

STATS VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

INNEHÅLL

UPPSATSER

Carl Arvid Hessler: Att lära känna samhället

Erik Åsard: American Unions and Industrial Democracy

Björn von Sydow: Socialdemokratisk politik och socialdemokratiska väljare

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDE

Sakkunnigutlåtanden om professur i massmediaforskning.

Implementationsforskning. Av *Ingegerd Municio*.

Rekryteringen av chefsposter i offentlig förvaltning. Av *Kurt Holmgren*.

LITTERATURGRANSKNINGAR

Lauri Karvonen: "Med vårt västra grannland som förebild". Anm av Bengt Sundelius.

Per Kågeson (red): Video på gott och ont. Anm av *Lowe Hedman*.

Michael Lipsky: Street-Level Bureaucracy. Anm av *Anders Sannerstedt*.

Eva Queckfeldt: "Vietnam" -tre svenska tidningars syn på vietnamfrågan, Anm av *Joseph B Board*.

Karl Erik Rosengren (ed): Advances in content analysis. Anm av *Bengt Lundell* och *Mats Sjölin*.

Roger Ko-Chih Tung: Exit-Voice Catastrophes. Anm av *Olof Petersson*.

LITTERATURNOTISER

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE

Torbjörn Vallinder, Lund

Redaktionsutskott: Redaktionssekreteraren samt
Nils Stjernquist och Håkan Strömberg, Lund

Biträdande redaktionssekreterare
Lennart Lundquist, Köpenhamn

Tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institutionerna
Pär-Erik Back, Umeå Leif Lewin, Uppsala Sören Holmberg, Göteborg
Gunnar Wallin, 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 1982 är 75 kr inkl. moms. Pris för enstaka häfte 20 kr inkl. moms.

Universitetsstudier erhåller abonnemang till nedsatt pris
efter hänvärdelse till vederbörande lärare

Expeditionens och redaktionens adress: Box 5131, 220 05 Lund
tel. (046) 10 89 35 (exp), 10 89 41 (red) ISSN 0039-0747

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

Lund i januari 1982

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL

UPPSATSER

<i>Carl Arvid Hessler: Att lära känna samhället</i>	149
<i>Erik Åsard: American Unions and Industrial Democracy</i>	155
<i>Björn von Sydow: Socialdemokratisk politik och socialdemokratiska väljare</i>	165

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Sakkunnigutlåtanden om professur i massmediaforskning	171
Implementationsforskning. Av <i>Ingegerd Municio</i>	183
Rekryteringen av chefsposter i offentlig förvaltning. Av <i>Kurt Holmgren</i>	191

LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Lauri Karvonen: "Med vårt västra grannland som förebild". Anm av Bengt Sundelius</i>	193
<i>Per Kägeson (red): Video på gott och ont. Anm av Lowe Hedman</i>	197
<i>Michael Lipsky: Street-Level Bureaucracy. Anm av Anders Sannerstedt</i>	199
<i>Eva Queckfeldt: "Vietnam" -tre svenska tidningars syn på vietnamfrågan. Anm av Joseph B Board</i>	201
<i>Karl Erik Rosengren (ed): Advances in content analysis. Anm av Bengt Lundell och Mats Sjölin</i>	202
<i>Roger Ko-Ching Tung: Exit-Voice Catastrophes. Anm av Olof Petersson</i>	204

LITTERATURNOTISER	211
-------------------------	-----

Mina lärofäder

Att lära känna samhället

AV CARL ARVID HESSLER

Data: fil kand 1929, fil lic 1934, fil dr 1937, docent i statskunskap samma år, allt i Göteborg, Skytteansk professor i statskunskap vid Uppsala universitet 1947–1972, Samhällsvetenskapliga fakultetens dekanus 1968–71.

Min håg stod till litteraturhistoria, när jag skrev in mig vid högskolan i Göteborg. Men av skäl som jag skall återkomma till slog jag ämnet ur hågen efter ett par terminer. När jag bevittnade den växande spänningen mellan borgerlighet och arbetarrörelse mot 20-talets slut beslöt jag att i stället söka lära känna samhället.

Sociologi var ett för mig okänt ämne. Det var en sällsam upplevelse att träda in i *Gustaf Steffens* tankevärld. Redan mötet med mannen ingav vördnad. Hans gestalt var en ädlings. Så bör, sade jag mig, en kulturpersonlighet se ut. Han hade ett förflutet som var minst sagt ovanligt. I sin ungdom hade han intresserat sig för så vitt skilda ting som kemi och estetik. Han hade varit bosatt i Tyskland, England och Italien, han hade umgåtts med författare och konstnärer, med tyska socialister och ryska anarkister. Själv hade han blivit socialdemokrat av den reformistiska riktningen. Under en lång följd av år hade han varit Göteborgs Handelstidnings korrespondent i London.

När Steffen samlat sig till en vetenskaplig uppgift hade han valt att skriva om de engelska arbetarnas liv i ett historiskt perspektiv. Men efterhand hade han blivit sociolog, med en strävan att nå en helhetsbild av människan och samhället. Det var något som ansågs svara mot ett behov hos den unga högskolan i Göteborg, och 1903 hade Steffen fått en lärostol där i nationalekonomi och sociologi.

Av Steffens undervisning har jag inget klart minne. Av hans många skrifter läste jag ett urval

– somliga med blandade känslor. I "Världsåldrarna" ville han fånga hela mänsklighetens historia i en syntes. Med material från egna och andras forskningar kom han fram till att alla folk genomlevde sju perioder, sju åldrar som var och en svarade mot ett människoliv. Jag tyckte mig förstå att detta var en alltför halsbrytande teori för att tas på allvar.

Men när Steffens ambitioner var mera rimliga blev han fångslande. Det var en sociologs uppgift, förklarade han, att söka förstå den samhälleliga verkligheten som helhet, i alla dess aspekter. I första häftet av "Sociala studier" mötte jag en sådan ambition. Där hade Steffen begränsat sig till det nittionde århundradet. Och där tecknade han bilden av en samhälls- och kulturrevolution utan motstycke i mänsklighetens historia. Det var den nya tekniken och den nya ekonomin som gjort detta möjligt – med väldiga konsekvenser för det sociala livet. Det hade uppstått ett klassamhälle av helt ny typ. Kapitalets män var omätliga och hänsynslösa, helt obekymrade om arbetarnas elände. Denna blinda klassegoism hade lett till en bitter strid mellan klassintressen. Den moderna kapitalismen hade framprovocerat den moderna socialismen.

För en nybörjare i läran om samhället var Steffens framställning fascinerande. Här fanns ett samlat grepp, fördomsfrihet, realism. På ett tidigt stadium fick jag också en klassiker i min hand, Kommunistiska Manifestet. Med sina djärva generaliseringar och suggestiva formuleringar gjor-

de skriften ett starkt intryck. "Varje hittills existerande samhälls historia är historien om klassrider." Hos Steffen fann jag korrektiv till en okritisk tro på Marx. Mycket av marxismen ansåg Steffen vederlagt av utvecklingen. Men han hade själv studerat Marx med stort utbyte. Han talade om "den storartade analysen" av det moderna produktionssättet i "Das Kapital". Och han prisade Marx för att han så starkt framhållit den ekonomiska faktorns betydelse i historien. Å andra sidan varnade Steffen för en underskattning av de unika personligheternas roll för kulturlivet.

Här stod jag inför ett intressant problem, den materialistiska historieuppfattningens giltighet. Jag kom i beröring även med andra som skrivit om saken. På gymnasiet hade jag under ett par terminer haft Ernst Wigforss som lärare i modersmålet. Han var en stimulerande pedagog. Nu upplevde jag honom på nytt i den rollen, när jag läste hans bok "Materialistisk historieuppfattning och klasskamp". Wigforss var väl förtrogen med litteraturen om marxismen och han förmedlade sitt vetande med klarhet och skarpsinne. För att illustrera ämnets vikt återgav Wigforss några ord av en amerikansk nationalekonom. Vi måste alla erkänna, hade E. R. A. Seligman sagt, att den materialistiska historieuppfattningen har haft ett välgörande inflytande genom att den eggat forskarens tankar och vidgat både historiens och nationalekonomins uppfattningar.

Hur mycket mer skulle inte detta egga fantasin hos den, som bara hade gymnasiekursen i historia bakom sig! Wigforss själv var förvånad över att historikerna så länge brytt sig så lite om de krafter, som rörde sig bakom de officiellt anförda skälen till historiska händelser. För att undvika missförstånd och lättköpt kritik borde man kanske tala om den ekonomiska historieuppfattningen i stället för den materialistiska. Då fick man bättre fram dess allmänna tendens. Vad den ville komma åt var ju de krafter som i realiteten drev människor att handla som de gjorde. Och de krafterna fann man, försäkrade Wigforss, framför allt i ekonomiska behov och intressen. Wigforss gjorde på prov en snabbkiss av historien med utgångspunkt från marxismens historieuppfattning. En sådan var lätt att teckna och den kunde se både elegant och övertygande ut. Men till sist återstod ändå frågan, om detta var hela sanningen. Wigforss medgav utan omsvep att så inte var fallet. "Den ideologiska överbyggnaden" var inte helt och hållet beroende av den ekonomiska basen. Föreställningar om rätt och moral kunde i sin tur öva

inflytande på den ekonomiska utvecklingen. Här förelåg en växelverkan.

Med tanke på den inriktning som min forskning senare fick måste dessa synpunkter på historien ha fått ett gensvar och ett fäste i mitt medvetande. De upprepades och inpräntades av ännu en författare. Bland gamla papper finner jag en lista över böcker jag läste, när jag förberedde en tentamen för Steffen. En av dem var skriven av en filosof av facket, "Historiens problem" av Gunnar Aspelin. Även han tog upp frågan om marxismens historieuppfattning och dess värde, och även han prövade den genom tillämpning på ett stycke verklighet. Han valde utvecklingen i England efter den nya teknikens genombrott. Den utvecklingen erbjöd ett vackert exempel på hur "överbyggnaden" har förskjutits, när en ny teknik och ekonomi brutit igenom i samhällets bas. Men liksom Steffen och Wigforss reserverade sig Aspelin, när det gällde den andliga kulturen – religionen, konsten, diktningen och filosofin. Här fanns ofta livsyttringar som inte lät sig återföras till något annat område. Detta hindrade inte Aspelin från att hävda att även delar av kulturlivet kunde få en sociologisk förklaring.

För mig var Aspelin filosofen som stod höjd över varje misstanke om politiska tillrättalägganden. Jag trodde honom när han försäkrade, att marxismens historieuppfattning hade ett betydande sanningsvärde, att den givit fruktbringande uppslag åt läran om samhället. Numera vet jag mycket väl att detta är ett problem av stor komplexitet och att det kan diskuteras på en hög teoretisk nivå. Vad jag här velat återge är bara mitt första möte med en lära om historien och samhället, som jag fann ny, originell och fantasieggande. Jag tyckte att jag vunnit både insikt och översikt – låt vara på ett tämligen ytligt plan. Ytterst var det Gustaf Steffen och hans skrifter som för mig hade öppnat detta perspektiv.

På äldre dagar blev Steffen något av en enstöring. Hans hälsa försämrades. Själv träffade jag honom bara de gånger jag tenderade. Sista gången var en dag i oktober 1928, när jag förberett mig för tre betyg. Jag minns besöket som ett angenämt samtal. Dessförinnan hade jag lämnat Steffen en uppsats, en ungdomlig prestation med obestridliga inslag av pekoralism. Men Steffen måste ha sett till de goda intentionerna – när han fört in betyget i tentamensboken gjorde han nämligen något ovanligt. Han lade till några personliga rader om sin uppskattning av vad jag skrivit. Det var min första seger i livet och kanske min viktigaste – en

seger över tvivlet på min framtid.

När jag skildes från den älskvärde, sirlige mannen såg jag honom för sista gången. Ett halvår senare var han död.

Det föll sig naturligt för mig att gå från sociologi till statskunskap, från helheten till delen. Att det inte var någon liten del skulle jag snart bli varse. Men innan jag fördjupade mig i statslivets problem ville jag lära känna *Curt Weibull* och hans skola.

Jag nämnde inledningsvis att jag begynt mina studier i litteraturhistoria. Men en av docenterna höll föreläsningar som kommit mig att tveka. När han tolkade vad författarna menat med sina verk hade han inte sällan väckt min häpnad. Var det verkligen möjligt att detta subjektiva tyckande och gissande var vetenskap? Då ville jag inte var med längre.

Docenten borde ha varit med på Weibulls proseminarier. Där skulle han ha fått lära sig vissa vetenskapliga elementa. Ämnet för dessa proseminarier var alltid ett och detsamma: "Källkritiska uppgifter ur Sveriges historia". Ingenting kunde vara viktigare för aningslösa studenter än att gång på gång få uppleva, vad källkritisk metod innebar när den tillämpades på ett konkret material. Ledaren för dessa övningar hade ett suveränt handlag. När Weibull lyssnat en stund på uppsatsförfattaren och de debattlystna ställde han fram problemet så klart och tydligt det någonsin var möjligt. Sedan vidtog den kritiska genomgången. Fanns det kanske någon legend på området? Fanns det en traditionell föreställning om hur man skulle se på det föreliggande ämnet? Om så var fallet måste allt detta radikalt röjas undan. Fanns det fritt framställda berättelser om den händelse det gällde? De måste kritiskt prövas, de kunde vara tendentiösa, de kunde ge en tillrättalagd bild med en bestämd avsikt. Det väsentliga var att gå tillbaka till de primära, tillförlitliga källorna och utan sidoblickar på annat material söka tolka dem. Vid den tolkningen var det oacceptabelt att komma med förmodanden och gissningar. Det var de primära källornas ord som gällde, ingenting annat.

Denna kritiskt prövande metod var naturligtvis särskilt användbar för begränsade uppgifter. Men många av Weibulls föreläsningar och skrifter visade, med vilken överlägsen skicklighet han gick till verket även när det gällde att överblicka och karakterisera en hel epok. Hans frihet från förutfattade meningar och hans klara blick för väsentliga

sammanhang var oskattbara tillgångar för honom som akademisk lärare.

I en uppsats om sin bror Lauritz har Curt Weibull en gång sagt att när historikern använder sig av en strängt källkritisk metod – och endast då – blir hans resultat vetenskap. Han tillade att en så beskaffad historieskrivning också kan bli något annat, den kan bli ett konstnärligt arbete. Om bröderna Weibulls historieskrivning gäller obehörigt den satsen. Curt Weibulls klara, knappa, inte sällan dramatiskt laddade stilkonst blev ett ouppnåeligt föredöme.

När *Georg André*n anlände från Uppsala till Göteborg charmerade han alla med sin ljusa, glada spiritualitet, sin älskvärda raljans. När han samlade en skara lärjungar till middagar i sitt Lerumshem lyste han och värmdes med sin fina och mångsidiga bildning. Även den udda, den i varje form av sällskapsliv omöjliga fick god kontakt med André. Det fanns under den lätt sarkastiska ytan en stor fond av medmänsklighet, jag skulle vilja säga godhet. Han sparade aldrig på uppmuntran och vänliga råd, inte heller på intyg som skulle befordra våra möjligheter att få stipendier. Vi kände att han ville oss alla väl.

När jag skulle avlägga mitt gesällprov gav André mig ämnet "Den konstitutionella striden 1909 om riksdagsordningens § 46". Det var i viss mån en juridisk knäckfråga av principiellt intresse: i vilka former skulle riksdagens utskott få inhämta upplysningar från ämbetsverken? Måste utskotten i sitt vällovliga utredningsnit be om regeringens medgivande så som grundlagen foreskrev eller kunde de vända sig direkt till en ämbetsman? Frågan berörde regeringsmaktens integritet och riksdagens önskan att vidga sitt inflytande. Problemet hade blivit så tillspetsat 1909 att det väckt en stor debatt både inom och utom riksdagen och lett till tre statsråds demission. Med en viss förvåning fann jag att problemet roade mig. Jag började känna att jag kanske – trots min dragning till humaniora – hade hemortsrätt i det tidigare för mig så främmande ämnet statskunskap. Det måste i hög grad ha berott på André som den stimulerande människan och läraren att ämnet snabbt blivit lustbetonat.

Vi beundrade vår lärare. Vi var starkt medvetna om hans lysande verbala begåvning och om vidden av hans lärdom. Han hade skrivit stora arbeten om federalismen i Tyskland, om strömningar i tysk statsvetenskap, om engelsk parlamentarism. Han höll på att fullborda en bok om

tvåkamarsystemet och han föreläste om regeringsmakten. Andréns register var så stort att han med lätthet kunde möta våra skilda intressen. Men skolbildande blev han inte. Han sökte inte slussa in våra forskningar på något visst område, han gav oss full frihet i vårt avhandlingsarbete vid val av ämne och metod. Till detta kom att han så småningom var borta från högskolan under långa perioder för att ägna sig åt det politiska arbetet i riksdagen.

När jag tänker tillbaka på mina tre lärare inställer sig naturligt en fråga: i vad mån har de satt spår i mina skrifter?

När det gäller det "hantverksmässiga", det elementära i metodiskt tillvägagångssätt har Curt Weibull förblivit min handledare genom åren. Om jag lyckats följa de regler han gav är inte min sak att avgöra. Men hans betydelse för mig har varit grundläggande.

Min intressesfär blev främst de politiska idéerna. Där var Georg André min inspiratör. På ett tidigt stadium föreslog han mig att skriva essayer om fascism och liberalism. Det var han som började tala om att Geijers politiska tankar borde vara ett intressant ämne för en avhandling. Och han följde mitt arbete med intresse och förståelse – någon direkt påverkan sökte han inte utöva. Han var helt enkelt en underbar medmänniska och vän på vägen till disputationen.

I en av sina böcker har André berört frågan om den politiska verkligheten och möjligheten att framställa den på ett objektiva sätt. En uppfattning av ett historiskt förlopp, skrev han, må ha framgått ur den mest omdömesgilla strävan efter objektivitet – den är dock ingenting annat än en uppfattning, "byggande på en fragmentarisk kunskap om en oändligt rik verklighet". Man kan, tillade André, "aldrig tränga fram till det som är, blott till det som synes, men detta senare kan man uppfatta på olika sätt".

Mitt sätt att uppfatta den politiska verkligheten har i inte ringa grad varit bestämd av Gustaf Steffen. I boken om engelskt statsliv sökte jag genomföra hans synsätt. På bokens första sida nämner jag om uppror och inbördeskrig i 1600-talets England. Striderna hade slutat med kungens avsättning och republikens införande. En man som hette James Harrington gav ut en skrift, till formen en utopi, om ett land som han kallade Oceana. Det landet var i själva verket England. Harrington ville ge en förklaring till de märkliga händelser som där ägt rum. Hans förklaring blev inte mindre

märklig. Han ansåg sig ha upptäckt att det är egendomsfördelningen i ett land som bestämmer dess styrelsesätt. Så länge en väsentlig del av jorden varit i adelns och kyrkans besittning hade resten av folket måst leva i ekonomiskt och därmed också politiskt beroende. Men förr eller senare måste regeringssättet komma att svara mot egendomens nya fördelning. Detta var Harringtons sätt att se på den politiska verkligheten. Han ville uppfatta samhället som en helhet av ekonomiska, sociala och politiska faktorer. Detta var också Steffens uppfattning och genom honom blev den min. Den ekonomiska eller materialistiska historieuppfattningen blev min arbetshypotes, när jag tecknade en bild av engelskt statsliv i historiskt perspektiv. Naturligtvis blev denna bild bara en av många möjliga – "byggande på en fragmentarisk kunskap om en oändligt rik verklighet".

Rudolf Kjellén har en gång förklarat att statskunsken måste bereda rum för staten som social och ekonomisk kraft vid sidan av dess egenskap av rättskraft. Mer och mer började staten engagera sig i det sociala och ekonomiska livet. Och inte nog med det – "hela kulturlivet visar sig till sist falla inom dess horisont". Det var en tanke som låg i linje med den uppfattning jag kommit fram till under mina sociologiska studier. Man borde lära känna de krafter, de intressen som arbetade i den statliga maktapparaten och som sökte begagna sig av denna apparat för sina syften. Hur motiverade de sina krav på en utvidgning av den offentliga sektorn? I en av sina böcker hade Steffen talat om "det extensiva samhällsbyggande" som ägde rum. Han övergick från vetenskapsmannens roll till politikerns och framhöll, att man genom statens ingripande måste bekämpa fattigdomen och genom statens försorg se till att alla samhällsklassers barn fick uppfostran och allmänbildning – man måste kort sagt bedriva "välståndspolitik". Självt kunde jag inte förstå annat än att studier av samspelet mellan "klassintressen" och statlig aktivitet skulle vara av stort värde. Som en försöksmodell på ett begränsat område skrev jag om staten och konsten. Utvecklingen visade sig ha gått mot en kulturpolitik, som mer och mer engagerat staten i försök att föra ut konsten till folket. Jag tror att Steffen skulle ha nickat bifall till min tanke med den skriften.

Med tiden införlivas de impulser och regler man en gång tagit emot med ens egen föreställningsvärld. De förvandlas till delar av en personlig vetenskapsuppfattning. Frågan om lärofäderna

och deras betydelse måste till slut ställas på ett annat sätt.

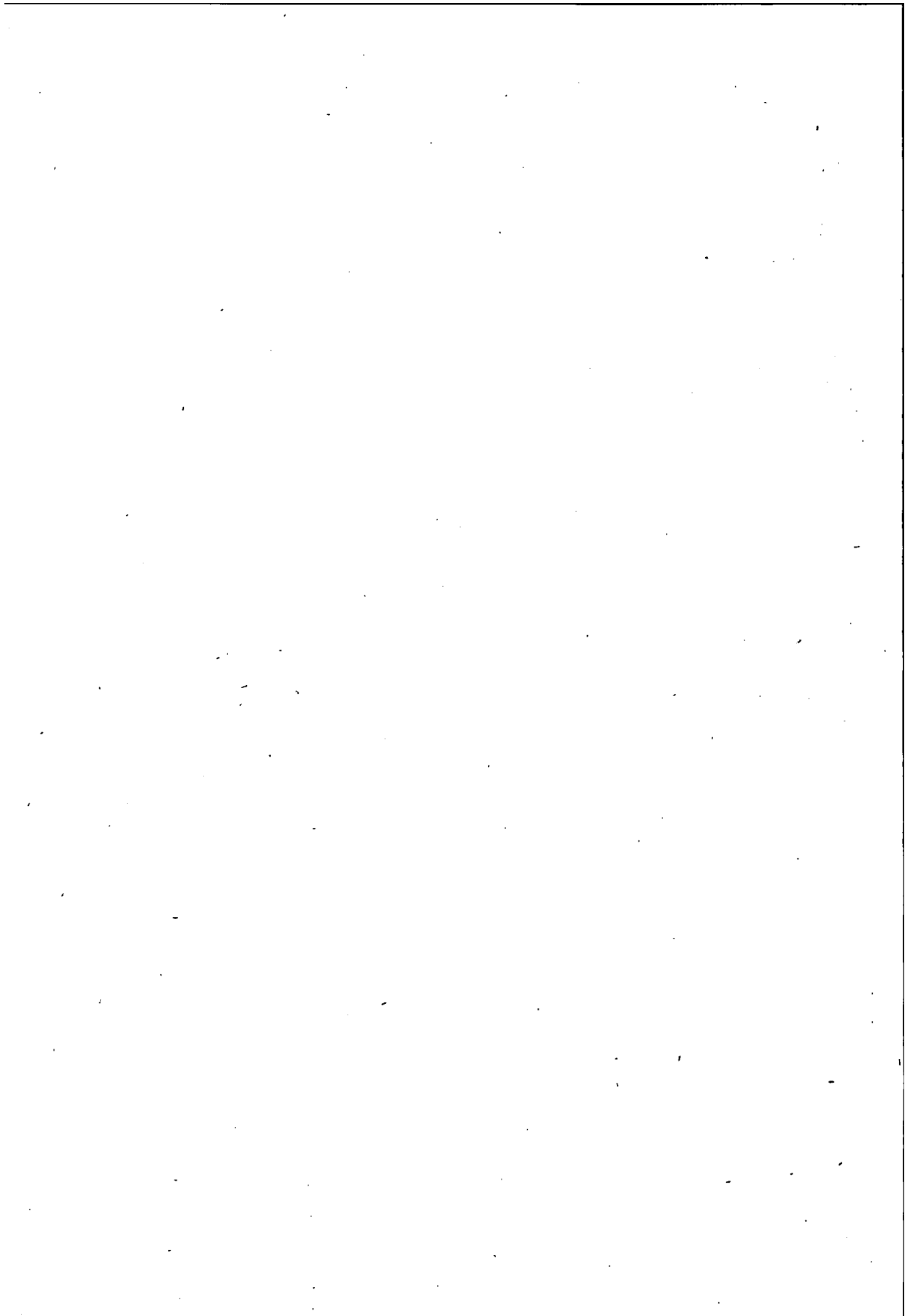
Min senaste bok må tjäna som ett exempel. När ett urval av Mao Tse-tungs skrifter publicerades på engelska blev jag genast intresserad. I vad mån avvek denna form av kommunism från den ryska? Hade den möjligen någon anknytning till tidigare politiska idéer i Kina? Jag sökte fördjupa mig i ämnet, gick via översättningar allt längre tillbaka i Kinas historia. Naturligtvis insåg jag det förmättna i ett sådant studium – jag kunde ju inte läsa kinesiska. Skulle jag ha varit behärskad av denna sorts vetgirighet, om jag inte en gång för länge sedan hade mött Georg Andrén? Hans fantasi hade fångats av den ryska revolutionen. Han hade studerat Marx' och Lenins skrifter och föreläst en termin i Uppsala om bolsjevismens statslära.

När jag kom till Konfucius – eller K'ung Fu Tzu – fann jag att det uppstått en rik flora av legender kring mannen och att det rådde de mest skilda uppfattningar om hans lära. Jag beslöt att inte ta hänsyn till dessa legender och uppfattningar. Utan någon förutfattad mening gick jag direkt till K'ung Fu Tzus "Samtal". Då upptäckte jag att det rådde delade meningar om äktheten hos dessa "Samtal". En främstående sinolog som Bernhard Karlgren ansåg att skriftens äkthet var ställd utom tvivel. En annan främstående sinolog, Arthur Wa-

ley, ville påstå att samlingen inte innehöll många autentiska uttalanden av mästaren själv. Därom kunde jag ju inte ha någon mening. Men av källkritiska skäl beslöt jag att följa Waley och endast studera de äldsta delarna av "Samtalen". Skulle jag ha fattat dessa två beslut, om jag aldrig hade lärt känna Curt Weibull?

Litteraturen om det gamla Kina är mycket rik. Vad jag saknade var en framställning som sökte visa samband mellan den ekonomiska, sociala och politiska verkligheten å ena sidan, motsvarande idéer å den andra. Med hjälp av källor och bearbetningar som var tillgängliga för mig sökte jag skissera ett sådant samband i "De sanna riddersmännens stat". Nu arbetar jag på en fortsättning, en bild av tiden efter 1200-talet. Jag har läst om folkets, fattigböndernas nöd och förtryck, om den hänsynslösa utsugningen av dem från godsägarnas och skatteindrivarnas sida. Jag har läst om fattigböndernas många uppror och nederlag. "Varje hittills existerande samhälls historia är historien om klasstrider." Det har funnits människor som velat ta sig an folkets sak och som sökt inspiration i olika ideologier – konfucianism, kristendom, anarkism, kommunism.

Som arbetstitel på den skrift jag nu förbereder har jag valt "De förtrycktas talan". Orden kan leda tanken till mina första läroår, till Gustaf Steffen och hans sätt att se på historien och samhället.



American Unions and Industrial Democracy: The "Business Unionism" Thesis Reexamined

BY ERIK ÅSARD

Introduction

One of the most significant aspects of the political and social development in Western Europe in the 1970s was the spread of initiatives and reforms in the broad areas of industrial and economic democracy.¹ In most West European countries, worker participation programmes including quality of work-life reforms, works councils, joint labour-management committees, co-determination, and democratizing capital formation have nowadays become a commonplace (Ahmuty, 1979:1, 16–31).²

The industrial democracy process in Europe has come about partly or, in some cases, chiefly because of strong demands and pressures from influential working class parties – often Social Democratic ones – and labour confederations and their unions. This has been the case, for instance, in countries such as Austria, Denmark, Norway, Sweden, and West Germany (cf. Eidem & Skog, 1980; Garson, 1975; Lindencrona, 1978; Mills, 1978).

Although one should not exaggerate neither the novelty nor the effects of this development, it contrasts very clearly with the development in the United States of America. In the U.S. we have seen very little, if anything, in the late twentieth century comparable with the recent industrial democracy reforms in Europe. Industrial democracy, according to Ted Mills, former member of the National Commission on Productivity and Work, is not a term bandied about in American corporate executive suites or in American union halls these days. Thus, he writes, the clear fact remains: "the liberty and individualism we so cherish as a society still tends to stop at the plant gate or office door in most American enterprises, public or private. The influence, to say nothing of the rights, of employees at every level in the decision making powers of our institutions is somewhere between minimal and nonexistent" (Mills, 1978:21).

The attitudes of American management may come as no surprise to most people. But American labour, a variety of authors tell us, take much the same position. Unlike most European trade unions, Ted Mills continues, most American labour unions and the one labour confederation, the American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO), are not profoundly concerned with either worker or union influence in winning increased rights or participation in the decision making processes of work organizations (Mills, 1978:22).

Daniel Zwerdling (1980:167) describes what many see as a "painful paradox: most leaders of the American labor movement are not spearheading the effort to democratize work, but seemingly have resisted it." And two researchers at Cornell University, while discussing national unions experience with employee ownership of firms, found it safe to conclude that "employee ownership is seen [by the unions] as a beneficial change only as a last resort to save jobs" (Stern & O'Brien, 1977:9).

It is not difficult to find quotations from prominent American union leaders that substantiate these propositions. A few years back, for instance, Lane Kirkland, then Secretary-Treasurer, now President of the AFL-CIO, told a labour meeting of the concern of American workers in the blurring of lines and the intermeshing of duties and responsibilities between workers, employers, and governments. The American worker, he pointed out,

is, however, shrewd enough to recognize that a boss is a boss is a boss, whether state or private. And he is smart enough to know, in his bones, that salvation lies – not in the reshuffling of chairs in the board room or in the executive suite – but in the growing strength and bargaining power of his own autonomous organizations (Ellenberger, 1977:15).

This philosophy of *business unionism*, which holds that unions and union leaders should strictly confine themselves to the bread-and-butter issues of collective bargaining and avoid seeking a role in managerial affairs (Lipset et al., 1956:455–456), has long been a hallmark of American trade unionism. But is it still? What approaches, if any, have American unions and union leaders today with regard to industrial democracy reforms? Is the "business unionism" attitude still dominant, or is the pattern of opinions more complex and pluralistic? This we will try to analyse in the following.

When talking about attitudes and opinions in the American labour movement, however, one should be cautious not to make hasty judgements or to generalize too much. First of all, what is broadly called the "American labour movement" is far from monolithic. The trade union movement encompasses both progressive unions – or, maybe better, unions directed by progressive leaders – such as the American Federation of State, County and Municipal Employees (AFSCME), as well as more traditional, conservative unions such as the United Steelworkers of America.

Further, when talking about "labour's attitudes" it is also important to remember that leaders and members of the same union are often in sharp disagreement on many issues, and that their respective views have a tendency to change from time to time (Zwerdling, 1980:168). Therefore, we should not be content to take the traditional view on union attitudes towards industrial democracy at face value. This issue, just like any other problem, must be looked upon with fresh eyes and an open mind.

The remainder of this paper will, firstly, give a short historical background to the issue of American unions and industrial democracy, and, secondly, try to outline four current approaches or alternatives to the "business unionism" thesis. I will also present some results from an exploratory survey of certain union leaders' attitudes vis-à-vis certain industrial democracy questions. The survey was conducted in 1979–1980 at Harvard University and included research directors and officers from 40 different national unions across the country.

A Historical Background

The history of American trade unions is often divided into two broad periods. The first one, which roughly covers the nineteenth century, was an experimental era during which many labour

organizations were looking for an alternative to the developing capitalist system of wage labour. Some of these labour unions were interested in the craft or "guild" form of organization, in which workmen largely organized their own labour within independent shops. Other unions – notably the Knights of Labor and the Industrial Workers of the World (IWW) – called on a more all-embracing vision of control of production by a united working class (Heckscher, 1981:188; Derber, 1970:37–39, 46–49, 115–118; Dulles, 1949:126–149, 208–223).

The second period of American trade union history begins with the founding of the American Federation of Labor (AFL) in 1886. The type of organization adopted by the AFL was one which primarily seemed to meet the needs of the skilled workers in the U. S. This also affected the policies which were adopted. The idea of self-management in industry, which had been very important in the earlier period, gradually lost impetus and vanished from labour's vocabulary. Instead came the powerful doctrine of "pure and simple 'business unionism'," formulated by the long-time AFL President Samuel Gompers. This doctrine accepted the apparently productive power of the capitalist enterprise. Organized labour's goal was not to resist this system, but to guarantee the rights of wage workers within it. The border-line between labour and management was accepted and unions began to define themselves as representatives of a particular interest within the firm (Faulkner & Starr, 1955:106, 114; Heckscher, 1981:188–189).

Thus, the AFL sought to avoid radical economic theories and even agitation for general reforms. When asked what labour really wanted, Samuel Gompers used to answer, labour wants "more, and more, here and now." This specifically meant higher wages, shorter work hours, better working conditions, more education, etc. In order to realize these objectives organized labour pushed for recognition of the union and a collective bargaining process. By the 1930s, virtually all of the major unions had joined the collective bargaining movement under the auspices of the AFL or its competing organizations (Faulkner & Starr, 1955:115; Zwerdling, 1980:169–170).

The social upheavals of the 1930s brought new life and organizational change into American labour. In 1935 the Committee for Industrial Organization (later Congress of Industrial Organizations, CIO) emerged, but this development, im-

portant though it was, did not fundamentally alter the "business unionism" doctrine laid down by Gompers. The goals of the new industrial unions, like those of the old craft unions, remained focused on wages and benefits and carefully avoided the language of self-management or the mentioning of worker ownership and control (Dulles, 1949:288-311; Heckscher, 1981:189).

As the major unions became stronger and more entrenched — the AFL and the CIO merged in 1955 — so did management's insistence that the unions avoided calls for the encroachment on "management prerogatives." During the 1950s and 1960s, numerous management-union contracts included "management rights clauses," which specified management's invincible right to control all the fundamental questions concerning the production process. The unions' fundamental role, then, has been to organize workers and then represent them in collective bargaining, for certain limited rights and tangible benefits (Zwerdling, 1980:170).³

Little seems to have changed in this respect lately, at least that is what much of the literature tells us. The prevalent view among union leaders seems to be that collective bargaining is industrial democracy (Ahmuty, 1979:3, 32). There is little current evidence, a labour economist wrote in 1974, indicating any great groundswell of opinion favouring a broad movement toward direct worker participation in the management of the enterprise. "There are very few, if any, union leaders who have publicly discussed the subject" (Henle, 1974:44).

New Approaches in Industrial Relations

During the 1970s, a number of events — including exacerbated economic problems, rising unemployment, and the so-called corporate flight to the Sunbelt or abroad — created big problems for organized labour in the U. S. Among these problems are the decline in union membership (the percentage of the civilian nonagricultural labour force that is unionized has dropped from 35.8 % in 1945 to 23.4 % in 1976), increasing hostility on the part of the employers vis-à-vis unions, and a loss of political clout at practically all levels of society (Bluestone & Harrison, 1980; Goldman & Van Houten, 1980; Lens, 1979; Nissen, 1981:24-26; Sandver & Heneman, 1981:109).

These problems have also, curiously, helped to change union attitudes towards experimenting with worker participation. The philosophy of "bu-

ness unionism" is not sufficient when it comes to solving the problem of plant shutdowns, for instance. Collective bargaining simply does not work when there is no one left to bargain with. In this situation, there are signs that quite a few unions now have found the old adversary role in collective bargaining inadequate for some of their purposes and problems. New solutions and approaches are being tried out, some of which we will focus on in the following pages.

Quality of Work Life Reforms

The first of these solutions, which runs counter to the doctrine of "business unionism," is the approach of so-called *quality of work life reforms*. These programmes include a number of forms of job redesign and job enrichment, from attempts to make work healthier, safer, and more pleasant, to the institutionalization of autonomous work groups within the plant. Today, there are an estimated 2,000 corporations in the U. S. which experiment with such programmes. In addition, there are at least 500 so-called Scanlon Plans — a particular American variation of worker participation with carefully defined mechanisms designed to encourage productivity improvements — and thousands of joint labour-management committees (Carnoy & Shearer, 1980:135-136; Frieden, 1980:20, 27; Gold, 1976; Heckscher, 1981:200-209; Zwerdling, 1980:3-5; Walton, 1979; Woodworth, 1981:42-45).

While quality of work life reforms have given workers some power and autonomy over their occupations, they must exercise them within a framework dictated by corporate management. The traditional power relationship in these companies remains essentially unchanged (Zwerdling, 1980:3-5). This may well have something to do with the fact that many of the "humanization of work" initiatives during the past decade have been developed at the initiative of management (Heckscher, 1981:13-84; Marglin, 1977). The unions which have faced the experiments have seen them mostly as management attempts to improve productivity or to bust the union, and have thus avoided involvement in them. Some unions, however — notably the United Automobile Workers (UAW), the Machinists, the Amalgamated Meatcutters, and the AFSCME — have occasionally been more positive and even in some cases taken initiatives to form joint union-management committees (Heckscher, 1981:200-208).

This co-operative approach in industrial rela-

tions is not an invention of the 1970s. At least since the 1920s, many American trade unions have tried to co-operate with management, especially in the pursuit of maximum productivity. This tendency clearly contradicts the usual sharp distinction between labour and management embedded in the philosophy of "business unionism." Yet little is known about how union leaders today look upon quality of work life reforms. A 1976 study by the Human Interaction Research Institute showed that participation in the programmes is almost always seen as positive by the union leaders involved. Workers also appear to be at least mildly pleased with the changes. But the scope of union interest in shop-floor quality of work life programmes remains quite limited (Cohen-Rosenthal, 1981:27-28; Heckscher, 1981:192-193, 206-209; Zwerdling, 1980:170-172).

Co-determination

A second solution, which is more novel in the American context, is the *co-determination* approach. By co-determination we refer to a specific form of participation, namely when worker representatives sit on the board of directors.⁴ Traditionally, this approach has been viewed with great suspicion by American union leaders. Specifically, two arguments have been directed against the idea of co-determination, both of them concerning the detrimental effects such a system would have on the unions.

Putting workers or union officials on the boards, it has been said, will blur the distinction between employees and employers, the distinction which gives unions and union officials their identities. Robert Rodden, an official of the Machinists' Union, says: "We prefer collective bargaining, a strong grievance procedure, an adversary relationship in which management does its job, which is to manage, and we do our job, which is to represent the workers" (Zwerdling, 1980:172).

Fear of damaging the union also runs through the second argument against co-determination. If union representatives join the board of directors, so this argument goes, the union will get saddled with blame for management mistakes, while getting little reward for management successes. A leading advocate of this argument is Thomas Donahue, Secretary-Treasurer of the AFL-CIO. "We do not seek to be a partner in management," he said at a labour conference in 1976, "to be, most likely, the junior partner in success and the senior partner in failure" (Mills, 1978:22).

Lately, however, the rumblings of change are beginning to get heard. William Winpisinger, the outspoken President of the Machinists, is an example of this. In a 1976 statement on the subject, he vehemently rejected co-determination in any form, saluting instead the traditional formula of collective bargaining (Carnoy & Shearer, 1980:244-245). But already in 1979 he took a rather different position:

The scope of worker control must be extended to include a measure of worker control over corporate manpower, investment, and organization of production processes decisions. It is possible this control can be shared with the public-at-large through socialization of industry. . . . But in the meantime, it may take the form of codetermination agreements, board-of-director representation, or outright employee ownership. . . . (Winpisinger, 1979:10).

This is quite an unusual terminology to stem from an American union leader. More important, in the spring of 1980, Douglas Fraser, President of the UAW, gained a seat on the Chrysler board of directors, which was the first for unions in the U. S. (Moberg, 1979:3). Fraser's new status, the union leader said after the arrangement was completed, gives the workers "a voice in the highest echelons" of the corporation (Sawyer, 1980).

But Fraser did not want to blow the thing out of proportions. According to himself and other UAW officials, his presence in the boardroom is only a modest step toward examples set by West Germany, Japan, and Sweden which will give the union advance knowledge of, and a chance to influence, any decisions affecting them, such as the closing of plants or potentially dangerous chemicals to be introduced into the workplace.

Some analysts tend to look upon the Chrysler deal as an isolated event. Others, however, see it as a step on a new path. Hy Kornbluh, of the University of Michigan's Institute of Labor and Industrial Relations, thinks that the significance of the Chrysler situation lies in its "testing out of some new directions and new possibilities." He views it as part of the whole debate over changing the structure of corporate boards in America. "It's not irreverent anymore to raise the question," he says (Sawyer, 1980).

Kornbluh's analysis has some merit, I believe, and is on the whole confirmed in the 1979-1980 Harvard survey, mentioned earlier in the Introduction.⁵ The survey deals with questions

concerning, among other things, worker participation in management, and the issues of worker ownership and control. Because of the low response rate it is necessary to interpret the results with caution. The survey should be viewed as an *exploratory* step in examining union leaders' opinions on questions relating to industrial democracy. An important note is that several of the opinions expressed were *personal* ones, since many unions have no established policy on these issues. This makes it all the more important to avoid generalizations and focus, instead, on what specific union leaders think and feel about specific kinds of problems.

At least six countries in Western Europe now have some kind of co-determination legislation requiring worker representation on the boards. The laws usually require minority representation (33 %) or — as in the rather unique case of West Germany — parity representation (50 % owners, 50 % workers). We asked the union leaders in our survey how they look upon co-determination of the West European kind.

The answers were somewhat surprising. Of those who responded, 20 union officials viewed co-determination favourably, whereas 13 viewed it unfavourably and 4 were indifferent. This may not indicate any "great groundswell of opinion favoring a broad movement toward direct worker participation in the management of the enterprise," as one labour economist wrote in the mid-1970s (Henle, 1974:44). But the results indicate that the idea of co-determination, contrary to common belief, may be growing and gain momentum in some union circles.

We also tried to find out why union officials have a positive or negative view on co-determination. The most common argument in favour of co-determination was a rather general and simple one: that such a reform is only fair, since workers should have a say in company affairs; 12 officers picked this alternative. Next to that came the argument that co-determination would create better working conditions and greater job satisfaction (picked by 8 respondents). Only 5 of those in favour of co-determination thought, however, that such a system would strengthen the position of the workers and their unions.

Those who viewed co-determination unfavourably, thought it would weaken the position of the workers and their unions (10 respondents) and have a negative impact on collective bargaining (also 10 respondents). Several also feared that

co-determination would blur the distinction between employer and employees and make the union lose its identity (9 respondents).

We immediately recognize all of these arguments as traditional union arguments against worker participation in management. These arguments are clearly also valid today among union leaders opposed to co-operation with the employer in managerial decision making. Interesting here is that as many as 7 union officials rejected co-determination because it would simply create a kind of "workers' capitalism," since, in their opinion, management has the ultimate power to decide anyway.

In the comments some union leaders added several critical arguments against co-determination. A representative of the Molders' and Allied Workers' Union had "mixed feelings" about the whole thing. He pointed out that unionism is accepted as "a way of life" in most of Europe, whereas the situation in the U. S. is much more difficult for organized labour. Therefore, he was positive towards co-determination in basic industries where unionism is accepted, but negative towards it in much of American industry, where companies find it more advantageous to continue fighting unionization of their plants.

Fears about the union role were present in other comments too. A representative of the Aluminum Workers' Union opposed co-determination because it was a route to a "union-free environment" that some business organizations now support. Another official said that minority representation, which is common in Europe, would merely make worker representatives "scapegoats for unfavorable board decisions." He did not state, however, whether this drawback could be eliminated through parity representation or majority representation on the boards. Still another union official warned about "cooptation," and viewed co-determination as granting little real power to workers.

Thus the picture here emerging is quite mixed and complex. On the one hand, we have found that quite a high number of respondents in our survey favour some kind of co-determination on the board of directors. On the other hand, there is still a feeling of distrust and uneasiness among certain union leaders, at least, versus the whole concept of worker participation in management. This is so for a number of reasons, including old familiar ones concerning the union role and the effects on collective bargaining as well as fears that

co-determination will merely mean co-optation and no real power or influence for the workers. This illustrates, most of all, the great diversity of opinions in the American trade union movement.

Worker Ownership

The most important aspect of the Chrysler-UAW deal may not be Douglas Fraser's seat on the board of directors. This may pale to insignificance next to the fact that the company has given its employees, most of them UAW members, \$162.5 million worth of Chrysler stock – and the voting power that goes with it. The worker-owned stock amounts to about one-sixth of the company's stock. A sub-committee of the board has been set up by Fraser to deal with plant closings, with the mandate to consider worker ownership an option (Blasi et al., 1980:39; Sawyer, 1980).

Various forms of worker ownership are not entirely alien to the American economy. A 1977 report by the Institute for Social Research of the University of Michigan estimated that more than 1,000 firms in the U. S. have some form of direct worker ownership (excluding profit-sharing trusts). In addition, there are a considerable number of companies in which employees have minority stock interests through profit-sharing plans. However, worker ownership is still just a marginal phenomenon in the U. S. Of the approximately 1,000 companies just mentioned, workers have majority stock interest – 51 % or more – in only 90–100 companies. These companies, ranging in size from a few to several thousand employees, are distributed throughout the country and encompass a broad range of industries. 80 % were formed since 1971 and roughly 70 % were created in response to a corporate divestiture or plant shutdown (Blasi et al., 1980; Frieden, 1980:7–8; Woodworth, 1981:45–50).

One recent example of worker ownership is Rath Packing Company of Waterloo, Iowa. This company, which has over 2,000 employees, was saved from closure in 1979 through purchase by the United Food and Commercial Workers' Union. Rath is now a majority-owned plant, and the new corporation is experimenting with a rather unusual way of voting the shares: one worker one vote, regardless of how many shares a person has purchased (Sklar, 1982:62). Interest in similar solutions has also been shown by the mainstream union movement. The AFL-CIO Committee on Political Education (COPE), in their 1980 questionnaire to political candidates, asked for their

position on "programs to support troubled businesses, including incentives to promote employee ownership." A congressperson's support is now counted positively in their score (Blasi et al., 1980:39).

Worker ownership seems to appear in at least four different forms in the U. S.: (1) Enterprises where the corporation gives its stocks to the employees, free of charge, by depositing them in a so-called Employee Stock Ownership Trust. This kind of ownership, known as the ESPO-model (cf. Stern & Comstock, 1978), usually affords workers no direct control at all. (2) Enterprises owned by the workers who have bought common stock on the open market. This kind of ownership is highly vulnerable because individuals outside the company can also buy stocks. Often managers with high salaries get more stocks and votes than workers. (3) Enterprises known as producer co-operatives, such as the plywood factories in the Northwest of the U. S. In these "co-ops," each worker owns one share and casts one vote in corporate affairs. (4) Enterprises where rank and file workers own and control the entire corporation, usually called *workers' control*.⁶

In the Harvard survey we wanted to know if union leaders were anxious to see the U. S. trade union movement actively advocate any of the four mentioned ownership forms. What we found was that only 10 union officials expressed opposition to worker ownership in any form, while 17 expressed general support for at least one form of worker ownership, and an additional 7 said that it would be appropriate in some instances. This means that of the union leaders who expressed an opinion (2 explicitly declined), 50 % support generally some form of worker ownership, while 71 % support some form of worker ownership in at least some instances.

One word of caution must be added here, however. The figures given may make it appear that unions are more positive about worker ownership than they really are. Those respondents who said it would be appropriate in some instances may still be generally negative about worker ownership; this is difficult to know for sure. Furthermore, those who were classified as expressing general support varied according to whether they thought it should have a place in the labour movement, and also according to whether it should definitely be pursued or should simply be experimented with for now. The least that can be said from these results, therefore, is that 71 % of the union lea-

ders who expressed an opinion are at least open to the idea of worker ownership and are willing to experiment.⁷

Why do some union leaders dislike worker ownership? The most commonly cited reasons against ownership in our survey were the potentially negative impact on collective bargaining, and scepticism about the feasibility of worker ownership of firms. The arguments mentioned most frequently in favour of worker ownership were the opportunities of increased worker and union influence and greater co-operation with management. Of the 17 union leaders who expressed support for some form of worker ownership not one mentioned it as an alternative to plant closings.⁸ Though they might still accept it as a plant-closing alternative, this result indicates that there is something more which union leaders – at least those represented in our survey – look for in worker ownership.

Pension Funds

A fourth approach that may hold some potential for future change is *union control of pension funds*. On Labour Day 1978 Jeremy Rifkin and Randy Barber published a book entitled *The North Will Rise Again. Pensions, Politics and Power in the 1980s*, which caused a stir in the investment community and aroused considerable interest in labour circles. In the book, the authors stated that different kinds of pension funds (federal, private, state, and local pension funds) now stand at over \$500 billion and are growing by 10 % a year. Pension funds are now the largest source of investment capital for the American economic system and at present own 20 to 25 % of the equity in American corporations and hold 40 % of the bonds (Rifkin & Barber, 1978:10, 84).

Pension funds legally represent the deferred wages of millions of American workers, but they are not controlled directly by those who are their beneficiaries. Instead, they are administered through trusts set up by management or investment counsellors. Rifkin & Barber argued that America's industrial and public employee unions can and should use the financial clout of the enormous employee pension funds as a political weapon to halt plant shutdowns and transform American capitalism. This suggestion has been criticized as being "overly optimistic" (Carnoy & Shearer, 1980:95). In addition, there are legal limits as to how much can be invested in a single firm under the 1975 Employee Retirement and Income Secu-

rity Act (ERISA). This fact, along with the problems of administration by experts instead of workers, militates against the use of these funds in the achievement of workers' control (Rifkin & Barber, 1978:83, 125–131, 215–226; Woodworth, 1981:46).

Legal complexities aside, the important thing is that the late 1970s and the early 1980s have seen a lively discussion within the trade union movement concerning pension funds and the question how this massive amount of capital is used and how organized labour might influence the funds. In 1980 the AFL-CIO took an official position in favour of greater union control over pension funds to create jobs, promote socially acceptable investments and help to shape the U. S. economy (Albrecht & Deutsch, 1982:31). It is highly probable that this discussion will continue in the coming years.

Conclusion

We began this paper with a specific observation: American unions, we stated, have not shown in the past any great interest in gaining more workers' or union influence in the decision making processes of companies. This contrasts rather sharply with the attitudes of organized labour in Western Europe, where an explosion of worker participation reforms took place in several countries during the 1970s.

Does this mean, then, that the old thesis of "business unionism" is still dominant within the U. S. trade union movement? Our analysis suggests that it is, although to a lesser extent than before. Many American union leaders obviously still believe that an adverse relationship with management is the best way of promoting union strength and union growth, particularly in a time of managerial aggression.

However, at the same time there is evidence which clearly shows that quite a few union officials now are thoughtful about these matters and that there is a significant number who would like to experiment, at least, with various kinds of worker participation programmes. We detected four approaches to new forms of union influence in business – quality of work life reforms, worker ownership, co-determination, and union control of pension funds. No doubt one can find other approaches too, but these seem to be the most significant ones in the beginning of the 1980s.

Though the four approaches vary considerably in their content, the thread tying them together is

that they all, to some degree, involve a rejection of existing management structures and an attempt by the union to gain greater influence over company decision making. Hence they also present a challenge to the traditional union role. How will the unions deal with this challenge? Will they continue much like before, or will they follow the path of any of the new approaches outlined in this paper?

Without getting into a discussion of the promises or pitfalls of any specific approach⁹ and without discussing the delicate relationship between union leaders and members, it seems reasonable to expect that union interest in new approaches beyond pure collective bargaining will increase in the 1980s. It is a striking fact that calls for reforms in the United States today seem to come primarily at a time of considerable economic problems (Albrecht & Deutsch, 1982:33). In an era of "runaway plants and throwaway communities" like the present, labour unions are probably less and less likely to limit their demands to wage and benefit issues and abstain from making demands to encroach on traditional managerial prerogatives in the firm (Frieden, 1980:47).

If, however, such a development takes place, it is my belief that it will be due chiefly not to ideological rethinking on the part of union leaders but due to pressing economic and social difficulties. In other words, if union leaders continue to show interest in new approaches in industrial relations, this interest will most probably involve concrete solutions to deal with practical problems rather than theoretical programmes seeking to give unions and/or workers control over whole companies or industries.

Previous studies have shown that employees – in worker-owned companies and outside – are more inclined to accept union influence over concrete shop-floor issues than over more complex issues at the board level (Gold, 1976:10; Woodworth, 1981:51). The Harvard survey showed that some union leaders have the same attitude. Things like sales and commercialization policies, budgeting, investment decisions, and financing of investments were much more readily left for management to decide than issues dealing with work rules and work conditions in the plant (Krusse & Åsard, 1981:11).

However, worker ownership and worker participation will remain a small phenomenon in the U. S., affecting a couple of thousand companies at most, unless a political movement develops on

their behalf (cf. Frieden, 1980:72). With the Reagan administration currently in the White House, this seems highly improbable. Unions have tried in the past to align themselves with progressive, liberal, and minority groups to develop clout in the national political arena. Lately, some union leaders – notably Douglas Fraser and William Winpisinger – have shown interest in promoting the political strategy again. But this move, write two informed observers who may well be right (Ferguson & Rogers, 1979:464), "is inspired by an idea whose time has passed."

Notes

I would like to express my warm thanks to Dr. Hermann J. Wüscher, Uppsala, for his generous help in settling my English language queries.

- 1 Industrial democracy is seen here as the equal rights of persons working in enterprises and organizations to influence decisions affecting their work situation. The decisions encompass low-level changes in the work group and on the shop floor as well as high-level changes involving, for instance, personnel policies, investment decisions, mergers, establishing or closing down plants, etc. Economic democracy, on the other hand, is a policy which aims at a just distribution of employment, income, and wealth among the population as a whole (cf. *Economic and Industrial Democracy. An International Journal*, No. 1, 1980:iii-iv).
- 2 The term worker participation is sometimes used synonymous with industrial democracy.
- 3 For those interested in the development within more specific areas like membership, labour force characteristics, trade union structure, strikes, the political role of organized labour, wages, labour legislation, etc., see Galenson & Smith (1978).
- 4 Worker representation in this context can be either minority, parity, or majority (Espinosa & Zimbalist, 1978:5. See also King & van de Vall, 1978:9-11; Stephens, 1980:1-13; von Beyme, 1980:293-301).
- 5 The idea of a survey originated from me, while I was a research associate at Harvard University in 1979. I also did the first draft and later formulated the final questions. Two other persons were involved: Professor Joseph R. Blasi, Harvard University, and his research assistant Doug Kruse.

To get the greatest possible participation, four questionnaire mailings were made to research directors and officers (mostly Presidents) in practically all (130) national unions in different parts of the country. The names and addresses were obtained from the 1978 supplement to the Bureau of Labor Statistics', *Directory of National Unions and Employee Associations*. The four mailings occurred on

August 22 and October 4, 1979, and February 19 and April 20, 1980.

From the original 130 questionnaires sent out, we received 40 returned questionnaires, 3 "regrets" that our study was not relevant to their industry, 8 returned questionnaires with no forwarding address, 2 unions had merged with other unions, and 77 unions were not heard from. If we deduct the 13 unions that either sent "regrets," had merged, or returned questionnaires with no forwarding address, the initial inquiry is reduced to 117 unions. Since 40 usable replies were received, this means that the response rate was a mere 34 %.

A summary of the survey – including a tabulation of the responses to each question and a summary of the comments – is given in Kruse & Åsard (1981).

- 6 These forms of ownership are summarized in Zwerdling (1980:5–6). On the concept of workers' control, see also Hunnius et al. (1973:ix).
- 7 A similar study by Robert Stern and Rae Ann O'Brien in 1977 showed a more negative attitude among union leaders towards worker ownership (1977:3–4).
- 8 Compare the results in Stern & O'Brien (1977:3–4).
- 9 This is done, partly, in Heckscher (1981:226–259).

References

- Ahmuty, A. L. (1979) "Worker Participation in Management Decision-Making in Western Europe: Implications for the United States" (Congressional Research Service, Washington, D. C., Report No. 79–136 E).
- Albrecht, S. & Deutsch, S. (1982) "The Challenge of Economic Democracy – The case of Sweden" (paper presented at the ISA World Congress, Mexico City, August 16–21).
- von Beyme, K. (1980) *Challenge To Power. Trade Unions and Industrial Relations in Capitalist Countries* (London and Beverly Hills: Sage Publications).
- Blasi, J. R. & Mehrling, P. & Whyte, W. F. (1980) "Worker Ownership in the United States" (The Project for Kibbutz Studies, Center For Jewish Studies, Harvard University).
- Bluestone, B. & Harrison, B. (1980) "Capital and Communities: The Causes and Consequences of Private Disinvestment" (Conference on Alternative State and Local Public Policies, Washington, D. C.).
- Carnoy, M. & Shearer, D. (1980) *Economic Democracy. The Challenge of the 1980s* (New York: M. E. Sharpe Inc.).
- Cohen-Rosenthal, E. (1981) "The Involvement of U. S. Unions in Quality of Working Life Programs," *Workplace Democracy*, No. 3, 27–33.
- Derber, M. (1970) *The American Idea of Industrial Democracy, 1865–1965* (Urbana, Chicago, London: University of Illinois Press).
- Dulles, F. R. (1949) *Labor in America. A History* (New York: Thomas Y. Crowell Company).
- Economic and Industrial Democracy. An International Journal*, 1980, No. 1.
- Eidem, R. & Skog, R. (1980) *Löntagarmakt i Västeuropa* (Wage-Earner Power in Western Europe, Världspolitikkens dagsfrågor, No. 12).
- Ellenberger, J. N. (1977) "The Realities of Co-Determination," *The AFL-CIO American Federationist*, No. 10, 10–15.
- Espinosa, J. & Zimbalist, A. (1978) *Economic Democracy. Workers' Participation in Chilean Industry 1970–1973* (New York: Academic Press).
- Faulkner, H. & Starr, M. (1955) *Labor in America* (New York: Oxford Book Company, new ed.).
- Ferguson, T. & Rogers, J. (1979) "The State of The Unions," *The Nation*, April 28, 462–465.
- Frieden, K. (1980) *Workplace Democracy and Productivity* (Washington, D. C.: National Center for Economic Alternatives).
- Galenson, W. & Smith, R. (1978) "The United States," in J. Dunlop & W. Galenson, eds., *Labor in the Twentieth Century*, 11–84 (New York: Academic Press).
- Garson, G. D. (1975) "Recent Developments in Workers' Participation in Europe," in J. Vanek, ed., *Self-Management: Economic Liberation of Man*, 161–186 (Baltimore: Penguin).
- Gold, C. (1976) "Employer–Employee Committees and Worker Participation" (Key Issues No. 20, New York State School of Industrial and Labor Relations, Cornell University).
- Goldman, P. & Van Houten, D. (1980) "The War on Labor," *Economic and Industrial Democracy*, No. 2, 263–287.
- Heckscher, C. (1981) "Democracy at Work: In Whose Interests? The Politics of Worker Participation" (Department of Sociology, Harvard University).
- Henle, P. (1974) "Worker Participation and Ownership in American Business" (Congressional Research Service, Washington, D. C., Report No. 74–192 E).
- Hunnius, G. & Garson, G. D. & Case, J. (1973) *Workers' Control. A Reader on Labor and Social Change* (New York: Vintage Books).
- King, C. D. & van de Vall, M. (1978) *Models of Industrial Democracy: Consultation, Co-determination, and Workers' Management* (Berlin: Walter de Gruyter & Co.).
- Kruse, D. & Åsard, E. (1981) "New Roles Present New Challenges To Unions. An Exploratory Study of Union Attitudes" (Worker Ownership Study Group, Harvard University).
- Lens, S. (1979) "Disorganized Labor," *The Nation*, February 24, 206–209.
- Lindencrona, G. (1978) *Arbetslagare och aktieägare i aktiebolagsstyrelser* (Wage-Earner and Shareholders on Company Boards, Stockholm: Institutet för Rättsvetenskaplig Forskning, 91).

- Lipset, S. M. & Trow, M. & Coleman, J. (1956) *Union Democracy. The Internal Politics of the International Typographical Union* (New York: Anchor Books, Doubleday & Company, Inc.).
- Marglin, S. A. (1977) "Catching Flies With Honey: An Inquiry Into Management Initiatives to Humanize Work" (Department of Economics, Harvard University).
- Mills, T. (1978) *Industrial Democracy in Europe: A 1977 Survey* (American Center for the Quality of Work Life).
- Moberg, D. (1979) "UAW-Chrysler settlement breaks ground," *In These Times*, November 7-13, 3.
- Nissen, B. (1981) "U.S. Workers and the U. S. Labor Movement," *Monthly Review*, May, No. 1, 17-31.
- Rifkin, J. & Barber, R. (1978) *The North Will Rise Again. Pensions, Politics and Power in the 1980* (Boston: Beacon Press).
- Sandver, M. H. & Heneman III, H. G. (1981) "Union Growth Through the Election Process," *Industrial Relations*, No. 1, 109-116.
- Sawyer, K. (1980) "Chrysler-UAW Deal: More Than Just a Peek at the Books," *The Washington Post*, January 19, A 5.
- Sklar, S. (1982) "An experiment in Worker Ownership," *Dissent*, Winter, 61-69.
- Stephens, E. H. (1980) *The Politics of Workers' Participation. The Peruvian Approach in Comparative Perspective* (New York: Academic Press).
- Stern, R. & Comstock, P. (1978) "Employee Stock Ownership Plans (ESOPs): Benefits for Whom?," (Key Issues No. 23, New York State School of Industrial and Labor Relations, Cornell University).
- Stern, R. & O'Brien, R. A. (1977) "National Unions and Employee Ownership," (Department of Organizational Behavior, New York State School of Industrial and Labor Relations, Cornell University).
- Walton, R. E. (1979) "Work innovations in the United States," *Harvard Business Review*, July-August, 88-98.
- Winpisinger, W. (1979) "The pyramiding of America: labor relations in the 21st century" (Washington, D. C.: International Association of Machinists).
- Woodworth, W. P. (1981) "Towards a labour-owned economy in the United States," *Labour and Society*, No. 1, January-March, 41-56.
- Zwerdling, D. (1980) *Workplace Democracy. A Guide to Workplace Ownership, Participation, and Self-Management Experiments in the United States and Europe* (New York: Harper Colophon Books).

Socialdemokratisk politik och socialdemokratiska väljare

AV BJÖRN VON SYDOW

En av de mest intressanta frågorna i politik är samspelet mellan partiets politiska ståndpunkter och det stöd som partierna får från medborgarna.

För nutida förhållanden i demokratierna ger opinionsundersökningarna och väljarundersökningarna åtskilligt. För gångna tider och långsiktiga trender har vi däremot ofta *antingen* undersökningar av ideologi och politik *eller* studier av väljarbeteende. Det är sällan som dessa olika undersökningar låter sig passas ihop, så att man får detaljerade svar på frågan hur väljarna ställer sig till partiernas ståndpunkter. Inte minst är det sällsynt med undersökningar som systematiskt visar hur partier får mer eller mindre stöd allt eftersom deras ideologi och politik varierar.

Jag menar att vi för svenska förhållanden i dag står inför möjligheten att göra en sådan jämförelse i ett historiskt perspektiv. Det gäller hur väljarna reagerat på olika tendenser i socialdemokratins politik. Underlaget för en sådan iakttagelse är *dels* Diane Sainsburys nyutkomna avhandling: *Swedish Social Democratic Ideology and Electoral Politics 1944–1948. A Study of the Functions of Party Ideology* (Stockholm 1980); *dels* Leif Lewin, Bo Jansson, Dag Sörbom: *The Swedish Electorate 1887–1968* (Uppsala 1972).

Först några presenterande ord om Sainsburys undersökning. Författaren redovisar innebörden i 1944 års partiprogram och efterkrigsprogrammet av samma år i ett långsiktigt idéperspektiv. Hon jämför också de två programmen med varandra. Hon redovisar de andra svenska partiernas politik omkring 1945. De borgerliga partiernas övergång till olika varianter av socialliberalism får klar belysning, kommunisternas varierande politik likaså. Hon visar också indirekt men tydligt, att kampanjen före 1946 års kommunal- och landstingsval i all huvudsak var en första rangens rikspolitisk valrörelse. Redan då var denna aspekt av det "kommunala sambandet" fullt tydlig.

Huvuduppgiften som författaren ställt sig är emellertid att fingranska dels den svenska socialdemokratins ideologi som den framträdde i framför allt de två programdokumenten, dels den politik som SAP drev i valrörelserna 1944, 1946 och 1948. Huvudfrågorna för undersökningen är: Vilken roll spelar denna ideologi för politiken i en valrörelse? Och vilken verkan har å andra sidan denna "valpolitik" på ideologin?

De empiriska resultaten är följande (s 169–170): Begreppen frihet, demokrati och rättvis fördelning förändrade innehåll från att i partiprogrammet mest vara "negativa" åtgärder till att i valinformationen kompletteras av "positiva" åtgärder.

Partiprogrammets *frihet* sysslade således med att avskaffa beroende. Valinformationen ägnade sig åt de positiva sidorna av frihet; till skillnad från partiprogrammet lade man här tonvikten vid de materiella förutsättningarna för frihet, liksom frihet från ekonomiskt tvång. Förändringen låg i att valinformationen betonade *jämlikhet* i frihet.

På samma sätt var det med *demokrati*. I partiprogrammet handlade det mest om att avskaffa privilegier. Det fanns med i valinformationen också, men där tillkom också demokrati i meningens självbestämmande, ledning och möjligheter. Kravet på demokrati vidgades från att i partiprogrammet mest handla om ekonomi till flera samhällsområden.

Och lika tydligt: partiprogrammet talade om *utjämning* mest som att ta från de privilegierade; valinformationen talade mest om att lyfta de breda lagren.

Partiprogrammet handlade om *socialisering* av produktionen och ändring av ägandet. Valpolitiken lade till socialisering av konsumtionen och fördelningen, liksom av vissa maktfunktioner av ägandet, framför detta i sig. Valinformationen var välvilligare till privat ägande, än vad partiprogrammet var.

I partiprogrammet innebar *planhushållning* statsmakernas ledning av de ekonomiska aktiviteterna och till en mindre del en expansion av offentligt ägande. I valinformationen låg tonvikten vid planhushållning i åtgärder för att öka efterfrågan och produktion.

I allt detta fanns en genomgående trend, menar Sainsbury; en väsentlig förändring i hela frågan om mål och medel för SAP. Valinformationen bekräftade visserligen de medel som partiprogrammet anvisade, men lade till nya medel för att nå arbetarrörelsens mål. Medlen fick inbördes andra prioriteringar. I valpolitiken fick statsmakernas interventionalism och reformer vara själva huvudmetoden för att förbättra samhället. Så låg inte tonvikten i partiprogrammet av 1944, fast redan detta innebar en betydande rörelse i denna riktning jämfört med 1920 års.

De för SAP traditionella relationerna mellan mål och medel fick således vika i valpolitiken. Socialisering och planhushållning presenterades 1944–46 för väljarna inte som allmänna medel för att nå grundläggande mål, utan som specifika åtgärder, lämpade för att lösa speciella uppgifter och ge materiell välfärd. Enligt författaren karaktäriserades 1948 års valrörelse av att socialdemokratins grundläggande syften hölls praktiskt taget åtskilda från de aktuella medel, som man stod för.

Därmed går det dock inte alls att säga att socialdemokratins socialistiska ideologi upplöstes i en allmän välfärdspolitik eller socialliberalism.

I vissa stycken kom nämligen valpolitiken snarare att förstärka vissa traditionella aspekter av den socialdemokratiska ideologin. Man kan t o m säga att partiprogrammet av 1944 delvis förbigått vissa gängse socialdemokratiska jämlikhets- och kollektiveringsaspekter, som valpolitiken 1944–48 dock tog upp. Det gällde t ex levnadsförhållandena för jordbrukets folk och tjänstmän. 1944 års partiprogram utvecklade heller inte den offentliga sektorn på ett sätt som socialdemokratin dock traditionellt gjort i sin ideologi, men även här gick således valpolitiken längre än programmen (s 171–176).

Vidare förelåg fortfarande betydande skillnader mellan den socialdemokratiska valpolitiken och de borgerliga partiernas socialliberala politik.

Den socialdemokratiska valpolitiken innebar däremot således en förändrad prioritering av medel jämfört med ideologin i programskrifterna av 1944. Socialiseringsbegreppet i SAP:s ideologi

förändrades på det sättet från att i program främst ha inneburit en kollektivisering av produktionen till att i valpolitik innebära en *serie* kollektiviserande åtgärder. På ett likande sätt förhöll det sig med begreppen frihet och ekonomisk demokrati. De fick en *vidare* mening genom valpolitiken jämfört med programskrifterna. Wigforss och Erlander hävdade t ex i sin valinformation i mitten av 1940-talet att full sysselsättning och bättre utbildningspolitik genom offentliga åtgärder ökade den enskildes frihetsfär. Det var en linje som några år senare blev kärnan i partiets ideologi (den presenterades först som valpolitik från 1954, sedan i partiprogrammet av 1960 och slutligen (!) i handlingsprogrammet "Resultat och reformer" 1964).

På ett liknande sätt förändrades synen på statligt ägande och planhushållning. Valpolitiken vid mitten av 1940-talet angav att dessa ting kunde komma ifråga endast som medel för mera begränsade och praktiska reformer. Det var en begränsning jämför med partiprogrammet av 1944, för att inte tala om 1920 års partiprogram.

Sainsburys undersökning visar samtidigt att ideologiska budskap spelade en viktig roll överhuvud i valrörelserna och att ideologins sätt att verka då inte kan beskrivas som ett sätt att ge olika väljargrupper vad som är mest gynnsamt ur blott och bart synvinkeln att locka så många väljare som möjligt till partiet. Att förklara och förverkliga partiets egen ideologi, som visserligen alltid är under utveckling, var i själva verket en av huvudstrategierna i valrörelsepolitiken hos socialdemokraterna vid denna tid.

Slutsatsen av den huvudfråga som Diane Sainsbury ställt sig är således att ett partis ideologi, i det undersökta fallet, faktiskt har påverkat partiets "valpolitik". Å andra sidan har partiets valpolitik i ett längre perspektiv också påverkat partiets ideologi.

Jag har endast en erinran gentemot författarens uppläggning av sin stimulerande och förtjänstfulla undersökning. – Vad är valpolitik? I undersökningen får man intrycket att den socialdemokratiska partiledningen någon tid före ett val fastställer riktlinjer för sin argumentation. Författaren ger oss intrycket att "valpolitik" ("electoral politics") är en bestämd dimension av politiskt handlande som författaren sedan jämför med programskrifterna.

Men jag tror att det är en ganska orealistisk uppläggning. Verkligheten ser snarare ut så här: i det socialdemokratiska partiets ledning finns en

krets personer som sitter i de formellt beslutande organen. De är i allmänhet ideologiskt medvetna personer – inte minst var det fallet 1944–48. De gör framför allt en sak 1944–48: de regerar.

De ledande politikerna med partiordförandenstatsministern och finansministern i spetsen tvingas gå på gång, varje dag, till prioriteringar och avvägningar på olika samhällsområden och till avvägningar mellan problem och lösningar på olika fält av samhällslivet. Till den delen använder de i högsta grad, ja mest, sina ideologier, d v s värdesystem och verklighetsuppfattningar.

Det är i denna process som politik som handlingar – eller uteblivna handlingar – kommer till. Det är också egentligen här som grunden lägges för vilken utformning man skall försöka ge det som Sainsbury kallar för "valpolitik", d v s hur man skall *argumentera* i valrörelserna vartannat år. Har partiledningen egentligen särskilt stora möjligheter att bedriva en valrörelse, som skiljer sig från de handlingar man tidigare, i regerandet, faktiskt vidtagit eller låtit bli att vidta? Jag tror inte det.

Om det därför rådde någorlunda god överensstämmelse mellan valpolitiken i Sainsburys mening och den praktiska politik som SAP faktiskt förde, blir författarens jämförelse mellan denna och ideologin i programskrifterna egentligen ännu mer intressant. Jag menar dock att författaren genom att använda sitt begrepp "valpolitik" gjort undersökningen en del mer realistisk än som hade varit lämpligt. Det beror alltså på att det inte är i valrörelser, ens i planeringen för dem, utan före och efter valrörelserna som partiernas faktiska politik fastlägges – och som sedan kan jämföras med ideologin i t ex programskrifter.

Hur slog då den socialdemokratiska valpolitiken bland medborgarna 1944–48? Valresultaten 1944, 1946 och 1948 blev ju 46.6, 44.4 och 46.1 procent.

Om vi utgår från Lewin/Jansson/Sörbom "The Swedish Electorate 1887–1968" kan följande väljarsociologiska förändringar noteras beträffande valen 1944 och 1948 (t ex s 144, 151–156, 168–171, 184, 219, 242, 252–53):

- 1944 förlorade SAP både bland företagare och tjänstemän, liksom bland arbetare: de förstnämnda gick till högern och de senare till kommunisterna.
- 1948 förlorade SAP ytterligare bland företagare och tjänstemän: dessa gick sannolikt nu till folkpartiet.

- 1948 vann emellertid SAP den helt övervägande delen av en tioprocentig ökning av valdeltagandet: detta var i all huvudsak industriarbetarhushåll.
- Denna ökning bland industriarbetarna räckte i stort sett till för att motverka de förluster som SAP 1944–48 gjorde till andra partier och den del av det ökade valdeltagandet 1948 som kom även högern och bondeförbundet till godo.

Enligt Lewin m fl fick faktiskt SAP först i valet 1948 ett aktivt stöd från mer än hälften av industriarbetarehushållen. Industriarbetare- och lantarbetarhushåll utgjorde i och med detta också uppemot 95 % av partiets valmanskår. Andra grupper blev små i SAP:s väljarkår, liksom SAP blev svagt bland tjänstemän, företagare och bönder. Dessa förhållanden föreblev enligt Lewins undersökning i huvudsak bestående 1948–1968.

Men bortsett från valet 1936 skiljer sig de väljarsociologiska förhållandena 1948–68 ganska mycket från tiden före 1948. Inte minst gäller det valet 1944. Då hade SAP ett mera utbredd, men sjunkande stöd i medelklassen, men också ett väsentligt svagare stöd – genom lägre valdeltagande – bland industriarbetarna. Antagligen gällde det samma för valet 1946, för valdeltagandet var då ännu väsentligt mycket lägre än 1948.

Frågan är då vilken roll de ideologiska förhållanden spelade, som Diane Sainsbury redovisar för valen 1944–48? Vilken ideologisk profil gav upphov till valresultatet 1948 med dess bestående struktur jämfört med valresultaten 1944 och 1946? Det gäller då både vad socialdemokraterna själva sade och vad oppositionen sade om SAP, ideologiskt sett. Går vi till Sainsburys undersökning ser vi följande:

1944 års valrörelse präglades av att SAP ansattes från två håll. De borgerliga anklagade för socialisering med efterkrigsprogrammet som tillhygge; kommunisterna angrep SAP med motsatta anklagelser – för lite av socialism (Sainsbury s 49–58). SAP sökte för egen del på efterkrigsprogrammets grund klagöra intentionerna med framför allt full sysselsättning och socialpolitik. Sainsbury framhåller vidare att vad gäller de *ideologiska* delarna av den socialdemokratiska valrörelsen var det tydligt att dessa, särskilt de mest radikala, inte hade formen av specifika handlingsförslag. De delar av den socialdemokratiska valrörelsen som gick i ideologiska tecken, hade som kännetecken *allmän* strävan till samhällsningrepp och planhushållning när det gällde sysselsättningen, jordbruk, bostäder (Sainsbury s 58–61, 76).

1946 års valrörelse kom att likna 1944 års, ehuru kommunisterna inte ansatte SAP lika mycket. Efterkrigsprogrammet blev däremot på nytt föremål för angrepp från de borgerliga: man specificerade med statsingreppen och skatterna. Det var nu den egentliga PHM-kampanjen pågick. Socialiseringsförslagen i efterkrigsprogrammet var emellertid inte heller nu utformade i konkreta regeringsförslag. Socialdemokraterna hade egentligen endast en konkret beslutad efterkrigsreform att hänvisa till. Det var folkpensioneringen, som dock inte skulle träda i kraft förrän 1.1.1948. SAP försvarade således på nytt efterkrigsprogrammet och detta gjordes till den viktigaste socialdemokratiska punkten i valrörelsen. Särskilt angav man därvid dels de framtida reformerna, dels frågan om högre effektivitet och demokrati i näringslivet. Man tycktes nu också differentiera sitt budskap till olika typer av möjliga anhängare (Sainsbury s 82–96, 102–103, 109–110).

Slutligen 1948 års val: Vid 1947 års riksdag beslutades en mängd sociala reformer, många med första genomförandedag 1.1.1948. Det var bl a sjukförsäkring, bostadsbidrag och barnbidrag. (Sjukförsäkringen uppsköts vad gäller genomförandet). Jordbrukspolitiken och bostadspolitiken fick nya riktlinjer. Samtidigt lämnade SAP de mer traditionella socialiseringsförslagen i efterkrigsprogrammet. Dock inte "Wigfors' skattesystem", dvs de höjda skatterna på höga inkomster och förmögenheter.

1946–47 drabbades samhällsekonomin av en kraftig inflationsvåg och valutautströmning. Den eliminerades emellertid våren 1948 genom bl a lönestopp, nya skatter, skärpt byggnadsreglering och i viss mån nya ransoneringar (1947). Valrörelsen kom att handla om den ekonomiska politiken i ljuset av ideologierna. Oppositionen talade om "vanstyret".

När socialdemokraterna 1948 använde sloganen "Vrid inte klockan tillbaka", förtydligade de ofta med kraven på att den fulla sysselsättningen inte fick offras i syfte att skapa samhällsekonomisk balans, liksom att välfärdsreformerna skulle fortsätta, bl a genom längre allmän semester. Detta var en klar skillnad jämfört med de socialliberala partierna, som visserligen inte ville upphäva några redan införda reformer, men som heller inte angav några nya reformer som aktuella. Socialdemokraterna förde också en kraftig kampanj mot kommunisterna i flera avseenden.

De socialdemokratiska ideologiska momenten

blev 1948 inte längre efterkrigsprogrammet och dess socialisering utan att kommande sociala reformer och (stram) ekonomisk politik av staten var ett sätt att fortsätta demokratiseringen av samhället (Sainsbury s 116–132, 135–137, 141–144).

Ser man bara till de relativa procentsiffrorna kunde ju 1948 års valutgång te sig som en motgång för SAP, låt vara att man behöll regeringsmakten. Men om man utgår från Lewins undersökning är 1948 års valutgång en framgång för socialdemokratin. *SAP fick för första gången efter det att man blivit ett stort parti omkring 1911 ett aktivt stöd av en majoritet bland industriarbetarna – den största och den "egna" samhällsklassen.*

Enligt min bestämda mening är orsaken till detta framför allt den politik som socialdemokratin stod för 1948. Det var den uttalade politiken för full sysselsättning, de sociala reformerna (inklusive pris- och lönestoppet 1948) som mobiliserade nya grupper i arbetarklassen till politisk aktivitet – och till socialdemokratin, därför att socialdemokratin tedde sig som garantin för social trygghet och rättvisa.

Detta står i kontrast till 1944 och 1946. Då besitter SAP nya program, men förmår inte klargöra vari det värdefulla ligger i dessa, vare sig för flertalet industriarbetarehushåll eller i medelklassen. Programmen eller ideologin i sig ledde inte till ökat stöd för socialdemokratin, snarare tvärtom. De borgerliga partierna och kommunisterna riktade teoretiska invändningar mot dessa principiella program, och socialdemokratin kunde inte hänvisa till konkreta ställningstaganden.

Det var heller inte kommunisternas kupp i Tjeckoslovakien 1948 som spelade över svenska kommuniströster i valen 1944 och 1946 till socialdemokraterna här hemma. Enligt Lewins undersökning torde dessa kommuniströster 1948 ha gått till folket.

Lägger man därför samman Sainsburys noggranna redovisning av den ideologiska utvecklingen 1944–48 med Lewins undersökning om väljarnas politiska handlande, får man underlag för några viktiga slutsatser.

1944 års program och den politik som anvisades där ledde till förluster av medelklassgrupper, utan att samtidigt skapa ökat stöd för SAP bland arbetare. Antagligen var det de traditionella men ännu oförverkligade socialiseringsinslagen i efterkrigsprogrammet som gav den effekten.

1948 har SAP lämnat *dessa socialiseringsförslag, bortsett från den skärpta progressiva be-*

skattningen. "1948 års" politiska program verkade däremot politiskt aktiverande på medborgarna; främst arbetare mobiliserades till att ta del i det politiska livet som aldrig förr. Det var säkert för att värna om det vunna reformarbetet och för att fortsätta den vägen, nu när man kunde se rent praktiskt vad folkpensioner, barnbidrag och full sysselsättning – utan inflation – betydde.

Socialdemokratin fick 1948 så många arbetarröster att man förblev det enda riktigt stora partiet i Sverige. Man behöll regeringsmakten. Men socialdemokratin fick 1948 också en entydig arbetarstruktur i sin väljarkår, vilket gjorde att man inom partiet nu också kunde urskilja ett mera entydigt ideologiskt uppdrag från dessa sina väljare. (Sak samma gällde tidigare i viss mån valet 1936, men *inte* valen därefter t o m 1946).

Det var den politik som Erlander omkring 1955 skulle ideologiskt utveckla kring slagordet "det starka samhället". Det var full sysselsättning utan inflation och ökande social trygghet genom den offentliga sektorns expansion. Sainsbury framhåller hur tydliga spåren är till 1948 års valrörelse.

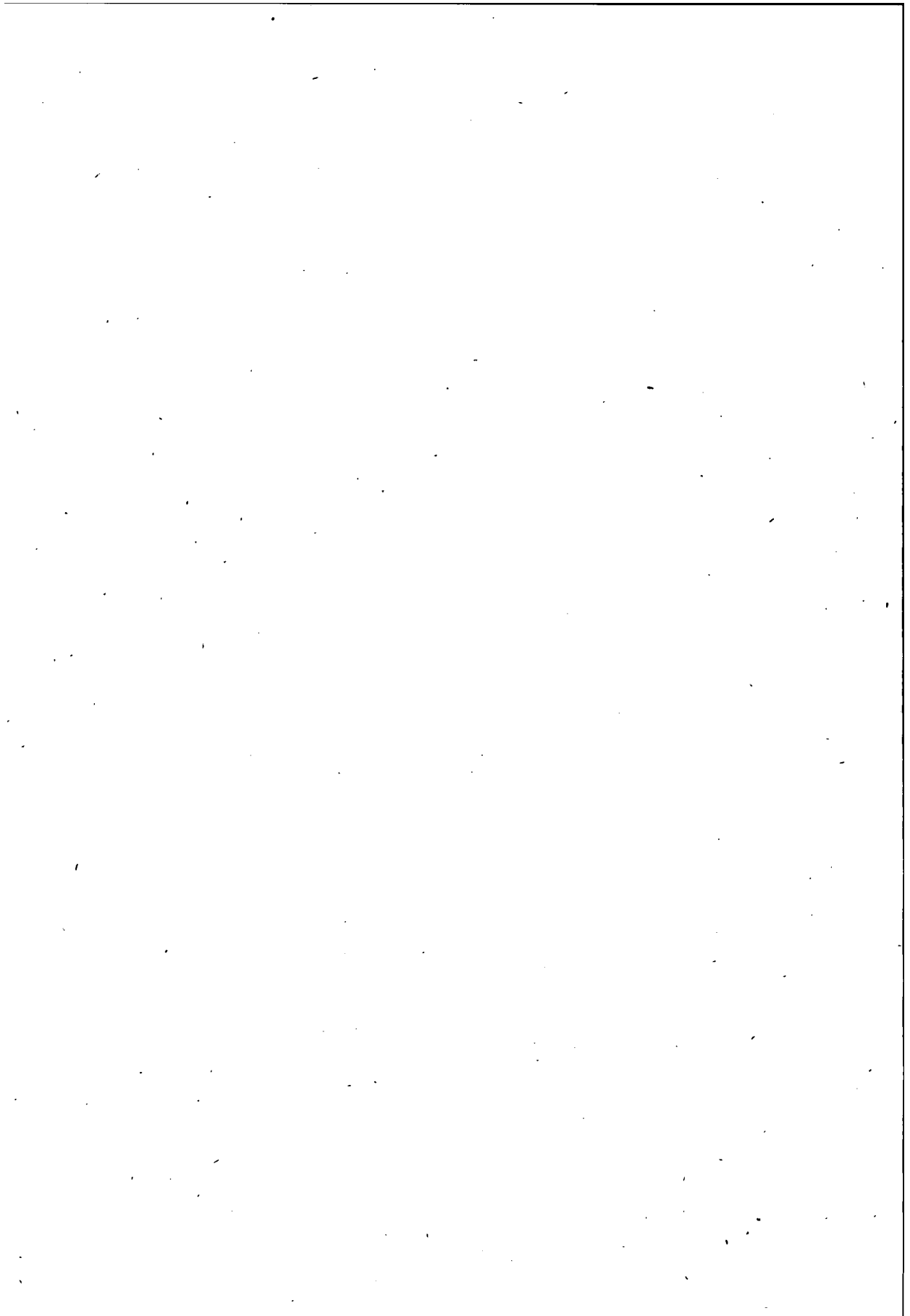
Men uppdraget från arbetarklassen till socialdemokratin år 1948 hade också en annan innebörd. Uppdraget gällde *social* rättvisa och trygghet, genom kollektiva metoder, men inte företagssocialiseringar och planhushållning av det slag som programmen av 1944 *också* hade innehållit. I de delarna hade programmen och ideologin underkänts vid valen 1944 och 1946. Åtminstone hade inte en majoritet av arbetarklassen då engagerat sig för

den formen av socialism. Det var först när socialismen tog sig synbara uttryck som den offentliga sektorns välfärdsrättvisa, som socialdemokratin skapade det politiska deltagande, som var dess yttersta syfte med några ord av Ernst Wigforss 1949: "Socialpolitik är en form av socialistisk utjämning som helt fyller sin uppgift först när den leder till ökad vilja och förmåga att aktivt ta del i samhällsbyggandet".

Och lite tillspetsat: det var först den socialdemokratiska politik som SAP nått fram till så sent som 1948 som kom att göra det socialdemokratiska arbetarpartiet till just arbetarnas parti! Det var denna politik som blev partiets ideologi 1948–1968 och som därmed blev grunden för majoritetsställningen denna tid.

Denna politik innebar prioriteringsförskjutningar jämfört med den ideologi som ännu 1944 uttrycktes i de två programdokumenten från det året. Men "1948 års politik" innebar för den skull inte någon socialliberalism av det slag som de borgerliga partierna stod för vid denna tid. De nya tonvikterna i den socialdemokratiska politiken, som framför allt Erlander kom att ideologiskt formulera den, var en politik som strävade efter rättvisa och trygghet i meningen jämlikhet genom kollektiverande metoder, framför allt via den offentliga sektorn.

Diane Sainsburys avhandling anmäldes i Statsvetenskaplig Tidskrift 1982:2 av Sten Berglund; recensionen följdes av ett replikskifte mellan Sainsbury och Berglund. *Red.*



Översikter och meddelanden

Sakkunnigutlåtanden om professur i massmedieforskning

Till Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet

Som sakkunnig (enligt kap. 19, § 32, första stycket, moment 3 i högskoleförordningen) vid bedömningen av de sökande till tjänsten som professor i massmedieforskning avger jag följande utlåtande:

Professurens ämnesområde

Ämnesområdet för professuren har angetts vara *massmediernas roll och villkor i samhället*. Dessutom sägs det att innehavaren skall verka för ett tvärvetenskapligt samarbete på massmedieforskningens område samt befärja informations- och journalistutbildningens forskningsanknytning.

Ämnesbeskrivningen av tvärvetenskapliga områden kan bli föremål för debatt men ämnesområdet är ganska klart angivet. Med massmedia avses i första hand dagspress, populär- och tidskriftspress, ljudradio och tv men även andra medier som innebär spridning av information till och inom grupper bör beaktas. Uttrycket "massmedias roll" hänvisar till massmedias effekter på och konsekvenser för samhället som helhet, samhällsstruktur och andra samhällsinstitutioner. Bland massmedias villkor kan man räkna upp ekonomiska, strukturella (befolkningens storlek och sammansättning), politiska, legala och värderingsmässiga (rådande värderingar och sociala normer) förutsättningar men det är naturligt att också beakta massmedias effekter på mottagarna som en del av dessa villkor. Här föreligger också en viktig avgränsning. Det finns en stor mängd kommunikationsforskning, som behandlar olika slag av mottagareffekter men som inte direkt representerar massmedieforskning. Den forskning som utgör en direkt merit för professuren skall rimligtvis på något sätt vara anknuten till massmedia.

Tillägsbestämmelsen om att innehavaren av tjänsten skall verka för ett tvärvetenskapligt samarbete samt befärja informations- och journalistutbildningens forsk-

ningsanknytning förefaller viktig. Den innebär att innehavaren av tjänsten inte får vara alltför begränsad i sitt ämnesval. Framför allt är det viktigt att innehavaren visat sig vara intresserad och medveten om teoretiska och metodologiska frågeställningar på ett sätt som tyder på en allmän förmåga att föra vetenskapligt relevanta diskussioner på massmedieforskningens omfattande område.

I det följande behandlas de sökande i bokstavsordning.

Karl Erik Gustafsson

Docent Karl Erik Gustafsson (född 1938) har skött olika slag av akademiska lärartjänster i företagsekonomi, han har haft viktiga uppdrag för belysning av pressens ekonomiska villkor inom statliga utredningar och kommittéer och han fungerar som skiljeman i Stiftelsen för mediaforskning och mediaundersökningar.

Docent Gustafssons vetenskapliga produktion innefattar huvudsakligen utredningar av dagspressens ekonomiska villkor, analyser av marknadsförings- och beslutsproblem vid t ex annonsering och reklam, studier av mediepolitiska beslutsproblem och under den senaste tiden också analyser av informationsinnehållet i teledata ur konsumentens synpunkt.

Gustafssons viktigaste och självständigaste bidrag rör dagspressmarknadens mekanismer. En betydelsefull uppsats är *The Circulation Spiral and the Principle of Household Coverage* (The Scandinavian Economic History Review 1978, 14 s.) där författaren kritiserar upplagaspiralmodellen och i stället betonar betydelsen av hushållstäckningen.

Gustafssons främsta insats är att han har utvecklat metoder för att mäta konkurrensgraden inom dagspressen och uppskatta massmediekoncentrationens effekter. Resultaten har bl a rapporterats i *Pressstödet och tidningskonkurrensen* (1974, rapport till 1972 års pressutredning, 190 s.) och i *Dagspressens struktur och ekonomi* (1979, forskningsrapport för dagspresskommittén, 181 s). Gustafssons bidrag kan kanske bäst sammanfattas så att han utvecklat modeller för det svenska presstö-

det med hänvisning till bestämda samhälls- och marknadspolitiska målsättningar. Hans insats har utan tvivel varit av stort praktiskt och samhällspolitiskt intresse.

Ur vetenskaplig synpunkt är det problematiskt att Gustafsson i mycket liten utsträckning berör allmänna teoretiska och metodologiska problem när han utför sina analyser. Man kan förstås säga att det ligger i sakens natur att undvika teoretiska och allmänt metodologiska problem i rapporter som utgör bilagor till statliga utredningar. Gustafssons bidrag är kompetent utförda redogörelser baserade på tillgängliga källor och förhållandevis enkla data. Bristen på problematisering och teoretiska resonemang gör det tveksamt om Gustafsson har möjligheter att i någon högre grad initiera och inspirera tvärvetenskaplig forskning på området.

Det är möjligt att Gustafsson är en metodologiskt och teoretiskt medveten forskare men bevisen för detta saknas i hans produktion. Vetenskapliga bidrag av betydelse brukar innehålla någonting av generell betydelse utanför den omedelbara, vanligen snävt avgränsade forskningsuppgiften. Gustafsson har åtminstone inte gjort sig mödan att explicit analysera grundläggande metodologiska antaganden och teoretiskt viktiga konsekvenser.

Som sammanfattning kan man säga att Gustafsson inom massmedieforskningen gjort utredningar av praktisk betydelse men att han med hänsyn till kraven för en professur i massmedieforskning varit mycket begränsad i sitt sätt att ställa och behandla problem. Han har inte i sin produktion visat en sådan teoretisk och metodologisk medvetenhet att man kan vara säker på att han kan befrämja och leda tvärvetenskaplig forskning på området.

Stig Hadenius

Docent Stig Hadenius (född 1931) har varit docent i både historia och statskunskap, han har handhaft vikariat som professor och biträdande professor, han har varit sekreterare i 1972 års pressutredning samt arbetat som chefredaktör på Västgöta-Demokraten sedan 1980. Han har en rik både pedagogisk och praktisk erfarenhet på massmedieområdet.

Som forskare började Hadenius som politisk historiker men redan som historiker intresserade han sig för pressen både som källa och studieobjekt. En dominerande del av docent Hadenius produktion faller inom massmedieforskningens område. Han började som presshistoriker men har senare närmast varit statsvetare med massmedia som specialitet. Hadenius vetenskapligt viktigaste bidrag är hans böcker om den socialdemokratiska pressen (1968, 1970), hans bok *Nyheter från TT* (1975, 285 s.) och hans undersökning av *Aftonbladet, Medelvenssons tidning* (1980, 115 s.). Tillsammans med Lennart Weibull har han skrivit en utmärkt och informa-

tiv lärobok *Massmedier* (senaste upplagan 1980, 440 s.).

Som forskare är Hadenius vederhäftig och kunnig. Hans produktion ligger inte bara helt klart inom massmedieforskningens område utan har också en ganska stor bredd i sin massmedieforskning. Han har sysslat med presshistoria och innehållsanalys och har förmåga att beskriva massmedias roll och villkor i samhället. Han är beskrivande och utredande till sin forskartyp. De teoretiska resonemangen saknas inte men de består snarare i att Hadenius gör saker klara för sig själv, ofta med goda pedagogiska effekter, än i att han producerar nya och överraskande resultat. Hadenius har alltså som massmedieforskare både kompetens och bredd. Problemet ligger snarare i avsaknaden av verkligt betydande, nyskapande bidrag. Under alla omständigheter är docent Hadenius kompetent för professuren i massmedieforskning

Kjell Nowak

Docent Kjell Nowak (född 1934) är föreståndare för Centrum för masskommunikationsforskning vid Stockholms universitet sedan 1980. Han har undervisningserfarenhet men huvudsakligen har han haft forskningsuppdrag och varit anknuten till forskningsinstitutioner. Han har den mest omfattande produktionen bland de sökande.

Det är med berättigande Nowak beskriver sin forskningsinriktning som tvåsidig. Dels har han utfört empiriska och kommunikationsteoretiska studier i ett individperspektiv, dels har han inriktat sig på forskningsstrategiska och metateoretiska frågor inom kommunikationsforskningen. Det finns en stor bredd i Nowaks forskningsinsats men samtidigt är inriktningen i hans produktion i en viss utsträckning diskutabel med hänsyn till definitionen av ämnesområdet. Hans största studier berör kommunikationsprocessens individuella effekter. Detta omdöme gäller t ex läroboken *Kommunikation och påverkan* (skriven tillsammans med Karl-Erik Wärneryd, sjunde upplagan 1979, 151 s) och doktorsavhandlingen *The Psychological Study of Masscommunication Effects. On the Validity of Laboratory Experiments and an Attempt to Improve Ecological Validity* (1972, 165 s + bilagor). Samtidigt kan man inte påstå att Nowak någonsin helt negligerar massmedia. Han studerar kommunikationens individuella effekter men en del av denna kommunikation förmedlas av massmedia. Man kan dock säga att Nowak i sina tidigare studier snarare studerar masskommunikation än massmedia. Bedömningen av Nowak är mycket beroende av hur starkt man kräver en direkt inriktning på massmedia.

I sin senare produktion koncentrerar sig dock Nowak alltmer på massmedia. Han analyserar t ex valet av massmedia, nya former för telekommunikation och

sambandet mellan politiska resurser och förmågan att mottaga ny information. I alla dessa studier visar Nowak både en påfallande kunskapsrikedom och en stor metodologisk medvetenhet. Bland de sökande förefaller Nowak att ha den bästa överblicken över hela masskommunikationsforskningens område.

Nowaks metodologiska medvetenhet framgår också därav att han bland de sökande skrivit de bästa översiktterna av masskommunikationsforskningen (bland de sökande har också Hadenius och Rosengren skrivit dylika översikter). Han är den metateoretiskt mest medvetna av de sökande och har utan tvivel stora förutsättningar att bedriva och befrämja tvärvetenskaplig forskning.

Samtidigt är den metateoretiska medvetenheten hos Nowak inte utan sina negativa konsekvenser. Han är på något sätt alltför eklektisk och i många av hans skrifter rör och hopar han fram och tillbaka. Hans studier saknar stundom specifika resultat. Han är kanske så upptagen av att vara metateoretisk att de specifika empiriska sammanhangen kommer att spela en mindre roll. I vilket fall som helst är det rimligt att betrakta Nowak som kompetent för professuren.

Karl Erik Rosengren

Docent Karl Erik Rosengren (född 1932) är docent och universitetslektor vid Sociologiska institutionen i Lund. För närvarande innehar han vid Humanistisk-Samhällsvetenskapliga forskningsrådet en forskartjänst med särskild inriktning på kommunikationssociologi. Han har en omfattande erfarenhet och kompetens både som akademisk lärare och forskningsadministratör. Han har också en stor mängd internationella kontakter ådagalagd både genom sina otaliga i utlandet publicerade bidrag och sin verksamhet som redaktör i internationella tidskrifter. Han har initierat och lett stora forskningsprojekt. Mer än någon annan av de sökande har Rosengren visat att han är framgångsrik i att initiera, planera och leda forskning.

Rosengren började som litteraturhistoriker och utgav år 1965 en bok om Victoria Benedictsson. Hans doktorsavhandling *Sociological Aspects of the Literary System* (1968, 216 s) bygger på en kvantitativ analys av recensioner av skönlitterära verk. Efter detta och i synnerhet under 1970-talet har han åstadkommit en både kvantitativt och kvalitativt betydande produktion inom massmedieforskningens område. Han har skrivit både enskilda viktiga uppsatser och lett stora viktiga projekt. Till de sistnämnda hör forskningsprogrammen "Kulturindikatorer, Svensk symbolmiljö 1945-75" och den s k media-panel-undersökningen om den individuella konsumtionen av massmedias innehåll.

Rosengrens produktion är inte helt oproblematiskt ur bedömningsynpunkt. Han har gett betydande, teoretiskt

viktiga bidrag men det finns i hans produktion också arbeten som är på något sätt formalistiska och som trots goda ansatser ger ringa information. Det beror eventuellt på att Rosengren lägger stor vikt vid systematisk och kvantitativ metodik, som genomförs med envetenhet och en viss styvhet. Både hans doktorsavhandling och den stora studien av svensk symbolmiljö – programmet innehåller enstaka av andra författare skrivna mycket intressanta bidrag – är förvånansvärt tråkiga och torftiga i all synnerhet med beaktande av hur potentiellt stimulerande dessa ämnesområden kunde vara. Å andra sidan har Rosengren också skrivit rentav lysande uppsatser, där nya distinktioner och intressanta teoretiska diskussioner presenteras. Sådana är t ex *International News. Intra and Extra Media Data* (1970), *Uses and Gratification: A Paradigm Outlined* (1974) och *Mass Media Consumption as a Functional Alternative* (tillsammans med Sven Windahl 1972). Det måste dessutom tilläggas att Rosengrens insistens på systematisk metodik också bär frukter. Många av Rosengrens uppsatser är metodologiska i den meningen att han påvisar hur försummelsen att nyansera eller att utarbeta distinktioner leder till oriktiga resultat. Ett gott exempel på den metodiska envishetens triumf är hans *The Barsebäck 'Panic': A Radio Programme as a Negative Summary Event* (1975; på svenska finns en längre skrift *Katastrofen i Barsebäck*, 1974).

Trots att Rosengren ibland alltför mycket låter sig styras av metodiken är han den av de sökande som presenterat de mest originella bidragen. Han har också en stor bredd i sin kunskapsarsenal. Han har i sina arbeten berört t ex grafteori, välfärdsmåtning, grundläggande sociologisk metodik, antropologisk religionsforskning o s v. Då han också varit en framgångsrik handledare, initiativtagare och forskningsledare inom massmediaforskningen råder det inga tvivel om att han är synnerligen kompetent för en professur i massmediaforskning.

Sammanfattning och rangordning

Alla fyra sökande har en omfattande produktion på masskommunikationsforskningens område. Karl-Erik Gustafssons produktion är dock mera begränsad än de övrigas både ifråga om bredd och metodisk medvetenhet. Hans möjligheter att stimulera och befrämja tvärvetenskaplig forskning är osäker. Hans kompetens för professuren måste betraktas såsom lägre än de övriga sökandes.

Den inbördes rangordningen av de tre övriga sökande beror delvis på hur man bedömer Kjell Nowaks produktion i förhållande till ämnesrådets avgränsning. Han har skrivit många bidrag som snarare behandlar kommunikationens individuella effekter än massmedia. Samti-

digt förefaller Kjell Nowak att vara den mest metateoretiskt och kanske också metodologiskt medvetna. En nästan naturlig fallenhet för att arbeta tvärvetenskapligt finns inbyggd i hans inställning och sätt att närma sig massmediaproblematiken.

Trots att bedömningen av Nowak är behäftad med en viss osäkerhet anser jag mig kunna föreslå en tydlig och säker rangordning. Karl Erik Rosengren har enligt min uppfattning presenterat de mest nyskapande bidragen och han har också visat sig vara en framgångsrik forskningsledare och aktiv initiativtagare till stort upplagd forskning. Jag placerar Rosengren utan tvekan på första plats. Kjell Nowak placerar jag på andra plats på grund av hans goda överblick av massmedieforskningen, hans receptivitet för tvärvetenskapliga frågeställningar och hans starka metodologiska medvetenhet. De böcker och skrifter som behandlar påverkan i allmänhet är inte heller någonsin helt utan relationer till massmedieforskning. Massmedia är alltid en av källorna till den individuella påverkan Nowak analyserar. Stig Hadenius kommer enligt denna bedömning på tredje plats. Han är en kunnig, produktiv och kunskapsrik forskare men ifråga om teoretisk och metodisk slagkraft och påhittighet kan han enligt min mening dock inte mäta sig med Rosengren och Nowak. Min rangordning är alltså följande:

1. Karl Erik Rosengren
2. Kjell Nowak
3. Stig Hadenius

Helsingfors den 25 januari 1982

Erik Allardt
Professor

Indstilling fra Otto Ottesen vedr. besættelse af professorat i "massmedieforskning" ved Göteborgs Universitet

Ifølge "ledigkungsörelsen" af 17/2-1981 er professoratet opslået i "massmedieforskning". Emneområdet er "massmediernas roll och villkor i samhället". Indehaveren av stillingen skal "verka för ett tvärvetenskapligt samarbete på massmedieforskningens område samt befärja informations- och journalistutbildningens forskningsanknytning". Kriterierna, som bør lægges til grund ved bedømmelsen af ansøgerne, er angivet i Högskoleförordningen, kap. 19, § 13, de to første afsnit. Det drejer sig om

- egen forskning
- erfaringer med planlægning og ledelse af forskning
- pædagogiske kvalifikationer m h t vejledning af andre forskere, videnskabelig undervisning og udarbejdelse af læremateriel.

- andre kvalifikationer af betydning for stillingen.

Emneområdet "massmediernes rolle og vilkår" bør tolkes således, at det omfatter studier af såvel aspekter ved media og som sendere, som deres indhold og effekter på modtagerne i samfundet. "Vilkår" kan omfatte såvel økonomiske betingelser, som f.eks. uddannelsesmæssige, politiske og/eller legale forudsætninger for medias fremvækst og rolle. Massekommunikationsforskning vedr. aspekter ved sendere, mediaindhold/budskabsudformning, modtagere og effekter bør betragtes som relevant, uanset om hypoteserne/modellerne eller de empiriske studier er knyttet til bestemte media eller ikke. Men forskning med direkte mediatilknytning bør betragtes som mest central i forhold til emneområdet.

Med komitéudredninger menes i det følgende arbejder, hvor ansøgeren har fungeret som sekretær og/eller sagkyndig i en komité, et udvalg el. lign., hvis medlemmer i fællesskab står ansvarlige for indholdet.

Ansøgerne til professoratet er:

- docent Karl Erik Gustafsson
- docent Stig Hadenius
- docent Kjell Nowak
- docent Karl Erik Rosengren.

I det følgende vil hver af ansøgerne blive karakteriseret på grundlag af de relevante kriterier, hvorefter der vil blive foretaget en rangering af de tre af ansøgerne, der i første række bør komme i betragtning.

Karl Erik Gustafsson har økonomeksamen fra 1963, er lic. ekon. fra 1970 og er docent fra 1975. Han har vedlagt en produktion på 39 skrifter. Produktionen kan deles i tre kategorier. En del omfatter forskning med klar relevans i forhold til stillingens emneområde. En anden og ikke uvæsentlig del omhandler reklame (set fra annoncør-/reklamebureauaside) og markedsføring/markedsføringssystemer og falder klart uden for emneområdet (1-5, 7, 18, 19, 21, 32-34, 35-37). En anden del udgøres af komitéudredninger (13, 16) og andre skrifter, som ikke kan siges at have forskningskarakter, f.eks. oversigterne over den svenske pressepolitik (24, 26, 29), forskningen omkring samme (25, 28) og ekspertudtalelser (20).

Den del af Gustafssons produktion, som især er relevant for bedømmelsen af hans egen forskning, udgøres af skrifterne 9-12, 14, 15, 17 og 39. Problemstillingerne heri er koncentreret omkring dagspressens markeds- og konkurrenceforhold, økonomi og struktur, - d v s omkring dagspressens vilkår. I focus for Gustafssons interesse er grundlaget for og konsekvenserne af den svenske pressestøtte. Han arbejder nu også med et projekt omkring organisationstidsskrifternes vilkår (38).

Gustafssons relevante videnskabelige produktion må vurderes som relativt begrænset og emnemæssigt ret

snæver. Der er en relativt høj grad af overlapning i produktionen. Forskningen er i hovedsagen anvendelseorienteret og empirisk betonet, rettet mot at belyse konkrete problemstillinger ved hjælp af tilgængelige interne og eksterne data (10, 11, 15 og 17) og interviewundersøgelser (9). Et teoretisk set vigtigt bidrag til nytænkning omkring beregningsgrundlaget for pressestøtte ligger dog i diskussionen af "oplagsspiralen" contra "dækningsprincippet" (se især 12) og af dagspressebegrebet (17). Produktionen bærer ikke præg av tværvidenskabelig orientering.

Gennem vel 16 års virke som lærer på højskole-/universitetsniveau har Gustafsson solide pædagogiske erfaringer, også når det gælder videnskabelig undervisning og vejledning på dr. - niveau. Han har en forholdsvis begrænset erfaring med ledelse af forskningsprojekter, men til gengæld solid erfaring som ekspert og sekretær i utredningssammenhæng (13, 16). Gustafsson har også nogen erfaring som opponert og sagkyndig i forbindelse med besættelse af især universitetslektorater:

Stig Hadenius har "filosofie ämbudsexamen" fra 1957, er fil. lic. (historie 1960, statskundskab 1965), fil. dr. (historie 1964) og docent (historie 1964, statskundskab 1965). De 28 vedlagte skrifter* omfatter foruden relevante videnskabelige arbejder en del materiale, som ikke kan betragtes som relevant ved bedømmelsen av ansøgerens egen forskning inden for emneområdet. Dette gælder for det første rent historiske skrifter (1, 2, 2a, 4, 5, 6, 11). For det andet skrifter inden for emneområder med karakter af komitéudredninger (17, 18), ekspertudtalelser (20, 21, 22, 24, 25), debatstof (14), rapporter (26, 15) og sammenfatninger/lærebøger (19, 23, 28).

Hadenius' emnerrelevante forskning favner både massemedias vilkår og rolle. Hans arbejder berører såvel sender - som indholds - og modtagerforhold. Hans væsentligste indsats må siges at være studierne af den socialdemokratiske presses framvækst, udvikling og indhold (sammen med Weibull og Seveborg) (7, 8, 9, 12). Men også studiet af TT's nyhedsformidling og betydning for dagspressens indhold må anses som et interessant bidrag til mediaforskningen (10). Det samme gælder forsøget på att anlægge et udviklingsperspektiv på dagspresse- (massemedia) systemet og dets samspil med det politiske system (sammen med Høyer og Weibull) (16). Yderligere relevante arbejder er (3) om opinion og opinionsdannelse som historiske forskningsobjekter, (13) om pressens dækning af debatten i rigsdagen og (27) om Aftonbladets historie.

* Hadenius har ikke selv nummereret sine skrifter. En nummereret fortegnelse vedlægges.

Hadenius' videnskabelige produktion, som i høj grad bygger på et samarbejde med andre, må betegnes som moderat og i nogen grad overlappende hvad angår studierne af den socialdemokratiske presse. Emnemæssig favner den relativt vidt. Studierne af den socialdemokratiske presse omfatter såvel økonomiske og politiske vilkår som sender-, markeds- og modtagerforhold og indhold. Forskningen har i høj grad sit udspring i konkrete problemer og er i hovedsagen empirisk orienteret. Hadenius kombinerer på en fortjenstfuld måde historisk metode med samfundsvidenskabelig metode, ikke mindst med indholdsanalyse (3, 7, 8, 9, 10). Som klare teoretiske bidrag må imidlertid regnes arbejder om mediasystemets udvikling i (16) og analyseskemaerne for "socialdemokratisk tidningsgrunddande" i (7) og for partiers pressepolitik i (9). Det forsøg på at hæve forklaringerne på en partipresses fremvækst og udvikling op på et højere generaliseringsniveau, som afspejles i disse referencerammer, bør også bemærkes.

Hadenius har solid mangeårig pædagogisk erfaring som lærer på højskole-/universitetsniveau. Specielt bør nævnes flere års tjeneste som timelærer på Journalisthögskolan med ansvar for faget informationsteknik. Han har i nogen grad også arbejdet med forskervejledning på dr. - niveau. Sammen med Weibull har han skrevet den meget anvendte lærebog (28). Han har haft tre dr. - oppositioner.

Hadenius har uden tvivel en dyb indsigt i medias rolle og vilkår. I tillæg til hans forskning og pædagogiske virksomhed bør nævnes bl a hans praktiske erfaring i dagspressen (senest som chefredaktør), hans erfaring som udredningssekretær (17, 18) og ekspert og rapportør i forskellige forbindelser (vedr. massemediaforskning (21, 22), vedr. mediapolitik (14, 20), vedr. massemedier og den tredje verden (25, 26) og vedr. samfundsinformation (24).)

Kjell Nowak har økonomeksamen fra 1961, er ekon. lic. (1967), ekon. dr. (1972) og docent (1972). Han har vedlagt 39 skrifter. Irrelevante er for bedømmelsen af egen forskning tre lærebøger (IV:4, V:3 (m. Wärneryd) og V:16 (oversættelse of Wiio)), en anmeldelse (V:14), nogle populære artikler (VI:2, VI:5, VI:3), en massekommunikationsbibliografi (IV:1), en studie af "massemedia och företagen" (IV:7), hvor Nowak har fungeret som forskningsvejleder, nogle undersøgelser vedr. studiecirkler (IV:14, IV:15), to diskussionsoplæg (V:9), et kongresreferat (V:12) og 2 skrifter der vedrører kommunikation på kontor (V:28) og kommunikationsmønstret inden for et tværvidenskabeligt område (IV:18 m/ Holmlöv).

Nowaks forskning spænder vidt. På den ene side har han en ret omfattende empirisk produktion. Centralt i

denne står en række eksperimentelle afprøvninger af socialpsykologiske hypoteser vedr kommunikationseffekter og forskellige karakteristika vedr sender, indhold og modtager, f. eks. vedr skræmselspropaganda og attitudeændringer (IV:2, IV:3, IV:10 m/ Stolt), resistens mod overtalelse (IV:6), modtageres bedømmelse af TV-programmer (IV:8) og determinanter for TV-konsumption (IV:11 m/Nowak). Dr. - afhandlingen fra 1972 behandler validiteten af "laboratory experiments" i kommunikationsforskningen (IV:9). Nowak har også arbejdet indholdsanalytisk med reklamen som kulturindikator inden for rammen af det såkaldte CISSS-projektet (m/ Andrén: IV:16, IV:17, IV:19) og beskrevet, hvorledes TV-mediet kunne trækkes ind i dette projekt (V:29, projektbeskrivelse). Han har desuden inden for området "samfundskommunikation" formuleret et projekt vedr informationsspredning og informationsbehov, hvor faktiske hændelser, mediaindhold, sender- og modtageropfattelser relateres til hinanden (V:11 m/ Holmlöv).

På den anden side har han en mere teoretisk betonet produktion. I (V:8) diskuteres modeller for massekommunikation i forskningsstrategisk sammenhæng. Forskningsstrategi drøftes også i (V:20). Ud fra en interesse for samfundskommunikationsproblematikken behandles i (V:18) og (V:19) henholdsvis "information gaps/communication potentials" og "communication inequality", i (V:22, kap. 4 m/ Thunberg, Rosengren, Sigurd) den "øjämlika" kommunikationen /de underprivilegerede/ "samverkansspiralen", og i (V:21) udvikles en tankemodell for kundskabsudvidelse via alternative media. Endvidere drøftes i (V:4) mediaproblemet i samfundskommunikationen og i (V:5 og V:7) information, kommunikation og demokrati. (V:25) og (V:26) er korte oversigter over henholdsvis kommunikationseffektmodeller og teorier om langsigtede massekommunikationseffekter. (V:10) diskuterer indoktrineringsbegrebet. Og det må ikke glemmes, at der også i de empiriske arbejder ligger teoretiske bidrag, f. eks. i form af udviklingen af ligevægtsmodellen i (IV:2), (IV:3) og (IV:10).

Nowak har en stor videnskabelig produktion, som demonstrerer hans evne til at arbejde såvel alene som sammen med andre. Emnemæssigt spænder den over mange forskellige problemstillinger inden for massekommunikationsområdet. Den er i hovedsagen koncentreret om effekter på modtagersiden. Udgangspunktet er i høj grad socialpsykologiske hypoteser og i de senere år i stigende grad problemer, som engagerer ham på samfundsplan. Nowak er en meget kompetent empirisk forsker med en solid teoretisk forankring. Især de eksperimentelle studier er af høj kvalitet.

Om Nowaks teoretisk betoned forskning kan det siges, at han ofte ikke driver begrebs- og teori-modeludviklingen særlig "dybt". En del af den har mere karakter

af at være problematiserende, strukturerende, skitserende (V:19, V:5, V:7), diskuterende (f. eks. V:10, V:20) og/eller refererende (V:25, V:26). Men fremhæves kan arbejdet med kommunikationsmodeller i (V:8), med "information gaps" i (V:18), med indoktrineringsbegrebet i (V:10), med kundskabsudvidelse og alternative media i (V:21) og omkring "samverkansspiralen" i (V:22). Nowak har været en af pionerne i svensk massekommunikationsforskning. Hans produktion vidner om en åbenhed, forskningsstrategisk bevidsthed og tværfaglig orientering, som har betydet en stadig udvikling henimod nye problemstillinger og metoder og måske en højere grad af teoretisk orientering.

Nowaks pædagogiske kvalifikationer er uomtvistelige. Han har undervist på højskole-/universitetsniveau i lige ved 20 år, har bred erfaring med videnskabelig undervisning, herunder vejledning af dr. - studerende (f. eks. IV:7). Det samme gælder oppositioner og bedømmelsearbejde (bl a 5 dr. - oppositioner). (IV:4) og (V:3) er meget anvendte lærebøger. Nowak har også gjort et omfattende arbejde som sekretær, sagkyndig og komitémedlem i forbindelse med planlægning og gennemførelse af en række forskningsprojekter.

Karl Erik Rosengren er fil. mag. fra 1965, fil. lic. (1961), fil. dr. (1968) og docent i sociologi (1968). Han har vedlagt sin ansøgning 53 skrifter. En del af disse må betragtes som irrelevante for bedømmelsen af Rosengrens egen forskning inden for det aktuelle emneområde. Det drejer sig om en del litteraturhistoriske/rene sociologiske arbejder (23, 24, 29, 38, 39, 53), en række bog anmeldelser (48, 54, 55, 62, 65, 66, 67), nogle avis-/tidsskriftartikler (75) og en lærebog i opinionsdannelse (27).

Rosengrens forskning spænder over en række problemområder. En af hans hovedinteresser har været "samspillet" mellem mediaindhold og visse sociologiske samfundsfænomener. Denne har affødt hans tidlige litteratur-sociologiske arbejder, hvor han ved hjælp af indholdet i dagspressens litteratur - og filmanmeldelser forsøger at beskrive visse aspekter ved det litterære milieu (25, 26, 28, 36), og hans seneste og igangværende kulturindikatorprojekt (CISSS), hvor senderværdier, modtagerværdier og værdier i mediaindhold og visse sociale strukturer (69, 70 m/ Carlsson og Dahlberg, 73, 74, 76, 78) relateres til hinanden. Et andet område er formidlingen af internationale nyheder (30, 43 m/ Rikardson, 7 (red.)), hvor han især har udforsket betydningen af at arbejde med såvel ekstra som intra media data (31, 34, 42 m/ Kindblom-Persson og Nord, 44, 50, 57, 60, 61). I studier af spredningen af nyheder har Rosengren kombineret indholdsanalyse og interviewundersøgelser (modtagerstudier) (33, 35, 40, 47 m/ Arvidson og Sturesson).

Sammen med Windahl har Rosengren foretaget teoretiske og empiriske studier af media ud fra et funktions-

/uses-and-qualification paradigma (m/ Windahl: 37, 56, 59, 77, 45) og af professionaliseringen af svenske journalister (m/ Windahl 58, 63, 68). Yderligere bør nævnes han arbejde med samfundskommunikation, hvor han især har interesseret sig for problematikken i relation til underprivilegerede grupper i samfundet (52 m/ Nowak og Sigurd, 64 m/ bl a Nowak: "Samverkanspiralen"). Han har også redigeret en artikelsamling vedr skandinavisk indholdsanalyse (72). En række artikler er blevet publiceret i udenlandske tidsskrifter.

Rosengrens videnskabelige produktion er omfattende. Størsteparten af den er klart mediarelateret og berører såvel sender-, som indholds- og modtageraspekter. Rosengren har givet interessante bidrag til mediaforskningen både teoretisk og empirisk. Hans forskning er i høj grad præget af nogle teoretiske ideer, som han har forfulgt og forfølger med stor kraft, især ideen om, at mediaindhold kan indikere samfundsforhold (studierne af det litterære milieu/CISSS og oplægget til dets videreudvikling: Mediakult), intra/ekstra/mediadata-ideen i forbindelse med nyhedsformidling og tanken om media-konsumtion som et funktionelt alternativ (bl a 37, 45, 56 og det pågående projekt "Mediapanel" (77)). Rosengren driver sine hypoteser og sin empirik hårdt, og man kan undres over, at hans oprindelige uddannelse i litteraturvidenskab ikke har sat mere spor i hans approach. Projekterne omkring det litterære miljø (bl a 26, 36) og CISSS-projektet kan diskuteres, især hvad angår relationen mellem teori og empirik. Alligevel er der ingen tvivl om, at der er tale om en forsker af format, som behersker såvel teoribygning som empirisk metode, især indholdsanalyse og surveyundersøgelser.

Af stor vigtighed er påvisningen af betydningen af at kombinere ekstra og intra media data i analyser af nyhedsformidling (se især 31, 44, 57.) Nævnes skal også den model/typologi vedr tilfredsstillelsesmuligheder, som udvikles i forbindelse med arbejdet med massemediaforbrug som funktionelt alternativ (se især 37, 59) samt hypoteserne omkring journalisters professionalisme (især 63).

Rosengren må betegnes som en meget initiativrig forsker med stor erfaring i planlægning og ledelse af forskningsprojekter. (CISSS/ Mediakult 78, Mediapanel 77). Han har solide pædagogiske erfaringer fra 17 års virke ved universitetet, inklusive vejledning af andre forskere, anden videnskabelig undervisning og udarbejdelse af læremateriel. Han har haft 5 dr. - oppositioner og er kontakmedlem af 6 tidsskriftredaktioner.

En samlet vurdering tilsiger, at af ansøgerne bør først og fremmest Hadenius, Nowak og Rosengren komme i betragtning. De har alle tre en større og emnesmæssigt mere varieret produktion end Gustafsson. Det samme

gælder erfaringer med planlægning og ledelse af forskningsprojekter og videnskabelig undervisning.

Af de tre bør Hadenius rangeres som nr. 3. Nowaks og Rosengrens videnskabelige produktion er væsentlig større og mere varieret m h t problemstillinger inden for emneområdet. De har også en større erfaring m h t planlægning og ledelse af forskningsprojekter, videnskabelig vejledning og undervisning og oppositioner/bedømmelser.

Nowak og Rosengren ligger på samme niveau. De er begge meget kompetente til stillingen. De er forskere med en stor og varieret videnskabelig produktion, gennemgående af høj kvalitet. De er begge (i stigende grad blevet) samfundsorienterede i deres forskning, er tværvideenskabeligt orienterede, har demonstreret evne til at samarbejde med andre forskere og har uomtvistelig solide pædagogiske kvalifikationer og erfaringer med oppositioner og bedømmelser.

Når Rosengren indstilles som nr. 1 og Nowak som nr. 2, skyldes det for det første, at Rosengrens videnskabelige produktion er mere direkte relateret til massemediernes rolle og vilkår, - til sender-, indholds- og modtagerforhold. En væsentlig del af Nowaks forskning har generelle kommunikationshypoteser og individet (modtageren) og individeffekter som udgangspunkt. Rosengrens teoretiske indsats må også bedømmes at være noget større end Nowaks. Ligeså har han arbejdet noget mere og mere direkte med problemer af relevans i forbindelse med stillingsopslags ønske om at fremme informations- og journalistuddannelsens forskningstilknytning. Han har også gjort en stor indsats m h t initiering, planlægning og ledelse af større forskningsprojekter.

Konklusionen bliver derfor:

1. Karl Erik Rosengren
2. Kjell Nowak
3. Stig Hadenius.

Köbenhavn, den 10 marts 1982.

Otto Ottesen

Bilag til indstilling fra Otto Ottesen vedr professorat i "massmedieforskning"

Litteraturliste

1. Hadenius, *Regeringsbildaren Oscar II*, (1960) 24 s Scandia
2. Hadenius, *Fosterländsk unionspolitik* (1964) 390 s
- 2a. Hadenius, *Riksdagspartier och rikspartier på 1890-talet* (1964) 15 s Scandia
3. Hadenius, *Opinion och opinionsbildning som historiska forskningsprojekt* (1967) 11 s

4. Hadenius, *Partiers beslutsprocess och tjänstepensionsfrågan* (1965) 30 s Statsvetenskaplig Tidskrift (StvT)
 5. Hadenius, *Recension av B Björklunds avhandling*, Svenska typografförbundet (1965) 8 s StvT
 6. Hadenius, Wieslander, Molin, *Sverige efter 1900* (1967) 96 s
 7. Hadenius, Seveborg, Weibull, *Socialdemokratisk press och presspolitik 1899-1909* (1968) 200 s
 8. Hadenius, Seveborg, Weibull, *The socialdemocratic press and newspaper policy in Sweden 1899-1909* (1968) 20 s
 9. Hadenius, Seveborg, Weibull, *Partipress, Socialdemokratisk press och presspolitik 1910-1920* (1970) 304 s
 - * Hadenius, Weibull, *Press radio tv, En bok om massmedia i dagens samhälle* (1970) 310 s
 10. Hadenius, *Nyheter från TT, Studier i 50 års nyhetsförmedling* (1971) 285 s
 11. Hadenius, Olsson, *Historieböckerna i det nya gymnasiet* (1971) 36 s Historisk Tidskrift (HT)
 12. Hadenius, Seveborg, Weibull, *Ny kunskap* (1972) HT
 13. Hadenius, *Riksdagen i pressen* (SOU 1972) 20 s
 - * Hadenius, Weibull, *Press radio tv* (1972) 2:a rev uppl. 360 s
 14. Hadenius, *Mediepolitiska perspektiv* (1974) Sekretariatet för framtidsforskning 11 s
 15. Hadenius, *Rapport från studieresa i Kanada* (1973) 32 s
 16. Höyer, Hadenius, Weibull, *The politics and economics of the press: A Developmental Perspective* (1975) 42 s
 17. *Svensk press, Statlig presspolitik* (SOU 1975:79)
 18. *Svensk press, Tidningar i samverkan* (SOU 1975:11)
 19. Gustafsson, Hadenius, *Svensk Presspolitik* (1976) 74 s
 - Gustafsson, Hadenius, *Swedish Press Policy* (1976) 60 s
 20. Hadenius, *Svensk och internationell massmediepolitik* (1976) 19 s
 21. *Nordiskt samarbete inom massmediaforskningen* (NÜ 1976: 33) 53 s
 22. *Forskning om massmedier* (SOU 1977:11) 106 s
 23. Hadenius, *Massmedia and the state in Sweden* (1977) 11 s
 24. *Samhällsinformationens principiella problem*, En diskussionspromemoria (1977) 125 s
 - * Hadenius, Weibull, *Massmedier, En bok om press radio och tv* (1978) 368 s
 25. Hadenius, Ringdahl: "Towards a better definition of the right to communicate". Workpap (1978)
 26. Hadenius, *Massmedier och Tredje världen* (1978) 120 s
 27. Hadenius, *Medelsvenssons tidning* (1980) 115 s
 28. Hadenius, Weibull, *Massmedier, En bok om press radio och tv* (1980) 2:a rev uppl 440 s
- Böcker markerade med stjärna finns inte med bland de fyra exemplaren. De kan dock levereras om så önskas.

* Se 28.

Till Samhällsvetenskapliga fakultetens tjänsteförslagsnämnd

Utlåtande angående sökande till tjänst som professor i massmedieforskning

"Ämnesområdet för professuren skall vara massmediernas roll och villkor i samhället. Innehavaren av tjänsten skall verka för ett tvärvetenskapligt samarbete på massmedieforskningens område samt befrämja informations- och journalistutbildningens forskningsanknytning".

Det är naturligt att, när det gäller en nyinrättad professur inom ett område utan egen ämnesmässig forskningsstradition, tillämpa en vid definition av det relevanta forskningsområdet. Uttrycket "massmediernas roll" bör således kunna avse hela den massmediala processen, alltså studier av sändare av olika slag, av mediernas innehåll, organisation och verksamhetsformer och av mediebudskapets effekter på mottagarna. Mediernas "villkor" kan gälla ekonomiska, legala, sociala etc. förutsättningar för massmedierna.

Samtidigt förefaller det uppenbart att frågeställningar, som behandlas inom detta vida område, för att äga full relevans uttryckligen måste vara anknutna till massmedierna. Annars skulle nästan all samhällsforskning kunna åberopas som en merit i detta sammanhang, eftersom de flesta företeelser i det moderna samhället har någon slags relation till massmedierna och deras roll och villkor. Den speciella mediaanknytningen understryka också av professurens benämning, "massmedieforskning", till skillnad från "masskommunikationsforskning" som det hette i det ursprungliga utredningsförslaget.

Karl-Erik Gustafsson, född 1938, har innehaft forskar- och lärartjänster i företagsekonomi i Göteborg sedan 1964 samt varit docent i företagsekonomi från 1975. Han har tillhört ett flertal handledarkommittéer inom ämnet och på senare tid även haft huvudansvaret för några doktorander; han har vidare haft många uppdrag som expert eller sekreterare i offentliga utredningar.

Av de 39 skrifter Karl-Erik Gustafsson åberopar faller vissa ämnesmässigt helt utanför professurens egentliga område. Hit hör t ex framställningar om marknadsföringen i u-länder. Av de många skrifterna om reklamfrågor måste likaledes flertalet anses vara till större delen perifera. I åtskilliga av dessa behandlas visserligen spörsmål om olika reklammedier men huvudfrågeställningen gäller vanligen reklamköparnas beslutssituation och inte reklamens betydelse för massmedierna. Redan titlarna klargör detta: Reklamen i företagets marknadsföringspolitik, Reklamen från säljarnas synpunkt, Marknadsföraren och Reklamen, Kampanjplanering-

ens principer, Företagens beslutsproblem vid införandet av tv-reklam.

Några av reklamstudierna har en annan inriktning såsom Alternativa system vid förmedling av annonser – en konsekvensanalys (1972, tillsammans med Bo Wickström) och Effekter av videoreklam på dagspressens ekonomi (1977). I den förstnämnda skriften beskrivs det dittillsvarande annonsbyråsystemet och konsekvenserna av olika alternativa system diskuterar och utvärderas; denna liksom flera andra av reklamundersökningarna bygger på studier av litteraturen, ekonomiska data – i detta fall täckande en längre tidsperiod – och på intervjuer med berörda. Undersökningen bör ha utgjort ett värdefullt underlag för beslutsfattande. Skriften om videoreklam är av enklare beskaffenhet. En lockande titel, Annonsbyråernas roll i pressens strukturutveckling 1920–1975, står för ett ekonomiskt historiskt projekt av Sverker Jonsson, här representerat av en ytterst summarisk projektplan undertecknad av bl a Karl-Erik Gustafsson.

En central insats när det gäller att belysa massmediernas "villkor" har Karl-Erik Gustafsson gjort genom sina många undersökningar av dagspresskonkurrensen och dagspressekonomin. Genom ingående studier av pressens upplageutveckling och konkurrensförutsättningar har han kunnat ersätta den tidigare teorin om upplagespiralen med en modell, baserad på graden av hushållstäckning inom utgivningsorten, som visat sig vara ett bra underlag för presstödsåtgärder.

Den grundläggande studien Presstödet och tidningskonkurrensen (1974) utfördes på uppdrag av 1972 års pressutredning. Därefter följer flera specialstudier och uppföljningar av presstödet effekter bl a på uppdrag av dagspresskommittén, i vilken Karl-Erik Gustafsson var sekreterare. Hit hör bl a Dagspressens struktur och ekonomi (1979), Stödet till dagspressen (1980) och Innehållsanalys av komplementtidningar (1980). I dessa undersökningar analyseras närmare de olika presstödsformernas förutsättningar och effekter och resultaten kan senare användas för ytterligare förfining av presstödet. För utformningen av det internationellt sett unika svenska presstödet har Karl-Erik Gustafssons undersökningar varit av väsentlig betydelse.

Aftonbladet på kvällspressmarknaden 1940 – 79 är ett presshistoriskt arbete, i vilken denna tidningens upplageutveckling och redaktionella policy analyseras med användande av jämförelsematerial främst från Expressen. Svensk presspolitik behandlas översiktligt i flera skrifter på olika språk (utgivna under perioden 1976–1981). Vidare redovisas flera projektplaner rörande kvällspressens utveckling i de nordiska länderna, dagspressens marknadsförutsättningar på 1980-talet, rörande teledata (flera projekt) och tidskrifter. Vad som

här presenteras är främst allmänna riktlinjer för undersökningar, vissa litteratursammanställningar och vissa preliminära resultat.

Såsom framgår av denna översikt har Karl-Erik Gustafsson i åtskilliga skrifter behandlat massmedierna och deras villkor. I första hand framstår han som en kvalificerad och framgångsrik utredare. Han samlar in, bearbetar och presenterar sitt material på ett skickligt sätt. Hans resultat och förslag på det centrala presstödsområdet har visat sig användbara vid utformningen av allmänna riktlinjer som, inom ramen för de givna målen, minimerar de skönsmässiga avgörandena. Bakom denna prestation – att utforma ett riktat presstöd så att det blir både effektivt och, i det aktuella läget, i huvudsak automatiskt verkande – ligger givetvis en ingående kännedom om tidningsmarknaden och dessa mekanismer.

Att dessa massmediestudier till stor del utförts i samband med utredningsuppdrag påverkar inte i och för sig deras vetenskapliga värde. Vad som däremot från vetenskaplig synpunkt utgör en begränsning i Gustafssons produktion är bristen på teoriansknytning eller generalitet i resonemang och resultat. Han rör sig hela tiden på ett slags "här och nu"-nivå. I den allra sista återopade skriften, projektet "Massmediekoncentrationens effekter – lägesrapporter" (1981) finns det en ansats till ett mera principiellt resonemang i samband med en kritik av massmediekoncentrationsutredningen.

Stig Hadenius, född 1931, blev docent i historia vid Uppsala universitet 1964 och docent i statskunskap vid Göteborgs universitet 1965 samt universitetslektor 1969. Från 1980 är han chefredaktör vid tidningen Västgöta-Demokraten. Han har fungerat som handledare för doktorander vid statsvetenskapliga institutionen i Göteborg, han har tagit många initiativ till uppsatsserier på grundutbildningsnivå som ingått som delar i forskningsprojekt, och han har, tillsammans med Lennart Weibull, utgivit en kursbok, Massmedier, som under ett årtionde i successivt omarbetade editioner utgjort ett standardarbete inom olika ämnen och på olika nivåer. Stig Hadenius har varit enmansutredare samt sekreterare, expert och sakkunnig i många utredningssammanhang.

Om Stig Hadenius avhandling, Fosterländsk unionspolitik (1964), kan sägas att – om man bedömer varje enskilt specimen i denna konkurrens i sin art – inget annat arbete kan göra anspråk att placeras framför detta. Avhandlingen handlar emellertid endast till en mindre del om massmedieforskning. Den centrala frågeställningen gäller första kammarens majoritetspartis förhållande till unionsfrågan. Att pressmaterial i stor utsträckning används som källa för att belägga olika partirepresentanters åsikter räcker, i enlighet med vad som inledningsvis sagts, icke för att göra presstudierna till mass-

medieforskning. Till detta forskningsområde hör där-
emot åtskilliga viktiga inslag i skriften, där presskam-
panjer, broschyrutgivning och politikernas relationer och
aktiviteter i förhållande till pressen behandlas.

Efter övergången till ämnet statskunskap har Stig Ha-
denius vetenskapliga forskning väsentligen gällt mass-
medierna. Hans första två skrifter, utgivna tillsammans
med Jan-Olof Seveborg och Lennart Weibull, behandla-
de socialdemokratisk press och presspolitik under perio-
den från sekelskiftet och fram till 1920 (1968, 1970).
Undersökningarnas tyngdpunkt ligger i en genomgång
av centrala och lokala protokoll, räkenskapsböcker,
brevsamlningar etc. Härtill har också fogats punktvis ge-
nomförda systematiska analyser av tidningarnas inne-
håll och jämförelser görs med partiets utveckling, bor-
gerliga tidningar etc. Också begreppsbestämningar och
analysramar diskuteras. Även om analyserna ibland är
ganska enkla, representerar dessa undersökningar som
helhet både metodiskt och ämnesmässigt ett nytt grepp.
Huvudlinjerna i socialdemokraternas presspolitik under
genombrottskedet får en klarläggande och mångfacet-
terad belysning.

Uppslaget att kombinera traditionellt historiskt käll-
materialet med innehållsanalyser genomföres i full skala i
Nyheter från TT, Studier i 50 års nyhetsförmedling
(1971). I denna stora undersökning behandlas TT:s till-
komstshistoria och senare utveckling, dess organisation,
dess förhållande till internationella och andra nationella
nyhetsbyråer och dess funktion som nyhetsförmedlare.
Genom en mångfald innehållsanalyser av TT-materialet
och av olika tidningar kan effekten avläsas av den reda-
tionella policy som TT under olika tider följt. Särskilt
framträder problematiken förbunden med TT:s ställ-
ning som förmedlare av officiella nyheter. Från disposi-
tionssynpunkt saknas en sammanfattning av de många
delstudierna. Som helhet utgör denna skriften en origi-
nell och värdefull forskningsinsats.

I den senaste presshistoriska studien, Medelvensons
tidning (1980), en undersökning av Aftonbladet under
1930-talet, har innehållsanalyserna och annat tabellma-
terial försts över till noterna. I lättillgänglig form ges en
bred, synpunktsrik och nyanserad skildring av Aftonbla-
dets utveckling under en period av redaktionellt nyda-
ningsarbete och rekordartad upplageexpansion.

Bland mindre undersökningar må nämnas Riksdag-
en i pressen (1971) Historieböckerna i det nya gymna-
siet, tillsammans med Claes-Olof Olsson (1971). Till de
sålunda redovisade arbetena fogas ett antal skrifter, som
med hänsyn till frågeställningar och metoder, mera är av
allmänt utredande karaktär: Rapport från studieresa i
Kanada (1973), Samhällsinformationens principiella
problem (1977) och Massmedier i tredje världen (1978).
Även ett översiktsarbete som Svensk presspolitik (1976)
kan här nämnas.

Stig Hadenius har såsom sekreterare respektive en-
mansutredare producerat flera betänkanden av betydelse
i detta sammanhang såsom Svensk press (1972 års
pressutrednings huvudbetänkande, 1975), Nordiskt
samarbete inom massmedieforskningen (1976) och
Forskning om massmedier (1977). Särskilt finns det skäl
att framhäva sekreterarens insats i det förstnämnda be-
tänkandet, med dess formulering av de grundläggande,
av riksdagen senare fastslagna målen för svensk mass-
mediepolitik.

Som massmedieforskare är Stig Hadenius i första
hand historiker. Genom att kombinera traditionell his-
torisk metod med bl a systematisk innehållsanalys har
han på ett intressant sätt kunnat vidga ramen för den
mediehistoriska forskningen. Läroboken om massme-
dieerna är en pedagogisk merit och ger i sina olika
upplagor också vittnesbörd om en orientering rörande
andra forskningsmetoder inom medieområdet. Ifråga
om "annan skicklighet av betydelse för tjänsten" måste
Stig Hadenius anses ha betydande meriter.

Kjell Nowak, född 1934, avlade doktorsexamen i före-
tagsekonomi 1972 vid Handelshögskolan i Stockholm.
Samma år antogs han som docent vid högskolan och
erhöll en forskartjänst i masskommunikation vid rådet
för samhällsforskning. Han innehar numera en fast
tjänst som forskare vid Humanistisk-samhällsveten-
skapliga forskningsrådet med uppgift att vara förestån-
dare för Centrum för masskommunikationsforskning
vid Stockholms universitet. – Vid Handelshögskolan
har Nowak haft omfattande forskarhandledning med
flera disputationer i anknytning till egna forskningspro-
jekt.

Kjell Nowak har i hög grad sysslat med studier av
kommunikationseffekter och det finns anledning att in-
ledningsvis återge vad han själv säger om olika slags
forskning på detta område (Mikro-Makro, tur och retur,
1980):

Först kan man särskilja den forskning och de teorier
som, utan att specifikt referera till massmedier eller
masskommunikation, handlar om människor som an-
vändare av information eller om beteende i kommunika-
tionssituationer. Hit hör i själva verket det allra mesta av
teoribildningen inom den s k effektforskningen, åtmins-
tone fram till 1970-talet. – – – Det allra mesta av
denna effektforskning har inte haft någon teoretisk refe-
rens till massmedier. – – – Denna sorts effektteorier
kan principiellt skiljas från dem som tar sin utgångs-
punkt i massmedierna, och som utvecklas direkt på
grundval av data om människors kontakter med medier,
om mediernas innehåll om publikens reaktioner på detta
osv. – – – En tredje kategori av effektteori är den som
har sitt ursprung i ett intresse för en bestämd social
process eller företeelse, och som söker analysera mass-
mediernas inverkan på denna. (Sid 5–7)

Kjell Nowak har redovisat många egna empiriska undersökningar (19 forskningsrapporter), han har skrivit åtskilligt om andras forskningsresultat och diskuterat många teorifrågor i anslutning härtill. Helt allmänt kan man konstatera att Kjell Nowaks tidigare forskning främst var inriktad på prövning av teorier av det förstnämnda slaget, medan anknytningen till massmediefrågeställningar så småningom blir allt mera framträdande. I det följande omnämns separat endast ett urval av dessa skrifter.

De första redovisade empiriska undersökningarna gällde Direkt och indirekt generalisering av attitydförändringar (1967) och Effekter av skrämpropaganda (1967). I ett översiktsarbete om Masskommunikation och åsiktsförändringar (1966) lämnas en instruktiv översikt av olika psykologiska teorier samt egna och andras experiment belysande kommunikationseffekter. Nowak diskuterar inte i detta sammanhang mediaproblem. Detsamma kan sägas om det elaborerade experimentet i naturlig storlek med användande av två kanaler i Sveriges Radio, som utgör hans doktorsavhandling och som inleds med en lång kritisk analys av laboratorieexperimentens svagheter (1972). En omfattande rapport i fyra delar om Studiecirklar om u-landsfrågor (1976) har också mycket begränsad anknytning till massmedieforskning.

Redan i en tidig, översiktlig framställning av Masskommunikationsforskning i Sverige (1963) redovisas emellertid många massmediestudier. I Massmedia och företagen (1972) har Kjell Nowak skrivit en inledning och en avslutande diskussion av resultaten, medan själva undersökningen genomförts och redovisats av Björn Fjaestad. En liten men förebildligt klart presenterad studie, tillsammans med Lilian Nowak, handlar om TV viewing and exposure to information content as a function of available time and perceived gratification (1975). Den senaste stora undersökningen behandlar reklamen i veckopressen och ingår som en delstudie i Kulturindikatorprojektet. I en ännu ofullbordad slutrapport (Nowak och Andrén 1980) diskuteras olika perspektiv på reklamen – som en spegel av samhället och som en samhället påverkande symbolmiljö – och olika tolkningar av resultaten redovisas utan bestämda slutsatser om reklams roll. I ett tidigare papper (Andrén och Nowak 1978) Gender Structures in Swedish Magazine Advertising 1950–1975 är framställningen mera marxistiskt färgad och resultaten mera entydiga: veckopressreklamen är ett aktivt instrument för kvinnoförtryck.

Åtskilliga av de 28 större och mindre skrifter som Kjell Nowak förtecknar under rubriken Översikter och teoretiska analyser behandlar på ett skarpsinnigt sätt frågor om kommunikation och påverkan i psykologiska termer. Ett stort upplagt projekt om Kommunikation på

kontor (1979) kan man tveka om vart det skall föras. Ett ökande antal av dessa skrifter har emellertid blivit massmedieorienterade. I redovisningen för sin vetenskapliga produktion skriver Nowak att under senare delen av 1960-talet mötte den experimentella socialpsykologin kritik på såväl på metodologiska som moraliskt-ideologiska grunder. Nowaks intresse orienteras nu mot temat om den ojämna fördelningen av kommunikativa resurser och effektstudierna inriktas mot "kognitiv aktivering". I stället för av en strikt teorianknuten diskussion domineras nu många skrifter av mera allmänt resonerande inslag; kritik och begreppspreciseringar förekommer emellertid också.

Av Nowaks empiriska forskning faller således större delen in under den kategori som enligt det inledningsvis återgivna resonemanget "inte haft någon teoretisk referens till massmedier", medan det i övriga skrifter i stort sett råder balans mellan massmedieanknutna frågeställningar och andra. Den direkt massmedieinriktade forskningen måste bedömas som den centrala med hänsyn till föreliggande tjänst; övrig forskning blir meriterande på ett mera indirekt sätt.

Nowak är en skicklig forskare som behärskar både empiri och teori. Teoretisk överblick, medveten forskningsstrategi och behärskning av olika forskningstekniker, särskilt experimentell teknik, karakteriserar honom. Det starkaste positiva intrycket i dessa avseenden ger hans tidigare, psykologiskt inriktade undersökningar. I de massmedieinriktade studierna blir stundom teoriramen mera vag i sina konturer. Han redovisar t ex marxistiskt färgade teorier utan att göra dem till sina men också utan att klargöra sin egen ställning.

Det sagda förtar dock icke det positiva helhetsintrycket av Kjell Nowaks massmedieinriktade forskning.

Karl Erik Rosengren, född 1932, fil. dr. och docent i sociologi 1968, universitetslektor i samma ämne från 1970- innehavare av forskartjänst i kommunikationssociologi vid Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet (1975-). Han har handlett ett stort antal forskarstuderande fram till doktorsexamen och haft olika utredningsuppdrag m m.

Karl Erik Rosengrens vetenskapliga produktion – drygt 50 nr redovisat – har en klar massmedieinriktning. Till de få undantagen hör bl a en bok om Victoria Benedictsson, en lärobok i sociologisk metod och en socialantropologisk uppsats. Rosengren, som gått över till ämnet sociologi från litteraturhistoria, skrev sin doktorsavhandling om Sociological aspects of the literary system (1968), där omnämmanden av andra författare i litterära tidningsrecensioner behandlas. Rosengren går här liksom i sitt senare författarskap mycket systematiskt tillväga: han startar i befintlig teori, diskuterar

metodfrågor, och hanterar olika undersökningstekniker på ett insiktsfullt sätt. Arbetet utgör otvivelaktigt en originell litteratursociologisk insats; vad som kan inge en viss tvekan är den ämnesmässiga relevansen. Rosengren har fullföljt denna undersökning i *Literary climate* (1981) som utgör hans eget speciella bidrag till Kulturindikatorprojektet. Här förs de tidigare analyserna vidare, både tekniskt och innehållsligt, och resultaten blir mer intresseväckande.

En väsentlig del av Rosengrens forskning har gällt nyhetsförmedling. Särskilt har Rosengren riktat uppmärksamheten på skillnaden mellan extra och intra mediadata. Det är självfallet inte så att Rosengren är ensam om insikten att det finns en värld utanför mediernas, men han har rätt i att jämförelser med andra data än mediadata ofta ger ett väsentligt tillskott till undersökningar av ett visst mediums innehåll. Ett sådant exempel utgör hans granskning av en av undertecknad utförd undersökning (1976). I andra fall, Riksdagen i pressens spegel (1974), förefaller arbetsinsatsen att jämföra långa debattprotokoll med korta debattreferat knappast ge full lön för mödan. Det råder emellertid ingen tvekan om att Rosengren genom sitt insisterande på användningen av extra mediadata, sina illustrativa exempel och sin kritik av vissa slutsatser, grundande enbart på interna mediejämförelser, gjort en bestående och uppmärksam insats.

Bland andra intressanta undersökningar som Rosengren genomfört må nämnas studien av den imaginära Barsebäckskatastrofen, dess behandling i media (1974) samt nyhetsspridningen i Sverige kring Apollo 13. I många artiklar behandlas massmedieteoretiska frågeställningar med stor sakkunskap. Åtskilliga av Rosengrens arbeten har översatts till olika språk och ett tecken på internationell uppskattning är bl a att han fått flera uppdrag att redigera internationella skrifter på massmedieområdet.

Rosengren är initiativtagare till ett stort tvärvetenskapligt projekt om kulturindikatorer, Svensk symbolmiljö 1945–1975. Det är betecknande att han startar detta projekt inte främst för att pröva några egna nya idéer utan snarare därför att han känner ett slags ansvar för vad han bedömer vara ett nytt och väsentligt forskningsområde. Forskningsstrategin är också speciell: de samlade experterna från olika fack startar inte med att först närmare utarbeta en gemensam föreställningsram utan ger sig snabbt in på olika fallstudier. Man kommer på detta vis fortare igång samtidigt som uppgiften att sammanväga och generalisera resultaten blir svårare. – Tillsammans med Sven Windahl driver han sedan åtskillig tid tillbaka ett forskningsprogram kallat Mediapanel, där massmediernas och främst TV:s långsiktiga inverkan på barn och ungdom studeras. Projektet startades med

utgångspunkt från ganska speciella psykologiska teorier men har utvecklats till ett brett upplagt försök att urskilja bestående medieeffekter och särskilja dem från andra inflytanden.

Karl Erik Rosengren har ägnat nästan hela sin tid som forskare åt massmediestudier. Han har arbetat med många olika slag av forskningsuppgifter och tillämpat många olika metoder. Hans behärskning av den vetenskapliga litteraturen är påfallande god. Hans strikt metodiska – studom lätt mekaniska – sätt att arbeta har i det föregående belysts. Vad som främst imponerar hos Rosengren som forskare är allvaret i intentionerna, viljan att ta upp relevanta frågor och den tekniska skickligheten.

Sammanfattning och förslag. Enligt min bedömning är det tre sökanden, Stig Hadenius, Kjell Nowak och Karl Erik Rosengren, som i första hand bör komma ifråga för professuren i massmedieforskning; Karl Erik Gustafssons insats är i olika avseenden mer begränsad.

Vad först den pedagogiska skickligheten beträffar måste som forskarhandledare Nowak och Rosengren ges företräde, sannolikt med ett visst extra försteg för Rosengren. Båda har varit påtagligt ambitiösa och framgångsrika handledare. Som läromedelsförfattare i detta sammanhang finns det skäl att särskilt nämna Hadenius insats. Vad sedan gäller annan än vetenskaplig och pedagogisk skicklighet måste Hadenius, genom sina viktiga utredningsuppdrag och sina praktiska erfarenheter av arbete i pressen, otvivelaktigt anses ha de största kvalifikationerna.

Tyngst väger de vetenskapliga meriter som visats genom egen forskning. Här är genom sin forskningsinriktning Nowak och Rosengren lättast jämförbara. Teoretiskt, metodologiskt och empiriskt är båda väl kvalificerade. Skulle man låta Nowak tillgodoräkna sig hela sin kommunikationsforskning för denna tjänst, vore skillnaden mellan honom och Rosengren liten. Jag skulle dock vara benägen att ge Rosengren företräde, därför att han tycks mig äga ett större mått av originalitet och självständighet i sin forskning. Som jag emellertid tidigare framhållit måste en väsentlig del, och den kvalitativt mest övertygande delen, av Nowaks forskning anses vara perifer i förhållande till professurens ämnesområde. Med den förutsättningen blir avståndet mellan Rosengren och Nowak stort.

Det är svårare att jämföra Hadenius och de båda övriga, eftersom han i första hand är historiker. Fäster man särskilt avseenden vid teorifrågor och empiriska metodfrågor, måste en historiker vid jämförelser med psykologiskt eller sociologiskt inriktade samhällsvetare nästan alltid komma till korta. Principiellt bör det dock vara möjligt att meritera sig för föreliggande tjänst ge-

nom enbart traditionell massmediehistorisk forskning; massmediernas roll och villkor kan belysas också historiskt. Härtill kommer i Hadenius fall att han vidgat den metodologiska arsenalen utöver den traditionellt historiska och därigenom kunnat göra en nyskapande insats. Det finns också vissa teoretiska inslag i hans forskning och belägg för en allmän orientering inom det massmediala forskningsområdet. När jag likväl anser mig börja placera Hadenius efter Rosengren, tar jag hänsyn till den samlade forskningsinsatsen på massmedieområdet och till den berömvärda energi och konsekvens med vilken Rosengren fullföljt olika forskningsuppdrag, också genom planering och ledning av forskning. Däremot anser jag att Hadenius mediehistoriska forskning väger tyngre än Nowaks forskningsmeriter för denna professur.

Jag uppför alltså de sökande i följande ordning:

1. Karl Erik Rosengren
2. Stig Hadenius
3. Kjell Nowak

Göteborg den 16 mars 1982

Jörgen Westerståhl

Implementationsforskning. En litteraturoversikt

Inledning

Genomförandefasen har alltmer kommit att uppmärksammas i studier av policyprocessen. Främst i USA har under 70-talet ett betydande antal studier gjorts av vad som händer med ett politiskt beslut, sedan den fas som representerar det formella beslutsfattandet avklarats. Intresset för genomförande eller, som det också kallas, implementation av beslut utgör en vidareutveckling av 60-talets fokusering på utvärderingsforskning i USA.¹ Dessförinnan var policyanalysen främst inriktad på att studera planering och beslutsfattande. Intresset för genomförande och utvärdering innebar att analysen utvidgades till att också omfatta de delar av administrationen som omsätter fattade beslut i praktisk verksamhet och den eventuella effekten av sådan verksamhet.

Studier av genomförandefasen visar att politiska beslut ofta blir föremål för omformulering och förändring under genomförandet. Detta faktum blir till ett argument för att inkludera denna fas i policyanalysen, ett argument som av Lindblom formuleras på följande sätt:²

"Most, perhaps all, administrative acts make or change policy in the process of trying to implement it. For all

such acts we must analyze implementation as part of policy-making."

Andra författare menar att beslut inte bara förändras i genomförandefasen, utan att det är de byråkrater eller tjänstemän som i det sista ledet verkställer fattade beslut som är de egentliga beslutsfattarna i policyprocessen.³

Både Lindbloms försiktiga utsaga om genomförandefasens betydelse och de mera radikala utsagor, som egentligen förordar att policyprocessen vänds upp och ned, talar för att studiet av genomförande är nödvändigt för att öka vår kunskap om politiskt beslutsfattande. Detta gäller speciellt om vi ger begreppet *beslutsfattande* en vidare betydelse, dvs till att omfatta inte bara fattandet av det formella beslutet utan också möjligheten att genom offentlig verksamhet påverka den sociala verkligheten.

Vad är genomförande?

Om policyprocessen indelas i kronologiska faser, ligger genomförande mellan formellt beslut och utvärdering.⁴ En utförlig beskrivning ges i följande citat:⁵

"Implementation (. . .) starts with the development of program guidelines or design specifications; moves to what may be a quite lengthy stage of trying to work through a myriad of technical, administrative, staff, and institutional problems that confront a new activity; and ends when the experiment is deemed ready to test or when the nonexperimental activity is judged fully operational."

Genomförandet omfattar således ett besluts omvandling till praktisk verksamhet genom en rad administrativa åtgärder. Gränsen mellan beslut och genomförande kan också dras genom att man identifierar de aktörer som är beslutsfattare och de som är verkställare. Naturligtvis är en sådan distinktion mellan beslut och genomförande endast teoretisk och motsvaras inte i verkligheten av en skarp gräns mellan de båda områdena.

Vilka aktörer som uppfattas såsom beslutsfattare respektive verkställare beror på vilken nivå inom organisationen man inriktar sig på. När fokuseringspunkten flyttas, t ex nedåt i en struktur, blir de tidigare verkställarna beslutsfattare.

För att närmare specificera gränsen mellan genomförande och utvärdering, kan termerna "input", "output" och "outcome" användas.⁶ Här är "inputs" beståndsdelar av ett program och inbegriper förutom specifikationer också både mänskliga och materiella resurser. "Output" är den förändring av organisationen som åstadkomms genom förändringar i "input" och andra faktorer. "Outcome" används för att beskriva de förändringar av status eller i beteende som programmet för

med sig för dess målgrupper. Av detta följer att utvärderingars studieobjekt är "outcome", medan studier av genomförande handlar om "inputs" och "outputs".

I implementationsfasen kan två olika stadier särskiljas. Det första kallas i litteraturen vanligen "guideline-writing" och det andra "field implementation". "Guidelinewriting" är det stadium av ett besluts genomförande som består av utfärdande av konkreta riktlinjer och anvisningar samt distribution av resurser till de nivåer av organisationen där besluten skall realiserars. Här ingår också det som med en engelsk term kallas för "monitoring", dvs styrning och kontroll av verksamheten på lägre nivåer. "Field implementation" är det stadium av genomförandet där riktlinjer och anvisningar omsätts i praktisk verksamhet.

Det finns naturligtvis stora skillnader mellan dessa två stadier av implementationsprocessen, som t ex mellan den situation då en politiskt beslutad skolreform behandlas av administrationen, som utformar anvisningar och fördelar resurser, och den situation som råder i klassrummet, då varje lärare skall verkställa reformen med sina elever. Många författare som diskuterar teorier som kan tillämpas vid studiet av genomförande och slutsatser som kan dras från sådana studier gör inte en explicit distinktion mellan "guideline-writing" och "field implementation". Meningskiljaktigheter som finns mellan olika författare torde till en del förorsakas av att de refererar till olika stadier av implementationsprocessen.

Ytterligare en distinktion som inte alltid görs när genomförande diskuteras är den mellan en *ex ante* och en *ex post* analys. Analysen *ex ante* kallas vanligen "implementation analysis" och är den som beslutsfattare gör då de inför valet av olika policy-alternativ undersöker vilka möjligheter de olika alternativen har att genomföras. Det är implementationsanalys i denna betydelse som Allison efterlyser i sin ofta citerade artikel *Implementation Analysis. The 'Missing Chapter' in Conventional Analysis*.⁷ En *ex post* studie undersöker däremot hur ett redan fattat beslut faktiskt genomförs. Implementationsforskningen i USA under 70-talet ger talrika exempel på sådana *ex post* studier av genomförande. Dessa utgörs av fallstudier från olika policyområden.

Organisationsmodeller i implementationsforskning

Traditionella utvärderingar av sociala program fokuserar främst effekten av sådana program. I studier av genomförande vill man däremot kartlägga vad som händer mellan det formella beslutet och dess eventuella effekter på den sociala verkligheten. Man undersöker därför policyprocessen i den organisation som har till uppgift att genomföra det sociala programmet ifråga.

Vägledande för sådana studier blir den syn man har på organisationer.

Elmore gör i sin artikel *Organizational Models of Social Program Implementation* en översikt av de organisationsmodeller som använts i olika studier. Han menar att det är av stor vikt att studier av genomförande grundas på kunskap om hur organisationer fungerar, men att organisationsteorin för närvarande är för ofullständig för att ge stöd för en enda analytisk modell. Elmore beskriver fyra olika analysmodeller som var och en betonar olika aspekter av genomförandeprocessen och därmed ger olika bilder av denna. Modellerna är:⁸

(1) "The systems management model" som ser organisationer som värde-maximerande enheter och implementation som en ordnad och målinriktad aktivitet.

(2) "The bureaucratic process model" som betonar den roll som "discretion" (delegering av beslut) och "routine" (rutiner) spelar i organisationer. Genomförande ses som en process där dessa två mekanismer kontrolleras.

(3) "The organizational development model" ser individers behov av medbestämmande och delaktighet som de viktigaste bestämningsfaktorerna i organisationers beteende. Genomförande är enligt denna modell en process där verkställarna utformar varje policy och dessutom identifierar den som sin egen.

(4) "The conflict and bargaining model" behandlar organisationer som konfliktarenor och genomförande som en förhandlingsprocess, i vilken deltagarna enas om temporära lösningar till konflikter, men där stabila överenskommelser inte existerar.

Elmore menar att dessa analysmodeller kan användas som alternativa hypoteser vid studiet av genomförande:⁹

"Viewing the implementation process through a number of different organizational models allows us to be specific about the organizational assumptions we make when we offer prescriptions for improving implementation. Different models, we will see, lead to quite different perceptions and conclusions."

Den första av Elmores modeller motsvarar en traditionell organisationsmodell, som betonar det rationella beslutsfattandet i hierarkiskt uppbyggda organisationer. Den är normativ i betydelsen att den som bakgrund till sin beskrivning av hur organisationer faktiskt fungerar har en idealbild av hur organisationer bör fungera. Detta ideal utgörs här av den hierarkiska organisationsmodellen med rötter i Webers teorier om den perfekta byråkratin. I sin betoning av de högre nivåerna i organisationer är den här analysmodellen mindre användbar för att beskriva genomförande av sociala program. Elmore kan inte heller ge några exempel på en sådan tillämpning av modellen.

Också modell (3) är en normativ modell och står som sådan i direkt opposition till modell (1). Enligt analysmodell (3) bör organisationer fungera demokratiskt i betydelsen att de på alla nivåer tillfredsställer de viktigaste psykologiska och sociala behov som de individer som ingår i organisationen har. Till dessa behov hör t ex kontroll över arbetet, deltagande i beslut och delaktighet i organisationens mål. Betydelsen av de lägre nivåerna i organisationen betonas.

I sin beskrivning av organisationer bygger modell (3) på psykologiska och sociologiska teorier om hur människor interagerar med varandra i grupp. Effektivt beslutsfattande antas förutsätta möjlighet att bilda effektiva arbetsgrupper i vilka beslutsfattande framför allt sker genom skapande av konsensus och starka personliga relationer mellan gruppmedlemmarna. Enligt modellen består implementationsprocessen av samarbete, konsensus och ömsesidig anpassning mellan beslutsfattare och verkställare.

I litteraturen om genomförande exemplifieras denna organisationsmodell av "the Rand Change Agent Study" om hur förändringar i klassrumsorganisation genomförs i olika lokala projekt. Resultaten av denna studie sammanfattas av McLaughlin i hennes artikel *Implementation as Mutual Adaptation: Change in Classroom Organisation*.¹⁰

Den viktigaste slutsatsen från dessa studier är, enligt McLaughlin, att genomförandet är "a mutually adaptive process" och att detta även gäller för andra typer av sociala program.¹¹

"... the process of implementation that characterized successful classroom organization projects was found to describe effective implementation generally. Specifically, the Change Agent Study concluded that *successful implementation is characterized by a process of mutual adaptation*."

I de fall där förändringar genomförs på ett tillfredsställande sätt sker en anpassning mellan projektets mål, dess medel och den institutionella omgivningen. Anpassningsprocessen är en slags inläring i att använda projektets medel, en inläring som framför allt projektets verkställare måste genomgå.

Rand-studien är en god illustration av hur denna analysmodell vänder policyprocessen upp och ned jämfört med den traditionella organisationsmodellen. Elmore skriver:¹²

"The results is that, in terms of the effective structure of organizations, the process of initiating and implementing new policy actually begins at the bottom and ends at the top."

Den traditionella, hierarkiska modellen, Elmores "system management model", kallas ibland inom implementationsforskningen för en "top down"-modell. Enligt den initieras och styrs genomförandet från organisationens topp. Detaljerade instruktioner kommuniceras nedåt i hierarkin och i det sista ledet verkställs dessa i enlighet med intentionerna hos beslutsfattare på de högre nivåerna i organisationen.

Motsatsen till "top-down"-modellen är naturligtvis "bottom up"-modellen, eller närmare bestämt – modellerna, ty de är flera. I sin beskrivning av genomförande betonar dessa modeller de lägre nivåernas betydelse. Elmores modell (3), "the organizational development model", framställer dessutom ett normativt alternativ till "top-down"-modellen, i det att den förespråkar att organisationer bör fungera demokratiskt, i betydelsen att medlemmar på alla nivåer ges möjlighet att utöva inflytande.

Elmores modeller (2) och (4), byråkratimodellen och konflikt/förhandlingsmodellen, använder också de ett "bottom up"-perspektiv på genomförande. I sin beskrivning av organisationer betonar de således de lägre nivåerna. De kan dock användas som analysmodeller utan det normativa ställningstagande till organisationer som modell (3) innebär.

Enligt byråkratimodellen kan organisationers beteende i allt väsentligt förklaras genom den delegering av beslut som sker i organisationen och genom de arbetsrutiner som varje medlem utarbetar för att upprätthålla och förstärka sin position inom organisationen. Detta innebär att makten i organisationer är utspridd över små enheter, som utövar stor kontroll över de specifika uppgifter som ingår i deras arbete. Ju mer komplicerade organisationer är, desto mer specialiserade blir dess enheter. Effektivt beslutsfattande måste i första hand ta hänsyn till den existerande verksamheten. För varje förändring måste de punkter i organisationen kartläggas till vilka beslutsfattande tidigare delegerats och nya rutiner utformas.

Modellen betonar organisationers inneboende tröghet och det faktum att varje försök till förändring eller kontroll som kommer uppifrån i organisationen, på de lägre nivåerna upplevs som marginell i förhållande till de faktorer som utformar den reella arbetssituationen. Enligt modellen är förändringar i de dagliga rutinerna svårast att åstadkomma i den slutliga fasen av implementationsprocessen, vilket gör att studier av genomförande bör fokuseras på det som i modellen kallas "street-level bureaucracy".

Som exempel på byråkratimodellens användning i studier av genomförandet av sociala program vill jag först och främst ta upp en artikel av Weatherly och Lipsky.¹³ De redovisar en studie av hur en statlig lag i Massachu-

setts om förändrade normer för utbildning av handikappade barn genomförs i de berörda institutionerna. "Streetlevel bureaucrats" definieras här som de offentligt anställda som har den direkta kontakten med allmänheten. I den aktuella studien var de lärare, psykologer och administratörer. Författarna visar hur dessa utarbetar vissa "coping mechanisms" för att anpassa begränsade resurser till de krav som ställs på dem. Sådana mekanismer är att t ex utveckla vissa rutiner i arbetet, modifiera mål, begränsa service till allmänheten, utarbeta tumregler för vilka arbetsmoment som skall prioriteras och, till sist, kontrollera de krav som ställs på dem från deras klienter – allmänheten. Dessa "coping mechanisms" innebär att förändringar endast införs formellt, t ex kallar man de fenomen man möter i sitt arbete med nya namn, medan samma grundprinciper som gällde innan förändringarna blev beslutade i allt väsentligt används i arbetet.

Ett annat exempel på hur allt förblir vid det gamla, trots ett formellt beslut om förändringar, ges av *Gross Giacqunta och Bernstein* i boken *Implementing Organizational Innovation*.¹⁴ Även här beror misslyckandet på en svår arbetssituation och otillräckliga resurser.

Den fjärde modellen i Elmores översikt är konflikt/förhandlingsmodellen. Den ser organisationer som konfliktarenor där olika aktörer konkurrerar om makt och resurser. Maktfördelningen bestäms av formell position, expertkunskap, kontroll över materiella resurser och möjligheter att mobilisera stöd utifrån. Beslutsfattande sker i denna modell genom en förhandlingsprocess inom och mellan organisationens enheter. Här ses verkställande av beslut som en serie förhandlingsresultat, som speglar deltagarnas preferenser och resurser.

Det finns talrika exempel på denna modells användbarhet i studier av genomförande, t ex de studier som gjorts av Derthick, Ingram och Murphy.¹⁵ Modellen diskuteras och utvecklas till en spelteoretisk modell i boken *The Implementation Game* av Bardach.¹⁶ Enligt honom kan genomförande ses som en serie "games", där aktörerna försöker skydda sina intressen och om möjligt utvidga sin sfär av kontroll. Hans diskussion innehåller sådana spelteoretiska termer som "strategier", "beräkning av osäkerhet", etc.

Elmores försök att precisera fyra organisationsmodeller inom implementationsforskningen har jämförts med Allison's analys av Kuba-krisen med hjälp av tre olika analysmodeller.¹⁷ Liksom Allison visar Elmore hur olika modeller framhäver skilda aspekter av policyprocessen. De är därför, beroende på analysens syfte, mer eller mindre lämpliga som arbetsverktyg. Den modell som används blir bestämmande för vilken nivå av organisa-

tionen forskaren undersöker, vilka problem hon/han fokuserar och vilka förslag till lösningar hon/han kommer fram till. Den huvudsakliga skiljelinjen ligger här mellan den organisationsmodell som representerar ett "top-down"-perspektiv och de modeller som anlägger ett "bottom up"-perspektiv på genomförande.

En viktig skillnad mellan Allison och Elmore är dock att Allison använder olika modeller för att analysera ett och samma problem, medan Elmore beskriver hur olika organisationsmodeller använts för skilda genomförandeproblem. Enligt hans beskrivning är modellerna inte regerätta alternativ till varandra i fråga om användbarhet. Den hierarkiska modellen har således inte alls använts för att undersöka genomförande av sociala program. Den byråkratiska modellen och den modell som Elmore kallar "the organizational developmental model" har endast applicerats på "field implementation", medan konflikt/förhandlingsmodellen främst är använd i beskrivningar av "guideline writing". Modellerna är troligen inte heller utan vidare utveckling användbara utanför dessa sina specifika analysområden.

Teoretiska ansatser i implementationsforskning

I litteraturen om genomförande är det vanligt att finna klagomål över att de rikligt förekommande fallstudierna om genomförandeprocessen inte kompletteras med övergripande teorier där kunskapen från dessa studier inordnas. Van Meter och Van Horn skriver i sin artikel *The Policy Implementation Process*:¹⁸

"While these studies have been highly informative, their contributions have been limited by the absence of a theoretical perspective. To date, no one has advanced a theoretical framework within which policy implementation can be examined. Without such a framework, it is difficult to further our understanding of this process in disparate policy areas and jurisdictional settings."

De påpekar också att det finns en rik litteratur att hämta kunskap i för att utveckla teorier som kan tillämpas för studiet av genomförande.¹⁹

"This literature includes theoretical and empirical work in several disciplines, including sociology, public administration, social psychology, and political science."

I sin artikel utvecklar de båda författarna en modell för forskning om genomförande. De utgår härvid främst från litteratur om förändringar i organisationer och tar där fasta på olika former av kontroll av underordnade nivåer inom organisationer. Deras modell består av sex variabler som de menar utgör länken mellan en policy och dess "performance". Dessa är:²⁰

- "standard objectives of policy"
- "policy resources"
- "interorganizational communication and enforcement activities"
- "characteristics of the implementing agencies"
- "economic, social and political conditions"
- "the disposition of implementors"

Variablerna är relaterade till varandra i en systemteoretisk modell. Denna bygger i allt väsentligt på samma antaganden som den traditionella hierarkiska organisationsmodellen. Så utgår de t ex ifrån att en policys mål är en gång för alla bestämda av de övre nivåerna i organisationen, varifrån de kommuniceras till lägre nivåer. Inget utrymme ges för en revision eller anpassning av målen under implementationsprocessen.

Samtidigt som författarna har valt en hierarkisk organisationsmodell till utgångspunkt, försöker de införliva kunskap från forskning om genomförande i sin modell. Så t ex pekar några av variablerna i modellen på faktorer som i forskningen visat sig vara viktiga för genomförande. Men deras modell är oklar i fråga om relationen mellan de olika variablerna. Det förefaller som om avsikten är att relatera olika värden på de sex variablerna till en policys "performance" utan att eftersträva förståelse för vilka mekanismer som ligger bakom eventuella samband. Modellen blir härmed närmast en taxonomi, i vilken alla de faktorer som kan tänkas påverka en policys genomförande räknas upp.

När Van Meter och Van Horn övergår till att diskutera de enskilda variablerna i modellen, visar de många exempel på bristande lyhörighet för resultat från empirisk forskning om genomförande. Detta gäller i hög grad deras diskussion av variabeln "interorganizational communication and enforcement activities". Om denna variabel skriver de:²¹

"Successful implementation often requires institutional mechanisms and procedures whereby higher authorities (superiors) may increase the likelihood that implementors (subordinates) will act in a manner consistent with the policy's standards and objectives."

Många av de exempel som författarna ger på sådana mekanismer har i studier om genomförande av sociala program visat sig vara ineffektiva för att uppnå hörsamhet från de underordnade. Detta gäller t ex försök att skapa en atmosfär av yrkesgemenskap mellan högre och lägre nivåer, att förmå underlydande enheter att utarbeta detaljerade planer för verksamheten, att strypa anslag till lokala institutioner som inte följer bestämmelser.²² Inte heller författarnas påstående att deltagande i ett federalt program skulle innebära ett accepterat av en policys mål får stöd i studier om genomförande.²³

Van Meter och Van Horn har således inte fullföljt sin ambition att använda kunskap från forskning om genomförande i sin modell. De har införlivat sådan kunskap endast i form av boxar i systemet, utan att ta hänsyn till de teoretiska och praktiska implikationerna av denna kunskap.

Ett annat försök att utveckla en analysmodell för forskning om genomförande görs av Sabatier och Mazmanian i deras artikel *The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis*.²⁴ De vill med sin modell beskriva genomförandeprocessen på en makronivå och i den dessutom införliva de politiska variabler som strukturerar genomförandet. I modellen vill de använda variabler som är operationaliserbara i kvantitativa termer.

Liksom Van Meter och Van Horn utgår de från en hierarkisk organisationsmodell. Utgångspunkten i deras analys är det formella beslutet, som de menar bör strukturera genomförandeprocessen.²⁵

"Implementation is the carrying out of a basic policy decision, usually made in a statute (although also possible through important executive orders or court decisions). Ideally, that decision identifies the problem(s) to be addressed, stipulates the objective(s) to be pursued, and, in a variety of ways, 'structures' the implementation process."

De skisserar ett "flow diagram" där de beroende variablerna utgörs av olika faser av genomförandeprocessen och de oberoende variablerna är tre: problemlösningsbarhet, beslutets möjlighet att strukturera implementationsprocessen, samt variabler externa till beslutet, vilka påverkar genomförandet.

Användbarheten av den modell Sabatier och Mazmanian skisserar har testats bl a av Bullock. Resultatet redovisas i en uppsats, där han bl a skriver:²⁶

"In evaluating which of the variables suggested by Sabatier and Mazmanian influence the implementation of equal education programs, we encounter a situation well-known to social scientists – less than optimal conditions."

Den välkända situation som Bullock refererar till innebär att det är svårt både att bedöma när lagens mål är uppnådda, dvs vad som är "successful implementation", och att kvantifiera de oberoende variablerna. Diskussionen i uppsatsen påminner mycket om den som fördes i de utvärderingar med i huvudsak kvantitativa metoder som under 60- och 70-talen gjordes av sociala program i USA. Dvs de data som finns tillgängliga är inte kvantifierbara med en sådan precision att modellen kan ge den exakta information som eftersträvas.²⁷

I ett annat försök att testa Sabatiers och Mazmanians analysmodell heter det.²⁸

"... we agree on many of the components of a theory of implementation, in particular on the importance of statutory variables. (...) However, we find also that local, nonstatutory variables are more important than Sabatier and Mazmanian suggest."

Det är troligen den hierarkiska organisationsmodell som Sabatier och Mazmanian har till övergripande referensram som har lett dem till att betona "the statutory variables", dvs det formella beslutets karaktäristika, på bekostnad av utanföriggande faktorer. Strävan efter att forskningen skall ge exakt, därför kvantitativ, information om genomförande, information som skall riktas till beslutsfattare, är också det en följd av den hierarkiska modellens inneboende "top down"-perspektiv.

Både denna analysmodell och den som Van Meter och Van Horn utvecklar visar således att försök att uforma övergripande teorier för implementationsforskning tämligen slentrianmässigt tycks hamna i ett "top down"-perspektiv, trots att erfarenheter från sådan forskning talar för andra organisationsmodeller än den hierarkiska.

Liksom Van Meter och Van Horn vänder sig Sabatier och Mazmanian till forskare med sina försök att sammanfatta resultat från implementationsforskning inom en övergripande teoriam. En annan författare som har samma ambition, men som därvid vänder sig till beslutsfattare,²⁹ är Elmore i sin artikel *Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions*.³⁰

Elmore skisserar två olika ansatser som han menar används inom implementationsanalys, "forward mapping" och "backward mapping". Dessa två ansatser är alternativa strategier för analys, då de bygger på diametralt motsatt logik och därav följande antaganden om genomförande. Om "forward mapping" som analysmetod skriver han:³¹

"It begins at the top of the process, with as clear a statement as possible of the policymaker's intent, and proceeds through a sequence of increasingly more specific steps to define what is expected of implementors at each level. At the bottom of the process, one states, again with as much precision as possible, what a satisfactory outcome would be, measured in terms of the original statement of intent."

Beskrivningen stämmer väl överens med den hierarkiska organisationsmodell som jag tidigare beskrivit och den motsvarar också ett "top down"-perspektiv på policyprocessen. En sådana analysmodell har enligt Elmore

många svagheter och begränsningar. Det största problemet med en sådan modell är dock att den förutsätter att genomförandeprocessen kontrolleras från organisationens topp. Han vill i stället förorda den alternativa analysmodell som han kallar "backward mapping", som han beskriver på följande sätt:³²

"It begins not at the top of the implementation process but at the last possible stage, the point at which administrative actions intersect private choices. It begins not with a statement of intent, but with a statement of specific behavior at the lowest level of the implementation process that generates the need for a policy."

I och med denna strategis betoning av den allra lägsta nivån i genomförandeprocessen fullföljer Elmore det som efterlyses i "bottom up"-perspektivets organisationsmodeller – han vänder policyanalysen upp och ned. Detta får till följd att de resultat som policyanalysen ger, med avseende på metoder att förbättra genomförande, blir diametralt motsatta tidigare analysers vanligaste rekommendationer.

I sin diskussion av de konsekvenser som en sådan strategi får för policyanalytiker återknyter Elmore till den kunskap som finns i implementationslitteraturen. Han diskuterar t ex hur en policyanalytiker ser på organisationer. Enligt den traditionella policyanalysen är organisationen ett hinder för en policys genomförande. "Backward mapping"-modellen ser i stället organisationer som verktyg som kan användas för att nå en policys mål. Detta synsätt bygger på en insikt om att auktoritetsrelationerna i en organisation är ömsesidiga i betydelsen att den formella auktoriteten i organisationen kommuniceras nedåt i hierarkin, medan den informella auktoriteten, den som grundas på "expertise, skill, and proximity to the essential tasks that an organization performs",³³ kommuniceras uppåt. Att erkänna den kunskap som finns på de lägsta nivåerna i en organisation och att använda sådan kunskap som en tillgång i genomförandeprocessen, blir en av modellens viktigaste implikationer. Här bygger Elmore på studier om "field implementation", som t ex den studie jag tidigare citerat, gjord av Weatherly och Lipsky.³⁴

Elmore införlivar således kunskap från forskning om genomförande i sin diskussion av "backward mapping". Han utvecklar dock inte en fullständig modell i sin artikel. Däremot ger han ett avgörande bidrag till diskussionen om hur kunskapen från implementationsforskningen kan inordnas inom övergripande teoriamar. Detta gör han genom att förändra den övergripande teorin i enlighet med de viktigaste resultaten från fallstudier om genomförande i stället för att försöka anpassa dessa resultat till den traditionella policyanalysmodellen.

Elmores modell är avsedd för en *ex ante* analys. Den

torde dock vara användbar även för en *ex post* studie, dvs för en studie av hur ett socialt program faktiskt genomförs. Den kräver emellertid en vidare utveckling för både typerna av analys. Detta gäller både i fråga om att mera integrera de teoribitar som nu finns i modellen och att utveckla den till att också gälla "guide-line writing", som den nu inte alls behandlar. Trots sin ofullständighet utgör Elmores modell en viktig utgångspunkt för en sådan vidare utveckling.

Slutsater från implementationsforskning

De fallstudier av genomförande som ingår i implementationsforskningen behandlar främst sociala program i USA. Detta gör naturligtvis att resultaten från sådana studier till en del är specifika för det politiska systemet där. Så t ex präglas lagstiftningen avseende de sociala programmen av det konkurrensförhållande som råder mellan den federala och den delstatliga nivån. Sådan lagstiftning blir ofta vag och mångtydig, då den måste tillfredsställa både de federala myndigheternas ambition att kontrollera de lokala program som de finansierar och delstatsregeringarnas önskan att behålla sin självständighet. Gränsdragningen mellan statliga och kommunala befogenheter torde vara mycket klarare i Sverige, vilket gör att lagstiftningen här inte innehåller en sådan komplikation. Trots denna skillnad i politiskt system är många av de resultat som fallstudierna från USA ger också tillämpbara i Sverige.

Resultaten från fallstudier om genomförande präglas också av att sådana studier i allmänhet behandlar komplicerade sociala program inom utbildning, sjukvård, arbetslöshet, etc. De gäller således inte enkla förordningar, som t ex hastighetsbegränsningar, utan omfattande lagar som passerar flera nivåer i förvaltningen, innan de slutligen verkställs i kontakt med de personer, vars beteende eller levnadsvillkor programmet vill förändra. Naturligtvis är genomförandeprocessen för sådan lagstiftning mycket mera komplicerad än för de enkla förordningarna.

Den viktigaste lärdomen från fallstudier om genomförande är att den ensidigt hierarkiska modellen för beslutsfattande förkastas. Fallstudierna visar att viktiga beslut fattas i genomförandefasen och att de beslut som i sista hand avgör ett programs utformning fattas på den allra lägsta nivån av organisationen. Försök att från de högre nivåerna kontrollera sådana beslut genom olika former av tvång eller belöning är i stort sett fåfänga, då de underlydande har många möjligheter att undandra sig sådan kontroll.

Samtidigt som betydelsen av de nivåer i en organisation som verkställer fattade beslut uppmärksammas, bör naturligtvis lagstiftningens roll för reformarbetet i samhället inte underskattas. Denna dess roll är bl a att utfor-

ma nya mål för den offentliga verksamheten och att fördela resurser. Implementationsforskningen pekar här på ömsesidigheten mellan en normgivande lagstiftning och den verksamhet som pågår inom organisationen.

Ifrågasättandet av den traditionella modellen för beslutsfattande får viktiga konsekvenser för den liberaldemokratiska teorin. Enligt denna bör beslut, fattade i demokratisk ordning, genomföras av en neutral förvaltning i enlighet med beslutets intentioner. Att beslutsfattandet fortsätter i genomförandefasen, där intresserade parter som inte fått sina krav tillgodosedda i det ursprungliga beslutet fortsätter att agera, och att de avgörande besluten fattas i genomförandefasens sista led gör att demokratiskt inflytande på toppnivå inte är en tillräcklig förutsättning för demokrati. Resultaten från forskning om genomförande talar för att ett sådant inflytande bör tillgodoses även under genomförandet.³⁵

Forskningen visar på svårigheterna med genomförande av reformer, men den ger inte stöd för slutsatsen att offentlig reformverksamhet är omöjlig att förverkliga. Däremot talar den om vissa förutsättningar som nödvändiga för genomförande av sociala program. Till dessa hör programmets anpassning till den verklighet som det riktar sig till, en anpassning där den kunskap som lägre beslutsfattare har om sitt arbete utnyttjas och där berörda parter utanför organisationen deltar.

Om implementationsforskningen ger dem som gör offentlig politik impulser att tänka i nya banor, så gäller detta i ännu högre grad dem som forskar om offentlig politik. Att förkasta den hierarkiska modellens norm för policyanalys innebär att hela den komplexitet som ingår i den offentliga förvaltningen gör sitt inträde i analysen. Hjern och Lundmark har visat på de komplexa strukturer som förekommer vid genomförandet av statlig politik, speciellt då både privata och offentliga organisationer deltar.³⁶ Deras angreppssätt är representativt för den forskningsinriktning som studerar genomförande och som har ambitionen att nära praxis utvärdera hur den offentliga politiken utformas efter lagstiftningsfasen. En sådan ansats kan vara en fruktbar utgångspunkt för att utveckla organisationsmodeller som är bättre verktyg för policyanalys än den hierarkiska modellen.

Ingegerd Municio

Noter

- 1 För detta perspektiv, se Rune Premfors, *Genomförande och utvärdering av offentlig politik*, Rapport nr 12, Group for the Study of Higher Education and Research Policy, Stockholms Universitet (1981), s 7f.

- 2 Charles Lindblom, *The Policy-Making Process* (Prentice-Hall 1980), s 64.
- 3 Se t ex R. Weatherly och M. Lipsky, "Street-Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special-Education Reform", *Harvard Educational Review*, 47 (1977), s 172.
- 4 Se t ex Premfors, *Genomförande och utvärdering av offentlig politik*, s 1.
- 5 Walter Williams, "Implementation Analysis and Assessment", i Williams och Richard Elmore (red), *Social Program Implementation* (Academic Press 1976), s 268.
- 6 Ibid, s 273.
- 7 Graham Allison, "Implementation Analysis: The 'Missing Chapter' in Conventional Analysis", i Leif Lewin och Evert Vedung (red), *Politics as Rational Action* (D Reidel 1980).
- 8 Richard Elmore, "Organizational Models of Social Program Implementation", *Public Policy* (Spring 1978), s 185f.
- 9 Ibid, s 188f.
- 10 Milbrey McLaughlin, "Implementation as Mutual Adaptation: Change in Classroom Organization", i Williams och Elmore (red), *Social Program Implementation*, s 167f.
- 11 Ibid, s 169.
- 12 Elmore, "Organizational Models of Social Program Implementation", s 215.
- 13 Se not 3.
- 14 Neal Gross, Joseph Giacuinta och Marilyn Bernstein, *Implementing Organizational Innovations: A Sociological Analysis of Planned Educational Change* (Basic Books 1971).
- 15 Marta Derthick, "Washington: Angry Citizens and an Ambitious Plan", Jerome Murphy, "Title V of ESEA: The Impact of Discretionary Funds on State Education Bureaucracies", båda i Williams och Elmore (red), *Social Program Implementation*. Helen Ingram, "Policy Implementation through Bargaining: The Case of Federal Grants-in-Aid", *Public Policy*, XXV, 2 (1977), Jerome Murphy, "Title I of ESEA: The Politics of Implementing Federal Education Reform", *Harvard Educational Review*, 4 (1971).
- 16 Eugene Bardach, *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law* (MIT Press 1977)
- 17 Jämförelsen görs i, Rune Premfors, *Genomförande och utvärdering av offentlig politik*, s 25f. Analysen av Kuba-krisen i Graham Allison, *The Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis* (Little, Brown 1971)
- 18 Donald Van Meter och Carl Van Horn, "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework", *Administration and Society*, VI, 4 (February 1975), s 451f.
- 19 Ibid, s 453.
- 20 Ibid, s 463.
- 21 Ibid, s 466.
- 22 Se t ex Jerome Murphy, "The Education Bureaucracies Implement Novel Policy: The Politics of Title I of ESEA, 1965-72", i Sindler, A. P. (red), *Policy and Politics in America* (Boston 1973), s 195, Eleanor Farrer McGowan, "Rational Fantasies". *Policy Sciences*, VII, 4 (December 1976), Edward Banfield, "Making a New Federal Program: Model Cities, 1964-68", i Williams och Elmore (red), *Social Program Implementation*.
- 23 Se t ex Helen Ingram, "Policy Implementation through Bargaining: The Case of Federal Grants-in-Aid", *Public Policy*, XXV, 2 (1977). Hon menar, att de lokala institutionerna, då de accepterar federala anslag, endast går med på att förhandla med den federala regeringen.
- 24 Paul Sabatier och Daniel Mazmanian, "The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis", *Policy Studies Journal*, 8 (Special Issue No 2, 1980).
- 25 Ibid, s 540.
- 26 Charles Bullock, "The Office of Civil Rights and Implementation of Desegregation Programs in the Public Schools", *Policy Studies Journal*, 8.
- 27 Se t ex uppsatserna i P. H. Rossi och W. Williams (red), *Evaluating Social Programs. Theory, Practice and Politics*, (Academic Press 1972).
- 28 Rufus Browning, Dale Rogers Marshall och David Tabb, "Implementation and Political Change. Sources of Local Variations in Federal Social Programs", *Policy Studies Journal*, 8.
- 29 För en diskussion om "analysis for policy" och "analysis of policy", se Rune Premfors, "Genomförande och utvärdering av offentlig politik", s 30f.
- 30 Richard Elmore, "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions", i *Political Science Quarterly*, (Winter 1979-80). Även i form av en liten handbok för beslutsfattare, Richard Elmore, *Complexity and Control: What Legislators and Administrators Can Do About Implementing Public Policy*, (The National Institute of Education 1980).
- 31 Elmore, "Backward Mapping: Implementation. . .", s 602.
- 32 Ibid, s 604.
- 33 Ibid, s 606.
- 34 Se not 3.
- 35 Denna fråga har i Sverige bl a aktualiserats i fråga om innehållet i den undervisning skolan erbjuder. Se t ex brevväxlingen mellan Sven Lindqvist och Britt Mogård om skolans musikundervisning i Sven Lindqvist, *Hamiltons slutsats. Politiska artiklar från 70-talet*, (Bonniers 1980), s 183f.
- 36 Benny Hjern och Kjell Lundmark, "Blandekonomi och post-weberiansk förvaltningsteori: Administrativa lärdomar av svensk regionalpolitisk forskning", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 1979:4.

Rekryteringen av chefsposter i offentlig förvaltning

Sverige är sedan 1950-talet som stat medlem av International Institute of Administrative Sciences, med direction i Bryssel. Dessutom finns en svensk förening, bildad av Nils Herlitz m. fl., Svenska sektionen av institutet, vilken på grund av omständigheterna kommit att till väsentlig del svara för vårt lands förbindelser med organisationen.

Institutet, där ett 50-tal stater är representerade, arbetar dels med förvaltningsfrågor i allmän bemärkelse – organisation, arbetsmetoder, personalvård etc., dels också med förvaltningsämnen av mera juridisk natur – rättssäkerhet, klagorätt, judiciell kontroll, ombudsmanfunktioner etc. Man samlas till världskongresser vart tredje år (senast i Madrid 1980, nästa gång i Västberlin sept. 1983) med en mindre rundabordskonferens året före världskongressen (i år i Tokyo i sept.) En tidskrift, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, utges med fyra nummer per år – väsentligen franskspråkig men med betydande inlägg även på engelska och spanska.

Mellan kongresserna verkar – utom centralkontoret i Bryssel – fem s. k. permanenta kommittéer, en för förvaltningsrätt och förvaltningskunskap (ordf. prof. Massinio Severo Giannini, Rom), en för förvaltningsfrågor i allmänhet, en för personalfrågor, en för "planification et prospective" samt en för offentliga industri- och affärsförslag. Dessutom hör till institutet en "International Association of Schools and Institutes of Administration" med regelmässigt anglosaxisk ledning (prof. Donald Stone, Pittsburgh). Under överinseende av dessa kommittéer m. m. och institutets direktör bedrivs ett otal större och mindre forsknings- och utredningsprojekt, där Sverige i betydande utsträckning aktivt medverkat. Direktörstjänsten har i praktiken kommit att innehas av belgare eller fransmän, f. n. av prof. Michael Lesage, fransk juristprofessor från Paris.

Trots att svenska förvaltningsintresserade under 1960- och 1970-talen i stort antal beviljat institutets konferenser och eljest deltagit i kommittéer och utredningar, har Sverige först i år kommit att stå som värd för något institutets möte. Det gäller "Rekryteringen av chefsposter i offentlig förvaltning", där sedan 1976 i institutets regi en undersökning bedrivits först under ledning av dansken prof. Bent Christensen och sedan under ordförandeskap av prof. i kommunalrätt vid Helsingfors universitet Tore Modeen. Rapporter från nio västeuropeiska länder (Belgien, Finland, Frankrike, Italien, Nederländerna, Storbritannien, Sverige, Tyskland, Österrike) framlades och dryftades vid ett möte i Regeringsrättens lokaler i Stockholm den 11–14 mars 1982.

Bakgrunden till projektet och Stockholms-mötet är det förhållande, att i länder med blandekonomi som Sverige och de övriga rapportörsstaterna den offentliga verksamheten under det sista halvsekle utsträckt att omfatta vidsträckt områden av samhällslivet, vilka förut väsentligen tillhörde den privata sektorn (företag eller enskilda medborgare). Handel och industri, banker och försäkringsbolag ger goda exempel på denna utveckling. Därutöver har staten lagt sig ombord med människornas bekymmer och svårigheter i större omfattning än tidigare – i form av åldringsvård, barnavård och i allmänhet social biståndsverksamhet. Transportsektorn ger också många exempel på vidsträckt offentliga initiativ. Tydligt är, att denna ökning i statens och kommunernas aktivitet måste innebära, att man fordrar mer – ej minst kvalitativt – av de tjänstemän som har hand om vidgade uppgifterna. I högre grad än förr måste man av vederbörande kräva, att de har ekonomiska och sociala kunskaper, ja även tekniska och vetenskapliga insikter. Det är tydligt, att åtminstone i en del europeiska länder, där juristerna förut helt dominerade inom ministerier och andra centralorgan, dessa tvingats att i större eller mindre utsträckning vika för personer med ekonomisk eller teknisk utbildning.

De länder, varifrån rapporter begärts, är, som av det föregående framgår, en grupp västeuropeiska stater av blandekonomityp – större och mindre – och med någorlunda likartade administrativa förhållanden. Rapportörerna är i allmänhet akademiska lärare i facket, i några fall (Nederländerna, Frankrike, Finland) högre statstjänare. I rapporterna lämnas en översiktlig redogörelse för den offentliga förvaltningens allmänna uppbyggnad i vederbörande stat jämte (ofta detaljerade) upplysningar om de viktigare chefsposterna. Därjämte besvaras särskilt ett antal frågor, som projektledaren uppställt, såsom t. ex. rörande den universitetsutbildning som de högsta posternas innehavare i allmänhet har och huruvida det i nämnvärd utsträckning förekommer, att man till posterna utnämner personer utan universitetsutbildning (t. ex. personer från arbetarorganisationerna eller helt enkelt från det politiska livet). Vidare behandlas frågan om man i regel kommer till chefsposterna efter längre tjänst i ministerierna, ev. i just det ministerium varom fråga är. Om varaktigheten av tjänstgöringen på chefsposten handlar punkten, om det är vanligt att vederbörande (speciellt de högsta befattningshavarna i ministerierna) kvarstår till pensionsåldern eller ev. vid högre medelålder, 50–55 år, överförs till en lugnare sysselsättning (provinsguvernör, domare i förvaltningsdomstolar etc.). Ett i Sverige aktuellt spörsmål är, i vad mån man för högre tjänster tager i anspråk personer från näringslivet, liksom huruvida allmändugliga högre statsfunktionärer lockas över till ("inköps av") näringslivet med dess högre löner.

Rapporterna dryftades efter korta inledningsanföranden av vederbörande skribent vid ganska fria diskussioner (språk engelska eller franska) där även svenska experter livligt deltog (Lennart Aspegren, Torsten Bjerkén, Leif Lewin, Gustaf Petrén, Jacob Sundberg m. fl.). Ej minst givande var den överläggning på Skytteanum i Uppsala med inledning av dansken Christensen, där ett antal av institutionens doktorander gjorde intresserade inlägg. Det är sannolikt, att rapporterna jämte en översikt av diskussionen kommer att utgivas i tryck i Brysselinstitutets skriftserie. Då denna publikation måhända blir anmäld i tidskriften, bör det inte nu komma i fråga att närmare behandla rapporternas innehåll och de slutsatser, vartill desamma ger anledning. Några uppgifter av aktuellt intresse må emellertid påpekas redan i denna översikt.

Juristdominansen bland chefspersonerna är tydligen alltför stark i många länder och belyses bl. a. i prof. Heinrich Siedentopfs (Verwaltungshochschule Speyer) instruktiva redogörelse för Västtyskland. Sverige är icke ensamt i fråga om seden att till administrativa chefsposter överföra allmändugliga människor från domstolarna: detta framgår av den franska rapporten (Serge Salon, sous-directeur i presidentens kansli) med dess uppgifter om antalet från förvaltningsdomstolarna – Conseil d'Etat och Cour des Comptes – till högre tjänster i ministerier, direktioner och statsföretag "detachés" jurister. Särskilda förvaltningshögskolor – för utbildning av högre tjänstemän – förekommer på flera håll, men den klart elitrekryterade franska, Ecole Nationale de l'Administration (ENA), står uppenbarligen på högre nivå än de övriga; bland dess f. d. elever hämtade Giscard d'Estaing och hämtar Mitterand många av sina bästa medhjälpare. Tämmligen juristfritt är det i Englands högre byråkrati (enligt N. T. Scott, Nottingham univ.); i kommunerna tycks dock den ledande befattningshavaren mycket ofta vara jurist. Den politiska rekryteringen, alltså tendensen att på de högre posterna placera politiker (som belöning eller för att i politiskt aktuella funktioner vara säkra på att ha rättroget folk) är icke ovanlig i de behandlade länderna, i åtminstone två av dem – Belgien och Finland – ännu mera utvecklad än i Sverige.

Vad angår vårt land är det en tillfredsställelse att i den svenska rapporten se en, visserligen svag, reservation mot den i både juridiska och statsvetenskapliga framställningar förekommande benägenheten att alltid betrakta statssekreterarna som "politiska" befattningshavare. Under Palmeregeringen (före 1976) och i de olika borgerliga regeringarna därefter har väl *flertalet* (inga lunda alla!) statssekreterare utsetts med beaktande av

vederbörandes politiska samhörighet med ministern, men under decennierna före Palme rekryterades otvivelaktigt de flesta statssekreterarna med hänsyn till till anseende för allmänduglighet och administrativ erfarenhet – utan att man begärde samhörighet med departementschefens parti.¹

Vad angår fenomenet att näringslivet från statssidan "köper in" högklassiga chefspersoner – för att använda deras sakkunskap på företagens eller näringsorganisationernas topposter – kan som en mänsklig kuriositet omnämnas det engelska beskedet, att detta var mindre vanligt i Storbritannien bl. a. av det skäl att vederbörande kunde räkna med att i slutet av sin bana bli nobiliserad (Sir Franklin Scott och Lady Scott i. st. för Mr och Mrs S!) och av det skälet stod emot frestelsen att tidigare övergå i enskild tjänst. Mycket nedslående är den bild som ges av Italiens förvaltning (prof. Berti, Milano); till det mindre goda läget där har säkert bidragit bristen på administrativ tradition; den italienska riksadministrationen har ju i stort sett tillskapats först efter riksenheten för drygt 100 år sedan.

Den förutnämnde dansken Christensen brukar som en särskild fördel med Brysselinstitutets möten och arbetsgrupper nämna att där i allmänhet praktiker, alltså administratörer, och teoretiker, universitetslärare och forskare, arbetar tillsammans och alltså ömsesidigt kan vinna nyttiga kontakter. För Sveriges del föreligger emellertid den bristen att förvaltningsintresserade statsvetare blott i ringa utsträckning låtit locka sig att medverka (Gunnar Heckscher under 1950-talet, sedan sporadiska insatser av Ulf Christoffersson (rekryteringsämnet svenske rapportör), Lennart Lundquist (Lund-Köpenhamn) och Daniel Tarschys); stats- och förvaltningsrättare har däremot varit flera, utom Herlitz bl. a. Hilding Eek, Gustaf Petrén, Torsten Bjerkén).

Ett gott tillfälle att utan alltför kostsamma resor bekanta sig med institutet och dess aktiva medlemmar erbjuder sig nästa höst vid världskongressen i Västberlin 19–23 sept., där de väsentliga överläggningsämnena är 1) offentliga affärsföretag som led i statlig politik (generalrapportör prof. Saravia, Argentina, svensk rapportör dir. Per Sköld) och 2) administrationen av stora stadsområden (generalrapportör prof. Wagener, Speyer, svensk rapportör statssekr. Elisabeth Palm, kommundepartementet). Nödiga upplysningar om institutet och kongressen kan lättast erhållas hos den svenska sektionen (ordf. regeringsrådet Ingemar Lidbeck), där sekreteraren fil. kand. Björn Edsta, Sveriges Köpmannaförbund, Kungsgatan 19, 105 61 Stockholm, lämnar besked.

¹ Se härom Svensk Tidsskrift 1982 s. 134.

Litteraturgranskningar

LAURI KARVONEN: *"Med vårt västra grannland som förebild": En undersökning av policydiffusion från Sverige till Finland*. Åbo. Meddelanden från Stiftelsen för Åbo Akademi. 1981.

Lauri Karvonens avhandling ansluter till den forskningsinriktning som under senare år sökt knyta samman två traditionellt skilda studieområden inom statskunskapen, nämligen jämförande politik och internationell politik. I enlighet med denna strömning inom disciplinen söker avhandlingen klargöra hur inrikespolitiska policybeslut påverkas av impulser från den internationella miljön. Karvonen vill belysa ett sådant nationellt skeende genom att studera vissa utomnationella faktors inverkan på finländska lagstiftningsbeslut. Gränsdragningen mellan nationell politik och externa relationer är suddig i detta perspektiv som i stället betonar länkarna mellan dessa två områden för studiet av politik.

Arbetet har en klar, översiktlig struktur där de olika delmomenten följer naturligt på varandra. Avhandlingens empiriska del omfattar tre steg vilka vad gäller frågeställning, material, metod och slutsatser är ganska självständiga helheter. Tillsammans utgör de dock led i en beviskedja som syftar till att fastställa förekomsten av diffusion från Sverige till Finland. Det är speciellt förtjänstfullt att avhandlingen inte endast diskuterar förutsättningarna för diffusion (kap. 2) och likheter mellan svenska och finländska lagstiftningsbeslut (kap. 3) utan även ger sig in på en djuplodande, empirisk analys av de förmodade överföringsprocesserna (kap. 4). Denna uppläggnings ger en solid empirisk grund för slutsatserna samt även ett värdefullt material för vidare forskning. Möjligen kan man undra om författaren, när han säger sig vilja pröva om diffusion föreligger, har angripit den teoretiskt mest intressanta frågeställningen. Med en annan uppläggnings kunde samma empiriska material kanske även ge svar på frågor som hur, när och varför diffusion förekommer.

Inledning

Det inledande teoretiska kapitlet är liksom hela avhandlingen välskrivet och lämpligt disponerat. Arbetets teo-

retiska utgångspunkt tas i de sociologiska och statsvetenskapliga diskussionerna om social förändring, innovation och diffusion, dvs. "den process varigenom innovationer sprider sig till medlemmar av ett socialt system eller från ett socialt system till ett annat" (sid. 7).

Medan dessa begrepp ges en bred definition verkar operationaliseringarna i den empiriska delen vara något snävare. Endast de positiva, tillförande aspekterna av förändring beaktas medan den förlorande dimensionen tappas bort i undersökningen. Likaledes ses innovation endast i termer av expansion, tillväxt och institutionalisering. Det verkar som författaren endast vill beakta en del av social förändring, men detta görs inte helt klart. Man kan även finna invändningar mot användandet av lagstiftning som ett mått på social förändring. Diffusionsbegreppet begränsas i den empiriska delen till att avse statliga lagstiftares imitationer av lagstiftningen i ett annat politiskt system.

Genomgången av litteraturen om mellanstatlig policydiffusion ger ett kompetent intryck. Författaren lyckas dra ut de för studien relevanta aspekterna och visar hur denna studie bygger vidare på en forskningstradition. Författaren tar fasta på fyra dimensioner av diffusion vilka ses utgöra centrala och mindre väl belysta komponenter inom detta forskningsområde. De är: 1. diffusionens tidsmässiga förhållande till problemformulering i mottagarlandet, 2. aktörsdimensionen, dvs. vilka aktörer som fungerar som agenter för diffusion, 3. policytypsdimensionen, dvs. om innovationen är av reglerande eller fördelande karaktär. 4. sektorshistorien, dvs. om de interagerande politiska systemen har en gemensam tradition inom sektorn. Dessa fyra dimensioner får sedan utgöra en teoretisk ram för de avslutande, komparativa detaljstudierna av konkreta fall av diffusion från Sverige till Finland under tiden 1947–1972.

Förutsättningar för diffusion

Det första ledet i beviskedjan omfattar en diskussion av förutsättningar för diffusion från Sverige till Finland. Genom en kartläggning av finländska beslutsfattaresha externa orientering försöker författaren visa att Sverige

intar en särställning i dessa individers världsbild. Redogörelsen bygger på en innehållsanalys av 52 kommittébetänkanden från 1950–1976, samt av det internationellt inriktade materialet i fyra intresseorganisationers medlemstidningar eller tidskrifter mellan 1954 och 1973. Det framtagna materialet stöder hypotesen att Sverige bland andra stater intar en central ställning i den externa orienteringen.

Diskussionen bygger på antagandet att ju mer uppmärksamhet ägnas åt Sverige, desto större är sannolikheten att beslutsfattaren hämtar sina impulser därifrån, dvs. förutsättningar för diffusion föreligger. Detta resonemang förbiser nödvändigheten av att belysa innehållet i det undersökta materialet. Sverige kanske framställs som ett avskräckande exempel. Man kan även undra om inte en ökad kunskap om ett land kan bidra till en mer kritisk hållning till kopiering av olika företeelser. Den externa orienteringen kanske även främst är ett mått på tillgänglighet snarare än upplevd tillämplighet. Genom att hålla sig informerad om svenska förhållanden får man på ett billigt sätt även inblick i tendenser runt om i världen. I så fall behöver en stark orientering mot Sverige inte innebära en speciellt god grund för diffusion från Sverige. Framställningen försvagas av en brist på diskussion av sådana potentiella svårigheter med denna typ av undersökning.

Som ett komplement till denna aspekt av diffusionsförutsättningar görs även en kortfattad, strukturell jämförelse mellan Sverige och Finland med avseende på ett mindre antal indikatorer på samhällsstruktur och utveckling. Slutsatsen är att i en allmän, internationell jämförelse är länderna strukturellt relativt likartade och generellt har Sverige en något högre utvecklingsgrad än Finland. Utgångspunkten för detta resonemang är att ju större likheter mellan länder, ju bättre förutsättningar existerar för diffusion mellan dem. Driven till sin spets leder denna tanke till ett orimligt påstående: identiska system har de bästa förutsättningar för diffusion. Detta problem har uppfattats av författaren som påpekar att även skillnader måste föreligga. Begreppet "optimal grad av olikhet" införs (sid. 16, 71), dock utan någon mer ingående diskussion av dess innebörd. Det är oklart om författaren främst avser "strukturell olikhet" (sid. 71), "utvecklingsklyfta" (sid. 17, 78), "prestige" (sid. 79) eller någon kombination av dessa.

Karvonen verkar fastna för att studera skillnader i utvecklingsnivå och hans teoretiska resonemang kräver att man kan visa att Sverige har en högre nivå än Finland. Det är inte helt klart om denna skillnad skall föreligga generellt eller endast i de studerade sektorerna. De många problemen med begreppet politisk utveckling som har diskuterats ingående i litteraturen tas ej upp här utan termen accepteras utan närmare gransk-

ning. Som ett mått på graden av utveckling litar författaren till Cutrights studie från 1963 (sid. 72). Tyvärr används dennes index på politisk utveckling utan någon kritisk diskussion av dess innebörd eller tillämplighet. Då man finner att Finland faller något under Cuba och Nicaragua i graden av politisk utveckling kanske själva indexet skulle ha studerats närmare. Det är inte heller klart hur data från 1940–61 kan ses som relevanta för diffusionsförutsättningar under 60- och tidigt 70-tal.

Likheter i lagstiftning

Det andra ledet i beviskedjan kartlägger förekomsten av likheter mellan svensk och finländsk lagstiftning under åren 1947–1972. Jämförelsen begränsas till de svenska, inrikespolitiska beslut som kan klassificeras som innovativa. Med utgångspunkt i sociologin definieras en innovation med hjälp av de två allmänna dimensionerna struktur och kvantitet. För att karakteriseras som en innovation skall beslutet uppfylla följande kriterier: a) en förändring i den politiska sakområdesstrukturen, b) en institutionell förändring, c) en ökning av mängden förmåner, d) en ökning av avnämargrupper. Operationaliseringarna av och speciellt avvägningen mellan dessa kriterier kan diskuteras. Till exempel anses en ökning av materiella förmåner, oavsett magnituden, inte tillfredsställa innovationskravet medan ett sakområdestillskott genast gör det. Samtidigt ges avsaknaden av nya institutioner en kontrollerande dignitet i indexet. Trots dylika frågetecken bör påpekas att författaren ger en utförlig redogörelse för sina ställningstaganden i konstruktionen och appliceringen av indexet (sid. 90–95):

Tillämpningen av detta innovationsindex på materialet i den svenska *Riksdagens Årsbok*, 1947–1972, ger ett slutligt urval av 60 policyinnovationer. Innehållet i dessa svenska riksdagsbeslut summeras i termer av målsättning, föreslagen lösning, sakområde, policytyp samt väsentliga karakteristika. Finländska officiella publikationer genomgås sedan i ett sökande efter senare, finländsk lagstiftning med ett likartat sakinnehåll. Denna omfattande genomgång av 60 fall ger 15 finländska policies med betydande likheter, 14 med allmänna likheter men även skillnader, samt 31 fall där diffusion anses utesluten av olika skäl.

Författarens slutsatser från denna delundersökning kan sammanfattas så här:

1. en majoritet av finländsk, innovativ lagstiftning tillkommer utan synliga diffusionseffekter från Sverige, men en betydande minoritet av stora och viktiga lagar har inspirerats från Sverige.
2. diffusion verkar inte ha blivit vanligare över tiden.

3. större likheter verkar något vanligare i reglerande än i fördelande frågor.
4. bland sektorerna kännetecknas justitieministeriets och statsrådetskanslis arbetsområden av stor diffusionsbenägenhet medan social- och hälsovårdsministeriernas, finansministeriets, och jord- och skogsbruksministeriets kompetensområden uppvisar ytterst lite potentiell diffusion.
5. tidseftersläpningen mellan Sverige och Finland var klart kortare i de innehållsligt mycket likartade policier.

Författaren menar att klar diffusion endast är trolig för riksdagsbeslut i grupp I, dvs. där de mest framträdande likheterna föreligger. Den följande analysen begränsas till denna grupp av policier. Det verkar som författaren har helt bortsett från möjligheten av överföring av erfarenheter, dvs. att finländska beslutsfattare lärt av de svenska lagstiftningserfarenheterna, och att denna faktor kan förklara vissa skillnader i sakinnehållet. Om man analyserar de svenska policier i termer av mål och medel kan man tänka sig att de som faller i grupp I karakteriseras av likartade målsättningar och medel. Dessa likheter kan förklaras av att Sverige här har lyckats väl eller att effekterna ännu ej varit synliga. I det senare fallet måste man förmoda en kort tidseftersläpning mellan länderna, vilket författaren också påvisar. I grupp II har man policier med likartade målsättningar men där man i Finland av olika skäl har föredragit andra medel. Detta kan bero på negativa svenska erfarenheter som kanske till och med har registrerats i senare svensk lagstiftning. En längre tidseftersläpning än för grupp I krävs i så fall vilket också är fallet. Man kunde kanske påstå att diffusion förekommer även i grupp II, en möjlighet som författaren inte beaktar.

Grupp III karakteriseras delvis av policier som är helt olika, men även här kan man tänka sig en överföring av impulser. Man kan ha undvikit vissa påtänkta alternativ eller kanske fått vetskap om nya, icke beaktade idéer. I vilket fall är det svårt att kategoriskt påstå, som författaren gör, att de svenska besluten här "inte haft några återverkningar" (sid. 123) i Finland. På sidan 117 sägs att studien avser att "inringa områden där diffusion sannolikast förekommer". I själva verket tycks undersökningen inringa områden av imitation och den verkar bortse från områden där mottagaren lärt av de svenska erfarenheterna. Samtidigt har denna dimension av diffusion inte uteslutits i den tidigare givna definitionen av begreppet. Resultatet blir en något snäv bild av diffusion mellan länderna där endast en aspekt analyseras. Denna del är kanske inte heller den mest politiskt centrala dimensionen.

Diffusionsprocesser

I motsats till flertalet diffusionsforskare nöjer sig inte Karvonen med att kunna peka på likheter i de jämförda policier utan han går vidare och analyserar de processer som förmodas överföra dessa likheter från Sverige till Finland. Den tredje delen av det empiriska arbetet omfattar sju djuplodande studier av sådana diffusionsprocesser. Syftet är dels att bevisa att de fastställda likheterna faktiskt är resultat av diffusion, dels att ge en systematisk beskrivning av beslutsprocesserna längs fyra undersökningsdimensioner. Fallen redovisas i avhandlingen genom en konsekvent analys av: beslutskeenden, aktörer, policy-typer, sektorshistorien, bilateral eller unilaterala aktivitet, kontaktformer, politisk färg, buffertgrupper och diffusionens avsiktlighet.

Författaren finner att de iaktagna likheterna mellan de undersökta policier i Sverige och Finland faktiskt är resultatet av diffusion. Däremot framkommer inga klara mönster i processerna ur granskningen av de olika undersökningsdimensionerna utan varje fall verkar ha sin egen process profil. Övriga slutsatser av djupstudierna är att:

1. diffusion förekommer både när problemet formulerats redan innan externa modeller introducerats och när de externa impulserna ger upphov till nya behovsupplevelser.
2. både statliga tjänstemän och intresseorganisationer agerar som viktiga diffusionsagenter medan de politiska partiernas roll generellt kan betecknas som marginell.
3. inget klart samband mellan policy-typer och övriga faktorer föreligger.
4. en viss övervikt för diffusion inom områden med en gemensam sektorshistoria finns.
5. diffusionen faller i mycket hög grad tillbaka på finländska behov och initiativ.
6. en mångfald bilaterala och samnordiska kontakter figurerar i processerna.
7. inga grupper i samhället verkar motsätta sig diffusion från Sverige för dess egen skull.

De fyra använda undersökningsdimensionerna ger läsaren en del problem. Uppdelningen på reglerande och fördelande policier är diskutabel och kan ifrågasättas i flera av fallen. Författarens tidigare indelning av de 60 fallen på sidorna 124–5 är också synnerligen tveklaktig då man inte får två jämförbara, oberoende kategorier utan en sammanblandning av typerna. Definitionen och operationaliseringen av begreppet gemensam sektorshistoria visar sig svår att applicera på materialet. Likaledes är uppdelningen politiska och byråkratiska aktörer långt ifrån klar. Slutligen används uppdelningen i tidsfaser på

ett sådant sätt att det är svårt att fastställa när i beslutsprocessen som de svenska impulserna introducerades och vilka motiv som låg bakom införandet av dessa externa modeller. I en rad fall måste svåra bedömningar göras för att kunna placera in de undersökta fallen i de givna kategorierna. Möjligen vore det ha varit lämpligare att konstruera skalor i stället för att lita till en tudelning av dimensionerna. Detta kunde ha gjort det empiriska materialet större rättvisa samt ha underlättat sökandet efter gemensamma tendenser.

Författaren fastslår på sidan 48 att mäta inflytande "inte låter sig göras i brist på tillfredsställande indikatorer". Han menar att man i stället kan lita till en historisk metod där ett händelseförlopp rekonstrueras. Ett genomgående drag i de sju djupstudierna är dock försöken att utrona vem och vad som påverkade policyresultatet. En rad indikatorer på inflytande är implicit användna i analysen utan att dessa mått ges någon självständig diskussion. Detta tillvägagångssätt gör det svårare för läsaren att ta ställning till rimligheten i den utnyttjade metoden och de många bedömningarna. Litandet till telefonintervjuer som ett komplement till det skriftliga materialet försvagar ytterligare analysens styrka.

Avhandlingens djupstudiedel behandlar inte ett enda fall där mottagaren avstår från en svensk modell. Trots denna begränsning nämner författaren tidigare i arbetet just denna sida av en diffusionsprocess (sid. 35) samt påpekar värdet av att det slutliga urvalet är representativt för hela det empiriska materialet av 60 fall (sid. 136). Emellertid tas i kapitel fyra endast fall från grupp I upp, dvs. där likheterna var stora. Detta innebär att man inte får någon jämförelsegrund för de studerade fallen av diffusion, att man inte kan veta vad som skiljer dessa från de övriga grupperna eller från populationen som helhet. Följden blir att man inte kan säga någonting specifikt om diffusionsprocesser eller vad som driver fram diffusion. Kanske de i och för sig välpresenterade och intressanta processtyperna är typiska för finländsk lagstiftning generellt och kunde ha upptäckts utan att dra in diffusionsperspektivet. Man får kanske en beskrivning av finländskt beslutsfattande i allmänhet medan det uttalade syftet att analysera diffusionsprocessernas dynamik missas. Vad som är karakteristiskt för diffusion och inte bara för alla policyprocesser i Finland inte är klarlagt.

Författaren ådagalägger en viss förvirring om den metod som valts i kapitel fyra. Medan han inledningsvis ingående diskuterar fallstudiens problematik verkar själva kapitlet bestå av en typisk komparativ analys av sju fall. En diskussion av denna metods styrka och begränsningar kunde ha varit på sin plats här. Frågan är knappast fundamental, men inte desto mindre är det något störande att finna en sådan förvirring om en

grundläggande metodfråga. Man kan även diskutera de reliabilitetskontroller som används i undersökningen. De mycket begränsade populationerna möjliggör och kräver en mer omfattande, oberoende kontroll av författarens bedömningar. I de redovisade försöken litas till en kontrollomgång utförd av endast en person. Detta verkar vara i minsta laget, då i en av de två undersökningarna diskrepansen mellan författare och kontrollant blev så hög som tre av åtta fall.

Författaren fokuserar sin processanalys på direkt diffusion mellan svensk lagstiftning och finländska beslutsfattare medan andra möjliga diffusionskanaler förbises. Det är inte klarlagt hur författaren kontrollerar för en potentiell påverkan från andra impulsällor. Speciellt problematisk är avsaknaden av en diskussion om de av finländska beslutsfattare uppfattade interna behoven i själva verket har sin uppkomst i svenska förhållanden. Svårigheterna med att isolera den relevanta diffusionslänken kunde ha uppmärksamats ytterligare. Det verkar vara svårt att på basis av denna undersökning fastställa att diffusion skett på det sätt som författaren anger. Problemet understryker vikten av djuplodande studier, vilket avhandlingen också innehåller.

Det bilaterala förhållandet mellan staterna studeras även utan hänsyn till diffusionens omgivning. Den omkringliggande internationella strukturen kan tänkas påverka processen genom att möjliggöra diffusion, styra dess ursprung, göra vissa modeller mer legitima samt mobilisera motstånd eller stöd för olika externa impulser. Denna dimension har helt förbisetts i analysen som i stället betonar behovet av att studera de interna, inhemskas faktorernas betydelse. En bättre balans kunde kanske ha uppnåtts här.

Tolkningar

Avslutningsvis presenterar Karvonen några tolkningsförsök som an knyter till mer generella, teoretiska strömningar inom statskunskapen. På basis av det empiriska materialet skissas fyra rimliga idealtyper av diffusionsprocesser (sid. 227–30).

1. *Politisk diffusion*, karakteriseras av a) politisk lämplighet i mottagarlandet, b) en budgetbaserad sakfråga, c) kort tidseftersläpning, d) ett oberoende av den tidigare sektorsutvecklingen.
2. *Byråkratisk diffusion* omfattar a) tjänstemannadominans, b) omfattande utredningsarbete, c) en externt inriktad tradition.
3. *Korporativ diffusion* kännetecknas av a) aktiva intresseorganisationer med b) livliga externa kontakter i.c) en motsvarande nationell miljö och d) en ringa aktivitet bland politiker.

4. *Kumulativ diffusion* liknar den byråkratiska diffusionstypen men omfattar även ett externt inspirerat tryck mot vidare utländsk imitation inom nya sektorer.

De fyra typerna representerar fundamentalt olika teoretiska perspektiv på de grundläggande elementen i nationella policy-processer. På grund av urvalet av empiriskt material vet man dock ej om dessa modeller är speciellt typiska för diffusion, icke-diffusion eller för någon annan form av lagstiftningsprocess. Modellernas värde undergrävs också av att författaren här även har beaktat "fall ur kartläggningmaterialet vilka inte ingått i fallstudierna" (sid. 227). Det är tveksamt att de slutliga modellerna, avsedda att sammanfatta och tolka det omfattande empiriska materialet, tydligen delvis är baserade på material som har studerats men som av någon anledning inte presenteras i de grundliga djupstudierna. Detta förfaringsätt ger en onödigt svag slutpunkt på en annars empiriskt välunderbyggd undersökning.

Författaren anknuter även till den teoribildning inom internationell politik som behandlar komplexa beroenden och han visar hur denna bilaterala fallstudie belyser dessa aspekter av dagens internationella struktur.

Karvonens betonar till sist det statsvetenskapliga värdet av att bättre integrera insikter hämtade från den internationella politikens och den nationella policyanalysens sfärer. Avhandlingen kan ses som ett första steg mot en sådan forskningsinriktning. Arbetet är värdefullt inte minst genom sin i detta avseende nydanande karaktär.

Slutomdöme

Lauri Karvonens avhandling har flera viktiga förtjänster. Studien presenterar en klar frågeställning av vetenskapligt intresse. Författaren lyckas även tillgodogöra sig litteraturen på området och dra ut de för studien relevanta aspekterna. En lämplig teoretisk ram för undersökningen konstrueras samtidigt som en diskussion av och ett val mellan rimliga metoder ges. Det empiriska materialet angrips med gott omdöme och handlag. Avslutningsvis formuleras på basis av den empiriska undersökningen teoretiskt intressanta teser av betydelse för den ursprungliga frågeställningen. Arbetets tyngdpunkt tycks ligga i den omfattande behandlingen av det empiriska materialet men även den teoretiska analysen är värdefull.

En del kritiska synpunkter har även anförts. Dessa pekar främst på möjligheterna till att ytterligare stärka kvaliteten på en i huvudsak väl genomförd studie. De diskuterade svagheter och begränsningarna berör främst vad författaren har underlåtit att göra men som han kanske kunde ha gjort för att än mer öka undersök-

ningens värde. Generellt, verkar arbetet vara kompetent genomfört och helhetsintrycket är klart positivt. Speciellt värdefullt är originaliteten i ämnesvalet, det omfattande och generellt grundliga empiriska arbetet, studiens icke föraktliga teoretiska värde samt klarheten och konsekvensen i uppläggnings- och presentationen av undersökningen. Arbetet utgör ett aktningvärt bidrag till den statsvetenskapliga litteraturen. Man kan med tillförsikt se fram emot Karvonens nästa forskningsprodukt.

1981-08-09
Bengt Sundelius

PER KÅGESON, red: *Video på gott och ont*. Stockholm: Liber 1981

Videobranchen omsätter idag närmare en miljard svenska kronor. I ungefär vart tionde hushåll finns idag en videobandspelare och betydligt fler har tillgång till sådan utrustning. Man räknar med att hälften av de svenska hushållen om några år har video. Av det i uthyrningsform tillgängliga programutbudet innehåller 56 % våldshandlingar av olika slag och hela 14 % någon form av grovt sadistiskt våld. Det är mot denna bakgrund vi skall se den debatt som växt upp omkring just den här branschen. Ett inlägg i denna debatt är Författarförbundets skrift "Video på gott och ont". Boken är, enligt underrubriken, en debattbok från en arbetsgrupp inom Sveriges Författarförbund. För textsammanställningen har Per Kågeson svarat.

Bokens titel skall man förstå så att Författarförbundet menar att nya kulturformer och nya massmedia under vissa gynnsamma omständigheter kan bli, som man säger, grunden för en konstnärlig och kulturell förnyelse. De kan ge fler människor en möjlighet till egen skapande aktivitet och reell yttrandefrihet. De kan ge människor en utökad och mer tillförlitlig information. Det är den goda sidan.

Å andra sidan kan nya media komma att bli föremål för kommersiell spekulering. I värsta fall, menar man, monopoliseras yttrandefriheten med påföljd att kulturen stryps och människor passiviseras. Det är i korthet den onda sidan.

Författarnas tankar om att det är genom politiska beslut utvecklingen styrs i rätt riktning, förefaller något naiv, eftersom utvecklingen i stor utsträckning styrs av kommersiella och teknologiska intressen utanför de svenska politikernas kontroll. Uppfattningen skulle dock kunna vara utgångspunkt för en mer generell diskussion om vad samhället egentligen kan göra för att

påverka och styra utvecklingen på massmedieområdet.

Inledningsvis redovisas kulturarbetarnas inställning till televisionen och till det omdiskuterade s k Nordsat-projektet. Man gör därefter en genomgång av tekniken bakom videogrammen, hur människor i allmänhet tittar på TV och hur videogrammen eventuellt kommer att påverka detta tittande. Man redovisar därefter en sammanställning av befintliga forskningsresultat om svenska folkets kulturvanor och diskuterar hur man skall nå de mest eftersatta grupperna i samhället med kulturpolitiska insatser. Vid denna diskussion kommer man fram till två olika åtgärder, nämligen en uppsättning stimulansåtgärder och ett antal restriktioner för den här typen av medieverksamhet.

Innan boken avslutas med att man rekommenderar de åtgärder som räknats upp under de kapitel som behandlar stimulansåtgärder respektive restriktioner, har man kort behandlat de upphovsrättsliga reglerna och ersättningsfrågan till upphovsmännen. Boken avslutas alltså med en genomgång av olika rekommendationer till, får man anta, videogramutredningens ledamöter. Boken utkom innan videogramutredningen var klar med sitt slutbetänkande och de förslag som kommer fram i boken behandlas mycket riktigt också i detta betänkande.

Författarförbundet ser i grunden positivt på video och den nya tekniken, men menar att utvecklingen måste kontrolleras för att inte helt komma i händerna på kommersiella intressen. De stödformer man vill satsa på är produktionsstöd för utgivning av svenska och nordiska TV-program på kassett, videogram på minoritetsspråk och för produktion av svenska originalvideogram och distributionsstöd, som främst inriktas på bibliotekssidan och som avser att göra det möjligt att låna ut videogrammen helt gratis. Man tänker sig också stöd till AV-centraler och videografer. Hela stödet beräknas år 1995 kosta staten 127 miljoner kronor (i 1980 års penningvärde). Tanken är att finansiera stödet genom ett procentuellt påslag på branschens omsättning. En av fördelarna med ett sådant förfaringsätt, menar man, är att de kulturpolitiskt motiverade åtgärderna inte skall komma på efterkälken i förhållande till den kommersiella utvecklingen. Stödet måste komma i samma takt som marknaden utvecklas.

Förutom att man kan känna en viss tveksamhet inför den här typen av finansiering av det enkla skälet att specialdestinerade skatter är mycket ovanliga i vårt land, kan man fråga sig om effekten verkligen blir den eftersträfvade. Om man vill åstadkomma det som Författarförbundet vill, tror jag att man måste ligga före de kommersiella krafterna. Det räcker inte med att följa med och att sätta in åtgärder efter en viss tid, som det ju i praktiken blir fråga om. Även i det här fallet kommer

det då att bli fråga om att korrigera redan skedda misstag. Självfallet är det bättre att misstagen inte görs.

Den andra delen av åtgärdsarsenalen är restriktioner av olika slag. Man tar här upp tre olika alternativ. Ett alternativ är att man i yttrandefrihetsgrundlagens brottskatalog inför en paragraf som stadgar att visning av grovt sadistiskt våld i rörlig bild inte får förekomma. Det andra alternativet är att kommersiella videogramproducenter för att få bedriva verksamhet i Sverige måste teckna ett avtal med staten, där de förbinder sig att inte utge videogram innehållande skildring av grovt sadistiskt våld. Det tredje alternativet är, att filmcensuren utvidgas till att gälla även videogrammen och såväl verk för offentlig visning som verk avsedda för privat bruk. Vilket av de tre alternativen man föredrar framgår inte. Tydligt har man övergett ett i brev till videogramutredningen tidigare presenterat alternativ, där man föreslår att ett antal organisationer och företag ges en kulturpolitiskt grundad licens för såväl import, produktion som distribution av videogram.

De ovannämnda insatserna skall vara helt inriktade på att nå de "eftersatta grupperna i samhället". Riktigt vad man menar med "eftersatta grupper" framgår inte. Man talar om eftersatta grupper närmast som synonymt med socialgrupp 3, men ibland också som en del av denna socialgrupp.

Man konstaterar att, trots att vi idag har en kultur- och utbildningspolitik som är utformad med hänsyn till eftersatta gruppers behov, när de flesta aktiviteter inte dessa grupper i någon större utsträckning än de når andra i samhället. Oftast är förhållandet det omvända. Man når med nya satsningar främst "de redan rika". Här finns det dock en del, om än begränsade, positiva resultat från andra länder, när det exempelvis gäller lokalradiomediet utveckling, som inte refereras i boken. När man i holländska försök med lokalradio verkligen inriktade sig på att nå grupper med låg utbildning, lyckades man. I Sverige har vi, genom kabel-TV-försöket i Kiruna för ett antal år sedan och allemansradioförsöket i Gimo, lite varierande erfarenheter.

Det mesta går tyvärr i motsatt riktning till de holländska försöken. Om man ser på de nu pågående försöken med närradio, kan man där konstatera att närradion når förhållandevis fler i exempelvis de lägre utbildningskategorierna i samhället än i de högre. Detta kan dock främst förklaras av att radiolyssnandet generellt är större i dessa kategorier än i de andra och kan knappast hänföras till att närradions utbud skulle attrahera dessa grupper mer än andra grupper. På sändarsidan finns det heller inget som talar för att det är de eftersatta grupperna som tagit hand om produktionen. Denna tycks skötas av ett begränsat antal personer inom varje förening, som

sannolikt redan tidigare varit aktiva informationsmän-
niskor.

Det faktum att de grupper man vill nå – exempelvis de lågutbildade och de med dåliga sociala förhållanden – redan ägnar en stor del av sin fritid åt etermediekonsumtion, talar emellertid för att det är just genom och med hjälp av etermedierna man kan nå fram till dessa. Är då video en bra teknik i sammanhanget? Till skillnad mot de konventionella radio- och TV-kanalerna är det inte möjligt att i video blanda informativa och underhållande program på ett sådant sätt att de som ser de underhållande programmen även tar del av de mer fak-
tainriktade och informativa programmen. En undersökning av hur olika grupper påverkas av information om andra länder i radio och TV visade bl a, att det genom etermedieprogram var möjligt att öka människors kunskaper och medvetenhet om förhållanden i långt bort liggande länder. Detta lyckades man med även när det gällde personer som hade sett eller lyssnat på program, som de från början inte hade avsett att titta eller lyssna på. Slutsatsen av detta är att video är ett ganska olämpligt medium för att nå de eftersatta grupperna med relevant information. Mycket talar för att dessa grupper kommer att välja bort de program och det utbud som bäst skulle gagna deras intressen.

Just det faktum att skillnaden mellan olika samhällsgrupper är större när det gäller aktiviteter som kräver ansträngningar än när det gäller andra aktiviteter, talar också emot satsningar på videoverkstäder och videotek. Även om dessa lokaliseras till sådana områden som har en hög andel av de grupper som man vill nå, talar erfarenheter från bl a de utvärderingar som gjorts inom Riksställningar för, att det blir de andra grupperna som använder dessa, i synnerhet om det rör sig om en så pass ovanlig verksamhet som att producera radio- och TV-program och film.

Jag håller med författarna om att det är mycket precist riktade åtgärder som behövs, men jag är tveksam om möjligheterna att rikta dessa åtgärder. Därför finns det, enligt min uppfattning, anledning att i stället eller snarare samtidigt satsa på andra medier och låta eventuell motvikt ligga där i stället för på videosidan. Att författarna inte närmare går in på detta, hänger sannolikt samman med den begränsning som ofta inträder när man gör en analys av ett enda medium i stället för av hela mediesituationen. Vid en analys av människors användning av medier är de enskilda medierna av mindre intresse än det totala medieutbudet, eftersom människor alltid kan välja mellan de olika medierna och kanske förkasta ett medium totalt för att ha möjlighet att helt ägna sig åt ett annat eller kanske åt någon aktivitet som inte alls har med medier att göra.

Lowe Hedman

MICHAEL LIPSKY: *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services.*
New York: Russel Sage 1980

Det är inte svårt att se kopplingar mellan aktuell svensk debatt och Michael Lipskys bok "Street-Level Bureaucracy". Varför kan inte läroplanen för grundskolan genomföras ute i klassrummen? Hur kan den nya socialtjänstlagstiftningens intentioner överföras i det vardagliga klientarbetet? Osv. Det är frågor som riktar intresset mot folket i den offentliga förvaltningen. Och det är dessa "byråkrater på gatunivå" som Lipsky analyserar.

Själva uttrycket "street-level bureaucrats" har åtskilliga år på nacken. Lipsky lanserade det själv i en uppsats från 1969. Nu börjar också andra forskare ta upp uttrycket. Byråkrater på gatunivå är t ex socialarbetare, lärare, poliser, domare, sjukvårdspersonal m m. Vad Lipsky gör är att skissera en teori för dessa yrkesroller. Han talar dock bara om att utveckla en framework. Framställningen är dock en elaborerad skiss till en teori, rikligt illustrerad med empiriska exempel.

En byråkrat på gatunivå kännetecknas enligt Lipsky av två kriterier. Genom sitt arbete kommer han i direkt kontakt med medborgare, "klienter". Och i sin dagliga verksamhet har gatubyråkraten en relativt stor handlingsfrihet. Till dessa två kriterier lägger Lipsky ett par observationer, som han närmast karakteriserar som empiriska generaliseringar. Gatubyråkraternas verksamhet kännetecknas av ett relativt permanent överskott på arbetsuppgifter (work load). Och klienterna är väsentligen icke-frivilliga. Dessa generaliseringar bygger på amerikanska förhållanden, men de är naturligtvis rimliga också i Sverige.

När Lipsky utarbetar sin teoriskiss om gatubyråkraternas arbetsituation, bygger han på dessa fyra förhållanden: klientkontakten, handlingsfriheten, arbetsanshopningen samt klientens icke-frivillighet.

Man kan därför säga, att teorin blir en teori för just de yrkesroller, där dessa fyra villkor är uppfyllda. Det är inte särskilt meningsfullt att diskutera om teorin skall karakteriseras som sociologisk eller statsvetenskaplig, även om jag lutar åt det förra. Relevansen för statsvetenskaplig policyforskning – oavsett om perspektivet gäller utvärdering eller implementering – är dock uppenbar: Lipsky hävdar med eftertryck att gatubyråkraterna är de som i praktiken utformar policyn. Med det menas inte enbart att gatubyråkraterna genom sina handlingar genomför en policy, utan bokstavligen att de genom sitt handlande *skapar* policyn. Avgörande för denna tes är naturligtvis villkoret om gatubyråkraternas stora handlingsfrihet.

Här hanterar Lipsky problem som är klassiska inom förvaltningsforskningen, frågan om beslutsfattarnas

styrning av dem som skall implementera besluten. Gatubyråkraternas handlingsfrihet förklarar han med följande faktorer. De yrkesgrupper det rör sig om är "professionals" som kan ges det förtroende som handlingsfriheten innebär. Därmed får dessutom gatubyråkraternas status, självrespekt och arbetstillfredsställelse. Samtidigt är de problem som gatubyråkraternas skall tackla ofta mycket komplicerade, och det förutsätts att de i sitt handlande skall ta hänsyn till de mänskliga aspekterna i situationen, dvs inte enbart följa generella regler utan också vara beredda att låta unika faktorer påverka handläggningen av det enskilda fallet. Detta förutsätter en målstyrning med ty åtföljande handlingsfrihet.

Denna analys har naturligtvis inte samma giltighet för alla de diskuterade yrkesgrupperna. Den är identisk med argumenteringen bakom den nya målstyrda ramlagstiftningen för socialtjänsten, men den låter sig inte lika lätt överföras på polisernas vardagsarbete.

De mål som styr gatubyråkraternas arbete är ofta vaga eller motstridiga. Lipsky hävdar, att motstridiga mål avspeglar konflikter på samhällsnivån. För svenska förhållanden kan man peka på motsättningen mellan allmänprevention och individualprevention vid domstolarna, mellan vård och straff inom kriminalvården, mellan kunskapsmål och sociala mål i grundskolan, mellan service och kontroll inom socialtjänsten osv.

Målkonflikter kan också tänkas mellan beslutsfattarna och gatubyråkratin (de klassiska organisationsmålen överlevnad, status, handlingsutrymme m m.) och mellan byråkratin och klienterna.

När målen är motstridiga, blir verksamheten svår att utvärdera. När de politiskt satta målen är vaga, kan de bli svåra att operationalisera. Risken är att man i stället för goda verksamhetsmått arbetar med surrogatmått, som tar sikte på kvantitet men inte kvalitet. Risken finns också att dessa surrogatmått – om de används i kontrollsyfte – snedvrider gatubyråkraterns arbetsinriktning. Här är Lipsky väl kategoriskt pessimistisk, när han säger att "the most important dimensions of service defy calibration" (sid 168).

Svårigheterna att mäta och utvärdera verksamheten, vilka dessutom kan förstärkas av gatubyråkraternas handlande, gör en kontroll uppifrån ineffektiv. Därmed bevaras också gatubyråkraterns handlingsfrihet. Besvärsvägen är heller inte framkomlig: för att hålla mängden besvär nere, bör man se till att det är svårt och föga framgångsrikt att besvara sig över gatubyråkraternas beslut.

Gatubyråkraterns verksamhet kännetecknas alltså vidare av en ständig anhopning av arbetsuppgifter. Socialarbetaren hinner inte göra hembesök. Läraren hinner inte

meddela en individualiserad undervisning åt alla. Köerna på sjukhusens akutmottagning är långa osv. En utökning av gatubyråkraterns resurser tenderar dessutom, enligt Lipsky, att skapa en ökad efterfrågan, därigenom att ett befintligt behov då kan tillgodoses. En latent efterfrågan kan alltså bli manifest, när gatubyråkraterns resurser ökar.

Anhopningen av arbetsuppgifter tvingar dessutom gatubyråkraten att dels rutinisera sin verksamhet, dels sortera uppgifterna genom något slags köbildning. Och där det finns köer, där behövs också ett förturssystem. Lipsky analyserar olika slags kösystem, baserade på nummerlapp, tidsbeställning, väntelista, kvotering efter behov eller efter behandlingsprognos osv. Förtursregler kan baseras på allmänt vedertagna samhälleliga värderingar, men också på gatubyråkraterns personliga sympatier och antipatier. Om verksamheten är utsatt för en utvärdering, kan gatubyråkraten välja att "skumma grädden", dvs prioritera de klienter, där resultaten kan förväntas bli gynnsamt. (Man kan lätt dra paralleller till utvärderingar av olika former för behandling av missbrukare inom den svenska socialvården.)

Nu behöver ju föreställningen om en work load inte alltid tolkas som en kö av icke behandlade klienter: läraren hinner ju t ex med att ge alla elever undervisning. Här får man tänja lite på begreppet work load: den press som gatubyråkraten känner beror på att varje klient inte kunnat ges den individualiserade behandling som situationens "human dimension" egentligen kräver.

Men gatubyråkraternas kommer aldrig att bli så många, att de kan ta hänsyn till varje unik individuell aspekt i varje fall. Någonstans går ju en gräns, där marginalnyttan av ytterligare en gatubyråkrat inte längre överstiger kostnaden för tjänsten i fråga.

Observationen att gatubyråkraternas klienter är icke-frivilliga äger betydande giltighet för polisen, domstolarna, skolan, sjukvården och socialvården. Lipsky accepterar här ett vitt begrepp: det räcker att klienten känner ett starkt tryck att söka gatubyråkraterns tjänster. Klienternas icke-frivillighet får till konsekvens att gatubyråkratin inte behöver ta samma hänsyn till klienterna och dessutom får möjligheter att kontrollera dem. Relationerna mellan byråkrat och klient präglas alltså av icke-frivilligheten. Kontrollen av klienterna kan utformas på mer eller mindre tydligt sätt. Det kan vara en öppen kontroll, och det kan vara vad Thomas Mathiesen kallar en dold disciplinering.

Gatubyråkraterns arbetstillfredsställelse påverkas av arbetsanhopningen och det därmed följande behovet av rutinisering. Samtidigt som byråkraten önskar arbeta

efter en "human model of interaction", en helhetssyn som dessutom professionella normer ofta föreskriver (t ex inom socialtjänsten), så tvingas han i praktiken följa en "bureaucratic model of routinized interaction". Enligt denna modell interagerar gatubyråkraten inte med en "hel människa" utan med en "klient". Denna motsättning mellan vad gatubyråkraten *vill* göra och vad han *faktiskt kan* göra leder till en psykologisk stress, vilken kan hanteras antingen genom att gatubyråkraten byter arbete eller genom att han slutar att engagera sig, prutar av på sina privata ambitioner etc. För den som diskuterar t ex socialarbetaryrket med dess höga personalomsättning är dessa tankegångar väl kända. Motsättningen mellan vilja och kunna kan naturligtvis också lösas upp genom att gatubyråkraten gör vad han egentligen vill – med *vissa* klienter. Läraren skaffar sig gullegrisar osv. Därmed får gatubyråkraten också sin kapacitet bekräftad och sin självrespekt orubbad. Misslyckanden med rutinbehandlade klienter kan sedan förklaras genom att man skyller på klienten – eller på samhället. (Jfr än en gång socialarbetarrollen.)

Lipskys analys av relationerna mellan gatubyråkraterna och byråkratins högre nivåer är dessvärre mycket knapphändig. Relationerna präglas av svag styrning och svag kontroll. I tider av nedskärningar blir det gatubyråkraterna som främst motsätter sig prutningar. För dem betyder nämligen nedskärningar hårdare arbete, större problem med klienterna och minskad arbetstillfredsställelse. Klienterna protesterar däremot mindre ofta, bl a eftersom de saknar överblick och organisering – vilket i sin tur är funktionellt för gatubyråkratins kontroll över klienterna.

Relationerna karakteriseras också av att det är svårt att uppifrån initiera en förändring i gatubyråkratins verksamhet – här kan vi dra parallellerna till grundskolans läroplan och till socialtjänstlagen.

Redan detta korta referat visar, att Lipskys bok har förutsättningar att bli en mycket läst klassiker bland de statsvetare som intresserar sig för policyanalys, implementering och organisationsteori. De empiriska exemplen är genomgående hämtade från amerikanska förhållanden, men läsaren bör ha lätt att komplettera med svenska erfarenheter. Greppet att koppla samman ett antal skilda professioner och bygga en teoretisk analys på vad de har för gemensam nämnare är uppenbarligen fruktbart. Det har dessutom den trevliga egenskapen att en aktiv läsare stimuleras till många aha-upplevelser.

Anders Sannerstedt

EVA QUEECKFELDT: "*Vietnam*" – *tre svenska tidningars syn på vietnamfrågan 1963–1968*. Lund: CWK Gleerup, 1981.

The late E. E. Schattschneider once made the perceptive observation, admittedly in another context, that when a fight breaks out one should watch the spectators rather than the participants. Even when Swedish opinion closely paralleled the development of the antiwar movement in America, it gave off a different resonance, due largely – one suspects – to the completeness with which it ousted all competing opinions on the war and dominated the field so thoroughly. Although there were occasional notes of anti-Americanism in the growing Swedish condemnation of the Vietnam war, the major chords were in most cases simply imitations, albeit selective, of opinions that had originated in America itself.

The antiwar movement in America is no easier subject for generalization today than it was at the time. Opposition to the war became a catalyst for much else – expressions of alienation, the counter-culture, hippies, youth revolt, Beatlemania, growing sympathy for the Third World, anticonscription, pacifism. At the same time, racial opinion also underwent a radicalization similar to that of the anti-war movement, although not always part of it.

It can at least be hypothesized that the lowest common denominator of Swedish opinion was similar to its American counterpart, i. e. moderate (nonradical) but strong opinion against the war on the grounds that it was futile, and somehow wrong. But because of the nature of the Swedish media – a particular set of views attains a uniformity of support unknown in America – the context did not include any open support *for* the war. It all reminds one of a neighbor, a close one, perhaps even a relative, who develops a partisan involvement in a tragic family quarrel.

Vietnam was an American tragedy, even in the Greek sense. The fear of falling dominoes engendered in the Munich prelude to a crusader's war which had shaken America from her traditional isolation, sensible enough in its original context, generated the ultimate folly of linking Asian anticolonial struggles with the Cold War interbloc rivalry of meddling in other people's conflicts. Korea should have provided a healthy skepticism in these matters, a lesson not lost on Eisenhower when he was given his invitation to intervene in Indo-China. But a hubris born in part of an earlier American virtue drew America into Vietnam as inexorably as Sicily had drawn the Athenian expedition of Thucydides' time.

It must be said that this study is detached, scholarly and nontendentious. It avoids questions of causation (excepting Chapter 8). Its main purpose is to show the editorial

views of three Swedish newspapers (SvD, DN, ST/AB) on the Vietnam war, the *changes* that took place in their views on the war, the participants, and the role of the conflict in Swedish domestic political debate. The main method employed is a content analysis of 8 thematic groups of views.

Some of the findings simply confirm the obvious: that American sources are more important for Swedish editorials than North Vietnam sources, because of cultural affinities between Sweden and the USA; that *DN* is closer to *AB/ST* than to *SvD* (at least in hindsight not surprising); that views of U. S. critics predominate; that two main thematic groups dominate during the period in all papers, i. e. "USA" and "peace."

There are some minor flaws to the study: the thematic coding sometimes equates editorial comment of widely differing meanings, (e. g. the last paragraph, p. 10). One wonders why James Reston was accorded special treatment. Or why only editorial opinion of the newspapers was examined rather than the potentially more interesting first-page (especially *DN*) or cultural pages. Nor is it clear why the protest movements (parliamentary and extraparliamentary) in both Sweden and the USA are described, since the author is aware that such an account is bound to be somewhat superficial.

My major regret in reading this study was that the period under review ends just as the Vietnam debate is heating up, both in Sweden and the United States. Even if this volume does not provide too much food for thought, it does in fact leave the appetite whetted.

Joseph B Board

KARLERIK ROSENGREN (ed): *Advances in content analysis*. Sage annual reviews of communication research, volume 9. Beverly Hills and London: Sage Publications 1981

Våren 1979 hölls ett symposium om innehållsanalytisk metod i Rättvik, med deltagande av i huvudsak massmedieforskare från Danmark, Finland, Norge och Sverige. Det tjugotal papers som presenterades vid symposiet publicerades i Lowe Hedman (red): *Utveckling av innehållsanalytisk metod*, Sociologiska institutionen, Uppsala 1981. Ett urval av bidragen har sedermera i överarbetad form gjorts tillgängliga för en internationell publik i den av Karl Erik Rosengren redigerade boken "Advances in content analysis".

Rosengren påpekar i sin inledning till boken att den innehållsanalytiska forskningen i Skandinavien har två rötter, nämligen angloamerikansk empirism och kontinental samhällsfilosofi. Skillnaderna dem emellan av-

spelas i olikheterna mellan det som något slarvigt kallas kvantitativ och kvalitativ analys. Rosengren tar upp några av de utvecklingstendenser som präglar dagens forskning. En är att man allt mer använder både kvantitativa och kvalitativa element i innehållsanalyser. En annan tendens är det ökade intresset för långa tidsperspektiv, särskilt inom massmedieforskningen. En tredje utvecklingslinje representeras av en ökad användning av sk extra media data.

Boken är indelad i två avdelningar, en mera teoretiskt inriktad och en huvudsakligen empiriskt orienterad. Den teoretiska avdelningen tar upp en del grundläggande teoretiska och metodologiska överväganden i samband med innehållsanalys.

Kent Lindkvist gör i sin uppsats en genomgång av olika angreppssätt inom textanalysen, där innehållsanalys är ett sätt. Textanalysen kan vara allt från bokstavstrogen (som vissa tolkningar av heliga skrifter) till analytisk semantik, där man menar att en tolkning kan vara mer eller mindre rimlig. Han tar också upp forskarens roll i textanalysen och illustrerar på så sätt skillnaderna mellan de olika angreppssätten. Uppsatsen utmynnar i slutsatsen att man inte skall se angreppssätten som alltid ömsesidigt uteslutande. Snarare, menar Lindkvist, kan både kvantitativ och kvalitativ analys vinna på att gå över sina egna gränser. Uppsatsen är en god översikt över olika former för textanalys.

I Gunnar Andréns uppsats penetreras den väsentliga frågan om reliabilitet och kvantitativ innehållsanalys. Andréns är kritisk mot den gängse uppfattningen att reliabilitet kan förstås som konsensus och att validitet innebär att man mäter vad man avser att mäta. Definitionerna är alltför vaga. Han föreslår i stället att validitet knyts till relevansbegreppet och att reliabilitet identifieras med sanning. Andréns hävdar också att det konventionella reliabilitetstestet är otillräckligt. Det ger ett mått på enighet mellan olika kodare, men ingen information om orsaken till oenigheter. Kvantitativ innehållsanalys kräver regelmässigt att kodarna gör en tolkning av materialet. Skillnader i tolkningar kan i stor utsträckning hänföras till skillnader i kodarnas utbildning, kunskaper och skicklighet. Detta bör ägnas ökad uppmärksamhet i samband med reliabilitetstest. Uppsatsen ger en god bild, med delvis nya infallsvinklar, av reliabilitetsproblem vid olika former av kvantitativ innehållsanalys.

Tom Bryders uppsats behandlar en annan aspekt av reliabilitetsproblemet, nämligen aktörsreliabilitet. Hur väl speglar olika texter aktörens verkliga avsikter? Innehållsanalysen bygger på det underförstådda antagandet att aktörens handlingar speglar aktören. Detta problem är svårare att analysera än den gängse reliabiliteten som

har att göra med metod och kodare. Det rör å andra sidan tyvärr också ett kanske mer fundamentalt problem.

Dan Anckar och Viveca Ramstedt-Silén analyserar problemet om hur man fastställer överensstämmelsen mellan preferenser och slutligt fastlagd policy. Hur kan man spåra vilka av parterna i en uppgörelse som haft inflytande på det slutliga resultatet? Vem har haft störst inflytande över ett ställningstagande – partiprogrammet, partikongressen eller riksdagsgruppen? Uppsatsen tar upp några utgångspunkter för en analys av dessa problem. En svårighet är att preferenser och slutlig politik sällan formuleras på samma abstraktionsnivå. Det är också olika aktörer på olika abstraktionsnivåer. Författarna urskiljer tre allmänna komponenter: en som rör vem som mottager eller är utsatt för policyn, en fördelningskomponent samt en administrativ komponent. De gör en åtskillnad mellan aktörer på partinivå och individuella aktörer. Uppsatsen är en genomgång av viktiga problem i samband med beslutsprocessanalys, speciellt med avseende på partiernas roll i processen.

Uppsatserna i bokens teoretiska avdelning är genomgående intressanta, om än inte alltid särskilt nydanande. De empiriskt orienterade bidragen är av mer skiftande kvalitet. Flera av uppsatserna bygger på ett magert empiriskt material och skall väl därför snarast ses som exempel på innehållsanalys. De visar på innehållsanalysens användningsområden, men också på en del av den kvantitativa innehållsanalysens svagheter. Några av uppsatserna är emellertid värda att lyfta fram.

Det hävdas ofta att massmediernas utrikesnyheter präglas av punktinformation och att enskilda händelser presenteras löstäckta ur sitt sammanhang. Däremot är det mindre vanligt att man närmare preciserar och analyserar på vilket sätt nyhetsförmedlingen är fragmentarisk. Lowe Hedman tar i sin uppsats upp denna fråga. Uppsatsen inleds med en begreppsanalys där två huvudtyper av information, som kan ge läsarna bakgrund till och perspektiv på utrikeshändelser, identifieras. Det är förklaringar och förutsägelser. Den första typen av material förklarar varför olika händelser inträffar, den andra ger en förståelse för framtida händelser och utvecklingsprocesser. Utifrån detta begreppspar konstrueras en typologi för utrikesartiklars informationsinnehåll: kommentarer som är såväl förklarande som förutsäggande, prediktioner, förklaringar samt enbart faktaåtergivande rapporter. Typologin appliceras i en empirisk studie på utrikesrapporteringen i svensk dagspress. Resultaten bekräftar i stort sett våra vanligaste fördomar om utrikesnyheterna i pressen. Rapporterna dominerar stort, medan kommentarerna är ytterst sällsynta. Särskilt illa är det ställt i landsortspressen.

Lowe Hedmans bidrag är ett bra exempel på försöken att inkorporera mer kvalitativt orienterade inslag i traditionell s k content analysis. Den empiriska analysen inefattar ett ovanligt stort inslag av tolkning av materialet och är fotad i en utförlig begreppsanalys. Ett exempel på ett närmande från så att säga andra hållet är Preben Sebstrups uppsats. Den är ett försök att utifrån marxistiska utgångspunkter, med hjälp av kvantitativ innehållsanalys, studera könsrollsmönstren i annonserna i dansk press.

Den omorientering inom masskommunikationsforskningen där man allt mer ställt sig tveksam till den traditionella synen att massmedierna inte har någon självständig betydelse, utan i huvudsak enbart förmedlar och förstärker påverkan från andra samhällskrafter, har också inneburit ett ökat intresse för analyser över tid. De konkreta resultaten korresponderar knappast mot intresset. Bristen på användbara tidsseriedata är väl den främsta hämmande faktorn. Bidraget från trion Gösta Carlsson, Alf Dahlberg och Karl Erik Rosengren är i alla fall ett exempel på tidsserieanalys av massmedieeffekter, tillika med användning av extra media data. Med utgångspunkt från den klassiska frågan huruvida massmedierna är "molders or mirrors of the social structure" analyserar författarna sambandet mellan politisk opinion – mätt som regeringens popularitet i SIFÖ-mätningar – ekonomisk struktur – med indikatorer på arbetsmarknadsläget – och massmedieinnehåll – mätt som kritik mot regeringen och allmän pessimism i tidningarnas ledarspalter, allt under perioden 1967–1974. Problemen med kvantitativ analys av ekologiska data av detta slag är välkända och skall inte upprepas här, men resultaten talar för att massmedierna har en självständig roll som opinionsbildare.

Ett annat exempel på användningen av tidsseriedata är Folke Johansson och Daniel Wiklunds uppsats. Undersökningens värde ligger främst på resultatplanet. Så vitt vi vet är detta den första undersökning som behandlar förändringar av innehållet i den svenska dagspressen under en längre tidsperiod. Här visas i blixtbelysning effekterna av differentieringen på mediemarknaden i takt med radions och televisionens framväxt. Radio, tv och storstadspressen har tagit över en stor del av riks- och utrikesbevakningen, medan landsortspressen i allt större utsträckning koncentrerat sig på den lokala och regionala nyhetsbevakningen.

Bengt Lundell
Mats Sjölin

ROGER KO-CHIH TUNG: *Exit-Voice Catastrophes. Dilemma between Migration and Participation*. Stockholm Studies in Politics No 18, 1981.

PRI, Politisk resocialisation av invandrare, är namnet på ett av de intressantaste forskningsprojekten i 1970-talets svenska statskunskap. Tomas Hammar och hans medarbetare vid statsvetenskapliga institutionen i Stockholm uppmärksammade på ett tidigt stadium invandrarfrågornas politiska aspekter. Tack vare projektet har vi fått ny och väsentlig kunskap om vad som händer när vuxna människor byter politisk miljö och hamnar i ett nytt och delvis främmande politiskt system.

Roger Ko-Chih Tung har arbetat med PRI-projektet i tio år. Hans doktorsavhandling består av tre delar. Den första utvecklar en teori med nyckelbegreppen exit och voice, den andra behandlar uppläggningsen av projektets intervjuundersökning och den tredje diskuterar bortfallsproblemet i undersökningen.

Utgångspunkten för avhandlingen är att människor i dagens samhälle ofta står inför ett dilemma mellan marknaden, ekonomin, å ena sidan och politiken å den andra. En situation av dissonans mellan individ och omgivning säges kunna få antingen en individuell lösning i enlighet med marknadens mekanismer, närmare bestämt flyttning eller migration. Det är detta som kallas exit. Det andra alternativet är en kollektiv lösning genom politiskt deltagande, dvs voice; man gör sin röst hörd.

Dessa två allmänna begrepp är hämtade från den amerikanske ekonomen Albert O. Hirschman (1970). Hirschmans begreppsschema var mycket allmänt och avsågs kunna tillämpas på de flesta aspekter av samhällslivet. I Tungs avhandling har begreppen avgränsats: exit betyder migration över territoriella gränser och voice innebär politisk participation. De beteendemässiga alternativen kompletteras med en tredje kategori, kallad autism, som innebär att dissonanssituationen löses genom tystnad och inåtvändhet. De tre handlingsalternativen ses som uttryck för tre mer generella "models of man". Autism motsvaras av "the self-adjustment model" eller en psykoterapeutisk modell, exit är marknadsmodellen och voice den politiska modellen.

Hur skall man nu förklara varför människor ibland blir autister, ibland flyttar iväg eller blir politiskt aktiva? Två faktorer vilka anges som betingande omständigheter är dels lojalitet, dvs graden av allmänt stöd till systemet, dels "efficacy", dvs den egna känslan av att kunna påverka sin omgivning.

Men förklaringarna hämtas också från en lite mer generell nivå; valet av handlingsalternativ påverkas av makrosystemets gatekeeping-funktioner, med en terminologi som hämtats från systemanalys och cybernetik.

Det gäller för det första systemets output-gatekeeping, dvs kontrollen över vem som får vad, när och hur, för att använda Lasswells uttryck. Närmare bestämt avses individens upplevda förändring när han eller hon flyttat från ett ställe till ett annat. I denna sk "welfare mobility" urskiljs i sin tur två dimensioner, en "private welfare dimension", och en "social-public disequilibrium dimension". Den andra gatekeeping-funktionen gäller systemets inputsida, dvs "den selektiva legitimeringen av deltagarnas krav och mobilisering". Även här görs en åtskillnad mellan två olika dimensioner. En kallas "polarity between majority and minority forums for political discourse" och en kallas "involvement in political communications".

De data som används för att konfrontera teorin mot verkligheten är hämtade från en förstudie till den stora undersökningen. Intervjuerna gjordes med drygt 300 finländska invandrare i Södertälje 1973. Datamaterialet analyseras främst med hjälp av en statistisk teknik vid namn kanonisk korrelation. Det speciella med denna teknik är, kort uttryckt, att den förmår relatera mångdimensionella förklaringsfaktorer till ett studerat fenomen som också är flerdimensionellt.

Den teoretiska diskussionen i avhandlingens första del sammanfattas med en sk katastrofmodell, som är en gren av matematisk topologi. Essensen i modellen är att under vissa speciella förhållanden, som specificerats av de fyra gatekeeping-funktionerna, sker ett plötsligt omslag från voice till exit eller vice versa.

Avhandlingens andra del handlar om de överväganden som låg bakom uppläggningsen av invandrarprojektets huvudundersökning, vilken genomfördes i Stockholm åren 1975-1976. En viktig fråga var vilka invandrargrupper som skulle intervjuas. Man får följa argumenteringen efter ett antal olika kriterier: invandrargruppens storlek, ursprungslandets politiska och ekonomiska karaktär, tillgängligheten av språkkunniga intervjuare osv. Ett kapitel ägnas sedan åt en diskussion av för- och nackdelar med intervjumetoden, ett annat kapitel handlar om hur populationen mer i detalj definierats och ett om urvalets storlek och bortfall. Det totala bortfallet uppgår till cirka 18 procent. En jämförelse mellan det ursprungliga undersökningsurvalet och den grupp där man lyckades få till stånd intervju visar på vissa skillnader. Bortfallet var t ex något högre bland ensamstående män och i de äldre åldersgrupperna, men det allmänna intrycket är att bortfallet inte haft några mer markant snedvridande effekter.

Ändå är det just på denna punkt som författaren oroar sig. Det finns nämligen fortfarande en risk att en av de mest centrala grupperna i undersökningen, de flyttningsbenägna, är just den som karaktäriseras av stort

bortfall. I så fall leder själva undersökningstekniken till att man missar just de människor som man vill undersöka. Detta, vad författaren kallar "the black hole phenomenon", bildar upptakten till avhandlingens tredje avdelning. Här ges ytterligare en analys av bortfallet: med s k multipel klassifikationsanalys visas i vilka befolkningsgrupper som bortfallet ligger under respektive över genomsnittet. Ett avsnitt ägnas dessutom åt skillnaden mellan "deskriptiva" och "analytiska" undersökningar. Med en annan multivariat analysmetod, s k trädanalys, lokaliseras därefter de speciella egenskapskombinationer som karaktäriseras av särskilt högt eller lågt bortfall. De sålunda erhållna undersökningsgrupperna bildar en klassificering, där varje individ ges en vikt efter vilken kategori denne tillhör. Ju större bortfall, desto större blir vikten. Med detta viktsystem har man således återställt intervjuurvalets representativitet med avseende på de egenskaper som ingått i bortfallsanalysen. Det är detta som utgör författarens "procedure for correction for selection bias".

Det är uppenbart att avhandlingens frågeställning gäller "migration" i någon mening. Men det är varken invandrarernas beslut att lämna Finland eller deras resocialisation i Sverige som undersöks. Så småningom visar det sig nämligen att det som skall förklaras är svaren på en intervjufråga om vad man skulle kunna tänka sig att göra om man blev arbetslös i Södertälje. De intervjuade fick bli a bedöma hur pass troligt det var att de skulle flytta tillbaka till Finland, vad som i avhandlingen kallas "total exit". Men det är naturligtvis en avsevärd skillnad mellan att emigrera från sitt ursprungsland och att flytta tillbaka till hemlandet, något som i förbigående också erkänns av författaren (kapitel 4, sid 12; kapitlen är separat paginerade). Men i den framlagda teorin jämföras "exit" med detta som egentligen borde benämnas "re-entry". Inte heller görs någon åtskillnad mellan emigrationens bakgrund, om den har ekonomisk eller annan anledning, eller om utflyttningen är av tillfällig eller stadigvarande karaktär. Eftersom dessa elementära distinktioner saknas blir teorin onödigt trubbig.

Avhandlingens två mest centrala begrepp är exit och voice. I Hirschmans ursprungliga formulering var förhållandet mellan exit och voice ganska enkelt. När en individ blir missnöjd med en produkt, ett parti eller en organisation står denne inför ett val mellan å ena sidan exit (ge sig av, byta parti, gå över till ett annat varumärke) och å andra sidan voice (göra sin röst hörd, protestera). Hirschmans framställning är visserligen fantasieggande och inspirerande, men en närmare granskning visar snart att resonemanget på flera punkter är ganska bräckligt. För att begreppen exit och voice skall kunna tas i vetenskapligt bruk krävs att de uppfyller sedvanliga

logiska krav på en klassificering, nämligen att kategorierna skall vara fullständiga och ömsesidigt uteslutande.

Som redan Brian Barry visat i sin recension av Hirschmans arbete är det missvisande att beskriva exit och voice som alternativ till varandra. I själva verket står individen inför två val: ett mellan "exit" och "stay", ett annat mellan "voice" och "silence". I sin enklaste form kan de beteendemässiga alternativen representeras med hjälp av en fyrfältstabell eller ett beslutsträd (Barry 1974 s 91, Birch 1975 s 74). Begreppen behöver naturligtvis inte alltid uppfattas som dikotoma, men den viktiga poängen är att exit och voice är logiskt förenliga: man kan t ex avgå under protest likaväl som en emigrant kan vara politiskt verksam. Exit och voice är sålunda inte två alternativ på en dimension, utan två separata dimensioner.

På denna centrala punkt är avhandlingen mycket oklar. Trots att Barrys kritik varit känd av författaren hävdas inledningsvis att exit och voice är alternativ till varandra (t ex 1:1, 1:9, 2:4). Själva boktiteln utgår också från ett "dilemma mellan utvandring och deltagande". Men i den figur som sammanfattar avhandlingens teori finner man att exit och voice hamnat i var sin ruta, förbundna med en pil från exit till voice (3:33). Här tycks det alltså, rimligt nog, röra sig om två separata variabler. Denna tolkning styrks också av empiriska data: i en faktoranalys urskiljs två separata dimensioner (4:3, 15ff). Men när resultaten därefter skall sammanfattas i den matematiska katastrofmodellen blir exit och voice ånyo ytterpolerna på en enda dimension (7:5). Förvirringen blir inte mindre av att exit och voice ett stycke dessförinnan smält samman till ett enda beteende, kallat "exit/rebel anomie" (5:13).

Som tidigare nämnts kompletterar Tung exit/voice-begreppen med vad han kallar autism. Tanken är att relationen mellan individ och samhälle kan specificeras i tre komponenter: subjekt, objekt samt den syntax som reglerar förhållandet mellan subjektet och objektet. Författaren tänker sig således tre olika slag av anpassningsmekanismer. Den som riktar sig mot subjektet, "self-adjustment", innebär autism. Ändring av objektet, eller snarare utbyte av ett objekt mot ett annat, är detsamma som exit. Voice innebär slutligen att man ändrar på syntaxen; "adjustment of the regime, i.e. rules, procedures etc" (2:5ff). Problemet med denna uppställning är bl a att "objektet" också definierats som "institutional procedures and means", varför "objekt" och "syntax" kommer att sammanfalla begreppsmässigt.

Från Lerner hämtas sedan en definition på "satisfaction" (S) som kvoten mellan "achievement" och "aspiration". Man är alltså missnöjd när man strävar efter

mycket men uppnår lite. Parallellt härmed införs en definition av "eunomie" (E) som kvoten mellan "achievement legitimacy" och "aspiration legitimacy". Om vi bortser från att termen legitimitet använts i en något ovanlig betydelse innebär detta att vi har två mått på tillfredsställelse, ett i individuellt (S) och ett i samhällsligt (E) avseende. Författaren definierar nu konsonans mellan individ och omgivning som $S=E$ (2:8), vilket leder till den orimliga konsekvensen att om en person är extremt missnöjd med sin egen situation och *lika* extremt missnöjd med samhället så råder harmoni!

Titeln på Hirschmans arbete innehåller förutom exit och voice också begreppet lojalitet. Diskussionen om lojalitet tillhör de allra svagaste hos Hirschman och har utsatts för skarp kritik (t ex Barry 1974, Laver 1976). Tung väljer ändå att inkludera begreppet i sin teoretiska apparat och likställer lojalitet med Eastons "diffuse support". Lojalitet uppfattas som en förklarande variabel: i modellen antas lojalitet ha en negativ effekt på exit och en positiv effekt på voice (3:33). Diskussionen kompliceras emellertid av att lojalitetsbegreppet dyker upp något senare i framställningen, nu i ett annorlunda sammanhang. Här diskuteras åter förhållandet mellan individ och omgivning, nu i termer av koncentriska cirklar. Den innersta, privata, sfären har att göra med "marknadsmekanismen" och kräver exit-beteende. Närmast yttre sfär, den "socialt-kulturella", kräver lojalitet. Den yttersta sfären, "the public-ecological", kräver voice, dvs politiskt beteende (5:2-3). Här har alltså lojalitetsbegreppet hamnat på samma teoretiska nivå som exit och voice, vilket strider mot den tidigare modellens antagande om lojalitet som en bakomliggande förklaring till exit respektive voice.

Ett viktigt tema i avhandlingen gäller skillnaden mellan ekonomi och politik. Liksom Hirschman tycker Tung att statsvetarna sysslat för mycket med voice och försummat exit medan ekonomer och migrationsforskare enbart uppehållit sig vid exit och underskattat voice. Ett problem med Hirschmans resonemang är emellertid att "ekonomi" och "politik" används i dubbel betydelse; Hirschman har fatalt nog blandat samman politiska och ekonomiska *mekanismer* med politiska och ekonomiska *modeller* (Barry 1974 s 86). Tyvärr måste man rikta samma kritik mot Tung. Innebörden av ekonomi och politik växlar från sida till sida, verklighet blandas samman med metod att betrakta verkligheten (t ex 2:5, 3:15f, 4:7, 5:4). Likställer man definitionsmässigt exit med *ekonomisk* aktivitet blir det t ex märkligt att tänka sig att emigrationen kan ha *politisk* innebörd (3:17).

Den för undersökningen centrala intervjufrågan ställdes tillfrågade i den hypotetiska situationen att det på grund av fabriksnedläggelser blir arbetslöshet på den

egna orten. Man får därvid ange hur pass troligt det är att man skulle göra olika saker, t ex flytta tillbaka till Finland ("total exit"), flytta till annan plats i Sverige ("local exit"), tala med vänner, skriva på namninsamling, gå till föreningsmöten etc. Visserligen har några sammanfattande procental publicerats i en tidigare rapport (Hammar & Tung 1975 s 59), men det är ändå förvånande att avhandlingen varken innehåller svarsfrekvenser eller interkorrelationer. Författaren har emellertid haft vänligheten att tillmötesgå mitt önskemål att få ta del av korrelationsmatrisen. Den visar sig innehålla flera intressanta upplysningar. Överraskande nog är t ex total exit och local exit endast mycket svagt korrelerade. Det kan visserligen tyda på bristande reliabilitet i attitydmätningen, men det kanske hade varit möjligt att göra en analytisk distinktion mellan olika typer av exit-beteende.

Svaren på intervjufrågan faktoranalyseras (4:16). Resultatet blir två eller tre faktorer, beroende på var gränsen dras för acceptabla egenvärden (egenvärdenas storlek redovisas inte). Resultatet blir som alltid i faktoranalys mycket beroende av vilka variabler man analyserar. Att man bara får en enda exit-faktor torde inte minst bero på att undersökningen inte omfattar mer än två exit-variabler. Man saknar här en diskussion om urvalskriterier och variabelvalets betydelse för resultatet av faktoranalysen. Dessutom har en av voice-variablerna, "tala med vänner", uteslutits därför att den var "non-discriminating" (4:16). Kriteriet förefaller dock något godtyckligt eftersom samma variabel finns med i efterföljande analyser (5:7, 6:12). Faktörlösningen är heller inte helt klar; "gå till föreningsmöten" laddar inte bara på voice-faktorn utan förvånande nog också på exit-faktorn, något som ges en ad hoc-artad tolkning (4:18).

Grundvalen för hela denna faktoranalytiska övning slås emellertid strax sönder av författaren själv, som hävdar att den använda faktormodellen är olämplig (4:18). Den ortogonala rotering som utnyttjats innebär nämligen att exit- och voice-faktorerna antas vara okorrelerade. Eftersom den teoretiska modellen postulerar ett samband mellan exit och voice måste en annan statistisk teknik användas. Författaren väljer kanonisk korrelation efter att på diffusa grunder ha avvisat en oblik (icke-rätvinklig) rotering av faktörlösningen.

Vad är det då som förklarar skillnaden i benägenhet till exit respektive voice? Den teoretiska diskussionen ägnar stort utrymme åt vad som efter Easton kallas systemets gatekeeping-funktioner. Problemet uppkommer när de abstrakta begreppen skall operationaliseras. "Output-gatekeeping" mäts med en fråga om i vilka avseenden man fått det bättre eller sämre i Södertälje jämfört med hur man hade det i Finland. "Input-gatekeeping" mäts med frågor om politiskt engagemang och diskussionsaktivitet. Här finns ett uppenbart analysni-

våproblemet. Gatekeeping karaktäriserar hela system, medan den empiriska mätningen rör individegenskaper. Att som författaren utgå från ett antagande om "isomorphic correspondence between the structure of the macro-process of aggregation and the basic orientational components" (6:7) skyler bara över ett problem som inte lösts.

Sedan kan man ifrågasätta den teoretiska huvudtanken att se input-gatekeeping, dvs politisk kommunikation, som en förklaring till voice. Politisk kommunikation konkretiseras nämligen i fyra intervjufrågor som framför allt mäter hur mycket man diskuterar politik med sina vänner. Och det som skulle förklaras var alltså hur man beter sig vid hypotetisk arbetslöshet, där flera av alternativen handlade om att diskutera situationen, t ex med sina vänner. Såvitt jag förstår har författaren konstruerat en hypotes som säger att de som ofta talar politik med sina vänner ofta talar politik med sina vänner. Det är karaktäristiskt att "autism" användes som beteckning både för det som förklaras (3:1) och det som förklarar (6:13). Säg vad man vill om teoretiska tautologier, men de är i alla fall svåra att falsifiera.

Modellprovningens stund är nu inne. Förklaringsvariablerna relateras till exit/voice-variablerna med hjälp av kanonisk korrelation. Denna statistiska teknik kan ses som en generalisering av multipel regressionsanalys, där man inte längre har en enda utan flera beroende variabler. Metoden går ut på att finna en linjär kombination bland de oberoende variablerna och en motsvarande kombination bland de beroende variablerna så att korrelationen mellan de två linjärkombinationerna (den kanoniska korrelationen) maximeras. Att finna just det par av alla tänkbara kombinationer som ger den högsta korrelationen innebär en relativt komplicerad egenvärdesberäkning, som det emellertid numera finns standardrutiner för. Man kan sedan gå vidare och finna nya par av kanoniska kombinationer tills man når en viss signifikansgräns för de kanoniska korrelationerna. Man får således en uppsättning kanoniska dimensioner bland de oberoende variablerna (dimensionerna är per definition okorrelerade) och en motsvarande uppsättning för de beroende variablerna (också dessa dimensioner är definitionsmässigt okorrelerade).

Detta innebär att kanonisk korrelationsanalys i det här fallet är olämplig att använda. Författaren har tidigare lagt ner stor möda på att visa såväl teoretiskt som empiriskt att exit och voice är korrelerade. Nu väljer han således en statistisk modell som redan i sina grundantaganden förutsätter att exit och voice inte är korrelerade. Denna uppseendeväckande diskrepans mellan teori och statistisk modell lämnas okommenterad.

Dessutom är jag på flera punkter kritisk till tolkningen

av resultaten från de kanoniska korrelationsanalyserna. I det ena fallet sägs att de två signifikanta linjärkombinationerna förklarar 29 procent av variansen (5:6), i det andra fallet sägs andelen förklarad varians uppgå till 37 procent (6:12). Dessa siffror är helt missvisande. Författaren har på eget bevåg adderat de kvadrerade kanoniska korrelationskoefficienterna utan att observera att "andelen förklarad varians" därmed lätteligen kan uppgå till flera hundra procent. Istället för detta fantasimått finns det en användbar och i metodlitteraturen välkänd statistisk storhet benämnd redundancy (t ex Love & Stewart 1968, Cooley & Lohnes 1971 s 179, Levine 1977 s 23, Thorndike 1978 s 185). Poängen är att man inte bara måste ta hänsyn till hur stor den kanoniska korrelationen är, utan också hur stor andel den kanoniska kombinationen fångar upp av den totala variansen bland de beroende variablerna. Jag har räknat ut värdet på redundancy-koefficienten och resultatet ger en helt annan bild än avhandlingens. Det visar sig nämligen att andelen förklarad varians i det första fallet inte uppgår till mer än 4,2 procent och i det andra till 3,0 procent. I den viktiga frågan om modellens förklaringskraft lämnar avhandlingen helt vilseledande siffror. Den för författaren vanligaste tolkningen är att han inte vetat vad han gjort.

När det sedan gäller att tolka innebörden av de kanoniska dimensionerna har man två typer av koefficienter att välja på. Den ena motsvarar en standardiserad, multipel regressionskoefficient (s k betavikt) och visar varje observerad variabls unika bidrag till den kanoniska kombinationen. Den andra typen av koefficient är helt enkelt korrelationen mellan varje observerad variabel och den kanoniska kombinationen. Problemet med att använda betavikterna för att tolka innehållet i de kanoniska dimensionerna ökar ju mer de observerade variablerna är korrelerade inbördes (s k multikollinearitet). En variabel kan få låg betavikt trots att den har högt samband med den kanoniska dimensionen eftersom dess effekt kan delas av andra variabler; variabelns unika effekt blir således liten. Skriver man en avhandling som baseras på kanonisk korrelation bör man rimligen presentera båda typerna av koefficienter och resonera om tolkningsproblemen. Vill man av något skäl bara presentera den ena varianten bör man lämpligen välja korrelationerna. Det sämsta är utan tvekan att endast redovisa betavikterna, vilka enligt en handbok är "misleading and dangerous" (Levine 1977 s 18). Författaren har valt det sista alternativet. Till råga på allt tycks han vara osäker på vad betavikter innebär. När en koefficient råkar bli 1,12 (6:12) skriver han att den "overshot slightly above 1,00" och att den därför "has been trimmed to 0,999". Dessa helt onödiga bekymmer torde bero på att författaren inte erinrat sig att betavikter mycket väl kan bli större än 1,0. Det borde tvärtom vara något att

glädjas åt eftersom åtminstone en variabel visat sig ha en mer påtaglig effekt.

Man kan ge fler exempel på brister – problemet med hur "vet inte"-svaren behandlats diskuteras inte, en kanonisk korrelation är inte signifikant (6:12) och borde därför lämnats därhän – men helhetsintrycket av det centrala avsnitt som baseras på kanonisk korrelation är hur som helst att det präglas av metodologisk valhänhet och osäkerhet.

Resonemanget i avhandlingens första del sammanfattas i en serie hypoteser, vilka i sin tur får sin sammanfattning i en matematisk katastrofmodell. I den speciella variant av katastrofteori som avhandlingen först använder ingår två oberoende variabler ("control factors") och en beroende variabel ("behavioral factor"). Katastrofmodellen påminner om multipel regressionsanalys så tillvida att varje kombination av kontrollfaktorer motsvaras av ett visst beteende, dvs värdena på de oberoende variablerna bestämmer hur högt eller lågt man hamnar på den beroende variabeln. Skillnaden mot den vanliga linjära regressionsmodellen är att i katastrofmodellen finns det vissa lägen på de oberoende variablerna som motsvaras av två möjliga beteenden. Det finns nämligen ett "veck" i regressionsplanet där förändringarna från det ena läget till det andra sker genom plötsliga, diskontinuerliga språng.

Denna katastrofteori har under 1970-talet använts för att illustrera fenomen av det mest skiftande slag, som t ex hållfasthet, börsmarknader, anorexi, hjärtmuskels kontraktioner, fängelserevolter och manodepressivitet. Ett problem med avhandlingens tillämpning på invandrarers attityder hänger samman med konceptualiseringen av exit/voice-variablerna. Både den nyss refererade katastrofmodellen liksom den mer komplicerade butterfly-varianten (som inrymmer fyra i stället för två kontrollfaktorer) har det gemensamt att den beroende variabeln är endimensionell. Eftersom författaren genom sin användning av kanonisk korrelation angivit att den beroende variabeln är flerdimensionell föreligger här återigen ett fall av bristande överensstämmelse mellan teori och matematisk modell.

Man kan också diskutera hur pass realistisk katastrofmodellen är. Kärnpunkten är att det under vissa omständigheter äger rum ett plötsligt omslag från t ex "total exit" till "demonstration", en process kallad "radicalization" (fig II:7, s 7:4). I den mån man på Södertäljes gator får se demonstrerande människor med resväskor i händerna, invandrare som på landgången till finlandsbåten plötsligt ändrat sig, då kan teorin säkert ha sitt värde.

En viktig fråga är naturligtvis hur man empiriskt kan pröva den matematiskt sett komplicerade katastrofmodellen. Det finns ytterligare få exempel på en mer strikt

tillämpning inom samhällsvetenskaperna. Skälet torde främst vara att vi sällan har den typ av data som krävs för att kunna fastställa alla parametrar som bestämmer "veckets" utseende. Egentligen skulle man behöva dynamiska data med korta tidsintervall mellan mätningarna för att i detalj kunna studera en förändringsprocess. Nu gör avhandlingen ett närmast sensationellt påstående, nämligen att katastrofmodellens parametrar kan bestämmas med hjälp av kanonisk korrelation, visserligen inte med fullständig exakthet, men ändå som "a very close approximation" (4:10). Den besynnerliga tanken går alltså ut på att använda en linjär metod (kanonisk korrelation) för att estimerar en modell som knappast kunde vara mer icke-linjär. Avhandlingens metodiska nyhet, kopplingen mellan kanonisk korrelation och katastrofteori, har i alla fall inte övertygat mig.

Avhandlingens andra del handlar om undersökningsplanen för invandrarprojektets huvudundersökning, om allmänna fördelar och nackdelar med intervjuundersökningar, avgränsning av populationen, urvalsdragning samt fältarbete. Denna del av boken redogör för de viktigaste av de tusentals överväganden och beslut som är förknippade med varje större empirisk undersökning. Redovisningen ger ett sorgfälligt intryck. Det är sedan en omdömesfråga i vilken mån mycket av denna detaljinformation borde finnas med i avhandlingen i stället för att samlas i en separat teknisk rapport. En del av de allmän-metodologiska resonemangen, t ex om intervju-metodens problem, är dessutom på en gång både för korta och för långa. Som det nu är får många stora problem bara flyktiga omnämmanden. När författaren någon gång stöter på ett mera brännande metodproblem förbigås det med motiveringen "This is not the place to answer these purely methodological questions, however" (9:17). Men det är väl just det en doktorsavhandling är.

Den tredje och avslutande delen handlar om bortfallsproblemet. Nu verkar varken bortfallets storlek eller sammansättning vara särskilt alarmerande, men författaren har ett särskilt skäl för sin oro: det kan vara just de exit-benäigna som försvunnit genom det 18-procentiga bortfallets svarta hål. Skräckvisionen understryks ytterligare av ett tankeexperiment (12:10f). Antag att det finns två invandrargrupper, t ex 100 amerikaner och 100 chilener. Lika många inom varje grupp, säg 50 procent, stöter på anpassningsproblem efter ankomsten till Sverige. Amerikanare har lätt att flytta vidare, så bara de 50 välanpassade stannar kvar i Sverige. Chileanare är inte så lätttrörliga så där stannar alla kvar. När den oskyldige invandrarforskaren nu går ut och gör sin fältstudie finner

han att 100 procent bland amerikanerna är välanpassade mot bara 50 procent bland chilienarna.

Argumentet är emellertid irrelevant. Det introducerar nämligen en variabel som inte inryms i projektets frågeställning, nämligen faktisk återflyttning från Sverige. Om det nu vore detta som man hade velat studera hade undersökningen fått läggas upp på ett helt annat sätt. Populationen hade då fått bli dem som under de senaste x åren invandrat till Sverige. Sedan hade man fått följa dessa invandrare och jämföra dem som stannat med dem som flyttat tillbaka (jag bortser här från de fältarbetstekniska svårigheterna att sända intervjuare till Montenegro och Rovaniemi). Men det är ju inte detta som PRI-projektet handlar om. Populationen utgörs, såvitt jag förstått, av de invandrare som vid en viss tidpunkt bor i Sverige (Stockholm). Bland dessa studerar man resocialisationsprocesser och t ex *benägenhet* att flytta tillbaka (alltså en attityd, inte faktiskt beteende). Avhandlingens resonemang om skillnaden mellan "deskriptiva" och "analytiska" frågeställningar förvirrar bara diskussionen. Det hade varit bättre att klarare precisera undersökningens frågeställning och population.

Jag tror också att författaren överdriver problemet med bortfallets snedvridande inverkan. De räkneexempel som presenteras visar ju att bortfallet tenderar att *underskatta* de verkliga sambanden. Det hade varit mycket allvarigare om felet slagit åt andra hållet. Visserligen löper korrelationer nu risken att gå förbi oupptäckta, men observerar man ett samband bland de intervjuade kan man – om man fullföljer författarens tankegång – vara rätt säker på att sambandet i verkligheten snarast är ännu starkare. Fascinationen inför bortfallsproblemet har dessvärre lett till att andra och viktigare felkällor i samband med tolkningen av intervju svaren i stor utsträckning försummas.

Den metod som använts för att korrigera för bortfallets snedvridande effekter är en konventionell efterstratifiering. Man delar upp materialet i delgrupper, jämför hur många individer där finns med hur många där borde finnas (här måste man känna till hur antingen populationen eller bruttourvalet ser ut) och ger individerna i de underrepresenterade grupperna en vikt som överstiger 1,0 medan de intervjuade i överrepresenterade grupper tvärtom vägs ner. Delgrupperna, efterstrata, kan definieras på många olika sätt. I avhandlingen används trädanalys, som med ett mekaniskt statistiskt kriterium isolerar delgrupper som skiljer sig så mycket som möjligt i fråga om bortfall. Detta är en tänkbar metod som i många situationer säkert är effektiv. Min bedömning är emellertid att den främst är användbar för en enstaka undersökning. Däremot är den troligen mindre lämplig vid förändringsstudier och jämförande undersökningar.

Efterstrata blir nämligen inte identiska, vilket försvårar jämförbarheten. Eftersom PRI-projektet just är en komparativ studie borde detta metodproblem diskuteras.

Vikterna erhålls genom att beräkna det inverterade värdet av svarsbenägenheten i respektive efterstratum. (Att alla vikter i tabellen på sid 16:5 understiger 1,0 beror sannolikt på ett tryckfel.) Efter vägning stämmer intervjumaterialets sammansättning överens med avseende på de egenskaper som man stratifierat för. Detta är en matematisk nödvändighet. En helt annan fråga är naturligtvis om felet rättas till också på de variabler som *inte* ingår i efterstratifieringen. Författarens slutsats på denna punkt är alltför troskyldig (14:24). Det dubiösa med denna typ av efterstratifiering är att intervjupersonerna i en delgrupp, t ex icke-röstande, får representera också de icke-röstande som blivit bortfall. Det tveksamma antagandet innebär att de icke-röstande som vägrat ställa upp för intervju har exakt samma egenskaper som de icke-röstande som svarat. Om så inte skulle vara fallet kan den använda justeringsmetoden, istället för att rätta till felet, tvärtom förvärpa det. I vilket fall som helst är det högst osäkert om metoden löser bortfallsproblemet. Man saknar också en diskussion om alternativa stratifieringar och viktsystem. Det hade vidare varit enkelt att göra några statistiska analyser, t ex kanonisk korrelation, med och utan vikter för att studera hur stor inverkan korrigeringen får.

För en recensent och fakultetsopponent blir de kritiska synpunkterna ofta dominerande. Det skall därför framhållas att Tungs avhandling har flera förtjänster. Ämnesvalet är centralt och den långa teoretiska diskussionen visar prov på fantasifullhet och vilja att inkorporera delar från många olika samhällsvetenskaper. Det är heller inte de allra enklaste statistiska och matematiska metoder som kommit till användning. Författaren har haft stora ambitioner och gjort en djärv satsning. Men därigenom har han också tagit större risker. I en avhandling av denna typ ställs det naturligtvis särskilda krav på teoretisk och metodisk precision. Det är tyvärr just i dessa avseenden som avhandlingen har en del besvärande brister.

Olof Petersson

Referenser

- Barry, Brian. "Review Article: 'Exit, Voice, and Loyalty' ". *British Journal of Political Science*, Vol. 4, 1974, s 79–107.
- Birch, A. H. "Economic Models in Political Science: the Case of 'Exit, Voice, and Loyalty' ". *British Journal of Political Science*, Vol. 5, 1975, s 69–82.

210 Litteraturgranskningar

- Cooley, William W. & Lohnes, Paul R. *Multivariate Data Analysis*. John Wiley & Sons, New York 1971.
- Hammar, Tomas & Tung, Roger Ko-Chih. *Invandrare och politik. Finländare i Södertälje*. Södertälje kommun, Södertälje 1975.
- Hirschman, Albert O. *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard University Press, Cambridge 1970.
- Laver, Michael. " 'Exit, Voice, and Loyalty' Revisited: The Strategic Production and Consumption of Public and Private Goods". *British Journal of Political Science*, Vol. 6, 1976, s 463-482.
- Levine, Mark S. *Canonical Analysis and Factor Comparison*. Sage University Paper Series on Quantitative Applications in the Social Sciences, series no. 07-001. Sage Publications, Beverly Hills 1977.
- Love, William A. & Stewart, Douglas K. "Interpreting Canonical Correlations: Theory and Practice". Project TALENT, American Institutes for Research and School of Education, University of Pittsburgh 1968.
- Thorndike, R. M. *Correlational Procedures for Research*. Gardner Press, New York 1978.

Litteraturnotiser

Norska protester

Enda dette bare er en trykksak på 80 små sider, kan det være grunn til å gjøre oppmerksom på den. Den handler om et emne som har atskillig betydning i enkelte land, og som også av en bestemt grunn har spesiell faglig interesse.

Et grunnleggende skille blir ofte trukket mellom to veier for politisk innflytelse, den såkalte numeriske kanal der stemmene teller ved valg av personer til nasjonale og lokale forsamlinger, og den korporative der andre ressurser vil avgjøre hvilket utfall sakene får. Her dreier det seg om hjelpemidler som kapital, fagkunnskap, eller evne til å lamme viktige samfunnsfunksjoner f. eks. gjennom streik.

Skillelinjen er av utvilsom betydning, men har ikke absolutt gyldighet. Visse numeriske innslag forekommer også i den korporative kanal. DonSchwerin gir en oversikt over hvordan det i norsk fagbevegelse er blitt reagert på korporasjonens medvirkning i statlig inntektspolitikk; særlig gjennomgår han mulige utslag av protestholdninger blant medlemmene i Norsk Arbeidsmandsforbund. Han har tatt for seg resultatene av en rekke uravstemninger og brukt dem til å vise motsetningsforhold innenfor organisasjonen. Det er fortjenstfullt at en internasjonal lesekrets blir gjort oppmerksom på eksistensen av et slikt tallmessig data – tilfang til belysning av den korporative kanal. Uravstemninger har spilt og spiller en rolle i større og viktigere land, kanskje særlig Storbritannia, uten at statsvitene har forsøkt å gjøre dem til gjenstand for noen analyse.

Om Norden sier Schwerin riktignok på side 42 at "the Norwegian use of referenda in labor relations is unparalleled", idet han viser til en svensk lærebok fra 1974,

Konfliktløsning på arbeidsmarknaden. Men her skrev Nils Elvander uttrykkelig i sitt kapitel (s. 84 f.) at også danskene har gjort utstrakt bruk av samme framgangsmåte. Det ville være av interesse å få se en analyse av dansk materiale, som gjerne kunne foretas etter en tilnæringsmåte svarende til Schwerins.

DONS. SCHWERIN: *Corporatism and Protest. Organizational Politics in the Norwegian Trade Unions.* Kent, Ohio; 1981. Kent Popular Press.

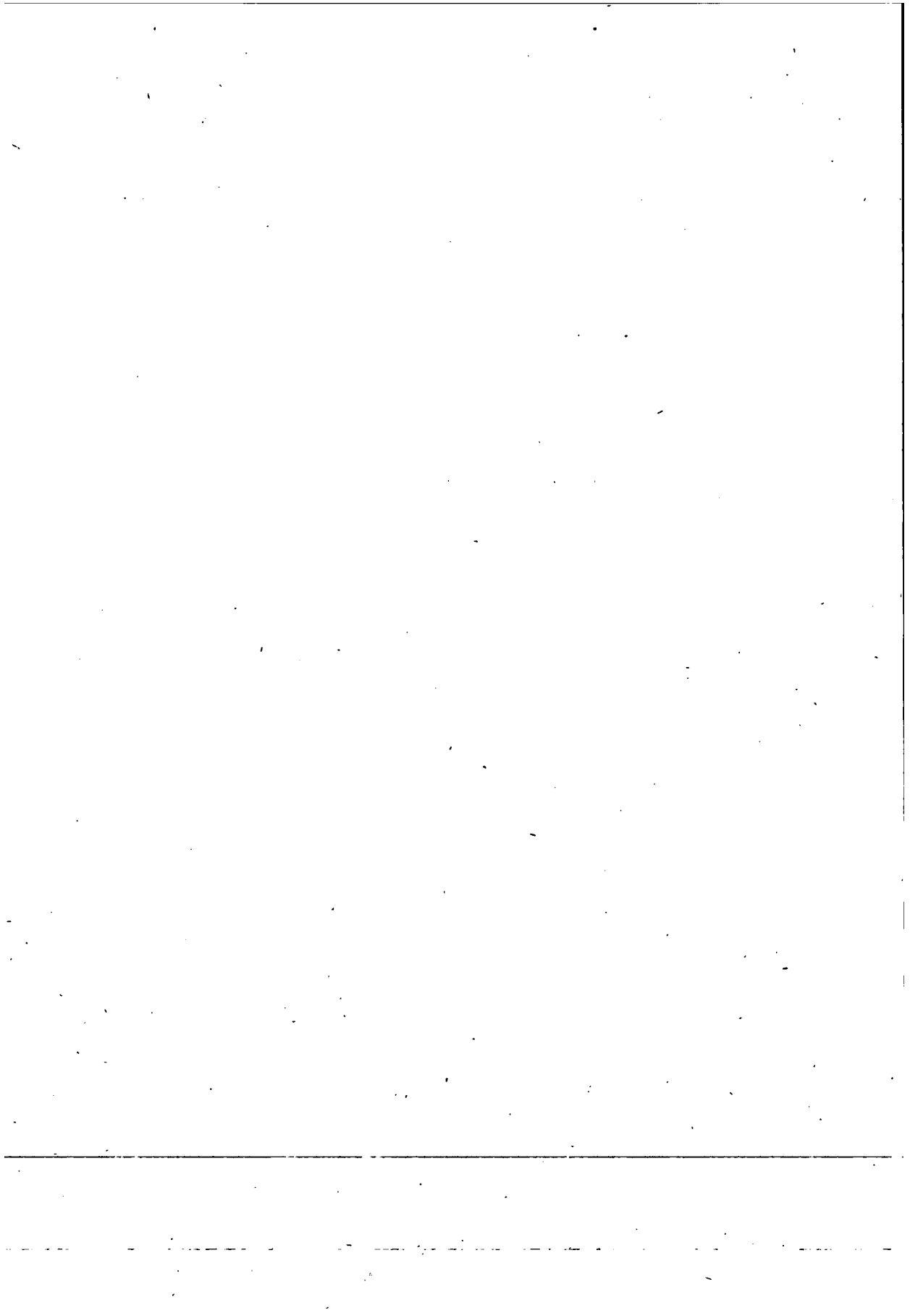
Sten Sparre Nilson

British Journal of Political Science

The *British Journal of Political Science*, although based in Britain, is not restricted to Britain in either subject matter or contributors. Up to now, however, it has received very few contributions on Sweden or by Swedish political scientists. The editor is actively seeking more articles by Swedish political scientists, and on the politics of Sweden. All articles are published in English, but in exceptional circumstances arrangements can be made to translate papers submitted in Swedish.

The Journal is designed mainly for a professional readership but is not tied to any professional organisation. Contributions are sought from all branches of political science, but in particular analytic political theory, political sociology, comparative politics, public policy and the empirical analysis of mass political behaviour. Articles reviewing the state of some areas of the discipline and brief research notes are also welcome.

Further enquiries should be made to Ivor M. Crewe, Editor, *British Journal of Political Science*, Department of Government, University of Essex, Colchester CO4 3SQ, Essex



Till redaktionen insända skrifter

Erik Amnå, Planhushållning i den offentliga sektorn? Norstedts
Alfred Bexelius, Vår förste JO. Norstedts
Axel Hadenius, Spelet om skatten. Norstedts
Rolf Hedquist, Att påverka med språk. Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar
Carl Hemström, Fackföreningarna och de anställda. Norstedts
Sven Illeris-Torben Pilegård Jensen, Framtidig arbejdskraftefterspørgsel. AKF:s Forlag
Göran Jense, Forskarutbildning och sedan? PU-enheten, Lunds universitet
Leuan Gwynedd Jones, Explorations & Explanations. Essays in the Social History of Victorian Wales.
Gomer Press
Walter Korpi, Den demokratiska klasskampen. Tiden
Per Kågeson, Den fjärde valsekeln. Prisma
Ingela Lindström-Christer Sjölund, Socialtjänsten. AWE/Gebers
Sven-Olof Lodin, Skatter i kris. Norstedts
Bengt Lännergren-Ulf Widebäck, Rätten att vara i fred. Publica
Massmedia 1981, 1982. Tiden
Rudolf Meidner, Om löntagarfonder. Tiden
Göran Melander, red, Politiska fångar. Nordstedts
Chr Michelsens Institut. Årsberetning 1981
Göran Ohlin m fl, Företagets intressenter och kontakt. SAF
Olof Petersson, Väljarna och världspolitiken. Norstedts
Gustaf Petrén-Hans Ragnemalm, Sveriges grundlagar. Publica
Stig Strömholm, ed, An Introduction to Swedish Law. Nordstedts
Stig Strömholm, Rätt, rättskällor och rättstillämpning. Nordstedts
Ilmari Susiluoto, The Origin and Development of Systems Thinking in the Soviet Union. Annales Academiae
Scientiarum Fennicae
Sven-Erik Svård, Icke-beslut – maktens andra ansikte. Nordstedts
Stig Wandén, Ekonomiskt tänkande. Nordstedts
Jörgen Wedin, Spelet om trafikpolitiken. Nordstedts
Håkan Wiberg, Krig, rustningar och säkerhetspolitik. Zenit
Carl Johan Åberg, Keynes på 80-talet. Tiden
Årsskrift utg. av Åbo Akademi (1980–81)

Medarbetare i StvT

Carl Arvid Hessler presenteras på sid 149
Erik Åsard är docent i statskunskap i Uppsala
Docent *Björn von Sydow* är verksam vid Socialhögskolan i Stockholm
Erik Allardt är professor vid Helsingfors universitet, *Otto Ottesen* är professor vid Handelshögskolan i
Köpenhamn, och *Jörgen Westerståhl* är professor emeritus vid Göteborgs universitet
Ingegerd Municio doktorerar i statskunskap i Stockholm
Kurt Holmgren är f d regeringsråd
Bengt Sundelius är knuten till Utrikespolitiska institutet i Stockholm
Lowe Hedman är docent i sociologi i Uppsala
Fil dr *Anders Sannerstedt* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund
Joseph B Board är professor i statskunskap vid Union College, Schenectady, N Y, USA
Bengt Lundell och *Mats Sjölin* doktorerar i statskunskap i Lund
Olof Petersson är docent i statskunskap i Uppsala

Prenumerera på Statsvetenskaplig Tidskrift för år 1982!

Ordinarie abonnenter – sätt in 75 kr på postgiro nr 27 95 65-6

Studentabbonenter – tag kontakt med tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institutionerna.

Åberopa alltid abonnentnumret i samband med abonnemang, distribution eller adressförändring (numret finns angivet på adresslappen på kuvertet).