprehensive and complicated since the middle of the twentieth century and as a consequence, individual voters cannot become involved in all matters.

The average voter must assume that the party bureaucracies (i.e. the political parties; my annotation) are aware of what is of concern, and that the party bureaucracy, through which he voice opinions, will continue to look after his interests. He votes based on trust, not on insight, and for the party, not for the idea. Therefore, harmonious democracy can also be called entrusted democracy (Tingsten, 1966:31; my translation).

The concept "a representative" will be used to describe the liberal ideal role of politicians in relation to the voters. The politician is (and should be) a decision-maker who receives a mandate from the voters on election day. Each voter selects the candidate/party who is believed most able to represent his/her interests. These selected persons are subsequently allowed to rely on their own views and experience for making decisions. At the next election, citizens can hold the party and its leaders accountable. The role as a representative does not only include representation of the electorate but, according to Tingsten's theory, it is clear that the politician functions as a representative of his/her political party as well.

At times when public opinion arises it should guide the decision-making (Tingsten, 1945). It is, however, impossible for politicians to consistently make decisions that are in agreement with public opinion and, consequently, conform with the "will of the people". All political questions do not give rise to strong opinion among the electorate. In addition, representatives can have greater opportunities and motives for obtaining information and knowledge in comparison to a majority of the electorate.

The democratic ideal is, of course, to have a public with such political upbringing and of such political maturity, that the distance between leaders and the masses is small, and that the formers' viewpoints have consequently very limited importance. But we have not arrived at this point (Tingsten, 1945:237; my translation).

Neither Dahl nor Tingsten consider it to be especially troublesome that an elite in Parliament and Cabinet has the decision-making responsibility in a democracy. Our democracies are characterized

by a significant consensus on fundamental norms, and this guarantees that decisions become accepted.

... (I)n this sense the majority (at least of the politically active) nearly always 'rules' in a polyarchal system. For politicians subject to elections must operate within the limits set both by their own values, as indoctrinated members of the society, and by their expectations about what policies they can adopt and still be re-elected (Dahl, 1956:132).

Politicians' Relationships to the Party System

Both Tingsten and Dahl consider political parties to be necessary for the implementation of large-scale elections, and to ensure the existence of democratic regimes. According to Tingsten and Dahl, political parties are constituted by chosen and entrusted individuals who represent party views, or opinion packages, which citizens vote for in elections. Dahl, however, emphasizes the candidates' opinions rather than those of the political party. A probable explanation comes from the point of reference used by Dahl. In the US, the vote based on personality is significantly stronger than in Sweden.

The relationship to the party system can be separated into two parts: the politician's own party and all the others. The politician's own party can serve as a source of power and influence (Dahl, 1982). The state of relations to other parties are predominantly distinguished by conflict and rivalry. These competitions have primarily two purposes: firstly, by means of elections, to demand responsibility of politicians, and secondly, to vitalize democracy, which in the absence of political party competition has a potential to become too harmonious and develop into consensus politics. Politicians should participate in such a vitalization. The conflicts between political parties are most obvious during election campaigns, when politicians promote the ideas from their respective parties in order to obtain complete or partial power, i.e. come into a governing position.

In election contests the ruling party is blamed for everything that can induce discontent... Adversaries are described as incompetent, but their incompetence is depicted as being so remarkable that misguided intentions and deceitfulness are suspected to lie behind this incompetence; this impression is reinforced by constant reminders on what the ruling party has promised but

not fulfilled, along with suggestions that this same party does not intend to pursue current promises, that is, that their platforms cannot be taken seriously (Tingsten, 1966:32; my translation).

It is however an aspect of the politician's profession to compete for central power positions in society and thus, slander of the opponent and stress on their own party is only a natural consequence of competition (Dahl, 1956). The conflicts are nonetheless often superficial and during periods between elections a feature of compromise and co-operation is significantly greater. According to Tingsten, our democracies are characterized by an underlying consensus.

Politicians' Relationships to the Public Administration

Tingsten and Dahl maintain that the tasks of the State have become greater and more complicated. The number of decisions to be made are so comprehensive and complex that a small number of politicians are incapable of dealing with them on their own.

To what agents might representatives in a democratic country properly delegate some of their authority? *The most obvious possibilities are bureaucracies over which representatives would retain unilateral control* (Dahl, 1982:48; my underlining).

As a consequence, a growing public administration with extensive specialization is emerging (Tingsten, 1966). Experts are needed to prepare and administrate political decisions. In contrast to politicians, civil servants within public administration cannot become involved with ideological rivalry and party politics, but rather must guarantee enforcement of the legal rights of citizens.

The underlined segment of the above excerpt deals with a central theme in the relationship between politicians and public administration, specifically management and control. According to my own interpretation, representatives should unilaterally control the different parts of the administration and manipulate its functioning in desired directions by applying certain control measures. Examples of such control measures are not given, but detailed administration and control by follow-up and evaluation are considered to be options that are quite consistent with Tingsten's and Dahl's theories.

Control over the administration is, however, not free from problems, and it can hardly be expected to be one hundred per cent complete (Dahl, 1982). Dahl is certainly aware that administrative functions can be extraordinarily difficult to manage for the representatives and that complete control is not always the most desirable.

Representatives readily yield some of their control, knowing that should they attempt to impose a national policy on complex subsystems they would produce chaos . . . As complexity increases in a centrally controlled system, those in charge of steering need more and more information to avoid disaster, let alone arrive close to their chosen destination (Dahl, 1982:52).

It is important to observe that this deals with a situation of unilateral control. Accordingly, liberal democratic theory as presented here, is inconsistent with civil servants having influence over elected representatives.

Due to the status that liberal democratic traditions have, and have had, in Western democracies, it is an acceptable supposition that the ideal type described above has considerably influenced the standards for the practical role of politicians. A result of this standard role can perhaps be observed in today's elected assemblies? The typical municipal politician, according to Wallins study, is a . . . "publicly-employed middle-aged man with higher-level education and belonging to social group two" (Wallin et al., 1981:175).

Feminist theory has, among other things, become known for its criticism of liberal democratic theory and the above description as a conceivable result of its ideal type politician role. The next chapter concentrates on feminist theory and its implications for a new feminist politician role.

3. Feminist theory on democracy

According to Eduards (1988:209, my translation) "Feminism is a theory of power, of male power and control of women, on the occurrence of a patriarchy". Feminist theory has often been developed out of a criticism of other ideologies (for example liberalism, socialism and marxism) or attempts to adapt them to feminist demands (Hernes, 1982). An essence of feminism that is common to these various approaches can be distinguished. These central aspects of feminist theory are the starting-point for my interpretations of an alternative politician role. Emphasis is however placed on what I have called "reformist fem-

inism" since its advocates, to a large extent, draw attention to democratic issues and criticize liberal democratic theory, which was dealt with in the previous chapter.³ Since feminist theory is less known than liberal theory on democracy, I have provided relatively more space for it in this paper.

Even the actual type, i. e. feminist theory's view of reality, is going to influence the ideal type politician role in this chapter. The reason for this is that advocates of feminist theory present a very *clear differentiation* between *how things are* and *how things ideally should be*. In order to understand feminist theory and its politician role, it is accordingly necessary to illustrate the gap between liberal democratic theory and actual political systems, as well as between a feminist ideal for democracy and the same political systems.

The presumption of a social contract makes up an important aspect of liberal democratic theory. Even if such a contract is not directly noted by Tingsten and Dahl, it can be considered to be an element of the liberal democratic tradition's popular conceptual legacy. A classical example is Rousseau's social contract: an agreement through which free citizens unify to create a political unit and assign government to representatives (Eriksson, 1984). Other examples of contracts are those between employees and employers, as well as between spouses in a marriage. The social contract is not a contract in legal terms, but rather a . . . "contract as a principle of social association and one of the most important means of creating social relationship" . . . (Pateman, 1988:5).

Carole Pateman states that liberal democratic theory forgets, or deliberately overlooks, a fundamental aspect of the original social contract. This original contract, according to Pateman, consists of two parts:

- a social contract, which incorporates the public sphere. Parallels can be drawn to employment contracts, etc.
- a sexual contract, which is also included in the social contract and incorporates both social and biological aspects of sex. Parallels can be drawn to other contracts as, for instance, those concerning marriage.

Liberal democratic theory takes into account the social contract only, which is predominantly directed towards men, since only they are considered to be sufficiently mature to be included in free and mutually advantageous contracts. "Men are born free and equal, women are born into

subjection to men" (Pateman, 1988). Women are accordingly excluded from the community that is regulated by the social contract. Despite the assumed incapacity of women to be included in this contract, it is nevertheless assumed that they can be part of marriage contracts. The marriage contract is taken for granted and the sexual-role contract completely overlooked in liberal democratic theory, despite its fundamentality according to Pateman.

In another context Robert A. Dahl has elucidated the position of different subsystems in society (Dahl, 1984:14). He explains the contracts' status with respect to political and economic systems. Society can be considered as being a large social system with a series of constituent subsystems, of which some are political and others economic. Mixed forms also occur. The two aspects of the social contract are encompassed in this larger social system, referred to as society, and are consequently also included in the subsystems. However, it is notable that Dahl does not discuss the private sphere as a subsystem, and consequently, does not discern Pateman's perception of a sexual contract.

Private and Public Spheres in a Democratic Society

The fact that one of two original aspects of the social contract is discarded by liberal democratic theory is closely connected to their implicit division between public and private spheres. The prevalent conception of politics does not include the private sphere and it is consequently regarded subordinate or irrelevant in democratic discussions.

For the liberal, the two worlds are governed by different rules: the private sphere is the world of particularism, of subjection, inequality, natural emotions, love and partiality, whereas the public sphere is the world of universalism, independence, equality, reason, rationality and impartiality (Siim, 1988:163).

According to feminist theory even the "private" sphere is highly relevant in political analysis. If everyday life is set aside from politics then the position of women is implicitly considered as not changeable by political measures (Rowbotham, 1986). Reformist feminism wishes to make private life more visible in, for example, discussions on democracy. Certain aspects of the private sphere could, as a consequence, be subjected to

political decision-making. That is not to say that the State should automatically increase its regulating power.

Feminism's criticism of liberal democratic theory is, among other things, aimed at the lack of agreement between theory and reality. Feminism which has its roots in liberal ideology usually affiliates itself with democratic principles, including representative political institutions, the application of majority rule, universal voting rights, and other political rights, along with consideration of minorities. The problem, according to feminist theory, is that democracy is not fully implemented in any State known as a democracy. Neither Tingsten nor Dahl considered the democratic ideal to be fulfilled, but in contrast to most feminists, they could still accept the existing political constitutions as being democratic.

Consequently, liberal democracy has serious deficiencies according to feminist theory (Eduards, 1988). Political rights are considered, for example, not to include women in the same way as men. Men and women are equal according to law, but this has not hindered the sexes from being unequal in practice, with significant differences in political power and influence.

For feminists, democracy has never existed; women have never been and still are not admitted as full and equal members and citizens in any country known as a 'democracy'. A telling image that recurs throughout the history of feminism is of liberal society as a series of male clubs . . . that embrace parliament, the courts, political parties, the military and police, universities, workplaces, trade unions, public (private) schools, exclusive Clubs and popular leisure clubs from all of which women are excluded or to which they are mere auxiliaries (Pateman, 1983:204).

An illustrative example is the underrepresentation of women in decision-making bodies, including national, state and local governments. Despite almost 70 years of formally equal political rights, women constitute only a small portion in parliamentary and local council assemblies. Women's representation has, however, increased markedly in the Nordic countries during the past 10 to 15 years and the proportion of women now often reaches 30-40% (Dahlerup, 1988:281). Although this is a very positive development, women continue to be a minority in the political order, albeit a larger minority than previously. "The iron law of power" is a fact that further dar-

kens the situation (Haavio-Mannila et al., 1983:65-66). This "law" states that the greater the power, the fewer the women. This can be applied to a majority of social institutions, in addition to industry and public administration. The Nordic party system can be taken as an example. Political parties are, as a rule, created and led by men.

Pateman states that liberal democratic theory ought to take some of the blame for the present situation, in light of women's underrepresentation, "the iron law of power", etc. The classical liberal view of women from the eighteenth and nineteenth centuries (Mill, Locke, etc.) has influenced the modern outlook towards women and can, to a certain degree, be said to live on in today's political theories. These older democratic theories . . . "are a significant part of the body of ideas which have helped shape Western civilization, and people's conceptions of themselves" (Duncan, 1983:3). There has naturally been a certain relaxation of such strict views; women are gainfully employed to a large degree and are able to reach high positions in society. However, a feminist point of view is that norms in society restrict women from obtaining power and influence (Hernes, 1982). These norms have their roots in, among other sources, liberal democratic theory, and maintain existing power relationships with super- and subordination.

. . . (M)asculine conceptions and actions form the norms and deviant feminine behaviour is punished by subordination and special treatment . . . it requires neither violence nor force to reproduce the prevailing order. Definitions of what is masculine and feminine are deeply rooted in both sexes (Eduards, 1988:210; my translation).

Politics is defined as a masculine activity. And masculine interests and activities as political (Eduards, 1988:211).

Feminist theory also contains a vision of a better and more humane society, free from oppression, war and poverty, as well as new relationships between production and reproduction. This very long-term vision takes this discussion far away from the politicians' role and is therefore not dealt with in the paper.⁴

After presenting feminist theory and its criticism of liberal democratic traditions, a series of questions emerge: What consequences does femi-

nist theory have for the politicians' role? Is there a feminist politician role and, if so, what form does it have? It has become apparent during this research that the division of politicians' relationships that has been pursued so far do not fit a feminist politician role. In conformity with liberal democratic theory only one of two aspects of the social contract has been pointed out, namely the social one. Feminist theory emphasizes the relationship between public and private spheres and, therefore, introduces an additional arena – "private life". This is considered to be fundamental for the politician's relationships to electorate, party system and public administration.

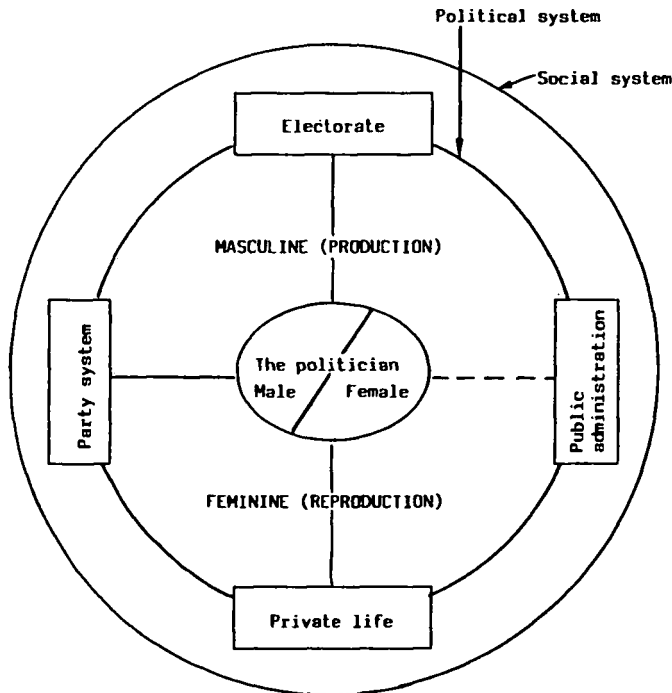
The Importance of Private Life for the Politician's Role

Politicians come into contact with many different actors and arenas as a result of the nature of their given mandate. Three arenas have been chosen for analysis in the first part of this paper: electorate, party system, and public administration. Feminist theory adds a fourth arena which is considered to be fundamental to the rest. In order for a politician to accomplish his/her entrusted mandate it must be consistent with private life, both in

terms of content and available time. This can obviously be said to concern many professions since all people have a private life, but the situation for politicians is more complicated when they commonly have an occupation apart from politics, often along with other additional social commitments. Politicians who resign from their posts frequently give lack of time as a very important reason (Wallin et al., 1981:180 ff).

The figure presented below divides politicians' roles into two equally large divisions, one masculine and one feminine. The upper semicircle is traditionally masculine in character and stresses *production*. Social class is the key unit of analysis, which tend to make women invisible. Political parties, for example, are generally organized according to class affiliation which accentuate production rather than reproduction/private life. The lower semicircle is feminine and stresses biological and social *reproduction*. The key unit of analysis is gender, which makes visible both women and men. According to feminists, the interplay between production and reproduction/class and gender are equally important in the analysis regarding the role of the politician.

Figure 2. The politician's role according to feminist theory.



Why is private life/reproduction considered to be feminine? Here, we are dealing with traditional norms regarding distribution of work. Despite that most women have careers, they still bear the main responsibility for housekeeping and maternal functions. Consequently, if it is difficult for a man to have sufficient time to combine his duties as a politician with private life, then it is commonly even more difficult for a woman. According to feminist theory, marriage/cohabitation is advantageous to men but an obstacle for women due to an unequal division of responsibility and work. The theory is supported by statistics which show that men in high political positions are often married while women in the same positions are often single (Haavio-Mannila et al., 1983).

... (M)arried women workers do two shifts, one in the office or factory, the other at home. A large question arises here why members of enterprises who are already burdened with two jobs should be eager to take on new (political) responsibilities ... (Pateman, 1983:215-216).

My interpretation of feminist theory is that it demands fairly comprehensive changes with respect to constitution as well as the division of labour in society, in order to facilitate female political participation. The type of changes deemed necessary varies between different directions of feminism. The demands for change of reformist feminism are mostly thought to lie within the framework of existing social organization, while marxist feminism advocates more fundamental social changes.

An initial measure according to the reformist viewpoint, based on my own interpretation, is to make the politician's role "more humane". A politician, whether man or woman, should not have to sacrifice either private life or professional work in order to carry out political mandates. Somehow the politician's functions must require less time. Some potential measures could be to increase the number of representatives (both men and women) and to hold meetings during daytime so as not to interfere with private life. An increase of the number of women in politics is also believed to change the content of politics and make it more interesting for women to participate. A more long-term measure in the feminist sense is to alter the work and responsibility burden within the private sphere so that it becomes more equal and gives women the opportunity to participate more actively in the public sphere.

A Feminist Politician's Role in the Traditional Liberal Arenas

In conformity with liberal democratic theory a large part of reformist feminism advocates limited public participation and an *elected representation* that takes care of decision-making between elections. Based on my interpretation, however, feminist theory places other demands on the elected politician apart from being a representative as in Dahl's or Tingsten's analysis. The liberty of action becomes significantly restricted and the politician takes on a role as a chosen *delegate* (Haavio-Mannila et al., 1983). The politician should constantly be informed and aware of citizens opinions and interests. The opinions of citizens should also form the basis for decision-making.

According to feminist theory, feminist politicians should represent those women and men who potentially include reproductive as well as productive functions in the system of political decision-making. To be a woman is indeed no guarantee for sharing feminist values. However, within a short-term perspective, women will probably be more frequent among the supporters of such a "pro-female" society. Perhaps in the long run there will also be large segments of men among its adherents.

Reformist feminism is attentive to a series of problems for the woman politician concerning the relationship to her own *political party*, e.g. that there can be an opposition between the party's interests and the women voters.

Women are not only new (in politics), they are also often in a minority, and subject to considerable pressure to follow the male majority's priorities and valuations. If they try to oppose this and assert special female views, they easily get negative reactions (Haavio-Mannila 1983:70, my translation).

The relation towards other parties is primarily characterized by competition when political parties have different outlooks and need to assert their distinctive character. However, the reformist viewpoint of feminist theory advocates a modified way of looking at opposing parties. Women in politics have much in common, even if they belong to different political parties. Firstly, they have similar experiences from reproductive (maternal and/or social) functions. Secondly, they have experience in being part of a decision-making minority, with the consequent lack of influence (Haavio-Mannila et al., 1983).

Increased co-operation between women in politics, regardless of their party obligations, is in line with feminist theory. The same is true for a women's party, with women members and leadership. The probability of such changes is related to the rigidity of attitudes and norms within specific political parties and systems, i. e. to what extent they accept deviations from the party line on so called sacred issues.

The politicians' relationship towards *public administration* and its civil servants do not take a conspicuous role in the formation of feminist theory. However, over a greater time perspective, comprehensive changes can be imagined in the politicians' relationships to electorate, party system, and public administration. Taken to its extremes, feminism is in opposition to all forms of hierarchy. Decentralization of power is seen to be something beneficial and is, for example, reflected by the feminist movement.

The movement is decentralized, anti-hierarchical and tries to ensure that its members collectively educate themselves and gain independence through consciousness-raising, participatory decision-making and rotation of tasks and offices (Pateman, 1983:214).

If this reasoning is related to the politician's role, a situation can be imagined where representatives devote more time to disseminating information and knowledge to an active electorate. By applying new communication techniques and holding more referenda, a greater number of citizens would be able to participate in political decision-making. Based on a long-term feminist perspective, the working conditions of politicians could be considerably improved by a turnabout in mandate together with a level organizational structure, both within the party system and the public administration.

4. The empirical reality

Two ideal types of politicians' roles have appeared in this paper, one from liberal democratic theory and the other from a reformist branch of feminist theory. Are these ideal types in any way compatible with the empirical reality in modern society? Some interviews I made with politicians in Sweden at the municipal level gave a new angle of approach, especially with respect to the electorate.⁵

According to this paper, two major roles for politicians became visible in relation to the elec-

torate. Firstly, a *representative* role of liberal democratic theory, which is characterized by an individual in charge of decision-making in between elections. The party programme and the politician's own opinions and experiences guides his/her work. Secondly, a *delegate* role was prominent in feminist theory, meaning a very close contact between voters and politicians.

Before the interviews, my hypothesis was that women politicians would consider themselves to be delegates to a greater extent than their male colleagues. Other Swedish studies had come to similar results (Wallin, 1981). However, the interviews showed the opposite! Women generally thought of themselves as *representatives*, while men often considered themselves to be rather ideal mixtures of both roles. Both men and women *wished* to be delegates but women saw greater obstacles in achieving this ideal. The political system in itself seemed to prevent a close communication between citizens and politicians in between elections.

What could be the reasons for such a deviant phenomenon? Perhaps it is more difficult for women to have close contact with the electorate? Such contacts are time consuming, and time is particularly a sacrifice for women. The traditional norm of a politician capable of combining the political mandate with other commitments, work and private life, seems to be precarious. Probably, this balance of time is even more difficult for female politicians, as most women still have the main responsibility for household work and child-care together with a regular employment.

How could this problem of time shortage be solved? One issue often debated is the concept of full-time politicians. In my opinion, feminist theory very likely opposes this concept. A full-time politician may tend to lose contact with an "ordinary" working life, and its function as a contact channel to the electorate. With regard to private life, it is more desirable to have flexible and maybe shorter working hours and an equal distribution of household work within the family. To achieve the latter, feminists emphasize the need of a general change of attitudes in society.

Drude Dahlerup (1988) refers to studies which indicate that women in politics often work to further increase the number of women. A common reformist argument among feminists is that an increased number of women in politics eventually will create a counter-balance to the male political culture. Some Swedish women in politics claim

that this has already happened in a handful of boards and councils (Hedlund-Ruth, 1985). The changes are rather subtle but deemed to be very important. They include for example a less formal atmosphere, flexibility in working hours and support from other women, especially when discussing typically "female" questions, such as child-care.

Feminist theory highlights a gap between democratic ideals and empirical reality. Different directions of feminist theory suggest different strategies for change, both with regard to the public and the private sphere. A radical school of feminist thought speaks for a total change in society and the strategy of "exit", in accordance with Hirschman's terminology (1970), is the only passable way. Reformist feminism speaks for changes within the present political system. For politicians, this will imply a mixture of the strategies of voice and loyalty, i. e. participation according to present norms for political involvement. In line with reformist feminism, women politicians ought to have an important role in such an endeavour.

Notes

- ¹ I use Alf Ross's definition (1963) of this "ideal type" concept as a scientifically pure type to be compared with reality, which he calls "actual type". An ideal type does not have to be positively valued even if this often is the case, especially when we deal with normative schools of thought, such as liberal democratic theory. I wish to emphasize that interpretations of theories are personal to some extent and my version is certainly not the only one possible. I, therefore, try to illustrate the theories with quotations and make it possible for the readers to judge my interpretations.
- ² One example on this later development in feminist theory is found in Helga Maria Hernes' book *Welfare State and Woman Power: Essays in State Feminism* (1987).
- ³ See, for example, Pateman (1988), Haavio-Mannila (1983), Hernes (1982) and Eduards (1988).
- ⁴ One feminist utopia is presented by Beatrice Halsaa in *Kvinnovetenskaplig tidskrift* 1988:4.
- ⁵ This paper is a short version of a paper I wrote within a research project at the Department of Political Science, University of Umeå. The project was led by dr. Kerstin Kolam and was financed by The Swedish Center for Working Life. It focused on management and leadership at the municipal level in Sweden, with the role of the politician as a central theme. Several interviews were made with elected representatives in three cities. These politicians were equally distributed according to sex, political party and type of political mandate.

5. References

- Dahl, R. A. (1956) *A Preface to Democratic Theory*. Chicago & London: Phoenix Books.
- Dahl, R. A. (1982) *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs Control*. New Haven & London: Yale University Press.
- Dahl, R. A. (1984) *Modern Political Analysis*. (fourth edition) New Jersey: Prentice-Hall.
- Dahlerup, D. (1988) "From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics", *Scandinavian Political Studies*. No. 4 pp. 275–298.
- Duncan, G. (ed.) (1983) *Democratic Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eduards, M. (1988) "Att studera politik ur ett könsperspektiv", *Statsvetenskaplig Tidskrift*. No. 3.
- Eduards, M., Gustafsson, G. & Jónasdóttir, A. (1989) "Könsmakt och maktlöshet i nationalstaten", in *Kvinnors makt och inflytande*. Jämfo No. 15.
- Eriksson, E. (1984) *Klassisk demokratiteori*. Stockholm: Liber förlag.
- Haavio-Mannila, E. et al. (eds.) (1983) *Det uferdige demokratiet: Kvinner i nordisk politikk*. Oslo: Nordisk Ministerråd.
- Halsaa, B. (1988) "Reproduktion, omsorgsrationalitet och estetik – en feministisk utopi", *Kvinnovetenskaplig Tidskrift*. No. 4.
- Hedlund-Ruth, G. (1985) "Kvinnorörelsens påverkan på lokal politik", *Kvinnovetenskaplig Tidskrift*. No. 2.
- Hernes, H. M. (1982) *Staten – Kvinner ingen adgang?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Hernes, H. M. (1987) *Welfare State and Woman Power: Essays in State Feminism*. Oslo: Norwegian University Press.
- Hirschman, A. O. (1970) *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge: Harvard University Press.
- Pateman, C. (1983) "Feminism and Democracy", in Duncan, G. (ed.) *Democratic Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pateman, C. (1988) *The Sexual Contract*. Cornwall: Polity Press.
- Ross, A. (1968) *Varför demokrati?* (second edition) Stockholm: Tidens förlag.
- Rowbotham, S. (1986) "Feminism and Democracy" in Held, D. & Pollitt, C. (eds.) *New Forms of Democracy*. London: Sage Publications.
- Siim, B. (1988) "Towards a Feminist Rethinking of the Welfare State", in Jones, K. B. & Jónasdóttir, A. G. (eds.) *The Political Interests of Gender*. London: Sage Publications.
- Tingsten, H. (1945) *Demokratiens problem*. Stockholm: P. A. Norstedt & Söners Förlag.
- Tingsten, H. (1948) *Argument*. Stockholm: Albert Bonniers Förlag.
- Tingsten, H. (1966) *Från idéer till idyll: Den lyckliga demokratiens*. Stockholm.
- Wallin, G., Bäck, H. & Tabor, M. (1981) *Kommunalpolitikerna: Rekrytering – Arbetsförhållanden – Funktioner*. Stockholm: Liber Förlag.

Översikter och meddelanden

Den kommunala multiorganisationen – om nya normer och institutioner i kommunerna under 1980-talet

Inledning

Kommunerna har under 1980-talet alltmer kommit att framställas som välfärdsstatens viktigaste institutioner. De svenska kommunerna har alltid varit objekt för förändringar; lokalt eller centralt initierade. Under en långt tid har kommunernas institutionella utformning till stor del styrts av statsmakterna, statliga myndigheter och Kommunförbundet. Fortfarande överförs uppgifter och ansvar från stat till kommun och från landsting till primärkommun, men de institutionella arrangemangen och en stor del av finansieringen får kommunerna lösa själva, t ex inom beredskapsplanering och miljöskydd. I vissa fall har statsmakterna varit direkt inblandade, t ex frikommunförsöket. I andra fall bedrivs förnyelsearbetet utifrån lokala initiativ. Ofta är det en kombination av båda.

Denna översikt handlar om det omfattande förnyelsearbetet i kommunerna som intensifierades under 1980-talet. Den inleds med en kort historik över det kommunala reformarbetet. Därefter presenteras olika typer av förnyelseprojekt. Syftet med rapporten är att kritiskt lyfta fram de institutionella förändringar och normförändringar som kan observeras i kommunerna samt ge ett preliminärt förklaringsperspektiv till dessa förändringar.

1 Tre utvecklingsfaser i det kommunala reformarbetet

Kommunerna har sedan slutet av 1940-talet grovt sett genomgått två utvecklingsfaser och är sedan början av 1980-talet inne i en tredje. *Den första fasen* – fram till mitten av 1970-talet – var primärt orienterad mot att öka kommunernas finansiella resurser samt att stärka den politiska och administrativa kompetensen. Statsmakterna beslutade om en rad reformer som skulle stärka den kommunala servicen. År 1946, då den första kommunindelningsreformen initierades, ansåg man att

antalet invånare i en kommun borde vara minst 3000 för att ge ett tillräckligt skatteunderlag. I den andra indelningsreformen som avslutades i mitten av 1970-talet var riktmärket minst 8000 invånare. Detta befolkningsunderlag ansågs vara ett minimum för ett effektivt lokalt välfärdssystem (Strömberg, Westerståhl (red) 1983).

Båda indelningsreformerna utvärderades. Den första utvärderingen visade att kommunerna fått större ekonomiska och administrativa resurser. Å andra sidan minskade det politiska deltagandet, framför allt deltagandet i de traditionella partipolitiskt orienterade formerna (Birgersson, Wallin 1977). Detta kom att uppmärksammas i en rad utredningar och flera demokratiåtgärder föreslogs parallellt med genomförandet av den andra indelningsreformen. Utvärderingen av den andra reformen indikerade en generell tendens till ökat politiskt deltagande och ökade kunskaper om kommunalpolitiska frågor bland befolkningen. Vidare konstaterades ökad partiaktivitet och ökad politisering mellan partierna i fler frågor än tidigare (Gidlund, Gidlund 1981). Å andra sidan observerades vissa orosmoln över partierna och de förtroendevalda i kommunerna. För det första hade medlemsrekryteringen minskat. Det hade skett en "förgubbning" i partierna; yngre människor och kvinnor lyste med sin frånvaro i partier och i nämnder. För det andra visade det sig att fler politiskt aktiva vände sig till tjänstemän eller aktionsgrupper för att påverka politiska processer än till de etablerade partierna och förtroendevalda (Westerståhl, Johansson 1981). En annan negativ tendens för demokratin var att antalet förtroendeposter i nämnderna kraftigt reducerats; från drygt 80 000 1965 till ca 29 000 1974. Därmed minskade antalet kontaktytor mellan väljare och valda. Att öka antalet kontaktytor genom att införa fler nämnder och styrelser ansågs vid slutet av 1970-talet emellertid inte vara det viktigaste bland fullmäktigeledamöterna. De ville hellre satsa på en effektivt arbetande beslutsorganisation (Wallin, Bäck, Tabor 1981:544).

Den andra indelningsreformens vinster rörde framför allt förvaltningsidan. Både politisk och administrativ

professionalitet ökade. Kommunerna expanderade kraftigt. Under senare delen av 1960-talet var kommunernas årliga tillväxttakt nära 9%. Expansionen fortsatte fram till mitten av 1970-talet (Murray 1985). Tillväxten av den kommunala servicen skapade en professionaliserad och sektoriserad nämnd- och förvaltningsstruktur. Den dominerande inställningen bland ledande socialdemokrater, däribland dåvarande kommunministern, var mot slutet av 1970-talet att sektoriseringen var till fromma för politisk styrning och serviceutveckling (Amnå m fl 1985:32 ff).

Från mitten av 1970-talet höjdes rösterna för att demokratisera i kommunerna. Detta inledde *den andra utvecklingsfasen*. En rad åtgärder beslutades och genomfördes, tex möjligheten till rådgivande kommunal folkomröstning, ökat ekonomiskt stöd till partierna, införande av lokala organ och ökade möjligheter till inflytande i planprocesser. Den omarbetade kommunallagen som trädde i kraft 1977 blev en symbol för detta demokratiseringsarbete. En annan symbol för demokrati i kommunerna blev lagen om lokala organ. Möjligheten att inrätta lokala beslutande nämnder ansågs då som närmast revolutionerande – förväntningarna på dess demokratieffekter var stor (Amnå m fl 1985; Kolam 1987; Montin 1989). Dessutom skulle dessa lokala nämnder bryta den tidigare omhuldade sektoriseringen. Inom socialdemokratiska partiet innebar detta en svängning (Amnå m fl 1985).

Sedan 1980-talets början har demokratiseringsambitionerna tonats ned till förmån för ett förvaltningspolitiskt nytänkande, vilket startar *den tredje utvecklingsfasen*. Nyckelord i den nya förvaltningspolitiken som bland annat uttrycks i en regeringsskrivelse från 1985 är: bättre service, medborgare som kund, målstyrning, regelförenkling, decentralisering och demokratisering (där det senare står för brukarmedverkan) och nytt ledarskap (se tex Mellbourn 1986). Inom hela den offentliga sektorn påbörjades en successiv övergång från lagstyrd till marknadsstyrd förvaltning (Söderlind, Petersson 1988). För kommunerna innebar detta bland annat att den kommunala autonomi åter kom i focus, symboliserat framför allt av frikommunförsöket. Inom kommunerna började föras diskussioner om nytt ledarskap, målstyrning, privatisering osv. Det är denna utvecklingsfas som närmare skall granskas i denna översikt.

2 Kommunalt förnyelsearbete under 1980-talet

Det förnyelsearbete som nu pågår i kommunerna har flera inriktningar. Flertalet handlar om organisatoriska förändringar, tex decentralisering, avreglering, delegering och bolagisering. I syfte att få en bild av förändringsarbetets omfattning och inriktning under

1983–88 skickades en förfrågan till samtliga kommuner. Vi bad om dokument som utgjort underlag för beslut om olika organisationsförändringar. Förfrågan har besvarats av 210 kommuner (december 1989) varav 55 meddelat att inga omfattande eller i övrigt betydande organisationsförändringar utretts eller genomförts de senaste tre åren. Därmed inte sagt att dessa kommuner inte bedriver förändringsarbete; ofta pågår kontinuerliga förändringar i förvaltningsorganisationen. Bland de 74 kommuner som hittills inte svarat vet vi att det i flera av dessa pågår omfattande förnyelsearbete. En preliminär kategorisering av förnyelsearbetet de aktuella åren presenteras i tabell 1.

Tabell 1. Organisationsförändringar i 165 kommuner under åren 1983–88.

Typ av förändring	Antal kommuner
Institutionsstyrelser	9
Distriktsnämnder	25
Kommundelsnämnder	25
Delegering till arbetsenheter etc	55
Bildande av bolag	35
Sammanslagningar av förvaltningar	83
Avreglering	7
Brukarmedverkan	11
Övrigt (bildande av nya nämnder t ex)	44

De flesta organisatoriska förändringar rör sammanslagningar av förvaltningar, delegering av ansvar samt bildande av bolag. Det är också dessa tre inriktningar som rönt tämligen stor uppmärksamhet i debatten. Förändringsarbete av typen införande av målstyrning utgör ingen egen kategori; den ingår ofta som en del i olika former av decentralisering och i samband med integrering av förvaltningar.

På basis av dessa utredningar samt annat material som beskriver det kommunala förnyelsearbetet skall ett antal centrala teman diskuteras. Någon ytterligare kvantitativ redovisning sker inte här (för detta, se Johansson, Ulvensjö 1990). Istället görs en problemorienterad översikt med illustrativa exempel.

2.1 Decentraliserad politik och förvaltning

Begreppet "decentralisering" har definierats av många och ingen enighet råder över vad det "egentligen" står för. Decentralisering är i en mening en "tom" term, en etikett som sätts på olika typer av förnyelseprogram (jfr Hogget 1988). Exempel på förändringar som kallas de-

centralisering är införande av lokala nämnder, ökat ekonomiskt ansvar till institutionsföreståndare, införande av resultatenheter, privatisering och brukarinflytande. Även administrativ rationalisering benämns decentralisering, tex "decentralisering av fakturabehandling" (Falkenbergs kommun). Ett skäl till att sätta decentraliseringsetiketten på samtliga förändringar är termens positiva associationer. Decentralisering framställs vara något bra i sig och likställs ofta med demokratisering.

Flera forskare har försökt fastställa vad decentralisering bör betyda. En vanlig variant är att skilja mellan politisk och administrativ decentralisering. Politisk decentralisering betyder att flytta "politiskt beslutsfattande" till en lägre politisk nivå. Införande av kommunalnämnder är ett exempel på detta. Administrativ decentralisering får närmast stå för delegering av beslutanderätt till lägre tjänstemannanivå (se tex Bladh 1987). Denna distinktion har emellertid stora brister. Ofta flyttas beslutsfattande från politiska forum till tjänstemän. Vidare är det svårt att i konkreta ansvarsuppgifter skilja politik från förvaltning (Söderlind, Petersson, 1988).

En annan variant är att se decentralisering som "individers, grupper eller institutioners autonomi från ett centrum" (Baldersheim 1979:19). Här täcker begreppet både spridning av makt och ansvar från centrum till periferi och periferins förmåga att själv skapa autonomi, dvs ta för sig av makt och ansvar. Decentralisering refererar då till en ständigt pågående process som bara delvis är en effekt av formella förnyelseprogram. Är syftet att empiriskt studera decentralisering krävs således ett processorienterat och historiskt perspektiv som går bortom de officiella deklARATIONERNA. Detta gäller framför allt då målsättningarna för decentraliseringen är oklara och motstridiga. Ett exempel på motstridiga mål är då det i en översyn av en kommuns organisation på en sida betonas att "Decentraliseringen bör genomföras inom nuvarande sektorsorganisation" och på nästa sida framhålls att "Avsektorisering och helhetssyn bör känneteckna den nya organisationen". (Gislaveds kommun)

Det som i förstone är ett formellt flyttande av makt och ansvar till en lägre nivå politisk eller administrativ - kan vid närmare betraktande definieras som *en centralisering i vissa avseenden*. Detta framgår t ex om man betraktar förhållandet mellan central och lokal nivå ur ett resursteoretiskt perspektiv. Dessa resurser kan vara legala (den formella rätten enligt lagar, befattningsbeskrivningar och annan formell ansvarsfördelning), finansiella (ekonomiska), politiska (politisk mobilisering och inflytande över centrala beslutsprocesser) eller professionella resurser (professionell kompetens bland per-

sonalen). Med denna uppdelning blir det lättare att avgöra vad som decentraliserats respektive centraliserats. Exempelvis kan de legala resurserna öka för den lokala nivån medan centrums kontroll över finansieringen ökar (Elander, Montin 1990).

Decentraliseringsambitionerna kan också *skifta i innehåll över tid*. Det förnyelsearbete i kommunerna som benämns decentralisering genomgår sådana förändringar. Under 1970-talet infördes på flera håll rådgivande lokala organ och institutionsstyrelser. Efter lokalorganlagens tillkomst 1980 utvidgades decentralisering av beslutsfattande och ansvar inom den verkställande organisationen. Drygt 20 kommuner har inrättat kommunalnämnder (KdN). Intresset för KdN uppvisar en nedåtgående tendens från mitten av 1980-talet. De två största kommunerna i landet har dock förnyat sitt intresse. Göteborg inrättade stadsdelsnämnder 1989 och Stockholm har inlett en försöksverksamhet med liknande nämnder. Den ursprungliga ambitionen med denna decentralisering var att demokratisera: flera förtroendevalda skulle ge fler kontakter med medborgarna, partierna skulle vitaliseras osv (Kolam 1987). De utvärderingar som genomförs tyder dock på att demokratiresultaten blivit svaga (Kolam 1987; Montin 1989). Från att från början i första hand betraktats som en demokratireform har KdN-reformen under 1980-talet allt oftare presenterats som ett sätt att öka effektiviteten och förnya servicen.

Från senare delen av 1980-talet har denna utvecklingstendens förstärkts. Det förefaller också vara mer intressant att decentralisera och delegera inom den verkställande organisationen än att utveckla demokratin, tex genom införande av nya lokala nämnder. Det kan också vara så att en kommun bedömer att ett införande av KdN inte skulle "innebära så stora fördelar, att det motiverar den omfattande omorganisation som erfordras". Den aktuella kommunen vill istället satsa på att "förbättra informationen", "öka brukarmedverkan", "öka användningen av delegationsinstitutet" samt att "de politiska partierna sprider de politiska förtroendemannauppdragen geografiskt" (Bofnäs kommun).

Den decentralisering som sker blir allt mer lik den som skett inom privata företag. Ekonomiskt ansvar överförs till lägre nivåer. Industrins "profit centers" blir i kommunal tappning "delegerat resultatansvar" och "minsta resultatenheter". Ett tiotal kommuner har tagit steget att frikoppla och marknadskoppla vissa verksamheter, främst inom den tekniska förvaltningen. I dessa kommuner har ett "beställar-utförarkoncept" utvecklats. Det innebär i korthet att beställare, tex en anläggning med egen budget, självständigt upphandlar tjänster av utförare som delvis konkurrerar med var-

andra. Det skapas således en marknadsrelation mellan olika institutioner inom den kommunala organisationen. Denna ordning betraktas som ett alternativ, inte bara till den traditionella funktionsindelningen, utan också till bolagisering och privatisering (Finansdepartementet 1989). Ett exempel på en resultatenhet som skall agera marknadsorienterat är Helsingborgs Transportcentral:

Transportcentralen skall vara en fristående resultatenhet som på affärsmässiga grunder skall tillhandahålla fordon och maskiner. Transportcentralen skall vara ett "internt serviceföretag" helt finansierat genom intäkter från utförda uppdrag. Prissättningen skall vara marknadsanpassad dvs marknaden (konkurrenterna) sätter övre gränser för debiterade priser. Om marknadspris inte finns skall självkostnadsprissättning tillämpas. Transportcentralen skall täcka sina investeringsbehov genom fondering av ev. överskott och avskrivningsmedel och skall arbeta helt utan bidrag från kommunkasen (Helsingborgs kommun).

I takt med att ekonomiskt ansvar och personalansvar förs ut till institutioner m m blir tidigare överordnade förvaltnigar "konsulenheter", tex

Personalavdelningen måste i fortsättningen få en anorlunda roll än vad som varit fallet hittills. Arbetet måste mer inrikas på att vara *konsult* gentemot andra förvaltningar. Det är viktigt att personalavdelningen inte övertar beslutsfunktionen i ärenden som skall hantteras inom resp förvaltning. Tyngdpunkten i arbetsfördelningen måste därför flyttas över till information och utbildning av de olika befattningshavarna inom de olika förvaltningarna som hanterar personalfrågor (Färgelanda kommun).

I likhet med utvecklingen inom privata företag har en rad "mellanchefer" försvunnit eller uppgifterna definierats om: linjehjälpsjänster ersätts med stabstjänster, tex att hemtjänstinspektörer och barnomsorgsinspektörer blir "internkonsulter". Uppgifterna definieras som stödjande, samordnande och utvärderande. Ansvar för olika verksamhetsgrenar integreras. Inom exempelvis barnomsorgen blir det allt vanligare att daghems- och fritidshemsföreståndares ansvar överförs till områdesföreståndare (beteckningarna varierar). Därtill kommer att dessa områdesansvariga för ökat ekonomiskt och personellt ansvar.

Grovt sett har decentralisering fått en förändrad innebörd. Då debatten om lokala organ var som hetast, i början av 1980-talet, var olika former av demokrati de viktigaste målen. Betoningen låg på medborgaren som aktiv politisk människa. I senare års decentraliseringsreformer ligger betoningen på effektivitet och förnyelse

av servicen. Medborgaren blir kund och brukare. Detta är en avpolitiserad decentralisering som innebär en uppluckring av den kommunala organisationsstrukturen och en fragmentisering av politiken. Vad som är bra service och vad som är demokratisk eller effektiv beslutsprocess kan variera mellan olika delar av en kommun. Tidigare prioriterade värden som "lika service", "jämlig fördelning" och "likabehandling" ersätts med "flexibilitet", "effektivitet" och "lokal anpassning".

2.2 Nytt administrativt och politiskt ledarskap

Under 1980-talet har "managementideologin" svept in över kommunerna. Begreppet står närmast för ett "nytt" tänkande i ledarskapsfrågor. Det handlar om dels organisatoriska förändringar, dels skolning av nuvarande och blivande chefer. Managementideologin berör emellertid också det politiska ledarskapet, varför även förändringar i detta kort skall diskuteras.

Managementideologin, eller på svenska: "nytt ledarskap", har till stora delar sina rötter i det privata näringslivet. Ett anammande av detta har sina risker. Den litteratur som behandlar ledarskap i såväl den privata som den offentliga sektorn tar endast i undantagsfall hänsyn till det specifika med "offentligt ledarskap". Det finns ett antal "rambetingelser" som bör uppmärksammas (Hagström 1988):

- Relationen mellan den politiska och den administrativa nivån
- Kopplingarna till omgivningen:
 - frånvaron av marknadsmekanismer
 - legala restriktioner
 - kravet på offentlighet
 - komplicerade och fragmenterade nätverk
 - en produktion bunden till politiskt/administrativa enheter
 - ett utbrett professionstänkande
- Graden av flexibilitet i personalpolitiken
- Målsättningarnas komplexitet

Det är oklart i vilken utsträckning dessa rambetingelser diskuteras i den ledarskapsutbildning som pågår ute i kommunerna. Det kan finnas en risk för att betrakta ledarskapsfrågan alltför förenklad. Vidare är ledarskapets villkor olika på olika nivåer. Det finns en benägenhet att betrakta kommundirektörer och daghemsföreståndare som samma slags "nya ledare".

Det är vanskligt att karaktärisera "filosofin" bakom det nya ledarskapstänkandet. Ofta handlar det i likhet med målstyrning om symboler och slagord. Med lite tillspetsning kan man säga att idealet av den nye ledaren är en *karismatisk ledare med självklar auktoritet som med stor förståelse och beslutsamhet driver igenom be-*

sparingar och effektiviseringar lojalt mot den politiska ledningen samtidigt som personalinflytandet är vitalt och kunden/medborgaren ställs i centrum. (Denna karaktäristik kännetecknar "ledningsfilosofin" i bland andra Gislaveds, Gävle och Örebro kommuner).

Denna tillspetsning är en medveten överdrift, men den pekar på vissa inneboende konflikter i ledarskapsideologin som inte diskuteras i de kommunala dokumenten.

Uppenbarligen finns tex en konflikt mellan demokrati och starkt ledarskap (Czarniawska-Joerges 1988; Wallenberg 1989). Att inte dessa problem diskuteras kan tolkas som ett uttryck för att konflikter i sig betraktas som något negativt.

Ett exempel: barnomsorgen

De organisatoriska förändringarna har delvis behandlats i avsnittet om decentralisering, men då mer generellt. Här fokuseras ett verksamhetsområde som just nu genomgår förändringar i ledarskapsstrukturen, nämligen barnomsorgen. Under 1970-talet utvecklades en arbetslagsmodell som kom att genomsyra arbets- och ansvarsfördelningen inom barnstugorna. Förenklat innebär detta att föreståndaren hade pedagogiskt ansvar och var arbetsledare men att konkret ansvar för arbetsuppgifter fördelades lika i arbetslaget. Nu sker en förändring av förståndarens roll, vilket innebär att ansvaret utökas. En variant är att bibehålla en föreståndare för varje institution men att hon får ekonomiskt ansvar och personalansvar. En annan variant är att ersätta nuvarande föreståndartjänster med områdesföreståndare (beteckningarna varierar), också med personalansvar och ekonomiskt ansvar. Den senare varianten är den mest omvälvande. De kvinnor som innehar dessa områdesföreståndartjänster har övergått från att vara arbetsledare och pedagogiskt ansvariga för 5–10 personer till att ansvara för all barnomsorg inom ett område med 50–60 anställda. De centrala uppgifterna kan vara följande: Placering av barn (köadministration m m), ekonomiskt ansvar (prioriteringar inom en budgetram), personalärenden (anställning m m), personalvård, ansvarig för arbetsmiljön, pedagogisk ledning och fortbildning. En av nyheterna är ansvar för personalbudgeten. Detta innebär bland annat att föreståndaren "tar med sig" över- och underskott från ena året till det andra. Reglerna för detta varierar mellan kommunerna: i vissa fall kan hela överskottet (och underskottet) följa med till nästa år. I andra fall sker en uppdelning innebärande att viss del av överskottet går till gemensamma ändamål. Syftet med detta är att föreståndaren kan välja att inte ta in korttidsvikarier. En del av lönesumman sparas då och kan användas till andra ändamål, tex fortbildning.

Föreståndarnas nya uppgifter kan leda till rollkonflikter. För det första, vilket flera föreståndare vittnat om, finns stora risker att det pedagogiska ansvaret och de personalvårdande uppgifterna eftersätts (Hjern, Wiklund 1989; Montin 1990). För det andra blir relationen till personalen annorlunda: från att ha varit något av en jämlike i arbetslaget blir hon chef vilket innebär nya och konfliktfyllda förväntningar, både från personalen och – inte minst – från sig själv. För det tredje har föreståndaren kanske tidigare ofta arbetat i barngruppen, vilket blir närmast en praktisk omöjlighet i den nya rollen, vilket kan innebära en förlust för personalen.

All personal på *daghemmen*, där föreståndartjänsten är kombinerad med områdesföreståndare, har uttryckt sitt missnöje. De träffar sällan eller aldrig sin föreståndare och saknar det stöd i sitt arbete som en föreståndare ska ge (Båstad kommun).

Detta är rollkonflikter som "de nya barnomsorgsledarna" själva upplever. I viss mån kan detta ses som ett övergående problem – väl inskolade i sin nya roll försvinner upplevelserna av rollkonflikter, men frånvaron av pedagogiskt ledarskap kan leda till sämre verksamhet. Detta gäller framför allt då personalomsättningen är hög och det råder brist på personal.

Inom ramen för förnyelsen av ledarskapet ges också det *politiska ledarskapet* prioritet. Vad detta står för är dock oklart. I propositionen Aktivt folkstyre refereras kort till resultaten från kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar från slutet av 1970-talet och det framhålls att de förtroendevaldas ställning i den demokratiska processen bör stärkas: "politikerrollen behöver förändras så att de förtroendevalda verkligen blir ombud för folket och inte för förvaltningen" (Prop. 1986/87:91, sid 53). Detta förefaller dock inte riktigt konsistent med den konkreta ändring i kommunallagen som föreslås:

De förtroendevalda i styrelsen och övriga nämnder bör särskilt ägna sig åt frågor som rör verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet (Prop. 1986/87:91, sid 3).

Detta har tolkats som att de förtroendevalda i större utsträckning än tidigare skall ägna sig åt målformulering och utvärdering (SOU 1985:28). Dessa aktiviteter är riktade mot förvaltningen – att få den att arbeta i enlighet med angivna mål och riktlinjer. Detta är *en* sida av den politiska verksamheten: styrning av förvaltningen. I problemformuleringen refereras emellertid till en annan sida, nämligen relationen till medborgarna. Uppgifter i den riktningen anges inte i förslaget till för-

ändrad kommunallag. I undersökningar av de förtroendevalda har konstaterats att de till övervägande delen är "inåtriktade" i sin verksamhet (Wallin m fl 1981). Att betona målformulering och utvärdering i kommunallagen kan ytterligare förstärka detta. Det kan uppkomma en konflikt för de förtroendevalda mellan att å ena sidan vara lyhörda för medborgarnas krav och behov och att styra förvaltningen med fastlagda mål och resultatkontroll å den andra. Denna konflikt kan vara en av förklaringarna till att begreppet "målstyrning" är diffust för både förtroendevalda och tjänstemän (jfr SOU 1989:108, s101ff). Vidare kan det nya politiska ledarskapet innebära en avpolitisering. *För de förtroendevalda tycks det allimer handla om att finna gemensamma mål för verksamheten än att identifiera och artikulera skilda politiska och ideologiska ståndpunkter.* De beslutsforum som de förtroendevalda ingår i får då mer karaktären av bolagsstyrelse än politisk styrelse.

2.3 Målstyrning och ramanslag

Varje kommun med självaktning bedriver någon form av målstyrning. Målstyrning är en modern nyckel till framgång, om man får tro engagerade insändare i Kommunaktuellt, broschyrer från konsulter, och andra förnyelseagenter i stat och kommun. Förväntningarna rör både förvaltning och demokrati: ökad effektivitet, bättre service, större flexibilitet, vidgat utrymme för de anställda, ökad kommunal självstyrelse samt främjande av ett medborgerligt engagemang (se tex I Blickpunkten 1988). Att den politiska ledningen anger mål för kommunens verksamhet är inte något nytt. I målstyrningsideologin finns dock vissa nyheter som bör uppmärksammas.

1. Mål och allmänna handlingsinriktningar som formuleras har i allt högre grad karaktären av *ideologiska slagord*, ofta inlånade från privata näringslivet. Exempel på sådana slagord är "ställ kunden i centrum", "personalen är vår viktigaste resurs", "effektivare verksamhet genom bättre ledarskap", "demokratisering genom decentralisering och brukarinflytande", "från myndighetskultur till servicekultur" osv. Dessa slagord rör inte direkt verksamhetens innehåll utan är mer ideologiska visioner som förväntas genomgå förvaltningen. Termen mål blir då vilseledande eftersom den är förknippad med ett instrumentellt perspektiv; det handlar mer om att ge förvaltningen ett "uppdrag" (jfr Petersson 1989), som i sin tur kan ge upphov till formulering av mål och medel. För att politiker, tjänstemän och övrig personal skall bli dessa visioners bärare krävs att slagorden får en kulturell, motiverande och verklighetsanknuten förankring (Czarniawska-Joerges 1987: 50 ff). Målstyrning av denna karaktär kan också kallas ideologisk styrning, symbolpolitisk styrning eller "för-

ändring genom prat" (Czarniawska-Joerges 1988). Risken är att slagorden tappar sin styrningskraft om de inte får materiellt genomslag – de kan bli plattityder och kamouflerande symboler för ett misslyckande. I det kommunala utvecklingsarbetet finns flera exempel på att målformulering i huvudsak sker inom den politiska och administrativa ledningen. Bland personalen i verksamheten är deltagandet ofta lågt och delaktigheten bristfällig.

2. Bortser vi från dessa slagord och riktar blicken mot mer innehållsliga mål för verksamheten ligger – åtminstone för kommunerna – en nyhet i att *koppla samman målstyrning med ramanslag och effektivitetsmätning*. Inom den statliga förvaltningen har denna tanke funnits länge. Under 1960-talet introducerades programbudgetideologin i Sverige. Tanken var att målinriktningen skulle bli mer markerad i budgeten och det skulle bli möjligt att kontrollera hur väl resurser och prestationer var relaterade till mål och delmål. Denna focusering på effektivitet blev ett nytt inslag i förvaltningen under 1960-talet (Amnå 1981:143). Inom kommunerna introducerades nya budgetmodeller under 1970-talet, tex nollbasbudgetering och rambudgetering. De nya budgetmodellerna har dock sina begränsningar. Vanligt är att de i budgetprocessens inledning fastställda riktlinjerna förändras under processens gång. Budgetprocessen är en förhandlingsprocess vars resultat återspeglar styrkeförhållandena i organisationen (Wildavsky 1974; Borgenhammar 1981; Magnusson 1982).

Rambudgetmodellen förefaller dock bli ett allt flitigare använt styrinstrument genom att det ekonomiska ansvaret flyttas allt längre ned i verksamheten samtidigt som handlingsfriheten vid val av medel för att nå målen också utökas på lokal nivå. Målstyrning kan då sammanfattas i doktrinen: ni får göra hur ni vill bara ni håller er inom den ekonomiska ramen. Ekonomiska prioriteringsdiskussioner kan då komma att genomgå den politiska och administrativa organisationen på bekostnad av diskussioner om hur verksamhetens kvalitativa mål skall uppnås. Denna tendens är märkbar inom tex barnomsorgen. De kommunala utredningar som behandlar förändringar av barnomsorgens organisation och verksamhet handlar mer om effektiviseringar och rationaliseringar än om verksamhetens mål och innehåll.

3. Ett tredje inslag i målstyrningsideologin är att – i enlighet med decentraliserings- och managementideologierna – *förvaltningen får "mandat" att utifrån de övergripande målen och visionerna formulera mer konkreta mål*. Därmed har målformuleringsprocessen i större utsträckning än tidigare överförs från politiska institutioner till de implementerande institutionerna.

De förtroendevalda kan därmed befria sig från ansvar. Det blir i praktiken de "nya cheferna" som kommer att utkrävas det politiska ansvaret (jfr Wallenberg 1989).

4. Det fjärde inslaget är *uppföljning och utvärdering*. Enligt ett rationalistiskt perspektiv utgör uppföljnings- och utvärderingsfunktionen den – efter mål- och problemdefinitionen – viktigaste funktionen (Simon 1947; Premfors 1989). Om det inte finns metoder för efterkontroll vet man inte hur verksamheten förhåller sig till målen. Vad denna funktion konkret skall innehålla råder det delade meningar om. Begreppen uppföljning och utvärdering blandas ofta samman i de kommunala utredningsrapporterna. I vissa fall får de stå för samma sak, i andra fall är uppföljning en överordnad beteckning. De båda begreppen bör emellertid hållas isär. Uppföljning sker mot plan, mål och budget. Utvärdering sker mot definierade behov och preciserade problem (jfr Finansdepartementet 1987:62, 66). En kommun kan tex ha ett mål för barnomsorgen att "75 % av föräldrarna skall vara nöjda". Uppföljning innebär att föräldrarna tillfrågas om de är nöjda. Utvärdering innebär studier av hur väl definierade behov hos barnen tillgodoses av barnomsorgen.

Att göra uppföljningar och utvärderingar är svårt, vilket metoddiskussionerna vittnar om. I den målstyrningsdiskussion som förekommer har uppföljningsverksamheten fått klar prioritet. Modeller som presenteras i olika sammanhang används framför allt i syfte att studera hur väl resurserna använts i monetära termer. När detta ställs mot kvalitativa mål blir jämförelsen svår eftersom skilda storheter skall jämföras. Uppföljningar kan ge resultatet att effektiviseringar skett och att kvaliteten i verksamheten "åtminstone inte blivit sämre". Detta sistnämnda är ofta illa underbyggt och framstår snarast som en förhoppning från de ansvarigas sida att effektivitetsnivån inte gått ut över innehållet i verksamheten.

Det kan råda oklarheter om vad som skall följas upp och i vilket syfte. Grovt sett kan man med Premfors tala om utvärdering för "kontroll" och för "lärande" (Premfors 1989). Det det första fallet är kommunledningen intresserad av i vilken grad målen uppfylls och hur resurserna används. Syftet är då att se över styrning och organisation, i vilken mån den bör förändras osv. I det senare fallet syftar utvärderingen till att personal och förtroendevalda skall "lära av sina misstag" och denna typ av utvärderingar bör ske kontinuerligt (jfr Stewart 1988). När det talas om utvärdering i olika dokument från kommunerna framgår det vanligen inte vilket syfte utvärderingarna egentligen har eller hur resultaten skall användas.

Vidare kan det råda oklarheter om vilka utvärderingskriterier som skall gälla. En förutsättning för att

målstyrningen skall fungera är att det råder enighet mellan de politiskt ansvariga och personalen om vilka kriterier verksamheten skall utvärderas mot (Hjern, Wiklund 1989).

De målstyrningsdokument som produceras i kommunerna utgör ofta en lista på tämligen övergripande mål som personalen kan välja mellan. Det blir då inte målstyrning, utan bara fler mål.

Det görs åtskilliga försök att följa upp olika förnyelseprogram, tex delegering av ansvar och befogenheter eller att personalen konkretiserar sina mål för verksamheten. Dessa utvärderingar kan ofta resultera i ett gott betyg åt förnyelsearbetet. Minst två tänkbara fallor bör dock uppmärksammas. För det första är utvärderingar resurskrävande och görs därför bara en gång eller sällan. Både organisation och attityder kan förändras snabbt, vilket betyder att utvärderingar bör ske kontinuerligt. Väntar man för länge med en utvärdering finns risken att de som var med från början inte längre finns i organisationen, vilket följande exempel vittnar om:

Resultatet av enkäten visade att en mycket stor grupp av personalen inte hade någon uppfattning om vilka förändringar nuvarande organisationsform lett till. Förklaringen härtill torde till stor del kunna sökas i den personalomsättning som finns inom såväl barn- som äldreomsorgen. (Eslövs kommun)

För det andra kan positiva utvärderingsresultat vara ett mått på engagemanget i själva förnyelsearbetet. Det är då inte de konkreta åtgärderna som ger utslag utan det förhållandet att personalen och verksamheten uppmärksammas i utvärderingen (sk Hawthorn-effekt). Fallor utvärderingsverksamheten i någon av dessa fallor får målstyrningsideologin enbart en skenbar bekräftelse.

Förstärkning av uppföljnings- och utvärderingsfunktionen kan också innebära en teknokrativering – en ersättning för politik. Målen tas för givna och utvärderingsresultat blir mer betydelsefulla än opinioner och politisk debatt.

2.4 Lönepolitisk marknadsorientering

Det kommunala – liksom det statliga – lönesystemet har länge varit knutet till tjänsten och arbetets innehåll och inte till den individuella tjänstemannen och hur denne utför sina arbetsuppgifter. Indelningen i lönegrader och löneklasser samt kriterier för lönehöjning och karriär har gjorts oberoende av vilka individer som anställts. Denna ordning härrör dels ur den byråkratiska idealtypens krav på formell kompetens och likformighet, dels till stora delar av den fackliga rörelsens krav

på solidaritetsprinciper vid lönesättning och löneförhandlingar (Söderlind, Petersson 1988).

Från mitten av 1980-talet är dessa byråkrati- och solidaritetskriterier på stark tillbakagång till förmån för individuell konkurrens vid lönesättning och löpande lönebildning. Sedan 1986 genomförs successivt en ny, mer decentraliserad och marknadsorienterad lönepolitik.

De möjligheter som de nya avtalen ger har skapat förutsättningar för att använda löneinstrumentet i effektivitetsbefrämjande syfte. Nacka kommun bör därför utforma en lönepolitik där det klart framgår att den är ett instrument för att uppnå fastställda verksamhetsmål. Lönepolitiken bör vara så utformad att det finns en klar koppling mellan verksamhet och lönebildning, att den kan anpassas till omvärldens krav, att de anställda kan se att det föreligger ett samband mellan lön och resultat och att det finns individuella utvecklingsmöjligheter. (Nacka kommun)

Lönegrader och tjänsteklasser ersätts med individuell och löpande lönebildning. Individuell betygssättning av anställda blir allt vanligare, varvid de lokala fackliga organisationerna får en ny roll. För betygssättningen används kriterier som kvalitet, snabbhet, bredd, djup, initiativförmåga, lojalitet och självständighet. Ett skäl till förändringen mot individuell och decentraliserad lönepolitik är att de offentliga arbetsgivarna vill satsa på grupper man konkurrerar om och att de på sikt skall kunna använda lönen som anställnings- och personalpolitiskt medel. Fullt genomfört torde detta system ersätta eller betydligt minska betydelsen av centrala och övriga kollektiva löneavtal.

Vissa fackliga organisationer har sedan länge förespråkade individuell lönesättning, t.ex. SACO/SR och Sveriges Läkarförbund. Andra är betydligt mer kritiska och tar mer eller mindre direkt avstånd från denna marknadsorientering, t.ex. Svenska Facklärarförbundet, SHSTF, Kommunalarbetarförbundet och SKTF (Lindholm 1989).

Införandet av denna nya lönepolitik innebär i praktiken att vissa värden får stå tillbaka för andra: byråkrati- och solidaritetsvärden ersätts med flexibilitets- och effektivitetsvärden.

2.5 Brukare och kund

Ett centralt tema i 1980-talets förvaltningspolitik är sk brukarinflytande. I propositionen Aktivt folkstyre i kommuner och landsting antas brukarinflytande dels främja "en god kvalitet på tjänsterna", dels vara "ett värdefullt komplement till den representativa demokratin" (Prop. 1986/87:91, sid 13).

Denna "nya" kanal för medborgarinflytande har tämligen utförligt behandlats av Demokratiberedning-

en. Beredningen skisserade några generella modeller. Ett sätt kunde vara att delegera beslutanderätt till den personal som direkt möter brukarna kombinerat med "samrådskrav". En mer långtgående modell vore att delegera beslutanderätt direkt till brukarna, t.ex. genom att tillskapa "ett nytt kommunalrättsligt organ där brukarna har säte" (SOU 1985:28). Riktigt så långt ville dock inte beredningen gå. I den efterföljande propositionen (Prop. 1986/87:91) föreslås att krav på icke bindande samråd med brukarna skrivs in i den nya kommunallagen.

Det förefaller rimligt att skilja mellan brukare och kund, som också delvis görs i propositionen (Ibid, sid 15). I båda fallen handlar det om identifierbara aktörer som tar del av den service som produceras och de skall som sådana kunna påverka utformningen av serviceproduktionen. Begreppet kund för associationen till individer på en marknad med möjligheten att avstå från köp av vissa varor eller som erbjuds på en konkurrensutsatt marknad. Som småbarnsföräldrar med behov av daghemsplats är man knappast likställd med en kund på en marknad. Begreppet brukare för däremot associationen till ett kollektiv av aktörer som gemensamt kan påverka utformningen, eller som det sägs i den aktuella propositionen: "Med brukarinflytande förstås i detta sammanhang således att brukarna medverkar i verksamheten inte endast på verkställighetsnivå utan även i beslutsfattandet" (Ibid, sid 18).

Ur ett demokratiperspektiv bör brukarinflytande och brukarmedverkan hållas isär, vilket inte sker i propositionen; begreppen används omväxlande för att beteckna samma sak. Forskning kring demokratisering av planeringsprocesser och boendeinflytande visar att deltagande inte automatiskt medför inflytande. I de fall det uppkommer tydliga konflikter mellan parterna räcker det inte med en så övertygande argumentering från de boendes sida. Till syvende og sist är det andra maktresurser än de goda argumenten som gäller. Även i de fall då inga tydliga konflikter kan observeras är det nödvändigt för deltagare med svaga maktresurser att mobilisera sig och utöva starka påtryckningar för att få sina intressen tillgodosedda (Miller 1988:141 f; jfr Gavena 1987). Att medverka som brukarrepresentant i t.ex. skola och barnomsorg är således inte det samma som att utöva inflytande över verksamhetens mål och innehåll.

Brukarinflytande handlar emellertid inte enbart om demokrati, utan också om en ny form av implementering av politiken (Rothstein 1987). Som förälder till barn i barnomsorgen kan man med obetalda arbetsinsatser bidra till verksamheten, som hyresgäst bidra till skötsel av planteringar och föreningar kan överta skötsel av idrottsanläggningar. På ett sätt är detta inget nytt

utan bara att det tillkommit en ny beteckning på en gammal företeelse. Den nya beteckningen "brukarinflytande" ger emellertid uttryck för ambitionen att mer systematiskt utnyttja brukarnas resurser i delar av serviceproduktionen.

Tillämpad till överdrift skulle brukarbegreppet tomt kunna leda till den offentliga sektorn som en jättelik självservering där brukaren själv med en ansenlig arbetsinsats gör de halvfärdiga tjänsterna brukbara (Granholm, Karlöf 1988:15).

Ett liknande perspektiv som citatet ovan anger står att finna i ett dokument om brukarinflytande som författats inom Kommunförbundet på uppdrag av Upplands-Väsby kommun:

Den professionella organisationen har sina begränsningar när det gäller att tillhandahålla offentlig service. Kommuninvånarna måste i större utsträckning delta i den offentliga serviceproduktionen för att en delaktighet och ett medansvar kring kommunens angelägenhet skall komma att omfatta 'alla'. Kommunens ansvar är inte den kommunala organisationens ansvar utan ett gemensamt ansvar för dem som bor och lever i kommunen (Kommunförbundets/Upplands-Väsby kommun).

Vissa potentiella konflikter ligger inbakade i brukarperspektivet. För det första gäller det förhållandet mellan brukarinflytande och representativ demokrati. I propositionen Aktivt folkstyre framhålls att inflytandet bör utvecklas i första hand genom ett "samspel mellan brukare och anställda", dvs inte tränga in på det politiska området. Samtidigt pågår dock en decentralisering ute i kommunerna som innebär att beslut som tidigare fattats i politiska församlingar överförs till tjänstemän. Vidare antas inflytandet – som tidigare nämnts – inte bara gälla verkställighet utan också beslutsfattande. För det andra kan konflikter uppstå mellan brukare och anställda, framför allt inom professionaliserade verksamheter som skola och barnomsorg. För det tredje kan det uppstå konflikter inom "brukargruppen". De som av tidsmässiga sociala (tex ensamstående med barn) eller andra skäl inte kan delta riskeras att betraktas som "smitare". Brukarinflytande blir då dels en ny form av social kontroll, dels ytterligare en kanal för de redan aktiva och inflytelserika. För det fjärde kan brukarinflytandet vara ett tillskott ur ett demokratiperspektiv, men risken att det delvis blir en ersättning för annat politiskt inflytande. I Aktivt folkstyre framhålls att brukarinflytande innebär att "en ökad vikt läggs på konsumentperspektivet på den kommunala tjänsteproduktionen" (Prop. 1986/87:9, sid 15). Engagemanget blir "inramat" och begränsat till en viss sektor eller en viss verksamhet.

Det kan öka inflytandet, men över viss specifik gren av förvaltningen och inte över politiken.

Det förefaller som om denna form av förnyelse i den kommunala verksamheten till stor del har drivits "uttifrån". Den har i praktiken inte tillmätts lika stort intresse ute i kommunerna (se tabell 1 ovan). I de nio första frikommunerna, som förväntades gå i bräsch för brukarinflytande, fanns tex inom barnomsorgen, skolan och äldreomsorgen endast ett par program för brukarinflytande (på delkommunal nivå). I ett par av de nio kommunerna uppgav flera tjänstemän inom barnomsorgen att föräldrainflytandet varit mer omfattande för några år sedan (Montin 1988).

2.6 Den uppluckrade gränsen mellan privat och offentligt

Kommunerna har, som framgått ovan, delvis genomgått en "inre" marknadsorientering. Detta uttrycks bland annat i språket och i olika typer av organisationsförändringar. I detta avsnitt ges exempel på "yttre" marknadsorientering, dvs privatisering och olika samverkansformer med privata institutioner.

Gränsen mellan privat och offentligt kan dras enligt flera kriterier (jfr Söderlind, Petersson 1988; Lundqvist 1989):

1. *Initiativ*. Produktionen av service kan initieras offentligt eller privat. Exempel på det förra är när tillkomsten av en barnstuga sker enligt barnomsorgsplan och beslut i politisk församling. Exempel på privat initiering är då en privat barnomsorgsentreprenör vill starta daghemsverksamhet. Även i detta fall fordras politiska beslut, men initiativet kommer "uttifrån".

2. *Produktion*. Service produceras offentlig, privat eller i samverkan. Privat produktion innefattar dels privata bolag, tex för sophämtning, dels "kvasi-privata" institutioner som föreningar och kollektiv, tex föräldra-kooperativa daghem.

3. *Finansiering*. Servicen kan finansieras på flera sätt. Rent offentlig finansiering sker genom statsbidrag. Privat finansiering sker genom främst avgifter. En privat finansieringskälla – om än marginell – som börjar uppmärksammas är sk sponsring dvs att enskilda företag går in med ekonomiskt stöd till tex av läroböcker och skolresor. Blandformer är vanliga, tex barnomsorg som finansieras både av statsbidrag och avgifter.

4. *Rättsliga normer*. Mellan offentliga och privata institutioner finns rättsliga blandformer. De betraktas som offentliga, men styrs enligt privaträttsliga principer, tex kommunala bolag.

5. *Policy-styrning*. Graden av övrig normbildning för verksamheten kan variera: den kan vara offentlig i betydelsen starkt styrd av politiska eller byråkratiska nor-

mer och lagstiftning eller privat i betydelsen att marknadsorienterade normer styr verksamheten. Exempel på det senare kan vara när en parkförvaltning går ut på den öppna marknaden och säljer sina tjänster utan att detta är sanktionerat genom politiskt beslut.

Historiskt har kommunernas tekniska verksamhet (gatu- och vägunderhåll, fastighetsförvaltning m m) alltid varit till viss del privatiserad genom produktion på entreprenad och anlåtande av teknisk konsult hjälp. Under senare år har anlåtandet av både entreprenörer och konsulter ökat i omfattning. Genom bolag som helt eller delvis ägs av kommunen har både förvaltnings- (produktions-) och finansieringsfunktionerna delvis privatiserats.

Bolagiseringen genomförs med en rad olika motiv. Bland de viktigaste är följande (Bäck, Sandlund 1989):

- Enklare beslutsprocess än i traditionell förvaltning
- Lättare att etablera samarbete med andra kommuner och näringslivet
- Lättare att behålla kompetens
- Lättare att få in extern kompetens
- Bolagen ger "företagskänsla" - ett viktigt symbolvärde
- Friare finansiering
- Mervärdesskattereglerna är gynnsammare
- Lättare att följa krav på förändringar
- Verksamhet får drivas med vinst
- Offentlighetsprincipen gäller ej

Samtliga dessa motiv kan hänföras till en allmän marknadsorientering; bort från de demokratiska och byråkratiska normer som gäller för den traditionella kommunala förvaltningen.

Eftersom dessa bolag, inom t ex fastighetsförvaltning och näringspolitisk verksamhet, åtnjuter stor självständighet är även normbildningsfunktionen till viss del i praktiken privatiserad. Bolagen agerar ofta rent marknadsmässigt. Ett exempel på detta är ett fastighetsbolag i Burlövs kommun, Skåne, som till 60 % ägs av kommunen. Under 1989 förvärvade bolaget fastigheter utomlands för 100 miljoner kronor. Denna typ av investering utomlands strider enligt juridisk expertis vid Kommunförbundet inte mot den kommunala kompetensen (Kommun Aktuell, nr 23, 10/8 1989). Antalet bolag har ökat i endast begränsad omfattning. Däremot har redan befintliga bolag ökat sina resurser. År 1986 hade bolagen större tillgångar än kommunerna (Kommun Aktuell Nr 3, 1988).

De svenska kommunerna har ännu inte genomgått någon omfattande privatisering, som tex i England. Huvudintrycket är snarare att *samarbete och samverkan* med privata institutioner ökat. Inom det näringspolitiska området har det inom kommunerna bildats olika ty-

per av *gränsorganisationer* (Winai 1989) i vilka kommun och näringsliv är representerade. Näringslivspolitik kan bedrivas genom samverkan med företagareföreningar med enskilda företag eller med kommunala och halv kommunala bolag (Olsson 1989; Broo, Olsson 1989). Vid mitten av 1980-talet fanns exempelvis i 64 kommuner företag eller samarbetsarrangemang med syfte att sprida ny teknik till små och medelstora företag (Kommunförbundet 1987a). Ett exempel på ett sådant centrum är "Holotec", ett bolag mellan Volvo Komponenter AB och Köpings kommun. Centrals uppgifter anges vara följande:

Volvo Komponenter ställer datakraft, en teknisk kvalificerad miljö och kompetens till förfogande och kommunen investerar i maskiner och utrustning för samutnyttjande av skolan och teknikcentrum för att tillgodose näringslivets och skolornas behov av tidsenlig utbildning inom Ny teknik. Teknikcentrum skall även ställa upp med information, rådgivning och konsultinsatser i form av utrednings- och utvecklingsarbete vid införande av Ny teknik (Köpings kommun).

Den kommunala näringslivspolitik genomförs ofta inte i en traditionell nämndförvaltningsmodell utan består av en ganska lös organisation med relativt stort handlingsutrymme för näringslivssekreterare, mfl aktörer. Här ett exempel på betoning av flexibilitet och handlingsutrymme:

Den framtida näringslivsorganisationen bör kännetecknas av stor flexibilitet i kontakterna med näringslivet. Dessutom bör nödvändigheten av en större diskretion än i den övriga kommunala verksamheten beaktas. Kontakterna mellan politisk ledning och verkställande tjänsteman måste vara mycket goda och täta. Den verkställande tjänstemannen bör dessutom ges en långtgående delegation samt möjlighet att initiera insatser från övriga delar av kommunorganisationen. (Hofors kommun)

I vissa fall är det kommunala bolag som sköter den faktiska näringslivspolitik, vid mitten av 1980-talet fanns närmare 250 kommunala bolag/stiftelser med näringspolitiska uppgifter (Olsson 1989).

Kommunernas "mjuka" sektorer (social, fritid, kultur, turism och skola) har först under senare år uppmärksammats i privatiseringshänseende och bolagisering. I vissa fall sker integrering av ansvar för både turism och näringslivspolitik, t ex i Bergs kommun:

Vidare politiska diskussioner har lett till att målsättningsuttalandet att ett nytt bolags bolagsordning bör utformas så att bolaget utöver turistisk verksamhet även skall kunna ägna sig åt övrig näringslivsverksamhet.

Det kan då vara fråga om exempelvis ägande och förvaltande av kommunens industrifastigheter och turistiska anläggningar samt aktieinnehav i turistiskt och också i övrigt näringslivsinriktade aktiebolag. Marknadsförings- och serviceinriktade insatser för kommunens räkning och i kommunens intresse kan också vara ett exempel.

Inom barnomsorgen finns några uppmärksammade exempel på privat drivna daghem och fritidshem. I vissa kommuner har hemtjänsten lagts ut på entreprenad och inom kultur och fritidsverksamheten har en rad hel- och halvkommunala bolag bildats. Vidare har kooperativt drivna institutioner bildats, tex inom barnomsorg.

Den privatisering som skett rör *framför allt finansiering och produktion (förvaltning)*. I takt med att bolag och rent privata institutioner med ansvar för olika verksamheter får ökad självständighet ökas möjligheten att bedriva "egen" normbildning. Exempel på detta är privata daghem som utvecklar egen pedagogik, näringspolitiska bolag som utfärdar formella eller informella normer och kriterier för stöd till enskilda företag, stiftelser mm inom kultur- och turism som bedriver "egen" politik samt olika typer av konsulter som påverkar utformningen av servicen.

Debatten kring för- och nackdelar med att privatisera eller "blanda" offentliga och privata institutioner har förekommit länge. Ett intryck är att diskussionerna nu i högre grad än tidigare befinner sig på en pragmatisk nivå. Privat eller offentligt är en "praktisk" fråga – syftet är att skapa en "effektiv" verksamhet och "tillgodose medborgarnas behov". Bakom beteckningarna offentligt och privat finns emellertid olika normer och kriterier för vad som är "effektivt" och vad som är "behov". Medan offentlig verksamhet traditionellt förknippas med jämlik fördelning och sociala behov är privat verksamhet förknippad med vinstmaximering och efterfrågan. Genom den institutionella blandning som fortskrider förefaller näringslivets normer och kriterier få ett allt större genomslag.

3 Den kommunala multiorganisationen

Översikten över förnyelsearbetet i kommunerna under 1980-talet pekar på att det finns tydliga konflikter mellan "gamla" och "nya" normer och att det bildas nya institutioner. Man kan med Söderlind och Petersson tala om en successiv övergång från "lagstyrd" till "folkstyrd" och "marknadsstyrd" förvaltning. Renodlas den lagstyrda och den marknadsstyrda orienteringen får vi ett antal gamla och nya normer (tabell 2).

Tabell 2. Gamla och nya normer i den kommunala politiken och förvaltningen.

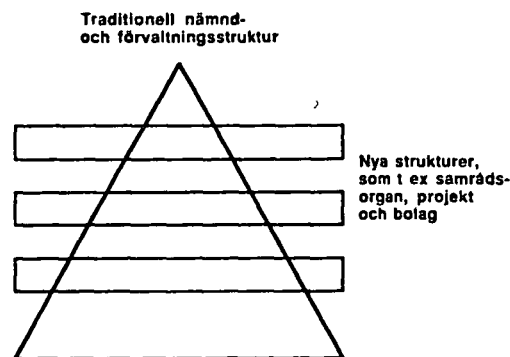
"Gamla" normer	"Nya" normer
Rättssäkerhet	Flexibilitet
Likabehandling	Lokal anpassning
Likvärdig standard	Decentralisering
Jämlikhet	Nytt ledarskap
Solidaritet	Konkurrens
Byråkratiska regler	Målstyrning, effektivitet
Medborgare	Brukare, kund
Behovsorienterat	Efterfrågeorienterat

Listan kan göras längre och preciseras ytterligare. Vad som är gamla respektive nya normer kan inte exakt anges. Normen "lokal anpassning" har tex funnits länge – denna betonades redan i kommunreformen under 1960-talet. Det intressanta är att dessa normer i ökad grad institutionaliseras, dvs det skapas institutioner som vägleds av andra normer än tidigare. Grovt sett kan man tala om gamla och nya institutioner (tabell 3).

Tabell 3. Gamla och nya institutioner i kommunerna.

"Gamla institutioner	"Nya institutioner
Partier	Nätverk
Nämnder	Samrådsorgan
Förvaltningar	Projekt
	Resultatenheter
	Bolag
	Konsulter

Dessa normer och institutioner är i praktiken blandade i kommunerna, därav beteckningen den kommunala multiorganisationen. Denna blandning kan illustreras med en figur (figur 1).



Figur 1. Den kommunala multiorganisationen

Pyramiden representerar de traditionella hierarkiska institutionerna med etablerade normer för tex konflikthantering, beslutsfattande, genomförande och kontroll. De tvärgående rutorna representerar olika former av "projekt", dvs organisering som sker på tvärs eller parallellt med de traditionella institutionerna. Dessa utformar i hög grad sina egna normer för styrning av process och innehåll. Denna nya institutionella blandning kan liknas vid en matrisorganisation som tillhör den "nya generationens" organisationsdesign (Flaa mfl 1985:158). Matrisorganisationer skapas i syfte att bättre utnyttja organisationens totala resurser samtidigt som hög flexibilitet uppnås. Den matrisorganisatoriska "lösning" som blir allt tydligare i kommunerna är emellertid inte ett resultat av strategisk och medveten reorganisering utan snarare ett resultat av "organiska" förändringsprocesser.

I gråzonen mellan traditionella och nya institutioner uppstår lätt spänningar och konflikter, som dock inte alltid är synliga för aktörerna. Även om normerna på ytan kan förefalla helt förenliga och oproblematiska så föranleder de i praktiken ofta konflikter. Hur skall dessa hanteras? Ett sätt är att skapa "institutionaliserade kompromisser" – ett vanligt fenomen då olika intressen står mot varandra (Ahrne 1989). Intressekonflikter kan döljas i kompromisser bakom det konsensusrelaterade prefixet "sam" (samråd, samverkan, samarbetete, samordning osv). Ett annat sätt är att normkonflikterna inte döljs utan manifesteras i politiska och ideologiska debatter (Stewart 1988:83 ff). Huruvida normkonflikterna döljs eller manifesteras i debatter är en empirisk fråga. Det finns dock de som varnar för döljande av normkonflikter i förnyelsearbetet ur normativ synvinkel. Johan P Olsen, norsk statsvetare, menar att

Uten en normativ demokratisk debatt ender man lett i en ensidig effektiviseringsdebatt, dag-till-dag politik och utspillsdemokrati (Olsen 1989:20).

4 Ett förklaringsperspektiv

Decentralisering inom offentlig verksamhet är inget 1980-talsfenomen. Den nya är att decentraliseringen går längre och att nya typer av institutionella förändringar sett dagens ljus. Det är svårt att ge entydiga förklaringar till denna utveckling. Jag nöjer mig med att lyfta fram ett övergripande förklaringsperspektiv som innehåller några vägledande hypoteser (jfr Elander, Montin 1990:16 ff).

Orsaken till den beskrivna utvecklingen kan sökas längs fyra linjer, varav tre kan hänföras till förhållandet mellan den offentliga sektorn och samhället och ett till den offentliga sektorns "interna" förhållanden.

I början av 1980-talet fann kommunerna sig vara i en

ny situation. Tillväxttakten hade blivit betydligt lägre än tidigare, bland annat beroende på kostnadsreducerande åtgärder från statsmakterna (Ysander, Nordström 1985). Statsbidragen till kommunerna ökade under åren 1979–82 med 1,3 % per år, jämfört med den årliga ökningen med 6,2 % under åren 1976–78. Under perioden 1980–85 minskade statsbidragen i reala termer med 0,8 % per år (Murray 1985:315). Denna nedskärning av statsbidragen till kommunerna var mer omfattande än i flera andra välfärdsstater (Wolman, Goldsmith, Kousgaard 1989). Förändringar i statsbidragen har uttryckligen beskrivits som en strategi att stärka den finansiella kontrollen över kommunerna (Kommunförbundet 1987b). Med tanke på kommunernas stora andel av den offentliga sektorns kostnader är det förklarligt att statsmakterna försöker lyfta ansvaret för besparingar och effektiviseringar till kommunal nivå. Detta återspeglas i kommunerna – där sker motsvarande "decentralisering" av ekonomiskt ansvar i syfte att minska kostnadsutvecklingen.

Det vore dock fel att betrakta decentralisering och övrigt förnyelsearbete i kommunerna som enbart ett instrument för att reducera kostnadsutvecklingen. Även innan de ekonomiska problemen blev märkbara höjdes röster för decentralisering och annan förnyelse inom den offentliga sektorn. Reaktionen mot "centralism" och "byråkrati" startade framför allt vid sidan av de etablerade partierna i slutet av 1960-talet. Allt sedan dess har både partier och andra rörelser krävt decentralisering, avreglering, ökat kommunalt självstyre och allmänt "nytänkande" i de statliga och kommunala apparaterna. Att den kommunala självstyrelsen åter kommit i focus kan i ett större ideologiskt sammanhang tolkas som ett försök att återuppliva den lokala politiska samhörigheten (Friedman 1987:343 ff) och en nödvändig reaktion på krav på lokalt självbestämmande (Castells 1981).

Även om dessa två "externa" strukturella förklaringar är viktiga bör också de "interna" förhållandena uppmärksammas. Tillväxten inom den offentliga sektorn har på olika sätt skapat "styrningsproblem". Enligt grundlagen förväntas den politiska processen följa en "folkstyrelsemodell" – en demokratisk kedja som garanterar representativt inflytande och följsamhet i genomförande av politiska beslut. Denna lärobokmodell har ifrågasatts allt mer och senare års statsvetenskaplig forskning ger en helt annan bild. Det talas istället om "nätverksstrukturer", "interorganisatoriska nätverk", "informella strukturer", "implementationsstrukturer" och "förhandlingsadministration" (se tex Gustafsson 1987; Hjern 1985; Lindensjö 1984, 1987; Lundquist 1987; Sannerstedt 1987; Strömberg, Westerståhl (red) 1983). Politik och förvaltning tenderar att fragmentise-

ras, dvs olika delar drar åt olika håll. Statsmakernas och de kommunala ledningarnas respons på detta har blivit en övergång från "hård" till "mjuk styrning". Hierarki och regelstyrning ersätts med "informationsutbyte och övertalning, tänkt att leda till att inblandade parter strävar åt samma håll" (Gustafsson 1987).

Dessa tre förklaringsfaktorer bör kompletteras med en fjärde. Den offentliga sektorns "kris", som beskrivits ovan, har skapat ett ideologiskt vacuum som fyllts med nya ideologiska element från "omgivningen". Inom organisationsforskningen har det visat sig att nytt språk, nya modeller och ny identitet ofta uppkommer i samband med krissituationer.

Endringar i organisations identitet och standardprocedurer är vanligtvis ett resultat av en prestationskrise, der avstanden mellan aspirationsnivå och uppnådde resultat blir stor. Prestationskriser utlöser sökning efter nye lösningar. Organisationer visar mer oppmerksomhet til områder hvor målene ikke nås, enn til områder hvor målene nås (Olsen 1988:24).

I tider av osäkerhet finns ett utrymme för konsulter, forskare och andra ideologibärande att påverka kommunerna. Detta sker bland annat genom att introducera nya organisationsmodeller, uppföljnings- och utvärderingsinstrument, modeller för målstyrning och ledarskapsutveckling etc. Influenserna från näringslivets språk och organisationsförändringar är påfallande. Ett illustrativt exempel är då ett landsting anger fem punkter för sin "färdriktning" som i det närmaste är identiska med de attribut som Peters och Waterman fann i amerikanska "mästerföretag" (Johnson 1989:51 f; Peters, Waterman 1987:34 ff).

Stig Montin

Litteratur

- Ahrne, G (1989); *Byråkratin och statens inre gränser*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Amná, E (1981); *Planhushållning i den offentliga sektorn?* Stockholm: Norstedts.
- Amná, E, Brytting, T, Ekman, A, Kolam, K, Montin, S (1985); *Kommunal decentralisering*. Utvärdering av försöken med kommunalnämnder i Eskilstuna, Umeå och Örebro. Stockholm: Byggnadsrådet.
- Baldersheim, H (1979); "Sentralisering og desentralisering". Baldersheim, H, Offerdal, A Strand, T; *Lokal makt og sentralstyrning*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Birgersson, B O, Wallin, G (1977); "Den kommunala självstyrelsen – en analys". Bilaga till *SOU 1977:78*.
- Bladh, A (1987); *Decentraliserad förvaltning*. Tre ämbetsverk i nya roller. Lund: Studentlitteratur.
- Broo, A, Olsson, J (1989); *Företagarförening för lokal näringslivsutveckling – En utvärdering av föreningen Samverkande Hallsbergföretag*. Stencil. Högskolan i Örebro.
- Bäck, H, Sandlund, J (1989); *Kommunal bolagisering – Varför då? Examensarbete på Förvaltningslinjen*. Ht 1989. Högskolan i Örebro. Institutionen för politik med förvaltning.
- Castells, M (1981); "Local Government, Urban Crisis and Political Change" in Zeitlin, M (ed); *Political Power and Social Theory. A Research Annual*. Vol 2. Greenwich, Connecticut: SAI Press (pp 1–19).
- Czarniawska-Joerges, B (1988); *Reformer och ideologier*. Lokala nämnder på väg. Lund: Doxa.
- Czarniawska-Joerges, B (1988); *Att handla med ord*. Stockholm: Carlssons.
- Elander, I, Montin, S (1990); "Decentralization and Control. Central and Local Government Relations in Sweden". *Policy and Politics (in press)*.
- Finansdepartementet (1989); *Beställare – Utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner. Rapport till ESO. Ds 1989:10*.
- Friedmann, J (1987); *Planning in The Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Flaa, R, Gabrielsen, R, Hofoss, D, Holmer, Rönning, R (1985); *Innföring i organisasjonsteori*, 3:e omarbetade upplagan. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gaventa, J (1987); "Makt och deltagande" i Petersson, O (red); *Maktbegreppet*. Stockholm: Carlssons.
- Gustafsson, G (1986); "Rationalitet genom 'mjukstyrning'" i Palmlund, I (red); *Utvärdering av offentlig verksamhet*. Stockholm: Liber (ss 72–80).
- Gustafsson, G (1987); *Decentralisering av politisk makt*. Stockholm: Carlssons.
- Gidlund, J, Gidlund, G (1981); *Ty riket är ditt och makten*. De politiska partiernas roll i svenska kommuner. *Ds Kn 1981:15*. Stockholm: LiberFörlag.
- Granholm, A, Karlöf, B (1988); *Ny strategi för offentliga chefer. Ett kundperspektiv*. Stockholm: Liber.
- Hagström, B (1988); *Chef i offentlig verksamhet. En forskningsöversikt. Ds 1988:55*. Stockholm: Civildepartementet.
- Hjern, B (1985); "Implementationsforskning – låt Weber möta Durkheim". *Statsvetenskaplig tidskrift*, 4 (ss 294–305).
- Hjern, B, Viklund (1989); *Decentraliseringsförsök i Umeå – nuläget 1987/88*. Umeå: Umeå universitet. Statsvetenskapliga institutionen. Forskningsrapport 1989:10.
- Hogget, P (1989); "A Farewell to Mass Production? Decentralisation as an Emergent Private and Public Sector Paradigm". Hogget, P, Hambleton, R (eds); *Decentralisation and Democracy*. Bristol: School For Advanced Urban Studies.
- I Blickpunkten 1 1988. Civildepartementet: Delegationen för forskning om den offentliga sektorn.
- Johansson, A, Ulfvensjö, L (1990); *Kommunalt organisationstänkande*. En förstudie av kommunernas för-

- ändringsarbete under 1980-talet. Högskolan i Örebro, Förvaltningspolitiska forskningsprogrammet. Rapport 1990:2.
- Johnson, G (1989); Frikommuner visar vägen. *Ds 1989:16*. Stockholm: Civildepartementet.
- Kolam, K (1987); *Lokala organ i Norden 1968–1986*. Från idé till verklighet. Umeå: Umeå universitet.
- Kommunförbundet (1987a); *Kommunal näringspolitik – ansvar och kompetens*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Kommunförbundet (1987b); *Kommuner i förändring*. Helhet och särdrag. Bilaga 5 till LU 87.
- Lindholm, A (1989); Ny lönesättning – en studie av hur de fackliga organisationerna ser på de ändrade förutsättningarna inom lönepolitiken. PM på Förvaltningslinjen, Högskolan i Örebro.
- Lundquist, L (1987); *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur & Chartwell-Bratt.
- Lundqvist, L (1989); "Explaining Privatization: Notes Towards a Predecitive Theory". *Scandinavian Political Studies*. Vol 12. No 2 (pp 129–145).
- Magnusson, H (1982); Den kommunala budgetprocessen. *Ds Kn 1982:5*. Stockholm: LiberFörlag.
- Mellbourn, A (1986); *Bortom det starka samhället*. Stockholm: Carlssons.
- Miller, T (1989); *Consulting citizens in Sweden*. Planning participation in context. Stockholm: Swedish Council for Building Research. Document.
- Montin, S (1988); Barnomsorg och hemtjänst i frikommunförsoket. Arbetsrapport. Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Montin, S (1989); "Från demokrati till management. Decentralisering inom kommunerna". *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1989:2 (ss 77–87).
- Montin, S (1990); Barnomsorg och kommunal självstyrelse. Stencil. Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Murray, R (1985); "Central Control of the Local Government Sector in Sweden". Gramlich, E M, Ysander, B-C (eds); *Control of Local Government*. Stockholm: The Industrial Institute for Economic and Social Research (pp 195–345).
- Olsen, J P (1988); *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, J P (1989); *Institusjonsutforming og demokrati*. Maktutredningen. Rapport 25, Uppsala.
- Olson, J (1989); "Förhandlingsekoomiska tendenser i den lokala näringspolitiken – exemplet Sverige". Nielsen, K, Pedersen, O K (red); *Forhandlingsøkonomi i Norden*. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag (ss 271–295).
- Peters, T J, Waterman, R H (1987); *På jakt efter mæsterskapet*. Vägen till det framgångsrika företaget. Stockholm: Svenska Dagbladet (original: In Search of Excellence).
- Petersson, O (1989); *Makten i det öppna samhället*. Stockholm: Carlssons.
- Premfors, R (1989); *Policyanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Proposition 1986/87:91.
- Rothstein, B (1987); "Välfärdsstat, implementering och legitimitet". *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1987:1 (ss 21–37).
- Sannerstedt, A (1987); Politisk styrning av skolan: svårigheter och möjligheter. *Forskning om utbildning*, 4 (ss 14–30).
- SOU 1985:28 I, 1989:108.
- Stewart, J (1988); *Styrning och ledarskap i kommuner*. Lund: Studentlitteratur.
- Strömberg, L, Westerståhl, J (red) (1983); *De nya kommunerna*. Stockholm: LiberFörlag.
- Söderlind, D, Petersson, O (1988); *Svensk förvaltningspolitik*. Uppsala: Diskurs.
- Wallenberg, J (1989); *Förnyat arbetsliv? om personalinflytande i offentlig sektor*. Lund: Studentlitteratur.
- Wallin, G, Bäck, H, Tabor, M (1981); Kommunalpolitikerna. Del 2. *Ds Kn 1981:18*. Stockholm: LiberFörlag.
- Westerståhl, J, Johansson, F (1981); Medborgarna och kommunen. *Ds Kn 1981:12*. Stockholm: LiberFörlag.
- Wildavsky, A (1974); *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown and Company.
- Winai, P (1989); *Gränsorganisationer*. Stockholm: Liber.
- Wolman, H, Goldsmith, M, Kousgaard, T (1989) *Local Government Fiscal Condition: The Capacity for Action*. (unpublished paper).
- Ysander, B, Nordström, T (1985); "Local Authorities, Economic Stability and the Efficiency of Fiscal Policy" in Gramlich, E M, Ysander, B-C (red); *Control of Local Government*. Stockholm: the Industrial Institute for Economic and Social Research (pp 347–398).

Beslut och konflikt vid lokalisering av miljöfarligt avfall

Utgångspunkter för en jämförande fallstudie

1. Inledning¹

Att hantera miljöfarligt avfall är en fråga som alltmer blivit föremål för offentlig planering och politik. Myndigheternas ansvar för detta understryks av den under 1988 reviderade miljöskyddslagen. Men på vilken politisk nivå skall beslut i sådana frågor fattas? Skall en kommun ha rätt att säga nej till anläggningar av denna typ eller är det dess skyldighet att verkställa beslut fattade på nationell nivå och med hänvisning till ett riksintresse? Erfarenheter från Sverige och andra länder visar att lokalisering av miljöfarligt avfall är en laddad fråga som ofta framkallar konflikter mellan medborgare, kommuner, naturvårdsmyndigheter och riksdag/regering. Att den kommunala vetorätten sannolikt kommer

att upphävas eller begränsas gör inte framtida konflikter mellan stat och kommun och därmed också med medborgare mindre troliga.² Det finns alltså goda skäl att närmare studera fall där dessa konflikter ställts på sin spets. Skälen är såväl inomvetenskapliga som miljöpolitiska.

Inomvetenskapligt är det angeläget att studera de nya former av politiskt deltagande som i växande utsträckning tycks ersätta och/eller kompletta traditionella former. Det finns en klar koppling mellan sådana studier och den aktuella diskussionen om "demokratins kris" (se tex inlägg av Olof Ruin, Bengt K Å Johansson resp Leif Lewin i DN den 13 december 1989 samt den 2 januari resp 8 januari 1990).

Att fördjupa kunskapen om villkoren för den offentliga miljövärdspolitiken är också i högsta grad relevant ur ett bredare perspektiv. Frågan om hanteringen av vårt avfall, inte minst det miljöfarliga, har fått allt större utrymme på den politiska dagordningen. Anledningen till det är dels att anhopningen av sådant avfall börjat närma sig en kritisk gräns,³ dels en ökad ekologisk medvetenhet, både bland myndigheter och medborgare.

Ur ett perspektiv kan miljöfarligt avfall ses som en "kollektiv onyttighet", dvs ett problem som ur kollektiv synpunkt kräver en bra lösning men där individuella aktörer av olika skäl anser sig ha få skäl att medverka till detta. Till stora delar handlar det om ett koordinationsproblem: enskilda aktörer kan genom sitt agerande reducera en risk enbart om alla andra agerar på ett liknande sätt. Där det inte existerar några mekanismer som garanterar denna samverkan finns det få incitament för ett individuellt agerande av denna typ. Tvärtom anser sig enskilda aktörer ofta ha anledning att *inte* bidra till en gemensam lösning. I vissa fall kan de individuella kostnaderna anses vara för höga. I andra fall kan den individuella risken bedömas som liten trots att den på aggregerad nivå är oacceptabel. De negativa effekterna kanske bara drabbar aktören själv partiellt då effekterna fördelas över ett stort område och ett stort antal individer.

Hanteringen av miljöfarligt avfall är ett problem – av många – som således inte kan lösas av verksamheter baserade på en renodlad marknadsrationalitet (Friedmann 1987, s 19 ff). För att få till stånd samhälleligt godtagbara lösningar ingriper stat och kommun, genom egen verksamhet och/eller genom lagstiftning som styrinstrument. I det senare fallet skapas – via rättslig reglering av konstitutiv, materiell och processuell art – restriktioner och spelregler för handlandet (Fog et al 1989, s 24 ff).

Lokalisering av dessa anläggningar är dock allt annat än oproblematiskt, något som både svensk och inter-

nationell erfarenhet visar. I Sverige debatteras för närvarande i vilken mån kommuner har rätt att förhindra lokalisering av anläggningar för miljöfarligt avfall. Det gäller närmast frågan hur den kommunala veto-rätten ska tillämpas i förhållande till 4 kap. 3 § i lagen om innehållning med naturresurser m m (1987:12). Den parlamentariska utredningen under Svante Lundkvists ordförandeskap föreslår att det kommunala vetot kvarstår, men att anläggningar av stort nationellt intresse ska undantas från denna vetorätt (SOU 1989:105).

Oavsett hur regeringen kommer att besluta om tillämpningen av det kommunala vetot, så är det föga troligt att man undviker att en lokal opposition mot beslut om lokalisering. Svenska och internationella erfarenheter pekar på att lokala oppositioner uppstår mot lokaliseringsbeslut oberoende vilket ställningstagande de lokala myndigheterna har tagit i frågan. Som en cheftjänsteman inom det amerikanska avdelningen för miljöskydd formulerade det: "Siting will be fought everywhere. I think everything else but this has an answer".⁴ Denna opposition är, enligt amerikansk erfarenhet, det största enskilda hindret för lokalisering eller utbyggnad av anläggningar för miljöfarligt avfall (Lake 1987, s xvi, se även Anderson & Greenberg 1982). Det är en erfarenhet som sannolikt är giltig även för Sveriges del.⁵

Föreliggande studie sätter i fokus två svenska exempel på konflikter av detta slag. Det är dels de lokala reaktionerna mot lokaliseringen av SAKAB:s centrala förbränningsanläggning till Norrortorp, Kumla och dels motsvarande reaktioner mot beslutet att provborra på Kynnefjäll, nordöstra Bohuslän, för att undersöka dess lämplighet som lagringsplats för utbränt kärnbränsle. I det förra fallet har kommunen valt att inte använda sig av sin veto-rätt, i det senare fallet har de tre berörda kommunerna givit löfte om att använda sig av denna rätt vid ett eventuellt beslut om lokalisering. I båda fallen har det skett en bred mobilisering av lokalbefolkningen.

Lokaliseringen av SAKAB:s förbränningsanläggning till Norrortorp

1975 fick SAKAB uppdraget av statsmakterna att slutgiltigt omhänderta miljöfarligt avfall som inte kommuner och enskilda avfallsproducenter själva kunde hantera. SAKAB – Svenska Avfallskonvertering AB – är ett aktiebolag där staten (jordbruksdepartementet) äger 96 % av aktierna. Övriga ägare är Svenska kommunförbundet och Näringslivets stiftelse för Avfallsbehandling.

1977 påbörjade SAKAB planeringen av en central förbränningsanläggning med syfte att ta hand om allt svenskt miljöfarligt avfall. I och med SAKAB:s uppök-

av Terra-Bona, ett privat företag som omhändertog och destruerade miljöfarligt avfall, blev Norrtorp i Kumla kommun ett av de starkaste förslagen på lokaliseringsort. I februari 1978 inlämnades ansökan om tillstånd enligt miljöskyddslagen till Koncessionsnämnden för miljöskydd. Ansökan beviljades i december 1978, men överklagades av bland andra Statens Naturvårdsverk. På regeringens uppdrag genomfördes en utredning för en alternativ lokalisering, som också den bedömde Norrtorp som mest lämplig plats. I januari 1981 fattade regeringen beslutet att förlägga anläggningen dit.

Som ett direkt resultat av detta beslut organiserades en lokal opposition – ”Arbetsgruppen mot SAKAB i Norrtorp” – vars främsta målsättning var att få regeringens lokaliseringsbeslut upphävt. Vid det konstituerande mötet den 28 januari 1981 deltog 160 personer. Som mest har aktionsgruppen haft 700 betalande medlemmar. Ett massivt lokalt motstånd uppbyggdes således mot den tänkta lokaliseringen. Intressant i detta sammanhang är att den tidigare anläggningens (Terra-Bona) verksamhet inte tycks ha utlöst några nämnvärda protester från lokalbefolkningen. Däremot hade det under 1960-talet funnits en lokal opinionsgrupp mot den pågående brytningen och bränningen av skiffer i området.

Aktionsgruppens arbete organiserades genom en styrelse samt sjuutton olika arbetsgrupper. Förutom en allmän kunskapsinventering kring lokaliseringen av SAKAB arbetade man med upplysnings och opinionsbildande verksamheter (offentliga möten, namninsamlingar, demonstrationer, flygbladsutdelning, presskonferenser), uppvaktnings av politiker samt framtagning av alternativa fakta för att kunna ifrågasätta den givna beskrivningen av området. Bland tog man egna prover av mark och vatten samt gjorde studiebesök vid en liknande anläggning i Danmark.

Efter framställningar från bland Kumla kommun till sattes den 1981 en samrådsgrupp för diskussion och information om anläggningens utformning och drift. Samrådsgruppens medlemmar utsågs av länsstyrelsen och består av lokala och regionala avdelningar av intresseorganisationer, däribland Arbetsgruppen mot SAKAB i Norrtorp.⁶

I initialskedet var aktionsgruppens handlande inriktat på att upphäva regeringsbeslutet och därmed lokaliseringen av SAKAB till Norrtorp. Efterhand försköts aktionsgruppens handlande mot att arbeta för en höjning av säkerhetsnivån i avfallshanteringen och bearbetningen. I samband med debatten om utbyggnad av SAKAB:s förbränningsanläggning i Norrtorp 1988/89 har arbetet inriktats mot att förhindra en sådan.

Enligt SAKAB:s egen utsago har motståndet fördyrat anläggningen med cirka 100 miljoner kronor (Persson och Sörensson¹⁹⁸⁸).

Beslutet om provborrning på Kynnefjäll⁷

Kynnefjäll ligger i nordöstra delen av Bohuslän och tillhör de tre kommunerna Tanum, Munkedal och Dals Ed. 1978 meddelade programmet för radioaktivt avfall (PRAV) att man planerade att undersöka urberget i Kynnefjäll för att utröna om det var lämpligt som lagringsplats för atomavfall. PRAV avsåg att utföra provborrningar på Kynnefjäll under hela 1980-talet – med start i mars 1980 – för att ge underlag för beslut om vilka berg som skall användas för avfallsdeponering. Bakgrunden till PRAV:s beslut står att finna i tillkomsten av Villkorslagen, som ålade kraftbolag att förete trygghande upparbetningsavtal samt att visa var och på vilket sätt en säker förvaring av atomavfallet skulle ske.

Redan på 1960-talet hade delegationen för AB Atomenergi visat intresse för att förlägga en upparbetningsanläggning för uran och plutonium i Sannäs, Tanums kommun. Då bildades aktionsgruppen ”Medborgarinitiativet mot radioaktiva skadeverkningar och säkerhetsrisker”, vars agerande är en viktig bakgrund till att Tanums kommunfullmäktige 1970 motsatte sig denna industrietablering.⁸

År 1973 erhöll Statens Vattenfallsverk Lysekil kommuns stöd för anläggandet av två lättvattenreaktorer och två brytreaktorer i Brofjorden. I opposition mot dessa planer bildades ”Aktionsgruppen mot kärnkraftverk i Brodalen”. Aktionsgruppen samlade in 12000 namnunderskrifter mot planerna att anlägga kärnkraftverk i Brodalen (kommunens invånare var sammanlagt 14000). Kort därefter använde sig Lysekils kommun av sin veto-rätt mot kärnkraftverksetableringen.

Det fanns således två mycket positiva erfarenheter av kollektivt handlande bland lokalbefolkningen när de erhöll beskedet om de planerade provborrningarna på Kynnefjäll.

Kommunfullmäktige ställde sig negativt till en anläggning för utbränt kärnbränsle i Tanums kommun och beslutade att om så krävdes utnyttja sin kommunala vetorätt.⁹ Strax efter kommunfullmäktiges sammanträde i juni 1979 bildades ”aktionsgruppen Rädda Kynnefjäll”. Målsättningen för gruppen beslutades vara att motsätta sig varje försök till provborrning samt slutförvaring av kärnbränsle på Kynnefjäll.¹⁰

I och med att markägaren, Domänverket, gav sitt tillstånd till provborrningen samt att Fälldin-regeringen beviljade medel därtill intensifierades aktionsgruppens arbete. Allt sedan den 23 april 1980 sker en ständig bevakning av tillfartsvägarna till Kynnefjäll, en bevakning som således nu har pågått i drygt 10 år.¹¹

Aktionsgruppen består av ordsbor inom en radie av sex mil från den tänkta förvaringsplatsen. Gruppen har ingen medlemsavgift utan finansierar sitt arbete dels genom enskilda gåvor, dels genom försäljning av vykort,

dekalering m.m. Förutom bevakningen av tillfartsvägarna till Kynnefjäll arbetar gruppen med bl.a. kontakter med vetenskaplig expertis och politiker på lokal- och riksplaneln samt traditionell opinionsbildande verksamhet. Kontinuiteten och beslutsamheten i arbetet tyder på att gruppen utvecklats såväl instrumentella som expressiva funktioner, dvs samtidigt som det konkreta målet står fast har det bland deltagarna utvecklats ett rikt socialt liv av vidare betydelse än det rent instrumentella syftet (jämför Gidlund 1981, s 41).

Vad kan kommun och myndigheter lära sig av tidigare fall för att bättre kunna förebygga och hantera konflikter i samband med lokalisering av miljöfarligt avfall? Innan vi återknyter till och preciserar denna frågeställning skall vi beröra tre generella frågor som hjälper oss att sätta in detta projekt i ett samhällsvetenskapligt sammanhang.

2. Nya former för medborgerligt deltagande

Medborgerlig organisering utanför etablerade partier och intresseorganisationer är ett fenomen som alltmer uppmärksammas och görs till föremål för skilda tolkningar. Vi skall här ta fasta på tre svenska empiriska studier som har relevans för detta område: Gidlunds undersökning av lokala temporära organisationer, den svenska maktutredningens medborgarundersökning samt den svenska delen av den tvärnationella värderingsstudien ESSVG.

När Janerik Gidlund publicerade sin avhandling "Aktionsgrupper och lokala partier" (1978) var det visserligen inte okänt att det vid sidan av etablerade politiska partier och intresseorganisationer också existerade aktionsgrupper och lokala partier. Gidlund visade emellertid hur dessa "temporära politiska organisationer" (TPO) under 1970-talet snabbt fått en omfattning som var anmärkningsvärd. Med TPO avser Gidlund instabila och autonoma grupperingar som artikulerar oppositionella krav till det politiska systemet.

Gidlund ställer hypotesen att vissa drag i parti- och organisationsväsendets utveckling utgjort en viktig betingelse för framväxten av temporära politiska organisationer. Partiers och intresseorganisationers anpassning till den samhälleliga och ekonomiska strukturomvandlingen har lett till byråkratisering, professionalisering och stordrift. Därmed har partiernas och organisationernas medlemsberoende minskat liksom inflytandet av det partipolitiska deltagandet på gräsrotsnivå. Framväxten av TPO kan ses som en reaktion mot denna utveckling.

I sin definition av TPO anger Gidlund instabilitet som en viktig egenskap: "Det är tydligt att ett par år är en lång tid i en aktionsgrupps livscykel" (ibid, s 68). Att

TPO har kort livslängd förklarar han bl.a. med hänvisning till dess ofta mycket stora personberoende och dess ringa storlek (2/3 av de undersökta TPO hade färre än 20 aktiva).

Anmärkningsvärt är att Gidlunds studie, som omfattar temporära politiska organisationer i Sverige mellan åren 1965 och 1975, ännu inte följts upp. Vi vet alltså inte om aktionsgrupperna ökat eller minskat i antal, i vilken utsträckning och i vilka former de överlevt, vilket inflytande de utövat m.m. Däremot har vi flera undersökningar kring svenska medborgares *attityder* till traditionellt politiska och till mer okonventionella typer av politiskt engagemang. Två sådana studier är dels maktutredningens medborgarundersökning, dels ESSVG-studien, en tvärnationell värderingsstudie.

Under 1987 genomfördes en *medborgarundersökning* inom ramen för den sk maktutredningen (Pettersson et al 1989). Där finner man att både valdeltagande och andra former av partipolitiskt deltagande visar en nedåtgående trend. Ser man politiskt deltagande som något som även inkluderar andra former av politiskt deltagande och engagemang, blir dock bilden en annan. De flesta former av politiskt deltagande – partiaktiviteter undantagna – tycks gå i riktning mot ökad aktivitet.

Författarna påstår också att i vår typ av samhälle behöver inte moderna organisationer ha många och aktiva medlemmar. Genom opinionsbildning kan man ändå vinna såväl politiskt inflytande som starkt befolkningsmässigt stöd. Detta ses av dem som en förklaring till att de sk "New Social Movements" blivit allt vanligare, dvs organisationer som riktar sig mot etablerade maktgrupper i samhället och som ofta använder sig av utomparlamentariska och okonventionella kanaler för opinionsbildning. Dessa organisationer kännetecknas också av att ha ett stort inflytande och relativt få aktiva medlemmar.

I början av 1980-talet genomfördes en omfattande tvärnationell intervjuundersökning av European Value System Group, *EVSSG-studien* (Harding & David 1986). Undersökningen gällde värderingar och åsikter inom en rad olika områden, däribland politik. Inom Institutet för framtidsstudiers projekt "Framtida folk-rörelser" har Thorleif Pettersson analyserat den svenska delstudien samt relaterat den till övriga nationsstudier (Pettersson 1988). Pettersson resonerar, med utgångspunkt från en reviderad version av Ronald Ingleharts teori om värderingsförändringar (Inglehart 1977), om framtida värderingsförskjutningar och värderingssystem. Han finner då att sannolikheten är stor att det politiska intresset kommer att öka: "Framtidens samhällssyn skulle således snarare kännetecknas av ett ökat politiskt engagemang, en större benägenhet att själv ta del i den politiska processen och följaktligen en

mindre benägenhet att överlämna det politiska ansvaret till andra" (Pettersson 1988, s167).

Dessa två undersökningar över svenskar medborgares attityder till och faktiska deltagande i politiska aktiviteter pekar på att TPO och andra former av utomparlamentariskt handlande blir ett allt vanligare fenomen i det svenska samhället. Att det skett mer än en fördubbling av olika opinionsbildande aktiviteter mellan åren 1968 och 1987 kan ses som stöd för detta (Pettersson 1989 s336). I samma riktning pekar resultatet från en nyligen genomförd studie där gräsrotsdeltagandet i de nordiska länderna jämförs (Togeby, 1989). Där finner man även att gräsrotsdeltagandet i Sverige skiljer sig från det i de övriga nordiska länderna: "Gräsrotsdeltagelsen i Sverige har genom alle analyserne i denna bog fremstået som forskellig fra græsrodsdeltagelsen i de andre nordiske lande. Deltagelsen er socialt og politisk mere spredt og synes primært at fungere som et supplement til andre former for politisk aktivitet, som en udvidelse af det øvrige aktivitetsrepertoire" (ibid s142). Till exempel är det svenska politiska gräsrotsdeltagandet tre gånger större än det finländska (ibid s47).

3. Offentlig planering, medborgardeltagande och lokal opposition

Medborgardeltagande är inte enbart ett krav från medborgarna i samhället. Allt vanligare är också att myndigheter i besluts- och implementeringsprocessen strävar efter att få ett brett medborgardeltagande. På senare tid har myndigheter tagit allt fler initiativ för att öka medborgarnas deltagande i och inflytande på lokal politik och förvaltning. Ett exempel på denna hållning är det utrymme som medborgardeltagande fått i ramlagarna PBL, HSL och SOL.

Förutom att ett brett medborgardeltagande är ett demokratiskt mål i sig, så förväntas oftast deltagandet ha positiva följder för myndigheterna och deras verksamheter. Till exempel kan ett bättre beslutsunderlag skapas genom att medborgare involveras. Dessutom kan myndigheterna få en ökad legitimitet och ökat medborgerligt stöd för sina beslut och sin planering (Langton 1978, s6f).

Medborgardeltagande kan även leda till en ökad integration mellan medborgarna och myndigheter/staten samt minska potentiella eller faktiska protester från medborgarnas sida, dvs vara konfliktförebyggande eller konfliktlindrande (Lake et al 1990).

Från myndigheternas sida är det viktigt att ha en viss kontroll över deltagandet, något som kan erhållas tex genom att sätta institutionella ramar. Det finns dock former av medborgardeltagande som inte underordnar sig några av de ramar eller villkor som myndigheterna

förordnar. Deltagande sker då oftast i opposition mot myndigheter och deras beslut.

Utifrån ovan refererade studier (Gidlund 1978, Pettersson 1989, Pettersson 1988) har vi funnit att utomparlamentariska aktioner, deltagande i aktionsgrupper och andra typer av okonventionellt politiskt handlande är ett allt vanligare fenomen i Sverige. Av vilka skäl väljer då individer att organisera sig och agera på detta sätt? Det kan, som bl a Pettersson (1988) och Lyttkens (1987) betonar, bero på värderingsförändringar hos befolkningen. En annan tänkbar – alternativ eller komplementär – förklaring kan man finna genom att söka orsakerna i den faktiska situationens gestaltning och i den traditionella planeringens utformning.

Enligt den tidigare refererade studien av Gidlund uppkom nya organisationer för att lösa speciella frågor och sedan försvinna från de politiska sammanhangen så fort de uppnått sina syften. Uppkomsten av TPO är ur det perspektivet inte bara förklarlig utan även förenlig med grundlagens representativa folkstyrelsemoddell. TPO kan från denna utgångspunkt ses som ett komplement snarare än ett alternativ till den etablerade modellen (Birgersson och Westerståhl 1989, kap1). I en partipartisk demokratisyn står dock TPO dessutom för något mer, kanske en embryonal form för ett samhälle genomsyrat av deltagardemokrati (se tex Pateman 1970).

I vissa lokala situationer finns det alltså stora förutsättningar för mobilisering och organisering. Det räcker dock inte med dessa förutsättningar för uppkomsten av TPO. Etablerade vägar för handlande i den lokala situationen måste saknas eller bedömas som ineffektiva av individerna. Denna hypotes får stöd i Gidlunds studie "Planering och medinflytande" (1981). Genom en enkätundersökning i ett par medelstora kommuner fann han att planfrågor rangordnades högt i medborgarnas prioriteringar och politiska krav. Samtidigt fann han att de lokala partierna och organisationerna ansåg att de hade starkt begränsade möjligheter att påverka beslut gällande planfrågor. En absolut majoritet av medborgarna ansåg samtidigt att den kommunala planeringen dominerades av olika särintressen.

I samma undersökning angav 70 procent av de tillfrågade att de var positivt inställda till aktionsgrupper eller byalag som aktionsform men att bara sju procent har deltagit i någon typ av aktionsgrupp. Vi ställer oss frågan om medborgarnas låga tilltro till sina egna möjligheter att påverka beror på att utomordentligt få intresseorganisationer engagerar sig i planfrågor och/eller att medborgarna anser att den kommunala planeringen dominerades av särintressen?

I boken "Planerna och verkligheten" diskuterar Hans Bjur, Jonas Göransson och Finn Werne bl a varför en

stark opinion kan växa fram mot en – enligt planerar-samhället – idealisk plan (Bjur et al 1985). En förklaring kan vara att ett planförslag saknar en verklig bild av en lokal situations livsformer och levnadsvillkor etc. Ett annat skäl kan vara allmänintressets ensidiga dominans över lokal- och särintressen. I sin ytterlighet kan denna dominans innebära att ingen människa eller grupp av människor kan arbeta för eller kräva att få sina behov och önskemål tillfredsställda på den plats där de lever. Spänningen mellan lokala intressen och riksintressen samt samhällsplaneringens ensidiga prioritering av det senare kan vara en bidragande orsak till uppkomsten och existensen av TPO. Att Gidlund i sin empiriska studie finner att flertalet av TPO enbart är lokalt förankrade kan ses som ett stöd för denna hypotes (Gidlund 1978, s 72).

Planeringsforskaren John Friedmann har i sin bok *Planning in the Public Domain. From Knowledge to Action* (1987) jämfört olika planeringstraditioner. Avgörande för hans kategorisering är hur respektive tradition förhåller sig till makten, dvs om det gäller reproduktion av maktförhållanden eller transformering av dessa, samt varifrån de anser förändringen ska initieras, dvs om den bör komma uppifrån eller nerifrån.

En förklaring till stark opposition och social mobilisering mot myndigheter ser Friedmann i samhällets tidigare och nuvarande planeringstradition: under de senaste två hundra åren har planeringen varit knuten till Social reform-traditionen, dvs en statlig planering vars syfte har varit att genom central styrning stödja en kapitalistisk utveckling och samtidigt genom en social och fysisk planering begränsa den ekonomiska tillväxtens värsta effekter. Idag befinner sig denna planering och staten i en kris. Krisen gäller statens förmåga att tillfredsställa legitima behov hos medborgarna. Friedmann nämner flera tänkbara lösningar som staten kan komma att välja: en är att sätta hoppet till att den teknologiska utvecklingen ska finna lösningar på de uppkomna problemen, ett annat populärt förslag är att se lösningen i en fri marknad och en statlig avreglering. Det lösningsförslag som Friedmann själv pläderar för är dock ett annat: att från staten och den korporativa ekonomin recentrera politisk makt till det civila samhället, att återupptäcka det politiska samhället och inom det ett aktivt, offentligt liv. Lösningen enligt Friedmann är alltså att transformera den nuvarande samhällsstrukturen, en transformering som bör initieras nerifrån, från det civila samhällets lokala nivå. Ur detta perspektiv kan olika former av lokal opposition ses som yttringar av en radikal och transformativ planering, en planering vars yttersta syfte är att radikalt förändra vårt nuvarande samhälle.

4. Lokaliseringsbeslut och lokal opposition

I de två föregående avsnitten har vi berört dels hur de senaste decennierna sett en växande politisk mobilisering utanför de etablerade partierna och intresseorganisationerna och dels hur offentlig planering med växlande framgång har förmått anknyta till och konstruktivt hantera denna gräsrotsmobilisering. *Från deskriptiv analytisk utgångspunkt argumenterar vi här för ett angreppssätt som fokuserar gränsområdet mellan spontan organisering och institutionaliserad planering och politik, mellan civilt samhälle och stat.* För att förstå dynamiken i det på många sätt nya läge som uppstått för politisk verksamhet i den utvecklade välfärdsstaten är det nödvändigt att betrakta skeendet såväl uppifrån som nedifrån. Med denna insikt i bakhuvudet återvänder vi nu till vårt egentliga empiriska objekt, dvs konflikter i samband med etablering av anläggningar för hantering av miljöfarligt avfall.

Bakgrunden till lokaliseringskonflikter är i regel någon typ av intressekonflikt som emanerar ur spänningen mellan nationellt och lokalt: ur nationellt och/eller regionalt perspektiv är anläggningen en nödvändighet medan den ur lokalt perspektiv oftast ses som en olägenhet (Popper 1987). Det gäller ytterst frågan om den rumsliga fördelningen och koncentrationen av risker.

Ett vanligt synsätt är att tekniken tillsammans med traditionellt beslutsteoretiskt beräknade riskanalyser ensamma kan och bör vara avgörande vid riskbedömningar (se t ex Sahlin 1989). I polemik mot detta synsätt menar vi att de problem som alstrar konflikten inte får ses som enbart tekniska utan också, och rentav främst, som politiska (MacLean 1987). Teknologin kan reducera, men inte eliminera, olika typer av risker vad gäller avfallshantering. Det är dock inte teknikens uppgift att avgöra hur säkert "tillräckligt säkert" är eller hur stora risker personer bör kunna acceptera. Risk är ett begrepp som implicerar psykologiska och subjektiva dimensioner (se t ex den psykologiska riskforskningen; Covello 1987, Fischhoff 1985, Sandman 1986, Sjöberg 1983)¹². Riskbedömning får därför aldrig vara ett substitut för politiskt beslutsfattandet. Inte heller bör den användas till att manipulera den politiska processen. Dess uppgift är istället att tillhandahålla information och kunskap för en beslutsprocess baserad på politiska värderingar. Tekniken kan ur det perspektivet endast vara en del av en lösning, om än en mycket viktig sådan.

Ekonomiska modeller av cost-benefit-typ är en annan typ av lösningsförslag. Man söker lösa en konflikt genom ekonomisk kompensation till de närboende för de olägenheter en lokalisering medför. Erfarenheten har dock visat att den typen av åtgärd ej alltid fått avsedd effekt. Oppositionen fortsätter ofta, vilket är ett

tecken på att man inte erhållit en godtagbar lösning.

Det finns flera anledningar till att en traditionell ekonomisk kompensationsmodell är otillräcklig (Bacow & Milkey 1987). Som exempel kan nämnas det faktum att de sociala kostnader som en lokalisering medför oftast är större ju närmare anläggningen man bor, medan den ekonomiska kompensationen oftast fördelas jämnt över en region. Därför är alltid kostnaderna för några hushåll större än den kompensation de erhåller. En lösning på denna typ av problem kan vara att – om möjligt – ge en mer precis och rättvis fördelning av den ekonomiska kompensationen.

En annan förklaring ser skälet till den ekonomiska modellens misslyckande i att den ofta förbiser vissa kostnader. Dessa skuldade kostnader erhåller de boende ingen kompensation för, vilket i sin tur genererar konflikter (O'Hare & Sanderson 1987). Ur detta perspektiv bör den bedömning som föregår fördelningen av ekonomisk kompensation vara mer genomarbetad. På så vis kan dolda kostnader träda i dagen och ge underlag för en rimligare kompensationsfördelning.

En tredje förklaring är att den snävt ekonomiska modellen i många fall inte är relevant. De olägenheter som genererar oppositionen kan överhuvudtaget inte lösas med en cost-benefit modell. Det finns dimensioner i personers värderingsprofiler som inte går att översätta till ekonomiska termer. Det handlar snarare om livsformer och livsmönster som inte går att prissätta (se t ex Habermas 1987, Bjur et al 1985, Høyrup, 1987 samt Daun, 1980). En förbättring av den ekonomiska modellen är då verkningslös och det krävs lösningsförslag av en helt annan typ.

Konflikter kring lokalisering av miljöfarligt avfall är av den arten att de pekar på en diskrepans mellan den lokala befolkningens och de beslutande myndigheternas bedömningar och värderingar, mellan det civila samhället och staten. Lösningen är därför inte att avleda, besegra eller anpassa oppositionens krav och motstånd. Eftersom konflikterna har en reell grund är det viktigt att ta oppositionen på allvar (Lake 1987, s xvii ff). Dessutom är inte heller olika myndigheter alla gånger överens om vad som bör göras.

I deskriptiv analytiskt avseende innebär detta att man fokuserar gränslandet mellan det offentliga och det civila samhället. Forskningen bör med andra ord betrakta lokaliseringskonflikter såväl uppifrån som nedifrån. Det handlar om såväl offentlig planering och politik som gräsrotsmobilisering och medborgardeltagande. *Vi avser att i första hand undersöka betingelserna och formerna för den lokala mobiliseringen samt dess resultat, dock utan att lämna den kommunala och centralstatliga nivån ur sikte. Det är just i spänningsfältet mellan dessa nivåer som lokaliseringskonflikter utspelas.*

Projektets två övergripande problemområden är följande: (i) Varför uppstår en lokal opposition mot myndighetsbeslut gällande (eventuell) lokalisering av miljöfarligt avfall, vilka aktiviteter genomför denna opposition, vilka resultat har den uppnått och vilka reaktioner har dess existens och praxis erhållit från myndigheter? (ii) Vilka initiativ företar myndigheter för att involvera medborgare i besluts- och planeringsprocessen gällande lokalisering av miljöfarligt avfall, vilka är motiven för det, vilket är det faktiska medborgardeltagandet och vilket inflytande och vilken påverkan har det på myndigheternas beslut och verksamheter?

5. Forskningsdesign

Gidlunds pionjärbete om temporära politiska organisationer från 1978 har inte fått någon uppföljning under 1980-talet. De ovan refererade undersökningarna (Pettersson et al 1989, Pettersson 1988) har visserligen gett viktig kunskap om medborgarnas förändrade attityder till och allmänna användning av politikens former men ger ingen direkt kunskap om hur aktionsgrupper odyt verkligen arbetar. Studier som gjorts av gräsrotsmobilisering, alternativt medvetande och handlande, aktionsgrupper etc är ofta starkt normativa (se t ex Friberg & Galtung 1984), medan det är tunnslätt med renodlade empiriskt-analytiska studier.

Internationella erfarenheter visar att forskare ofta övervärderar aktionsgruppers och andra rörelserns effekter: *"there is a danger that the research-worker tends to attribute to much causal influence to the actions of the movement organization and insufficient influence to the actions of the authority."* (Pickvance 1976, s202). Ett balanserat synsätt krävs därför, där inte aktörerna a priori tilldelas ett visst mått av makt och inflytande, ett synsätt som inte minst är viktigt i denna studie där gränsområdet mellan civilt samhälle och stat står i fokus.

Göran Hermerén skisserar två typer av typer av projektuppläggning vid studier av samhällsplanering, *den historiska fallstudiemodellen* respektive *den generaliserande samhällsvetenskapliga modellen* (Hermerén 1981, s47 f). Den senare är både teoretiskt och praktiskt mera krävande och arbetar bl a med "ett preciserat batteri av frågor och hypoteser i syfte att få fram jämförbara data om olika kommuner". Syftet är att få fram "typiska drag eller generaliserbara påståenden, dvs hypoteser som överlevt testning enligt olika metoder". I förhållande till dessa båda typer intar föreliggande ansats en mellanposition. Ett strikt hypotesprövande, direkt teoristyrd ansats är olämplig av åtminstone två skäl. Dels är problemområdet som sådant – konflikter i samband med lokalisering av miljöstörande verksamhet – mycket

litet belyst i tidigare svensk forskning. Det finns med andra ord ingen upparbetad teori att i strikt bemärkelse pröva. Dels handlar det om processer som äger en egen inre struktur och som måste förstås i förhållande till ett komplex av generella och lokalt specifika omständigheter. Endast genom historiska fallstudier är det möjligt att komma åt detta samspel av faktorer. Å andra sidan kan även den historiska fallstudien utföras på ett sätt som pekar fram mot den senare, teoretiskt mer anspråksfulla modellen.

Mot bakgrund av ovanstående resonemang har vi valt en design med följande kännetecken: (i) process- och intresseorientering, (ii) fokusering och (iii) systematisk komparation.

Eftersom det rör sig om att ett socialt och politiskt händelseförlopp med ett antal olika aktörer med skilda intressen kan studien karakteriseras som *process- och intresseorienterad*. Det aktuella skeendet kan inte förstås utan djupare kunskap om dess historiska rötter, varför studien också måste vara retrospektiv. Centralt för studien är dessutom fallens inplacering i ett bredare samhälleligt kontext (Rothstein 1986, s 60, jfr Gullberg 1984, s 86 ff och Hecló 1972, s 88). Studien kan vidare beskrivas som *fokuserad*, dvs den belyser särskilt utvalda aspekter av fallen (Rothstein 1986, s 60, George 1979, s 61 f).

Att därtill välja en *systematisk komparativ ansats* bidrar till att ge studien ett mera generellt intresse. Genom att studera liknande, men åtskilda utvecklingsförlopp och därtill systematiskt komparera dem innebär att studien inte enbart ger en historisk deskription utan även får en generaliserande och förklarande potential (Mörner 1981, s 229).

För att en komparation ska vara meningsfull krävs att vissa förutsättningar är uppfyllda. Med den inriktning föreliggande studie har i övrigt är det viktigt att de undersökta fallen inte skiljer sig avsevärt från varandra vad gäller storlek, komplexitet och yttre förutsättningar. Likaså krävs väl avgränsade och relativt få studieobjekt för att möjliggöra en djupare analys (Elander et al 1991). Sammantaget kan sägas att de två undersökningsobjekten lämpar sig väl för komparation enligt ovan nämnda kriterier. I båda fallen rör det sig om lokala reaktioner på (trolig) hantering (bearbetning, destruktion och/eller deponering) av miljöfarligt avfall, dvs lokala reaktioner på en rumslig koncentration och fördelning av risk. I båda fallen har en kraftig lokal mobilisering skett mot myndigheternas beslut. I båda fallen har aktionsgrupperna uppvisat en anmärkningsvärt lång livslängd.

Vad gäller deras inbördes skillnader kan bli nämnas att det i ena fallet gäller en faktisk lokalisering (och eventuell utbyggnad), i andra fallet en eventuell. I det

första rör det sig om bearbetning, destruktion och deponering av olika typer av miljöfarligt avfall, i det senare fallet rör det sig om deponering av utbränt kärnbränsle, en skillnad som inte minst ur medborgarens perspektiv kan vara av djupgående slag. Även kommunernas ställningstagande skiljer sig åt: berörda kommuner vid Kynnefjäll har givit löfte om att utnyttja sin vetorätt, medan Kumla kommun valt att inte använda sig av den möjligheten (vad gäller den faktiska etableringen). Trots nederlag i den stora frågan om lokalisering har arbetsgruppen mot SAKAB i Norrtorp fortsatt att arbeta med anpassad målsättning och delvis nya former.

Det är slående hur en del av de organisationer som enligt Gidlunds kriterier bör betecknas som temporära i själva verket blivit ganska seglivade. Både arbetsgruppen mot SAKAB och Rädda Kynnefjäll har nu varit verksamma i tio år! Vad beror det på? Är de urtypen för morgondagens etablerade organisationer som kanske rentav kommer att ersätta de traditionella? En jämförande fallstudie av det slag som här föreslås borde kunna ge ett litet bidrag också till den mer övergripande frågan om politiken och demokratins förändrade villkor i den utvecklade välfärdsstaten (se t ex Held 1987).

Rolf Lidskog Ingemar Elander

Noter

- ¹ Föreliggande text beskriver utgångspunkterna för ett forskningsprojekt som startar i augusti 1990 vid Högskolan i Örebro. Projektledare är Ingemar Elander vid institutionen för politik med förvaltning. Huvuddelen av arbetet utförs av Rolf Lidskog, doktorand i sociologi. Båda ingår i den vid Högskolan verksamma Gruppen för stadsmiljöforskning.
- ² "När det kommunala vetot nu rycks undan är väktarna ute i kylan". Citat ur reportage om bevakningen av Kynnefjäll, Dagens Nyheter den 2 januari 1990 (jfr nedan not 9).
- ³ Som exempel kan nämnas att det vid årsskiftet 1989/90 fanns 570 ton batterier innehållande kvicksilver och kadmium vid SAKABs anläggning. Mängden beräknas växa med cirka 200 ton per år. För närvarande har man inte funnit någon lämplig metod för bearbetning och återvinning och man diskuterar nu bli möjligheten av bergsrumdeponering (Nerikes Allehanda den 8 januari 1990).
- ⁴ Intervju i The New York Times den 25 januari 1985 med Robert E Hughey, chef för Department of Environmental Production, USA (citaten finns återgivet i Lake, 1987, s 325). I USA går denna företeelse under benämningen "Nimby", en akronym för "Not in my backyard".
- ⁵ Nämnas kan att Vetokommittén inbjöd myndighets- och företagsrepresentanter till en frågestund. Där

- nämndes bla: "Industrins möjligheter att fungera skulle väsentligen försvåras av ett bestående lokalt motstånd till etablering" (SOU 1989:105, s 21).
- ⁶ Följande organisationer ingår i samrådsgruppen: Lantbrukarnas länsförbund i Örebro län, Hjälmarens Fiskareförbund, Fritidsfiskarna (Örebro distriktet), Hjälmarens Vattenvårdsförbund, Örebro läns Fastighetsägareförening, Örebro läns hyresgästförening, Miljövärdet för Närke, Arbetsgruppen mot SAKAB i Norrtofta, LO-distriktet i Örebro län, Örebro läns TCO-distrikt, SACO/SR, Svenska Arbetsgivareföreningen (uppgiften hämtad ur SAKABs informationsmaterial).
 - ⁷ Detta stycke bygger på Noresson 1985 och Gustafsson 1988.
 - ⁸ Vid ett debattmöte 1970 kring denna fråga ställde sig Göteborgs- och Bohusläns landshövding samt Naturvårdsverkets representant bakom AB Atomenergis förslag. I samband med detta möte överlämnade aktionsgruppen 16000 namnunderskrifter mot en etablering av en uppberedningsanläggning i Sannäs. Kort därefter beslutade ett enigt kommunfullmäktige att ställa sig negativt till en sådan etablering.
 - ⁹ De två andra kommunerna, Munkedal och Dals Ed, förklarade senare (1980) att även de tänkte utnyttja sin veto-rätt mot ett eventuellt beslut på att lokalisera en anläggning för slutförvaring av utbränt kärnbränsle till Kynnefjäll. Nämnas kan att i folkomröstningen om kärnkraft, som genomfördes våren 1980, erhöll linje tre mellan 56 och 64 procent av rösterna i de tre kommunerna.
 - ¹⁰ Sedemera har målsättningarna blivit att få skriftliga garantier för att en slutförvaring av kärnbränsle ej kommer att ske på Kynnefjäll.
 - ¹¹ Se tex reportage i Dagens Nyheter den 2 januari 1990: "Jarl Sörenssons ensamma jul. Vakt mot kärnavfall".
 - ¹² Med Vincent T Covellos ord: "... risk is not an objective phenomenon perceived in the same way by all interested parties. Instead, it is a psychological and social construct, its roots deeply embedded in the workings of the human mind and in a specific social context" (1987 s 21)
- Referenser**
- Anderson, R & Greenberg, M (1982) "Hazardous Waste Facility Siting. A Role for Planners" i *APA Journal*, spring, s 204-218.
- Bacow, L & Milkey, J (1987) "Overcoming Local Opposition to Hazardous Waste Facilities: The Massachusetts Approach", s 159-205 i Lake, R (red) *Resolving Locational Conflict*.
- Birgersson, B O & Westerståhl, J (1989) *Den svenska folkstyrelsen*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Bjur, H, Göransson, J & Werne, F (1985) *Planerna och verkligheten*. Stockholm: Liber förlag.
- Covello, V (1987) *Educating and Informing the Public about Radiation Risks: A Review of Obstacles to Public Understanding*. Opublicerat paper for OECD's Workshop on Public Understanding of Radiation Protection Concepts.
- Daun, Å (1980) *Boende och livsform*. Stockholm: Tidens förlag.
- Elander, I, Nohrstedt, S-A & Söderfeldt, B (1985) *Erfarenheter, medvetande och handlande. Alternativrörelser och praktiker i 80-talets Sverige*. Helsingfors: NordREFO.
- Elander, I, Söderfeldt, B, Strömberg, T & Danermark, B (1991, under utgivning) "Locality Research and Comparative Analysis. The Case of Local Housing Policy in Sweden" *Environmental and Planning A* 23.
- Fischhoff, B (1985) "Managing Risk Perception" i *Issues in Science and Technology* 2 (1), s 83-96.
- Fog, H, Bröchner, J, Törnqvist, A & Åström, K (1989) *Det kontrollerade byggandet*. Stockholm: Carlssons bokförlag.
- Friberg, M & Galtung, J (red) (1984) *Rörelserna*. Göteborg: Akademilitteratur.
- Friedmann, J (1987) *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. New Jersey: Princeton University Press.
- George, A L (1979) "Case Studies and Theory Development: The Method of Structured, Focused Comparison" i Lauren, P G (red) *Diplomacy: New Approaches in History, Theory and Policy*. New York: The Free Press, s 43-68.
- Gidlund, J (1978) *Aktionsgrupper och lokala partier. Temporära politiska organisationer i Sverige 1965-1975*. Lund: Liber Läromedel
- Gidlund, J (1981) *Planering och medinflytande*. Stockholm: Statens råd för byggnadsforskning (R32:1981).
- Gullberg, A (1984) *Det fängslade planeringstänkandet och sökandet efter en verklighetsutväg*. Stockholm: Hb SALG.
- Gustafsson, I (1988) *Varför så lång uthållighet i Kynnefjäll?* Opublicerad seminarieuppsats, Institutionen för politik med förvaltning och Institutionen för sociologi, Högskolan i Örebro.
- Habermas, J (1987) *The Theory of Communicative Action. Part Two: Life World and System. A Critique of Functionalist Reason*. Boston: Beacon Press.
- Harding, S & Davis, P (red) (1986) *Contrasting Values in Western Europe. Studies in Contemporary Values in Modern Society*. London: Macmillan Association with the Europe Value Study Group.
- Hecllo, H H (1972) "Review Article: Policy Analysis" i *British Journal of Political Science* nr 2.
- Held, D (1987) *Models of Democracy*. Oxford: Basil Blackwell.
- Hermerén, G (1981) *KPP-projektets metodik. Utvärdering av ett experiment i tvärvetenskap*. Stockholm: Byggnadsforskningsrådet R11:1981.
- Høystrup, T (1987) "Kulturanalyse og samfundsanalyse"

- i *Nord Nytt* nr 37, s 108–128. Utgiven av Nefa Norden.
- Inglehart, R (1977) *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*. Princeton: Princeton University Press.
- Johansson, B (1990) "Vi måste tänka om" DN debatt, *Dagens Nyheter* den 2 januari 1990.
- Lake R (red) (1987) *Resolving Locational Conflict*. New Brunswick: Rutgers University, Center for Urban Policy Research.
- Lake, R, Bauer, U, Brown, H, Chilik, Y & Disch, L (1990) *Paths of Participation. The Public Role in Hazardous Waste Management*. New Brunswick: Rutgers University, Center for Urban Policy Research.
- Langton, S (red) (1978) *Citizen Participation in America*. Lexington, Massachusetts: Lexington Books.
- Lewin, L (1990) "Politiska partier behövs inte" DN debatt, *Dagens Nyheter* den 8 januari 1990.
- Lyttkens, L (1987) *Den disciplinerade människan. Om social kontroll och långsiktiga värderingsförskjutningar*. Slutrapport från projektet Värderingsförskjutningar i det svenska samhället. Stockholm: Allmänna förlaget/Sekretariatet för framtidsstudier.
- MacLean, D (1987) "Risk and Consent. Philosophical Issues for Centralized Decision", s 45–59 i Lake, R (red) *Resolving Locational Conflict*.
- Mörner, M (1981) "Komparation: att vidga historiska perspektiv" i *Scandia* 47, s 225–243.
- Noresson, J-Å (1985) *Kynnet som försätter berg* Göteborg: Bokskogen/Vinga press.
- O'Hare, M & Sanderson, R (1987) "Fair Compensation and the Boomtown Problem" s 376–407 i Lake, R (red) *Resolving Locational Conflict*.
- Pateman, C (1970) *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Persson, R & Sörensson, N (1988) *Arbetsgruppen mot SAKAB i Norrtorp. En klassificering av en temporär politisk organisation*. Uppsats i statskunskap. Institutionen för politik med förvaltning, Högskolan i Örebro.
- Petersson, O, Westholm, A & Blomberg, G (1989) *Medborgarnas makt*. Stockholm: Carlssons bokförlag.
- Petterson, T (1988) *Bakom dubbla lås. En studie av små och långsamma värderingsförändringar*. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.
- Pickvance CG (1976) "On the Study of Urban Social Movements" i Pickvance (red) *Urban Sociology, Critical Essays*. London: Tavistock Publication LTD.
- Popper, F (1987) "The Environmentalist and the LU-LU", s 275–287 i Lake, R (red) *Resolving Locational Conflict*.
- Rothstein, B (1986) *Den socialdemokratiska staten. Reformen och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*. Lund: Arkiv.
- Ruin, O (1989) "Utvecklingen i Sverige oroar" DN debatt, *Dagens Nyheter* den 13 december 1989.
- Sahlén, N-E (1989) "Småskalighetens risker" i *Framtider*, bulletin nr 4, s 8–9. Institutet för framtidsstudier.
- Sandman, P (1986) *Explaining Environmental Risk*. U.S. Environmental Protection Agency, Office of Toxic Substance, Washington D.C.
- Sjöberg, L (1983) *Human Decision Making*. Bodafors: Doxa.
- SOU 1989:105 "Prövning av industrilokalisering enligt naturresurslagen. Betänkande från Vetokommittén". Stockholm.
- Togoby, L (1989) *Ens og forskellig. Græsrodsdeltagelse i Norden*. Århus: Forlaget Politica.

The Inherent Dialectic of International Politics

1 Introduction

The 20th century has witnessed a dialectical process within our field. Today, there is a need for a higher and richer synthesis, combining the insights of the thesis – Wilsonian idealism – and those of the antithesis – modern realism: "Perhaps work in the 1990s will be able to synthesize rather than repeat the dialectic of the 1970s and the 1980s" (Nye, 1988: 251).

Writing in the first months of 1990 I purport to reanalyze political idealism and political realism, and I do so from the assumption that an operational doctrine is to be conceived of as "a conversion medium connecting general ideological convictions with specific positions on concrete cases of practice policy" (Petersson, 1964: 29). I work, moreover, from the assumption that there is an interplay between domestic and foreign policy, and a causal relationship between a person's view of human nature and his philosophy of world politics.

The essay is based on an explanation of Woodrow Wilson's high-minded idealism. A salient object is to answer to what degree contextual variables impinge upon a decision-maker in his position. The sources and content of Wilson's belief system, his motives and perceptions, as well as the influences exerted on him by cross-pressures and political-cultural guidelines, will be analyzed. I combine a cognitive approach with a socio-cultural one, and, except for psychoanalytic theory, I am particularly indebted to consistency/dissonance theory and to the theory of symbolic interactionism.

In the first sentence of 'Superpower: Comparing American and Soviet Foreign Policy', my tutor wrote: "Researchers, like elephants, have long pregnancies. I have been pregnant with this research project for the better part of a decade" (Jönsson, 1984: vii). The time available for my own project was much more restricted. I have, in fact, only been pregnant for four months, i. e., as long as a pig's approximate pregnancy. Just as ruthless researchers have manipulated the body of this

lovely animal, so I have tried to streamline my progeny. If chapter three will be regarded as unnecessarily extended, please observe that this part corresponds to the backbone . . .

2 *Political Origins of Idealism and Realism*

In the beginning was John Locke. His political philosophy was exported to the New World, where it became a dominant theme (Hartz, 1955: 140; Morgan, 1963: 14). Locke's famous 'Second Treatise of Government' connotes two contrasting pictures of the state of nature: "The one is reasonable and peaceful; the other eminently Hobbesian. The liberals, seeing only the first, construct their arguments upon it" (Matthews, 1987: 1134; cf Colie, 1968: 466). Thomas Jefferson emphasized the first picture and praised Locke's work as being "perfect as far as it goes" (quoted in Hofstadter, 1949: 29). Consequently, the Declaration of Independence is nothing less than a refrain of Locke's music (Weisband, 1973: 18). The Declaration proclaimed the "self-evident" truths of spiritual equality, and the people's right to alter their governments (cf Davie, 1954: 55-8). Jefferson expressed the American ideal and his draft rendered him uniquely symbolic of the myth called Americanism.

Another masterpiece appeared in the remarkable year of 1776; Adam Smith's 'The Wealth of Nations'. Since Jefferson saw democracy conditional on a wide distribution of private property, he embraced Smith's doctrines wholeheartedly (Schlesinger, 1986: 221). Jefferson believed in progress, and preached the virtues of unrestrained free trade (Kramnick, 1982: 645). As minister in Paris during the French Revolution, he made known his belief in the common man: "I have so much confidence in the good sense of man, and his qualifications for self-government, that I am never afraid of the issue where reason is left free to exert her force" (quoted in Hunt, 1987: 98; cf Volkmer, 1969: 68, 73).

However, neither Locke nor Jefferson stands alone. While Jefferson served in France, the Founding Fathers drew up the Constitution in Philadelphia. In the debate of 1787 to 1789 over the ratification, James Madison and Alexander Hamilton emphasized the second picture of the state of nature; i. e., the Hobbesian. Madison, the Father of the Constitution, rejected the perception of a natural harmony of interests, and maintained that society consists of different and frequently clashing interests (Hofstadter, 1955: 64; Wood, 1988: 38). However, Madison's view of human nature was only moderately skeptical. He meant that passion tends to rule when individuals are members of a group, whereas they tend to behave rationally in isolation: "The difference between Hobbes and Madison is that the former views

man only in his individual capacity and the latter tends to view him only in his group capacity, where men refuse to conform to reason" (Matthews, 1987: 1141; cf Weinberg, 1958: 482 f). Primarily, it was Madison's insights in this respect that resulted in the political system of checks and balances. The right of the individual, or of the minority, must be saved from arbitrary state power.

Hamilton, on the other hand, fully embraced a Hobbesian view of human nature. To Hamilton, power politics was inevitable because "men are ambitious, vindictive, and rapacious" (quoted in Hunt, 1987: 23). His ideas had a great influence on contemporaries, and contributed to shape the constitution into a piece of work with a conservative connotation (Nisbet, 1986: 40-1). Although a conservative, Hamilton did not fear change or experimentation. In his capacity as the first Secretary of the Treasury, he carried out a thoroughgoing program designed to build a strong government. His economic program was a means to a political end; to turn the United States into an independent power (Kramnick, 1988: 28). Accordingly, he rejected Smith's doctrine of free trade, and enunciated the influential doctrine of protectionism (Carr, 1946: 121 f).

No wonder that Jefferson and Hamilton, the symbols of two contrary philosophies, differed at almost every point of domestic and foreign policy. Jefferson thought Hamilton a threat to liberty, while Hamilton considered Jefferson an impractical theorist and an obstacle to the measures needed for national survival: "Hamilton stood for strength, wealth, and power, Jefferson for the American dream" (Carr, 1946: 96). Jefferson was preoccupied with formulating a foreign policy consistent with his mission to propagate liberty and equality (Hunt, 1987: 22). He was an Enlightenment optimist, and it was therefore logical that he leaned towards France.

The Secretary of the Treasury favored close ties with England. If America was to survive as an independent nation, ideals must be set aside, and a sober calculation of the national interest prevail (Holsti, 1988: 380). Thus, Hamilton the realist, wrote in 1793: "The obligation to assist the cause of liberty must be deduced from the merits of that cause and from the interest we have in its support" (quoted in Morgenthau, 1950: 842). All in all, the Founding Fathers saw international politics as a function of the balance of power (Schlesinger, 1986: 70). They understood that saving and perfecting America's own institutions was enough without trying to perfect humanity as well (Schlesinger, 1986: 68; Weinberg, 1958: 103).

The view that it is a moral obligation to avoid overcommitment gained ascendancy with the Farewell Ad-

dress (Weisband, 1973: 25). The Address was given by President Washington in 1796, and guess who had drafted most of it – Hamilton of course! The foreign policy doctrine of neutrality, noninvolvement, and nonintervention, was to be found in this great document of American history (cf Davie, 1954: 79-80). Such a foreign policy made good economic sense, and it is important to keep in mind that its intentions were only to assure national security, and to promote capital accumulation (cf Kennan, 1954: 12).

Out of this series of linkages between views of human nature, and policy preferences, emerged some radical proposals. The Manchester liberals Richard Cobden and John Bright inherited the strong belief in free trade. They opposed military adventures at the same time as they considered free trade the healing influence of the world (cf Gray, 1986: 27). Cobden, a liberal pacifist, believed in economic interdependence as a guarantor of permanent harmony among nations: "I see in the Free Trade principle that which shall act on the moral world as the principle of gravitation in the Universe – drawing men together, thrusting aside the antagonism of race and creed and language, and uniting us in the bonds of peace" (quoted in Herz, 1951: 113). Moreover, Cobden shared the hatred for the concept of the balance of power, which Bright embodied in his statement: "This excessive love for the balance of power is neither more nor less than a gigantic system of outdoor relief for the aristocracy of Great Britain" (quoted in Herz, 1951: 213; cf Waltz, 1959: 198).

At length, we have reached the conclusion that balance of power considerations gradually gave way to the doctrine of a natural harmony of interests. This prelude to a paradigm shift has been described by Morgenthau as follows: "During the nineteenth century, liberals everywhere shared the conviction that power politics and war were residues of an obsolete system of government, and that with the victory of democracy and constitutional government over absolutism and autocracy international harmony and permanent peace would win out over power politics and war. Of this liberal school of thought, Woodrow Wilson was the most eloquent and most influential spokesman" (1960: 32). If so, what would be more suitable than a case study of the life and times of this influential spokesman? Before we proceed, I would like to conclude this section with the remark: In the end was liberalism.

3 *The Idealistic Approach of Woodrow Wilson*

3.1 *Wilson's Domestic Reform Program*

Those who, in 1910, wanted Wilson to become the Governor of New Jersey were conservative Democrats (Link, 1954: 10). Regardless of their protests, Wilson liberated himself from those who had nominated him, and transformed into a liberal Democrat. While his backers obviously had misjudged him, he won the support of the progressive movement throughout the nation, and finally he also became the leader of the Democratic Party. The presidential election of 1912 was the natural consummation of a popular reform crusade, of which the first wave had been set in motion in the 1890s (Hofstadter, 1955: 164). Notwithstanding Wilson's beliefs, his chief task was to give leadership to an already aroused public opinion.

The instrument he found most appropriate was public messages, and the type of leadership to which Wilson was temperamentally inclined rested upon a unique gift for oratorical persuasion. To be an effective means of communication, public rhetoric must be rich in easily understood codewords, and in symbols reflecting cultural values (Hunt, 1987: 17). Since reform was the order of the day, Wilson had to appeal to the popular impulse which was endemic in American political culture (Hofstadter, 1955: 4). In other words, the reform program he undertook to implement already enjoyed considerable support. It would assure Wilson's ambition for great accomplishments, and would thereby increase his self-esteem, and serve as a psychological safety valve. As a matter of fact, Wilson was greatly concerned with the problem of whether he was loved or lovable, which produced an extraordinary need for affection (George and George, 1964: 31).¹ Throughout his life, Wilson needed external bolstering of his self-esteem which had been ruined during childhood. The stern Presbyterian attitude of his dominant father left an indelible impression upon the character of the future President, which he was totally aware of (George and George, 1964: 13). In his capacity as minister, Woodrow's father communicated to his son a solid sense of belonging to a religious tradition which extolled moral achievement and rigorous self-discipline above everything else.

Wilson suffered acutely from the inherited Calvinist spirit, and from disturbing inner turbulence. The means to cure his inner pain, as well as his persistent sense of guilt, was through high achievement and the acquisition of power.² He looked upon life as the progressive fulfillment of God's will, and decided at an early age to make politics his means of spreading spiritual enlightenment, and of expressing his Protestant urge for service (Link,

1957a: 12): "I have a passion for interpreting great thoughts to the world; I should be complete if I could inspire a great movement of opinion, if I could read the experiences of the past into the practical life of the men of today and so communicate the thought to the minds of the great mass of the people as to impel them to great political achievements ..." (quoted in Hofstadter, 1949: 243). Wilson wanted to do immortal work, and was throughout his career in search of a cause. Now when he was given the opportunity, Wilson observed the important changes of attitudes in society, and threw his weight on that side which he felt would lead to progress and reform. According to Wilson, the nation was on the threshold of a new age, and the privilege of being its chief architect was given to him. The Presbyterian priest of the regional election campaign in 1910, had become a national social engineer.

If Wilson sensed a loss of societal orientation, the rise to ideological activity was logical. Except being a potential and dangerous instrument of mass manipulation, an ideology fulfills two socially valid, and politically legitimate, purposes (Geertz, 1964: 55; Weisband, 1973: 7). Firstly, it has the power to knit a social group together. Secondly, it has the ability to endow collective action with meaning and moral value. Thus, ideologies are "maps of problematic social reality and matrices for the creation of a collective conscience" (Geertz, 1964: 64).³ Ideologies are primarily drawn from rationalistic philosophies, and given a rationalistic cultural matrix, an ideological mentality usually develops (Sartori, 1969: 402-3). An ideological belief system, flowing from its rationalistic matrix, tends to approach problems as follows: "i) deductive argumentation prevails over evidence and testing; ii) doctrine prevails over practice; iii) principle prevails over precedent; iv) ends prevail over means; and v) perceptions tend to be 'covered up', doctrine-loaded, typically indirect" (Sartori, 1969: 402).

How well these features correspond to Wilson's belief system will be understood throughout the course of this essay. However, the impression of American political culture as rationalistic may appear inconsistent with the previous picture of the Founding Fathers. Even though they had a keen sense of history, and their philosophy was one of empiricism and realism, it converged with the French rationalism Jefferson brought to the New World (Ruggiero, 1949: 439). Consequently, a strange dialectic was destined to appear as a result of the traditionalistic and rationalistic spirits of America's "Hegelian-like" childhood (Hartz, 1955: 48-50). These spirits were synthesized into an absolute liberal and moral ethos, which twisted conservatism and socialism entirely out of shape (Matthews, 1987: 1150).

The capacity to combine traditionalism with high in-

ventiveness, and ancestor worship with ardent optimism, goes far to explain the American national character: "With freedom thus a matter of birthright and not of conquest, the American assumes liberalism as one of the presuppositions of life. With no social revolution in his past, the American has no sense of the role of catastrophe in social change. Consequently, he is, by nature, a gradualist; he sees few problems which cannot be solved by reason and debate; and he is confident that nearly all problems can be solved" (Schlesinger, 1956: 57). This "simple" rationalism of the average American, i. e., the belief that "things can be done", implies optimism as to ends and improvisation as to means (Almond, 1960: 50; Frankel, 1963: 152; Tingsten, 1948: 122). Coupled with a value-imitating and conformist tendency is the propensity for periodic moral and religious enthusiasm (Almond, 1960: 32).⁴ Moreover, related to the "irreproachable" moral ethos of the American idealist is his inclination for being an honest man with a great amount of personal responsibility (Tingsten, 1948: 116).

A distinctive feature of Jeffersonian democracy was its close relation to the agrarian order of his time. Since the majority of the people were farmers, the central ideas of the American tradition of democracy were founded in rural sentiments, and on rural metaphors, such as "grass-roots democracy" (Hofstadter, 1955: 7). The farmer had a secure propertied stake in society and his psychology was Protestant and individualistic. Accordingly, there developed a sentimental agrarian myth, of which the Progressive Era (1901-1919) marked the ideological culmination.⁵

The agenda of Progressivism was to "restore a type of economic individualism and political democracy that was widely believed to have existed earlier in America and been destroyed by the great corporation and the corrupt political machine; and with that restoration to bring back a kind of morality and civic purity that was also believed to have been lost" (Hofstadter, 1955: 5). The Southern agrarian spokesmen demanded thoroughgoing reform, and in alliance with progressive forces throughout the nation, they "always had an American hero available to match any American villain they found, a Jefferson for every Hamilton" (Hartz, 1955: 31; cf Link, 1954: 48). These progressives were not fatalists; they wanted to smash trusts, and begin running the Lockian and Jeffersonian race all over again (Hartz, 1955: 223). In his own campaign race, Wilson preached the Lockian creed: "If America is not to have free enterprise, then she can have freedom of no sort whatever" (quoted in Link, 1954: 21). Economic democracy was absolutely essential to political democra-

cy.

It is not impossible that Wilson converted to the rising progressive movement because this philosophy was more opportune for his career. On the other hand, as president of Princeton University, he had devoted himself to the question of a more democratic system of undergraduate life; he wanted to make education safe for democracy. Moreover, the reform measures he had carried out as Governor had been designed with the purpose of protecting the public from the trusts. It therefore seemed logical that his presidential program, the New Freedom, was fabricated out of promises to destroy autocratic monopolies and to restore free competition. Its doctrine of "special privileges to none" was in the essence of Wilson's philosophy (Link, 1954: 56). He was suspicious of the secret and conspiratorial plutocracy, and wanted to restore unfettered opportunity for individual action.

Throughout his campaign, throughout his career, Wilson exhorted his audience to adhere to reason in deciding political issues. Since Wilson had been a renowned professor, he succeeded in creating an impression of scholarly objectivity. However, Wilson's appeals were intensely emotional. Related to his youth was the sacred obligation to lead a crusade for morality and for righteousness (George and George, 1964: 107). His belief system varied, not only along a cognitive dimension, but also along an emotive dimension. "Likewise, whenever politics is depicted as a matter of faith, as a religion or even as a mystique, reference is made more often than not to a particular intensity of feeling, of emotional involvement, and we should speak, therefore, of ideological passion" (Sartori, 1969: 403).

Wilson glorified the Southerners interest in public affairs, and was seized by the Southern passion for rhetoric (Hofstadter, 1949: 241). He constantly intervened to persuade senators and representatives. However, Wilson was convinced that there were definite limits beyond which the federal authority should not be extended (Link, 1954: 20). Federal power should only be used to sweep away special privileges; to restore competition in business. As a matter of fact, Wilson abhorred the concept of power, and was sensitive to charges that he harbored autocratic tendencies.⁶ He had a horror of being selfish and maintained that "there is nothing so self-destructive as selfishness . . ." (quoted in George and George, 1964: 160). He had to prove to himself that he acted unselfishly, and felt a compelling personal need to purify his exercise of power.

It is a characteristic feature of the idealist that whenever he tries to justify a demand for change, he claims to be acting in the interest of the whole community, so-

ciety or whatever. This type of justification is a rationalizing one, and frequently peppered with phrases such as "general welfare", "domestic and international solidarity", "reasonable distribution", "free expression of the general will" (Herz, 1951: 36). Through reasoning in such codewords, Wilson was provided with a mass following, which enabled him to fulfil his historic mission. His appeal to altruism acted as an emotional stimulus and satisfied the average citizen, who well understood what Wilson meant when he declared: "The high cost of living is arranged by private understanding" (quoted in Hofstadter, 1955: 170).⁷ Now that prices were rising, the antitrust sentiment became a dominant motif in everyday life interaction.

Wilson's rhetoric also appeared in the form of a theory of progressive evolution, which he defined in Burian terms: "Democracy in America . . . has had, almost from the first, a truly organic growth. There was nothing revolutionary in its movements; it had not to overthrow other polities; it had only to organize itself. It had not to create, but only to expand self-government" (quoted in Hofstadter, 1949: 239). Wilson's fear of violence and social upheaval can be derived from his formative years in the south, slowly recovering from the Civil War. Consequently, the concept of revolution was uncomfortable to his American mind (Hartz, 1955: 295).

When Wilson's critics later on denounced his reforms as socialist, he replied: "I am not a socialist. And it is because I am not a socialist that I believe these things. I think the only way we can prevent communism is by some such action . . ." (quoted in Hofstadter, 1949: 273 f). In other words, Wilson's reform program resulted from his sentimental desire to preserve traditional cultural values: "In Wilson one feels a genuine and pleasurable groping toward the new, and a coherent articulation of new and old" (Hofstadter, 1949: 241). Thus, in the last analysis, Wilson's progressive liberalism was not incompatible with his intense admiration of Burke's work 'Reflections on the Revolution in France'. In fact, Wilson could justify his reform program with reference to a well-known passage in the very canon of conservatism: "A state without the means of some change", wrote Burke, "is without the means of its own conservation" (quoted in Carr, 1946: 208).

From his first day in the White House, Wilson set out on a crusade against the money power in order to make the nation safe for democracy. He exhorted the people to help him democratize their political and economic institutions (Schlesinger, 1986: 31). He proceeded with amazing vigor to carry through reform upon reform, achievement upon achievement. His ambition seemed

insatiable and compulsive: "I am so constituted that, for some reason or other, I never have a sense of triumph" (quoted in George and George, 1964: 320).

Wilson's legislative record in his first two years of office was impressive, and, paradoxically, the most comprehensive since the days of Alexander Hamilton. The list of agricultural measures was the most far-reaching. As we have seen, the ideologists of agrarianism had appealed to the Jeffersonian idea that there is an interrelation between agrarianism and democracy (Hofstadter, 1955: 115). Wilson adopted this idea wholeheartedly, and significantly his first political mission was to be the timeless issue of the cotton-growers; i. e., free trade. What else could have been expected from a President among whose heroes were the Manchesterians Richard Cobden and John Bright (Hofstadter, 1949: 237). As a 19th-century liberal, Wilson saw trade as a symbol of progress (May, 1959: 41).

To progressive elements, the high protective tariff had been considered a loathsome symbol of privilege, and they therefore applauded their President when he managed to secure the first downward tariff revision since the Civil War. Wilson had devoted himself to the issue of tariff reductions, and when lobbyists put pressure on him, he replied: "I am not the kind that considers compromises when I once take my position" (quoted in George and George, 1964: 135). For the representatives of special interests, Wilson felt nothing but contempt. He found it serious "that the people at large should have no lobby and be voiceless in these matters, while great bodies of astute men seek to create an artificial opinion and to overcome the interests of the public for their private profit" (quoted in Link, 1954: 41).

Quite true, Wilson had made no binding commitments to any important economic interests during the campaign, and he could therefore feel completely free to serve the general will, whatever that might be (Link, 1954: 24). Bold and frank, he declared: "The business of government is to organize the common interests against the special interests" (quoted in Hofstadter, 1949: 250).

Wilson's far-reaching reforms created a new atmosphere. However, he had only wanted to synthesize the new with the old. While his hero was the little entrepreneur of classical economics, he did not object to bigness per se. He made a distinction between the big business he favored, and the trusts he disliked (Hofstadter, 1955: 248). He believed the government could best serve the common interest if it was an impartial agency, mediating between the plutocracy and the masses (Hofstadter, 1949: 245).

The reforms had won support from an almost unanimous public opinion, and from progressive journals and

newspapers all over the country. Nevertheless, a virtual storm of protests arose from bankers, business leaders, and their spokesmen in Congress (Link, 1954: 51). With regard to Wilson's temperament it appears logical that he, in the spring of 1914, embarked upon a campaign which was calculated to ease the existing tension between the administration and the business community (Link, 1954: 75). There are also some evidence showing that Wilson was growing uncertain of whether the program would secure altruistic tendencies (George and George, 1964: 321). His sublime reforms did perhaps connote an autocratic tinge, at least subconsciously?⁸ Most illustrative, however, is the fact that he shared the notion of a natural harmony of interests among the productive classes: "His attitude toward the industrial problem was conditioned by his belief that the vast majority of businessmen were honest and desired only the public good" (Link, 1954: 70).

Eventually, in the summer of 1914, Wilson's energy was increasingly devoted to the problems of foreign affairs. There was an hiatus in his drive for domestic reforms. Wilson's Domestic Reform Program, the New Freedom, was brought to an end.

3.2 *The Moral Dilemma of Justifying Force*

Just before Wilson went to Washington D.C. in 1913, he had said: "It would be the irony of fate if my administration had to deal chiefly with foreign affairs" (quoted in Link, 1957a: 5). He had entered the presidency expecting to concentrate on domestic reforms, and his original thought of world politics was ideological only in its remotest sense (Bundy, 1963: 293; Frankel, 1963: 91). Nevertheless, in 1914, extraordinary events forced him to enter the international arena, and to concentrate his intellect on the puzzle of war and peace. He was perplexed by one crisis after another, and the question was, whether his compelling urge to render disinterested service and to do good, would be reiterated. In other words, was there a causal nexus between his beliefs and actions to the same remarkable degree as in the field of domestic politics? To give a satisfactory answer, one has to modify this question, and also take contextual variables into account: "Thus, as is well known, in making foreign policy decisions a policy maker may be influenced by personal considerations, domestic politics, and/or organizational interests as well as by his conception of the national interest" (George, 1979: 104).

If we are to understand the American outlook between 1914 and 1921, we are recommended to take the Spanish-American War of 1898 into consideration. The war was a turning point in American history, and marked

the beginning of a new era; the United States had become a world power (Hunt, 1987: 203; Osgood, 1953: 29, 42). It was America's war against an authoritarian and decadent Old World colonial power. The war was also a triumph for emotionally colored reporting and, in its aftermath, there was a shift from "materialism" to "moral values" (Hofstadter, 1955: 188, 210).⁹ Force had been justified in humanitarian terms, and there was not much talk about material interests, or power politics (Rystad, 1975: 18; Weinberg, 1958: 271).¹⁰ In this respect the war acted as a catalyst: "The Spanish-American war marked the translation of the rising sense of American power into the vocabulary of an American mission. If this was imperialism, it came swatched in the colors of a new morality. It was the age of Manifest Destiny, an era when the United States felt herself under the historical compulsion to spread the blessings of liberty to less fortunate peoples everywhere" (Steel, 1967: 197).¹¹

Even though expansionists tried to rationalize the war by placing humanitarianism and force in association, an increasingly hostile opinion developed within America against imperialism: "The opinion certainly did not include a military intervention for the purpose of territorial expansion. A crusade was desired, not a war of conquest" (Rystad, 1975: 18). Democrats condemned the imperialistic policy and perceived the colonial rule a crime against the Declaration of Independence (Rystad, 1975: 158). The war became incongruous with the ideals embraced by evangelical pacifists, liberal intellectuals, and reformers (Osgood, 1953: 50, 86; Weinberg, 1958: 154). Accordingly, there was "an inclination toward consistency and the persons concerned tried to reduce their dissonance. The usual way of doing this was to change the cognitions that most easily lent themselves to change" (Rystad, 1975: 22; cf. Larson, 1985: 30). The dissonant cognitive element consisted of an aggressive and bloody expansionism. The need for an elimination of this disturbing element proved that the sword finally had cut the hand of its wielder. Consequently, there arose a collective sense of guilt and self-accusation among progressive Americans, and an attitude change in the direction of pure isolationism followed in the aftermath of the Spanish-American War (Bundy, 1963: 296).

As a statement of realism, the Monroe Doctrine had defined the exact identity of America's national security interests. However, the doctrine also has an ideological connotation. There is a New World and an Old World, an in-group and an out-group. Monroe's message praised the democratic principle in contrast to the autocracies of Europe.¹² It therefore appears logical that

Wilson embraced this ideological principle: "Perhaps more than any other President, Woodrow Wilson seems to have been influenced by Lockian liberalism and the ideology of the Monroe Doctrine. For him, its strictures were close to gospel truth" (Weisband, 1973: 38; cf. Hartz, 1955: 290).

The victory of the Democratic Party in 1912 signalled the beginning of a doctrine of nonintervention in Latin American affairs. Prominent Democrats had, ever since 1898, consistently opposed interference, either through outright military force or through dollar diplomacy, and so had Wilson (Link, 1954: 93). Nevertheless, the ambition to give other people the blessings of Christianity and democracy prevailed. The idealistic urge motivated interference on a scale that had heretofore never been contemplated. Whereas Monroe had intervened in the Western hemisphere to prevent Europeans from stopping revolutionary disorder, Wilson considered it an obligation to put things right, notwithstanding European involvement: "This Hegelian development of thesis into antithesis appears less paradoxical when it is remembered that the Monroe Doctrine had in it a latent element of interventionism at the outset" (Weinberg, 1958: 416; cf. Jönsson, 1984: 51).

Revolutionary Mexico confronted Wilson with a disturbing situation. He made known his belief that it was important "to teach the South American Republics to elect good men" (quoted in Weisband, 1973: 39). The key to liberty was to enforce a constitution, and to make certain that it was respected. However, the Mexican revolution was a puzzle without any clear solution, and was to plague Wilson until the end of his administration (Hunt, 1987: 109-10).

Intervention was always rationalized in terms of a good neighbor policy, rescuing the Caribbeans from internal disorders: "We are the friends of constitutional government in America; we are more than its friends, we are its champions; because in no other way can our neighbors, to whom we would wish in every way to make proof of our friendship, work out their own development in peace and liberty" (Wilson, quoted in Weinberg, 1958: 435).

Since there was no danger of European involvement at the moment, the humanitarian motif also prevailed during the interventions in Santo Domingo as well as Haiti (Link, 1954: 103). These interventions ushered in prolonged military occupations, and took place (Mexico included) without treaty sanctions and against the protests of the native governments (Weinberg, 1958: 434). Accordingly, the attitude of a large section of American public opinion produced an anti-imperialistic reaction comparable to that ensuing upon the subjugation of the Filipinos (Steel, 1967: 199-200).

There was an astonishing inconsistency between Wilson's foreign-policy actions in the Caribbean, and the philosophy of nonintervention and altruism he had formulated in 1913: "It is a very perilous thing to determine the foreign policy of a nation in the terms of material interest . . . Human rights, national integrity, and opportunity as against material interests – that, ladies and gentlemen, is the issue which we now have to face . . . the United States will never again seek one additional foot of territory by conquest" (quoted in Osgood, 1953: 104–5). These noble words indicate that Wilson intended to apply the same precepts to foreign affairs as those that had been successful at home. However, if the New Freedom was to have its counterpart in a New Diplomacy, and if his rhetoric was not only to be considered instrumental, the President had to reorientate his foreign policy.

It was therefore likely that Wilson's failure to pan-Americanize his idealistic principles made him even more resolute to carry out his mission (cf Weisband, 1973: 41). Quite true, there are cases of cognitive dissonance when an actor is resistant to change, and ends up holding his view even more strongly than before (Jervis, 1976: 404). We work from the hypothesis that this "anti-learning theory" is applicable to Wilson.

The outbreak of World War I in 1914 did not worry the Americans. Why should they bother about European power politics three thousand miles away from home? (Osgood, 1953: 114). America was characterized by a strong isolationist impulse; "the sense that America's very liberal joy lay in the escape from a decadent Old World that could only infect it with its own diseases" (Hartz, 1955: 286). Furthermore, no one had reason to believe that it would be wrong for the New World to fatten on the follies of the Old (May, 1959: 34).¹³ Could a realistic view of international politics flourish in a nation so complacent about its own security? What kind of leadership was to be expected from a President who detested considerations of power and selfishness?

Wilson shared the general opinion that America should remain aloof from the heating European rivalries (Langer, 1957a: 24). He called it a "war with which we have nothing to do", and urged Americans to be "impartial in thought as well as in action" (quoted in Hofstadter, 1949: 256 f). Although Wilson early discovered the difficulties involved in protecting neutrality, he had committed himself to such a policy.¹⁴ Did he thereby undergo premature cognitive closure? As is well known, an established perception is hard to change, and "incoming information tends to be assimilated to the pre-existing images: this tendency is greater the more ambiguous the information, the more confident

the actor is of validity of his image, and the greater his commitment to the established view" (Jervis, 1976: 195; cf Larson, 1985: 41). This is another theoretical insight which seems applicable to Wilson, since, whenever he had emerged with a decision on an issue, his mind snapped shut (George and George, 1964: 120). One wonders, of course, whether Wilson's determination to keep America out of war, would turn out to be a blind alley from the outset?

Wilson's foreign policy advisers were concerned with the threat to America's security, and progressive development, that a German victory would pose. Colonel House, the President's unofficial adviser, shared a realist view of international politics. He thought that America's national interest was best served by the workings of a European balance of power system, inasmuch as it prevented any nation from challenging British power (May, 1959: 45–6). All in all, Wilson's advisers, like himself, were confirmed Anglophiles.¹⁵ They seem to have embraced an older ethnocentric notion of Anglo-Saxon superiority, and a sense of solidarity, as a means to contain German barbarism (cf Hunt, 1987: 78–9).

The advisers, including Secretary of State Lansing, recommended the President to follow more forceful tracks, but he rejected their counsel (May, 1959: 167). Because of Wilson's character, there were crucial prerequisites for "groupthink": ". . . Wilson did not want their advice unless it complemented his own thought or prejudices . . . Because he valued loyalty and flattery over hardheaded frankness and cold and sometimes unpleasant logic, he was an extraordinary poor judge of men. Because he resented criticism, his advisers either told him what they thought he wanted to hear or else remained silent" (Link, 1954: 32).¹⁶ The President's power-conscious advisers came to rely less and less on hardheaded arguments. They knew that neither Wilson nor public opinion would sanction intervention on realistic grounds. Their advice, therefore, had to stress idealistic considerations (Osgood, 1953: 171).

Wilson stated that it was inconsistent with American principles to maintain a large standing army; he was thinking of peace, certainly not of war: "America's role, he said, was to stand aside and perfect its own ideals and institutions so that it might give disinterested service for lasting peace when the time came" (Osgood, 1953: 202).

Despite Wilson's natural sympathy for Britain, he felt rigidly constrained to prevent his emotional preference for the Allies from influencing his foreign policy. Although he estimated 90 per cent of the American people to be pro-Ally, he wanted to remain neutral in thought as well as in deed (May, 1959: 36). As we have seen, Wilson had cultivated self-control and patience

ever since childhood.

However, in early May 1915, a German submarine sank the British passenger liner 'Lusitania' with the loss of almost 1200 civilians, including 128 Americans (Link, 1954: 164). It was a dreadful event which confirmed the growing impression that the Germans were monsters. Nevertheless, most Americans still wanted to avoid intervention. They applauded their President when he declared in a public speech: "There is such a thing as a man being too proud to fight. There is such a thing as a nation being so right that it does not need to convince others by force that it is right" (quoted in Osgood, 1953: 141).

Wilson's pacifist instincts held him back in order to wait and hope for some miraculous deliverance. However, the nation was not united. Although Wilson was convinced that most Americans wanted to preserve neutrality, he recognized the ambivalence in public opinion: "The opinion of the country seems to demand two inconsistent things, firmness and the avoidance of war" (quoted in May, 1959: 172).

From the end of the summer of 1915, Germany's violation of neutral rights forced Wilson to make some kind of response, but it must not lead to hostilities (Link, 1957a: 56). He had to synthesize militant nationalism and anti-war neutralism: "Speaking for preparedness, he used the language of pacifist Progressivism. Peace, progress, reform, and the protection of individual liberties were his aims, he insisted, and the reserve army was to be, as nearly as possible, a democratic and civilian force. Defending his diplomacy, he proclaimed that it had only peaceful ends" (May, 1959: 175).

The administration wanted to help restoring peace, and Wilson earnestly wanted to mediate. However, by the end of 1916, the forces in Britain working for the preservation of Anglo-Saxon harmony had grown very weak. The British Cabinet had become a hostage of public opinion due to Wilson's continued inaction and maintenance of neutrality (May, 1959: 319-20). An influential "lesson of the past" was troubling Wilson: "He thought of 1812, when popular feeling, he believed, had made it impossible for Madison to do what he thought wisest" (May, 1959: 60, 152).¹⁷

Nevertheless, as long as Wilson was able to grant America's "double wish" it seemed likely that hatred of Germany would be confined to words. As a matter of fact, Wilson was deeply suspicious of the Allied leaders, and their methods of secret diplomacy. He decided to move towards stricter impartiality, and made up his mind as far as instrumental beliefs were concerned. Once again, he would turn directly to the people, but not until after the presidential election of November 7, 1916 (George and George, 1964: 171).

As mentioned, Wilson always sought to assure himself of public support. This support could be an asset as well as a liability: "The external situation in which a political leader functions . . . necessarily defines and delimits the field upon which his individual traits can gain expression . . . So with all aspects of leadership: it must express some vital force within the body politic else, in a democracy, it will be repudiated" (George and George, 1964: xxii).¹⁸

Germany's submarine warfare had subsided since May. Americans thought it was a diplomatic victory for their President, who could exploit it during the campaign. The slogan "He kept us out of war" had a strong popular appeal, and contributed to the re-election of Wilson. Still, the slogan symbolized a commitment that frightened Wilson: "I can't keep the country out of war . . . Any little German lieutenant can put us into the war at any time by some calculated outrage" (quoted in Hofstadter, 1949: 263). Here, he proved to be right, as he had to go before Congress on April 2, 1917, to ask for a declaration of war.

There were several causes of this watershed event.¹⁹ The most important, however, were Germany's renewal of the submarine warfare, and the Zimmermann Telegram. This was a remarkable cable from the German foreign secretary, Zimmermann, to the German minister in Mexico. It suggested a German-Mexican-Japanese alliance, and a Mexican reconquest of Arizona, New Mexico, and Texas (Osgood, 1953: 254). This incident, more than anything else, unified the American people, and prepared them for intervention. Finally, an attitude change occurred among Americans because of a concrete and common threat, corroborating the following theoretical approach: "Concrete, firsthand information has greater influence on foreign policy judgments than more abstract theoretical material" (Larson, 1985: 39, cf Holsti, 1988: 344).

As in the aftermath of the Spanish-American War, Americans had shown that their orientation towards foreign affairs was one of changing moods. Their normal attitude appeared to be one of comparative indifference and withdrawal (Almond, 1960: 54; cf Holsti, 1988: 344).²⁰ "However, when threats from abroad become grave and immediate, Americans tend to break out of their private orbits, and tremendous energies become available for foreign policy" (Almond, 1960: 60; cf Hartz, 1955: 286). In the spring of 1917, the in-group perceived a threat from the out-group, and the supreme loyalty to their own group motivated action (cf Waltz, 1959: 177). Apparently, motivation "arises from certain components of collective psychology anchored in particular value patterns" (Pettersson, 1964: 25).

Wilson could no longer resist the pressure of events

and an infuriated public opinion. Still he hesitated. For Wilson, it was not sufficient for a policy to be popular, it also had to be justified on legal as well as moral grounds. Wilson feared that war required "illiberalism at home to reinforce the men at the front" (quoted in Mayer, 1959: 12). He thought the constitution would not survive war, that free speech would go. He said: "If there is any alternative, for God's sake, let's take it" (quoted in Hofstadter, 1949: 266). These inner doubts were exclaimed by Wilson on his sleepless night of April 1. On the following day, he read his War Message to Congress, and as expected, it was peppered with idealistic formulations. Wilson's goal was ambitious; he wanted to make the world safe for democracy (cf Davie, 1954: 292 f).

3.3 Wilson's Liberal Peace Program

I take Woodrow Wilson as a symbol of a characteristic tendency in the whole nation's approach to foreign affairs . . . The chief feature of the Wilsonian syndrome is an oscillation from quietism to activism (Hoffmann, 1968: 191).

Wilson's level of activation was impressive from the very day he held his War Message. He proceeded to initiate and carry out the construction of a global home. He had transformed himself into the world's chief architect; he had become an international social engineer. Finally, he was free to serve mankind, and to fulfil his historic mission. He had removed previous doubts, and public opinion facilitated for Wilson to do what he thought was necessary and right (Link, 1957a: 90).

A near-pacifist President had found himself marching step by step towards war, and, in April 1917, he had to choose war because he dreamed of peace (May, 1959: vii). Even though Wilson detested violence and war, he was not a doctrinaire pacifist. He was capable of using force as an instrument of foreign policy if the purity of the glorious end sanctified its dreadful means (George and George, 1964: 174). In this, he obviously shared the view of another great orator, Cicero, who had said: "For what can be done against force without force?" (quoted in Waltz, 1959: 159).

Wilson had improvised means before, but in accepting war, he had come face to face with his inner demons (if such there are), and turned his back upon the deepest of values. The man who had said that peace is the healing influence of the world "was now driven more desperately than ever in his life to justify himself, and the rest of his public career became a quest for self-vindication" (Hofstadter, 1949: 267). After a period of agonized uncertainty, Wilson had convinced himself of the necessity of intervention, and ever afterwards he denounced those whose doubts persisted.²¹ He strove

vehemently for cognitive consistency. "This pattern of decision-making – replacing extreme uncertainty with extreme certainty – was characteristic of the man" (George and George, 1964: 176).

Wilson's thesis of a new world order, based on universal ideals, was vaguely outlined in an address before the Senate, January, 22, 1917: "There must be, not a balance of power, but a community of power; not organized rivalries, but an organized common peace" (quoted in Link, 1957a: 96). The President declared that an enduring peace must be a "peace without victory", and proposed that "the nations should with one accord adopt the doctrine of President Monroe as the doctrine of the world" (quoted in Weisband, 1973: 42).

Wilson's unwillingness to think in terms of power politics and national interests, was extreme. He was convinced that unless checked by him, the Allied statesmen would betray their own people. He viewed secret agreements with disapproval and disgust (Kennan, 1956: 142). The fact that he even tried to conduct diplomacy through the newspaper was a characteristic feature of his (Link, 1957b: 12). No wonder, Wilson's call for a "peace without victory" was bitterly resented by the Allies.

In the dialectic between an Old and a New Diplomacy, progressive elements leant heavily upon Wilson: "Like Woodrow Wilson, Europe's progressives also assumed that the politically emerging masses of workers and peasants were equipped with sufficient reason and rationality to enable them to judge and support an enlightened foreign policy for their nation" (Mayer, 1959: 56). To Wilson, conflict was only a temporary disruption of a natural harmony of interests among individuals and nations. His faith in man's intrinsic goodness, and in the possibility of progress was so strong that, in his mind, all people were capable of self-government. His belief in the common man led him even further; "to the belief that a peaceful world community, could exist only when democracy was itself triumphant everywhere" (Link, 1957a: 14).

In this respect, Wilson introduced a desirable ideological message in the middle of a transition period, in which "millions of bayonets were in search of an idea (ideology)" (Mayer, 1959: 33). In his War Message, Wilson had stated that the world was at the beginning of an age, in which "the same standards of conduct and responsibility for wrong shall be observed among nations and their governments that are observed among the individual citizens of civilized States" (quoted in Davie, 1954: 292). This notion had a strong popular appeal.

Although the idealistic codewords with which Wilson wrapped his rhetoric were on a high level of abstraction,

they were widely embraced. Wilson knew how to seduce public opinion. His thesis implied an effective instrument for obtaining political mobilization. Wilson's concern about the future can be derived from his deductive reasoning and rationalistic cultural matrix. The centrality, the level of abstraction, and the comprehensiveness of Wilson's belief system varied in accordance with the following theoretical approach:

First: the greater the centrality of the belief elements designating ends, the more a belief system will elicit normative, goal-oriented, if not futuristic or even chiliastic responses and behavior. Second: The more abstract a belief system . . . the more it allows for elite manipulation and maneuvering. Third and correlatively: The more a belief system transcends common sense spatial and temporal boundaries, that is, the more it obtains a totalistic comprehensiveness, the more it calls for elite interpretation and facilitates elite control (Sartori, 1969: 410–11).²²

Wilson had succeeded so well in communicating the American ideal to his own people, that it is hard to imagine how he could have resisted the temptation of applying the same instrument to the stage of world politics. He had brought America's progressive movement to its first culmination on the national level, and was just about to give leadership to its international counterpart. Wilson looked upon himself as an instrument for bringing about domestic as well as international reforms, and for redressing injustice wherever it could be found. His compulsive ambition to lead the people along the road of progressivism was interconnected with his philosophy of leadership: "I do not believe that any man can lead who does not act, whether it be consciously or unconsciously, under the impulse of a profound sympathy with those whom he leads" (quoted in Link, 1957b: 2). As a professor, Wilson had written that in the future, the White House would be taken in possession of men who were contributing to enlightenment (cf Neustadt, 1965: 126–28; Carr, 1946: 38). In office, Wilson had the opportunity to spread enlightenment and to act missionary diplomatist: "Woodrow Wilson's mission was precisely to move the world beyond power politics" (Schlesinger, 1986: 70). To Wilson, the war was only a prelude to global reform: "An enlightened peace would redeem the bloody sacrifices of the war and break the grim cycle of suspicion, hatred, and conflict" (Hunt, 1987: 134).

Europeans looked upon Wilson as a savior, and his War Message seemed to assure adherents of progressivism that in search of ideological inspiration they should look, not only to Petrograd (where a bourgeois revolution had taken place in March) but also to Washington (Mayer, 1959: 169). Likewise, some radical groups

wanted to globalize the liberal principle underlying the Monroe Doctrine (Petersson, 1964: 310).

Wilson's ideological and psychological "warfare" against the autocratic Central Powers was embodied in the Fourteen Points. They were addressed to Congress on January, 8, 1918, and were intended, firstly, to reduce the will of the war-weary people of the "enemy" nations to continue fighting, and, secondly, to "rally the Allied peoples – if not the Allied governments – to a liberal peace program" (George and George, 1964: 199). Wilson regarded his Fourteen Points as being an essential basis for a just and lasting peace. In some people's opinions, it was a wasted effort to bring Utopia down to earth. Notwithstanding its utility as a practical peace program, the propagandistic efficiency was undeniable: "The enormous contribution Woodrow Wilson's Fourteen Points made to the victory of the Allies in the First World War by strengthening the morale of the Allies and weakening the morale of the Central Powers is the classic example of the importance of the morale factor for international politics" (Morgenthau, 1960: 89).

The ideological form of the First World War stemmed to a large extent from Wilson's justifications for entering it. It also resulted from the breakdown of Europe's political and ideological equilibrium. In fact, the Old Diplomacy was widely regarded as a failure: "The war was the work of the old order. The peoples, who had nowhere been consulted, did not want it" (Petersson, 1964: 246 f). A new political atmosphere and democratization through a victorious war were highly desirable. Foreign policy was traditionally surrounded by far more secrecy than domestic politics, and the public was not expected to have any opinions on questions of national security. This tradition of aristocratic diplomacy enjoyed hegemony until Woodrow Wilson, the "foreign minister of international democracy", announced his Fourteen Points (cf Frankel, 1963: 71).

Some wars are more ideological than others, but the war in question appears to be outstanding in this respect. From November, 1917, the rhetoric of international communism arose. In contrast to the Bolsheviks' extremism, the net effect of Wilson's liberal peace program was the fact that progressive parties moved away from the Third International (cf Mayer, 1959: 389). In addition, when the Germans faced total defeat in October, 1918, they turned to Wilson, appealing for an armistice on the basis of the Fourteen Points (Link, 1957a: 107). Wilson replied that he wanted an agreement that left the German ground forces intact, since "too much success or security on the part of the Allies will make a genuine peace settlement exceedingly diffi-

cult, if not impossible" (quoted in Link, 1957a: 107–8). He argued that if the German people were humiliated, their government would be destroyed and instead Bolshevism would take its place (Langer, 1957b: 76). How did the Allies respond to noble aspirations like these? The Paris Conference was to give the answer.

Wilson was determined to go to Paris himself in order to lead the battle for the principles that he had been advocating. Overall, his program was constituted of three interlocking concepts: national self-determination, free trade, and a League of Nations to keep the peace (Hofstadter, 1949: 269).²³

The President sailed on the *George Washington* (another irony) and arrived at Brest on December, 13, 1918. He was received with tumultuous enthusiasm, and enjoyed a "prestige and moral influence throughout the world unequalled in history. His bold and measured words carried to the peoples of Europe above and beyond the voices of their own politicians. The enemy peoples trusted him to carry out the compact he had made with them; and the allied peoples acknowledged him not as a victor only but almost as a prophet" (Keynes, 1920: 34–5).

The most vital point to Wilson was the fourteenth. From the very moment he adopted the League idea, he became extremely possessive of it, and on the day he arrived in Paris he made it clear that once a League of Nations was established, other difficult problems would disappear (George and George, 1964: 208–14).²⁴ Likewise, he rejected the British proposal of using the Congress of Vienna as model for the conference (Thompson, 1960: 16). Wilson insisted that the delegates must look to the League for the gradual evolution of a more tolerable life for Europe, and he was determined to do nothing that was not just and right (Keynes, 1920: 211, 240).

However, even though Wilson wanted to be the voice of the Paris Conference, he was among power-conscious and skilful negotiators. Wilson's program for a new world order met a rival scheme in Clemenceau's Carthagian Peace. The essence of this scheme's philosophy was that power politics is inevitable, and that one must never negotiate with a German; instead, one must dictate to him (Keynes, 1920: 29). Wilson's statement that "the central idea of the League of Nations was that States must support each other even when their interests were not involved", did not convince Clemenceau and Lloyd George (quoted in George and George, 1964: 231). To them, the national interest and the balance of power were of supreme importance.²⁵

As the Versailles Treaty was close to completion, it was evident that it fell short of the proclaimed ideals and Wilson was heartsick over the compromises he had

made (Langer, 1957b: 89). Retrospective analyses have criticized Wilson for his bargaining shortcomings: "A statesman who looks forward to a peaceful world based upon international cooperation will not drive a hard bargain with the very nations upon whose collaboration he feels most dependent" (Hofstadter, 1949: 269). To Wilson, bargaining was part of an evil diplomacy which he wanted to supplant.

The President had capitulated to Clemenceau in order to obtain French approval of the Monroe Doctrine amendment. To achieve this amendment, which was demanded by senatorial critics, Wilson's freedom of action was restricted. However, there was a bargaining chip he failed to exploit: economic sanctions. Before the First World War, economic policy as an instrument of foreign policy was nearly nonexistent (Bundy, 1963: 300). The vast loans and financial rearrangements changed all this, and Wilson emphasized that foreign trade had become vital to America (May, 1959: 156). He had earlier been recommended to embargo wheat, but rejected this counsel on the grounds that there was a self-defeating "boomerang effect" inherent in any such effort (May, 1959: 333). Likewise, it is not impossible that he had the inefficient outcome of Jefferson's Embargo Act (introduced in 1807) in mind.

Its deficiencies notwithstanding, Wilson had achieved a triumph in winning acceptance of the principle that a League of Nations should be an integral part of the Versailles Treaty. The Treaty was signed on June, 28, 1919, and the next day Wilson sailed for the United States, where another battle awaited him – to gain wide acceptance for his own progeny, the League of Nations. Back in Washington, the President made no effort to conceal his fighting mood. He told a skeptical reporter: "I do not think hypothetical questions are concerned. The Senate is going to ratify the treaty" (quoted in Link, 1957a: 130). After all, in the Senate's entire history it had never rejected a peace treaty (Langer, 1957b: 92). One wonders if Wilson might have been misled by this historical analogy? Be this as it may, the League idea was, unquestionably, a challenge to the American tradition (Osgood, 1953: 244). The very thought of domestic organization had been denounced as "un-American" by ideologists of agrarianism (Hartz, 1955: 223; Hofstadter, 1955: 115). Would tradition prevail in the domain of foreign affairs too?

The Congressional election, in November 1918, was a disappointment to Wilson. His party lost control of the Senate, and the influential Foreign Relations Committee was henceforth to be controlled by Wilson's personal and political adversaries. Henry Cabot Lodge, isolationist and nationalist, became chairman of the Com-

mittee, and leader of the Republican Party in the new Senate. He had a profound personal contempt for Wilson (Link, 1957a: 138). Until the election of 1920, there ensued a debate between these antagonists "no less important than the great debate of 1787 to 1789 over the ratification of the Constitution" (Link, 1957a: 127).

Lodge was furious with Wilson's attempt to globalize the Monroe Doctrine: "The Monroe Doctrine was the corollary of Washington's neutral policy and of his injunction against permanent alliances" (quoted in Weisband, 1973: 42). Lodge particularly questioned Article X of the Treaty, which implied collective security. George Washington's (read: Hamilton's) more than 120 year-old-advice, as well as Monroe's message, were powerful weapons in the rhetoric of Wilson's critics. The Monroe Doctrine was a unilateral proclamation of a sphere of influence, and must be exempted from interpretation by European powers.

In response, Wilson set forth on a crusade on behalf of the Treaty. In forty speeches throughout the nation, he searched for popular support (Link, 1957a: 140). He attempted to persuade people that Article X in no way threatened the viability of the Monroe Doctrine, and he also tried to describe how collective security would work. Wilson's liberal democratic peace was to a great extent lost in Paris. With regard to his personality, it seems logical that the League became a matter of most desperate psychological urgency to him (Hofstadter, 1949: 275).

Wilson's Hamletian state of indecision when justifying war was still plaguing him. In an emotional speech at an American cemetery on the first anniversary of the end of the war, Wilson's sense of guilt, as well as his allegiance to the League, were revealed: "I advised the Congress to declare that a state of war existed. I sent these lads over here to die. Shall I – can I – ever speak a word of counsel which is inconsistent with the assurances I gave them when they came over? It is inconceivable" (quoted in Jervis, 1976: 395). As a moralist, Wilson could not withdraw from the precepts that he previously had given voice to.

Wilson's method for relieving his inner pain was to "strive desperately to justify himself to himself by demonstrating his moral superiority over his opponents. He must show how right he was and how wrong they were" (George and George, 1964: 46). "They" had earlier been the Allied leaders, who were not representative of their own people. Now, Wilson thought he represented the people's will better than the Congress did. His resort to public opinion had served the purpose of relieving him from the responsibility to compromise. Yet, to get ratification of the Treaty, compromises were necessary since the Republicans had a majority of two members in the Senate (Hofstadter, 1949: 276).

The struggle between Wilson and the leaders of the Senate developed into one of the most disheartening chapters of American history. On October, 2, 1919, Wilson suffered a severe stroke that isolated him and revealed some tragic personal traits. He lost some of his political judgment, and stubbornness came over him. However, as we have seen, it had never been in his nature to compromise away fundamental principles in which he believed: "For Wilson, truth was truth and justice, justice; and there was no need to modify their expression to suit any man" (George and George, 1964: 232). The President wanted to defeat the Senate, especially Lodge, and his inner demons of pride and intolerance drove him to the search for martyrdom (Hofstadter, 1949: 277). Cicero's old remark, that "it is in the nature of man to err, of a fool to persevere in his error", goes far to explain Wilson's rigid behavior in this matter (quoted in Frankel, 1963: 172).

In March, 1920, the final vote was taken on the ratifying resolution, that contained a strong reservation on Article X. The President still had to choose between ratification with reservations, or running the risk of outright defeat of the Treaty. Yet, he refused to accept even the mildest reservations regarding American membership. It would be the Treaty as it stood or no Treaty at all. Accordingly, Wilson was highly responsible for keeping the United States out of the League (Langer, 1957b: 93).

It must be considered an irony of fate that the man who had done more than anybody else to create the League of Nations, kept America out of it. Wilson was obstructing his own cause, and his awareness of this was a terrible burden. He grew thinner, paler, and more tired every day. The 1919 Nobel Peace Prize awarded to him was poor comfort. He was a broken man, and his physical condition prevented him from taking an active role in the presidential campaign. The election proved an overwhelming victory for the Republican candidate, Harding, who was Wilson's very antithesis. On March, 4, 1921, Wilson attended the inauguration of his successor. It was a tragic end to Wilson's career. He took the opportunity to deliver a symbolic message to a hated enemy: "Senator Lodge, I have no further communication to make" (quoted in Hofstadter, 1949: 278).

It is evident that Wilson overestimated the public support for the League. In fact, an overwhelming majority of the American people favored ratification with some kind of reservations (Link, 1957a: 151).²⁶ Wilson's critics feared that the Treaty would deprive the nation of its sovereignty (Osgood, 1953: 291). In the aftermath, Wilson's active interventionism gave way for a quiet isolationism. However, Wilson's ghost was to mark American foreign policy during the interwar years. In 1928,

Secretary of State Kellogg proposed multilateral treaties outlawing war. His legalistic approach was embodied in the Kellogg-Briand Pact. The Senate ratified this Treaty but, as one might expect, with a reservation applying to the sphere of influence covered by the Monroe Doctrine (Osgood, 1953: 348).

In 1937, twenty years after Wilson's War Message, 70 per cent of the Americans considered the entry into the First World War a mistake (Hunt, 1987: 136). They wanted to prevent another Wilson from involving America in European quarrels. President Roosevelt had to face a struggle against considerable isolationist opposition, but found a justification for entering World War II after the bombing of Pearl Harbor: "With that attack went the last obstacle to a renewal of the Wilsonian crusade" (Hunt, 1987: 150).

The analysis of the covered period confirms the view that the American outlook is one of mood (cf Klingberg, 1979): "We have been able to dream of ourselves as emancipators of the world at the very moment that we have withdrawn from it. We have been able to see ourselves as saviors at the very moment that we have been isolationists" (Hartz, 1955: 38).

4 *The Realist Critique and Alternative*

I see the most serious fault of our past policy formulation to lie in something that I might call the legalistic-moralistic approach to international problems . . . It is the belief that it should be possible to suppress the chaotic and dangerous aspirations of governments in the international field by the acceptance of some system of legal rules and restraints (Kennan, 1951: 95).

Before we reach the synthesizing chapter, the antithesis to Wilson's idealistic approach will be outlined. The names found in the following are not necessarily within the realist school of thought, but their beliefs are, whenever quoted. However, two of the most prominent realists, George F Kennan and Hans J Morgenthau, appear frequently. These gentlemen are disciples of Reinhold Niebuhr, who took particular issue with Wilson's naive view of human nature, and of his utopian claim that the same code of morality is applicable to individuals and to states. To Niebuhr, unselfishness must remain the criterion of highest individual morality, but it "is inappropriate to the action of a state. No one has a right to be unselfish with other people's interests" (quoted in Schlesinger, 1986: 71; cf Stone, 1968: 593–95; Weigel, 1987: 33, 40). He attacked the trust in progress and advocated balance of power. Kennan once called Niebuhr "the Father of us all", and Morgenthau said Niebuhr was "the greatest living political philosopher of America" (quoted in Stone, 1968: 593).²⁷ Consequently, Niebuhr's ghost is to mark the philosophy of the present

chapter.

In the interwar years, realists were discredited and Wilsonian idealism enjoyed an almost unchallenged position. However, the Holocaust and the Gulag, as well as the breakdown of the League and the coming of World War II, caused disillusionment. Heaven seemed to be unattainable. It was therefore logical that idealism was criticized and challenged by realists, who applied a Socratic method in order to awake starry-eyed Wilsonians, who tended to ignore the hard facts of international politics.

An optimistic belief in man's intrinsic goodness is said to create an artificial harmony which the facts do not warrant: "Monks and saints have rarely, if ever, constituted a majority, or even a considerable minority, of the population" (Herz, 1951: 5; cf Waltz, 1959: 39–41). Like Nietzsche, the realist thinker considers the struggle for power as the result of forces inherent in human nature. The notion of a harmony of interests is utopian, and the security and power dilemma is the state of nature. This dilemma is the basis for a fact-driven realist theory.

Realists give voice to the view that one should not expect too much: "Man cannot hope to be good but must be content with not being too evil" (Morgenthau, 1945: 12; cf 1952: 962). Accordingly, their political philosophy rests on a negative conception: "In a less than perfect world, where the ideal so obviously lies beyond human reach, it is natural that the avoidance of the worst should often be a more practical undertaking than the achievement of the best . . ." (Kennan, 1985–86: 212).

The skeptical view of man and the conception of nature as a field of conflict, are considered to be conservative corrections of the liberal's illusions (Thompson, 1960: 76). Realism claims to be pragmatic and empirical. Treated as an ideal type, the empirical processing is the very antithesis of the rationalistic one. Accordingly, means prevail over ends: "Realism would prepare men for the tragic and stubborn discrepancy of means and ends in international politics" (Thompson, 1960: 69). Concomitantly, realism is inductive and practice therefore prevails over abstract deductive argumentation. It follows that Wilson's idealism was unrealistic and "without influence on the future because it no longer had any roots in the present" (Carr, 1946: 224).

Wilson embodied the most perfect, and tragic, example of a theorist in politics. His insistence on universal ideals such as national self-determination, free trade, and collective security, evoked a common emotion, but were fruitless as a practical peace program. As Lippmann put it: "Mr Wilson's phrases were understood in endlessly different ways in every corner of the earth . . .

And so, when the day of settlement came, everybody expected everything" (quoted in Morgenthau, 1960: 266; cf Carr, 1946: 140).

Wilson's inclination to think in absolutes – black or white – arose a storm of criticism among realists, to whom it is a "fact that there are few if any absolutes in international politics" (Thompson, 1960: 150; cf Kennan, 1954: 82; Morgenthau, 1960: 154). There is neither such a thing as absolute security nor an absolute precept of what is best for everybody.

It is important to emphasize that empiricism and pragmatism are also states of belief systems, and are not without normative elements (Sartori, 1969: 400). Perhaps most important is the view that a calculated, sober, and rational foreign policy must be exempted from a moody public opinion. Since the human mind cannot bear to look hard facts of power politics in the face, it twists ambiguous information to subdue its inner pains, and is thereby engaged in self-deception. It is the realist's obligation to serve facts, and to make people overcome their psychological resistance. However, the task to educate a passionate public opinion is not likely to be successful. According to Kennan, America's trouble "stemmed from the extent to which the executive has felt itself beholden to short-term trends of public opinion in the country and from what we might call the erratic and subjective nature of public reaction to foreign-policy questions" (1951: 93). A government must realize that it is the leader, not the slave, of public opinion (Morgenthau, 1960: 146).

The upswing of realism was coeval with the "end-of-ideology debate" among social scientists. This interrelation goes far to explain why the concept of ideology is given a pejorative connotation. An ideological foreign policy invites a host of dangers. Moral absolutism leads to crusades for an ideal or a set of principles for which the crusader claims the monopoly of truth and virtue. The problem is that universal ideals which reflect the moral code of one group are often incompatible with the code of another group. If these codes are to be implemented, unlimited war for unlimited ends will follow (Kennan, 1951: 101; Waltz, 1959: 113). Since there is room for only one code, the other must yield or be destroyed. To Morgenthau, the crusader is rigid and one-tracked: "The crusading mind knows nothing of persuasion and compromise. It knows only of victory and of defeat" (1960: 551). Needless to say, Wilson as well as Lenin, belong to this crusading category. A short empirical analysis of Wilson's foreign policy toward Russia sheds light on this insight.

Wilson had welcomed the March revolution for making Russia a fit partner in a democratic crusade. He cele-

brated the Russian people, who were "always in fact democratic at heart" (quoted in Hunt, 1987: 113). The temptation to take advantage of this event was strong, and made it possible for Wilson to construct a convincing ideological rationale in support of the American war effort. However, Wilson's commitment to the assumption that Russia would immediately advance toward a stable democracy proved illusory. The Bolshevik seizure of power, in November, produced the same sense of disillusionment that the French revolution had done in the 1790s. Jefferson had been optimistic of the future of the revolution, but could retrospectively conclude that it was the greatest intellectual error of his life (Hunt, 1987: 94–100). He had allowed himself to indulge in wishful thinking, and Wilson made the same mistake almost 130 years later.

In spite of this misperception, Wilson did not abandon his belief in the Russian people's capacity for self-government: "Whether their present leaders believe it or not, it is our heartfelt desire and hope that some way may be opened whereby we may be privileged to assist the people of Russia to attain their utmost hope of liberty and ordered peace ..." (quoted in Kennan, 1956: 255). This passage was unrealistic in that it overrated the average Russian's concern for international affairs, and underestimated the profundity of Bolshevik hatred and contempt for the "rotten liberalism" of the capitalist world. An article in Pravda was significant: "... The American President Wilson, in the tones of a Quaker preacher, proclaims to the peoples of the world the teaching of highest governmental morality. But the peoples know the reasons for the entry of the United States into the war. The peoples know that behind this intervention stood not a concern for the interests of right and justice, but the cynical interests of the New York stock market!" (quoted in Kennan, 1956: 262).

Wilson's failure to predict the coming of the November revolution can be explained with reference to two causal factors. The first factor is derived from his cultural matrix; i. e., the tendency to speak in an ethnocentric vocabulary, revealing an unfamiliarity with the feelings and the beliefs of other people: "It had never occurred to most Americans that the political principles by which they themselves lived might have been historically conditioned and might not enjoy universal validity" (Kennan, 1956: 12; cf 1985–86: 208, Hartz, 1955: 66).²⁸ Secondly, Wilson's style of decision-making was individualistic and he was disinclined to use the network of foreign policy advisers. As we have seen, Wilson appealed directly to foreign opinion, often without different ambassadors knowing about the President's intentions. He neither informed them nor did he want them to become informed, and posterity will never know how

much confusion, mistakes, and lost opportunities followed from Wilson's missionary diplomacy (Kennan, 1956: 242; cf Link, 1957a: 26).

The traditional diplomatic method for influencing the attitudes of foreign governments is held to be superior by realists: "Foreign policy is too intricate a topic to suffer any total taboos. There may be rare moments when a secret operation appears indispensable" (Kennan, 1985-86: 214). A skilled diplomacy is the most important factor for the power of a nation (Morgenthau, 1960: 139). Realists favor a return to an old-fashioned diplomacy, exempted from the people's emotionalism (Kennan, 1951: 93-4; 1954: 36). The realist school of thought reiterates the classical incompatibility hypothesis; that is, there is an inherent incompatibility between the ideal of democracy and the realities of international politics. The politicization of foreign policy is constrained by the principles of bargaining and supreme interest (cf Goldmann et al, 1986: 1-5, 176-77).²⁹ Moreover, a government committed to a democratic foreign policy is considered to be inferior to an authoritarian government, which has the "privilege" to shape its external conduct without considerations for domestic subsystems like public opinion (Kennan, 1954: 44).

The value of traditional diplomacy was its sense of moderation and its openness for compromise. It is of crucial importance to distinguish desirable goals from essential goals, and to formulate goals that do not range beyond the power available: "Diplomacy of high quality will bring the ends and means of foreign policy into harmony with the available resources of national power" (Morgenthau, 1960: 139; cf Robinson, 1969: 185).

As an international reformer, Wilson's commitments to glorious ends made him intolerant to criticism of the means proposed. On his way to Paris, he said to an adviser who questioned the League of Nations: "If it won't work, it must be made to work" (quoted in Carr, 1946: 8). To reply in such a flimsy way, one might as well count on the helping hand of God Almighty himself. The realist critique to Wilson's behavior in Paris is far from merciful. Quite true, a negotiator faces the risk of setting his sights too low, but he may also set his sights too high, neglecting the available power. According to Morgenthau, Wilson made the latter mistake during the Peace Conference (1960: 143). Wilson embodied incompetent diplomacy in his heedless rush into untenable positions. Morgenthau's maxim for a skilled diplomacy "is to avoid the absolutes of victory and defeat and meet the other side on the middle ground of negotiated compromise" (1960: 567; cf Thompson, 1960: 170).

Morgenthau, as well as Kennan, point out that the

American tendency to bring its unique liberal experience to the international arena is misleading: "The community of the American people antedated the American state, as a world community must antedate a world state" (1960: 518). It is hard to transform national loyalties into an international organization. To make nations act policemen, whether they see their own interests threatened or not, is even harder: "If we demand that nations act wholly in a disinterested and international way, in effect we ask them to cease to be nations" (Thompson, 1960: 195).

History proved to Wilsonians that an organization like the League cannot synthesize contradictory moral codes and ideologies (cf Petersson, 1980: 346; Waltz, 1959: 84). It is equally unlikely that the economic policy of one country will be perceived as advantageous to all countries. To repudiate free trade is expensive but logical, wherever autarky is considered a desirable instrument of power. Ironically, it was the United States that actually began international tariff warfare in the 1920s (cf Hofstadter, 1949: 270). Hamilton's ghost had spoken again.

Likewise, history has proved that the step toward disarmament was another futility. To Morgenthau, armaments and the armaments race are important manifestations of the struggle for power among nations: "Men do not fight because they have arms. They have arms because they deem it necessary to fight" (1960: 408). This fact is often neglected by complacent Americans living far away from the realities of power politics. Wilson is being blamed for his failure to prepare America, militarily as well as psychologically (Osgood, 1953: 222, 262). Even worse, he challenged the hailed tradition of isolationism: "In arguing that all change in the world had to take place within the League's framework, Wilson encouraged the illusion that pursuit of national interest was fundamentally in opposition to the norms of the American social heritage" (Weisband, 1973: 43).

At length, we have found the conception closest to the realist's heart; that is, "the concept of interest defined in terms of power" (Morgenthau, 1960: 5). The total national interest consists of those essential national goals which are distinguished from desirable goals (Robinson, 1969: 185). Moreover, since conflict results from the clash of interests, a Madisonian system of checks and balances is the most efficient means to contain violent outbursts (Morgenthau, 1952: 962). To preserve the balance of power is almost always to act on behalf of the national interest.

In rejecting the national interest as an explanation for American entry into the First World War, Wilson failed to realize the blessings of the very power balance that

had saved Europe, and America indirectly, from a major war on the Continent during the century prior to 1914 (Kennan, 1951: 67–9). This still remains to be proved by the realists, who also have to demonstrate that responsible statesmen can guide the man in the street "by awakening his latent understanding of the national interest" (Morgenthau, 1952: 971).

Whether he wanted to believe it or not, Wilson, like all statesmen, had to think and act in terms of interest defined as power. Thus, in 1917, only half-known to himself, Wilson could not escape the objective force of the national interest: "Germany threatened the balance of power in Europe, and it was in order to remove that threat – and not to make the world safe for democracy – that the United States put its weight into the Allies' scale. Wilson pursued the right policy, but he pursued it for the wrong reasons" (Morgenthau, 1950: 848).³⁰

Realism states that rivalry, competition, and conflict occur because of the anarchic state of the international system, that is, notwithstanding the internal structures of states and the belief systems of decision-makers.³¹ Accordingly, Wilson must have been wrong when he assigned to democracies all the attributes of a peaceful state. However, his worst mistake is said to have been his identification of American cultural values with universal good. Wilson was a master in the Anglo-Saxon art of concealing the selfish national interests in the guise of the general will (Carr, 1946: 79). His supposedly absolute and universal principles were hypocritical since they were unconscious reflections of nothing less than the national interest of the United States (Carr, 1946: 87).

Wilson purchased psychological harmony at the price of neglecting those cognitive elements that disturbed him. He built up his self-esteem on the conviction "that he possessed the key to a just, comprehensive and final settlement of the political ills of mankind" (Carr, 1946: 90). However, Wilson's method for identifying the good of the whole with the good of the part, failed to produce an effective conception of morality. His failure in this respect proved that there is no escape from the fact that every part, every code of morality, has to sacrifice something to the good of the whole; eating your cake and still having it is very rare in politics. To face this fact is the prerequisite of a sober world-view and of moderation: "It will mean that we will have the modesty to admit that our own national interest is all that we are really capable of knowing and understanding . . ." (Kennan, 1951: 103).

Every political leader has a special moral responsibility to act wisely; i. e., in awareness not only of his own national interest, but also of that of other nations, since collaboration occurs when parties find their in-

terests compatible (Morgenthau, 1952: 977). However, whenever national security is at stake, the statesman has a moral duty first of all to take care of the national interest (Morgenthau, 1952: 987). This wisdom was embraced by the Founding Fathers. Alexander Hamilton appears in history as a statesman who realized that the national interest must necessarily be defined in terms of power. In his emphasis upon self-preservation, security, and moderation, Hamilton stands out as the hero of modern realists (cf Morgenthau, 1950: 840–44; Kennan, 1954: 12–4). Hamilton's notion that the code of morality is not the same between nations as it is between individuals runs like a continuous thread through political realism ever since.

As Morgenthau points out, it is hard to imagine a greater contrast in the way of thinking about foreign affairs than that which separates Hamilton from Wilson (1950: 835). Moreover, like McKinley, Wilson betrayed the realistic connotation of the Monroe Doctrine. The tragedy of Wilson's political career was the fact that the neglect of the American national interest was not compensated for by the triumph of the morality he claimed. "Thus Wilson returned from Versailles a compromised idealist, an empty-handed statesman, a discredited ally. In that triple failure lies the tragedy not only of Wilson, a great yet misguided man, but of Wilsonianism as a political doctrine as well" (Morgenthau, 1950: 849).³²

5 *The Search for a Creative Synthesis*

Sometimes people call me an idealist. Well, that is the way I know I am an American. America . . . is the only idealistic Nation in the world (Woodrow Wilson, quoted in Osgood, 1953: 297; cf Steel, 1967: 3).

It must also be understood that in world affairs, as in personal life, example exerts a greater power than precept (Kennan, 1985–86: 216).

Like power, the national interest is another ambiguous and elusive concept. It was used by Morgenthau as an objective force. However, several scholars have clarified that the perception of the national interest is rooted in values (cf Rosenau, 1968: 36; Sonderrmann, 1977: 124). In other words, there is a significant discrepancy between the objective and subjective connotations of the concept (Wolfers, 1952: 485). In the nuclear era, the national interest has come to be practically synonymous with national security (Wolfers, 1952: 482). We are dealing with a concept based on feelings and perceptions. Since nations still do not share moral codes or values, they tend to differ widely in their reaction to one and the same external situation (Herz, 1981: 188).

It is important to emphasize that, in an age of inter-

dependence, there are not only clashing interests, but also a great deal of common interests. In such a world, there are incentives to gain collaboration by expressing universal ideals, since a foreign policy based on the national interest is destined to cause suspicion and distrust. In an empirical analysis of the process of détente between the superpowers in the 1970s, I supported wholeheartedly the view that it collapsed "because each side tried to define the terms of competition and the terms of collaboration in ways more geared to maximizing unilateral advantage than to expanding the mutual interest in institutionalizing the relationship" (Breslauer, quoted in Johansson, 1988: 30). Apparently, it might be compatible with the national interest to act idealistically, provided that the other actor finds the ideal reasonable. In other words, the more the interests of the other side are taken into consideration when an idealistic goal is formulated, the more rational is a foreign policy. Let me put it as follows: a wise decision-maker should ask himself the question, "How idealistic is it realistic to be?" (Schilling, 1956: 574).

Although there is a strong conformist tendency when an in-group is dealing with an out-group, states are not monolithic blocs, and people within them must not embrace the same values. Who is then going to decide which interest is the national? Take isolationist impulses in the United States for example. The suspicion that many Americans are at heart isolationists has made the foreign policy establishment in Washington "reluctant to make the public a genuine partner in policy making or to risk open and vigorous debate" (Hunt, 1987: 180). This elitist thought is fully in line with realism, but deficient in an age of democracy (cf Gardner, 1972: 288). Suppose that a cross-section of American public opinion favors steps towards isolationism, but that the foreign policy elite rejects it. If, in this situation, the people are not being listened to, it follows that they are downgraded, and that the elitist philosophy of decision-making is so-called "Government House utilitarianism" (= "State Department utilitarianism"; cf Simmonds, 1986: 45-6).

Realism neglects how states define their interests, and how their interests change over time (Nye, 1988: 238). It is evident that the national interest is a concept, whose contents are to be interpreted by high officials and policymakers (Sondermann, 1977: 132). Even though it is hard to see an alternative to this practice, the interpretation depends above all on the will of the decision-makers (Levi, 1971: 588): "Operationally, the substantive content of the national interest thus becomes whatever a society's officials decide it to be, and the main determinant of content is the procedure by which such decisions are made" (Rosenau, 1968: 38).

In this essay, three stages of American foreign policy have been outlined. Except for isolationism, the others are imperialism and interventionism. Unfortunately, the two latter stages are hard to separate from each other (cf Tingsten, 1948: 9). This is the reason why Wilson met with difficulties when he tried to justify his foreign policy actions in the Caribbean.

McKinley's rationalization of the imperialism of 1898 is astounding (cf note 10). As we have seen, altruism and egotism tend to converge in public rhetoric: "The man of the world can combine morality and national self-interest more easily than he can find a wife with both virtue and wealth; he may consider himself a fool not to do both" (Weinberg, 1958: 297). No doubt, Morgenthau is right when he states that the true nature of a policy is often concealed by rationalization and ideological justifications: "A policy of imperialism is always in need of an ideology; for in contrast to a policy of the status quo, imperialism always has the burden of proof" (1960: 91). However, to argue that a policy of status quo is superior because it "has already, by virtue of its very existence, acquired a certain moral legitimacy" (1961: 90) might definitely be questioned.

The empirical analyses of realists are above all preoccupied with the comparatively stable world order which reigned in the century following the Vienna Congress. Their heroes are (with the exception of Hamilton) Metternich, Bismarck, and Churchill. The realist's attitude is thereby revealed, and in glorifying the order of the 19th century, one is not prepared to set about the problems of our common future. Churchill deserves to be quoted in this respect: "I like to live in the past. I don't think people are going to get much fun in the future" (quoted in Nisbet, 1986: 19). However, we are living in a turbulent world of change, and a conservative attitude is likely to result in the loss of opportunities: "Admittedly conservatism has many advantages but is suitable only for periods of reasonable stability. It is a disadvantage in periods of rapid change" (Frankel, 1963: 159; cf Walker, 1987: 70, 82).

It can, of course, be accepted as a fact in past international politics that statesmen were primarily preoccupied with the struggle for power among nations, but to argue that all other factors are subordinate to or dependent upon this, is to exclude too much of importance. Furthermore, a theory that starts from the assumption that the human nature is evil, has put itself in an untenable position (cf Nye, 1988: 239). Anthropological evidence shows that humanness is socio-culturally variable and not biologically fixed (cf Berger and Luckmann, 1984: 67).

The events in Eastern Europe during the historical fall of 1989 prove that man cannot generally be consid-

ered indifferent or ignorant. Again, the people of Europe have been in search of an idea, with or without bayonets, and once more "special privileges to none" has proved to be a slogan with strong popular appeal. It remains true that the concept of the national interest is interconnected with protection of the status quo, but recent events show that a political system without the means of some change is really without the means of its own preservation.

Carr drew attention to the fact that realists tend to read history too gloomily, and that they thereby run the risk of cynicism: "Consistent realism excludes four things which appear to be essential ingredient of all effective thinking: a finite goal, an emotional appeal, a right of moral judgment and a ground for action" (1946: 89). He considered Utopia as well as reality two facets of political science, and maintained that they both deserve a place in a sound political theory (1946: 10; cf Hoffmann, 1969: 40). As a matter of fact, a society, domestic as well as international, without a vision is, indeed, a poor society.

Wilson ignored the hard reality, but succeeded in communicating his vision. To the extent that his idealistic approach stemmed from his rationalistic belief system and from his rationalistic cultural matrix, its popularity supports the hypothesis that "ideologies drawn from rationalistic philosophies and nurtured in a rationalistic soil – travel easily throughout the world" (Sartori, 1969: 402). The Wilsonian approach to travel is today to be found in Vaclav Havel. He appears to share Wilson's vision of democracy, peace, and human freedom (cf Weigel, 1987: 39). Be this as it may, it is to Wilson's credit that he recognized the dawning era of democracy.

Nevertheless, Wilson failed to bring desirable ends into reasonable harmony with attainable means. Perhaps the most valuable insight of realism is its critique of a starry-eyed Wilsonian, who tended to see nothing but progress and reform. A policy of innocence, that is one which assumes that a complete reconstruction of our social world would immediately lead to a workable system, is destined to cause disillusionment: "Our dream of heaven cannot be realized on earth" (Popper, 1966: 200). Likewise, Hoffmann has pictured the reformist vision: "Typically, it consists of ends without means – shopping lists without the prices marked – or of oversimplified notions about means. The Declaration of Independence is not a sufficient charter for policy" (1968: 117). This insight shows why utopian social engineering is inferior to the method of piecemeal engineering; i. e., why we must reform our "institutions little by little, until we have more experience in social engineering" (Popper, 1966: 167).

In a changing world, yesterday's Utopia may be tomorrow's reality. In the international context of Wilson's days, his liberal peace program was bound to be considered utopian, but is today no less urgent than it was in his own time. As a matter of fact, Wilson's idealism did succeed in setting up an intergovernmental organization. Although the League broke down in the 1930s, the United Nations stands today in testimony of that change of policy he advocated (cf George and George, 1964: 315): "I would rather fail in a cause that I know will some day triumph", Wilson said, "than win in a cause that I know will some day fail" (quoted in Davie, 1954: 82).

The normative elements of realism have been successfully challenged in recent studies of international integration and regimes. These studies have been engaged in answering questions about the causes of peace, instead of inquiring, as had realists, into the causes of war (cf Holsti, 1989; Russett, 1982). In other words, once more a liberal international political theory has been constructed, but this time with the participation of self-critical realists. Some of these have also perceived the need for a creative synthesis (cf Herz, 1981). The reason for this attitude change is to derive from the common threats challenging mankind; the demographic, economic, and ecological predicaments: "All of this, of course, presupposes changes of world views, of perceptions that must encompass what is universalist, internationalist, functionalist in the new approach" (Herz, 1981: 195). No doubt, posterity is about to vindicate Wilson.

Contemporary liberals also embrace Cobden's and Wilson's views that trade and economic incentives may alter state behavior. However, the illusions of classical free trade liberals are avoided, since high levels of trade actually failed to prevent the outbreak of World War I (Nye, 1988: 246). Liberal theorists are also aware of the fact that economic interdependence may be associated with conflict (Keohane and Nye, 1977: 5–19).

A theme close to Wilson's heart was that democracies are peaceful. All in all, this is the core theme of Wilsonianism, and it is embraced by liberals, who in empirical analyses have found that liberal democracies may often fight wars, but that they hardly ever fight each other (Doyle, 1986: 1156; Russett, 1982: 190). Likewise, China and the Soviet Union today stand as two Big (with a capital "B") testimonies of Wilson's view that there is a strong interrelation between economic and political democracy: "This also poses the intriguing but daunting possibility that on a global basis stable peace, economic rights of equality, decent living conditions, and political liberties may all be bound together in an inseparable package – to strive with any promise

for one would require us to strive for all of them together" (Russett, 1982: 192).

Wilson realized that there was no going back for America, because she had become a determining factor, and when you have become a determining factor "you cannot remain isolated, whether you want to or not" (quoted in Link, 1957a: 145). Nevertheless, Wilson went too far when he thought that it was possible to redeem the world through intervention. His messianic interventionism, under the guise of ethnocentric ideals, must not necessarily attract everybody (cf Waltz, 1959: 103–19).

Since Wilson was a "hard" idealist, it is probable that he would have advocated America's involvement into the Vietnam War. In contrast to "soft" idealists and realists, it was the "hard" idealists who inspired the war and had the burden of justifying this ruthless crusade (Claude, 1981: 199–200). Niebuhr, Morgenthau, and Kennan, opposed what they regarded as American overcommitment. They embraced the view of the Founding Fathers, which rested upon the fact that America would redeem the world, not by intervention, but by example. According to Kennan, such a more modest diplomacy is superior: "Our diplomacy can never be stronger than the impression we contrive to create on others, not just by virtue of what we do but rather – and even more importantly – by what we are" (Kennan, 1958: 101).

To rely on the influence of example does not imply turning back from the international arena. It is a role conception which "emphasizes the importance of promoting prestige and gaining influence in the international system by pursuing certain domestic policies" (Holsti, 1988: 114). It should be possible to bring about an alliance between idealism and realism in this respect. After all, Hamilton as well as Wilson had the ambition to perfect America's own institutions. None of them feared change or experimentation. This essay shows that it was Wilson's domestic reform program, the New Freedom, which earned him the prestige to formulate a New Diplomacy, and to speak of freedom and justice abroad (cf Schlesinger, 1986: 81). Likewise, if the world's attention is not to shift away from America, her 41st President has to show the boldness that has paid off in foreign affairs: "If the 1980s taught anything, it is that even a superpower's influence abroad depends on its self-confidence at home" (Economist, 20–26 January, 1990, p 13).

Conclusions

If Wilson conceived of world responsibility both too narrowly and too idealistically, if he assumed that the League and the United States in the League were ready to shoulder more burdens than proved possible, he at

least caught a glimpse of the dawning of a new era and expressed this fearlessly (Thompson, 1960: 245).

Wilson's weaknesses notwithstanding, he formulated a comprehensive program of utmost relevance to the contemporary world. His high-minded idealism, so often condemned, so often refuted, deserves resurrection. Wilson's thought proved premature, and is today no less urgent than in his own days.

It is interesting how Wilson's approach to world politics reflected his domestic Progressivism (cf Hartz, 1955: 295; Hofstadter, 1949: 272). His philosophy of "special privileges to none" saw no boundaries. The lowest common denominator of Wilson's domestic reform program, the New Freedom, and of his liberal peace program, was his idealistic crusade for the rights and opportunities of the small man. Wilson's political thought was within the liberal tradition. The elements of his conception were egalitarian, meliorist, universalist, and, to a varying extent, individualist. Wilson's reform measures, at home as well as abroad, must be seen in the light of the upswing of communism. To remove that threat, Wilson looked upon politics as the "great means of counteracting private interest, of reviving public virtue and of overcoming the apathy that prepares the way for despotism" (Schlesinger, 1986: 43).

This essay supports a decision-making approach to international politics. In order to understand international phenomena, we must look into domestic sources like belief systems of decision-makers, their perceptions and motives, as well as into the influences exerted on them by public opinion. However, the essay lacks two important pieces of the puzzle: the Organizational Process and Governmental Politics Models (cf Allison, 1971). Wilson's individual style of decision-making indicates that they were unimportant or almost nonexistent in his days.

This essay, together with recent events, confirms the notion that the grassroots level should be taken into consideration in future theory constructions. This is even more important as the world is going towards becoming safe for democracy. Recent events also show that we are living in an age of unpredictability, and that man as a member of a group still has an inclination for violent outbursts. In this respect, the tendency to claim realism as dead is definitely unwarranted.

Just as the course a democracy takes results from a dialectical process between the belief systems of its decision-makers and the socio-cultural context, so there is an inherent dialectic of international politics. Once a synthesis has been achieved, there is always a risk that unforeseeable events will tear it apart into thesis and antithesis, and on we go again. Even for the wisest analyst of our sub-discipline, the world out there is to a

large extent unpredictable, and much of his predictions are just plain guesswork. This must not imply a hopeless skepticism, but rather, and even more importantly, the need for a creative synthesis with a high level of credibility and capacity for institutionalization. It will not make a great deal of difference whether that would be a synthesis under the title of Realist Liberalism, Critical Rationalism or Visionary Realism.

A normative element of this essay is that decision-makers should think in alternatives; not in "black or white", but in terms of "more-or-less". It goes without saying that this element is also valid to the scholar, who best shape a creative synthesis if his prejudices are left behind. In fact, the 1980s taught us that "our field will necessarily be characterized by a multiplicity of theories" (Holsti, 1989: 255):

The possibility that the future might just as easily involve greater pluralism, greater fragmentation, greater difference does not necessarily imply the impossibility of global community, or the other way around. It is just as possible that forces of change in international politics might arise from fragmented and peripheralized local and grassroots movements around the world as from states or transnational economic structures. Nor does a move in either direction necessarily imply that the state is either obstinate or obsolete (Walker, 1987: 83).

In such a future there is place for vision as well as reality. As stated, a community or society without a vision is indeed a poor one. This was realized by Woodrow Wilson, and I thereby declare him resurrected.

Karl Magnus Johansson

(Denna översikt är en något förkortad version av den uppsats som erhöll Fahlbeckska priset för bästa statsvetenskapliga seminarieuppsats i Lund 1989. Författaren vill särskilt tacka Christer Jönsson, Magnus Jerneck, Torbjörn Vallinder och Catarina Kinnvall för deras generositet och hjälpsamhet.)

Notes on the text

¹ According to Gabriel Almond, this is a characteristic trait of the American value orientation: "The fear of failure and the apprehension over the hostility which is invoked in one's relations with other persons produce on the one hand an extraordinary need for affection and reassurance, and on the other, an extraordinary tendency to resort to psychological and spiritual narcosis" (1960: 49-50).

² This is nothing less than the well-known Schuldgefühl à la Freud. Herz points out that the most pow-

erful minds, who have become leaders of great idealistic movements, did so out of a feeling of guilt (1951: 127).

³ I also would like to draw attention to Tingsten's definition of ideology: An ideology is "a collection of general political ideas forming a systematic whole and providing general and definite directives for action" (quoted in Petersson, 1964: 23).

⁴ Chesterton once described the United States as a "nation with a soul of a church" (quoted in Weigel, 1987: 40).

⁵ By myth is here meant an idea "that so effectively embodies men's values that it profoundly influences their way of perceiving reality and hence their behavior" (Hofstadter, 1955: 24).

⁶ It is interesting to compare what Burke, Wilson's hero, once said about the concept of power: "I must fairly say, I dread our own power and our own ambition" (quoted in Steel, 1967: 351). Like Wilson, Edmund Burke was a moralist (cf Frankel, 1963: 164).

⁷ This statement is to me nothing less than a paraphrase of Adam Smith's perception that "People of the same trade seldom meet together, but the conversation ends in a conspiracy against the public, or in some diversion to raise prices" (quoted in Heilbroner, 1980: 67). To Smith, the great enemy was not so much government per se as monopoly in any form.

⁸ Wilson probably felt like de Tocqueville's famous shepherd, who guided the "flock of timid and industrious animals" (quoted in Nisbet, 1986: 44; cf Gray, 1986: 21).

⁹ The involvement of the Hearst chain has been documented (cf Rystad, 1975: 177-78).

¹⁰ President McKinley justified the control of the Philippines, Cuba, and Puerto Rico as a "great trust" that the United States carried "under the providence of God and in the name of human progress and civilization". He reassured doubters with the claim that "our priceless principles undergo no change under a tropical sun. They go with the flag" (quoted in Hunt, 1987: 38).

¹¹ In essence, the Manifest Destiny is "the doctrine that one nation has a preeminent social worth, a distinctively lofty mission, and consequently unique rights in the application of moral principles" (Weinberg, 1958: 8).

¹² "The political system of the allied powers is essentially different . . . from that of America. This difference proceeds from that which exists in their respective Governments - we should consider any attempt on their part to extend their system to any portion of this hemisphere as dangerous to our peace and safety" (quoted in Davie, 1954: 81; cf Weisband, 1973: 22, 63).

¹³ "The new world", Jefferson said in 1790, "will fatten on the follies of the old" (quoted in May, 1959: 34).

- ¹⁴ "Commitment here means not only the degree to which the person's power and prestige are involved but also – and more importantly – the degree to which this way of seeing the world has proved satisfactory and has become internalized" (Jervis, 1976: 196).
- ¹⁵ As a professor, Wilson was a follower of Walter Bagehot. In Wilson's widely read 'Congressional Government', first published in 1885, he advocated responsible party leadership and revealed his admiration for the British system of cabinet government (cf Hofstadter, 1949: 237; Ladd, 1987: 357).
- ¹⁶ A passage from a letter that Colonel House wrote to Wilson was telling: "Goodbye, dear friend, and may God sustain you in all your noble undertakings . . . You are the bravest, wisest leader, the gentlest and most gallant gentleman and the truest friend in all the world" (quoted in George and George, 1964: 163). Certainly, this must have been lovely music to Wilson.
- ¹⁷ Madison succeeded Jefferson as President in 1809. In 1812, he had to involve the United States in a war against Britain.
- ¹⁸ As a professor, Wilson once very truly observed: "The legislative leader must perceive the direction of the nation's permanent forces and must feel the speed of their operation" (quoted in George and George, 1964: xxii).
- ¹⁹ The House Committee on Foreign Affairs submitted a catalogue of acts that justified war: "Germany's conduct of sea warfare; intrigues in the United States, including bomb plots and espionage; indignities to Americans; other unfriendly acts, including the Zimmermann note" (Osgood, 1953: 260).
- ²⁰ Ex-President Theodore Roosevelt wrote in November, 1914: "Our people are short-sighted, and they do not understand international matters – Thanks to the width of the ocean, our people believe that they have nothing to fear from the present contest, and that they have no responsibility concerning it" (quoted in Osgood, 1953: 137).
- ²¹ Wilson's introspective character implied a low threshold of tolerance for inconsistency.
- ²² Sartori's view is that ideology is crucial to an empirical theory of politics. He argues that we above all are concerned about ideologies "because we are concerned, in the final analysis, with the power of man over man, with how populations and nations can be mobilized and manipulated all along the way that leads to political messianism and fanaticism" (1969: 411).
- ²³ Wilson's combination of universalism and national self-determination has its origin in the Italian patriot and influential prophet of liberal nationalism, Giuseppe Mazzini. His liberal democratic idealism was reflected in a search for a united Europe of free people, and a pan-European harmony (Encyclopaedia Britannica, vol 14, 1979: 692).
- ²⁴ Hocus-pocus!
- ²⁵ Clemenceau had ridiculed Wilson for claiming four more points than the Lord Himself, and asserted in January, 1919: "There is an old system of alliances called the Balance of Power – this system of alliance . . . will be my guiding thought at the Peace Conference (quoted in Osgood, 1953: 288).
- ²⁶ The Hearst chain played once more an important part. The papers of this conglomerate were unconditionally opposed to the idea of a League (cf Osgood, 1953: 291).
- ²⁷ Kennan was born in 1904, and is still going strong. Niebuhr died in 1971 and Morgenthau in 1981.
- ²⁸ We are reminded of de Tocqueville's classical words on the United States, expressed in 1831: "The more I see of this country the more I admit myself penetrated with this truth: that there is nothing absolute in the theoretical value of political institutions, and that their efficiency depends almost always on the original circumstances and the social conditions of people to whom they are applied" (quoted in Thompson, 1960: 52).
- ²⁹ This view is also to be found in a passage of Locke's 'Second Treatise of Government' (cf Goldmann et al, 1986: 1).
- ³⁰ Lippmann argued that Wilson was aware of the challenge to national security, and that he decided upon intervention on the basis of a statesmanlike judgment of what was vital to the defense of America. If this thesis is correct, a realistic approach to world politics was prevalent, and Wilson's rhetoric thus only instrumental (cf Osgood, 1953: 116, 134). However, Lippman's thesis is by no means verified, neither is it representative among analysts.
- ³¹ I conclude that Morgenthau probably would have disliked my essay since he rejects operational-code studies in general: "A realist theory of international politics will also avoid the popular fallacy of equating the foreign policies of a statesman with his philosophic or political sympathies, and of deducing the former from the latter" (1960: 7).
- ³² A similar judgment is embraced by the late Harvard professor, William Langer, who, even though he admired Wilson, concluded: "All in all, Woodrow Wilson had his weaknesses and these weaknesses bred mistakes. As I see it his failings were mostly those of his generation – exaggerated idealism, superiority complex, ignorance of world affairs resulting from isolation, failure to recognize the true national interest and to assume the obligations demanded by it" (1957b: 95).

References

- Allison, G T (1971) *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little, Brown, Boston
- Almond, G (1960), *The American People and Foreign Policy*, Praeger, New York

- Berger, PL and Luckmann, T (1984), *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*, Penguin Books, Harmondsworth.
- Bundy, M (1963), 'Foreign Policy: From Innocence to Engagement', in Schlesinger, AM and White, M (eds), *Paths of American Thought*, Chatto and Windus, London
- Carr, EH (1946), *The Twenty Years' Crisis 1919-1939*, Macmillan, London, 2 ed
- Claude, I, Jr (1981), 'Comment' (to Herz, 1981), *International Studies Quarterly*, 25 (2)
- Colie, RL (1968), 'John Locke', in *IESS*, vol 9
- Davie, E (ed) (1954), *Profile of America*, Studio Crowell, New York
- Doyle, M (1986), 'Liberalism and World Politics', *APSR*, 80 (4)
- Economist* (1990), 'Homework for Bush', (20-26 January), p 13
- Encyclopedia Britannica* (1979), 'Political Philosophy', vol 14, p 692
- Frankel, J (1963), *The Making of Foreign Policy*, Oxford University Press, London
- Gardner, L (1972), 'Den amerikanska utrikespolitiken 1900-1921', in Persson, G (ed), *USA mellan två inbördeskrig*, Cavefors
- Geertz, C (1964), 'Ideology as a Cultural System' in Apter, D (ed), *Ideology and Discontent*, Free Press, New York
- George, AL and George, JL (1964), *Woodrow Wilson and Colonel House: A Personality Study*, Dover Publications, New York
- George, AL (1979), 'The Causal Nexus between Cognitive Beliefs and Decision-Making Behavior: The "Operational Code" Belief System', in Falkowski, LS (ed), *Psychological Models in International Politics*, Boulder, Westview
- Goldmann, K, Berglund, S, Sjöstedt, G (1986), *Democracy and Foreign Policy: The Case of Sweden*, Gower, Aldershot
- Gray, J (1986), *Liberalism*, Open University Press, Milton Keynes
- Hartz, L (1955), *The Liberal Tradition in America*, Harcourt, Brace and Co, New York
- Heilbroner, RL (1980), *The Worldly Philosophers*, Simon & Schuster, New York, 5 ed
- Herz, J (1951), *Political Realism and Political Idealism*, University of Chicago Press
- Herz, J (1981), 'Political Realism Revisited', *International Studies Quarterly*, 25 (2)
- Hoffmann, S (1968), *Gulliver's Troubles*, McGraw-Hill, New York
- Hoffmann, S (1969), 'Theory in International Relations', in Rosenau, JN (ed), *International Politics and Foreign Policy*, Free Press, New York
- Hofstadter, R (1949), *The American Political Tradition*, Knopf, New York
- Hofstadter, R (1955), *The Age of Reform*, Knopf, New York
- Holsti, KJ (1988), *International Politics: A Framework for Analysis*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 5 ed
- Holsti, KJ (1989), 'Mirror, Mirror on the Wall, Which Are the Fairest Theories of All', *International Studies Quarterly*, 33 (3)
- Hunt, MH (1987), *Ideology and U.S. Foreign Policy*, Yale University Press, New Haven and London
- Jervis, R (1976), *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton University Press
- Johansson, M (1988), Avspänningspolitik: Konstruktiva relationer under konkurrens, unpublished paper, Department of Political Science, University of Lund
- Jönsson, C (1984), *Superpower: Comparing American and Soviet Foreign Policy*, Frances Pinter, London
- Kennan, GF (1951), *American Diplomacy 1900-1950*, University of Chicago Press
- Kennan, GF (1954), *Realities of American Foreign Policy*, Princeton University Press
- Kennan, GF (1956), *Soviet-American Relations, 1917-1920*, Princeton University Press
- Kennan, GF (1958), *Russia, the Atom, and the West*, Oxford University Press, London
- Kennan, GF (1985-86), 'Morality and Foreign Policy', *Foreign Affairs*, 64
- Keohane, RO and Nye, JS (1977), *Power and Interdependence*, Little, Brown, Boston
- Keynes, JM (1920), *The Economic Consequences of the Peace*, Macmillan, London
- Klingberg, F (1979), 'Cyclical Trends in American Foreign Policy Moods and Their Policy Implications', in Kegley, CW, Jr and McGowan, PJ (eds), *Challenges to America: United States Foreign Policy in the 1980s*, Sage Publications, Beverly Hills
- Kramnick, I (1982), 'Republican Revisionism Revisited', *American Historical Review*, 87
- Kramnick, I (1988), 'The "Great National Discussion": The Discourse of Politics in 1787', *William and Mary Quarterly*, XLV
- Ladd, EC (1987), 'Party Reform and the Public Interest', *Political Science Quarterly*, 102 (3)
- Langer, WL (1957a), 'From Isolation to Mediation', in Dudden, P (ed), *Woodrow Wilson and The World of Today*, University of Pennsylvania Press
- Langer, WL (1957b), 'Peace and the New World Order', in Dudden, P (ed), *Woodrow Wilson and The World of Today*, University of Pennsylvania Press
- Larson, DW (1985), *Origins of Containment: A Psychological Explanation*, Princeton University Press
- Levi, W (1971), Reviews 'National Interest', by Frankel, J, *APSR*, 65
- Link, AS (1954), *Woodrow Wilson and the Progressive Era*, Harper & Brothers, New York
- Link, AS (1957a), *Wilson the Diplomatist*, Johns Hopkins Press, Baltimore
- Link, AS (1957b), 'Woodrow Wilson: The Philosophy, Methods, and Impact of Leadership', in Dudden, P (ed), *Woodrow Wilson and The World of Today*, University of Pennsylvania Press
- Matthews, RK (1987), 'Liberalism, Civic Humanism, and the American Political Tradition: Understanding Genesis', *Journal of Politics*, 49(4)

- May, E R (1959), *The World War and American Isolation 1914-1917*, Harvard University Press, Cambridge
- Mayer, A J (1959), *Political Origins of the New Diplomacy, 1917-1918*, Yale University Press, New Haven
- Morgan, E S (1963), 'The American Revolution Considered as an Intellectual Movement', in Schlesinger, A M and White, M (eds), *Paths of American Thought*, Chatto and Windus, London
- Morgenthau, H J (1945), 'The Evil of Politics and the Ethics of Evil', *Ethics*, LVI (1)
- Morgenthau, H J (1950), 'The Mainsprings of American Foreign Policy: The National Interest vs Moral Abstractions', *APSR*, XLIV (4)
- Morgenthau, H J (1952), 'Another "Great Debate": The National Interest of the United States', *APSR*, LXVI (4)
- Morgenthau, H J (1960), *Politics Among Nations*, Knopf, New York, 3 ed
- Neustadt, R E (1965), *Presidentens makt*, Aldus/Bonniers, Stockholm
- Nisbet, R (1986), *Conservatism*, Open University Press, Milton Keynes
- Nye, J S, Jr (1988), 'Neorealism and Neoliberalism', *World Politics*, XL (2)
- Osgood, R E (1953), *Ideals and Self-Interest in America's Foreign Relations*, University of Chicago Press
- Petersson, H F (1964), *Power and International Order*, Gleerups, Lund
- Petersson, H F (1980), 'Maktbalans eller världsstat?', in Back, P-E and Gustafsson, A (eds), *Modern demokrati*, Liber, Stockholm
- Popper, K R (1966), *The Open Society and its Enemies*, Routledge, London
- Robinson, T W (1969), 'National Interests', in Rosenau, J N (ed), *International Politics and Foreign Policy*, Free Press, New York
- Rosenau, J N (1968), 'National Interest', in *IESS*, vol 11
- Ruggiero, G (1949), 'Liberalism', in *ESS*, vol 9
- Russett, B (1982), 'Causes of Peace', in Stephenson, C M (ed), *Alternative Methods for International Security*, University Press of America
- Rystad, G (1975), *Ambiguous Imperialism: American Foreign Policy and Domestic Politics at the Turn of the Century*, Esselte Studium, Stockholm
- Sartori, G (1969), 'Politics, Ideology, and Belief Systems', *APSR*, 63
- Schilling, W R (1956), 'The Clarification of Ends - or, Which Interest is the National?', *World Politics*, 8
- Schlesinger, A M, Jr (1956), 'Liberalism in America', *Perspectives*, 14
- Schlesinger, A M, Jr and White, M (eds) (1963), *Paths of American Thought*, Chatto and Windus, London
- Schlesinger, A M, Jr (1986), *The Cycles of American History*, André Deutsch, London
- Simmonds, N E (1986), *Juridiska principfrågor. Rättvisa, gällande rätt och rättigheter*, Norstedts, Stockholm
- Sondermann, F A (1977), 'The Concept of the National Interest', *ORBIS*, 21 (1)
- Steel, R (1967), *Pax Americana*, The Viking Press, New York
- Stone, R (1968), 'Reinhold Niebuhr', in *IESS*, vol 18
- Thompson, K W (1960), *Political Realism and the Crisis of World Politics*, Princeton University Press
- Tingsten, H (1948), *Problem i U.S.A.*, Bonniers, Stockholm
- Volkomer, W E (ed) (1969), *The Liberal Tradition in American Thought*, Putnam, New York
- Walker, R B J (1987), 'Realism, Change, and International Political Theory', *International Studies Quarterly*, 31 (1)
- Waltz, K N (1959), *Man, the State, and War*, Columbia University Press
- Weigel, G (1987), 'Exorcising Wilson's Ghost: Morality and Foreign Policy in America's Third Century', *Washington Quarterly*, Autumn
- Weinberg, A K (1958), *Manifest Destiny*, Peter Smith, Gloucester, Mass.
- Weisband, E (1973), *The Ideology of American Foreign Policy: A Paradigm of Lockian Liberalism*, Sage Publications, Beverly Hills
- Wolfer, A (1952), "'National Security'" as an Ambiguous Symbol', *Political Science Quarterly*, 67 (4)
- Wood, G S (1988), 'The Fundamentalists and the Constitution', *New York Review of Books*, February 18

Litteraturgranskningar

TORBJÖRN ARONSON: *Konservatism och demokrati. En rekonstruktion av fem svenska högerledares styrelsedoktriner*. Stockholm: Norstedts 1990

Är det möjligt för en konservativ att vara övertygad demokrat? Frågan kan tyckas oförskämd med tanke på att olika slags konservativa partier sedan länge utgör betydande, ibland till och med dominerande inslag i våra västerländska demokratier. Från idéhistorisk synpunkt är emellertid frågeställningen inte alls märkvärdig och den väcks till liv vid läsning av Torbjörn Aronsons avhandling *Konservatism och demokrati*.

Demokrati och liberalt tänkande

I läroböcker är det brukligt att demokratiteori och demokratis idéhistoria flätas samman med liberalt eller vänsterliberalt tänkande. Det demokratiska styrelseskicket uppfattas underförstått som en institutionalisering av liberala idéer om jämlikt medborgarskap, tolerans mot oliktankande och yttrandefrihet. Även argumenten för den västerländska demokratin brukar hämtas från en i vid mening liberal idétradition. En kraftfull plädering kan då lämpligen utgå från upplysningstänkandets presumtion för jämlikhet parad med dess skepticism mot dogmer (jfr Barry 1990). Den exakta utformningen av argumentet kan varieras – tidvis har det exempelvis fogats samman med idén om samtycke som enda giltiga legitimitetsgrund – men uden är ändå tydligt riktad mot konservativt tänkande.

Under vårt århundrade har emellertid liberalerna själva placerat ett annat, mindre profilerat argument i förgrunden. Både hos John Rawls och Ronald Dworkin återfinns man tanken att neutralitet är en väsentlig ingrediens i ett rättvist samhälle (till vilket ett demokratiskt styrelseskick hör). Staten bör förhålla sig neutral till de olika drömmar om livet som vi individer kan tänkas bära på (se tex Larmore 1987). En variant av denna tanke är att det kollektiva beslutsfattandet bör

utformas som en neutral arena för olika åsiktsriktningar. Skillnaden är att det offentliga beslutsfattandet enligt denna senare variant inte behöver ålägga sig neutralitet som politiskt mål. Idén är enbart att statsmakten bör utformas som ett neutralt medel eller en neutral procedur. I Sverige och inom svensk statsvetenskap är detta resonemang förknippat med Herbert Tingstens tes om demokratin som överideologi (Tingsten 1945, speciellt s 57).

Syftet hos såväl Tingsten som Rawls och Dworkin är givetvis att påvisa att även icke-liberaler kan och bör sluta upp bakom de institutioner liberalismen förordar. Erbjudandet framställs som mycket generöst. Ingen skall behöva göra avkall på sina övriga grundläggande värderingar. Det är möjligt att, som Tingsten uttryckte det, vara demokrat och därjämte konservativ, liberal eller socialist. Dock bör det påpekas att Tingstens föreställning om demokratin som överideologi innebär att demokratin sattes före andra ideologier.

Neutralitetsargumentet kan synas vara genialt, och det skulle också kunna ge oss en rimlig tolkning av hur det kommer sig att demokratin idag de facto har blivit en överideologi. För egen del är jag dock skeptisk mot detta sätt att argumentera. Vid närmare analys tror jag att neutralitetsargumentet endast förmår övertyga den som anammar grundläggande liberala värderingar. Denna förmodan grundar jag på Brian Barrys granskning av neutralitetsdoktrinen i *How Not to Defend Liberal Institutions* (jfr Hampton 1989 och Raz 1990). Med sedvanlig pricksäkerhet har Barry påvisat begränsningen hos detta argument:

My guess is that the doctrine /of neutrality/ is usually offered for general consumption by people who have no use for it themselves (Barry 1990, 11).

I den mån antalet övertygade demokrater har ökat (och mycket talar väl för det), tror jag således också att det beror på att grundläggande liberala värderingar har vunnit ökad uppslutning.

Demokrati och svensk konservatism

En av förtjänsterna med Torbjörn Aronsons avhandling *Konservatism och demokrati* är att den lyfter fram dessa och liknande frågor om hur det demokratiska styrelseskicket kan rättfärdigas. Utgångspunkten är den ovan antydda tanken hos Tingsten. Aronson är liksom jag skeptisk mot överideologitesen, men hans invändning skiljer sig delvis från min. Inledningsvis framställs detta som en hypotes (där jag själv således ansluter mig till det första ledet men åtminstone inledningsvis hyser tveksamhet mot det andra).

En hypotes är . . . att tesen om överideologin bottenar i den traditionella liberalismens grundläggande föreställningar och att den konservativa och socialistiska anslutningen till demokratin skedde utifrån andra värderingar och postulat, och att denna anslutning inte var uttryck för en gemensam överideologi. (s9)

Någon fullständig prövning av denna hypotes är det inte fråga om, men som läsare är man gott och väl nöjd med den analys som utlovas. Vi är förhållandevis hemtama med hur diskussionen går när socialister och liberaler möts i debatt om demokratin. Mindre vanligt är att, som Aronson, intressera sig för konservatismens förhållande till demokratin.

Torbjörn Aronson tar således för sig uppgiften att undersöka demokratis plats inom konservativt tänkande. Han närmar sig problemet utifrån följande fundering eller undran: När de konservativa gör sig en egen bild av det ideala styrelseskicket, borde det då inte fungera så, att de mejslar ut detta styrelseskick mot bakgrund av och i linje med mer grundläggande föreställningar i det egna konservativa tänkandet? Och i den mån man som konservativ anammar det demokratiska styrelseskicket, så borde det väl hänga samman med vad slags konservatism man bekänner sig till?

Det visar sig snart att Aronson främst är intresserad av att analysera tänkandet hos konservativa politiker och han finner det lämpligt att studera partiledare för moderata samlingspartiet och dess föregångare. Av, som det tycks främst praktiska (materialmässiga) skäl kommer Aronson sedan fram till att det är fem av tio möjliga partiledare som bör analyseras, nämligen Ernst Trygger (under åren 1912–1930 ledare för högern i den första kammaren), Arvid Lindman (ledare för högern i den andra kammaren under åren 1913–1935 och ordförande i Allmänna Valmansförbundet 1912–1930), Gösta Bagge (ledare för Högerpartiet 1935–1944), Gunnar Heckscher (partiledare åren 1961–1965) och Gösta Bohman (partiledare 1970–1981). De som därmed utesluts från analysen är Fritiof Domö (1944–1950), Jarl Hjalmarson (1950–1961), Yngve Holmberg (1965–1970), Ulf Adelson (1981–1986) och Carl Bildt

(1986–). Möjligen med undantag för Hjalmarson har jag inget att invända mot detta förfarande.

För att ge närmare precision åt sin forskningsuppgift formulerar Aronson fyra olika delsyften (s 13). Han säger sig ha för avsikt att

- "rekonstruera och jämföra styrelsedoktriner hos svenska högerledare"
- "klargöra *sambandet* mellan de svenska högerledarnas uppfattningar om styrelseskicket och deras grundläggande föreställningar"
- "relatera de svenska högerledarnas styrelsedoktriner till den konservativa idétraditionen"
- "diskutera, på grundval av resultatet från ovan angivna undersökningar, den konservativa demokratis synens plats i statsvetenskaplig demokratiteori"

Det visar sig sedan att dessa fyra delsyften är mindre avgränsade från varandra än vad man i förstone får intryck av. När man väl får reda på innebörden av uttrycket "styrelsedoktrin", som inte är riktigt detsamma som "uppfattning om styrelseskicket", så visar det sig också att de tre första delsyftena hänger mycket nära samman.

Metodisk uppläggning och genomförande

Hur går då författaren tillväga för att genomföra sin uppgift?

Först av allt ger sig Aronson i kast med att införskaffa lämplig utrustning. För att lösa den förelagda uppgiften fordras något slags analysinstrument. Läsaren får följa med på en ganska mödosam färd innan hela verktygslådan föreligger, men i första hand handlar det om att etablera en distinktion mellan den *basala* och den *operativa* nivån hos en ideologi eller doktrin. Det första avser "grundläggande föreställningar om världen, samhället, människan, kunskapen, med mera" och det andra syftar på "ställningstaganden i konkreta politiska frågor" (s 27). Vidare gör Aronson en skillnad mellan två olika delar av den basala nivån, nämligen 1) Satser om verkligheten som fungerar som postulat, dvs metafysiska antaganden, vilka benämnes *ideologiska postulat* och 2) Satser om "värden som hänger nära samman med tankepremisserna och postulaten och som utgör viktiga normkällor för ställningstaganden i politiska frågor", vilka benämnes *grundläggande värderingar*.

För att närmare precisera dessa båda nivåer och samtidigt utveckla dem till användbara analysinstrument går Aronson fram längs två skilda vägar. När det gäller ideologins basala nivå förtäljer Aronson att han läst en hel massa litteratur om konservatism och ur denna litteratur vaskat fram ett antal grundläggande tankar och föreställningar som är kännetecknande för konservatismen. Analysinstrumentet liknar så långt ett antal påståenden och undersökningsuppgiften består i att fast-

ställa om dessa grundläggande tankar är viktiga eller ej för de fem högerledarna. När det sedan gäller den operativa nivån anknyter Aronson till modern demokrati-teori och tar över ett frågeschema utarbetat av Lennart Lundquist. I denna del liknar analysinstrumentet ett antal öppna frågor i en intervjuundersökning.

Med hjälp av detta påstående- och frågebatteri närmar sig Aronson sedan i tur och ordning Trygger, Lindman, Bagge, Heckscher och Bohman. Deras skrifter penetreras systematiskt och förhållandevis utförligt. När den analysen är avslutad i och med kapitel 8 kan man säga att de två första syftena är fullgjorda (med undantag för jämförelsen som utförs senare).

Vad kommer då Aronson fram till? Det skulle föra alltför långt att redovisa detta i detalj – det hör till genren idéanalys att merparten av resultatredovisningen sker under resans gång – men några grova drag skall lyftas fram.

Ernst Trygger var en inbiten anhängare av den författning Sverige var begåvad med i början av seklet. Balansen mellan dels kungamakt och riksdag, dels riksdagens båda kamrar uppfattades som genuina uttryck för den svenska nationens historiska erfarenheter, och detta styrelseskick hade visat sig kunna skänka stabilitet åt det svenska samhället. Trygger slöt således upp bakom den konstitutionella monarkin och bakom makt-delningläran.¹

Arvid Lindman förordade något slag av folkligt självstyre i enlighet med nationella traditioner. Han kännetecknades också av en pragmatisk hållning som betonar styrelsens instrumentella roll. Lindman kunde därför ganska lätt (jämfört med Trygger) förlika sig med övergången till parlamentarism och demokrati. *Gösta Bagges* tänkande påminde i mångt och mycket om Lindmans. En skillnad är dock Bagges mer "filosofiska" läggning, där det Aronson benämner kosmologin spelar en icke obetydlig roll.

Gunnar Heckschers syn på styrelseskicket liknar det typiskt liberala à la Tingsten. Konservatismen består här främst i en pessimistisk människosyn. *Gösta Bohmans* uppslutning bakom det demokratiska styrelseskicket får sin prägel av den starka betoningen av den enskildes frihet.

Avhandlingens tredje delsyfte – "relatera de svenska högerledarnas styrelsedoktriner till den konservativa idétraditionen" – träder i förgrunden i kapitel 9. I sin tidigare analys har Aronson kunnat konstatera att de fem högerledarna anammar och/eller betonar de tankar som kännetecknar konservatismens basala nivå i varierande utsträckning. Genom sin förtrogenhet med litteraturen om konservatism vet Aronson att det är brukligt att urskilja olika typer av konservatism vilka utmärks av att de lägger olika vikt vid de olika grundläggande före-

ställningar som hör samman med konservatismen. Med Aronsons egen terminologi kan man då säga att olika konservatismers basala nivå har olika grad av och olika slags överensstämmelse med den "rena" konservatismens basala nivå (= Aronsons eget analyschema). Med utgångspunkt från det tidigare analysinstrumentet kan man då, menar Aronson, konstruera en fruktbar typologi över skilda konservativa idéprofiler.

Härledningen av den "konservativa typologin" är inte alldeles enkel att följa, men resultatet blir sex olika typer som först och främst skiljer sig åt med avseende på vilket "ideologiskt postulat" som betonas. Den *feodala* konservatismen utgår från en speciell kosmologi. Den *historicistiska*, *traditionalistiska* och *paternalistiska* konservatismen betonar i stället en viss typ av samhällssyn, medan den *skeptiska* och den *pragmatiska* konservatismen har människosynen som grundläggande ideologiskt postulat. Övriga skiljelinjer åstadkommes genom att ge olika betoning åt olika "grundläggande värderingar". Skillnaden mellan den skeptiska och den pragmatiska konservatismstypen är exempelvis den att den förra i större utsträckning framhäver betydelsen av ägandet och en fast rättsordning, medan den senare utmärks av sin meritokratiska syn på ojämlikhet och en större betoning av naturliga kollektiv.

Tolkningen av de fem högerledarna kan, om vi tillåter oss viss brutalitet, ges följande sammanfattning:

Ernst Tryggers tänkande påminner om den *historicistiska konservatismen*. "Vill man hitta en någorlunda samtida konservativ ideolog med liknande inriktning är Heinrich von Treitschke, det wilhelmiska kejsardömetts främsta apologet, ett gott exempel." (s 248) *Arvid Lindman* och *Gösta Bagge* faller båda in under den *traditionalistiska konservatismen*.² *Gunnar Heckscher* placeras in under rubriken *pragmatisk konservatism* (det är hans syn på styrelseskicket som faller avgörandet). Heckscher liknas vid samtida engelska "torydemokrater" som MacMillan och finansministern RA Butler (s 254). *Gösta Bohman* är representant för den *skeptiska konservatismen*. Det noteras att Bohmans tänkande har vissa likheter med kristdemokratisk ideologi och en längre diskussion förs kring frågan om Bohman egentligen bör betecknas liberal. Aronsons slutsats är dock att Bohman står på fast konservativ grund även när han framhäver betydelsen av institutioner och värden som brukar förknippas med liberalt tänkande.

Skillnaden mellan de tre förstnämnda högerledarna och de båda senare är således att de äldre utgår från en viss samhällssyn medan de yngre lägger vikt vid människosynen.

I och med detta har Aronson fullgjort sitt tredje delsyfte och endast det fjärde – "diskutera, . . . , den konservativa demokratisynens plats i statsvetenskaplig de-

mokratiteori" – återstår. Avhandlingens avslutande kapitel, det tionde, ägnas åt just detta. Aronson återknyter här också till det tema som utgjorde avhandlingens upptakt. Först görs emellertid en systematisk jämförelse mellan de fem högerledarna. Systematiken tillhandahålls av tidigare angivna kriterier på demokrati och distinktionen form-innehåll.

Alla utom Trygger accepterar den *allmänna och lika rösträtten*. Även Trygger kan tänkas gå så långt, men det handlar då inte om någon principiell övertygelse om dess förtjänster. Kanske är det också tveksamt när det gäller Lindman, men dennes pragmatism gör det lättare (jämfört med Trygger) att acceptera den författningsmässiga nymodigheten.

Både Lindman och Heckscher tycks vara principiella anhängare av *majoritetsprincipen*. Även Bagge och Bohman godtar den, men är angelägen att betona att den behöver korrektiv. Trygger är helt avvisande till att basera omröstningsmetoder på den "liberala" personlighetsprincipen.

Samtliga högerledare är anhängare av de *medborgerliga fri- och rättigheter* som är knutna till fri opinionsbildning (de försvarar dessutom andra rättigheter, som exempelvis äganderätten). Man kan emellertid ana att deras uppslutning (undantag Heckscher) inte har att göra med att de är "demokrater", dvs deras argument är inte av det slag som förs fram av Tingsten och Dahl, där opinionsfriheternas betydelse knyts till den politiska beslutsprocessen.

Vad gäller distinktionen *form vs. innehåll* är det speciellt Heckscher som utmärker sig. Han är en typisk representant för det liberala synsättet, medan de övrigas innehållsliga bestämningar är av ett mer tydligt konservativt slag.

I avhandlingen allra sista stycke återkommer författaren till sin polemik med Tingsten och sammanfattar då också sin egen syn på de demokratiteoretiska spörsmål som restes inledningsvis:

Visserligen är omfattandet av allmän och lika rösträtt, majoritetsprincipen och medborgerliga fri- och rättigheter som garanterar fri opinionsbildning och en gemensam nämnare för konservativa, liberaler och socialister. Men denna demokratiska överideologi omfattas *inte* på bekostnad av de olika ideologiernas respektive uppfattningar om det demokratiska styrelseskickets beslutsinnehåll. Bekännelsen till det demokratiska styrelseskicket har inneburit att en plattform för fredlig konfliktlösning skapats, men inte att en ideologisk konvergens uppstått. För att uttrycka förhållandet skulle man kunna travestera Herbert Tingstens tes: "Man är demokrat, *men därjämte* konservativ, liberal och socialist" med att istället säga "Man är konservativ, liberal och socialist, *men därjämte* demokrat". Konservativ, liberal och socialistisk demokratisyn vittnar med sina re-

spektive uppfattningar om demokratins beslutsinnehåll, om den faktiska spännvidden och spänningen inom västerländsk demokratisyn. (s287)

Det är således enligt Aronson möjligt att anamma demokratin utifrån vitt skilda ideologiska utgångspunkter.

Analysinstrumenten

Jag skall så småningom lyfta fram och problematisera det jag uppfattar som avhandlingens två centrala bidrag till diskussionen inom svensk statskunskap. Det finns emellertid ett par anledningar till att också särskilt uppmärksamma *hur* Aronson bygger upp sin analys. Som alltid är tillförligheten i det som hävdas beroende av hur argumenten utformas. Dessutom bör det noteras att Aronson utöver de mer substantiella bidragen även har ambitionen att ge vissa bidrag av metodisk art. Det handlar dels om det som i avhandlingen benämnes "analyschema", dels om en "konservativ typologi" som konstrueras med hjälp av det förstnämnda.

Min främsta invändning mot dessa analysinstrument riktar sig mot deras bristande precision och stringens (reliabilitet). Det är dock inte fråga om en efterlysning av precision för dess egen skull. Ett slags grundläggande stringens eller klarhet finns det alltid skäl att kräva av ett analysinstrument, men graden av precision bör vara underordnat det problem man avser att lösa (validitet är således viktigare). I detta fall är precisionen möjligen tillräcklig för att skilja ut olika sorters konservatism. Men även i det avseendet kan man vara tveksam, eftersom mätinstrumentet rymmer en del oklarheter. I ett annat avseende är emellertid analysinstrumentet definitivt otillräckligt, vilket kommer att framgå senare i denna anmälan: Den avsevärda ambition författaren uppvisar på det metodiska planet borde i större utsträckning ha varit styrd av en problemställning där gränsdragningen mot det liberala tänkandet ställts i fokus.

Min huvudsynpunkt skall här utvecklas med avseende på den del av analyschemat som täcker den *basala nivån*. Analysinstrumentet påminner därvidlag om ett antal påståenden som uttrycker typiskt konservativa grundföreställningar. Dessa grundföreställningar har samlats under följande åtta ämnesområden:

Ideologiska postulat

- B1) Kosmologin
- B2) Samhällets grundkonstruktion
- B3) Människosyn

Grundläggande värderingar

- B4) Metod för samhällsförändring
- B5) Naturliga kollektiv och institutioner
- B6) Hierarkier, olikhet och jämlikhet

B7) Ägande
B8) Rättsordning

Under exempelvis den sjätte rubriken utvecklas med några meningar den konservativa tanken att ojämlikhet som grundas på samhällets naturliga differentiering är rättfärdig.

Med denna konstruktion av frågeschemat är det många gånger oklart vad respondenten egentligen skall svara på. Ibland skall respondenten reagera på en viss tes, men andra gånger tycks det snarare handla om ett visst argument för en tes. Vad gäller komponenten B4 är det exempelvis osäkert om det primärt handlar om att förorda *gradualism* eller om det är viktigare att respondenten ansluter sig till ett *visst argument* för *gradualismen* (som då kan hämtas från t ex B2 eller B3).

Det är också oklart om respondenten har möjlighet att vara av helt avvikande mening, eller om Ja/Nej betyder att man betonar/betonar inte. När det gäller Heckschers syn på jämlikhet (B6) blir detta extra besvärligt, eftersom han tydligt säger nej till det typiskt konservativa synsättet, men samtidigt ger just denna komponent en central plats i den egna ideologin.

Dessutom visar det sig, att det under varje ämnesrubrik blandas empiriska påståenden med normativa. Påståenden om att ägande ger individen frihet, oberoende och trygghet eller att individuellt ägande skänker stabilitet åt samhället är således empiriska. Normkällorna är i dessa fall frihet m m respektive stabilitet, även om det i båda fallen även framgår att ägandet betonas. Det fordras ett stort mått av god vilja om man skall utläsa att de tre första komponenterna (de "ideologiska postulaten") handlar om metafysik och metaetik, medan de fem övriga ("grundläggande värderingar") handlar om instrinsikala och instrumentella värden.

Som jag ser det har det funnits två alternativ för författaren att åstadkomma den precisionen och den stringens jag efterlyser. Det alternativ som ligger närmast författarens eget tillvägagångssätt skulle innebära att man först i betydligt högre grad klargör vad som är intressant att mäta och därefter preciserar innebörden i det som påstås under varje ämnesområde.

Under rubriken *Kosmologin* kan man exempelvis nu urskilja tre olika påstående:

- B1a – Allt styrs av gudomlig försyn
- B1b – Det existerar en absolut moralisk ordning
- B1c – Det "materiella" baserar sig på religiös värld

Den typiskt konservativa kosmologin består således enligt Aronson av a) ett slags teism, b) en metaetisk uppfattning som antyder att moraliska omdömen kan vara

sanna eller falska och c) en idealistisk ontologi. Dessutom återfinner man ett påstående som inte alls har med kosmologi att göra, nämligen att religionen har en viktig social funktion (vilket senare dominerar i den empiriska analysen).

Och bakom rubriken *Samhällets grundkonstruktion* återfinner man ungefär följande teser:

- B2a – Samhället är historiskt framväxet
- B2b – Samhället är en organism
- B2c – Objektiva värden är ofta partikulära
- B2d – Social integration är av stor betydelse

Det handlar således om både ganska allmänt hållna och ideologiskt diffusa påståenden (B2a) och vissa förhållandevis drastiska teser (B2b).

Det alternativ jag själv hade föredragit skulle innebära att man istället riktar frågor med fasta svarsalternativ till respondenten.

Under rubriken "människosyn" kunde det då ha varit aktuellt att först särskilja ett liberalt svarsalternativ, som utgår från tanken att individen bör uppfattas som en autonom aktör. Alternativen till detta kan vara av flera olika slag: individen är i grund och botten en social varelse, en biologisk varelse, en religiös varelse etc. Vad gäller samhällssynen skulle svarsalternativen kunna utformas så att det är möjligt att avgöra i vad mån respondenten anammar ett atomistiskt eller mekanistiskt synsätt av det slag vi finner hos exempelvis Thomas Hobbes eller om respondenten tenderar åt ett mer organiskt synsätt (jfr Björklund 1976, som urskiljer ett par varianter av respektive synsätt). Vid sidan av – eller kanske i stället för – dessa båda frågeställningar anser jag att det också hade varit fruktbart att precisera *en* fråga som beslyer skillnaden mellan dem som betonar människosynen och dem som lägger vikt vid samhällssynen. Och det förefaller som om denna skiljelinje skulle kunna avläsas genom att ställa frågan om de olika politikernas *etiska* tänkande är individualistiskt eller om det rymmer inslag av kollektivism.

Min egen osäkerhet är störst beträffande rubriken "kosmologi" och jag undrar främst över om detta alls är en intressant analyskategori i detta sammanhang. Jag tror emellertid att det även här hade varit möjligt att urskilja olika svarsalternativ. För egen del går tankarna osökt till Dostojevskijs berättelse om storinkvisitorn i *Bröderna Karamasov*. I det nattliga mötet mellan biskopen (storinkvisitorn) och den fångslade Kristus skildras mycket dramatiskt hur två skilda "kosmologier" ställs mot varandra. Den konservativa kosmologin, som är tydligt besläktad med storinkvisitorns tänkande, tycks lägga vikt vid idén om syndafallet och därmed förbundna föreställningar om människans skröplighet. En

alternativ, "liberal" kosmologi kunde då kanske utformas med utgångspunkt från berättelsen om hur Jakob vid Jabboks vad tilltvingade sig en välsignelse (och som biprodukt dessutom förärades det nya namnet Israel) genom brottningskamp mot Gud. Kärnan i den berättelsen är då att människan, trots sin skröplighet, ändå är myndig att själv välja inriktning på sitt liv.

För egen del framstår det emellertid som mer naturligt och fruktbart att anknyta till aktuella diskussioner om skilda slag av metaetik. Den intressanta skiljelinjen synes nämligen gå mellan dem som hävdar att det finns en i någon mening objektiv moral, som då eventuellt också kan upptäckas av oss människor, eller om moral är något i grunden icke-kognitivt, som då möjligen kan skapas, konstrueras och väljas av oss människor (jfr Walzer 1987 och MacNaughton 1988).

Jag skall inte ytterligare utveckla någotdera av dessa båda alternativ. Som recensent har man möjlighet att göra det bekvämt för sig och låta sig nöja med enbart en negativt formulerad kritik. Det konstruktiva och mödosamma arbetet överlättes således till författaren. Min bestämda övertygelse är emellertid att vilket som helst av dessa båda alternativa tillvägagångssätt hade varit att föredra. I båda fallen tror jag nämligen att författaren hade tvingat sig själv att tänka igenom ytterligare en gång vad det är som är riktigt intressant att belysa.

Aronsons nästa mer ambitiösa bidrag till metodverstan är en typologi över olika slags konservatism. Det resonemang som motiverar tillvägagångssättet för att konstruera denna typologi har i allt väsentligt återgivits här ovan (det ryms inom ett par stycken, se s 238). Min invändning mot detta analysinstrument har också redan förts fram: Författarens tankegång är helt enkelt svår att följa. De sex idealtyper som konstrueras framstår inte som orimliga, men för läsaren står det inte alls klart varför idealtyperna blir just dessa sex och varför det blir just sex. Givetvis har oklarheten i detta avseende sin grund i de oklarheter som berörts tidigare i detta avsnitt, dvs de som förs in i avhandlingen vid konstruktionen av konservatismens basala nivå.

Utöver detta finns en del andra, smärre metodproblem som här enbart skall noteras. En första fråga gäller valet av analysobjekt. Givet att avhandlingens övergripande problemställning handlar om kopplingen mellan konservativt tänkande och demokratisyn, framstår fokuseringen på partiledare som allt annat än självklar. Författaren motiverar här sitt val av inriktning med ett resonemang som innehåller två olika teser (s 12): 1) Det är osannolikt att en partiledare kan ändra sina grundläggande föreställningar och ändå sitta kvar som partiledare. 2) Man kan anta att det hos ledande politiker finns ett samband mellan grundläggande föreställningar och konkreta ställningstaganden. Mot detta skulle man

kunna hävda att det för en partiledare snarast är viktigt att inte ändra sina konkreta ställningstaganden och att just ledande politiker har att ta politiska hänsyn och att sambandet mellan grundläggande föreställningar och konkreta ställningstaganden därmed tenderar att tunnas ut.

I övrigt kan mina invändningar mot flera av de metodologiskt orienterade resonemangen i avhandlingen underordnas en och samma synpunkt. Jag har här främst i åtanke avsnittet om idéanalytisk metod (s 21–24), avsnittet *Val av analysnivå* (s 25–27) och konstruktionen av den del av analysformatet som berör styrelsedoktrinens operativa nivå (s 40–43). Författaren visar här enligt min mening en alltför stor osjälvständighet gentemot tidigare forskare och auktoriteter. Felet är inte att man drar nytta av andras tankemödor. Det skall man göra. Man bör dock göra deras bidrag till sina egna åtminstone i så måtto att man utformar egna argument och tänker igenom hur andras bidrag bäst kan utnyttjas. I en avhandling vill man först och främst följa författarens egen tankegång!

Avhandlingens huvudresultat

Vid sidan av repliken till Tingsten består huvudresultatet i avhandlingen av en analys som ger oss en bild av svensk konservatism (eller åtminstone av det politiska tänkandet hos fem viktiga representanter för svensk konservatism) och särskilt då dess (deras) syn på samhällets styrelse. Om man tillåter sig att skala bort en hel del av de distinktioner författaren bistår med, kan man förhållandevis enkelt sammanfatta det centrala budskapet i *Konservatism och demokrati*.

De fem högerledarna skiljer sig från varandra dels i fråga om typen av konservatism, dels i fråga om synen på demokrati. Vad gäller typen av konservatism utgår Aronson från en skillnad mellan den som lägger vikt vid samhällssynen och den som betonar människosynen. För egen del vill jag uttrycka samma distinktion med ett annat begreppspar. Sålunda skiljer Bohman och Heckscher ut sig som *etiska individualister* (alla värden knyts ytterst till individer), medan Trygger, Lindman och Bagge uppvisar mer eller mindre (Trygger mer) inslag av *kollektivism* i detta avseende. Vad gäller inställningen till demokrati är det enbart Trygger som på principiella grunder är *motståndare* till demokratin.

Av de övriga synes det som om Lindman, Bagge och eventuellt också Bohman kännetecknas av att de accepterar demokratin, medan Heckscher och kanske också Bohman kan betecknas som principiella anhängare av demokratin. Enligt författarens analys är (eller blir) emellertid alla utom Trygger *anhängare* av det demokratiska styrelseskicket.

TYP AV KON- SERVATISM	INSTÄLLNING TILL DEMOKRATI	
	Anhängare	Motståndare
Individualism	Heckscher Bohman	
Kollektivism	Lindman Bagge	Trygger

Redovisningen av de fem partiledarnas tänkande framstår för mig överlag som tillförlitlig. Aronson har gott grepp om hur de har resonerat i olika frågor och sammanfogningen till en helhetsbild ter sig också för det mesta som rimlig. Det finns emellertid en punkt där jag inte tycker att avhandlingen är riktigt övertygande. Om man som läsare fokuserar intresset på hur Heckscher bäst skall förstås upptäcker man en del besynnerliga tolkningar. Man slås också av att analysen då och då ger ett yligt intryck.

Det är närmare bestämt två problem som inte penetreras på ett riktigt tillfredsställande sätt. Jag menar för det första att Aronson tenderar att undanskymma det faktum att Heckschers demokratisyn är distinkt annorlunda än det sätt att uppfatta demokratin som Lindman och Bagge men också Bohman representerar. Att döma av Aronsons egen framställning tycks det mig uppenbart att Heckscher är den ende av högerledarna som själv utvecklar några principiella argument för demokratin. De tre andra "demokratiska" högerledarna karakteriseras av att de accepterar demokratin. Jag är för det andra inte heller övertygad om att Heckscher gör skäl för benämningen konservativ. Av det som går att utläsa från avhandlingen är det mycket som talar för att Heckscher bäst bör förstås som en socialliberal tänkare.³

Vid analysen av Heckschers demokratisyn antyds som jag ser det två skilda preciseringar av ett välkänt argument för demokratin. Argumentet går ut på att demokratin är att föredra därför att det är en *rättvis procedur*. I den ena varianten betonas *jämlikhetsidén*. Demokratin uppfattas då som en procedur där ingen diskrimineras (anonymitetskriteriet). I den andra varianten betonas istället *neutraliteten*. I en demokrati görs ingen skillnad mellan olika förslag. Mer explicit ut sägs också att demokratin är att föredra därför att den ökar möjligheten att fatta kloka beslut (se citat s203). Någon motsvarighet till dessa typer av argument går helt enkelt inte att finna hos de övriga partiledarna.

Vad drar då Aronson för slutsats av detta? Å ena sidan poängteras helt korrekt att Heckscher är den ende som anammat Tingstens demokratisyn. I avsnittet "Den rekonstruerade styrelsedoktrinen" (s203 ff) och i den engelska sammanfattningen (s291) karakteriseras å

andra sidan Heckschers demokratisyn genom en anspelning på Churchills berömda formulering om att demokratin är den minst dåliga av alla styrelseskick. Jag ifrågasätter starkt om det verkligen är träffande att karakterisera Heckschers syn på demokratin genom formuleringen "Democracy is the least evil form of government". För mig framstår detta snarast som ett krystat försök att göra Heckscher mindre avvikande än han i själva verket är.

Vad gäller Heckschers, av mig här ifrågasatta, konservatism är tanken i avhandlingen att Heckscher företräder en konservativ människosyn. Han företräder som det heter en "nyanserad pessimism" vad gäller människans förmåga. Mot denna tanke skulle jag vilja anföra följande:

i) Författaren påtalar själv i avsnittet om *Hierarkier, olikhet och jämlikhet* (s185) att Heckscher snarast anknyter till ett liberalt jämlikhetstänkande som är "mer individcentrerad än konservatismens". Det finns inget spår av de typiskt konservativa resonemangen om den naturliga differentieringens berättigande.

ii) Även Heckschers sätt att resonera om nationen och naturligt framvuxna institutioner och kollektiv framstår som *atypiskt* för en konservativ. Heckscher förordar *samverkan mellan individer*, vilka "har en okränkbar rätt att råda över sig själv" (s183). Hos Heckscher kan man nästan ana ett slags universalistisk integrationstanke (solidaritets- eller broderskapstanke). Han menar visserligen att dess implementering måste ske stegvis, med början i mindre sammanhang.

Det finns sedan ett par tankar som skulle kunna anföras som stöd för författarens tolkning.

iii) Den ena, som tillskrivs Heckscher men också finns hos de andra, är påståendet att "Utopister och perfektionister utgör ... en samhällsfara" (s179). Frågan är emellertid om en sådan fras (som i det aktuella fallet avsåg "efterföljare av Mao och Marcuse") ger något stöd åt avhandlingsförfattarens tolkning. Här efterlyser man som läsare en mer energisk idéanalys. Även författaren borde här ha ställt ett antal följdfrågor till sitt material:

Vad innebär egentligen ett sådant påstående? Säger det något mer än att man bör vara försiktig när man vidtar förändringar? Räcker det verkligen för att beteckna Heckscher som konservativ, att han definierar konservatism som "en viss mistänksamhet mot nya uppslag och en benägenhet att ta det säkra före det osäkra" (s180)? Skulle man förresten inte lika gärna kunna tolka ett sådant uttalande från Heckscher som en allmän fras som är gångbar inom ett konservativt parti, ungefär som man inom socialdemokratin gärna strör formuleringar om solidaritet?

iv) Den andra tanken som används för att under-

bygga idén om Heckschers konservativa människosyn handlar om tilltron till det "sunda, praktiska, förnuftet" (s 179), vilket på ett annat ställe i avhandlingen ställs i motsats till det teoretiska förnuftet. Min undran vad gäller denna tanke är lika som den jag anförde vad gäller "utopister och perfektionister". Jag skulle önska att författaren i dessa och i en hel del andra fall hade följt sin egen metodiska förhållningsregel om att inte låta sig nöja med att analysera idéerna på "textplanet" (s 25 ff).

Vad gäller föreställningen om ett sunt förnuft som står i motsats till det teoretiska förnuftet blir man också fundersam över det faktum att inte akademikern Torbjörn Aronson tycks reagera. I framställningen antyds inte med ett enda ord att författaren ställt sig en fråga av följande slag: Hur förhåller sig denna konservativa tanke till den förnuftstanke som vi själva representerar när vi samlas till ett vetenskapligt seminarium? Den retoriska udden i frågan är helt avsiktlig. Jag anser nämligen att en inträngande och klargörande idéanalys bör innehålla element av idékritik eller, om man så vill, intellektuell moralism.⁴ För vetenskapsmannen Aronson tycker jag emellertid att det åtminstone borde framstå som angeläget att undersöka i vad mån den konservativa kunskapssynen förutsätter inslag av antiintellektualism: Ett sådant intryck kan man lätt få av Aronsons presentation, även om det inte nödvändigtvis behöver vara så. I princip är det nämligen möjligt att göra en motsvarande distinktion *inom ramen för* ett vetenskapligt förhållningssätt. Många filosofer som hämtar inspiration från Aristoteles försöker ju etablera betydelsen av något som brukar betecknas *omdöme*, vilket inte låter sig fångas in i termer av principer eller regler (t ex Larmore 1987). Diskussionen brukar då handla om huruvida det är möjligt eller ej att formulera dygder som generositet och mod med hjälp av "teoretiska" principer.

Mina invändningar mot tolkningen av Heckscher utmynnar i en undran om det är möjligt för en konservativ att positivt förorda (inte enbart acceptera) demokratin och ändå fortfarande vara konservativ. *Finns det något genuint konservativt sätt att argumentera för den liberala idén om politisk jämlikhet?* Eftersom avhandlingsförfattaren inte har kunnat övertyga mig om att det ges utrymme inom konservatismens ram att sluta upp bakom det Tingsten benämnde "principiell demokrati" infinner sig också ett följdproblem: Är det över huvud taget rimligt att tala om en konservativ demokratisyn? Och vad är egentligen meningen med det avsnitt som går under rubriken "Konservativ demokratisyn" (s 276 ff)? Handlar det om ett slags minsta gemensam nämnare för alla konservativa som anammar demokratin?

Nytt ljus över Tingstens tes?

Detta för oss naturligen över till avhandlingens behandling av Tingstens tes om demokratin som överideologi. På avhandlingens första text sida förs ett resonemang om att västerländsk demokratisyn i statsvetenskaplig litteratur har kommit att identifieras med *liberal* demokratisyn. Det senare förknippas i sin tur med Herbert Tingstens välbekanta föreställning om demokratin som "överideologi".

Aronson påstår här i korthet att Tingstens tes bygger på ett *empiriskt faktum* snarare än på en "djuggående analys av utifrån vilka föreställningar företrädare för dessa ideologier bedömer och värderar det demokratiska styrelseskicket". Författaren går sedan vidare och formulerar den hypotes (som egentligen är två hypoteser) som tidigare citerats. Aronsons förmodan är 1) "att tesen om överideologin bottnar i den traditionella liberalismens grundläggande föreställningar" och 2) "att den konservativa och socialistiska anslutningen till demokratin skedde utifrån andra värderingar och postulat, och att denna anslutning inte var uttryck för en gemensam *överideologi*" (s 9). Avhandlingen knyts sedan ihop på ett förtjänstfullt sätt genom den redan citerade avslutningen. Om jag förstått saken rätt är innebörden av Tingstentravestin – "Man är konservativ, liberal och socialist, men därjämte demokrat" – att författaren anser att hypotesen har bekräftats. Frågan är om vi kan godta detta.

För egen del har jag inte funnit anledning att ändra uppfattning. Jag ger således fortfarande författaren enbart delvis rätt (punkt 1). Mot bakgrund av den synpunkt jag har framfört rörande analysen av Heckschers tänkande skulle jag vilja påstå att författarens slutsats döljer en betydelsefull del av sanningen. Min invändning är emellertid inte beroende av hur tolkningstvisterna rörande Heckscher avlöper. Vi kan även liksom författaren välja att vara generösa mot Lindman, Bagge och Bohman och betrakta dem som hörande till kategorin konservativa demokrater tillsammans med Heckscher. Den rimliga slutsatsen är dock att just dessa utmärks av att de har "tunnat ut" sin konservatism och i stället tagit över mer eller mindre av den liberala tankegodset. *Är det inte i själva verket så att man är konservativ och därjämte demokrat endast om man är en konservativ som anammat en hel del liberala idéer?*

Tvärt emot författaren tror jag alltså, att de har rätt som hävdar att vårt århundrade präglas av ett betydande mått av ideologisk konvergens, åtminstone vad västerlandet anbelangar. I vissa avseenden är det helt enkelt så att liberalismen har segrat. Vad gäller sådant som demokrati och mänskliga rättigheter är de flesta av oss liberala tänkare, vare sig vi i övrigt uppfattar oss som socialister eller konservativa.

Jörgen Hermansson

Noter

- ¹ En smärre invändning mot analysen av Tryggers tänkande skall här noteras. Tolkningen av dennes legalism är både märklig och ytlig. Trygger tillskrivs en sorts truistisk tanke när idén att styrelseskicket bör utformas i enlighet med "författningens anda och bokstav" sätts upp som en förutsättning för den goda styrelsen. Samtidigt missar Aronson att ställa frågan vad denna legalistiska tanke står för. Själv anar jag att Trygger ger uttryck för en icke-liberal idé om legitimitet av ungefär det slag Theodore Lowi (1979) för fram under etiketten "juridisk demokrati".
- ² Jag har här en undran när det gäller tillämpningen av typologin. Om man går igenom analysen av Gösta Bagges tänkande får man ibland känslan av att han påtvingas ett alltför stort släktskap med Arvid Lindman. Bagge är den av partiledarna som i någon mån betonar "kosmologin" (se s 160), vilket skulle kunna tala för att han borde ha givits etiketten feodalt konservativ. Man har under alla omständigheter svårt att komma ifrån att Bagges tänkande inte riktigt stämmer in på traditionell konservatism.
- ³ Möjligen är inte heller sista ordet sagt när det gäller tolkningen av Bohmans tänkande. Aronson argumenterar för att man inte bör ta Bohman på allvar när denne själv påstår sig vara liberal. Men frågan är om inte Bohman är liberal i ungefär samma bemärkelse som exempelvis Robert Nozick. Det handlar i så fall om ett slags "rättsliberalism" som skiljer sig betydligt från den socialliberalism Rawls och Dworkin representerar.
- ⁴ En självklar förebild är givetvis Tingstens idéanalytiska arbeten. Bland samtida statsvetare bör i synnerhet Brian Barry framhållas. Etiketten "intellektuell moralism" förekommer i Eliaeson 1982, 34, not 9, men andemeningen tycks där vara att själv distansera sig från genren och kanske till och med förse den med en förklenande benämning.

Referenser

- Barry, Brian 1990. "How Not to Defend Liberal Institutions", *British Journal of Political Science* 20, 1-14.
- Björklund, Stefan 1976. *Politisk teori* (Stockholm: Aldus)
- Dostojevskij, Fjodor. *Bröderna Karamasov* (Stockholm: Aldus/Bonniers, 1970), Första volymen, s 280-300).
- Eliaeson, Sven 1982. *Bilden av Max Weber. En studie i samhällsvetenskapens sekularisering* (Stockholm: Norstedts)
- Hampton, Jean 1989. "Should Political Philosophy Be Done without Metaphysics?" *Ethics* 99 (4/1989), 791-814.
- Larmore, Charles E 1987. *Patterns of Moral Complexity* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Lowi, Theodore, J 1979 (1969). *The End of Liberalism* (New York: Norton).
- MacNaughton, David 1988. *Moral Vision. An Introduction to Ethics* (Oxford: Basil Blackwell).
- Raz, Joseph 1990. "Facing Diversity: The Case of Epistemic Abstinence", *Philosophy and Public Affairs* 19 (1/1990), 3-46.
- Tingsten, Herbert 1945. *Demokratiens problem* (Stockholm: Norstedts).
- Walzer, Michael 1987. *Interpretation and Social Criticism* (Harvard University Press).
- BJÖRN FRYKLUND och TOMAS PETERSON: 'Vi mot dom.' *Det dubbla Främlingskapet i Sjöbo*. Cescic Studies in International Conflict 2. Lund: Lund University Press 1989.

Folkeafstemningen i Sjöbo gav genlyd, også uden for Sverige's grænser. Her rokkedes ved billedet af den harmoniske svenske model, hvor man skulle være gået fra ideer til idyl, og hvor man effektivt og gnidningsfrit kunne løse sociale problemer.

Dette er i store træk også perspektivet i Fryklunds og Petersons tolkning. Som titlen viser, lægger forfatterne stor vægt på en sondring mellem vi og de andre. 'Vi' er Sjöbo-samfundet. Men 'vi' står også for den enkle livsform, der karakteriserer de simple vareproducenter - landmændene, de små selvstændige i byerhverv og lønmodtagere i småvirksomheder. 'Dom' er naturligvis flyttingene. Men 'dom' står også for centralmagten, storskaligheden, partierne, Stockholm og hele det svenske system.

Afstemningens nej til flytninge, ser forfatterne derfor som andet og meget mere end et nej til 15-20 fremmede. Det er systemet, der blev gjort op med. Forfatterne opfatter afstemningen som en populistisk protest. Men ikke som en protest fra et stabilt, konservativt landbosalmsfund. En vigtig pointe er, at de simple vareproducenter er udsat for et økonomisk pres, og at deres tilværelse er al andet end stabil. Netop den pressede ustabile situation er med til at fremkalde protesten.

Den populistiske tolkning giver også en anden negativ afgrænsning: Forfatterne er stærkt skeptiske som tolkninger, der søger rødderne til afstemningsresultatet i 1930'ernes højreradikalisme. Om ikke andet er det meget lang tid siden, og nye generationer er kommet til. Og der mangler belæg for at den forgangne højreradikalisme skulle have reproduceret sig, så den sidst i 1980'erne kunne føre til en protest vendt mod flyttingene.

Spørgsmålet bliver derefter forfatterens belæg for deres egen tese. I sig selv er tesen både fascinerende og nærliggende. I sig selv kunne 15–20 flygtninge næppe betyde alverden og det er formodentligt helt rigtigt at lægge vægten på et bredere perspektiv. De 15–20 har sikkert i høj grad haft symbolværdi.

I al væsentligt består forfatterens materiale af to dele. De gennemfører en økologisk analyse af afstemningsresultaterne i kommunens 14 valgdistrikter. Og de fik umiddelbart efter afstemningen gennemført en postenquete blandt vælgerne således at analysen kunne føres ned på individniveau. Dokumentationen for materialeindsamlingen og analysemetoderne er velgørende omhyggeligt beskrevet.

Anmelderen har dog svært ved at se helt store forbindelse – positiv eller negativ – mellem den økologiske analyse og den populistiske tolkning. De variable der indgår er udover afstemningsresultatet, resultater fra kommunal- og riksdagsvalg samt nogle basale sociostrukturelle karakteristika ved valgdistrikterne (bebyggelsestæthed, andel af pendlere, antal landbrugere etc.). Intet af dette siger noget om, hvorvidt de der stemte nej gjorde det ud fra det ene eller andet motiv – oprør mod centralmagten, racisme eller simpel opslutning bag lokale politikere. Derimod søger forfatterne at sige en del om, hvor meget afstemningen gavtede eller skadede forskellige partier. Et vigtigt resultat er således, at virkningerne i det store og hele forblev lokalpolitiske uden afsmitning til rigspolitikken. Og et andet, at forløbet kostede moderaterne dyrt, fordi partiet ikke formåede at placere sig hverken som et klart ja- eller et klart nej-parti.

I enketeundersøgelsen kommer man en del tættere på vælgerens motiver. De udspurgte blev nemlig bedt om at begrunde, hvorfor de stemte som de gjorde. En god del af svarene har relevans for forfatterens vi-dom perspektiv, f. eks. begrundelser der udtrykker opslutning bag den lokale politiske lederskikkelse og modstand mod Stockholm. Den del af forfatterens tolkning forekommer anmelderen at være velbegrundet. Men der er et spring fra et vi-dom perspektiv til den specielle udlægning, der knytter dette perspektiv sammen med den simple vareproduktion, krisen for det enkle liv på landet etc. Og dette spring synes ikke at være begrundet i data, men snarere en tolkning der apriori lægges ned over data.

Vi-dom karakteriserer ikke blot bønder eller det urbane småborgerskab. 'Vi-dom perspektivet' er formodentligt fælles for alle stærke grupper og kollektiver, uanset social placering. I S. Lysgaards klassiske 'Arbejderkollektivet' karakteriserede det fabriksarbejderne i Moss, selvom 'dom' i dette arbejde var de overordnede og ikke flygtninge eller indvandrere. Og i Danmark er

det ikke blot Glistrup, der har lukreret på modstand mod fremmede. Det har i Københavnsområdet også været et kraftigt argument for Preben Møller Hansens Fælleskurs-parti med udgangspunkt i Sømandsforbundet og kombineret med militant fremhævelse af arbejderens interesser i gammelkommunistisk stil. Og enkelte popularitetssøgende socialdemokratiske politikere i københavnske drabantbyer – med meget lidt småborgerligt præg – har også med et vist held udnyttet fremmedfjendtlige stemninger.

Dette peger mod den alvorligste begrænsning ved materialerne. De er simpelthen lidt for tynde til at sige noget definitivt. Det ville ikke på forhånd have været udelukket f. eks. i enketen at indkredse karakteren af vælgerens modstand mod Stockholm. Og man kunne også have undersøgt om de foretrak den småborgerlige livsform. Men et enkelt spørgsmål er ikke nok.

Hertil kommer andre begrænsninger. Svarprocenten ved enketen er meget ringe (55 %) og især manglede der nej-vælgere. Forfatterne afskar sig på forhånd fra opfølgning af manglende svar med for eksempel telefoninterviews. Da man anonymiserede totalt, kunne man ikke se, hvem der havde svaret eller ej. Her kunne man have brugt mellemformer – f. eks. afsendelse af brevkort med navn samtidigt med afsendelse af de anonyme svar. Under alle omstændigheder er svarprocenten foruroligende lille. Og i en række tilfælde nægter forfatterne at tro på såvel resultaterne af den økologiske analysen som af enkelte-undersøgelsen. Begge karakteriseres som utroværdige. For eksempel hedder det at mellem halvdelen og tre fjerdedele af socialdemokraterne formodentligt stemte nej. Det første resultat (fra den økologiske analyse) bedømmes som for lavt, mens det andet fra enheten bedømmes som for højt. Men i begge tilfælde er spørgsmålet: Hvorfor. Under alle omstændigheder er der en voldsom usikkerhed.

Dermed er helhedsindtrykket også givet, Fryklunds og Peterson har et interessant perspektiv. De er også meget omhyggelig med redegørelserne for fremgangsmåderne. Så langt så godt. Men perspektivet forbiver et perspektiv. For datamaterialet er for spinkelt til blot nogenlunde omtrentlige slutninger.

Hans Jørgen Nielsen

BENGT JACOBSSON: *Konsten att reagera. Intressen, institutioner och näringspolitik*. Stockholm 1989: Carlssons

Företagsekonomen Bengt Jacobsson, docent vid Handelshögskolan i Stockholm, har ägnat sin forskning åt problem som är höggradigt relevanta också för statsvetare. Hans avhandling, *Hur styrs förvaltningen?*, drev tesen att den faktiska styrningen mycket avvek från den gängse myten. Han betonade förändringarnas bundenhet i tid och rum, det ömsesidiga beroendet mellan departement och verk, nätverkens egenskaper, den rituella kontrollsituationen och politikernas förmåga att välja vilka frågor som skall hanteras.

Samma synsätt möter vi i Jacobssons bidrag till Maktutredningen, med den vitsiga titeln *Konsten att reagera*. Som undertiteln, *Intressen, institutioner och näringspolitik*, anger är det empiriska materialet hämtat från näringspolitikens område.

Det är en välskriven och tankeväckande bok; det korta formatet och det enkla språket gör boken lättläst.

Bokens tes är att det finns två skilda perspektiv på styrning. Styrning kan vara proaktiv eller reaktiv, beroende på vem som tar initiativet. I det reaktiva styrningsperspektiv som boken förespråkar är utgångspunkten att riksdag och regering snarare reagerar på krav som riktas mot dem från andra än att de proaktivt tar initiativ till att förändra andras villkor. Boken påstår inte att reaktiv styrning skulle vara mindre betydelsefull eller på något sätt sämre än proaktiv styrning. Däremot hävdar Jacobsson med kraft att bilden av vad som faktiskt sker blir helt annorlunda med ett reaktivt styrningsperspektiv än med det gängse, normativt motiverade, proaktiva styrningsperspektivet. Jacobsson går så långt att han hävdar att skillnaden mellan de två perspektiven är en fråga om skillnaden mellan ideala föreställningar om hur det bör vara och hur det sedan i praktiken faktiskt förhåller sig.

I bokens inledningskapitel diskuterar Jacobsson hur hans tes om den reaktiva styrningen förhåller sig till modern organisationsteori, inom vilken han urskiljer en mångfald teorier. Drivkrafterna till förändringar uppfattas i vissa organisationsteorier som väsentligen interna, medan i andra åter betonas externa drivkrafter. Det finns stora variationer mellan olika organisationsteorier i fråga om vilken vikt man tillmäter strategier, förutseende planering och rationellt handlande. Jacobsson ansluter, liksom andra företagsekonomer som Sten Jönsson och Nils Brunsson, till perspektiv som betonar lösa kopplingar, stokastiska resultat av hur olika strömmar möts (garbage can), lyhördhet och symbolföreteelser.

Boken är fortsättningsvis upplagd så att ett andra kapitel behandlar riksdagen, eller närmare bestämt näringsutskottet. Här gör författaren en innehållsanalys av utskottsbetänkanden. Jag skall senare diskutera detta kapitel. De fem följande kapitlen som bildar bokens stomme behandlar relationerna mellan regeringen, dvs främst industridepartementet, och näringslivet. Till stora delar bygger författaren här på elitintervjuer. I ett avslutande åttonde kapitel återknyter författaren till sitt teoretiska perspektiv.

I kapitel 3 studeras hur kanslihuset reagerar genom att *inrätta procedurer*. Genom att tillskapa arenor för samråd mellan industridepartementet och företagen kunde regeringen visa att man agerade för en aktivare styrning av företagen. Jacobsson diskuterar i detta sammanhang lagen om kontroll av utlåningarnas förvärv av aktier i svenska företag, informationsutbyte med multinationella företag i syfte att bevaka svenska näringspolitiska intressen, lokaliseringssamrådet och branschråden. Vad som faktiskt hände var, hävdar Jacobsson, att regeringen skapade fora för informationsutbyte och möjligen förhandlingar. Processerna kännetecknades enligt författaren av "en betydande känsla av samhörighet och intressegemenskap".

I kapitel 4 redogörs för tre cases där regeringen, ställd inför specifika krav, försökte att på en gång tillgodose företagets krav och samtidigt ta regionalpolitiska hänsyn. Fallen gäller i) nedläggningen av en gruva i Grängesberg, ii) framtagande av ett Bergslagspaket, och iii) diskussioner kring avverkning av skog i Jämtland. Fallen har det gemensamt att regeringen var tvungen att försöka tillgodose företagets krav inte enbart verbalt utan också på andra sätt: de krav man mötte gällde konkreta prestationer, pengar, regler, tillstånd. I förhandlingsprocesserna försökte regeringen förmå företagen att utfästa sig att svara för något slag av motprestationer. Regeringen och de stora företagen befinner sig här, menar författaren, i en situation av ömsesidigt beroende. Företagen tillhandahåller arbetstillfällen som inte kan tillskapas på annat sätt, medan regeringen å andra sidan också förfogar över strategiska resurser: exportkrediter, lokaliseringstöd, investeringsfonder.

Jacobsson ger följande sammanfattning av de tre fallen. Regeringens regerande gick för det första ut på att hantera kriser genom att tillämpa vissa procedurer. För det andra kom vissa procedurer och vissa lösningar att etablera sig som lyckosamma. För det tredje handlade det om att söka acceptabla lösningar, medan radikalt nya alternativ sällan framfördes. För det fjärde hände oväntade saker i beslutsprocesserna, bl a när processerna kopplades samman. För det femte var de deltagande aktörerna ofta okunniga om både vad de ville uppnå

och vad som kunde uppnås. Man sökte inte bara medel utan också mål. För det sjätte hade de beslut som togs viktiga symboliska innebörder. De visade att regeringen tog ansvar och handlade.

I det femte kapitlet granskar Jacobsson hur regeringen sökte *begrensa* sina möjligheter att reagera. Departementet försökte för det första öka möjligheterna att avvisa de krav som riktades mot regeringen genom att hänvisa till andra instanser. För det andra försökte man genom att reglera det egna handlandet få möjlighet att hänvisa till standardiserade procedurer och därmed omöjliggöra ett mera fritt regerande – man tonade alltså ner lyhördsheten. För det tredje försökte regeringen öka sin förmåga att påverka egnas och andras föreställningar om vad som var viktigt att göra – man producerade affärsidéer, lanserade policier, gjorde verbala deklARATIONER som syftade till att markera handlingskraft men samtidigt också manifesterade samhörighet med storföretagen.

Här markerar Jacobsson betydelsen av politikens symboliska aspekter, och han hänvisar till ett träffande Vonnegut-citat: "Vi är vad vi låtsas vara, så vi måste vara noga med vad vi låtsas vara."

I det sjätte kapitlet diskuterar Jacobsson konsten att reagera på *motstridiga krav*. Departementet kan ses som en skärningspunkt mellan olika intressen, men detta innebär knappast att regeringen bör ses som en konfliktlösningssapparat, som något slags medlare. Konflikterna har hanterats på andra sätt, och Jacobsson ger en provkarta: Motstridiga krav kan, för det första, hanteras så att frågan delas mellan olika organisatoriska enheter, där ingen behöver överväga helhetsperspektivet. Man har en särkoppling mellan olika organisatoriska enheter, och problemen hanteras vart och ett för sig. Alternativt kan man, för det andra, genomföra en tidsmässig särkoppling, behandla det ena kravet först och det andra kravet senare. För det tredje kan man tillgodose det ena kravet i ord och det andra i handling, alltså genomföra en särkoppling över aktiviteter. Problemen hanteras på ett sätt men visas upp på ett annat.

I det sjunde kapitlet tecknas den svenska näringspolitikens historia med dess spännvidd mellan honnörordens "skimrande och bräckliga liv" och den praktik där konkreta lösningar utformas från fall till fall, ofta med "styrning och offensiv" på symbolplanet och "anpassning, reagerande, förhandlingar" på det reella planet. Här beskriver Jacobsson den näringspolitiska offensiven i slutet av 60-talet, den statliga företagspolitiken och tillskapandet av AB Statsföretag, branschpolitiken och etablerandet av Statens industriverk, den åslingska akutkliniken under de borgerliga regeringsåren samt åttiotalets näringspolitik med inriktning på tillväxt och strukturomvandling. Jacobssons analys är i

korthet följande. Tron på den statliga planeringens välsignelser, på det statliga företagandet och på den statliga branschpolitiken visade sig vara överdriven. Ett litet och omvärldsberoende land kan inte bedriva en näringspolitik som inte bygger på just detta beroende.

I det sammanfattande åttonde kapitlet diskuteras hur regeringen kan "leda genom att reagera". Två modeller ställs mot varandra, dels ett pro-aktivt styrningsperspektiv byggt på rationalistiskt tänkande, dels ett reaktivt perspektiv.

Ledning genom reaktion gör det möjligt för det första att i efterhand lära sig vad man vill uppnå, för det andra att hantera motstridiga krav, för det tredje att hitta och skapa nya tillfredsställande problemlösningar, och för det fjärde att variera handlandet och finna en lämplig avvägning av olika slag av åtgärder (ord, procedurer, pengar).

Ledning genom proaktiv styrning förutsätter däremot, menar Jacobsson, idéer om administrativ rationalitet. Många procedurer har tillskapats i detta perspektiv, från programbudgeteringen på 60-talet, via samhällsplaneringen under 70-talets första hälft, till 80-talets idéer om fördjupad budgetprövning vart tredje år. Jacobsson sammanfattar på följande sätt:

En reaktiv strategi bygger på idéer om representativitet och lyhördsitet, och grundas i en idé om politiskt ansvarstagande. Den kännetecknas av att den ger möjligheter att komma underfund med både mål och alternativ, den gör det möjligt att skapa alternativ, den gör det möjligt att söka sig fram tillfredsställande lösningar och den gör det möjligt att hantera konflikter under ordnade former. Den bygger på en politisk rationalitet.

Ledning genom styrning, däremot, förutsätter preciserade mål, färdiga alternativ, kunskap om framtida konsekvenser ifall alternativ genomförs och regler för att väga olika intressen mot varandra. Synsättet bygger på /.../ en administrativ rationalitet. (s 146 f)

Låt mig så kommentera det andra kapitlet, det som handlar om riksdagens näringsutskott. Vad Jacobsson här gör är att granska de argument varmed riksdagen reagerar på de krav som riktas mot den. Dessa krav är då motioner. Jacobsson behandlar i detta sammanhang varken propositioner eller de olika uppvakningar, skrivelser osv som ständigt kommer utskottet till del, utan han har helt enkelt gått igenom hur utskottet under ett år motiverat avslag på sammanlagt 422 motionsyrkanden. Han summerar dessa motiveringar i sex huvudgrupper: 1) "inte vårt område" (riksdagen är inte rätt instans), 2) "det pågår överväganden" (i kommitté, kanslihus eller förvaltning), 3) att kraven "synes väl tillgodosedda" genom redan vidtagna åtgärder, 4) att det föreligger starka "bindningar" som riksdagen inte kan

frigöra sig från, tex tidigare riksdagsbeslut, 5) "det saknas (praktiska) motiv", dvs att utskottet finner praktiska, icke-ideologiska skäl mot motionskravet, samt 6) "ideologiska skäl". När flera motiv för ett avstyrkande framförts, har författaren urskilt "huvudmotivet". Inledningen gör i förstone ett relativt logiskt intryck. Först: det är inte vårt bord (10 %), sedan: kraven är vettiga men behöver ej tillstyrkas (41 % - 2 och 3), och därefter: kraven är inte bra (49 % - 4, 5 och 6). Ett problem erbjuder dock kategori 4 som omfattar "vi har bundit upp oss" men också "vi vill inte binda upp oss" och "det här har vi alltid brukat avstyrka, så också i år". Det handlar således både om bindningar som finns och om bindningar som utskottet för tillfället är intresserat av att skapa.

Vilka slutsatser bör man dra av denna genomgång? Författaren drar själv tre konklusioner:

/.../ det finns tre grundläggande föreställningar i riksdagen: en tydlig reformistisk uppfattning, en föreställning om att det finns ett stort mått av enighet mellan olika intressen och en föreställning om att det som sker i samhället i grunden är styrbart. (s37)

Det är väl föga upphetsande att se att utskottsbetänkandena präglas av reformism och av idéer om styrbarhet. Hur skulle det se ut om betänkandena jämt och samt sade: här behövs drastiska förändringar, men vi i riksdagen är maktlösa!? Däremot är väl tesen om konsensus värd en granskning. Författaren säger att riksdagens nej-sägande "oftast" kombinerats med en bekräftelse av de framförda kraven. Det är väl lite slarvigt resonerat: 41 % kan väl inte kallas "oftast". Möjligen kan man konstatera att ideologiskt färgade avslagsmotiveringar var sällsynta (5 %). Men om utskottsmajoriteten avstyrker ett motionsyrkande med att praktiska skäl eller tidigare beslut talar mot det, behöver det sannoligen inte innebära enbart "marginella skillnader mellan olika uppfattningar". Jag ställer mig därför lite frågande inför författarens slutsats:

Att säga nej brukar i andra sammanhang ses som problematiskt, eftersom det finns en risk att konflikter därigenom görs tydliga. Vad utskottet lyckades göra var att säga nej samtidigt som de gemensamma föreställningarna stärktes, och utan att ledamöterna tog illa vid sig. Avslagen blev repetitiva och rutinmässigt återkommande händelser. De som fått nej ansåg sig sällan dåligt behandlade och de återkom ofta redan nästa år med ett liknande yrkande (som i sin tur blev avslaget). (s36)

Det är en naiv syn på riksdagsarbetet som Jacobsson ger uttryck åt. Motioner är ju väsentligen den politiska oppositionens instrument för att presentera alternativ till regeringspolitiken. Det handlar i hög grad om att

göra konflikter tydliga. Däremot finns det ingen anledning att tro att motionärerna skulle "ta illa vid sig" eller "känna sig illa behandlade" av ett avstyrkande. Det hör till spelets regler att motioner oftast avstyrks. Detta känner riksdagsledamöterna väl till.

Tolkningen att "överväganden pågår" skulle innebära en välvillig skrivning är dessutom högst diskutabel. Man kan lika gärna hävda att det rör sig om en variant på temat "det är inte vårt bord", nämligen: "det är för närvarande inte vårt bord". Då sjunker snabbt andelen "bekräftelse på de framförda kraven" till endast 19 %.

Än mer diskutabel är tolkningen att hänvisande till praktiska skäl skulle befästa en grundläggande konsensus. När man hänvisar till praktiska skäl sätter man sig i en debattmässigt fördelaktig sits: alldeles oavsett de ideologiska implikationerna så är motionsförslaget olämpligt också på det konkreta planet, inte genomförbart, skulle inte fungera, skulle få olyckliga konsekvenser osv. Det är tacksamt att kunna avvisa ett förslag på dessa grunder.

Man bör heller inte bortse från förhandlingsaspekter i sammanhanget. Avstyrkanden bör helst motiveras så att flera olika partier kan ställa upp på dem. Vill man samla en bred majoritet för ett avstyrkande, så är det inte rätta vägen att köra en hård ideologisk argumentering. Och vill man nå total enighet, så kanske man får godta att priset är en "välvillig skrivning" som motivering till ett avstyrkande. Ofta förekommer det tex att en enskild motion från tex en centerpartist kommenteras av centerkamraterna i utskottet så att " egentligen bör motionen avstyrkas, kan vi få se på en vänlig skrivning" - alltså: blir det ett välvilligt motiverat avstyrkande, så behöver man inte reservera sig. Det handlar då om att främja en konsensus inom det egna partiet.

Dessa välvilliga skrivningar presteras, liksom andra motiveringar, av utskottskansliet, och det finns ett antal standardformuleringar som kansliet ofta tillgriper. (Skillnaderna mellan olika utskott är dock påtagliga. Skall man söka ett utskott som ger motioner konsensusbetonade skrivningar, skall man snarare läsa utrikesutskottets betänkanden.) Det finns en implicit regel att när en motion skall avstyrkas, tar man inte till mer våld än nöden kräver. Är en fråga föremål för utredning, skall enligt praxis riksdagen inte föregripa kommitténs arbete. Sedan kan man hänvisa till att åtgärder vidtas eller planeras, av regeringen eller i statsförvaltningen; därför behövs inget särskilt uttalande från riksdagens sida. Måste man dock motivera att ett förslag inte är särskilt bra, ligger det nära till hands att försöka peka på praktiska komplikationer. Först när inget annat biter, tar man till argument av ideologisk natur.

Att samma motionskrav återkommer år efter år skall nog inte ses som beroende på att motionärerna sluppit snällt undan. Man lägger ju normalt inte en partimotion i syfte att få majoritet för den. Motionerna är oppositionens sätt att föra fram alternativ till regeringspolitiken. Om det skall finnas kontinuitet i oppositionens politik, så bör dess förslag inte vara av engångskaraktär. Förslagen tenderar alltså att återkomma år efter år, oavsett om avslagsmotiveringen är vänlig eller ej.

Sammanfattningsvis håller Jacobssons analys av de texter som utskottsbetänkandena utgör inte alls samma höga klass som hans analys av samspelet mellan departement och företag, där han kan bygga på mångårig erfarenhet och på ett stort antal intervjuer.

Låt mig så ta upp ett par mer övergripande frågor som Jacobssons bok aktualiserar.

Låter sig Jacobssons tes om den reaktive styrningen generaliseras till andra politikområden? Näringspolitiken har ju speciella drag: det handlar om politikernas ingrepp på marknaden. Det ligger kanske i sakens natur att de näringspolitiska insatserna får karaktären av reaktioner på händelser på marknaden och krav som riktas mot politikerna. Kan man verkligen generalisera till andra politikområden med andra förutsättningar, utbildningsväsendet, sjukvården, försvaret? Svaret är inte självklart, och jag skulle önskat att Jacobsson hade diskuterat denna generaliseringsproblematik.

Konsten att reagera låter sig läsas på flera sätt. Man kan se boken som en beskrivning av hur politiken faktiskt bedrivs – och resultaten är då kanske inte så överraskande eller sensationella. Tanken att politiken utformas och genomförs i nätverk präglade av ömsesidiga beroenden och av förhandlingsrelationer är ju etablerad sedan länge. (Jfr tex Beckman & Carling 1981, Beckman, Färnhök och Johansson 1985, Beckman & Carling 1989.) Men om nu Jacobssons tes är att myten inte stämmer med verkligheten, så är det kanske inte verkligheten som är intressant, utan myten. Hur kan man förstå de myter som förs fram om den politiska styrningen? Här handlar det då om en studie av vad Murray Edelman en gång för länge sedan kallade *The Symbolic Uses of Politics*. Jacobsson tangerar frågan, men den vore värd en mer utförlig behandling.

Anders Sannerstedt

Anförd litteratur

- Beckman, B & Carling, A 1981. *Förhandlingsekonomi*. ERU-rapport 5.
 Beckman, B & Färnhök, U & Johansson, J 1985. *Decentraliserad regionalpolitik – projekt och FoU-organ*. Stockholm: Industridepartementet.
 Beckman, B & Carling, A 1989. *Förhandlingsekonomi i regionalpolitiken*. Ds 1989:28.

TAGE KAARSTED: *Regeringen vi aldrig fik. Regeringsdannelsen 1975 og dens baggrund*. Odense 1988: Odense Universitetsforlag.

I kölvattnet på maktutredningarna i Norge, Finland och Sverige har man i Danmark, på initiativ av Statens Humanistiske Forskningsråd, startat forskningsprojektet *Dansk politik under forandring 1945–1985*. Projektet initierades i oktober 1986, är femårigt och förfogar över en rambudget på 6,2 miljoner danska kronor.

Avsikten är att kraftsamla resurser till forskning om den allra modernaste och samtida danska politiska historien. Även om projektet således i första hand är historiskt, avslöjar projektets problemställningar att det är typiskt statsvetenskapliga frågor som står i centrum. Vad är makt och hur har den faktiskt utövats? Vilka institutioner, organisationer och samhällsgrupper har utövat makt och inflytande på strategiska politiska beslut i nyare tid? På vilket sätt och i vilka former utövas makt?

Olika typer av studier kommer att göras. Undersökningar av olika politiska förlopp kommer att utföras med syfte att utreda huvudlinjerna i utvecklingen och att peka på de politiska huvudproblemen under perioden. Studier av politiska beslutsprocesser kommer att genomföras. I olika fallstudier undersöks hur de politiska besluten blivit till, vilka aktörer som medverkat samt vilket inflytandemönster och vilka resultat som kan påvisas. Dessutom kommer man att ägna uppmärksamhet åt de centrala politiska institutionerna, dvs val och väljare, regering och Folketing, politiska partier och den offentliga administrationen, men också intresseorganisationer, massmedia och gräsrotsrörelser.

Som ett led i projektet är den första rapporten, *Regeringen vi aldrig fik. Regeringsdannelsen 1975 og dens baggrund* av Tage Kaarsted, publicerad. Boken är en detaljerad redogörelse för händelseförloppet i samband med regeringsförhandlingarna 1975, men den innehåller också, som bakgrund, redogörelser för tidigare regeringsbildningar. Händelseförloppet analyseras och värderas efter principiella, statsrättsliga och parlamentariska, problemställningar.

Centralt i den principiella diskussionen är om regeringsbildningen i Danmark är organiserad på bästa möjliga sätt samt i vad mån politikerna under regeringsbildningen 1975 höll sig inom ramarna för vad grundlagen reglerar och i vad mån parlamentarisk praxis efterföljdes.

De danska lagarna är relativt grundliga när det gäller hur en regering kan avsättas, men de slår inte fast några egentliga regler för hur den tillsätts. När lagtexten trycker, blir i stället parlamentarisk praxis viktig.

I grundlagen från 1953 fastslås att det är kungen (nu för tiden drottningen) som utnämner och avskedar statsministern och övriga ministrar, men samtidigt fastslås att regenten är ansvarsfri. Det innebär att det är statsministern som har det konstitutionella ansvaret för regeringsbildningen, även om han är på fallrepet och måste lämna plats till någon annan. Drottningen inhämtar med andra ord statsministerns råd och beslutar sedan i enlighet med detta.

Innan drottningen utser statsminister, förvissas hon sig i tveksamma fall om att regeringen inte kommer att fällas omedelbart i Folketinget. Detta gör hon genom att inhämta de olika partiernas ståndpunkter. Detta sker i de så kallade "Amalienborg-runderne". Efter dem utser drottningen antingen en statsminister direkt, om det är klart vem som kan bilda en varaktig regering, eller en förhandlingsledare, som får i uppgift att förhandla med partiledarna om hur en regering kan formuleras. Till förhandlingsledare utses företrädesvis den främste statsministerkandidaten, men, som 1975, kan också Folketingets formand utses, som en typ av neutral regeringsförhandlare.

Kravet om regeringens parlamentariska stöd är relativt svagt formulerat. Det krävs endast att regeringen har ett passivt stöd, dvs att den inte röstas bort vid ett misstillitsvotum.

Just att allt inte är reglerat i lagen vid regeringsbildningen, är en av Kaarsteds poänger. En reglering av regeringsbildningsprocessen skulle kunna utgöra ett hinder och dessutom skulle den orimligen kunna skrivas på ett sådant sätt att den förutsåg alla tänkbara situationer. Det blir därför viktigt att tolka grundlagens mening och den parlamentariska praxisen, när man ställs inför nya situationer. Kaarsted redovisar hur politikerna tolkade situationen 1975, men han gör också egna tolkningar och värderar skeendet med utgångspunkt från parlamentarismens grundprinciper.

Situationen 1975 var den att Paul Hartling sedan valet 1973, lett en venstreregering med endast 22 partikamrater i Folketinget av 179 ledamöter. I valet den 9 januari 1975 lyckades Venstre (V) emellertid att vinna hela 20 nya mandat och nå upp till 42. Trots det var det inte alls givet att Paul Hartling skulle få fortsätta att regera. Vinnare i valet var nämligen också Socialdemokraterne (S) som gick från 46 till 53 och Venstresocialisterne (VS) som passerade tvåprocentsspärren och kom in med 4 mandat. Förflorare i valet var Retsforbundet som åkte ut, Konservative Folkeparti (K) som tappade 6 mandat och kom ner på 10 och Radikale Venstre (RV) som miste 7 och fick 13. Förhållandevis värst drabbat av alla partier var emellertid Centrumdemokraterne (CD).

Partiet kröp med nöd och näppe upp på 2,2 % och fick endast 4 mandat i stället för de 14 de haft sedan entrén i Folketinget 1973. Övriga partier fick endast smärre förändringar. I valet fick Danmarks kommunistiske parti (DKP) 7 mandat, Socialistisk Folkeparti (SF) 9, Kristeligt Folkeparti (KrF) 9 samt Fremskridtspartiet (Fp) 24. Därtill kommer de 4 mandaten från Grönland och Färöarna.

Efter framgångarna i valet proklamerade regeringen Hartling sin seger och blev sittande. Redan i slutet av januari samlades emellertid ett flertal för ett motiverat dagordningsförslag där regeringens avgång krävdes för att kunna ge plats åt en bred flerpartiregering. Missförtroendeförklaringen var grundad på de ekonomiska problemen och stöddes av RV, S och övriga partier på vänsterkanten. CD lade ner sina röster, men det krävdes också att en enskild konservativ ledamot avstod, för att det skulle bildas en majoritet för dagordningsförslaget.

Regeringen föll så kort efter valet att det inte blev utlyst ett nytt. I stället inleddes nya regeringsförhandlingar i en situation där inget parti med egen kraft kunde bilda regering. Det fanns inte heller något självklart sätt att etablera en minoritetsregering på med fast majoritetsstöd med hjälp av ett eller flera av partierna. Det fanns ett otal mer eller mindre tänkbara koalitioner, varav vissa skulle uppnå majoritet, andra inte. Frågan var också om man skulle lyckas slå en bro mellan blocken i mitten. Detta var onekligen en situation som satte "det samarbejdende folkestyret" på prov.

Det visade sig behövas fyra dronningrunder, tre olika förhandlingsledare och "en regering som Danmark nästan fick", innan Anker Jørgensen slutligen kunde bilda en socialdemokratisk minoritetsregering. Regeringen som Danmark aldrig fick var en regering bestående av V, K, KrF och CD under ledning av Hartling. (Det var för övrigt samma partier som 82 kunde bilda den så kallade fyrklöverregeringen med Paul Schlüter som statsminister.) Förhandlingarna mellan partierna var avslutade, regeringsmedlemmar var tilltänkta, och Hartling ville bara förvissa sig en sista gång om stödet innan den tillträdde. Då föll den tilltänkta regeringen, bland annat som en konsekvens av missförstånd i kommunikationen mellan Fps ledare Mogens Glistrup och en representant för V.

Den första dronningrundan förde till nyheten att Folketingets talman utsågs till kunglig undersökare med avsikt att sondera möjligheterna att bilda en bred majoritetsregering, vilket i realiteten innebar en regering som omfattade både S och V. Det visade sig emellertid inte vara möjligt att genomföra och det såg efter en ny dronningrunda ut som om Hartling skulle återvända till sin post. Denna gång som ledare för den regering landet

aldrig fick. Regeringen behövde stöd från Frp för att nå ett flertal, men regeringsbildarna ville inte förhandla med Frp i förväg, vilket föranledde Glistrup att i sista stund ta bort det stöd Hartling hade räknat med. Hartling fick därför lämna plats till Jørgensen.

Förhandlingarna 1975 kan med Tingstens ord kallas en orgie i taktik. Kaarsted för oss i detalj in i förloppet och redogör noggrant för olika aktörers syn på händelseförloppet och för hur de kan tänkas ha övervägt i de olika situationerna. Hans redogörelse vilar mycket på egna observationer från tiden, men även i hög utsträckning på memoaruppgifter – framför allt Hartlings.

I ett land med 19 olika regeringar och 15 folktingsval sedan 1953 och med en mångfald av olika typer av regeringsformer är det naturligt att studera regeringsbildningsprocessen. Kaarsted diskuterar fortlöpande i texten olika faktorer som varit avgörande för regeringsbildningsprocessen. Utöver den parlamentariska situationen – med de många partiernas betydelse, betydelsen av grundlagens utformning samt på vilket sätt den parlamentariska praxisen spelat roll, skymtat det också fram i texten vilken betydelse de personliga relationerna har för regeringsförhandlingarna. Till exempel nämner han Paul Hartlings låga tillit till Mogens Glistrup. Kaarsted ser detta som en av faktorerna till varför de borgerliga partierna inte lyckades skapa en bas för en borgerlig regering. Svårigheterna för V att acceptera ett samarbete med Frp hängde också samman med olika principiella hållningar till tex välfärdsstaten samt att V inte gärna ville bli associerade med Frp av väljarna.

En viktig faktor till att Kaarsted i slutet kan påstå att "Uden at bruge de store bogstaver kan man nok sige, at forløbet af den langstrakte regeringsdannelseproces og udgangen på den snarere førte til en styrkelse af den parlamentariske statskik end til en svækkelse" är tveklöst politikernas allmänna förhållningssätt till den parlamentariska demokratin och en form av ansvarskänsla. Även andra författare har pekat på den politiska kulturens betydelse för stabiliteten i det annars så turbulenta sjuttioalet i Danmark. Partierna har tvingats anstränga sig för att förhindra en extremt polariserad pluralism i kölvattnet på 1973 års omvälvande val. (tex Bille 1989)

Eftersom Kaarsteds redogörelse i första hand är beskrivande, lämnas emellertid många intressanta aspekter av ovanstående slag antingen helt åt sidan eller åt läsaren att finna själv. Boken hade, som jag ser det, utan tvekan vunnit på att vara mer problemorienterad och mindre detaljerad. Det är nästan underförstått att boken, genom detaljrikedomen, vänder sig till läsare som redan är väl insatta i dansk politik. Samtidigt utgör bo-

ken en god källa för fortsatt analys av centrala beslutsprocesser och därmed en god grund för analysen av makten i dansk politik. Den utgör också en god illustration av den kakofoni som elaka tungor under stundom påstår utmärker dansk politik. För visst är det väl så som Jens Otto Krag sa 1967 att "Man har et standspunkt, indtil man tager et nyt, ikke sandt"?

Ingvar Mattson

Referenser

- Bille, Lars "The Pendular Danish party System" i *West European Politics* vol 12 no 4 1989.
Dansk politik under forandring 1945-1987. Et forskningsinitiativ under Statens Humanistiske Forskningsråd. Betænkning fra et av Statens Humanistiske Forskningsråd nedsat planlægningsudvalg november 1987. Udgivet av Forskningssekretariatet, 1987.

LAURI KARVONEN – BENGT SUNDELIUS: *Internationalization and Foreign Policy Management* Gower, Aldershot 1987

Internationalisering och integration länkar samman världens länder i ömsesidiga beroendeförhållanden på allt fler områden. Den utrikespolitiska agendan har breddats, antalet aktörer på den internationella arenan har vuxit, liksom mängden gränsöverskridande kontakter mellan enskilda människor, företag och organisationer. Myndigheter på olika nivåer inom stater etablerar i växande grad separata kontakter med sina motsvarigheter i andra länder, samtidigt som stegrad komplexitet och specialisering vidgar utrymmet för ett tjänstemannainflytande i de externa relationerna, såväl i förberedelsearbetet som i tillämpningen av besluten. Samverkan mellan nationella och internationella beslutsmiljöer genom informella nätverk innebär en spridning men också en anonymisering av beslutsmakten.

Utvecklingen mot en allt mer komplex interdependens har aktualiserat frågan om staternas roll i politiken. Internationaliseringen har inte ansetts oproblematisk utifrån demokrati- och suveränitetssynpunkt. De porösa statsgränserna underlättar omvärldens penetration av de nationella beslutsprocesserna. Möjligheterna att föra en enhetlig utrikespolitik har också satts i fråga; det kan uppstå problem att utforma en auktoritativ utrikespolitik när många intressen gör sig gällande utanför landets gränser. Den tyske statsveta-

ren Karl Kaiser gjorde för närmare tjugo år sedan gällande att internationaliseringen försvårar för regeringsmakten att få den nödvändiga överblicken över utrikespolitiken. Tillika riskerar utrikesdepartementen att förlora sin roll som central berednings- och beslutsinstans i internationella frågor.

I Lauri Karvonens och Bengt Sundelius bok *Internationalization and Foreign Policy Management* står utrikesförvaltningarnas position i den utrikespolitiska beslutsprocessen i fokus. Med utgångspunkt från interdependenslitteraturens antaganden om vertikal decentralisering (fördjupat administrativt och fackmässigt inflytande i beslutsprocessens alla stadier) respektive horisontell decentralisering (breddning av antalet myndigheter med internationella kontakter) studerar författarna de finska och svenska erfarenheterna av internationaliseringen. Syftet är att utröna vilka de organisatoriska konsekvenserna har blivit i de två länderna under perioden 1951–81. De skriver: "The primary focus here will be on the interplay between the expected decentralization of the processes and any countervailing pressures towards central control". Valet av undersökningsobjekt och forskningsdesign kan motiveras med att interdependenslitteraturen i hög grad försummat att studera internationaliseringens effekter på mindre stater och heller inte systematiskt utnyttjat longitudinella data för att spåra utvecklingstendenser och brytningspunkter.

Hypoteserna om organisatoriska förändringar i statsförvaltningarna till följd av internationaliseringen får, med vissa reservationer, stöd i undersökningen. I bägge länderna har internationellt orienterade funktioner ökat i traditionellt inrikespolitiska departement och myndigheter. Nya organ har tillkommit, liksom internationella sekretariat m.m. Nationella myndigheter har i växande omfattning självständiga utlandskontakter. I absoluta tal arbetar allt fler personer med internationella frågor, växande ekonomiska resurser ställs till förfogande osv. Den finska processen har gått relativt sett snabbare än den svenska; Sverige var emellertid påverkat av internationaliseringen redan under 1950-talet, medan Finlands utveckling tog fart först under 1960-talet.

Antagandet i interdependensteorin att utrikesdepartementens roll som samordnare av utrikespolitiken skulle försvagas, har knappast besannats. Visserligen kan för tex svenskt vidkommande konstateras att andelen tjänstemän i utrikesförvaltningen i förhållande till den övriga statsförvaltningen sjunkit under hela perioden, och att andelen budgetmedel till internationella frågor minskat. Medlen har emellertid koncentrerats till de traditionella utrikespolitiska förvaltningarna, särskilt UD. Ej heller antyder resultaten att internationali-

seringen automatiskt skulle omöjliggöra en enhetlig och sammanhållen utrikespolitik; däremot ökar samordningssvårigheterna i och med att den utrikespolitiska agendan och aktörsstrukturen blir mer sammansatt.

Karvonen och Sundelius konstaterar att de finska och svenska utrikesdepartementen varit framgångsrika i kraft av en överlägsen kunskap om internationell politik, men också tack vare den nimbus, som omger utrikesförvaltningens tjänstemän. I rollen som främsta uttolkare av det normsystem, som bär upp neutralitetsdoktrinen, har utrikesförvaltningarna skaffat sig en i det närmaste hegemonisk position i förhållande till övriga departement. Formaliserade samordningsprocesser har utnyttjats i mindre grad. Den framgångsrika kontroll- och samordningskapaciteten kan också bero på att både Sverige och Finland är små länder med små "foreign relations communities". Enligt Karvonen-Sundelius har dock "småstatsfaktorn" endast begränsad räckvidd: Såväl norska, danska, österrikiska och holländska erfarenheter talar för att även mindre stater kan ha betydande koordineringsproblem i utrikespolitiken.

Det är svårt att göra Karvonens och Sundelius arbete full rättvisa; därtill är deras resonemang och nyanseringar i såväl metodologiska som empiriska frågor allt för omfattande. Till nackdelarna skall räknas en detaljrikedom, som stundtals försvårar överblick och generalisering. Delvis är den emellertid betingad av författarnas strävan att arbeta med såväl kvantitativa som kvalitativa data. Den utförliga redovisningen kan dessutom tjäna som underlag för annan forskning, såväl empiriskt som teoretiskt. Undersökningens stora förtjänst ligger självfallet i det ambitiösa – och framgångsrika – försöket att applicera en omfattande teoribildning på en serie konkreta fall, men också i det breda komparativa greppet: resultaten från den finsk-svenska undersökningen ställs mot norska och danska erfarenheter; den nordiska empirin kontrasteras sedan – i liten skala – mot studier av USA och ytterligare några västeuropeiska länder. Småstatsperspektivet kompletterar och nyanserar härigenom på ett fruktbart sätt den annars så stormaktsdominerade interdependenslitteraturen. Likaledes är författarnas resonemang kring teoretiskt möjliga samordningsstrategier värdefull. Här kan man dock rikta invändningen att kriterierna för de distinktioner som görs inte är tillräckligt explicita. Kategorier förefaller mera vara empiriskt än analytiskt grundade, vilket kan vara problematiskt vid idealtypskonstruktioner.

Sammantaget har Karvonen och Sundelius skrivit en mycket läsvärd och i vissa stycken banbrytande bok, vars kvaliteter renderar den en stabil i position inom den internationella interdependensforskningen.

Magnus Jerneck

Referens:

Kaiser, Karl: *Transnational Relations as a Threat to the Democratic Process*, *International Organization*, vol 25, 1971, s 706–720.

ULLA NORDLÖF-LAGERKRANZ (red): *Svensk neutralitet, Europa och EG*. Göteborg 1990: MH Publishing.

I en tid då händelseutvecklingen i Sovjetunionen och Östeuropa går så oerhört fort kan det tyckas djävt att ge ut en bok med titeln "Svensk neutralitet, Europa och EG". Detta har Utrikespolitiska Institutet ändå dristat sig till att göra. Boken är en antologi under redaktörskap av Ulla Nordlöf-Lagerkranz. I författarskaran – som upptar forskare, diplomater och debattörer – finns bl a Nils André, Per Cramér, Gunnar Fredriksson, Gunnar Sjöstedt, Bengt Sundelius och Sverker Åström.

Boken ges ut vid en tidpunkt då debatten om huruvida ett svenskt medlemskap i EG är förenligt med neutralitetspolitiken mestadels förs i mycket kategoriska ordalag. Motståndarna till svensk EG-anslutning hänvisar närmast rituellt till neutralitetspolitiken utan att problematisera på vad sätt eller i vilka avseenden den utgör ett hinder. Omvänt kan konstateras att förespråkarna av EG-medlemskap avfärdar neutralitetsargumentet utan att specificera varför en svensk anslutning inte skulle skada trovärdigheten.

Vidare tas i denna diskussion sällan eller aldrig hänsyn till att neutraliteten i sig inte är det yttersta målet för svensk säkerhetspolitik. Neutraliteten är i stället ett medel för att värna de egentliga säkerhetspolitiska målen, Sveriges oberoende och självbestämmande. Historien har visat att Sverige inte tvekat att göra avsteg från en strikt neutralitet om andra medel bedömts som mer lämpliga för att värna just oberoendet och självbestämmandet.

Bidrar då "Svensk neutralitet, Europa och EG" till att skapa större klarhet kring de neutralitetspolitiska förutsättningarna för och de säkerhetspolitiska konsekvenserna av ett svenskt EG-medlemskap? Ja, i stor utsträckning gör den det.

Klart intressant är tex rättsvetaren Per Cramérs kapitel "Funderingar kring permanent neutralitet och integration i Västeuropa". Cramér ställer där neutralitetsrätten såsom den kodifierats i 1907 års Haagkonventioner mot två av EG:s centrala fördragstexter; Romfördraget och den Europeiska enhetsakten. Kan Sverige som EG-medlem i en tänkt krigssituation följa neutralitetsrätten utan att samtidigt komma i konflikt med

EG:s fördragssystem? Cramér besvarar denna fråga med ett nej och ger bl a följande exempel. XIII:e Haagkonventionens artikel 6 påbjuder ett absolut förbud för den neutrala staten, och statskontrollerade organ att, under vilken som helst form, direkt eller indirekt, överlämna eller försälja vapen, ammunition och annan krigsmateriel till de krigförande parterna. Samtidigt syftar EG:s tullunion bl a till att åstadkomma fri rörlighet av varor inom den gemensamma marknaden. Om en EG-stat blir krigförande får Sverige som medlem stora problem att fatta beslut i vapenexportärenden utan att komma i konflikt med antingen neutralitetsrätten eller Romfördraget som reglerar tullunionen.

Ett annat exempel avser neutralitetsrätten och EG:s regler för en gemensam transportpolitik. Enligt Cramér kan en neutral medlemsstat, genom beslut med kvalificerad majoritet i Ministerrådet enligt Romfördragets artikel 75, tvingas att tillåta att vapen och annan krigsmateriel transiteras över dess territorium. Detta innebär i så fall ett klart brott mot V:e Haagkonventionens artiklar 2 och 5, som förbjuder just sådana transiteringar.

För en lekman är det svårt att ta ställning till den juridiska substansen i dessa exempel, även om Cramér argumenterar mycket övertygande. Principiellt intressant är att Cramérs kapitel tycks vara en pionjärinsats. Vetterligen har ingen i Sverige tidigare på ett systematiskt sätt ställt neutralitetsrättens bestämmelser mot EG-rättens. En intressant jämförelsepunkt blir Österrike, där det i stället är just de rättsliga studierna kring neutraliteten som dominerar. Denna diskrepans kan knappast helt låta sig förklaras av att Österrikes neutralitet är reglerad i grundlagen och internationellt garanterad. Även Sverige brukar som bekant åberopa folkrätt och internationell rätt vid konflikter. Bottenar det bristande rättsliga intresset i en insikt eller föräning om att folkrätten till sist ändå väger relativt lätt i en krissituation? Vem bryr sig om Romfördraget i ett krig mellan stormakterna i Europa?

Däremot introducerar Cramér också ett nytt begrepp som förefaller högst diskutabelt. Han betecknar Sverige som en "de facto permanent neutral stat". Med detta menar Cramér att Sverige genom sin långa tradition av neutralitet och neutralitetspolitik i praktiken kan jämföras med de "de jure permanent neutrala" staterna Österrike och Schweiz vilkas neutralitet i krig är internationellt och folkrättsligt förankrad. Cramér bortser då från det fundamentala i att Sverige *medvetet valt* att inte folkrättsligt förankra sin neutralitet, eftersom Sverige vill ha kvar handlingsfriheten att frångå neutraliteten om detta bättre bedöms tjäna syftet att värna oberoendet och suveräniteten. Så undvek tex Sverige under Finska vinterkriget att uttala en formell neutrali-

tetsförklaring. En sådan handlingsfrihet har inte Österrike och Schweiz och denna skillnad är så principiellt viktig att det inte förefaller rimligt att jämställa Sverige med dessa såsom permanent neutrala stater.

I kapitlet "Sverige, EG och säkerheten – neutralitetspolitiken, en pseudostrategi?" tar Gunnar Sjöstedt som utgångspunkt att autonomi – och inte neutralitet i sig – är ett svenskt säkerhetspolitiskt mål. Sjöstedt driver sedan tesen att den traditionella analysen av Sveriges relationer till EG är endimensionell då den fokuserar autonomimålet på bekostnad av andra säkerhetspolitiska mål. Dessa "bortglömda" mål kallar Sjöstedt för *de säkerhetspolitiska kapacitetsmålen* samt *de säkerhetspolitiska miljömålen*. Med säkerhetspolitiska kapacitetsmål menar Sjöstedt förmågan att upprätthålla en slagkraftig försvarskapacitet, vilket bl a förutsätter möjligheten att inom landet utveckla och tillverka försvarsmateriel av särskild vikt. Med säkerhetspolitiska miljömål menar Sjöstedt avspänning och lägre konfliktrisker.

Sjöstedt menar sedan att betingelserna för Sverige att verka för de säkerhetspolitiska kapacitetsmålen och miljömålen har försämrats. De allt större utvecklingskostnaderna för högteknologi samt den alltmer internationaliserade företagsstrukturen på det högteknologiska området försvårar möjligheterna för Sverige att upprätthålla en egen högkvalitativ försvarsindustri. Samtidigt har Sveriges förutsättningar att genom medlar- och brobyggarinsatser stärka miljömålen försämrats. Detta eftersom nedrustningsförhandlingarna "bilateraliserats" till stormaktsblocken samt att allt fler av världens stater nu utvecklat den speciella kompetens som krävs för att agera medlare eller brobyggare.

Hur påverkar då, enligt Sjöstedt, ett svenskt EG-medlemskap kapacitetsmålen och miljömålen? Kapacitetsmålet påverkas positivt genom att svenska strategiskt viktiga företag fritt kan integrera sig i västeuropeiska företagskonstellationer. Dessutom kan den svenska statsmakten inom EG delta i den politiska kontrollen och ledningen av det säkerhetspolitiskt relevanta teknologiska och industriella samarbetet. Även miljömålet kan påverkas positivt om EG på europeisk, regional nivå för en politik som i mycket överensstämmer med Sveriges. EG skulle då mer effektivt än Sverige kunna sträva efter dessa miljömål. Däremot menar Sjöstedt att EG-medlemskap inverkar negativt på autonomimålet. Frågan om svenskt EG-medlemskap blir då fråga om målprioritering mellan autonomimålet, kapacitetsmålet och miljömålet.

Sjöstedts resonemang är intressant men bygger på förutsättningen att dessa tre säkerhetspolitiska mål konkurrerar inbördes på samma nivå. Förefaller det inte rimligare att se autonomi som ett övergripande svenskt säkerhetspolitiskt mål medan kapacitetsmål

(tex starkt försvar) och miljömål (tex avspänning) utgör medel att nå detta övergripande mål? Frågan blir då inte hur dessa tre "mål" inbördes skall prioriteras. Viktigare är i stället om ett svenskt EG-medlemskap försvagar Sveriges autonomi (tex genom suveränitetsinskränkningar) mera än vad ett starkare försvar och ökad effektivitet i agerandet på den internationella arenan förstärker denna autonomi.

Staters allt mer ökade ömsesidiga beroenden och dess följder för de neutrala staterna behandlas av Bengt Sundelius i hans kapitel "Neutralitet och konfliktfylld interdependens". Spelar EG-medlemskap eller inte egentligen någon roll i dagens värld? "Det är uppenbart att det föreligger en fundamental spänning mellan den traditionella neutralitetens krav på distans till en konfliktfylld omvärld och interdependensens omslutande nätverk. Frågan om EG-medlemskapet endast symboliserar detta grundläggande dilemma. Problemet kan inte lösas genom att ta avstånd från ett formellt medlemskap medan samtidigt hela samhället integreras in i det omkringliggande internationella nätverket av ömsesidiga beroenden."

Sundelius menar vidare att interdependensen inte inlemmas i det gängse tänkandet i Sverige kring förutsättningarna för neutralitet. Ett sådant inlemmande måste ske om "neutralitetsdoktrinen fortsättningsvis skall kunna fungera som en sådan intellektuell samordningstillgång för Sverige, snarare än en idéhistorisk belastning . . ."

I detta har Sundelius säkert rätt. Däremot är det svårare att se hur det konkret skall gå till. Här väljer också Sundelius att inte föra någon utförlig diskussion.

I övrigt innehåller antologin kapitel av Bo Hultdt om Sveriges neutralitet historiskt och i ett framtidsperspektiv, av Nils Andrén om neutraliteten, säkerheten och Europa samt av Carl-Einar Stålvant om Sveriges relationer till EG. Erik Belfrage, Gunnar Fredriksson och Mats Svegfors diskuterar mera fritt kring neutraliteten och EG-frågan. Samt – självklar i dessa sammanhang – Sverker Åström om de politiska förutsättningarna för och följderna av ett svenskt medlemskap.

Antologiformen har sina kända fördelar och nackdelar. Författarna har rätten att tänka fritt och många infallsvinklar blir belysta. Samtidigt saknas ett helhetsperspektiv och upprepningarna riskerar att bli många. I detta fall har dock fördelarna dominerat.

Det man som läsare mest saknar är en systematik i diskussionen kring EG-medlemskapets följder för neutralitetspolitiken och för säkerhetspolitiken. Här vore det kanske fruktbart att i ett inledande skede separera EG-medlemskapets effekter på neutralitetspolitikens trovärdighet från EG-medlemskapets effekter på de säkerhetspolitiska målen oberoende och självbestämman-

de. En lämplig utgångspunkt vore exempelvis de tre komponenter Walter Carlsnaes i "Energy Vulnerability and National Security" (Pinter, 1988) tillskriver neutralitetspolitikens trovärdighet: *vilja* till neutralitet i händelse av krig, *förmåga* till neutralitet i händelse av krig samt *omvärldens bild* av Sveriges vilja och förmåga till neutralitet i händelse av krig. Hur påverkas dessa tre komponenter av ett svenskt EG-medlemskap? Blir vänskapsbanden mellan Sverige och övriga medlemsstater så starka att den svenska neutralitetsviljan försvagas i en krigssituation? Innebär EG-medlemskap att västberoendet förstärks och att förmågan att utstå ekonomiska påtryckningar i krig därför minskar? Hur skulle tex Sovjetunionens bild av Sveriges vilja och förmåga till neutralitet påverkas av ett medlemskap? Eller om den nya politiska kartan i Europa får Sverige att ompröva den traditionella neutralitetspolitiken: Hur inverkar då ett EG-medlemskap på Sveriges oberoende och självbestämmande? Dessa frågor besvaras inte i "Svensk neutralitet, Europa och EG". Men efter avslutad läsning känner man sig bättre rustad att ta sig an dem.

Ulf Bjereld

CRANFORD PRATT (ed.): *Internationalism Under Strain. The North-South Policies of Canada, the Netherlands, Norway, and Sweden*. University of Toronto Press, Toronto 1989.

Nord-Syd dialogen är saligen avsomnad sedan ett antal år tillbaka. Att man emellertid kan finna förhoppningar om de dödas uppståndelse och ett evigt liv även inom statsvetenskapen visas i *Internationalism Under Strain*. Nord-Syd dialogen må ha avsomnat, men den bör därmed inte omedelbart beviljas privilegiet att få vila i frid, enligt redaktör Cranford Pratts smått otidsenliga tes vid vilken han träget håller fast också efter 200 sidor av, kan man tycka, för honom föga uppmuntrande empiriska diskussioner som samtliga pekar i riktning mot en definitivt överstånden hädanfärd.

Boken är liksom tre andra publikationer resultatet av forskningsprojektet *The Western Middle Powers and Global Poverty*, som behandlar olika aspekter av biståndspolitiska och ekonomiska relationer mellan Nord och Syd.¹ *Internationalism Under Strain* utgår för sin del från den ljumma respons som Brandt-kommissionens rapport förmådde väcka när den presenterades 1980.² Ointresset från de industrialiserade staternas håll beklagas djupt av Cranford Pratt, men han är samtidigt medveten om de strukturella begränsningar som omgärdade Brandt-kommissionens arbete och som i högs-

ta grad påverkade dess respons. I en tid när konservativa vindar blåste världen över kunde Brandt-kommissionens rapport, utan någon som helst närvaro från vare sig den europeiska eller amerikanska högern, knappast bemötas på annat vis än som skedde.

Pratt konstaterar dock att vissa länder trots detta har varit mer engagerade i Nord-Syddebatten än andra, och mer pådrivande i dessa frågor också efter det att 70-talets entusiasm för utvecklingspolitik ebbat ut. Varför detta är fallet utgör den ena av två uppsättningar av frågeställningar i boken. Varför samma länder trots denna uppenbara influens av *humane internationalism* inte uppvisar än mer av varan, och varför de numera i stort sett har sällat sig till övriga OECD-länders talande tystnad vad det gäller NIEO, är den andra frågeställningen. Båda besvaras utförligt och med föredömlig systematik i bokens avslutning, som även förmedlar ett framåtblickande perspektiv.

Fyra länder studeras i boken, alla hemmahörande i kategorin "middle-powers". De tilldelas var sitt kapitel i ett ambitiöst komparativt perspektiv som i många avseenden är beundransvärt, och ofta synnerligen detaljrikt i sitt praktiska utförande. Förutom redaktörens hemland Kanada, som redan inledningsvis utmärker sig som en avvikare i sammanhanget, undersöks Nederländerna (kapitlet samförfattat av Charles Cooper och Joan Verloren van Themaat), Norge (Helge Hveem) och Sverige (Bo Södersten). Dessa fyra länder har det gemensamt som motiverar en komparation dem emellan att samtliga har fått rykte om sig – välförtjänt eller ej är en annan sak – att ha varit osedvanligt välvilligt inställda till tredje världens krav på en nyordning i det ekonomiska internationella systemet, och att understundom ha gjort denna sak till sin. Handels- och investeringsmönster, bistånd, historiska band mellan Syd och Nord, socialdemokratins betydelse i de undersökta länderna, och deras medlemskap i ekonomiska och säkerhetspolitiska allianser, ingår i den rika flora av variabler som undersöks i ett energiskt försök att förklara de fyra ländernas omfattande engagemang för tredje världen. Dock hade man önskat att detta hade gjorts på ett mer enhetligt och analytiskt sammanhängande vis. Som nu är tycks författarna ha getts i stort sett fria händer att resonera om det de menar vara intressant i respektive länder. Någon större komparativ insats kan knappast springa ur en sådan generositet.

I författarurvalet har Pratt således gladeligen varvat ekonomer (Van Themaat) med statsvetare (Hveem och Pratt), u-landsforskare (Cooper), och en ekonom (Södersten) som vid detta tillfälle tillika var politisk representant för den rörelse som Pratt redan inledningsvis etablerar som en ledande orsak till att tre av fyra undersökta fall uppvisar väsentligt mycket större intresse och

engagemang i u-landsfrågor än andra, liknande länder. Denna sin specifika bakgrund till trots utmärker sig strax Södersten som den författare som har minst tålamod till övers för reformistiska tendenser. Gång på annan välkomnar han de mer pragmatiska strömningar som under de senaste åren har präglat åtminstone vissa delar av svensk utrikespolitik gentemot tredje världen.

Denna uppfattning gör honom till ett unikt exemplar i föreliggande bok, där inte minst redaktören själv emellanåt tar ut svängarna och framför allt i slutskedet hänger sig ganska ohämmat åt det som president Bush skulle ha kallat "the vision thing". Visserligen lär framtiden tillhöra dem som inte tappat sina illusioner (och för det är vi tacksamma), men efter det att redaktören bl a har fastslagit att "the specific international policies recommended by reform internationalism were often ill conceived and unlikely to accomplish the humanitarian and equity objectives on the basis of which they were being supported" (sid 215), förefaller uppmaningen att fortsätta att traska på i redan uppkörda – och nedkörda – spår aningen svärnotiverad. Det är inte utan att det ger intryck av ett visst mått av idealistisk desperation.

Blandningen av professioner i boken leder också till den säregna egenskapen att det jämförande perspektivet är så gott som obefintligt fram till bokens avslutande kapitel, där alla trådar visserligen knyts samman på ett utomordentligt sätt. Men då är det i senaste laget; någon antydning till kumulativ utblick bortom det egna fallet skulle man nog kunnat begära att författarna ägnade sig åt i sina respektive kapitel. Materialet som den avslutande diskussionen grundar sig på är inte heller allierstades uppenbart i de föregående avsnitten. Det mest besvärande intrycket förmedlas av Hveem i den norska studien. Det norska kapitlet karaktäriseras av vad som känns som en oändlig mängd sidor som i huvudsak förmår meddela läsaren att författaren, trots imponerande kunskaper om sitt område, iallafall i detta fallet inte är kapabelt att klart och entydigt presentera en poäng. Att norsk politik alltmer har kommit att handla om handel (mer "self-interest" och konformism, och allt mindre altruism och reformism, för att använda författarens egna termer) är inte heller en acceptabel anledning att i så stor utsträckning uppehålla sig vid ekonomiska faktorer på bekostnad av politiska element och kopplingar (en intressant böjelse för en statsvetarprofessor). Allmänt kan sägas om bokens uppläggning att ska det kompareras, och det ska det gärna och ofta, så ska det göras konsekvent och hela vägen igenom för att det ska bli någon mening med metoden.

Utän att överdriva det svenska kapitlets förträfflighet kan man konstatera att boken sannerligen hade vunnit på om samtliga kapitel hade designats efter den Söderstenska modellen. En återkommande diskussion av de

olika ländernas val av biståndsmottagare, som Södersten ganska utförligt levererar för svensk politik och som i övrigt bara förekommer och då i betydligt kortare form i det nederländska kapitlet, hade tex varmt välkomnats. Det gäller för övrigt även en utveckling av Söderstens slutsats på sid 160, där han helt kortfattat meddelar att det vore absurdt att begära av underutvecklade länder att de anammar en västerländsk demokratimodell. Varför en valurnornas jämställdhet är mer orimlig än det är att kräva social jämlikhet av västerländskt slag i länder med ofta synnerligen arkaiska förhållanden mellan olika kön och klass övergår i undertecknads tycke det begripliga.

I inledningen separerar Pratt *humane internationalism* "an acceptance by the citizens of the industrialized states that they have ethical obligations towards those beyond their borders and that these in turn impose obligations upon their governments" (sid 13) gradvis i tre kategorier. *Liberal internationalism* är den kategori där Kanada excellerar; *reform internationalism* eller, enligt Pratts formulering, socialdemokrati omsatt till internationell politik, återfinns däremot i samtliga länder i en eller annan form och i större eller mindre omfattning (i Kanada tex enbart inom den akademiska världen, i kyrkliga organisationer och andra NGOs); *radical internationalism* slutligen, gör vissa sporadiska, men väsentliga framträdanden, och är framför allt ansvarigt för stödet till vad denna genre uppfattar som ideologiskt tilltalande mottagare, som Kuba och Vietnam.

Alla länderna upplever en höjdpunkt av internationell radikalism och aktivism under sjuttioalet (u-landspolitikens "flower-power" period) när socialdemokratin finns vid makten i tre av fyra undersökta länder. De kosmopolitiska värderingarnas inflytande på politiken är avsevärt också när de socialdemokratiska partierna befinner sig i opposition. I Sverige är det tex en borgerlig regering som når 1% målet 1977 (och socialdemokratin som förespråkar en nedskärning 1982). I Nederländerna visade sig den tredje världenpolitik som introducerades under PvdA (1974–1978) kunna bestå ganska gott också under konservativa regeringar. Som störst menar författarna att inslaget av *humane internationalism* var i de fyra ländernas politik under åren 1975–1981. I Kanada, som i allt annat utmärker sig som fallstudiernas deviant case, presenterar regeringen 1975 ett Policy Paper som i exceptionella ordalag förespråkar en framtida politik inriktad på internationell rättvisa och jämställdhet, formuleringar som annars aldrig uppenbarar sig i några delar av den liberalt inspirerade kanadensiska politiken. Helt följdriktigt visar sig 1975 vara ett reformistiskt undantag i kanadensisk u-landspolitik. Kanada är mån om sitt anseende som en medveten och ansvarsfull aktör på den internationella are-

nan, men än mer mån är man om landets kommersiella och ekonomiska överlevnad. Vilket, som boken tydligt visar, man är allt annat än ensam om.

Varför det internationella intresset intensifierades i samtliga länder vid just denna tid sägs föga om i boken. Att medvetandet om de strukturella problemen i relationerna mellan Syd och Nord ökade samtidigt som allt vokalare delar av tredje världen ställde alltfler och alltmer aggressiva krav på de industrialiserade länderna, är något som förbigås i boken. Dessutom fanns ett nytt inslag i kontakterna mellan u- och i-länder som Pratt och hans medförfattare också i stort sett ignorerar. Till skillnad från tidigare år hade Syd nu ett slagkraftigt förhandlingsvapen i oljan, det svarta guld vars effektivitet de industrialiserade länderna hade fått smaka på bara något år innan solidariteten med tredje världen (som även innefattade en ny förståelse för det palestinska problemet) nådde sin höjdpunkt.

Ytterligare ett önskemål vore att boken presenterade något slag av organiserad och samordnad diskussion av inrikespolitiska faktorerers påverkan på u-landspolitiken utformning. Som det nu är ramlar förklaringsförsöken överhuvud taget in lite hipp som happ där det faller sig i länderstudierna, och är sällan särskilt utförliga. Men det förefaller tex allt annat än orimligt att anta att det emellanåt ganska storslagna stödet till progressiva regimer i tredje världen i vissa fall reflekterade en slags radikal "outlet" för socialdemokratiska partier som i inrikespolitiska frågor befann sig på betydligt mer sansad mark. "An ideological approach which would be deemed far-fetched and extravagant if applied to domestic issues can thus take on relevance and seem appropriate for application to aid policies", skriver Södersten (sid 173), den ende att ordentligt uppmärksamma detta möjliga samband. Han menar vidare: "The radical views that ruled policies toward the Third World in the late 1960s and early 1970s hardly seemed to be compatible with domestic policies in general" (sid 190). Några av de många inrikespolitiska fördelarna med en aktivistisk utrikespolitik tas visserligen upp i en kortare diskussion av Pratt i det avslutande kapitlet, men sambanden mellan politik på olika arenor och nivåer borde ha uppmärksammats i högre grad i en bok med ambitioner som dessa.

Efter 80-talets inbrott förts en hel del av det altruistiska skimret från samtliga länders politik. Hädanefter får handelskontakterna allt större och mer uppenbart inflytande på politiken, och på handeln har *humane internationalism* alltid haft ringa inflytande trots det ofta vidsträckta stöd som emellanåt getts åt kraven på NIEO. Samtliga fyra länder uppenbarar besvärande protektionistiska tendenser när de egna industrierna och ekonomierna hotas av världsomspännande reces-

sion och av utmaningen från tredje världens nyrika, "the newly industrialized countries", som ofta konkurrerar med varor som på ett eller annat sätt är centrala för våra fyra case studies. Kanadas ekonomiska intressen sammanfaller i stora drag med tredje världens: koppar och järn produceras på båda hållen. Norge har i sin tur bekymmer med sin varvsindustri, och Nederländerna ser liksom Sverige sin textilindustri i fara. Nederländerna gör dock saken lättare för sig genom att låta EG ta hand om den nödvändiga, men för ett moralistiskt belastat land, besvärliga protektionismen.

Stödet för en nyordning i de globala förhållandena tar sig nu alltmer formen av en deklaratorisk politik i samtliga fyra fall. Man hänger sig i allt större utsträckning åt vad Hveem i sitt norska kapitel kallar Peer Gyntpolitik: att protestera för hela världen. Politiken får därmed också sken av att ha (och kanske alltid ha haft) inslag av "free rides" för länderna i fråga. Författarna snuddar vid flera tillfällen vid möjligheten att det reformistiska stödet för NIEO måhända har bedrivits i den trygga förvissningen att de politiska propåerna aldrig riskerade att omsättas i praktiken. Man kunde lugnt räkna med att övriga OECD-länder skulle komma att motsätta sig varje sådan utveckling.

Det är alltså huvudsakligen inom biståndsområdet som eventuella reformistiska strömningar får reellt genomslag. De senaste årens ökade koppling mellan handel och bistånd har emellertid reducerat förekomsten av reformistiska och radikala element också i biståndssammanhang. Utvecklingen mot protektionism, och ekonomiskt tänkande också på biståndsfrenten, som vi finner i samtliga fyra fall bidrar inte minst de olika nationella fackföreningarna till. I hårdnande ekonomiska tider förefaller valet mellan fortsatt full sysselsättning på hemmaplan och genomgripande omstruktureringar av det internationella ekonomiska systemet knappast svårt för facket och dess politiska representanter. De förhoppningar om en enad internationell arbetarklass som går samman mot de multinationella företagens exploatering som kan skyntas i radikalare kretsar faller samman ganska lätt och snabbt utifrån sådana perspektiv.

Detta är empiriska resultat som knappast välkomnas av bokens redaktör. Men därmed låter Cranford Pratt sig inte nedslås: i bokens avslutande meningar kavlar han åter upp ärmarna och manar muntert till nya tag. Nu, menar Pratt, är det dags att mobilisera allt uppkomligt folkligt stöd för att en gång för alla bekämpa "the narrowly materialist, excessively economic preoccupations that are powerful within the popular culture and dominant amongst government decision-makers" (sid 219). Att just de massor som Pratt önskar mobilisera har gjort sitt val mellan inhemsk sysselsättnings-

politik och global solidaritet visar att internationell radikalism numera förvisso på många håll är begränsad till vissa delar av den akademiska världen.

Ann-Sofie Nilsson

Noter

- ¹ Övriga publikationer är: Olav Stokke (ed.), *Middle Powers and Global Poverty: The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden* (Uppsala: Scandinavian Institute of African Studies, 1988); Gerald Helleiner (ed.), *The Other Side of International Development Policy: The Non-Aid Economic Relations with Developing Countries of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway, and Sweden* (Toronto: University of Toronto Press, forthcoming); och Cranford Pratt (ed.), *Middle Power Internationalism: Experience, Opportunities and Constraints* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 1989).
- ² *North-South: A Programme for Survival: The Report of the Independent Commission on International Development Issues, under the chairmanship of Willy Brandt* (London: Pan Books, 1980).

Abstracts

Statsvetenskaplig Tidskrift (The Swedish Journal of Political Science) normally contains four sections: *Uppsatser (Main articles)*, *Översikter och meddelanden (Reviews of recent political and scholarly developments)*, *Litteraturgranskningar (Books reviews)*, and *Litteraturnotiser (Shorter notices)*.

Per Læg Reid: *Reformer og institusjonelle bindingar: Ein analyse av personaldemokratiske reformer i offentleg sektor i Sverige og Norge* (Reforms and institutional bindings: An analysis of codetermination reforms in the public sector in Sweden and Norway).

This article considers codetermination reforms in the public sector in Norway and Sweden. It examines some complications in introduction and implementing the reforms. The article develops an argument that the reforms work in relation to institutionalized environments, institutionalized organizations and institutional differences between countries. It argues that the codetermination reforms to some extent is like a balloon which the air has gone out of. The interpretation is that we face with paternalistic reforms. They are more answers to wishes in political parties for popular issues, than to demands among public employees for more democracy and participation.

Christina Bergqvist: *Myten om den universella svenska välfärdsstaten* (The Myth of the Universal Swedish Welfare State).

The article takes its starting point in Esping-Andersen's and Korpi's theoretical notion of the institutional welfare state. According to the institutional model individuals are independent of the labour market since citizenship and need have become the sufficient conditions for welfare. The institutional welfare state is said to promote mechanisms of social solidarity and universalism. The domain of the welfare state is said to be unlimited. Esping-Andersen and Korpi claim that the Scandinavian states are highly institutionalised in all these respects.

By using a gender perspective this article tries to problematise some of Esping-Andersen's and Korpi's analysis of the Swedish welfare state. It is shown in the article that universal welfare benefits are only one type of welfare. Universal benefits exist alongside with both marginal and income-related benefits. It is claimed that the authors have underestimated the importance of income-related and marginal reforms in Sweden and neglected the consequences for equality between women and men. Since the pattern of women's paid and unpaid work is very different from men's pattern of work, income-related benefits are more unfavourable toward women than toward men.

Carina Lundmark: *The perfect politician. From a liberal to a feminist perspective on democracy.*

In this paper, an attempt is made to analyze the ideal role of the politician from the point of view of liberal democratic theory and feminist theory. As advocates of the former I have chosen Herbert Tingsten and Robert A. Dahl. In the section concerning feminism, the concentration is on what I have labelled a "reformist" branch of feminist theory (Eduards, Hernes, Pateman, etc.). Liberal democratic theory highlights the public sphere in society, and social class is used as the key unit of analysis. Feminist theory stresses the private sphere, i. e. social and biological reproduction. The key unit of analysis is gender/sex. According to feminists, the interplay between public and private spheres, class and gender are equally important in the analysis regarding the role of the politician.

Medarbetare i Statsvetenskaplig Tidskrift

Dr phil *Per Læg Reid* är verksam vid LOS-senteret i Bergen.

Christina Bergqvist är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala.

Carina Lundmark är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Umeå.

Stig Montin, Rolf Lidskog och fil dr *Ingemar Elander* är verksamma vid Institutionen för politik med förvaltning vid Högskolan i Örebro.

Karl Magnus Johansson är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund.

Docent *Jörgen Hermansson* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala.

Hans-Jørgen Nielsen är lektor vid Institut for samfundsfag og forvaltning i Köpenhamn.

Ingvar Mattson är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund.

Docent *Magnus Jerneck* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund.

Fil dr *Ulf Bjereld* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg.

Fil dr *Ann-Sofie Nilsson* är verksam vid Department of Government, Georgetown University, Washington DC.

Till redaktionen insända skrifter

Wilhelm Agrell, *Rustningens drivkrafter*. 2 omarb uppl. Lund 1990: Studentlitteratur

Per Ahlin & Pål Wrangé, *Folkens självbestämmanderätt. Världspolitikens Dagsfrågor 6* 1990

Runo Axelsson, *Sjukvårdsadministration i organisationsteoretisk belysning*. Lund 1990: Studentlitteratur

Peter Birch Sørensen & Bent Rold Andersen, *Finansiering af de offentlige udgifter i Danmark i 1990'erne*. København 1990: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Karin Brunsson, Claes Sonnerby & Lars Wittenmark, *Beslutsmaskinen – en bok om regeringskansliet*. Lund 1990: Studentlitteratur

Erik Christensen, *Nye værdier i politik og samfund*. Ålborg 1990: Hovedland

Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport. SOU 1990:44

Ole Elgström & Ulla Riis, *Läroplansprocesser och förhandlingsdynamik*. Linköping Studies in Arts and Science 52. Stehag 1990

Maria Falk, DDR – en stat ger upp. *Världspolitikens Dagsfrågor 3* 1990

Bo Hagström, *Chef i offentlig verksamhet*. Lund 1990: Studentlitteratur

Jan-Erik Lane & Svante Ersson, *Comparative Political Economy*. London & New York 1990: Pinter

Lars Ove Ljungberg, *Korea – är en återförening möjlig? Världspolitikens Dagsfrågor 5* 1990

Tore Modeen, *Om socialt bistånd av kommunen*. Helsingfors 1990: Juristförbundets förlag

Peter Nedergaard, *EF's markedsintegration*. København 1990: Dansk Udenrigspolitisk Institutt & Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Johan P Olsen, *Demokrati på svenska*. Stockholm 1990: Carlssons

Kari Palonen, *Die Thematisierung der Politik als Phänomen*. Helsingfors 1989: Societas Scientiarum Fennica.

Göran Rystad, ed, *The Uprooted: Forced Migration as an International Problem in the Post-War Era*. Lund 1990: Lund University Press

Göran Sturesjö, *Kosovo – ett jugoslaviskt dilemma. Världspolitikens Dagsfrågor 4* 1990

Bill Sund & Klas Åmark, *Makt och arbetsskador under 1900-talet*. Stockholm 1990: Carlssons

Tim Tilton, *The Political Theory of Swedish Social Democracy*. Oxford 1990: Clarendon Press

Jan Wallenberg, *Förnyat arbetsliv? Om personalinflytande i offentlig sektor*. Lund 1989: Studentlitteratur

Bo Wärneryd m fl, *Att fråga. Om frågekonstruktion vid intervjuundersökningar och postenkäter*. Stockholm 1990: Statistiska Centralbyrån

Prenumerera på Statsvetenskaplig Tidskrift för år 1990!

Ordinarie abonnenter – sätt in 130-kr på postgiro nr 2795 65-6

**Studentabonnenter – tag kontakt med tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institut-
tionerna.**

**Åberopa alltid abonnentnumret i samband med abonnemang, distribution eller adressför-
ändring (numret finns angivet på adresslappen på kuvertet).**

Adress: Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund