

STATS VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

INNEHÅLL

UPPSATSER

Ingvar Carlsson: Att regera under den nya författningen

Stig Montin: Från demokrati till management. Decentralisering inom kommunerna

Yngve Mohlin: Konflikten land–stad och aktiv rasbiologi

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Diskussionsinlägg om maktutredningens medborgarundersökning. Av *Erik Allardt*

Om latent och manifest makt. Av *Örjan Widegren*

Planeringskris och politisk styrning – den fysiska riksplaneringens introduktion. Av *Håkan Forsberg och Elfar Loftsson*

Nordkoreas stat och rätt. Av *Michael Bogdan*

LITTERATURGRANSKNINGAR

Dag Anckar & Erkki Berndtson, red: Political Science Between the Past and the Future. Anm av Tom Bryder.

Michael Gilljam: Svenska folket och löntagarfonderna. Anm av Ole Borre

Irene Nilsson: Rumäniens utrikespolitik i modern tid. Anm av Ole Elgström

Michael Nydén: Kris i massupplaga. Anm av Kent Asp

LITTERATURNOTISER

ABSTRACTS

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE

Lennart Lundquist, Lund

Biträdande redaktionssekreterare

Anders Sannerstedt, Lund

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

Tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institutionerna

Benny Hjern, Umeå Sören Holmberg, Göteborg

Jörgen Hermansson, Uppsala 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 1989 är 130 kr inkl. moms. Pris för enstaka häfte är 40 kr inkl. moms.

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

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

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

ISSN 0039-0747

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

Lund i februari 1989

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL

UPPSATSER

<i>Ingvar Carlsson</i> : Att regera under den nya författningen.....	73
<i>Stig Montin</i> : Från demokrati till management. Decentralisering inom kommunerna	77
<i>Yngve Mohlin</i> : Konflikten land-stad och aktiv rasbiologi	89

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Diskussionsinlägg om maktutredningens medborgarundersökning. Av <i>Erik Allardt</i>	101
Om latent och manifest makt. Av <i>Örjan Widegren</i>	105
Planeringskris och politisk styrning – den fysiska riksplaneringens introduktion. Av <i>Håkan Forsberg och Elfar Loftsson</i>	113
Nordkoreas stat och rätt. Av <i>Michael Bogdan</i>	123

LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Dag Anckar & Erkki Berndtson</i> , red: Political Science Between the Past and the Future. Anm av Tom Bryder	128
<i>Mikael Gilljam</i> : Svenska folket och löntagarfonderna. Anm av Ole Borre.....	129
<i>Irene Nilsson</i> : Rumäniens utrikespolitik i modern tid. Anm av Ole Elgström	132
<i>Michael Nydén</i> : Kris i massupplaga. Anm av Kent Asp.....	139

LITTERATURNOTISER	145
-------------------------	-----

ABSTRACTS	146
-----------------	-----

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

Att regera under den nya författningen

AV INGVAR CARLSSON

Att i slutet på 1950-talet få studera vid statsvetenskapliga institutionen i Lund var i många hänseenden ett stort privilegium. Lärare som Nils Stjernquist, Pär-Erik Back och Hans Meijer bidrog starkt till att väcka mitt och andras intresse för de författningpolitiska frågorna.

Men det var inte bara den akademiska undervisningen som gjorde att författningsfrågorna fick fotfäste i mitt medvetande.

Om den socialdemokratiska studentklubben här i Lund i slutet på 50-talet, skulle man kunna hålla ett särskilt föredrag.

Studentklubbens möten var många gånger avancerade seminarier med kvalificerade föredragshållare. Med två av klubbmedlemmarna hade jag i författningsfrågorna en fortgående dialog, Agne Gustafsson och Leif Andersson.

När jag 1958 kom till Stockholm och statsrådsberedningen, var det alltså studierna och aktiviteterna i studentklubben som hade grundlagt intresset för de författningpolitiska frågorna.

I Stockholm kom detta intresse väl till pass. Många "morgonböner" hos Tage Erlander handlade om författningsfrågorna.

Erlanders syn i författningsfrågan grundlades tidigt. Han var mycket präglad av erfarenheterna från 1920-talets svaga regeringar både i Sverige och utomlands. Ständigt återkom han till behovet av att få till stånd starka regeringar och att det i riksdagen krävdes handlingskraftiga majoriteter.

Men det var naturligtvis även andra författningsfrågor som diskuterades.

Kritiken mot 1809-års regeringsform växte sig stark under 1950-talet, och svaret på kritiken gavs år 1954 då författningutredningen tillkallades under ledning av Richard Sandler.

På 1960-talets socialdemokratiska partikongress behandlades flera författningsfrågor. Tiden var nu mogen att också inom socialdemokratien på allvar ta itu med dessa för demokratin så grund-

läggande frågor. Resultatet blev att en bred studieggrupp tillsattes. Det var en förutsättningslös utredning utan bindande direktiv.

En fråga som var särskilt aktuell vid denna tidpunkt var statsskicket. Den behandlades också i författningutredningens förslag som presenterades år 1963. Alltjämt skulle kungen ha vissa maktbefogenheter. Med andra ord skulle parlamentarismens principer inte förverkligas fullt ut.

I en artikel 1963 i tidskriften Tiden skrev Agne Gustafsson och jag själv något besviket att det var "angeläget att allt göres för att dels se till att författningen – om monarkin måste bibehållas – utformas med garantier för så lite manöverutrymme som möjligt för kungen, dels att alla möjligheter tillvaratages, som kan underlätta en lösning längre fram."

Den författningpolitiska fråga som under 1960-talet emellertid ådrog sig störst intresse, och där också meningarna var som allra mest disparata, var valsystemet och kammarsystemet.

Tage Erlander var som sagt starkt färgad av erfarenheterna från 20-talet. Så här skrev Erlander i sina memoarer, och detta var grundläggande för inte bara hans författningssyn, utan för hela hans politiska förhållningssätt:

"Demokratin måste vara handlingskraftig. Människor vill nämligen inte nöja sig med att ha rösträtt för rösträttens egen skull. De vill att deras politiska ställningstaganden skall få påtagliga verkningar för dem själva och i samhällslivet."

I debatten på 60-talet förekom ett otal förslag kring valsystemet och kammarsystemet.

Agne Gustafsson, Leif Andersson och jag själv bidrog med ett förslag: enkammarriksdag med 330 ledamöter av vilka 100 skulle väljas av landstingen enligt rådande valsätt, alltså metoden enligt d'Hondt som skapade en viss överrepresen-

tation för de största partierna.

Med detta system skulle riksdagen förnyas med drygt två tredjedelar vid de direkta valen och med knappt en tredjedel direkt efter kommunalvalen. Tage Erlander, och för den delen även Olof Palme, uttryckte stark sympati för detta förslag.

En central fråga i sammanhanget, var det kommunala sambandet. Första gången Erlander framförde denna tankegång var 1962.

Det finns ett samband mellan politikens olika nivåer. Detta måste därför återspeglas i valsystemets konstruktion. Så framförde Erlander sin uppfattning.

De bakomliggande tankarna bakom detta argument har ju som bekant nyligen analyserats av Björn von Sydow, och jag kan inte annat än vidgå de uppgifter som rör Erlanders ställningstaganden kring denna fråga.

I olika omgångar, och med olika intensitet, präglades hela 1960-talet av de författningspolitiska frågorna. De tog kanske inte så stor plats i allmänhetens politiska medvetande, men inte minst Erlander ägnade stor tankemöda åt denna fråga. Det föll sig därför naturligt att hans medarbetare – framför allt Olof Palme, Leif Andersson och jag själv – drogs in i dessa frågor.

Valsystemet och kammersystemet var, som sagt, de riktigt brännande frågorna.

Anda fram till våren 1966 var uppfattningen klar inom den socialdemokratiska partiledningen: tvåkammersystem och indirekta val till Första kammaren. Vid den tidpunkten skedde emellertid en omsvängning i riktning mot enkammersystem och direkta val. Inte minst påskyndades utvecklingen genom valresultatet vid 1966-års kommunalval.

För Tage Erlander var karaktären på den valrörelsen en bekräftelse på sambandet mellan riks- och kommunalpolitik. Den klassiska frågan om vilket råd han hade att ge ett ungt par i bostadskön, känner vi ju också från 80-talets valrörelser.

Redan före valet 1966 hade vi emellertid börjat fundera i banorna av att inta ståndpunkten om enkammersystem och direkta val. Valet 1966 var sålunda snarare katalysatorn. Vägen låg nu öppen mot den gemensamma valdagen och riksproportionalitet.

Till synes var detta en total "kovändning". Men för att bättre förstå sammanhanget vill jag hänvisa till ett utdrag ur Erlanders anförande inför den socialdemokratiska partistyrelsen i november 1966:

"Det är kanske chockartat att vi nu börjar tala om proportionell rättvisa. Detta nya system kan verka som om vårt tidigare resonemang om det stora partiets överrepresentation har varit fel. Det går inte att övervinna väljarnas önskan att få en direkt rättvisa och det går under inga omständigheter att driva en valrörelse på dessa grunder. Att hitta ett valsysteem – utom majoritetsval – som låst ut tanken på att en röst skall vara lika mycket värd i alla konstellationer, är inte möjligt . . ."

Med dessa fragment från gångna tider i färsk minne, finns det anledning att återvända till dagens rubrik: "Att regera under den nya författningen."

Den grundläggande frågan är naturligtvis: Hur blev resultatet av den politiska kompromissen i författningsfrågan?

Låt mig i fem hänseenden göra ett bokslut av hur den partiella författningsreformen och 1974-års regeringsform har fungerat i praktiken.

Den första frågan gäller *statsskickets* grunder.

Olof Palme beskrev på en socialdemokratisk partikongress det nuvarande statskicket som författningens "plym". Måhända är bilden kanske inte riktigt relevant så här i detta även för monarken frigjorda tidevarv, men den bakomliggande tanken står sig alltså gott.

Kompromissen rörande statschefens ställning fattades som bekant vid grundlagsberedningens sammanträde i Torekov 1971. Statschefens ställning skulle vara av rent representativ karaktär. Något inflytande över den demokratiska processen vid exempelvis regeringsbildningar skulle statschefen inte längre ha.

Sett i ljuset av hur statschefens ämbete har utövats sedan regeringsformen trädde i kraft den 1 januari 1975, måste man säga att i praktiken fungerar Torekovkompromissen tillfredsställande. Sålunda: all offentlig makt utgår från folket, vi har ett parlamentariskt statskick och riksdagen är folkets främsta företrädare.

Den andra frågan rör *enkammersystemets* funktionssätt.

Vid ett sammanträffande härförleden med den nuvarande talmannen och den förtutvarande, fick jag en Ströyer-teckning där man ser Kjell-Olof Feldt och mig själv stämpla in utanför riksdagens kammare. Med denna bild ville – som jag förmodar – riksdagens främsta företrädare erinra om vilket konstitutionellt organ som är – och skall vara – den första statsmakten.

Denna bild leder tanken till en aktuell fråga, som ju bla har behandlats av folkstyrelsekommittén, nämligen riksdagens ställning i den politiska debatten.

Riksdagens arbetsformer är naturligtvis av central betydelse för demokratis funktionssätt. En levande debatt i riksdagen är ett styrkebälte i den svenska folkstyrelsen. Under vilka former detta skall ske, hur fråge- och interpellationsinstitutet exempelvis skall vara utformade, bör kunna bli föremål för diskussion och beslut i riksdagen.

En mer principiell och betydelsefull fråga är antalet riksdagsledamöter. Detta spørsmål berör riksdagens arbetsformer, men framför allt representativiteten bland de folkvalda.

"Vi är för många," skriver Daniel Tarschys kortfattat och utan motivering i en motion om antalet ledamöter i riksdagen. Spontant kan man dela hans uppfattning, särskilt vid en internationell jämförelse.

Emellertid bör man ha i åminne att det inte alldeles enkelt låter sig göras att minska antalet riksdagsledamöter.

Å ena sidan: Hur blir det med representationen från glesbygden? Är färre riksdagsmandat förenligt med de allmänna strävandena att fördjupa demokratin och vidga dess verkningskrets?

Å den andra sidan: Är färre riksdagsledamöter ett sätt att öka samhörigheten mellan väljarna och de valda? Kan en minskning vitalisera riksdagen och ytterligare sätta parlamentet i centrum för den politiska debatten?

Folkstyrelsekommittén ansåg för sin del det inte möjligt att föreslå en minskning av antalet riksdagsmandat. Därtill skulle glesbygdens representation bli för dålig.

Denna synpunkt väger enligt min mening tungt.

Den tredje aspekten i bokslutet gäller en av de mer politiskt brännande frågorna – *den gemensamma valdagen*.

Erfarenheterna av den gemensamma valdagen är enligt min mening mycket goda. Jag ser stora fördelar med detta system. Den uppfattningen delas också av en bred majoritet inom det socialdemokratiska partiet. Detta låter sig sägas bla på grundval av ett omfattande rådslag kring författningsfrågan som genomfördes inom socialdemokratin år 1986. Resultatet var då entydigt: den gemensamma valdagen bör bibehållas.

Argumenten för den gemensamma valdagen är väl kända, men förtjänar ändock att upprepas.

Detta system gagnar ett högt valdeltagande.

Valdeltagandet ökade kraftigt vid det första valet med gemensam valdag. Vid 1966 års kommunalval var valdeltagandet 82,8 procent. Vid 1970 års val hade det ökat till 88,0 procent.

Också internationella erfarenheter talar för att behålla den gemensamma valdagen. Redan 1963 pekade Agne Gustafsson och jag själv i den nämnda artikeln i Tiden på exemplet Norge. Valdeltagandet var redan då mycket lägre i de norska kommunalvalen jämfört med riksdagsvalen.

Det kommunala sambandet är ett annat argument för den gemensamma valdagen.

Enligt min uppfattning har detta argument fått ökad bärkraft med åren. I dag kan man svårigen tänka sig en rikspolitisk valrörelse utan starka kommunala inslag. Detsamma gäller naturligtvis vice versa om vi skulle införa någon form av kommunalval. Två exempel:

Miljöpolitiken är numera en mycket central politisk fråga. Miljön berör människors vardag – såväl i ett globalt som kommunalt perspektiv. Helhetsyn är ett honnörsord, och det syftar just på att man inte kan särskilja miljöfrågorna – stora som små – från varandra.

Ett annat exempel är bostadspolitiken vars ram fastställs av regering och riksdag, men som i praktisk politik utformas lokalt i kommunerna. En valrörelse med bostadspolitiska inslag utan vare sig den ena eller den andra dimensionen låter sig inte göras.

Av väljarnas beteende under senare år kan man utläsa att den gemensamma valdagen uppenbarligen har accepterats av väljarkåren. Jag tänker på röstsplittningen.

Att lägga sin röst på olika partier vid kommunal- och riksdagsvalen vittnar om att väljarna anser att det inom ramen för dagens system är möjligt att kunna ge uttryck för olika meningar på de olika nivåerna. Sett strikt ur ett demokratiskt perspektiv kan röstsplittningen sålunda inte annat betraktas än som ett utslag av aktivitet.

Men detta är å andra sidan onekligen ett memo för de etablerade partierna: Har vi lyssnat tillräckligt på väljarna?

Den fjärde aspekten som jag vill ta upp rör *mandatperiodens längd*, en fråga som är intimt sammanknippad med frågan om den gemensamma valdagen.

Slagordsmässigt brukar det ju heta att vi skall eftersträva långa mandatperioder och korta valperioder. Utifrån denna maxim har också olika

konstruktioner presenterats med "saxade" val. Priset för dessa alternativ är emellertid att den gemensamma valdagen avskaffas.

Eftersom jag är anhängare av den gemensamma valdagen, är den för mig intressanta frågan om det vore lämpligt att förlänga mandatperioden till fyra år med bibehållen gemensam valdag.

Före 1970 hade vi val vartannat år. Sett i detta perspektiv och från demokratisk aspekt, kan det ifrågasättas om det verkligen vore att stärka folkstyrelsen med fyraåriga mandatperioder.

Starka skäl talar enligt min uppfattning för att treåriga mandatperioder är en lämplig avvägning mellan dessa olika intressen. Förhållandevis täta intervaller mellan valen gagnar kontakten mellan väljarna och de valda.

Argumentet att de folkvalda församlingarna behöver viss tid på sig för att kunna förverkliga sin politik, skall vägas mot önskemålet om att folket i val relativt ofta får uttrycka sin vilja. Själva valrörelsen är ett viktigt inslag i demokratin och en nyttig "genomkörare" för partierna. Den svenska folkstyrelsen vilar ju också på partiernas förmåga att fånga upp strömningar bland väljarna.

Ett annat argument som förekommer i detta sammanhang är att längre mandatperioder skulle gagna möjligheterna av att vid vissa tillfällen kunna bedriva en impopulär politik. Nödvändigheten av detta har ju som bekant varit aktuellt den senaste tiden.

Jag är inte säker på att detta ofta använda argument för längre mandatperioder håller i verkligheten.

Före ett val är det möjligt att få gehör för impopulära åtgärder därför att oppositionen räknar med möjligheten att inom kort få överta regeringsansvaret. Direkt efter ett val är kanske oppositionens vilja att ta ansvar för impopulära beslut däremot mera begränsad.

Den femte och sista aspekten i bokslutet rör *valsysteemets utformning*.

Jag vill i detta sammanhang citera Carl Lidbom:

"Det centrala i den nya grundlagen – och samtidigt dess stora svaghet – är millimeterrättvisan vid valen till riksdagen.

Men hur skall man kunna övertyga människor om att ett övermått av rättvisa på detta område är förnufts-

ende? Att den kan vara skadlig, ja rentav bidra till att underminera demokratin om det vill sig illa? Därför att landet behöver handlingskraftiga regeringar som kan föra en fast och konsekvent politik."

Så långt Carl Lidbom, och jag måste säga att han formulerar utgångspunkten för diskussionen om valsysteemets konstruktion med viss träffsäkerhet.

Målet om en stark regeringsmakt var – som jag tidigare nämnde – grunden för hela Tage Erlanders tänkande på det författningspolitiska fältet. Jag tror att Erlander hade känt igen sig i dagens politiska situation då behovet av handlingskraft har aktualiserats i samband med regeringens kompletteringsproposition.

Likaväl som det var på Erlanders tid finns det två huvudvägar att gå för att uppnå målet om en handlingskraftig demokrati: dels genom ett valsystem som i sig gagnar detta syfte, dels genom partiernas vilja till samverkan.

Det nuvarande valsysteemmet var en kompromiss. Vi har det system vi har. Få – om ens någon – förespråkar i dag att vi skall gå ifrån den absoluta proportionaliteten ovanför fyra-procentspärren.

Sålunda återstår endast ett realistiskt alternativ: att partierna utifrån det givna parlamentariska läget söker finna majoriteter i riksdagen som innebär att landet kan regeras på ett ansvarsfullt sätt.

Detta ställer stora krav på de politiska partierna. Det kräver till och från avsteg från den politiska striden. Men det är ett ansvar som vi måste vara beredda att ta. För utan den handlingskraft som Erlander ständigt återkom till, är det demokratiska styrelseskicket som sådant i ett sämre läge.

Förvisso stimulerade det tidigare valsysteemmet till att starka regeringar kunde bildas. Men, och detta är viktigt att understryka, hade det inte varit för partiernas ömsesidiga vilja till samverkan, så hade de starka regeringarna inte blivit verklighet. Detta gällde på Tage Erlanders tid, det gäller i dag, och det kommer troligen under överskådlig tid vara villkor som politikerna måste leva med och behärska.

Ingvar Carlsson höll denna föreläsning 26.5.89 vid Statsvetenskapliga Institutionen i Lund i samband med att han promoverades till hedersdoktor vid samhällsvetenskapliga fakulteten, Lunds universitet.

Från demokrati till management

Decentralisering inom kommunerna

AV STIG MONTIN

Inledning

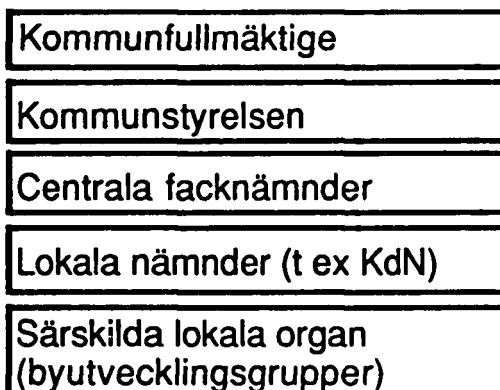
Sedan början av 1970-talet pågår decentraliseringsförsök i flera av landets kommuner. Denna decentraliseringstrend är inget unikt för Sverige utan en internationell företeelse. Kommunal decentralisering är heller inget som Sverige eller övriga nordiska länder varit först med. Internationellt sett är inomkommunal decentralisering inget 70-talsfenomen utan betydligt äldre. Redan på 1940-talet startades försök med "neighbourhood councils" och dessa och liknande företeelser fick stort genomslag i bland annat England och USA under 1960-talet (Sharpe (ed) 1979:82; Hain 1980:24 ff; Smith 1985:166, Amnå m fl 1985:364 ff). I Sverige pågår flest decentraliseringsförsök inom primärkommunerna, men landstingen följer efter (DsKn 1983:3; Eriksson m fl 1986). Eftersom dessa försök hittills varit mest vanliga i primärkommunerna skall endast dessa behandlas i denna uppsats.

Syftet med uppsatsen är att kritiskt granska utvecklingen av försöken med kommunalnämnder (KdN) under 1980-talet. Efter en kort redogörelse för omfattningen av KdN i kommunerna redovisas argument för och drivkrafter bakom decentraliseringen. Därefter redogörs för de resultat i termer av demokrati, effektivitet och faktiska organisationsförändringar som olika utvärderingar visar. Slutligen diskuteras varför demokratin inte vitaliserats i den utsträckning som många förväntat sig och varför intresset för KdN svalnat i kommunerna. Ett skäl till detta som särskilt lyfts fram i uppsatsen är den framväxande administrativa och politiska managementrörelsen i kommunerna.

KdN som mest intressant

"Lokala organ" betyder något annat på 1980-talet än tidigare. Då var lokala organ detsamma

som kommunala nämnder, styrelser m m. Numera står det för *subkommunala enheter* såsom kommunalnämnder, distriktsnämnder och institutionsstyrelser. Under senare år har det dessutom tillkommit ytterligare en nivå i den kommunorganisatoriska hierarkin, nämligen "särskilda organ för förvaltning och verkställighet under en lokal nämnd" (SFS 1983:304, § 15). Antalet formella nämndnivåer i en kommun kan således numera vara fem (figur 1).



Figur 1. Nämndnivåer som kan förekomma i en kommun.

Sedan lokalorganslagens tillkomst 1979 är det tre typer av lokala organ som dominerat i debatten: kommunalnämnder (KdN), distriktsnämnder och institutionsstyrelser. De båda senare var möjliga att inrätta tidigare medan kommunalnämnder blev ett nytt fenomen (Geijer, Lindquist, Nilsson 1980).

Kommunalnämnder kom snabbt efter lokalorganslagens tillkomst att framställas som de mest intressanta bland de subkommunala nämnderna. Ett skäl till detta var att det innebar ett

helt nytt sätt att formellt organisera det politiska ansvaret. KdN är ett lokalt organ med sektorsövergripande lokalt ansvar och ger möjligheter till tämligen långtgående befogenheter och ansvar visavi de centrala facknämnderna; ett slags subkommunala kommunstyrelser, om man så vill.

Sedan 1980 har närmare 30 kommuner inrättat/beslutat inrätta kommunalnämnder (Eklund, Ekman 1987; Prop 1986/87:91). I tre uppmärksammade fall har försöksverksamheten avbrutits (Botkyrka, Växjö och Uddevalla). Flertalet KdN-kommuner tillkom under åren 1982–83. Då inrättades KdN i 13 kommuner. Hittills har ca 10 av kommunerna genomfört en geografiskt heltäckande decentralisering. Samtliga av dessa, utom Sandviken, har genomfört decentraliseringen i två steg: först en försöksverksamhet och därefter i full skala. I Sandviken beslutades att införa KdN (områdesstyrelser) i hela kommunen redan från början (Malmgren 1987). Senaste i raden av KdN-kommuner är Göteborg som infört stadsdelsnämnder från januari 1989.

Svalnat intresse för KdN

Efter 1985 är det få kommuner som inrättat KdN. Anammandet av KdN följer en normalfördelningskurva med några pionjärer, fler efterföljare och återigen några få eftersläntrare (jfr Schmidt 1986:27 ff). Möjligen kan detta tolkas som att intresset för KdN har svalnat. År 1985 hade 65 kommuner efter utredning valt att avstå från att införa KdN (Solli 1985). Under vintern 1986 uppgav 47 kommuner att de utredde förutsättningarna för införande av KdN. Ett år senare uppgav 40 av dessa att de inte längre var intresserade av lokala organ av flera skäl, t ex att några kommuner lagt ner sin försöksverksamhet, att kommunens struktur inte passar för KdN, politisk oenighet, att det finns en rädsla för ökade kostnader, motstånd från tjänstemän inom kommunen eller att man saknar erfarenheter från andra kommuner med KdN (Kommunaktuellt, nr 39/1987. Johansson 1987). Tre kommuner – Botkyrka, Uddevalla och Växjö – har avvecklat sina kommunalnämnder. Skälen till detta var följande (Johansson 1987):

- risk för ökad byråkrati och försvårad beslutsprocess,
- svagt intresse bland kommuninvånarna,
- kommunens geografiska struktur samt
- risk för minskad kompetens och hot mot likställighetsprincipen.

Förvisso har Göteborg nyligen inrättat stadsdelsnämnder över hela kommunen, men detta förtar inte huvudintrycket att intresset för KdN i allmänhet har minskat ute i kommunerna (Johansson 1988).

Argument och drivkrafter

Varför uppträder dessa decentraliseringstenden- ser i Sverige? Svaren kan sökas på olika vägar. *För det första* kan man ta fasta på de argument för inomkommunal decentralisering som framförts i den politiska debatten under årens lopp (Kolam 1987). *För det andra* kan man lyfta fram faktorer som generellt, på teoretiska grunder orsakar decentralisering i organisationer av olika slag (Blau, Meyer 1987; Czarniawska-Joerges 1988). *För det tredje* kan mer situationsbetingade faktorer fokuseras som förklarar varför en viss kommun genomför decentralisering vid en viss tidpunkt. Det är svårt att mäta och väga betydelsen av olika faktorer för den faktiska händelseutvecklingen. I det följande skall framförda argument samt generella drivkrafter i korthet presenteras. Vissa situationsbetingade faktorer diskuteras i anslutning till administrativa och organisatoriska effekter av reformen.

Grovt sett framträder fyra typer av argument (Bladh 1987:16, Amnå 1983; jfr Schmandt 1972:576)). *Det politiska argumentet*, eller *demokratiseringsargumentet* är det som framfördes of- tast i början av 1980-talet då lokalorganslagen var nya. Införande av lokala organ framställs enligt detta argument som ett medel för att öka antalet förtroendevalda vilket i sin tur innebär ökade kontaktytor med kommuninvånarna. Även andra demokratiseringsargument förekommer, t ex att öka partiföreningarnas aktivitet och att öka det politiska deltagandet i största allmänhet. Ett annat argument är *det administrativa effektivitets-argumentet* som innebär att en decentralisering av befogenheter och ansvar till en lokal sektorsövergripande nämnd skall ge effektivare förvaltning. Effektivare skall förstås i betydelsen ökad samordning av resurser, ökad politisk styrning av förvaltningen, kortare handläggningstider, effektivare besparingsåtgärder etc. Det tredje är *det sociologiska argumentet* som uttrycks i policyn ”anpassning av organisation och verksamhet till lokala behov”. Denna lokala anpassning till behovsvariationer förväntas öka då politiker och tjänstemän kommer närmare den konkreta verksamheten och olika befolkningsgrupper. Slutligen finns det *psykologiska argumentet*, eller *legitimi-*

tetsargumentet, som i en kommun uttryckts på följande sätt (Amnå 1983:23):

”Kommundelsnämndernas arbete måste bedrivas så att sambanden mellan övergripande beslut och lokala beslut görs klara”,
 ”... samla människorna till bred samverkan och sammanhållning”

Det handlar om att öka förståelsen och förtroendet för partierna, förtroendevalda och förvaltningen, inte minst i samband med obekväma beslut. Insatt i ett bredare perspektiv innebär detta ett sätt att förebygga en legitimitetskris.

Detta är i korthet de huvudargument som förts fram. En intressant iakttagelse är att det politiska argumentet under årens lopp tenderat att tonas ned till förmån för det administrativa effektivitetsargumentet. De interna uppföljningar och utvärderingar som görs fokuserar också oftast olika typer av effektivitetsfrågor (Ekman, Eklund 1987:22). Det sociologiska argumentet har integrerats med effektivitetsargumentet; det talas numera om anpassning av verksamhet och organisation till lokala behov och *resurser*. Legitimitetsargumentet lever kvar, men framförs inte i samma utsträckning som tidigare.

Argumenten och målen för KdN-reformen är emellertid allmänt hållna och är av samma typ som förekommer i de flesta decentraliseringsdiskussioner. De interna utredningar som ligger till grund för inrättande av lokala organ i kommunerna ger ingen klar bild av *vilka konkreta problem decentraliseringen skall vara en lösning på*. Det enda konkreta mål som framställs är ökning av antalet förtroendevalda. Detta framställs som nyckeln till ökad demokratisering. Ett intryck är att KdN införts i flera kommuner utan att det föregåtts av någon inträngande probleminventering. Ej heller har det på förhand diskuterats någon genomförandestrategi. Detta hänger samman: utan ordentlig problem- och målformulering är det svårt att formulera någon strategi för genomförandet (jfr Kronvall, Sköldborg 1987:50 f). Det är först sedan KdN införts som det kommit igång någon ordentlig diskussion kring vad den nya organisationen skall användas till.

Utöver de av förespråkarna själva anförda argumenten att införa KdN finns såväl generella som situationsbetingade drivkrafter. I den teoretiska litteraturen kan man vaska fram åtminstone sex drivkrafter bakom decentraliseringen. *För det första* har man pekat på att ett överbelastat in-

formations- och beslutssystem kräver en decentraliserad hantering av olika frågor (Amnå m fl 1985:154 ff, Amnå 1983:103). *För det andra* kan en allt mer komplex och dynamisk omgivning tvinga/motivera organisationsledningen till att skapa en lösligare och mer adaptiv struktur (Gidlund (1986). *En tredje drivkraft* som nämnts är de medborgerliga krav på participatorisk demokrati som började formuleras under 1960-talet (Sharpe 1979). *En fjärde drivkraft* som framhålls är de problem som rör partierna och det politiska systemet. Kommunforskningen har bland annat visat att medborgare vänder sig till tjänstemän i större utsträckning än till politiker för att påverka beslut och planer, samt att partierna har fått svårare att rekrytera nya medlemmar (Strömberg, Westerståhl 1983). *För det femte* har den ekonomiska situationen i den offentliga sektorn sagts utgöra en viktig drivkraft. Besparingsåtgärder och andra politiskt obekväma beslut tvingas ned i organisationen (Elander 1989. Kolam 1987:106). I detta avseende kan KdN-reformen – tillsammans med andra decentraliseringsreformer inom den offentliga sektorn – ses i ljuset av de organisationsförändringar som genomförs inom den privata sektorn. Där har det länge funnits en trend att divisionalisera, dvs etablera mindre relativt självständiga enheter. Samtidigt som det lokala självbestämmandet ökat har den centrala *finansiella kontrollen ökat*. Strategiska ekonomiska beslut och detaljerad resultatkontroll är nya styrinstrument som ersätter regler och hierarkisk kontroll (Blau, Meyer 1987:183). En liknande utveckling kan observeras inom den offentliga sektorn där målstyrning, rambudgetering, resultatanalys och effektivitet är honnörsord (Statskontoret 1987; Söderlind, Petersson 1988:405 ff).

En sjätte typ av generella drivkrafter som bör ägnas speciell uppmärksamhet är vad man kan kalla *ideologiska drivkrafter*. Att decentralisera ansvar och befogenheter till lägre nivåer har under många år presenterats som ett *medel* för att uppnå vissa mål. Numera framställs decentralisering som ett *mål i sig* och används ”som en täckmantel för alla de olika typer av decentralisering och lokalisering som tidigare förekommit” (Bladh 1987:33). De officiella decentraliseringsambitionerna har således blivit en *ideologi* som talar om för aktörerna hur verkligheten ser ut (att den hittills varit centraliserad), vad som är bra (decentraliserat beslutsfattande) samt hur man når till detta tillstånd. I grunden handlar detta om vad man tror är en bra organisation, eller i alla

fall en organisation som är bättre än den gamla. Det utvecklas vissa myter om vad som är bra respektive dåligt. En myt är varken sann eller falsk – den finns som en tankemässig kraft som driver utvecklingen framåt (Meyer, Scott 1983:14; Czarniawska-Joerges 1988). En förutsättning för dess livskraft är dock att den omfattas av inflytelserika aktörer i systemet. Detta konstaterande är ingen nedvärdering av politiska och andra aktörers förmåga att analysera problem och ställa upp på, utan innebär en nedtoning av den rationalistiska bild av policyprocesser som ofta presenteras. Anammandet av nya sätt att organisera är mer ett resultat av policydiffusion än ett resultat av problemanalys av den egna konkreta organisationen, dvs att idéer dyker upp och sprids som ringar på vattnet (Schmidt 1986).

Vilka resultat har KdN-reformen uppnått?

Även om de administrativa effektivitetsargumenten givits en större framtoning under senare år finns det fortfarande stora demokratiförväntningar på KdN-reformen. Enligt Lars-Eric Ericsson, ordförande i kommunförbundet, är detta

”en förnyelse av den lokala demokratin som i hög grad sker på kommuninvånarnas egna villkor” (Kommunförbundet 1986:4).

Axel Gisslén, kommunalråd i Örebro, sätter in KdN-reformen i ett större sammanhang (Tiden 4/86). KdN är enligt Gisslén en av flera praktiska verksamheter för att uppnå viktiga mål: ”att öka den politiska medvetenheten och medansvaret i gemensamma angelägenheter” samt ”stärka de sociala nätverken”. På liknande sätt formulerar Evald Malm, tidigare kommunalråd i Ale kommun, målen för KdN-reformen (Civildepartementet 1984):

”Det yttersta syftet enligt vår mening med kommunalnämnderna är att alla medborgare ska kunna delta i utformandet av och ta ansvar för sina levnadsvillkor och sin miljö”.

Vad säger utvärderingarna – har den kommunala demokratin ökat?

Hur förhåller det sig då i verkligheten? Har KdN lett till ett stärkande av den kommunala demokratin? För närvarande har systematiska utvärderingar gjorts i åtminstone 16 av KdN-kommuner. I 10 av dessa har medborgarundersökningar genomförts, nämligen i Ale, Bräcke, Göteborg,

Järfälla, Linköping, Norrköping, Umeå, Uppsala, Västerås, Växjö samt Örebro. Vissa av dessa utvärderingsresultat skall presenteras här (tabell 1 nedan. Montin 1986).

Inledningsvis måste man framhålla svårigheten att såväl bedöma som jämföra resultaten. För det första är det svårt att isolera effekterna av KdN från andra faktorer som påverkar människors politiska deltagande. Av det skälet kan man rikta viss kritik mot metoden att låta medborgare besvara ett frågeformulär och på grundval av detta dra slutsatsen om just KdN-reformens inverkan. Denna typ av enkäter bör snarare ses som en av flera metoder att utvärdera KdN-reformens inflytande på det politiska deltagandet. För det andra är svarsbortfallet stort i flera av undersökningarna (mellan 22 och 50 %). För det tredje har olika frågeformulär använts i kommunerna. I vissa fall handlar det bara om smärre skillnader i frågornas formulering, i andra fall helt olika frågor ställts. Jag koncentrerar redovisningen på det som bedömts som jämförbart och rimligt.

I samtliga kommuner som studerats har KdN fungerat i 2–3 år, innan medborgarundersökningen gjordes. Tiden mellan verksamhetens start och utvärderingen förefaller vara lång nog för att man skall kunna börja diskutera effekterna på reformen vad avser demokratiaspekter som inom kommunforskningen betraktas som centrala (DsKn 1978:12; Westerståhl, Johansson 1981.)

Vet medborgarna att nämnderna finns?

Kunskaperna om KdN kan mätas på flera sätt. Ett sätt är att direkt fråga om man känner till att det pågår en försöksverksamhet med KdN. Ett annat sätt är att ställa kunskapsfrågor, t ex genom att påstå något om KdN som är rätt eller fel. Båda varianterna har använts på olika sätt i de flesta utvärderingarna. Undantaget är Norrköping där inga typer av kunskapsfrågor direkt relaterade till KdN ställdes.

I de kommuner där utvärderarna frågade om man känner till att försöksverksamhet pågår var det mellan en till två tredjedelar som svarade ja. I Ale-, Bräcke- och Umeåundersökningarna användes enbart kunskapspåståenden av typen ”Kommunalnämnderna består idag av elva socialdemokrater”. Resultaten visar att ungefär hälften av de svarande kunde svara rätt på hälften av frågorna. För enkelhetens skull låter jag detta vara jämförbart med att påstå att man känner till KdN (tabell 1, första kolumnen). Resultaten visar att det i genomsnitt är ungefär *hälften* av de till-

Tabell 1. Resultat från medborgarundersökningar i 11 KdN-kommuner. Procentsatserna utgår från andelen svarande på respektive fråga i respektive undersökning

	Känner till/ har kunska- per om KdN	Kontakter med KdN/ andra förtroende- valda	Försökt påverka politiska beslut	Positiv erfaren- hets atti- tyd	Rösta för KdN i en folkom- röstning
Ale	54 %	30 %	44 %	19 %	58 %
Bräcke	ca 50 %	20 %	–	24 %	–
Göteborg	30 %	12 %	26 %	9 %	45 %
Järfälla	66 %	15 %	20 %	21 %	–
Linköping	40 %	ca 20 %	33 %	50 %	–
Norrköping	–	14 %	20 %	50 %	–
Umeå	50 %	25 %	20 %	24 %	–
Växjö	67 %	ca 20 %	–	45 %	63 %
Västerås	–	12 %	–	–	–
Örebro	70 %	–	–	–	–
Uppsala	39 %	–	–	–	–

frågade medborgarna i försöksområdena som känner till att det finns en KdN i den egna kommundelen. Variationen är störst mellan Göteborg och Örebro.

Vilka kontakter?

I nio av de elva undersökningarna har medborgarna uppgett om och hur ofta de haft kontakt med KdN-representanter eller andra kommunalt förtroendevalda. Frågorna i enkäterna är dock formulerade på olika sätt. I Växjö, Järfälla, Bräcke och Västerås gällde frågorna kontaktfrekvensen med förtroendevalda i KdN, medan man i övriga kommuner frågade efter kontakterna med de kommunalt förtroendevalda i allmänhet. Skillnaden torde inte var större än att resultaten är jämförbara.

Påfallande få medborgare har haft kontakter med förtroendevalda i kommunen sedan tillkomsten av KdN. Störst andel uppvisar Ale, men där är det ändå bara 30 % av de svarande som kontaktat någon politiker i KdN.

Då kommunaldemokratiska forskningsgruppen i slutet av 1970-talet utvärderade effekterna av kommunsammanslagningen fann forskarna att en tredjedel av kommunmedborgarna försökt påverka ett kommunalt beslut eller kommunala planer (Westerståhl, Johansson 1981:40, 133). Resultaten från utvärderingar av KdN-reformen visar att den politiska aktiviteten i fem av kommunerna var något lägre än vad Westerståhl och

Johansson fann för åtta år sedan. Högst andel finns i Ale, där 44 % av de svarande anger att de någon gång försökt påverka ett kommunalt beslut. I de fall det finns en förundersökning att jämföra med (Linköping och Norrköping) framgår att det inte skett några positiva förändringar sedan tillkomsten av KdN. KdN-reformen förefaller således inte ännu ha lett till ökad påverkan på kommunalpolitiska beslut.

Genomgående visar resultaten att de som försökt påverka politiska beslut i stor utsträckning valt att kontakta tjänstemän – inte politiker (dock framgår det inte om lokala tjänstemän prioriteras framför lokala politiker). Att de politiskt aktiva i flera fall använt sig av andra kanaler än att kontakta någon förtroendevald framgår också vid en jämförelse mellan resultaten i kolumnerna två och tre i tabell 1 ovan.

Att KdN-reformen hittills inte påverkat den politiska aktiviteten i positiv riktning är dock ingen självklar slutsats. Tänkbart är att andra faktorer bidragit till att öka passiviteten. Utan KdN skulle kanske aktiviteten varit ännu lägre. Metodiskt borde man undersöka två i övrigt jämförbara kommuner med respektive utan KdN över tid för att se i vilken riktning demokratin utvecklas (se t ex Bengtsson 1987 för en sådan uppläggning).

Åsikter om nämnderna

Utvärderingarna innehåller en rad attitydfrågor, dels i form av positiva och negativa påståenden

om KdN, dels mer direkta frågor om vad man anser om KdN, t ex om möjligheterna att påverka ökat, om man är nöjda med av KdN utträttat osv. Frågornas formuleringar varierar men det gemensamma är att bedöma den positiva erfarenhetsattityden bland befolkningen. Resultaten visar att en tämligen begränsad del av befolkningen i de flesta undersökta kommunerna har positiva erfarenheter av KdN (kolumn 4). En relativt stor andel (omkring 20 % i genomsnitt) uttrycker ingen åsikt.

I tre av kommunerna (Ale, Göteborg och Växjö) har de svarande tagit ställning till följande: "Om det skulle hållas en folkomröstning om att införa KdN i Er kommun, hur skulle Ni då lägga Er röst?" Dessvärre är det bara i tre av kommunerna denna fråga ställs, men det kan ändå ge en viss fingervisning om KdN:s status. Av svaren att döma skulle en folkomröstning i detta skede ge en knapp majoritets stöd för införande av KdN. I Göteborg förefaller det tveksamt om en majoritet av befolkningen skulle rösta för införande av KdN i hela kommunen. Ändå genomförs en sådan reform i Göteborg ("En av de största kommunala reformerna", enligt Kommunaktuellt 41/1988).

Från de medborgarundersökningar som hittills gjorts har jag plockat fram ett antal mått på demokrati. Resultaten visar att KdN-reformen efter 2-3 år inte fått det genomslag som många förväntat sig. Vissa variationer finns mellan kommunerna, men i de flesta fall är det hälften eller långt under hälften av medborgarna i kommundelarna som säger sig ha påverkats av KdN-reformen (kolumnerna två och fyra i tabell 1). Beaktar man dessutom det i flera av undersökningarna stora bortfallet och utgår från att de som inte svarat inte heller känner sig berörda av KdN-reformen, blir bilden ganska dystert. Denna bild av verkligheten är avlägsen de mål och förväntningar som målats upp vad gäller ökat politiskt deltagande och engagemang bland medborgarna i allmänhet.

Effekter för partierna

KdN-reformen har ibland framställts som partiernas reform. Reformen skulle med andra ord vara ett sätt att återupprätta partiernas sedan ett tiotal år tillbaka minskade politiska roll. Partiernas hittillsvarande problem kan summeras enligt följande: För det första har medlemsrekryteringen försvårats. Kommunaldemokratiska forskningsgruppen kunde i slutet av 1970-talet rapportera en

"förgubbning"; yngre och kvinnor lyste med sin frånvaro bland de aktiva i partierna. För det andra kunde forskare under 1970-talet observera vissa legitimitetsproblem hos partierna. Allt fler politiskt aktiva vände sig till tjänstemän eller organiserade aktionsgrupper för att påverka politiska processer istället för att söka sig till de etablerade partierna eller till kommunalt förtroendevalda (Westerståhl, Johansson 1981).

KdN ansågs av en del partiföreträdare som ett sätt att återupprätta förtroendet för partierna och deras arbetssätt. Få systematiska studier av KdN-reformens effekter på partierna har gjorts men i undersökningen av försöken i Eskilstuna, Umeå och Örebro kunde vi observera en tendens att de i kommunerna redan starka partierna (SAP och Moderaterna) stärkte sin position ytterligare (Amnå m fl 1985:277 ff). Efter att KdN införts skedde viss ökning av antalet medlemmar, medlemsmöten och utåtriktad verksamhet. Attityderna till KdN var också genomgående positiva bland företrädare för partiernas lokalorganisationer. I studien kunde också observeras att andelen aktiva inom partierna inte ökat trots att verksamheten intensifierats. De som redan var aktiva hade tydligen tagit på sig fler uppgifter (Amnå m fl 1985:298). Den refererade studien gjordes då KdN-reformen var ny. Senare undersökningar förefaller dock ge liknande resultat (Eklund, Ekman 1987:44 ff).

Administrativa och organisatoriska effekter

Ett framträdande syfte med KdN-reformen är att skapa en effektivare förvaltning, t ex samordning av resurser, målstyrning, kortare handläggningstider etc. Detta syfte har dessutom givits högre prioritet under senare år. Detta uttrycks dels i målformuleringar, dels av att de interna uppföljningar som genomförts i kommunerna lagt tyngdpunkten på effektivitetsfrågor (Eklund, Ekman 1987). Det finns en rad exempel på hur handläggningstider förkortats, hur budgetuppföljningen förbättrats, hur mål har konkretiserats, hur lokaler har samutnyttjats, hur tjänster har integrerats, hur frågor löses mer informellt än tidigare och hur besparingsarbetet har effektiviserats. Undersökningar av KdN-politiker och lokala tjänstemän ger också intrycket av att reformen uppfattas som generellt gett effektivitetsvinster (Amnå m fl 1985; Ekman 1986; Eklund, Ekman 1987). Å andra sidan framförs olika typer av organisatoriska problem som uppkommit i samband med reformen, t ex svårigheter med att

bryta den sedan många år institutionaliserade sektoriseringen (Solli 1988). Det är också oklart vilka faktiska organisatoriska förändringar reformen åstadkommit. Det finns därför anledning att mer principiellt diskutera tänkbara organisatoriska effekter.

Formell organisation och faktisk organisering

Man brukar tala om två slags organisationer. Vanligen kallas de formell och informell organisation (Gustafsson 1987), men en enligt min mening bättre benämning är *formell organisation* och *faktisk organisering*. (Jfr Hjern 1985). En utgångspunkt för att studera detta kan vara en konkret policy, t ex "lokal anpassning av verksamhet inom barnomsorg och hemtjänst". Denna policy innefattar en rad aktiviteter: behovsbedömningar, behovsprioriteringar, resursprioriteringar m m. Det är således praktisk politisk verksamhet som bedrivs. Det finns en förväntan att KdN skall finnas med i denna faktiska organisering, t ex i samband med behovsidentifiering och resursprioriteringar. En jämförelse mellan kommuner med KdN (Ale, Bräcke, Sandviken och Örebro) och kommuner utan KdN (Helsingborg, Haninge, Gnosjö och Varberg) ger emellertid intrycket att KdN:s roll inte är så framträdande som förväntat. Ej heller att lokal anpassning av regler och policies skulle vara mer framträdande i KdN-kommuner än i övriga (Montin 1988). Huvudsakligen förs de faktiska diskussionerna kring behovsidentifiering, behovsprioritering och resursprioritering inom barnomsorg och hemtjänst på tjänstemannanivå och handlingsutrymmet för lokalt ansvariga tjänstemän tycks vara lika stort eller litet i kommuner utan KdN. Det finns naturligtvis avvikelser från denna generalisering. I vissa kommundelar engagerar sig ordföranden eller andra enskilda politiker i barnomsorgen och hemtjänsten. Motsvarande engagemang finner man emellertid även i kommuner med en annan formell nämndorganisation.

Både decentralisering och centralisering

I många kommuner har det sedan mitten av 1970-talet etablerats lokala administrativa strukturer inom t ex socialtjänsten, skolan, kultur – och fritidsverksamheten. Denna faktiska organisering – dvs hur och vilka aktörer som samarbetar, hur man mobiliserar resurser osv – framgår sällan ur organisationsscheman, befattningsbeskrivningar, riktlinjer eller andra policydokument. Införande

av KdN är först och främst en förändring av den formella organisationen. Oavsett hur befogenheter och ansvar formellt utformas ger detta ingen klar bild av vad som faktiskt decentraliserats eller vad som tidigare varit centraliserat. En rad policyfunktioner kanske redan tidigare hanterats på lokal nivå. Sett i ett längre tidsperspektiv (än från då KdN infördes) blir utgångspunkten då snarare att den faktiska organiseringen varit *ocentraliserad*, dvs det har *funnits en lokal organisering* och ansvaret för verksamheten i denna organisation har aldrig flyttats uppåt (jfr Meyer, Scott 1983). För att hårdra detta kan man säga att den centrala ledningen i vissa fall decentraliserat funktioner som den aldrig haft kontroll över (jfr Hjern 1984, 1988; Gustafsson 1987:18).

Om organisationen tidigare varit ocentraliserad kan KdN-reformen paradoxalt nog ha resulterat i en faktisk *centralisering* jämfört med tidigare. För det första måste den centrala nivån (kommunstyrelsen och ansvariga kommunalråd) hålla hårdare i den kommunövergripande prioriteringsverksamheten än tidigare då facknämnderna hade sitt kommunövergripande sektorsansvar. För det andra innebär det formella nedflyttandet av ansvar och befogenheter att ljust riktas mot den lokala nivån – enskilda enheter såsom skolor och barnstugor blir mer uppmärksammade än tidigare och därmed kanske också mer kontrollerade. För det tredje kombineras decentraliseringen ofta med en inomkommunal avreglering och nya ekonomiska styrformer; kommunövergripande policies inom t ex hemtjänsten och barnomsorgen slopas till förmån för lokal anpassning och rambudget införs. Därmed finns det inte längre några regler och policies att "skydda sig bakom" för lokalt ansvariga. Detta kan leda till större genomslag för den ekonomiska styrningen inom kommunen ("ni får göra vad ni vill, men ni får mindre resurser"). Denna utveckling kan tolkas på två sätt: (1) som en ansvarsfördelning innebärande att det ekonomiska övergripande ansvaret bibehålls på central nivå medan ansvaret för innehållet i servicen flyttas ut. (2) att hela organisationsstrukturen genomsyras av ekonomiska prioriteringar och de innehållsliga frågorna kommer i skymundan (jfr Michaeli 1986).

Dessa förhållanden mellan den formella organisationen (formell auktoritetsstruktur) och den faktiska organiseringen är dynamisk. Den faktiska organiseringen kan skifta över tid och mellan olika policyområden. Begreppen centralisering och decentralisering är svåra att använda för att

belysa den faktiska organiseringen eftersom den senare ofta kan vara relativt frikopplad från den formella auktoritetsstrukturen.

I en studie av barnomsorg och hemtjänst kunde observeras åtskilliga fall då lokalt ansvariga tjänstemän sökte hjälp i policyhanteringen (tex för att få loss extra resurser), som inte kan beskrivas utifrån en bild av "tjänstevägen". Snarare är det så att man tar kontakt med den eller de aktörer som man av erfarenhet vet har möjlighet att ge stöd och hjälp vid problemlösningar helt oberoende av vilken formell organisationsnivå dessa aktörer tillhör (Montin 1988). På liknande sätt visar en studie av kommunalnämnder och stadsförnyelse att det oberoende av formella projekt och organisationsförändringar växer fram informellt och spontant samarbete mellan KdN och sektorsförvaltningar (Danermark, Elander, Johansson 1986). Detta betyder inte att agerandet är ett brott mot kommunallagen eller andra lagar och regler. Det visar bara att gängse modeller över den kommunala organisationen och policyprocessen inte alltid stämmer överens med hur aktörerna faktiskt agerar.

Tänkbara förklaringar till KdN-reformens begränsade framgång

Att införa KdN framställs i flera kommuner som ett sätt att finna lösningar på upplevda problem. Vanligen redovisas emellertid ingen problembild av den egna kommunens specifika situation. Som motiv till inrättande av KdN anförs uteslutande en rad övergripande mål, som formulerades bland annat inom kommunaldemokratiska kommittén i slutet av 1970-talet. Det framgår således inte uttryckligen vilka problem som KdN-reformen skall vara en lösning på. Kanske är det så att det i vissa kommuner vore lämpligare med en annan typ av reform för att öka det politiska deltagandet? *Att KdN-reformen hittills inte uppfyllt de angivna målen vad gäller politiskt deltagande bland medborgarna i stort skulle i så fall bero på att det var "fel" lösning eller möjligen en lösning på andra problem än de kommunaldemokratiska.* KdN-reformen kanske i första hand är en lösning på effektivitetsproblem i vid mening, dvs att finna lämpliga besparingsobjekt, samordning av resurser m m?

Givet att KdN är en för kommunerna lämplig demokratireform kan följande fyra förklaringar till det observerade utfallet vara tänkbara: (1) *demokratisering tar tid* och betyder att KdN inte hållit på tillräckligt lång tid. Det är oräddvist att

utvärdera efter bara 2–3 års provotid. (2) *demokratisering har i praktiken underordnats effektivitet*. Det har varit viktigare att åstadkomma bättre utnyttjande av resurserna än att odla medborgarkontakter. KdN har då – tvärtom de uttryckta intentionerna – blivit mer inåt- än utåtriktad i sin verksamhet (jfr Tarschys 1978). Tid och kraft går åt till att finna sparobjekt, svara på remisser, diskutera med andra förtroendevalda, tjänstemän osv. Vissa utvärderingar som gjorts av förtroendevalda i KdN ger intrycket att de inte har de täta medborgarkontakter som de önskat (Amnå m fl 1985). (3) *Bland befolkningen finns ett allmänt ointresse för kommunalpolitik* som svårigen minskas oavsett vilken typ av decentraliseringsreform som genomförs. Det förefaller dock inte vara bristande tid som avhåller folk från politisk aktivitet, snarare ett misstroende mot de etablerade institutionerna (Pettersson, Westholm, Blomberg 1989). (4) *det behövs andra mätmetoder för att kartlägga KdN-reformens faktiska betydelse*. Det finns ytterligare behov av forskning, inte minst kring de organisatoriska effekterna av KdN-reformen. Har tex nya makt- och inflytandestrukturer etablerats vid sidan av de formella strukturerna? Det behövs också ytterligare studier av medborgardeltagande i vid mening. I bostadsområden och kommundelar kan finnas olika former av politisk organisering. Det kan tex gälla krav på förändringar i miljön, önskemål om att starta föräldrakooperativa daghem eller protester mot kraftiga ombyggnationer av bostadshus. Med undantag från ett fåtal fallstudier (Danermark, Elander, Johansson 1986; Bengtsson 1987) är detta ett ännu utforskat område.

Från demokrati till management

På grundval av de utvärderingar som genomförts kan vi konstatera att KdN-reformen hittills lyckats vitalisera den kommunala demokratin (Detta med reservation att andra typer av studier skulle kunna ge något annorlunda resultat). KdN-reformen har i praktiken inriktats mer mot effektivitetsfrågor än demokratifrågor. Vi kan också konstatera att formell decentralisering inte är det samma som faktisk decentralisering – ett institutionaliserat handlande förändras inte automatiskt av en formell organisationsförändring (Scharpf 1986).

Förklaringar till den ändrade inriktningen på KdN-reformen kan sökas i kommunernas försämrade ekonomiska situation – att KdN-kommunerna inte längre har råd med demokrati. Det

finns emellertid en annan förklaring som är viktig att lyfta fram, en förklaring som också kan belysa varför intresset för KdN svalnat ute i kommunerna. I Sverige och på andra håll i världen pågår en "managementrevolution" inom den offentliga sektorn (se t ex Kooiman, Eliassen (eds) 1987; Hagström 1988). Denna managementrörelse handlar både om administrativt och politiskt ledarskap. Det satsas utbildningsresurser för ledarskapsutveckling och antalet ledarskapskonsulter ökar. Varje kommun med självvaltning har utvecklat en ledarskapsfilosofi som skall genomsyra arbetet på alla nivåer i organisationen; från kommundirektören till daghemsföreståndaren. Även den politiska organisationen ingår i denna managementrevolution. Uppenbarligen finns förväntningar på ett *nytt politiskt ledarskap* över förvaltning och verksamhet. I Demokratiberedningens betänkande "Aktivt folkstyre i kommuner och landsting" sägs t ex att

"(De) förtroendevaldas arbete måste i ökad utsträckning inriktas på att formulera tydliga mål för den kommunala verksamheten och följa upp att målen omsätts i den praktiska verksamheten" (SOU 1985:28:).

Dessa ledningsfunktioner bör enligt utredningen ges så stor vikt att de bör införas i den nya kommunallagen (Prop. 1986/87:91:53). *Denna politiska managementrollen avviker från de traditionella funktioner som de politiska partierna och förtroendevalda haft, nämligen att artikulera och mobilisera kring krav och behov i politikens inflödessida.* Allt eftersom ledarskapskraven ökar finns en tendens till "teknokratisering"; att politik handlar om att leda förvaltning och verksamhet på ett effektivt sätt (jfr Derlien 1987:138 ff). Risker med denna "marknadsorienterade förvaltningspolitik" (Söderlind, Petersson 1988) är att demokratifrågorna kommer än mer i skymundan, eller som Czarniawska-Joerges uttryckt det (1988:30):

"Om medborgarna ska ha mer att säga till om, är det sista de behöver karismatiska ledare: de må vara politiker (som borde vara inriktade på att spegla behov och inte att diktera dem) eller tjänstemän (som borde vara effektiva tjänare och inte regera över själarna".

Kan det vara så att ju mer intressanta ledarskaps- och effektivitetsfrågor blir för kommunerna, desto mindre blir intresset för de traditionella politiska problemen, dvs mobilisering av krav och behov, medborgardeltagande etc?

Jag vill tacka mina vänner, fr a Ingemar Elander vid Institutionen för politik med förvaltning i Örebro och Ulf Bengtsson vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg, för värdefulla kommentarer till ett tidigare utkast.

Käll- och litteraturförteckning

Utvärderingar av KdN-reformen

- Amnå, E, m fl (1985); *Kommunal decentralisering*. Stockholm 1985.
- Blomqvist, S, Johansson, M, Ström, L-I; Kälarna kommundelsnämnd. Medborgarna och den lokala demokratin. Högskolan i Östersund 1985.
- Göteborgs kommunfullmäktige. Handlingar. Nr 225. 1985.
- Hammrin, U, Johansson, M; Innebär inrättande av lokala organ att kommunal demokrati ökar? (förmätning). Examensarbete. Vt 1983. Beteendevetenskapliga linjen, Linköpings universitet.
- Hammrin, U; Innebär inrättandet av lokala organ att kommunal demokrati ökar? (eftermätning). Linköpings kommun. Ekonomi- och planeringskontoret. Oktober 1986.
- Kolam, K, Andersson, K, Viklund, P, Öst, M; Kommundelsnämnder i Umeå. Umeå universitet. Statsvetenskapliga institutionen. Forskningsrapport 1985:9.
- Lekare, K; Kommundelsförsöket i Gottsunda i Uppsala kommun. En studie om ett försök att införa dels kommundelsnämnd dels kommundelsradio i kommundelen Gottsunda. Högskolan i Örebro. Institutionen för humaniora. Oktober 1987.
- de Maré, E; Politiskt deltagande i Ale kommun. C-uppsats i statskunskap, ht 1985. Statsvetenskapliga institutionen. Göteborgs universitet.
- Sjodin, S; Medborgarundersökning i Ale kommun. C-uppsats i statskunskap, vt 1986. Statsvetenskapliga institutionen. Göteborgs universitet.
- Sturesson, D; Kommundelsnämnder. Vad tycker medborgarna? Högskolan i Växjö. Institutionen för beteendevetenskap. Juni 1985.
- Statistiska Centralbyrån. Kommundelsnämnder - Växjö kommun. Rapport och tabeller. Utredare Yvonne Atleblad. Örebro 1987.
- Utvärdering av försök med lokala nämnder i Norrköping. Isaksson, J, Åberg, C-J. Norrköpings kommun. Ekonomi- och planeringskontoret. Oktober 1986.
- Utvärdering av försöket med kommundelsnämnd i Skultuna. Väserås kommun. 1986-11-12.
- Utvärdering av försöksverksamhet med kommundelsnämnd i Kallhäll/Stäket. Järfälla kommun. 1984-12-24.
- Vad vet örebroarna om sina kommundelar? Örebro kommun. Informationskontoret. Oktober 1986.

Ängmo, H; Byråkrati eller service – en studie av attityder till kommunalförvaltningen i Ale kommun. C-uppsats i statskunskap, vt 1985. Statsvetenskapliga institutionen. Göteborgs universitet.

Övriga källor och litteratur

- Amnå, E (1983); "Stadens förvaltning – ett legitimitetsproblem". *Sociologisk Forskning* 3–4, 1983, ss 20–37. Aktivt folkstyre i kommuner och landsting. Betänkande av Demokratiberedningen *SOU 1985:28*. Aktivt folkstyre i kommuner och landsting. *Proposition 1986/87:91*.
- Bengtsson, U (1987); *Lokal utveckling i Kortedala. En tillkomststudie*. Licentiatuppsats i statskunskap. Arbetsrapport. Statsvetenskapliga institutionen. Göteborgs universitet 1987.
- Bladh, A (1987); *Decentraliserad förvaltning*. Tre ämbetsverk i nya roller. Lund 1987.
- Blau, P M, Meyer, M W (1987); *Bureaucracy in Modern Society*. Third Edition. Random House. New York 1987.
- Czarniawska-Joerges, B (1988); *Reformer och ideologier. Lokala nämnder på väg*. Doxa. Lund 1988.
- Danermark, B, Elander, I, Johansson, A (1986); *Kommundelsnämnder och stadsförnyelse*. Byggnadsforskningsrådet. Rapport R86:1986.
- Den kommunala självstyrelsen – En utvärdering av kommunindelingsreformen. *DsKn 1979:12*.
- Derlien, H-U; "Public managers and politics". In Kooiman, J, Eliassen, K (eds) (1987); *Managing Public Organizations. Lessons from Contemporary European Experience*. London: SAGE 1987. (pp 129–141).
- Direktvalda lokala organ. En principdiskussion. Betänkande VI av kommunaldemokratiska kommittén. *DsKn 1981:8*.
- Ekman, A (1986); *Politisk decentralisering*. Svenska Kommunförbundet. Stockholm 1986.
- Eklund, L, Ekman, A (1987); *Lokala nämnder*. En kunskapsöversikt. Stockholm 1987.
- Elander, I (1989, forthcoming); "Notes on Central-Local Government Relations in Sweden". In Reade, E (ed); *Britain and Sweden: Some Current Problems of Local Government*. Aldershot: Avebury.
- Eriksson, C-G, Fahlström, G, Holmquist, L, Montin, S, Pincus, I, Swift-Johannison (1986); *Närvardsnämnder. Projektplan för utvärdering av försök med närvardsnämnder inom Örebro läns landsting*. Örebro läns landsting, Högskolan i Örebro. Rapportserien 35 1986.
- Gidlund, J (1978); *Aktionsgrupper och lokala partier. Temporära politiska organisationer i Sverige 1965–1975*. Lund 1978.
- Gidlund, J (1986); *Fria ämbetsverk eller självständiga kommuner. Strategier för morgondagens offentliga sektor*. Stockholm 1986.
- Gustafsson, G (1987); *Decentralisering av politisk makt*. Stockholm 1987.
- Hagström, B (1988); Chef i offentlig verksamhet. *Ds 1988:55*. Civildepartementet.
- Hain, P (1980); *Neighbourhood Participation*. London: Temple Smith 1980.
- Hjern, B (1984); "Implementationsforskning om decentralisering". *En decentraliserad skola*. En symposiumsrapport sammanställd av Olof Wennås. Skolöverstyrelsen. Stockholm 1984.
- Hjern, B; Decentralized Sweden: The Swedish Social Welfare Municipality. Prepared for Presentation at the XIVth World Congress of the IPSA, August 28 to September 1, 1988, Washington, D.C.
- Johansson, J (1987); *Kommundelsnämndsreformen i Sverige. En analys av kommunernas (o)benägenhet att införa alternativt avveckla försöksverksamhet med kommunalnämnder*. Examensarbete 10 p. Offentlig administration. Förvaltningslinjen. Förvaltningshögskolan. Göteborgs universitet, höstterminen 1987.
- Johansson, J (1988); *Kommundelsnämndsreformen i Sverige. Reformens uppkomst och förekomst. En implementeringsansats*. Presenterat vid Statsvetenskapliga förbundets årsmöte, Mariehamn, Åland 3–5 oktober 1988.
- Kolam, K (1987); *Lokala organ i Norden 1968–1986*. Från idé till verklighet. Umeå 1987.
- Kooiman, J, Eliassen, K (eds) (1987); *Managing Public Organizations. Lessons from Contemporary European Experience*. London: SAGE 1987.
- Kronvall, K, Sköldborg, T (1987); *Vem kan segla förutan vind? – personalen som resurs i kommunalt förändringsarbete*. Arbetslivscentrum, Stockholm 1987.
- Lokala organ i landstingskommunerna. Betänkande IX av kommunaldemokratiska kommittén. Civildepartementet. *DsKn 1983:3*.
- Lokala organ. Kommunalnämnder i Ale kommun*. Civildepartementet. Stockholm 1984.
- Malmgren, L (1987); *Sandvikenprojektet. Från vision till genomförande*. Norberg 1987.
- Mellbourn, A (1986); *Bortom det starka samhället*. Carlssons. Stockholm 1986.
- Meyer, J, Scott, R W; *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. London 1983.
- Michaeli, I (1986); *Kampen om barnstugan*. Statens institut för byggnadsforskning. Stockholm 1986.
- Miller, T, Hjärke, L, Källtorp, O, Olsson, S (1982); *Lokalt inflytande i boende och planering. 1970-talets erfarenheter*. Byggnadsforskningsrådet. T20:1982.
- Montin, S (1986); "Har den kommunala demokratin ökat?" *Tiden*. Nr 8 1986, ss 422–427.
- Montin, S (1988); *Lokal anpassning. Administration av barnomsorg och hemtjänst i nio kommuner*. Högskolan i Örebro. Göteborgs universitet. Stencil 1988.
- Petersson, O, Westholm, A, Blomberg, G (1989); *Medborgarnas makt*. Carlssons förlag. Stockholm 1989.
- Schmidt, S (1986); *Pionjärer, efterföljare och avvaktare*. Lund 1986.
- Schmandt, H J (1972) "Municipal decentralization: An Overview". *Public Administration Review*. pp 571–588. Vol 32, 1972.
- Sharpe, L J (ed) (1979); *Decentralist Trends in Western Democracies*. London 1979.

- Scharpf, F W (1986); "Policy failure and institutional reform: why should form follow function?" *International Social Science Journal*. 108, 1986 (pp 179–189).
- Smith, B C (1985); *Decentralization. The Territorial Dimension of the State*. London: Allen & Unwin 1985.
- Solli, R (1986); Enkät om kommundelsnämnder. DIK. Göteborg. Stencil våren 1985.
- Solli, R (1988); *Decentralisering i kommuner*. Om politik och administration på lokal nivå. Studentlitteratur. Lund 1988.
- Statskontoret (1987); *Perspektiv på treårsbudgetprocessen och den nya förvaltningspolitiken*. Rapport 1987:39. Stockholm 1987.
- Söderlind, D, Petersson, O (1988); *Svensk förvaltningspolitik*. Diskurs. Uppsala 1988.
- Tarschys, D (red) (1978); *Vem håller i rodet?* LiberFörlag. Stockholm 1978.
- Westerståhl, J, Johansson, F (1981); *Medborgarna och kommunen. Studier av medborgerlig aktivitet och representativ folkstyrelse*. Rapport 5 från kommunaldemokratiska forskningsgruppen. DsKn 1981:12.

Konflikten land–stad och aktiv rasbiologi

Två viktiga faktorer i mellankrigstidens bondeaktivism

AV YNGVE MOHLIN

1. Inledning

Under det senaste året har invandrarfientligheten i Sverige fått aktualitet. I Sjöbo kommun hölls i anslutning till riksdags- och kommunalvalet hösten 1988 en folkomröstning i flyktingfrågan. Nejsidan, dvs de som inte ville ta emot flyktingar i kommunen, segrade med bred marginal. Centerpartiet och Bondeförbundet har alltid haft stora framgångar i området. Efter vissa uttalanden med rasistiska undertoner sammankopplades Sjöbocentern med tidigare tankeexperiment inom den politiska bonderörelsen. Vad som åsyftades var delar av Bondeförbundets idéer under mellankrigstiden. Vi skall här granska dessa idéer. Därigenom får vi bättre möjligheter att bedöma påståendena att Sjöbocenterns idéer skulle ha samband med inslag i mellankrigstidens bondeaktivism.

1.1 Agrarianismen

Mellankrigstiden var i flera avseenden en förändringarnas tidsperiod. I svallvågorna av Versaillesfreden utvecklades i stora delar av Europa en bitter kamp mellan demokrati och diktatur. Samtidigt pågick, med regionala skillnader i intensitet, en förändringsprocess där de traditionella bondesamhällena mer och mer integrerades i det moderna industriella samhället. Mest påtaglig var denna modernisering i Västeuropa och i de skandinaviska länderna. I Öst-, Mellan- och Sydeuropa fortskred förändringarna i ett betydligt långsammare tempo.

Som en reaktion mot modernisering, industrialisering och urbanisering växte sig agrar- och bondepartier starka i Östeuropa och i de nordiska länderna. I Väst- och Sydeuropa integrerades de agrara intressena i redan befintliga konservativa och katolska partibildningar. De europeiska agrarpartierna har ingående studerats av bl a Se-

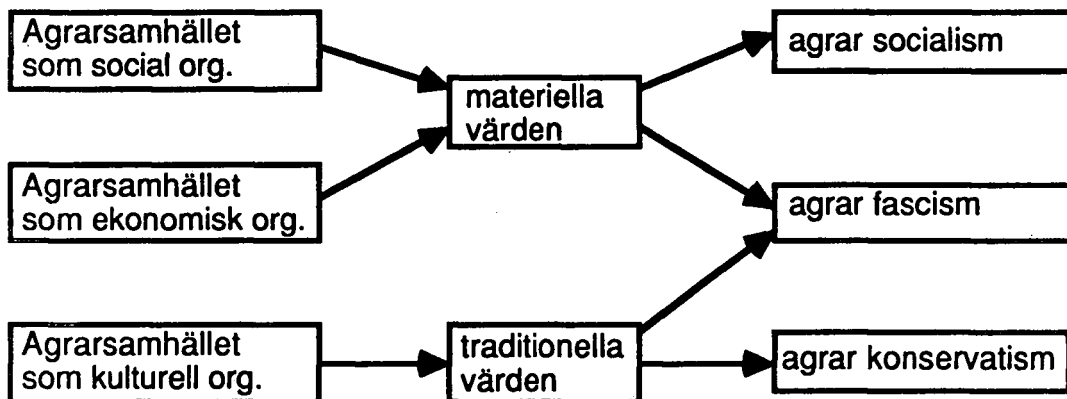
ton-Watson (1967), Jackson (1974), Gollwitzer (1977) och Urwin (1980). Mer översiktligt diskuteras de västeuropeiska agrarpartierna av Lipset och Rokkan (1967).

De budskap som förmedlades av mellankrigstidens politiska bonderörelser initierar studier av europeiska agrar- och bondepartier. Partierna stod för idéer vilka – koncentrerade till en enda idériktning – föll utanför de under 1800-talet utvecklade konservativa, liberala och socialistiska åskådningarna. 'Agrarianismen' hade sina rötter i de livsbetingelser som gällde i rurala områden och kan – efter industrins genombrott – betraktas som en motkraft till moderniseringen.

Agrarsamhället kan diskuteras i termer av social, ekonomisk och kulturell organisation. Bonderörelsernas politiska ideologi beror av vilka värden som betonas i agrarsamhället, och dessa värden beror i sin tur på vilka aspekter av agrarsamhället – ekonomiska, sociala och kulturella – som är dominerande. Ett schema över denna koppling kan få följande utseende (fig 1): Agrarsamhället som social organisation, dvs stratifieringen av agrarsamhället, har bl a diskuterats av Stinchcombe (1961/62) och Stavenhagen (1970). Den ekonomiska organisationen i agrarsamhället – uttryckt som Chavanovianism eller neopopulism har – uppmärksammats av Kerblav (1971) och Thorner (1971), medan agrarsamhället som kulturell organisation – 'the peasant way of life' – har behandlats av Dovring (1953), Hagen (1957/58) och Redfield (1961).

Den agrara radikalismen har uppmärksammats av Micaud (1955), Lipset (1971) och Alapuro (1980). Micaud menar att en röst på det franska kommunistpartiet i utvecklade områden var en röst mot tidigare feodala inslag. Lipset har kartlagt den agrara radikalism som utvecklades bland veteodlande farmare i Nordamerika medan Ala-

Fig 1



puro menar att den industriella expansionen på den finska landsbygden påverkade och inspirerade landproletariatet i socialistisk riktning.

Mellankrigstidens agrara fascism har undersökts av Loomis och Beagle (1946) och Snowden (1977). Loomis och Beagle har visat att de självägande bönderna i Nordtyskland under 1930-talet var mottagliga för högerextrema idéer. Snowden påvisar att den agrara fascismen i Italien hade stöd av större jordägare för att de bättre skulle kunna bekämpa den fackliga verksamheten på landsbygden.

Agrar konservatism har studerats av Friedrich (1937), Lewis (1978) och Moeller (1981). De två senare uppehåller sig i sina studier vid förhållandena i Mellaneuropa under 1880-talets jordbrukskris medan Friedrich beskriver den ruralt baserade emotionella nationalismen under Weimarrepubliken.

Agrarianismen – betraktad som en fristående ideologi – hämtade idéer från de agrara ideologierna som redovisats i ovanstående schema. Den inhämtade tankegångar från såväl radikalism, fascism som konservatism. Från konservatism hämtades den protektionism som uppkommit i samband med 1880-talets jordbrukskriser och ett nationellt tänkande, vilket brukar förklaras av den isolering och immobilitet som karakteriserar människor på landsbygden. Från konservatism hämtades även rädslan för socialism och fackföreningsverksamhet. Högerextrema värderingar vävdes också in i agrarianismen. Ofta framhövdes rasduglighetens betydelse för den nationella och kulturella utvecklingen. Den socialistiska uppfattningen att storfinansen genom

truster och monopol exploaterade de mindre i samhället rymdes även inom ramarna för de agrarianistiska idéerna.

Däremot tycktes den ekonomiska och politiska liberalismen stå i en motsatsställning till agrarianismen. Företrädarna för de agrarianistiska värderingarna ansåg att det marknadsstyrda samhället hotade det agrara samhället och att den ekonomiska liberalismen undergrävde det traditionella självhushållet. Under 1910-talet menade talesmän inom bonderörelsen även att liberalernas krav på allmän och lika rösträtt för män och kvinnor var ett hot mot bondesamhället.

Agrarianismen kom i slutet av 1800-talet under organisering i Mellaneuropa och kanske främst i det tyska kejsardömet. Organiseringen i "Kaiserreich" har beskrivits av bl a Angress (1959), Hunt (1974), Hunt (1975), Winkler (1976), Farr (1978), Moeller (1981) och Blackbourn (1984). Bilden av lokalt bildade "Bauernbund" – bondeförbund – är densamma. I "bondeförbunden" fanns fragment av de europeiska agrar- och bondepartiernas politiska program.

Enligt Winkler (1976:4) menade ideologerna inom Bund der Landwirte – den mäktigaste agrarpolitiska organisationen i det dåvarande kejsardömet – att det agrara samhället vid denna tid hotades av såväl den socialistiska som den "gylle" internationalen, dvs av det kapitalistiska systemet. Liksom flera lokala bondeorganisationer – bl a Bayeriska Bondeförbund och Hessens Antisemiter – ansåg Bund der Landwirte – att både marxismen och storkapitalet styrdes av en mot agrarsamhället riktad judisk konspiration.

1.2 Syfte, angreppssätt, frågeställningar

I Sverige utvecklades agrarianismen i takt med att agrarsamhället integrerades i den kapitalistiska marknadsekonomin. Plattformen var under 1870- och 1880-talet Lantmannapartiet, vars stomme utgjordes av självägande bönder. Parti-programmen visade att partiet stod i en klar opposition till den statliga byråkratin och manade till största sparsamhet med statliga medel.

Under 1890-talet bildades – med förebild av Bund der Landwirte – i Mellansverige Agrar- och Lantmannaförbundet inom vilket det fanns ett tydligt protektionistiskt inslag. Förbundet var från början en ekonomisk organisation men ändrade dock över tid sitt intresse till att i högre grad riktas mot det politiska området. Agrar- och Lantmannaförbundet var starkt antisocialistiskt och såg skeptiskt på rösträtten.

Förbundet trädde självmant tillbaka under 1910-talet till förmån för Bondeförbundet och Jordbrukarnas Riksförbund. Partierna slogs under vintern 1920/21 samman till ett parti under beteckningen Bondeförbundet. Parti-programmen innehöll under 1920- och 1930-talet mycket av den radikala agrarianism som förespråkades av de tyska "bondeförbunden" (Mohlin 1989:54–58). Två inslag förtjänar särskilt att uppmärksammas.

- (1) en ekonomisk konfliktdimension mellan land och stad där städernas ökade politiska och ekonomiska dominans ansågs vara fördärlig för landsbygden

Det mer gynnsamma ekonomiska klimatet i städerna attraherade många människor på landsbygden och fick dem att lämna det rurala livet. Andra valde att emigrera och i första hand till Amerika. Urbaniseringen och emigrationen åtföljdes av en folkminskning, vilken stimulerade till

- (2) ett rasbiologiskt tänkande, vilket framställde jordbruket som den enda möjliga näringen och kärngruppen i agrarsamhället – de självägande bönderna – som rasdugligare individer ur ett demografiskt och kulturellt reproduktionsperspektiv

Syftet med denna uppsats är att, med tonvikt på mellankrigstiden, beskriva hur och på vilket sätt de svenska bondepartierna knöt samman konflikten land–stad med rasbiologin och hur denna "nya" samhällsdimension politiserades. Avsikten är också att beskriva argumentationsstrukturen bakom de mer framträdande uppfattningarna och teorierna.

Tre frågeställningar är i detta sammanhang relevanta:

- hur kom de ekonomiska skillnaderna mellan land och stad till uttryck?
- hur förklarades sådana skillnader ur ett rasbiologiskt perspektiv?
- hur inordnades, samordnades och uttrycktes konflikten land–stad och de rasbiologiska teorierna i bondepartiernas handlingsprogram?

2. Konflikten land–stad

En väl etablerad uppfattning är att det alltid har funnits en kulturell konflikt mellan land och stad. En avgörande faktor tycks vara att människorna i städerna utvecklats i en innovativ och annan riktning än de som lever på landsbygden. Den inneboende trögheten i de rurala områdena brukar förklaras av "the historical time lag", dvs att människor i rurala områden formas av de traditioner som cementerats av tidigare generationer.

Antropologen Robert Redfield (1961:40–65) menar att det traditionella bondesamhället kan betraktas som ett "delsamhälle" där livsbetingelserna sammanfattas av termen "a peasant way of life". Mot detta "lägre" samhälle ställer Redfield en urban och elitistisk kultur, vilken genom ekonomiskt uppsving och förbättrad social standard – the urban way of life – ser ner på det traditionella samhället. Landsbygden försätts i ett kulturellt underläge där barriären och försvaret mot stadskulturerna till slut skapar en konfliktsituation.

Seymour Lipset och Stein Rokkan (1967:21) ser, ur ett ekonomiskt och politiskt perspektiv, konflikten mellan landsbygd och stad som koncentrerad till varumarknaden. Bönderna önskade sälja sina varor till högsta möjliga priser och köpa vad de behövde av industriproducenterna till låga priser. Denna ekvation gick av naturliga skäl inte ihop. Missnöjet med marknadsekonomin spelregler var dock inte i sig ett skäl för bönderna att bilda egna partier. En ekonomisk konflikt kunde inordnas i de redan befintliga partierna eller i särskilda intresseorganisationer.

Nu kom agrar- och bondepartier likväl att bildas. I Västeuropa, växte de – enligt Lipset och Rokkan – endast fram där det ekonomiska missnöjet kunde vävas in i ett bredare sammanhang, i vilket en stark kulturell motsättning mellan land och stad spelade en avgörande roll. Lipset och Rokkan anser att agrara partier uppstod i områden där de kunde utmana det urbana samhället, dvs där städer och industricentra hade en

svag numerär och saknade större betydelse vid den tid när rösträtten utvidgades.

Derek Urwin (1980:62) menar att land och stad sedan urminnes tider, ur ett europeiskt perspektiv, betraktats som ett sociokulturellt motsatspar, vilket i första hand uttrycktes genom en distinktion mellan adel och borgare. I Sverige var emellertid situationen annorlunda: här hade bönderna i ständerna en egen representation. Först efter representationsreformen år 1866 och under 1870-talets industriella expansion politiserades förhållandet mellan land och stad och övergick i en konfliktdimension.

2.1 De svenska bondepartierna och konflikten land-stad

Under åren 1870–1940 pågick i Sverige en kontinuerlig migration. Allt flera människor övergav det, i många avseenden, hårda livet på landsbygden och gav sig iväg till städer och tätorter. År 1910 levde fortfarande 82 % av landets befolkning kvar på landsbygden. Trettio år senare hade denna siffra sjunkit till ca 70 %.

Trots urbaniseringen fortskred folkökningen i de rurala områdena fram till 1920-talet. Den främsta orsaken till detta var en stadig och jämn tillväxt av födelsetalen. Först därefter kan man tala om någon egentlig "flykt från landsbygden." Förutom den inrikes förekommande migrationen fortlöpte en ständig utflyttning från Sverige, vilken nådde sitt maximum under 1880-talets svåra jordbrukskris.

Konflikten mellan land och stad under 1800-talets senare hälft hängde till största delen samman med en ojämn ekonomisk fördelning efter industrialismens genombrott. Marknadsekonomi kom i första hand att gynna de urbana områdena och den urbana befolkningen. Under 1910-talet bildades därför som en motkraft till modernisering, industrialisering och urbanisering två bondepartier – Bondeförbundet och Jordbrukarnas Riksförbund, vilka sade sig vara språkrör för den, i egen mening, eftersatta jordbruksbefolkningen.

Den första utpräglade maktpolitiska striden mellan land och stad hade år 1894 utmynnat i den sk "vingklippningen". Tidigare hade de politiska striderna mellan lantmannaintressen och den centralbyråkratiska staten gällt sakfrågor. Utvecklingen efter år 1866 hade emellertid helt gått i städernas tecken. Under åren 1869–1893 steg städernas representation från 55 till 83 mandat. Städerna rymde år 1893 omkring 19 % av landets

folkmängd. I den andra kammaren förfogade städerna samma år över 36,4 % av platserna.

Valrätten, dvs den andel av de röstberättigade som passerat censusstrecken, var vid 1880-talets början något högre i städerna än på landsbygden. Några större skillnader uppkom egentligen inte förrän vid sekelskiftet. År 1894 antog riksdagen ett förslag om att höja den andra kammarens medlemstal till 230, varav städernas antal fixerades till 80 mandat. Detta kom att gälla fram till år 1908. Enligt Georg Andrén (1937) visade denna städernas vingklippning att

motsättningarna mellan kamrarna och mellan stads- och landsbygdsintresset nått en särskild skärpa: frågor om tullarna, om grundskatterna, om försvaret voro alla ägnade att understryka förut befintliga motsatser. Helt naturligt kom därför den strid om mandaten, som denna gång utkämpades inom riksdagens egna murar, att bli en strid om makten . . . (Andrén 1937:372).

Under senare delen av 1800-talet och vid sekelskiftet var ekonomisk olikställdhet den viktigaste skillnaden mellan land och stad. Ett exempel var tullstriderna under 1880- och 1890-talet vars eftermälen kom att försätta stora delar av jordbruksbefolkningen i en brydsam olägenhet. Ett resultat av tullstriderna var de självägande böndernas växande andel av antalet emigranter, ett annat den ökade tillströmningen av jordproletärer till städerna.

De ekonomiska och politiska skillnaderna mellan land och stad utgjorde två huvudargument för de tidiga bondeaktivisterna. Tillsammans med det nya valsysteemets spelregler – proportionella val i större och blandade flermansvalkretsar – kom de ekonomiska skillnaderna mellan land och stad att utgöra grundstommen i ett dokument författat av brukspatron Carl Berglund i Gimmene år 1910 och som anses vara startskottet för den partipolitiska bonderörelsen.

Berglund menade att bonderörelsen hade tre huvudfiender: industri, kapital och arbete. För att få större inflytande i samhället slöt sig dessa krafter, var för sig, samman i föreningar. Den jordbrukande befolkningen måste göra likadant för att hävda sina sociala och politiska intressen.

En orättvisa som Berglund pekade på var kommunalskatten, vilken på landsbygden omfattade ett belopp 3 1/2 gånger så stort som i städerna. Landsbygdens befolkning var även den som med sin begränsade inkomst fick betala de förmögenheter som storindustrin skapade genom trustar och monopol. Eftersom ekonomin utvecklades i

negativ riktning för landsbygden blev en naturlig följd en utvandring till städer och till Amerika:

Landsbygden avfolkas till stort men för jordbruket, som dock i avsevärd framtid måste förbliva landets modernärning. Bönderna bli efter detta system, om fortsättningen blir den närvarande lik, inom en icke allt för avlägsen framtid endast hårt skuldsatta arrendatorer å jord, som endast till namnet är deras egen. De tryckas ned till en pariaklass (Johanson 1928:8–9).

Ur ett partipolitiskt perspektiv riktade sig Berglund mot det nya valsyste­met, vilket enligt hans mening, skulle sätta lantbefolkningen under ett förmyndarskap. De politiska partierna skulle försöka överbjuda varandra för att vinna böndernas röster. I grund och botten skulle partierna "alltjämt förbliva penningamaktens ödmjuka tjänare". Det gällde för den jordbrukande befolkningen att sluta sig samman i egna politiska rörelser.

Konflikten mellan land och stad kom under 1910- och 1920-talet ofta att ta sig i uttryck i skrifter av olika slag. Det kan vara värt att uppmärksamma ett par yttranden som visar agrari­anismens häftiga aversion mot städer och dess moderniteter. Professor CA Reuterskiöld, en av teoretikerna inom Riksförbundet och Bondeförbundet, menade att storstaden var industrialismens oundvikliga slutprodukt. Storstaden var massornas förnämsta hemvist och förkvävde den enskildes frihet och självständighet:

Storstadens penningrikedom och penningmakt, dess fabriksarbete och dagliga jäktande, dess nöjeslif och likgiltighet för gamla värden undergräva sakta men säkert vårt folks andliga hälsa och kraft. Det är storstadens folk, som anger tonen och ger typen. Landsbyg­dens folk betraktas som efterblivet och förslöadt ... Bondeförbundet vill här föra fram landsbygdens folk, vill ge detta folk åter dess socialt ledande ställning ... Bondeförbundet vill en inrikespolitik, som sluta upp med experiment efter utländska förebilder och som gör landsbygdens jordbrukande folk, men icke industriens arbetare till medelpunkt för den svenska kulturens vidare utveckling (Reuterskiöld 1926:7, 10).

Hårdare i sin bedömning var redaktör James Kjellman. För att ge eftertryck åt sin jämförelse mellan landsbygdens jordbruk och städernas industri valde Kjellman några rader författade av docent Herman Lundborg, den mest kände ras­teoretikern i Sverige vid denna tid:

De som svampar ur marken uppväxande fabriker­na draga till sig landets unga söner och döttrar ... Städerna och industrisamhällena tillväxa raskt. Miljöförhål-

landena äro i dessa sämre än på landet. Tuberkulos, alkoholism, könssjukdomar och annat elände härja ... Industrin slukar en stor del av bondestammen ... Det hela resulterar i att bondestammen försvinner ... Ett fullgott folkmaterial kan man emellertid ej köpa på någon marknad. Det tager århundraden och årtusenden i anspråk att åter uppbygga en rasduglig bondeklass om den gamla tillintetgjorts (Kjellman 1922:31).

Citaten ovan avslöjar en ny variant av agrar protektionism. Staden med sin industri hotar inte bara att försätta agrarsamhället i ekonomisk obalans. Den hotar även att med degenerativa medel infiltrera och krossa den agrara befolkningen. Fixerat till detta perspektiv får den mot staden riktade kulturella agrarianismen rent xenofobiska och rasbiologiska inslag. Denna uppfattning härrör från den – efter sekelskiftet – alltmer inflytelserika rasbiologiska forskningen, vilken i första hand vurmade för rashygien och demografiska problem, främst uttryckt i låg nativitet och urbanisering.

Reuterskiölds och Kjellmans argumentation mot städerna och mot industrins expansion innehåller utan tvekan rasbiologiska undertoner. Det är därför i detta sammanhang nödvändigt att uppmärksamma rasbiologins betydelse för den samtida samhällsdebatten och varför den kom att användas av företrädare för Bondeförbundet.

3. Rasbiologin som samhällsvetenskap

Den rasbiologiska forskningen, dvs läran om släkternas, folkens och rasernas utveckling, satte fart efter sekelskiftet. Impulserna kom från England och kan betraktas som ett resultat av Charles Darwins och Francis Galtons forskning inom utvecklingslärans område. Vad rasbiologerna i första hand intresserade sig för var hur man, i en tid av negativ befolkningsutveckling, genom rashygien skulle kunna förhindra ärftlig urartning (degeneration).

I Sverige inrättades år 1921 ett rasbiologiskt institut med docenten i rasbiologi och medicinsk ärftlighetslära Herman Lundborg som chef. Ett argument för inrättandet av institutet, var att den svenska rasen betraktad som kulturfolk – utan en omfattande forskning i förebyggande syfte – skulle dö ut på grund av låg nativitet och degeneration. Rasbiologerna ansåg att de "klasser" som var bärare av en biologiskt mer­värdig arvs­massa ständigt minskade till förmån för lägre och rasodugligare skikt, vars andel av befolkningen i stället ökade.

Den 13 maj 1921 biföll riksdagen ett förslag

från regeringen att upprätta ett svenskt rasbiologiskt institut. Gunnar Broberg (1988:200 ff) har i en uppsats belyst hur rasbiologin institutionaliserades. Han menar att rasbiologin som begrepp inte var svår att förstå. Det hela handlade om biologi och hur man kunde urskilja rasvariationer. Vid tiden för institutets upprättande ifrågasatte ingen rasbiologin som vetenskaplig disciplin. Broberg påpekar att den rasbiologiska forskningen vid denna tid var både vetenskapligt spännande och ekonomiskt stimulerande. Den lovade en ny världsbild samtidigt som den avsåg att minska de sociala utgifterna. Som portalfigur i Brobergs framställning figurerar Herman Lundborg.

3.1 Herman Lundborg och den samhällsvetenskapliga rasbiologin

Herman Lundborg, drivkraften bakom och den självklare ledaren för institutet, hävdade att rasbiologin var en socialmedicinsk disciplin men den borde betraktas som en samhällsvetenskaplig gren. Rasbiologin hade till uppgift att fördjupa kunskapen om degenerationen, vilket enligt Lundborg skulle ske genom en kartläggning av de "djupast liggande orsakerna till brottslighet, vanart, alkoholism och annan undermålighet i vad form den än uppträder". Förutom denna uppgift skulle rasbiologin även sysselsätta sig med att studera ärftlighetsförhållanden bland människorna, dvs "uppkomsten av genier och talanger, normala egenskapers och sjukdomars nedärvning".

Som chef för rasbiologiska institutet utgav Herman Lundborg ett flertal skrifter där han redovisade Sveriges läge ur rasbiologiskt perspektiv. Enligt Lundborg (1921, 1934) hotades Europa, och därmed även Sverige, av en kulturell nedgång, eftersom människor i allt högre grad föredrog materiella fördelar i samhället framför ideella värden som reproduktion och värnande av den nationella kulturen.

Lundborgs huvudtes byggde på uppfattningen att olika samhällslager karakteriserades av skilda rasbiologiska värden. De kulturellt ledande skikten – statsmän, forskare, uppfinnare, författare, högre ämbetsmän o dyl – var enligt Lundborg de biologiskt bäst utrustade men av mindre rasvärde än medelklassen, eftersom de föredrog materiell standard och bekvämlighet framför reproduktion. Medelklassen i rasbiologisk mening – särskilt de självägande bönderna – bildade landets egentliga ryggrad med oanade förutsättningar för reproduktion. Inom de lägre samhällsskikten

fanns det biologiska proletariatet eller bottenströket i samhället. Detta skikt var, på grund av dåligt avpassad konstitution, klenare begåvning och svag karaktär, oförmögenhet att arbeta sig uppåt i samhället och olämpliga som reproducenter. Lundborg talade i sådana sammanhang om kontraselektion. Om de bäst utrustade människomaterialet ersattes av ett i rasbiologisk mening lägre skikt, inträffade inte bara en rasförsämring utan även en tillbakagång i kulturduglighet. Urvalet i dålig riktning skulle, enligt Lundborg, motarbetas genom en "social och moralisk dränering" med huvudvikten lagd på en eugeniskt inriktad födelsepolitik enligt två linjer: (a) positiv rashygien, dvs en stimulering av fortplantningen inom de biologiskt bäst utrustade och (b) negativ rashygien, dvs en sterilisering av biologiskt och ärftligt mindervärdiga.

Stad och landsbygd framstod som motsatspar i Lundborgs idévärld. Flykten från landsbygden, urbaniseringen och industrialiseringen fick, vad Lundborg kallar, socialbiologiska följder, vilka för de främsta kulturländerna var mycket farliga. De socialbiologiska följder som Lundborg angav kan indelas i tre symtom – demografiskt förfall, kulturellt förfall och ekonomiskt förfall – vilka sammantagna obönhörligt skulle leda till en urartning av kulturfolken.

För det första skulle landsbygden avfolkas, medförande att bondeklassen minskade i antal och kvalitet. Urbaniseringen skulle orsaka ett födelseunderskott, eftersom människor i städer mera hängav sig till njutning än till att värna familjen. Underskottet skulle ersättas av invandring av mindervärdiga folkelement. De rasblandningar som var att vänta fick ogynnsamma verkningar.

I städerna skulle moral och religion förlora sin betydelse för människorna. Ett helt igenom destruktivt levnadsmönster skulle uppstå med inslag av sedeslöshet, ohederlighet, förbrytelser, självmord och förfall till ett allt häftigare drogmissbruk. Som ett resultat av detta skulle kroniska och degenerativa sjukdomar uppstå.

För det tredje menade Lundborg att individerna i städerna utvecklades till individualister, vilka i första hand intresserade sig för "lyx och mammondyrkan". Den ekonomiska utvecklingen i städerna skulle därför leda till att klyftorna mellan fattiga och rika växte sig allt bredare.

För att lösa befolkningsproblemen, dvs låg nativitet och hög grad av urbanisering, manade Lundborg till eftertanke. Han såg det som an-

geläget att bondeklassens inflytande inte fortsatte att minska. Därför var det nödvändigt att jordbruket och dess binärningar stöddes – ”i folkregenerationens intresse måste en talrik och väl utrustad bondeklass privilegieras efter rashygieniska linjer”. Lundborg menade att det moderna samhället förklarar utrotningskrig mot bondeklassen.

Lundborgs uppfattning var att bondeståndet inte var ett stånd bland andra utan själva grundvalen för folk och stater. Ett folk överlevde, enligt Lundborg, på landet men det dog ut i städerna. Landsbygdens ”söner och döttrar” måste erhålla stöd för att bilda familjer. Detta kunde ordnas genom att staten tilldelade dem erforderliga gårdar, där ”talrika barnskaror kunna födas och växa upp”:

Det är just på landet som folkregenerationen måste komma till stånd. De hygieniska förhållandena i städerna kan man visserligen ordna fullt tillfredsställande, men det är vida svårare att där få till stånd en god social och moralisk dränering. Rashygieniskt går det knappast alls, ty storstadsbefolkningen vill och kan inte föröka sig tillräckligt och därmed är dess öde beseplat (Lundborg 1934:54).

Under 1930-talet utvecklade Lundborg, under stark påverkan av den tyska nationalsocialismen, även ett politiskt tänkande med rasbiologiska förtecken. Degenerationen skulle ofelbart skapa ”ett gatans parlament”, dvs ett demokratiskt samhälle, vilket som främsta uppgift hade att undergräva kärleken till fosterlandet och att stimulera till en ohämmad klasspolitik.

Lundborg framhävde även ”ledareprincipen”. Vad Sverige och andra kulturfolk behövde var begåvade statsmän och ledare. Ur Lundborgs visioner framträdde en statsmakt med en ny världsåskådning grundad på rasbiologi och rashygien, för vilken det främsta målet var att säkerställa folkregenerationen och därigenom bevara ”rikets nationella självständighet”.

4. Bondepartierna och den aktiva rasbiologin

Under 1920- och 1930-talen tog Jordbrukarnas Riksförbund och Bondeförbundet fasta på de rasbiologiska teorier som hävdade att bondeklassen – de självägande bönderna – var den, ur reproduktions- och regenerationssynpunkt, viktigaste försäkringen mot ett kulturellt förfall. Som nämnts och som framgår av detta avsnitt användes Lundborgs visioner av ett flertal inom bondepartierna som argument i debatten om jordbruks-

befolkningens sociala, ekonomiska, kulturella och politiska situation.

Det fanns inom bondepartierna under 1910-talet en utpräglad kärlek till fosterlandet, vilken hämtade sitt idéhistoriska stoff från svunna tider. Det mest tydliga exemplet på denna fosterländskhet var bondetåget år 1914, vilket även vävde samman den nationella känslan med en tydligt uttalad försvarsvänlighet.

Av de tidiga partiprogrammen framgick även en mer renodlad fysiokratisk tankegång. Jordbrukarnas Riksförbund publicerade inför 1917 års andrakammarval ett valmanifest där partiet ansåg att

Arbetet vid jorden bör därför tillkomma hedersplatsen bland alla arbeten inom samhället ... sedan urminnes tider och ända in i våra dagar har det varit jordbruket som givit landet kärnkarlar och kärnkvinor av bästa virke: det har varit det källsprång, varur hela samhället kunnat hämta föryngring (Håkansson 1959: Jordbrukarnas Riksförbund 1917).

Det första valprogrammet med rasbiologiskt inslag presenterades av Riksförbundet inför 1920 års andrakammarval. Partiet menade att en självägande och självständig bondeklass utgjorde den ”oumbärliga grundvalen för vårt land och för vårt folks lyckliga frihet”. Detta kunde bli verklighet om den enskilda äganderätten värnades och om staten noga övervakade finanskapitalet, storindustrin och affärsbankernas trustbildningar. Men det krävdes även att

Den svenska folkstammen skyddas mot rasförsämring genom motstånd mot alla för familjelivet nedbrytande tendenser och energiskt arbete för folkhälsans höjande, genom åtgärder för utvandringens hämmande och hinder mot invandring av icke önskvärda folkelement (Håkansson 1959: Jordbrukarnas Riksförbund 1920).

I 1920 års valprogram framhäver Jordbrukarnas Riksförbund tydligt de idéer som aktualiserats i de tyska ”bondeförbunden” vid sekelskiftet. I programmet uppmärksammades hoten från socialism och kapital samtidigt som partiet varnade för rasförsämring. Bondeförbundet omfattade inte denna rasparagraf i sina tidigare valprogram. Den infördes först efter sammanslagningen med Riksförbundet under vintern 1920/1921. Rasdiskussionen försvann ur programmen i slutet av 1920-talet för att återkomma i 1933 års grundprogram.

Också enskilda personer inom bondepartierna utgick från rasläran i sina framställningar. Nu kan

det emellertid vara svårt att fastställa om enskilda personers åsikter i en sakfråga kan vara representativa för ett partis åsikt i samma fråga. De enskilda personer som citeras i fortsättningen har dock det gemensamma att de uppbär officiella befattningar som partiföreträdare, vilket innebär att de kan betraktas som opinionsbildare. En opinionsbildare med särskild lyskraft var professor Nils Wohlin.

4.1 Nils Wohlin och den rasniterade bonderörelsen

Rädslan för den svenska kulturens förfall framgår av ett tal som hölls av Nils Wohlin i Härnösand år 1918. Wohlin uppehöll sig vid en inom bonderörelsen välprövad hotbild:

Rikemannen och industriarbetaren äro i själva verket lika osäkra värdare av det nationella, i detta ords betydelse av det inhemska och svenska. Smak och seder från kontinentens storstäder prägla den förres liv, internationella drömmar den senares tankar. Hos bonden och hos den enkla borgaren däremot, lever känslan för vår svenska natur, vårt folk och vår gamla kultur långt djupare . . . Därför hänger svenskhetens bevarande på den svenska medelklassens pånyttfödelse . . . Lantmännen måste gå i spetsen . . . Därför böra alla de samhällslager, som inse faran av storkapitalets och socialismens likgiltighet för hembygden värden, söka sig en gemensam politisk plattform (Wohlin 1918:37–38).

Nils Wohlin var en av de framträdande teoretikerna inom både Jordbrukarnas Riksförbund och Bondeförbundet. Han tillhörde som representant för bondepartierna första kammaren mellan åren 1919–1923. Därefter övergick Wohlin till högern för att år 1935 återigen ansluta sig till Bondeförbundet. Hans tid som förgrundsfigur inom den politiska bonderörelsen var dock vid denna tid förbi och han framstod alltmera som en politisk "vilde".

Vid 1920-talets början var Wohlin däremot att betrakta som den ledande ideologen inom bonderörelsen. Wohlin var en flitig debattör i riksdagen. Inläggen vid remissdebatterna åren 1920 och 1922 visar Wohlins rasteorier i öppen dager. Dessa var genomgående knutna till den jordbrukande befolkningens vedermodor i ett ständigt expanderande industrisamhälle. Vid 1922 års remissdebatt utgick Wohlin återigen från hotet från kapitalism och socialism:

Tidsläget kräver, att både den gamla storkapitalistiska konservatismen och den moderna urartade radikal-

ismen trängas undan, och att plats beredes för en radikal konservatism, och denna politik måste uppbäras av de ur rasbiologisk synpunkt värdefullaste elementen här i landet, och det är lantbefolkningen, småborgarna i städerna och de högre stående skikten av industriarbetarklassen (FK 1922, 3:38).

Under remissdebatten år 1920 diskuterade Wohlin den svenska bonde- och allmogekulturens framtid. Wohlins uppfattning var att den sittande regeringen Branting/Edén inte tog hänsyn till den svenska landsbygdens kultur. I stället gav den ökande anslag till "den moderna kulturens olika uppgifter", medan den svenska bonden för de härskande partierna var "en straffagefigur i ett turistlandskap eller en väljare som är bra att ha, då det gäller att tjäna de sk borgerliga intressena". Vid detta tillfälle vädrade Wohlin också sin invandrarfientlighet:

Ingenting har gjorts åt vår allra största fråga, ras- och befolkningsfrågan, utan tvärtom har vår svenska folkras de gångna åren skadats oerhört, i det att en oerhörd flod av mindervärdiga element från utlandet fått strömma in i riket. Frågan om en invandringslag vilar på bordet, och hela vår nativitetsfråga och vår ärfthetsfråga existerar inte för regeringen . . . På dess fana (bonderörelsens) stå icke blott klassegotiska krav, där stå också idéer, sådana som svenska folkrasens skyddande, storkapitalets bekämpande, familjelivets skyddande, vanhävdens och jobberiets motarbetande samt en renässans av allmogekulturen och allmogens hela tanke- och känsloliv. Bondens nuvarande frigörelsekamp tager sig uttryck i den politiska bonderörelsen, och denna har, liksom tidigare folkrörelser under Engelbrekt och andra, alltid mötts med hån och motstånd från de stora och höga herrarnas sida (FK 1920, 3:43)

Nils Wohlins tankegångar faller nära Herman Lundborgs. Det är också troligt att Wohlin inspirerats av Lundborgs diskussioner, särskilt när det gällde att framhäva bondeklassen som det rasdugligaste samhällsskiktet i en tid när bondesamhället klämdes hårt mellan kapitalismens och socialismens sköldar. Även i andra bondekretsar fördes liknande diskussioner.

4.2 Rasbiologiska tankegångar och invandrarfientlighet inom Bondeförbundet

Inom Bondeförbundet diskuterades under 1920- och 1930-talet böndernas ställning i samhället utifrån ett rasbiologiskt perspektiv. Det fanns också under denna tid en invandrarfientlighet inom partiet, vilken ibland tog sig i uttryck i den offentliga debatten. Det ligger nära till hands att knyta

samman invandrarfientligheten med rasbiologin. I likhet med industriarbetare framställdes invandrare – i första hand judar – som mindervärdiga och fördärvliga och överhuvud taget som andra klassens människor.

Vid förbundets extra riksstämma den 8–9 januari 1921, vilken i huvudsak behandlade förslaget om sammanläggning med Riksförbundet, togs rasbiologin upp av CG Björk i Hedemora (Bondeförbundets extra riksstämma 1921:10). Han menade att Sverige måste få en så stark och samlad bondeklass som möjligt. Bönderna var de som skulle ge landet livskraft: "låter man kärnan förtvina, förtvinar hela landet". Björk påvisade även, genom en grafisk framställning, hur de olika klasserna i Sverige förändrats under den senare tiden, dvs hur "den sunda och friska bondeklassen allt mera trängts undan av den ur rasbiologiskt synpunkt mindervärdiga industriarbetarklassen". För att ytterligare belysa böndernas särställning i samhället citerade Björk den tidigare uppmärksammade Herman Lundborg.

Under 1930-talet framträdde invandrarfientligheten allt tydligare inom Bondeförbundet. I början av 1930 skickade dåvarande ordföranden i Stockholms läns valkretsförbund av Bondeförbundet en skrivelse till konungen där han gick till hårt angrepp mot nationalekonomin som akademisk disciplin. Nationalekonomin befanns vara "en falsk lära" med lönsamheten som "den enda ledstjärnan för vårt ekonomiska handlande":

Resultatet har blivit, att enorma förmögenheten samlat sig på ett fåtal händer, till det mesta hos invandrade judar, under det att bondebefolkningen gått sin undergång till mötes (Andersson 1930:5).

Nationalekonomin uttryckt som klassisk liberalism knyts här samman med antisemitismen. Det var enligt ordföranden i Stockholms län, Adolf Anderson å Ekebo, judarnas fel att det svenska jordbruket vid 1930-talets början befinner sig i kris. Anderson menade även att "penningjudarna" mobiliserat de krafter inom svenskt näringsliv – byråkrati och exportindustri – vilka hade ekonomisk fördel av att de produktiva samhällslagren – jordbruksbefolkningen – hölls nere. Därför krävdes en ändring av lagstiftningen. Anderson menade i sin skrivelse att Kungl. Maj:t bli skulle ta "initiativ till sådana ändringar av gällande lagar och förordningar"

att personer av judisk eller annan främmande börd som yrkesmässigt bedriver falska läror måtte kunna ur riket

utvisas, även om de äro svenska medborgare

att sådana folkrepresentanter, som bevisligen för egen slem vinnings skull sålt sig till penningjudarna och för rått svenska folkets sak, måtte kunna ådömas mera effektiva straff (Anderson 1930:13–14)

I slutet av 1930-talet uppmärksammades flyktingfrågan. Den direkta anledningen var att judar i allt högre utsträckning började fly från Nazityskland eller av Nazityskland ockuperade områden. Under vårvintern 1939 framställde Kungl. Maj:t anslag till flyktingars uppehälle och utbildning i Sverige. I anslutning till denna proposition motionerade Bondeförbundet i såväl den första som andra kammaren om avslag med motiveringen att anslaget om 500 000 kr i stället skulle användas för utbildning till bortrationaliserade småbrukare.

Den debatt som följde i anslutning till riksdagsbeslutet visar två argumentationslinjer i Bondeförbundets flyktingpolitik: (1) omsorg – i första hand – om den egna befolkningen och (2) en ohämmad xenofobi uttryckt i antisemitism. Den förra linjen åskådliggörs av Erik von Helands inlägg i första kammaren medan den andra knyts till Otto Walléns anförande i den andra kammaren.

von Heland (FK 1939, 12:22–23) ansåg att reaktionen mot en alltför välvilligt inställd flyktingpolitik skulle bli kraftig på landsbygden, där befolkningen på många sätt kände sig tillbakasatt av staten. "Icke nog med att jordbrukarklassen påtvingats betydligt sämre levnadsstandard än andra levnadsgrupper, utan landsbygdens folk möter även andra besvärligheter". von Heland föreslog att hjälp i första hand skulle ges till Sveriges egna behövande i stället för till flyktingar.

Otto Walléns inlägg i den andra kammaren var helt igenom antisemitiskt. Wallén antog att det av regeringen föreslagna anslaget skulle användas för judar och enkannerligen judiska läkare. Wallén sade sig ha förståelse för att penningmedel ställdes till förfogande för judar utomlands men

låt oss icke taga in dem och lära dem yrken i Sverige, så att de bliva konkurrenser till svenska yrkesmän och så småningom assimileras med den svenska folkstammen. Den asiatiska folkstammen passar icke i sällskap med vår hyggliga svenska folkstam . . . Låt oss visa humanitära känslor, om det gäller att skicka pengar utomlands och att sända judar till utlandet, men låt svenskt arbete förbehållas svenskarna och låt oss hålla det svenska blodet rent (AK 1939, 12:34).

Skillnaden mellan von Helands och Walléns argumentering var att den förre – kanske av taktiska skäl – gömde sig bakom ett citat taget ur den socialdemokratiska tidningen Örebro-Kuriren, vilken fastslog att den redan befintliga judebefolkningen i Sverige icke önskade någon ny invandring av judiska flyktingar.

Wallén framstod däremot som förespråkare för en renodlad antisemitism, något som han också ärligt och öppenjärtigt erkände inför den andra kammarens ledamöter. För Wallén kom de ”svenska problemen” i andra rummet. I första hand fördömde han judarna som samhällets verkliga parasiter. Även Otto Wallén citerade andra källor – bl a Bengt Lidforss – vilka av förstäliga skäl genomgående var antisemitiska. För Wallén gällde den i Tredje Riket av nationalsocialisterna myntade uppfattningen att judarna var upphovet till all ondska i världen.

I Bondeförbundets grundprogram 1933 återfanns den tidigare citerade rasparagrafen i dess – från år 1920 – ursprungliga ordalydelse. I 1933 års program fanns också – bredvid de traditionella förslagen om en förbättrad ekonomisk situation för jordbruket – inslag med tonvikten lagd på en under mellankrigstiden vanligt förekommande samhällsvision: en historisk nationalism förverkligad genom klassgemenskap. Till denna vision länkades helt naturligt den rasbiologiska och invandrarfientliga uppfattningen.

År 1934 utgavs en broschyr – *Vår nationella grundåskådning* – vilken kan betraktas som ett komplement till 1933 års grundprogram. Som författare till broschyren står sedermera partisekreteraren och riksdagsmannen Ferdinand Nilsson. Här betonades bl a den nationellt kulturella uppgiften att bevara den svenska folkstammen:

För svensk nationell kulturpolitik är det svenska folket en oundgänglig förutsättning. Bondeförbundet reser även bestämt och klart kravet på en svensk befolkningspolitik. Som en nationell uppgift betona vi den svenska folkstammens bevarande mot inblandning av mindervärdiga utländska raselement samt motverkande av icke önskvärda främlingar . . . det är ej blott mindervärdiga utlänningar det gäller, utan även sådana som ur synpunkten av svenskhetens bevarande i Sverige framstå som icke önskvärda. Det är icke fråga om raschauvinism, än mindre om rashat. Andra folk må ha sitt värde, men för att det i Sverige skall vara tal om en svensk kulturinsats, måste Sverige vara bebott och behäskat av svenskar (Nilsson 1934:9).

I broschyren framhävs också nödvändigheten av en stark stat för att garantera ett fritt samhällsskick. En försvagad svensk statsmakt kunde leda till den situation som uppstår när kulturnationer avrustar: större inflytande för mindre kultiverade hel- eller halvbarbariska folk.

5. Bondeaktivismen under mellankrigstiden

För den pånyttfödda bonderörelsen framstod strukturförändringarna vid sekelskiftet – övergången från traditionellt bondesamhälle till modernt industrisamhälle – som den egentliga drivkraften till handling. Industrialiseringen innebar att de ekonomiska förhållandena försämrades för landsbygdsbefolkningen. Det familjebaserade självhushållet fick allt svårare att hävda sig gentemot den kapitalistiska marknadsekonomi. Jordbruken var även skuldsatta, vilket i en kristid med höga räntor var ytterst bekymmersamt. Storfinansen, industrin och bankerna ansågs därför vara ett hinder för jordbrukets framtid.

Industrin och städerna betraktades som det största hotet mot, en genom århundraden, nedärvd bondekultur. Lockelsen från städerna gav även upphov till bekymmer för bonderörelsen: emigrationen, flykten till städerna och ett stigande födelseunderskott undergrävde alltmera jordbrukets ställning som landets modernäring och livsnerv. För att hejda den negativa trenden manade bondepartierna till nationellt uppvaknande där Sveriges hävder i svunnen tid framställdes som ett verk av allmogen.

Bondeteoretikernas och rasbiologernas syn på samhällsutvecklingen framstår i denna kontext som logiskt sammansatt.

(A) det fanns ett storkapitalistiskt överklassskikt, vilket var skadligt för samhället därför att

(1) kapitalismen – som ekonomiskt system – med truster, karteller, monopol och banker ville parasitera och profitera på den jordbrukande befolkningen

och därför att

(2) överklassen, trots att den var biologiskt bäst utrustad, på grund av begränsad reproduktion, ej kunde betraktas som den för landet mest rasdugliga klassen

(b) det fanns även ett socialistiskt arbetarskikt vilket var skadligt för samhället därför att

- (1) socialismen – som ekonomiskt system – ville konfiskera den egendom som ”bonden” sedan urminnes tider brukat som sin egen och som varit hans levebröd

och därför att

- (2) industriarbetarna med sin degeneration och rasoduglighet ej var skickade att för framtiden sörja för ett bevarande av den nationella kulturen

Konflikten land–stad var i egentlig mening en ekonomisk konfliktdimension där den jordbrukande befolkningen befann sig i underläge. Den förändrade ekonomiska tyngdpunkten – från land till stad – orsakade förskjutningar i den demografiska sfären. De mest produktiva skikten sökte sig till de urbana områdena. I denna situation kom rasbiologin de bondepolitiska parti-strategerna till hjälp. Industrin, städerna och flykten från landsbygden framstod inte längre som endast en konflikt mellan olika ekonomiska intressen.

Nu kunde städerna framställas som ett Sodom och industriarbetarna betraktas som degenerativa och fördärvliga för landets kulturtraditioner, medan den jordbrukande befolkningen – i synnerhet de självägande bönderna – sköts fram som de rasdugligaste individerna i samhället och som en garanti mot ett kulturellt förfall. På detta sätt kunde bondeaktivisterna, under 1920- och 1930-talet, med rasbiologins hjälp gå till attack mot det expanderande industrisamhället. I denna bondeaktivism förenades antisocialism, antikapitalism och rasbiologi helt i enlighet med vad som anförts av de tidiga lokala ”bondeförbunden” i Tyskland under decennierna före sekelskiftet. Att denna bondeaktivism senare kom att försvagas och bli allt mindre rumsren har flera förklaringar, vilka emellertid inte skall utredas i detta sammanhang.

Mot bakgrund av vad som framkommit i denna uppsats är det kanske inte så förvånande att den rasbiologiska aktivismen återigen dyker upp i samband dagens flyktingmottagning. De tankegångar som har kommit till uttryck inom Sjöbo-centern låter ibland som ett eko från 1920- och 1930-talet om blott med vissa ändrade betoningar. Det är i detta sammanhang viktigt att komma ihåg sambandet mellan kultur och tradition. Ett vanligt antagande är att kulturella beteenden under en viss given tidsrymd avsätter spår i framtida generationers beteenden. Detta gäller inte minst vad som betecknas som politiska kulturer. Och,

till sist: hur många av dagens politiska partier refererar inte till svunna tiders hävder och bedrifter?

Litteraturförteckning

- Alapuro, R (1980), ”On the Political Mobilization of the Agrarian Population in Finland: Problems and Hypotheses” i Torsvik, P (ed) (1980), a a.
- Angröss, W T (1959), ”The Political Role of the Peasantry in the Weimar Republic” i *Review of Politics* 21 (1959).
- Anderson, A (1930), *Svensk Bondepolitik: Statsmakerna och den svenska livsmedelsproduktionen*. En skrivelse till Konungen. Stockholm 1930.
- Andrén, G (1937), *Tvåkammersystemets tillkomst och utveckling i Sveriges Riksdag band IX*. Stockholm 1937.
- Blackbourn, D (1984), ”Peasants and Politics in Germany 1871–1914” i *European History Quarterly* 14 (1984).
- Bondeförbundets extra riksstämma den 8 och 9 januari 1921 sammankallad för behandling av det från förtroenderådets sida framlagda förslaget om Bondeförbundets sammanslagning med Jordbrukarnas Riksförbund. Gävle 1921.
- Broberg, G (1988), ”Statens institut för rasbiologi – tillkomsten” i *Kunskapens trädgårdar*. Stockholm: Atlantis.
- Dovring, F (1953), *Agrarhistorien*. Stockholm: Hugo Gebers förlag.
- Evans, R J (ed) (1978), *Society and Politics in Wilhelmine Germany*. London: Croom Helm.
- Farr, I (1978), ”Populism in the Countryside: The Peasant Leagues in Bavaria in the 1890s” i Evans, R J (ed) (1978) a a.
- Friedrich, C J (1937), ”The Agricultural Basis of Emotional Nationalism” i *Public Opinion Quarterly* 1 (1937).
- Gollwitzer, H (1977), *Europäische Bauernparteien im 20. Jahrhundert*. Stuttgart: Gustav Fischers Verlag.
- Gollwitzer, H (1977), ”Europäische Bauerndemokratie im 20. Jahrhundert” i Gollwitzer, H (ed) (1977), a a.
- Hagen, E (1957/58), ”The process of Economic Development” i *Economic Development and Cultural Change* 5 (1957/58).
- Hunt, J (1974), ”Peasants, Grain Tariffs, and Meat Quotas: Imperial German Protectionism Reexamined” i *Journal of Contemporary History* 7 (1974).
- Hunt, J (1975), ”The 'Egalitarianism' of the Right: The Agrarian League in Southwest Germany, 1893–1914” i *Journal of Contemporary History* 10 (1975).
- Håkansson, S O (1959), *Svenska valprogram del I 1902–1952*. Göteborg 1959: Statsvetenskapliga inst.
- Jackson, G (1974), ”Peasant Political Movements in Eastern Europe” i Landsberger, H (ed) (1974), a a.
- Johanson i Hallagården, G (1928), *Anteckningar till Bondeförbundets historia*. Stockholm: författarens förlag.

- Kerblay, B (1971), "Peasant Economy as a Category in Economic History" i Shanin, T (ed) (1971), a a.
- Kjellman, J (1922) *Bondepolitiska funderingar I*.
- Landsberger, H (ed) (1974), *Rural Protest: Peasant Movements and Social Change*. London: Macmillan.
- Lewis, G (1978), "The Peasantry, Rural Changes and Conservative Agrarianism: Lower Austria at the turn of the Century" i *Past and Present* 81 (1978).
- Lipset, S M och Rokkan S (1967), "Cleavages Structure, Party Systems and Voter Alignments" i Lipset, S M och Rokkan, S (eds) (1967), a a. New York: The Free Press.
- Lipset, S M och Rokkan, S (eds) (1967), *Party Systems and Voter Alignments*. New York: The Free Press.
- Lipset, S M (1971), *Agrarian Socialism: The Cooperative Commonwealth Federation in Saskatchewan: A Study in Political Sociology*. Berkeley: University of California.
- Loomis, C P - Beagle, J (1946), "The Spread of German Nazism in Rural Areas" i *American Sociological Review* 11 (1946).
- Lundborg, H (1921), "Degenerationsfaran" i *Svensk Tidskrift* (1921).
- Lundborg, H (1934), *Västerlandet i fara: Befolkningsfrågor i biologisk och rashygienisk belysning*. Göteborg: Ernst V Hanssons förlag.
- Micaud, C (1955), "The Basis of Communist Strength in France" i *Western Political Quarterly* 8 (1955).
- Mohlin, Y (1989), *Bondepartierna och det moderna samhället: En studie av svensk agrarianism*. Umeå Universitet: Statsvetenskapliga inst.
- Moeller, R (1981), "Peasant and Tariffs in The Kaiserreich: How Backward were the Bauern" i *Agricultural History* 55 (1981).
- Nilsson, F (1934), *Vår nationella grundåskådning*. Malmö 1934.
- Redfield, R (1961), *The Little Community and Peasant Society and Culture*. Chicago: Phoenix Books.
- Reuterskiöld, C A (1926), *Hvad är, vill och gör Bondeförbundet?* Uppsala 1926.
- Riksdagens protokoll jämte bihang 1920, 1922 och 1939.
- Seton-Watson, H (1967), *Eastern Europe Between the Wars 1918-1941*. New York: Harper and Row.
- Shanin, T (ed) (1971), *Peasant and Peasant Societies*. Reading: Penguin Books.
- Stavenhagen, R (1970), *De sociala klasserna i jordbruksamhället*. Stockholm: Rabén och Sjögren.
- Stinchcombe, A (1961/62), "Agricultural Enterprise and Rural Class Relations" i *American Journal of Sociology* 67 (1961/62).
- Snowden, F M (1977), "On the Social Origins of Agrarian Fascism in Italy" i *Arch. Europ. Socio.* XXIII (1977).
- Thorner, D (1971), "Peasant Economy as a Category in Economic History" i Shanin (ed) (1971), a a.
- Torsvik, P (ed) (1980), *Mobilization, Center-Periphery Structures and Nationbuilding*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Urwin, D (1980), *From Ploughshare To Ballotbox*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Winkler, H A (1976), "From Social Protectionism to National Socialism: The German Small-Business Movement in Comparative Perspective" i *Journal of Modern History* 48 (1976).
- Wohlin, N (1918), *Den politiska bonderörelsen i Sverige och dess framtidsuppgifter*. Föredrag vid ett bondeting i Härnösand den 7 juli 1918. Uppsala 1918.

Översikter och meddelanden

Diskussionsinlägg om maktutredningens medborgarundersökning

Maktutredningens medborgarundersökning såsom den rapporteras i Olof Peterssons, Anders Westholms och Göran Blombergs bok *Medborgarnas makt* (Carlsson Bokförlag, Stockholm 1989, 390 s.) är synnerligen väl gjord. Den är metodiskt grundlig, den bygger på god kunskap om existerande teori om medborgaraktivitet och makt samt den ger en mängd information om det svenska samhället. Inte desto mindre kommer jag att ta min utgångspunkt i en mycket osäkrare undersökning. Min avsikt är att ställa frågor som undersökningen framkallar snarare än att framföra kritik av detaljer.

Det finns en finländsk maktutredning, eller rättare sagt två. Maktutredningarna i Finland påbörjades i stort sett samtidigt som den internationellt kända norska maktutredningen. De var ingalunda ointressanta men de förblev okända utanför Finland inte bara på grund av att resultaten publicerades praktiskt taget enbart på finska utan också på grund av att utredningarna omedelbart blev föremål för starka politiska konflikter av den typ som var vanliga inom det akademiska livet på början av 1970-talet. De politiska konflikternas övergripande karaktär lade en hämsko på forskarnas intresse för rapportering av resultaten och forskarna var antagligen ganska glada över att slippa uppdraget sedan de hade rapporterat det nödvändigaste.

Utredningarna i Finland initierades inte av regeringen utan av det samhällsvetenskapliga forskningsrådet men direktiven var mycket lika dem som gavs både den norska och svenska maktutredningen. Att det blev två maktutredargrupper i stället för en, var ett resultat av att det redan vid tillsättningen uppstod politiska konflikter. De två grupperna utförde sedan sina uppdrag i högsta grad oberoende av varandra och med olika tyngdpunkter. Den radikalare gruppen, ledd av sociologer och kallad Tandem, analyserade särskilt statens och näringslivets anknytningar, medan den mindre radikala gruppen, ledd av statsvetare och kallad Deta, var särskilt intresserad av koncentrationstendenser inom både den offentliga och privata förvaltningen. Resultaten var

ingalunda oviktiga men de hade inte på långt när den bredd och inte heller den utförliga dokumentation som utmärker den svenska maktutredningen. Den svenska maktutredningen är också i jämförelse med den norska både ifråga om empiri och teoretiska hänvisningar mycket heltäckande, rentav massiv. Den svenska maktutredningen representerar en sådan medvetenhet och överblick av forskningsfältet som knappast ens var möjliga när de norska och finländska maktutredningarna gjordes. Förträffligheten gör dock att man har anledning att ställa frågan om en maktutrednings ändamål och syfte. Det skall jag göra genom att hänvisa till ett av den finländska Deta-undersökningens huvudresultat.

Förvaltningens mellanskikt som maktbärande

En av huvudteserna i Deta-gruppens slutrapport var att det under de senaste decennierna har skett en oerhörd expansion av särskilt mellanskiktet och planeringsmaskineriet inom den offentliga förvaltningshierarkin och att detta mellanskikt i en ganska liten grad är utsatt för offentlig kontroll. Det är frågan om de myndigheter som i praktiken kanaliserar den offentliga förvaltningens informationsströmmar, utför och utarbetar datorisering, uppgör statistik, i praktiken utför stads- och trafikplanering, organiserar vård- och välfärdstjänster m m. I motsats till mellanskiktet är toppen av förvaltningshierarkin utsatt för en stark offentlig kontroll. Departementens och ämbetsverkens högsta ledning har en politisk förankring och, såsom i allmänhet är fallet inom de nordiska länderna, är politiska beslut och handlingar utsatta för en ständig diskussion och demokratisk kontroll. Inom mellanskiktet, som till synes bara tillämpar allmänt accepterade politiska principer, sker i det fördolda den verkliga utbyggnaden av de modeller och handlingsrutiner som faktiskt påverkar och styr medborgarnas vardagsliv.

Deta-gruppens resultat gällde Finland men hur är läget i Sverige? Det kan för det första konstateras att den offentliga sektorn är större i Sverige än i de övriga nordiska länderna. Det är också en ganska allmän uppfattning att det svenska planeringsmaskineriet är myck-

et effektivt och att den har skapat modeller som medborgarna följer. Det är frestande att anta att förvaltningens mellanskikt är mäktigt särskilt i Sverige. Den offentliga sektorn är ovanligt stor, medborgarna är förhållandevis lydiga och förvaltningstekniken är väl utvecklad. Jag finner heller ingenting i medborgarundersökningens resultat som direkt skulle motsäga att förvaltningens mellanskikt har stor makt just i Sverige.

Den svenska maktutredningen och särskilt den nu diskuterade medborgarundersökningen visar ovedersägligt att svensken är aktiv som medborgare. Han har alltså i genomsnitt en hög kompetens när det gäller att påverka sin situation, att författa besvärsskrivelser, att kontakta myndigheter osv. Rapporten om medborgarnas makt innehåller inte komparativa data men det är ganska säkert att svenskarna också vid en internationell jämförelse har en ovanlig administrativ kompetens och förmåga att hävda sina intressen gentemot offentliga myndigheter på det sätt såsom denna kompetens har definierats vid medborgarundersökningen. Det framgår också att svenskarnas kompetens klart har ökat under den senaste tjugooårsperioden. Både den höga andelen administrativt kompetenta och ökningen av dem är klart belagda i medborgarundersökningen. Man frågar sig emellertid om denna problemställning faktiskt är den viktigaste när man i Sverige skall undersöka medborgaraktivitet och medborgarkompetens. Anta att svenskarnas kompetens att hävda sin rätt sker inom ganska snäva gränser eller m a o inom de gränser som förvaltningens mellanskikt i sin ganska oantastade visdom har utstatat.

Varför görs maktutredningar?

Det finns som sagt också anledning att ställa frågan om ändamålet med en maktutredning. Det är alldeles klart att den svenska maktutredningen representerar en hög kvalitetsnivå inom internationell statsvetenskap. Det är minst lika klart att samhället Sverige vid konventionella jämförelser av demokratins förankring, graden av jämlikhet och omfattningen av medborgarinflytande placerar sig synnerligen högt. Detta har också tidigare framgått vid internationella jämförelser och resultaten bekräftas och bejakas vid maktutredningens medborgarundersökning. Svenskarna är samhälleligt aktiva, tar kontakter, skriver insändare, demonstrerar och är inriktade på att hålla sig väl informerade samt i högsta grad angelägna om att följa den demokratiska processens spelregler. Även om maktutredningen och medborgarundersökningen mycket sakligt också redogör för i vilka avseenden medborgarskapet är ofullständigt förverkligat blir huvudresultatet eller huvudbilden den att Sverige är mycket bra i demokrati. Man frågar sig om det är fruktbart att ställa frågorna så att resultaten

blir av denna typ i all synnerhet som också tidigare undersökningar visat att Sverige har uppnått en hög grad av både välfärd och politisk demokrati. I detta avseende finns det en viss likhet mellan den svenska maktutredningen och det tidiga 1960-talets amerikanskt ledda stora internationella jämförelser, som ganska systematiskt visade hur USA är bäst i politisk demokrati. Borde inte, frågar man sig, begrepp såsom makt, medborgarinflytande, jämlikhet osv, i första hand användas såsom kritiska begrepp så att man klart inriktar sig på att analysera de sociala former där dessa saknas eller är svagt förverkligade. I första hand skulle det innebära att internationella jämförelser av graden av demokrati och demokratisk participation blir allra viktigast vid analyser av samhällen, där politisk demokrati mer eller mindre saknas. Vid den svenska maktutredningen, som såsom sagt representerar en hög samhällsvetenskaplig nivå, skulle en skarpare samhällskritisk orientering ha inneburit en klarare och varför inte också en ensidigare inriktning på företeelser som är särskilt problematiska från demokratins och medborgarinflytandets synpunkt. Jag skall börja med att framhålla tre problem, som kvarstår även efter det att man visat att de svenska medborgarna är aktiva.

Har folkrörelseaktiviteterna fått vika för individualiserade aktiviteter?

Den första frågan har att göra med den svenska välfärdsstatens ovedersägliga framgång. Problemet ligger i att inga sociala former är bestående. I själva verket brukar de naggas i kanten ganska snart efter det att de har blivit väletablerade. "Nothing fails like success" är inte en tom fras utan en sats som beskriver viktiga processer i institutioners liv. Den svenska välfärdsstaten drevs fram av folkrörelserna, särskilt av arbetarrörelsen och socialdemokratin. En central målsättning var att staten institutionellt skulle garantera välstånd och möjligheter till sociala aktiviteter för medborgarna. Den processen är i stort sett fullbordad. De svenska välfärdsinstitutionerna täcker en stor mängd livssfärer och den omfattar kan man säga praktiskt taget hela befolkningen. Frågan är nu vad som har blivit kvar att sträva efter. Har inte luften gått ur folkrörelserna som i stort sett har fått vad de eftersträvat? Även om medborgarundersökningen nu visar hur det svenska folket är politiskt aktivt är det frågan om ganska splittrade och individualiserade aktiviteter. Man deltar i demonstrationer, man kan författa besvär och man följer med massmedia, men man frågar sig ändå om inte den sorts systematiska arbete för samhällsförbättringar, som förekom inom de gamla folkrörelserna, nästan har försvunnit. Många vittnesbörd tyder bl a på att särskilt ungdomen är allt mindre inresserad av aktiviteter av denna typ. Författarna till

”Medborgarnas makt” försäkrar att alienationen inte är stor i det svenska samhället. Det förefaller ändå att vara ganska tydligt att det är de individualiserade och inte de i folkrörelserna förankrade medborgaraktiviteterna, som har ökat. Maktutredarna gör inte heller någon egentlig analys av vad de individuella medborgaraktiviteterna innebär. Man frågar sig exempelvis om inte deltagande i demonstrationer i ett land, där statsministern går med i demonstrationståg, är en ganska dålig indikator på självständig medborgaraktivitet. I vilket fall som helst är det numera frågan om ett ganska konventionellt beteende med allt mera minimerade risker. Hur som helst, vad som saknas är en noggrannare analys av innebörden av medborgarnas samhällsengagemang. Medborgaraktiviteten har enligt resultaten ökat, men företeelser kan knappast beskrivas endast kvantitativt. Individualiseringen av medborgaraktiviteten ger en antydning om att det samtidigt har skett en kvalitativ förändring i medborgarengagemanget. Individualiseringen och den samtidiga försvagningen av förankringen till folkrörelserna kanske gör medborgarmakten svagare, medborgarna må nu sedan tåga med i hur många demonstrationståg som helst.

Varför beaktas bara protesten men icke sortin?

Det andra problemet har också att göra med förstatligandet av institutionerna för att uppnå välfärds mål samt garantera individernas välfärd. Förstatligandet har som sagt varit en central process i uppbyggnaden av den svenska välfärdsstaten men förstatligandet har gjort att vissa former av medborgarreaktioner har minskat i betydelse. Den också i ”Medborgarnas makt” citerade Albert Hirschman har i en för alla samhällsvetare känd, finurlig boktitel ställt ”Sorti och Protest” eller ”Exit and Voice” mot varandra. När det gäller statliga verksamhetsformer finns egentligen bara protesten att tillgå. Om det endast finns statliga skolor kan man så att säga inte ”ta sin Mats ur skolan” och placera honom i en privat skola. Däremot kan man givetvis både författa besvär och gå i demonstrationståg mot skolan. Nu är ”exit” och ”voice” inga politiskt oskyldiga termer. I stort sett föredrar vänstern protesten och åtminstone den moderata högern sortin. Problemet kring Exit och Voice är också aktuellt genom att de borgerliga partierna i dag driver inte bara på privatisering utan i ännu högre grad på att man borde öka möjligheterna till konkurrens och därmed till sorti. Det vore därför viktigt att i en svensk maktutredning analysera vad det innebär när möjligheterna till sorti på många områden har försvunnit medan möjligheterna till protest står kvar. I medborgarundersökningen analyseras sex medborgarroller, nämligen medborgarnas aktivitet såsom boende, kapitalvarukonsument, patienter, småbarnsföräldrar,

skolbarnsföräldrar och förvärvsarbete. Det är egentligen endast som kapitalvarukonsument medborgarna har en mer eller mindre fullständig möjlighet till sorti. Ifråga om boende och förvärvsarbete finns det i princip och ofta också i praktiken möjligheter till sorti.

När maktutredarna ställer frågor om medborgaraktiviteten räknar de dock egentligen endast med protesten som medborgaraktivitet. Ifråga om boendet utfrågas respondenterna om de haft kontakter med hyresgästföreningar, deltagit i medlemsmöten, varit aktiva tillsammans med grannarna, medan de förvärvsarbete utfrågas om de varit i kontakt med skyddsombud, haft förtroendeuppdrag på arbetsplatsen, tagit kontakt med arbetsgivaren i frågor om förhållandena på arbetsplatsen osv. Sortin som medborgaraktivitet är mer eller mindre bortlämnad. Medborgarundersökningens författare för i bokens åttonde kapitel en mycket intressant diskussion om medborgardygden. Också här betonas egenskaper som mer eller mindre utesluter sortin som ett acceptabelt medborgaralternativ. Det är möjligt att det är rimligt att göra så när man i dagens samhälle analyserar medborgaraktivitet och dygder men det nästan totala bortlämnandet av sortin som social aktivitet skulle enligt min uppfattning kräva en uttrycklig argumentering.

Kan kravet på att vara medborgare bli alltför starkt?

Också mitt tredje problem har ett samband med den administrativa kompetensen. Det framgår av medborgarundersökningen att svenskar har ett stort mått av civilturage. De författar besvär, kontaktar myndighetspersoner och går med i demonstrationståg. Frågan är om det inte i Sverige existerar en enorm press på att vara just medborgare. Att vara vettig, att undvika starka konflikter om målsättningar och att vara socialt aktiv förefaller att i Sverige vara enormt starka övergripande värden. Min fråga är nu om det i Sverige existerar ett tvång att vara medborgare inom de gränser som en förnuftig statsapparat och kanske socialdemokratin har utstakat. Min fråga är alltså om det i Sverige finns en alltför stor press på att de politiska rättigheterna faktiskt måste utövas? En allmänare fråga är om det rentav kan finnas samhällstillstånd, där den till spelreglerna bundna medborgaraktiviteten eventuellt har blivit alltför stor. Jag är inte säker på att det är rimligt att ens ställa en sådan fråga, men om det finns sådana samhällen, börjar Sverige vara en god aspirant på att höra till dem. I en berömd socialantropologisk uppsats om hemliga samfund i Oceanien framhöll Camilla Wedgwood att det finns två typer av samhällen där mänsklighetens typiskt individualistiska aspirationer undertrycks. Dessa är å ena sidan despotier och å andra sidan

sådana demokratier, där pressen på medborgaraktivitet är ovanligt stor. Dyliga samfund utmärks av att människor, som vill syssla med individualistiska verksamheter såsom exempelvis Meccano-byggeri har det svårt, att tendenser till skapande förändringar undertrycks och av att hemliga sällskap tenderar att uppstå. Resultaten i "Medborgarnas makt" ger inte, det måste erkännas, klara belägg för att Sverige utgör denna typ av samhälle. Vad man däremot saknar är kvalitativa analyser av medborgarkompetensens och medborgaraktivitetens innebörd. Anta att medborgaraktiviteten faktiskt är så konventionell som jag har dristat mig att försiktigt föreslå. Då hjälper det inte att analysera medborgaraktiviteten genom att mäta omfattningen av olika aktiviteter. Man borde närmare analysera innehållet av aktiviteterna och särskilt studera också människor som helt eller i stor utsträckning är totalt ointresserade av konventionell politik.

Finns det en socialdemokratisk hegemoni?

I början av mitt inlägg hänvisade jag till den finländska Deta-undersökningen. Den innehöll ett direkt påstånande om vem eller vilka som har makt i samhället. I Medborgarundersökningen har man underlåtit att direkt säga vem som har makt. Det är kanske rimligt att göra så i medborgarundersökningen. Man är ute efter att beskriva medborgaraktivitet och medborgardygder medan avsikten inte är att peka ut dem som har makt. Å andra sidan leder strävan att undvika ett utpekande av makthavare till att vissa problem eventuellt blir försummade. Jag har redan framhållit att medborgarundersökningen inte klart påvisar medborgarnas faktiska möjligheter att göra sig gällande mot förvaltningens mellanskikt. Medborgarna kan protestera mot politiska beslut men de framgår ändå inte om och hur mycket de kan påverka sina angelägenheters behandling.

Ett annat öppet problem är om det finns någon form av hegemoni i det svenska samhället? Finns det eventuellt ett synsätt som är så starkt att alla är beredda att acceptera dess premisser och regler för samhällsförhållanden? Mer än något annat samhälle i världen är Sverige ett socialdemokratins samhälle. Det svenska samhällets framgång är onekligen också en framgång för den svenska socialdemokratin. Vid läsningen av medborgarundersökningen kan man inte undgå att tycka att maktutredningens medborgarundersökning i många avseenden utgår från socialdemokratins människoideal. Det är ingenting ont i detta, men värdeförankringen borde analyseras i någon av Maktutredningens kommande publikationer. Det är mycket vanligt att man ute i världen antar att det råder en socialdemokratisk hegemoni i Sverige. Jag påstår inte med säkerhet att så är

fallet, men jag påstår att den svenska Maktutredningen inte kan lämna denna fråga obesvarad.

Fordrar rättigheterna till ekologisk balans och ren miljö helt nya analytiska grepp?

Den aktuella miljöproblematiken representerar nya problem. Det är inte så att medborgarundersökningen direkt försummar miljön. Bland medborgarnas politiska aktiviteter räknas deras handlingar och protester för sin miljö som viktiga exempel. Frågan är om man kan analysera rättigheterna till ren miljö och medborgardygden till förmån för en god miljö på samma sätt som man analyserar andra politiska rättigheter? Medborgarnas möjligheter att förverkliga sin fritid och sig själva är i dag klart beroende av miljö och ekologi. Detta krav faller emellertid utanför den franska revolutionens stolta paroller, frihet, jämlikhet och broderskap. Det är inte mera bara frågan om människans lojalitet med andra symbolskapande varelser utan med lojalitet med allt levande i naturen. Miljörättigheterna faller också utanför T. J. Marshalls berömda tredelning i civila, politiska och sociala rättigheter. Det är frågan om en ny rättighet.

Det är inte heller lätt att beskriva maktutövningen på miljöområdet i konventionella termer då maktutövningen på området är mycket diffus. Vår miljö påverkas av händelser långt utanför våra egna gränser. Man kan förstås tala om ett tekniskt-industriellt komplex som den egentliga makthavaren men det kan vara en alltför lätt utväg att skylla på något så opåtagligt och diffust. Miljön påverkas i högsta grad av medborgarna själva. Till de värsta inhemska nedsmutsarna hör privatbilismen, som i dag utövas av en stor mängd snälla medborgare. Det har i flera undersökningar visat sig att det finns en märklig diskrepans mellan människors faktiska handlingar och deras attityder i miljöfrågor. Medborgaraktiviteterna i fråga om miljö kräver kanske sin helt speciella analys och troligen också helt nya begrepp. En sådan analys finns inte i Medborgarundersökningen, vars förträfflighet jag för övrigt inte alls betvivlar. Den ger en stor mängd information men den framkallar såsom alla goda undersökningar också nya frågor.

Erik Allardt

Om latent och manifest makt

1. Inledning

Den av maktutredningen nyligen publicerade antologin om maktbegreppet anmäldes av Bo Rothstein i ett tidigare nummer av Statsvetenskaplig Tidskrift (1988b). Med utgångspunkt från en kritisk diskussion av några av de begreppsanalytiska bidragen i denna antologi, skall jag här försöka klargöra vissa centrala aspekter av maktbegreppet, särskilt distinktionen mellan latent och manifest makt. Resultatet av analysen kodifieras sedan i form av *explicita* definitioner.

Distinktionen mellan latent och manifest makt är relaterad till motsatsparet aktörs- respektive strukturellt perspektiv, ett tema som Rothstein mer ingående berör i en artikel i samma nummer av Statsvetenskaplig Tidskrift (Rothstein 1988a). Jag skall definiera maktbegreppet utifrån ett aktörsperspektiv, men fattat i så vid mening att det blir förenligt med, och förhoppningsvis kan tjäna som en förbindelselänk till, en strukturell ansats.

Inledningsvis kommer jag att ta upp Peterssons analys av maktbegreppet och påvisa vissa svårigheter som ett empiristiskt synsätt kan föra med sig för uppfattningen om makt som ett relationsbegrepp. Dessa svårigheter yttrar sig bl a i oklarheter beträffande distinktionen manifest vs latent makt och beträffande avgränsningen av makt från andra typer av påverkan. Min tes är att Petersson – i likhet med många tidigare maktanalytiker – inte gjort någon klar åtskillnad mellan dessa begrepp. Här efter följer en diskussion av olika aspekter av makt mot bakgrund av en kritik av (delar av) Korpius analys som också publicerats i maktutredningens antologi. Som inledning till min egen analys kommer jag sedan att granska Dahls (1957, 1969) numera närmast klassiska definition av makt.

Behovet av *explicita* definitioner

Svårigheten med att få grepp om de olika och ofta vitt skilda företeelser som brukar buntas samman under termen "makt" är allmänt omvitnad. Det är mycket möjligt att de många olika sätt på vilka termen "makt" använts endast har – för att tala med Wittgenstein – *familjelikhet* med varandra, vilket skulle betyda att det vore principiellt omöjligt att konstruera en heltäckande definition. Den teoretiska diskussionen ger ofta (inte minst i maktutredningens översikt) intryck av ett planlöst hoppande från tuva till tuva på begreppsliga tassemärker, där man vid minsta felsteg riskerar att dras ned i bottenlösa håll.

Enligt min mening är en viktig orsak till detta sakernas otillfredsställande tillstånd att man strävat efter att inkludera för mycket i termen "makt". För att för-

säkra sig om att man inte utelämnat någon aspekt, har man tvingats att formulera sig så generellt att termen "makt" blivit liktydig med påverkan eller social kausalitet över huvud. Av samma anledning har man undvikit att göra sina definitioner *explicita* och nöjt sig med formuleringar i allmänna ordalag.

Men för att komma ur det terminologiska virrvarr som maktproblematiken företer är det enligt min mening nödvändigt att just formulera *explicita* definitioner baserade på ett litet antal grundläggande begrepp. Man riskerar visserligen därvidlag att snäva in begreppet för mycket, så att vissa aspekter lämnas utanför, men detta är en brist som är mycket lättare att komma till rätta med, än den allmänna flummighet som alltför *implicita* och allmänt hållna definitioner riskerar att leda till.

En annan typ av invändning mot begreppsdefinitioner är att de skulle vara tomma på innehåll i den meningen att de inte utsäger något om verkligheten, i synnerhet inte om samband mellan olika variabler. En sådan nominalistisk uppfattning om begreppsdefinitioner, vilken jag har intrycket av att Petersson representerar (jfr Petersson 1987 s 9), kan emellertid drivas för långt.

Det är visserligen sant att en teoretiker har frihet att hitta på vilka namn han vill för att beteckna de begrepp eller fenomen som han är intresserad av, men om man använder ord från vardagspråket (tex "makt") måste man fånga något väsentligt i det sätt på vilka orden används, annars blir definitionen meningslös. Dock används ord ofta på ett motsägelsefullt sätt i det praktiska livet, vilket gör att man varken kan eller bör syfta längre än till en förenklad och idealiserad bestämning av vardagspråkets innebörder.

Vad gäller betydelsen av att hitta *samband* mellan variabler, tror jag det vore helt fel att ställa detta *emot* vikten av *explicit* definierade begrepp. I själva verket vimlar vardagserfarenheten, liksom den empiriska forskningen, av samband mellan olika variabler. Problemet är emellertid att variablerna resp vardagsbegreppen är så oklart definierade (eller identifierade med en partikulär kontext) att sambanden inte logiskt kan relateras till generella betingelser eller till andra samband, varför det blir omöjligt att formulera en generell teori på basis därav. *Explicita* definitioner baserade på ett fåtal abstrakta begrepp är därför en förutsättning för att kunna formulera generella samband som kan teoretiskt integreras med andra.

Slutligen har *explicita* definitioner den fördelen framför *implicita* eller allmänt hållna definitioner, att de lättare kan göras till föremål för *konstruktiv* kritik. Är en definition för snäv kan man modifiera vissa element i den för att täcka ytterligare fall, eller föreslå kompletterande definitioner som inriktar sig på sådant som den ursprungliga definitionen lämnat utanför. Genom

en sådan konstruktiv kritik, som i sin tur kan utsättas för ytterligare konstruktiv kritik, etc, kan en *kumulativ* teoretisk utvecklingsprocess åstadkommas.

II. Kritik av några maktanalyser

Kritik av Peterssons behandling av maktbegreppet

Petersson (1987 s 10) ansluter sig till det dominerande synsättet inom maktforskningen när han ser makt som ett relationsbegrepp, närmare bestämt som "något som karaktäriserar, inte en aktör, men väl *relationen mellan* (två eller flera) *aktörer*." Med hänvisning till Weber karaktäriserar han sedan maktrelationen som "att någon har en möjlighet att genomdriva sin vilja gentemot någon annan" (ibid). Petersson menar (1987 s 13) att man "mycket väl (kan) kombinera tanken på makt som möjlighet, maktinnehav, med antagandet att makt är ett relationsbegrepp och inte ett egenskapsbegrepp." Det låter sig sägas, men Peterssons diskussion visar att detta, utifrån ett empiristiskt synsätt, är långt ifrån oproblematiskt.

Problemet handlar framför allt om hur man skall handskas med handlingsmöjligheter som inte kommer till användning. En handlingsmöjlighet som inte tas i bruk förstås väl, vanligtvis, som *frånvaro* av handlingar från bägge parter sida. Men hur skall man då veta att det föreligger en relation mellan dem? Annorlunda uttryckt, i vilken mening skulle – med ett empiristiskt synsätt – en relation mellan två aktörer kunna sägas föreligga, om inga handlingar försiggår dem emellan?

En lösning vore att som Korpi (1987) tala om maktresurser. Ett skjutvapen eller en välfylld plånbok skulle då kunna tänkas vara tecken på att en maktrelation föreligger, även om dessa maktresurser inte kommer till användning. Men sådana observerbara egenskaper tjänar bara som medel att utöva makt under förutsättning att aktörerna har sådana föreställningar och värderingar som passar in i situationen. Så är t ex den stinna plånboken otillräcklig som medel att förmå den oförvitlige ämbetsmannen att tumma på paragraferna, medan vapenmakt – för en demokratisk politiker – vore värdelöst som medel att få en politisk motståndare att ändra mening.

Med andra ord menar jag att en konsekvent syn på makten som möjlighet har konsekvenser för i vilken utsträckning den kan antas vara i strängt empirisk mening observerbar. I själva verket tror jag att det leder till att man tvingas ta med aktörernas avsikter, värderingar och uppfattningar (deras subjektiva definition av situationen), som *konstituerande* element i definitionen av makt. Korpis förespråkande av en *final* förklaringsmodell för maktanalys (Korpi 1987) tycks peka i den riktningen. Som konsekvens härav måste man då, me-

nar jag, till en del se maktens relationella aspekt i subjektiva termer. Kanske vore det mera klargörande att betrakta makt som en situationell – eller i en samhällelig kontext, som en strukturell – egenskap, varvid situationen eller strukturen skulle förstås i både sin objektiva *och* subjektiva aspekt.

Ovanstående argument leder till slutsatsen att vad som är maktresurser eller inte, beror på vilka aktörer maktresursen relateras till. Således kan jag instämma med Petersson när han säger att begreppet maktresurs är relativt. Men jag måste invända när han hävdar (1987 s 17):

Att äga en förmögenhet stor nog för att köpa en tidning innebär naturligtvis att förfoga över en "resurs" i största allmänhet. Men först om personen utnyttjar sin möjlighet och faktiskt inköper en tidning blir det fråga om en maktresurs.

För det första tycker jag att Petersson här visar att han har svårigheter med att förena uppfattningen om makt som möjlighet med uppfattningen om makt som en (egenskap hos en) relation. Han säger ju uttryckligen att det är *först* när personen *utnyttjar sin möjlighet* som "förmögenheten" blir en maktresurs. Senare (s 21) säger han också att "En analys av makt innebär ett studium av faktisk påverkan." Kort sagt en maktresurs existerar bara som egenskap hos *manifest* makt. Men en sådan inskränkning av betydelsen leder till en snäv empiricism som missar det som Korpi (1987) ser som poängen med maktresursbegreppet, nämligen möjligheten att använda det som bas för en *final* förklaringsmodell.

För det andra kan jag inte se annat än att Petersson är inkonsekvent när han å ena sidan talar om makt i termer av att "genomdriva sin vilja *gentemot* någon annan" (1987 s 10; min understrykning) och å andra sidan exemplifierar det med, som ovan citerats, ett helt vanligt inköp av varor. Man kan väl inte med bästa vilja i världen hävda att inköpet av en tidning innebar att köparen genomdrev sin vilja gentemot butiksägaren!

Ovanstående motsägelse skulle kunna tänkas vara ett olycksfall i arbetet som inte förtjänar att spilla många ord på, men tyvärr tror jag inte att så är fallet. I själva verket är de ekonomiska relationernas (eller allmänt bytesrelationernas) plats i maktanalysen ett stort problem som ännu väntar på en tillfredsställande lösning. (För en analys av distinktionen mellan sociala och ekonomiska bytesrelationer, se Widegren 1983.)

Ett annat viktigt problem är hur begreppet auktoritet skall behandlas. Petersson (1987 s 17) menar att:

Någon åtnjuter *auktoritet* över en annan när den senare accepterar ett påbud på grund av att detta anses vara

skäligt, billigt, förnuftigt eller rättvist. Auktoritet är en grund för varje samtycke, ett skäl att finna sig i en annans vilja.

Detta är nog gott och väl. Men sedan fortsätter han:

Härav följer att maktutövning kan, men inte behöver, vila på auktoritet. (ibid)

Men om "maktutövning kan . . . vila på auktoritet" och auktoritet "är en grund för varje samtycke . . ." innebär inte det att makt kan vila på samtycke? Så vitt jag kan se strider detta mot hans inledande beskrivning av makt som genomdrivande av ens vilja "gentemot" någon annan.

Samma oklarhet upprepas längre fram (1987 s 18) där han säger att "maktutövning (innebär) att en aktör får sin vilja igenom . . . genom tvång, övertalning, belöning eller på annat sätt." Innebär det att symboliska belöningar, tex i form av beröm, är en sorts maktutövning? I så fall är det svårt att se någon skillnad mellan, å ena sidan, makt och, å andra sidan, påverkan i största allmänhet.

Ovanstående kritik ska inte ses som speciellt riktad mot Petersson, även om hans position som ordförande i maktutredningen motiverar att hans analys blir utsatt för ett noggrannare studium än vad annars vore fallet. I själva verket har den luddiga definition av maktbegrepp, som mer eller mindre jämsätter det med påverkan över huvud taget, en lång tradition som åtminstone går tillbaka till Dahl (1957, 1969). Huvudsyftet med min egen analys av makt, är just att uppnå en sådan begreppslig precision att maktbegreppet analytiskt kan avgränsas från andra former av påverkan. Detta är inte bara av teoretiskt intresse, men också nödvändigt för att undvika godtycklighet när det gäller att operationalisera begreppen.

Något om Korpi's finala förklaringsmodell för maktanalys

I den av maktutredningen utgivna antologin pläderar Korpi (1987) för användandet av en final förklaringsmodell som komplement till den kausala modell som han anser vara förhärskande. Enligt Korpi är en kausal ansats inte bara utmärkande för den pluralistiska skolan med Dahl som förgrundsfigur, utan också för dess "elitistiska" kritiker, särskilt Bachrach & Baratz (1972) med dess analys av icke-beslut, och även för Lukes (1974) med hans "tredimensionella" synsätt som förutom beslutsmakt och icke-beslut också tar hänsyn till falska intressen.

Att analysera makt i termer av maktresurser är dock knappast den nyhet man får intryck av att det skulle

vara när man läser Korpi. Till och med den så starkt kritiserade Dahl skrev redan 1957 (citerad i Gamson 1968 s 73):

(the) base of an actor's power consists of all the *resources* – opportunities, acts, objects, etc – that he can exploit in order to effect the behaviour of another.

Korpi kritiserar de ovannämnda kausala modellerna för att förutsätta att maktrelationen måste ta sig uttryck i någon form av manifest handling (dvs maktutövning) från den mäktiges sida som på något sätt bestämmer den maktlöses beteende. Om jag förstått Korpi rätt menar han att den maktlöses beteende kan förklaras genom dennes förväntningar på den mäktige (dvs beträffande hans användande av maktresurser under vissa förutsättningar) utan att den mäktige nödvändigtvis gjort några speciella ansträngningar att skapa sådana förväntningar.

Av vad som sagts ovan framgår att jag i mycket instämmer i denna kritik. Den förefaller berättigad åtminstone när det gäller teoretiker som ser maktrelationen i ett relativt snävt tidsperspektiv och som i likhet med Dahl (1969 s 82) ser makt som en förmåga att genom en viss handling öka sannolikheten att den andre skall utföra en viss önskad handling.

Det måste emellertid påpekas att även detta sätt att se på maktrelationen, även när den är explicit definierad i kausala termer, i de flesta fall förutsätter en final förklaringsmodell som ett nödvändigt led. Att tex hota någon till livet för att få fram information om vissa personer, kommer endast att ha åsyftad verkan (dvs exemplifiera en kausal relation) under förutsättning att motpartens motiv att uppehålla livet är starkare än hans motiv att skydda personerna i fråga etc.

När det gäller maktrelationer sedda i ett långt tidsperspektiv är det mera tveksamt om det finns någon egentlig skillnad mellan Korpi och de teoretiker han kritiserar, eftersom uppbyggandet av maktresurser rimligtvis måste antas syfta till att uppnå makt. Om dessa resurser (pengar, vapen, etc) är tillräckligt visibla kan de kanske inducera önskat beteende utan att några direkta övertalningsförsök (eller andra åtgärder) är nödvändiga. Men detta betyder, så vitt jag kan förstå, att maktresurserna (p g a sin visibilitet) haft en kausal funktion som inte skiljer sig principiellt från den kausala funktionen hos tex ett skjutvapen i händerna på en råhare.

Det förefaller oundvikligt att använda ett åtminstone i vid mening fattat kausalitetsbegrepp när det gäller analysen av makt. Poängen är snarare att det förhärskande kausalitetsbegreppet, som uppenbarligen har sina rötter i behaviourismen, är alltför snävt. Det måste

utvidgas till att innefatta aktörernas subjektiva bevekelsegrunder, vilket jag också uppfattar vara Korpis mening (1987 s 91). Vi måste, i Webers anda, försöka att genom förståelse av aktörernas motiv åstadkomma kausala förklaringar.

Kritik av Dahls definition

Makt har, som ovan diskuterats, ofta definierats så generellt att det nästan kommit att bli liktydigt med påverkan i största allmänhet. Detta leder enligt min mening till en trivialisering till begreppet. Det förefaller mer fruktbart (vilket på ett allmänt plan också är vanligt) att se makt som en särskild sorts påverkan, nämligen en påverkan som den påverkade hellre skulle ha velat slippa, och som i den meningen genomförs gentemot hans vilja.

Om man inte gör någon sådan avgränsning hamnar man lätt i absurditeter. Enligt Dahls (1969 s 82) tidigare nämnda definition, innebär makt att en aktör har förmåga att genom en viss handling öka sannolikheten för en viss handling från en annan aktör. Maximal makt skulle då föreligga när sannolikheten var lika med ett. Man skulle kunna tro att denna definition nu närmast är av historiskt intresse, men i lätt modifierad form är den fortfarande vanlig. Det kan därför vara belysande att konfrontera Dahls definition med ett av standardexemplen inom maktanalysen, nämligen den sene nattvandrararen som under pistolhot blir rånad på sina pengar.

Fastän rånarens handling (pistolhot), med hög sannolikhet leder till den önskade handlingen från offrets sida (att lämna ifrån sig plånboken), kan det samma sägas om rånoffret gentemot rånaren: genom att lämna ifrån sig plånboken orsakar han sannolikt att rånaren handlar på ett för honom önskvärt sätt, nämligen att han låter bli att skjuta honom. Offret skulle då, enligt Dahls definition, ha utövat makt över rånaren!

III. Några grundläggande begrepp

Aktörsbegreppet

För att underlätta den fortsatta analysen är det lämpligt att införa vissa beteckningar för aktörer och handlingar. Vi tänker oss att vi har ett antal aktörer vars olika handlingsmöjligheter i större eller mindre utsträckning griper in i varandra. För att ytterligare förenkla analysen inskränker vi den till att omfatta två aktörer: en initiativtagare som benämns S (vilket står för Sändare eller Stimulator) och en mottagare, kallad R (vilket står för Recipient eller Respondent). Låt vidare X beteckna det handlingsätt S överväger och Y det handlingsätt hos R som kan bli följden därav.

Aktörerna behöver inte nödvändigtvis tolkas som en-

skilda personer, vilket skulle ha begränsat analysen till socialpsykologins område. Det finns åtminstone ytterligare tre tolkningsmöjligheter, varigenom analysen även kan bli relevant för problem på makronivå inom sociologi och statskunskap, och bidra till att överbygga aktörs- och strukturspektiven.

För det första kan maktrelationer mellan S och R ses som relationer mellan kollektiv, förutsatt att S och R ses som idealtypiska medlemmar av sådana kollektiv. Marx analys av relationen mellan kapitalist och lönearbetare är i många stycken av denna karaktär, fastän han som bekant också kombinerar den med en institutionell och historisk analys. En sådan aktörsanalys tror jag är fullt förenlig med ett strukturellt synsätt. En variant av detta är att se S som en gruppmedlem och R som representerande gruppen som helhet (eller vice versa), tex som "den generaliserade andre" för att tala med Mead. Detta kunde vara ett intressant sätt att analytiskt karaktärisera olika typer av grupper.

För det andra kan S och R uppfattas som representanter för, och kanske personifikationer av, organisationer, institutioner, eller stater, vars handlande i betydande grad (men naturligtvis långt ifrån uteslutande) bestäms av dessa personers uppfattning av sin roll som ansvariga för beslut på kollektivets vägnar. Näraliggande exempel är här statschefer, generaldirektörer, partiledare, fackföreningsledare, etc.

Slutligen kan S och R vara grupper som fattar beslut kollektivt, som tex styrelsen för ett företag, en förhandlingsdelegation, en familj, ett ungdomsgång, etc. Huruvida sådana grupper bör uppfattas som kollektiva beslutsfattare, eller som verkställare av en ledares enväldiga beslut, är en empirisk fråga som har att göra med beslutsfattandets karaktär i varje enskilt fall. För enkelhetens skull kommer vi i den fortsatta analysen att anta att S och R är individer som dock kan vara representanter för, eller typifierade medlemmar av, kollektiv.

Handlingssituationen

Den situation i vilken aktörerna tänks agera har dels en objektiv, dels en subjektiv aspekt. Objektivt består situationen dels av fysiska och sociala (sociomateriella) egenskaper som utgör aktörernas omgivning, dels av olika handlingar av aktörerna som dels påverkar varandra, dels påverkar egenskaperna i omgivningen så att de förändras från en tidpunkt till en annan.

Situationens subjektiva aspekt består dels av aktörernas *uppfattningar* om hur den objektivt är beskaffad, och hur den ter sig ur de andra aktörernas subjektiva synpunkt, dels av en uppsättning *preferenser för* eller *värderingar av* olika möjliga förändringsförlopp som si-

tuationen kan tänkas genomgå och vilka aktörerna delvis kan påverka genom sina val av handlingsalternativ.

Status quo

Eftersom beslutssituationen, som den ter sig för aktören S innan han har gjort sitt val, är det "nolläge" med vilket han antas jämföra olika handlingsalternativ, skall vi kalla den *status quo*. Vi antar inte att aktören har vare sig korrekt eller fullständig kunskap om alla relevanta egenskaper hos situationen. Den kan därför betraktas som endast delvis specificerad.

När det gäller att bedöma önskvärldheten av olika handlingsalternativ räcker det emellertid inte med att bara jämföra med situationen vid begynnelsestidpunkten (den tidpunkt då beslutet övervägs), man måste också kontrafaktiskt jämföra de troliga konsekvenserna av ett handlingsalternativ med det händelseförlopp som skulle ha ägt rum om handlingsalternativet inte valts.

Detta innebär att den baslinje som vi kan jämföra olika tänkbara alternativ mot måste utsträckas i tiden, vi måste med andra ord tänka oss status quo som en sekvens av situationer som är konsekvenser av begynnelse-situationen, under förutsättningen att handlandet fortskrider enligt oförändrade planer. Detta hypotetiska händelseförlopp, som de olika handlingsalternativen jämförs med, betecknar vi med "Q".

IV. Analys av maktbegreppet

Makt vs autonomi

Diskussionen av Dahls maktdefinition gav vid handen att maktutövande inte gärna kunde likställas med vilken typ av påverkan som helst. För att vi skall kunna tala om en aktör S:s möjlighet att påverka en motpart R som "makt", måste hans påverkan vara i någon mening ovälkommen för motparten. Men även om man avgränsar makt till att gälla förmåga eller möjlighet till påverkan som inte är önskvärd från mottagarens synpunkt, kvarstår problemet med hur pass önskvärd möjligheten är ur den mäktiges synpunkt. Det vore knappast rimligt att i aktörens makt inräkna de möjligheter till påverkan som är ogynnsamma för honom, åtminstone när syftet med maktutövningen är att skaffa sig materiella resurser. Om man skulle behöva förbruka mer materiella (makt)resurser än man kan tillskansa sig genom maktutövningen, vore det inte mycket bevänt med det hela.

Enligt min mening kan samma resonemang i princip föras när det gäller maktutövning som inte är materiellt motiverad, som tex har ideologiska motiv; problemet är snarast att de empiriska mätproblemen kan göra resonemanget svårt att tillämpa i praktiska sammanhang. Inte desto mindre förekommer denna typ av resone-

mang i den politiska diskussionen. I en dokumentärfilm (från BBC) om Islam anmärkte den israeliske försvarsministern Rabin att israelerna hade mycket svårare att skydda sig mot den muslimska sekten Hizbollah än mot PLO, emedan den förra inte tvekade att göra självmordsattacker, där den egna döden var en säker utgång, vilket enligt Rabin inte var fallet med PLO. Medlemmar av Hizbollah satte tydligen sina egna ideologiska (religiösa) mål högre än (det jordiska) livet, och kunde därigenom, i högre grad än PLO, motverka israelernas syften (i vissa avseenden).

Vi kommer således fram till att en påverkningsmöjlighet X samtidigt som den är till nackdel för R, måste vara till fördel för S, för att kunna betraktas som en maktresurs. Om vi nu ser litet närmare på möjliga anledningar till att en viss (för R ofördelaktig) handlingsmöjlighet X är till fördel för S, kan vi särskilja två principiellt intressanta fall: dels kan anledningen vara att X föranleder R att göra Y och att Y är fördelaktigt för S, dels kan anledningen vara att S är intresserad av X oavsett dess inverkan på R. Y skulle till och med kunna vara till nackdel för S (men inte så mycket att X därigenom blir ogynnsam för S). I det första fallet är det rimligt att tala om *makt*, medan det i det andra fallet snarare är frågan om *autonomi*.

I det första fallet är S intresserad av X (åtminstone delvis) på grund av Y. Poliserna S kan tex sätta upp en vägspärr (X) för att hindra en rånare R från att smita ut ur en stad (Y). Detta är ett typexempel på utövande av *makt*.

I det senare fallet är S intresserad av X oavsett, eller kanske trots, Y. Poliserna kan tex patrullera ett område i bil istället för till fots (X) vilket gör att pensionären R inte vågar sig ut efter mörkrets inbrott (Y). Polisens handlingssätt är i detta fall ett exempel på *autonomi* (i förhållande till pensionärerna), i den meningen att de kan välja att handla på ett för dem själva fördelaktigt sätt, utan att behöva ta hänsyn till de negativa konsekvenserna för vissa andra (pensionärer).

Latent vs manifest makt

Kriteriet att ett handlingsalternativ ska vara gynnsamt för sändaren har också en annan aspekt, nämligen frågan om hur man ska kunna redogöra för maktens *latenta* karaktär. Om man nämligen vid bedömningen av ett påverkningsalternativs gynnsamhet, jämför det med det handlingsalternativ man annars skulle ha valt (dvs det bästa av de återstående handlingsalternativen), vilket vanligen är fallet, kommer alla handlingsalternativ utom det mest gynnsamma att framstå som ogynnsamt. Följaktligen skulle en påverkningsmöjlighet endast kunna klassificeras som maktmöjlighet om det utgör det gynnsammaste handlingsalternativet, vilket innebär

att det skulle utgöra den handling som verkligen utfördes – dvs all makt skulle vara manifest.

För att lösa detta dilemma räcker det således inte med att, som man vanligen gör, rätt och slätt rangordna alla handlingsalternativ. Det är nödvändigt relatera handlingsalternativen till det hypotetiska händelseförloppet att ingen förändring av handlingsalternativen sker, dvs till vad vi tidigare beskrivit som status quo.

Som tidigare nämnts har en genomgående svårighet, när det gäller att definiera makt, varit att begreppsligt fånga maktens latent karaktär. Korpi, bland andra, har försökt att göra detta genom att införa begreppet "maktresurs". Enligt min mening är emellertid detta knappast tillfredsställande, emedan termen "maktresurs" i sig själv innehåller "makt" som odefinierad term. I stället skall jag ta fasta på idén om makt som möjligheter till påverkan som är attraktiva jämfört med status quo, och maktutövning som förverkligande av sådana möjligheter.

Maktutövning brukar ofta ses som synonymt med "manifest makt". Vid närmare betraktande visar det sig emellertid att en maktrelation kan vara manifest i olika avseenden beroende på om det bara är det önskade handlings sättet hos motparten, R, som är manifest, eller om detta också framkallats av en manifest maktutövning från S:s sida.

Ett intressant fenomen som bidragit till att göra distinktionen manifest – latent problematisk, är att R ofta handlar på det av S önskade sättet *utan* att någon synbarlig maktutövning från S:s sida ägt rum, genom att R valt att *föregripa* den maktutövning från S som han inser att han annars skulle bli föremål för (se t ex Korpi 1987 s 109). Detta, menar jag, innebär att distinktionen manifest/latent kan utvidgas till tre skilda typer, vilket åskådliggörs i diagram 1:

Eftersom föregripande makt innebär ett förverkligande eller manifesterande av det hos R önskade handlings sättet, anser jag att detta också borde uppfattas som en typ av manifest makt. Manifest makt skulle då bli liktydig med utövad makt *eller* föregripande makt, dvs att R handlar på önskat sätt antingen pga föregående maktutövning från S:s sida, eller pga att han förutser att han skulle bli utsatt för sådan maktutövning om han inte föregrep denna genom att på förhand välja det önskade handlings sättet.

Latent makt å andra sidan innebär att man har vissa handlingsmöjligheter genom vilka man kan påverka motparten på ett för honom icke önskvärt sätt. Det innebär emellertid inte nödvändigtvis att man kommer att använda sig av dessa möjligheter. Man kan låta bli att använda en viss påverkningsmöjlighet emedan andra påverkningsmöjligheter är bättre, eller emedan någon annan handlingsmöjlighet, som inte innebär maktutövning, är att föredra.

V. Definitioner av olika typer av makt

Definition av handlingsalternativ

Som förberedelse till den formella definitionen av "latent makt" måste vi först definiera vad vi menar med "handlingsalternativ". De olika handlingsalternativ som står S till buds kan ses som modifikationer av det scenario, Q, som betecknar det händelseförlopp som innebär att situationen utvecklar sig i enlighet med tidigare etablerade vanor och ev uppgjorda planer.

För att ett alternativ till Q, eller en specificering av Q, skall uppfattas som ett handlingsalternativ måste det vara bättre än Q, annars skulle det inte vara någon poäng med att ta det i beaktande. Följaktligen kan det också inträffa att det inte finns något alternativ till att

Diagram 1

		S:s handlingsätt	
		faktiskt	möjligt
R:s handlingsätt	faktiskt	utövad makt	föregripande makt
	möjligt	försök att utöva makt	latent makt

gå ”den redan utstakade vägen” som man kan tänka sig att Q utgör. Men det kan också finnas flera olika alternativ som alla ter sig bättre än Q. Låt oss göra följande formella definition:

DEF: S har *handlingsalternativet X* = df

S har en möjlighet till en handling X som enligt S:s uppfattning innebär ett alternativt utvecklingsförlopp som är mer positivt än, eller likvärdigt med, Q.

Med denna definition avser vi att också betrakta Q, eller rättare sagt de av S:s handlingar som inbegrips i Q, som ett handlingsalternativ. Om aktören inte kan bestämma sig för vilket alternativ som han ska välja, antas att hans handlande fortskrider oförändrat vanemässigt eller enligt redan uppgjorda planer (om sådana finns), dvs enligt Q.

Vidare behöver H inte nödvändigtvis bestå i observerbart beteende med åtföljande förutsedda konsekvenser. Det kan lika väl vara frågan om *frånvaro* av ett sådant beteende samt de konsekvenser (eller frånvaro av konsekvenser) som aktören är medveten om att detta för med sig.

S kunde tex vara en statschef som planerat att besöka en viss ambassad (en handling som ingår i Q). Om han blir medveten om att ett attentat mot ambassaden planeras av R, kan då möjligheten att avstå från besöket, och därigenom undvika att bli utsatt för attentatet, bli fördelaktigare för honom än Q. Att avstå från besöket, X, blir då ett handlingsalternativ för S.

Definition av latent makt

Om handlingsalternativ är attraktiva för S pga att de innebär möjligheter att påverka R, på ett sätt som är sämre för R än vad Q skulle ha varit, så har S därigenom möjligheter att påverka R ”mot hans vilja”. Om R:s handlingssätt dessutom är till fördel för S kan sådana handlingsalternativ sägas utgöra S:s latent makt (snarare än autonomi) visavi R. Begreppet latent makt kan då definieras explicit på följande sätt:

DEF: S har genom X *latent makt* att få R att handla enligt Y = df

S kan genom X åstadkomma att R:s handlingssätt blir Y, där

- 1) X är ett handlingsalternativ för S.
- 2) X, med ty åtföljande konsekvens Y, är till nackdel för R.
- 3) Y är till fördel för S.

I exemplet ovan kunde statschefen genom att avstå från ambassadbesöket, X, åstadkomma att R inte utsätter honom för ett attentat, Y, där inställandet av besöket är

till nackdel för R, medan inställandet av attentatet är till fördel för S. Handlingsalternativet att avstå från ambassadbesöket innebär således att S har latent makt att förhindra R:s planerade attentat mot honom.

Begreppet makt, som det här har definierats handlar om *möjlighet* till en viss sorts påverkan. Makt som möjlighet är med andra ord en *latent* egenskap hos en handlingssituation omfattande flera aktörer (eller handlingrelation, om man så vill), som kan – men inte nödvändigtvis behöver – *manifesteras* i observerbart beteende. S kanske hade möjlighet att i förväg sända säkerhetspersonal till ambassaden och på så sätt försäkra sig om möjligheten att besöka den i trygghet. Han skulle då haft två handlingsmöjligheter som bägge vore bättre än Q, varför endast den ena av dem kom att manifesteras.

Möjligheterna till påverkan är vanligen synliga i form av maktresurser (Jfr Kropi 1987), men dessa har inte något enkelt samband med maktens styrka eller omfattning. Man behöver bara påminna om sådana spektakulära händelser som när världens (synbarligen) största krigsmaskin förlorade kriget i Vietnam mot et materiellt sett betydligt sämre rustad motståndare.

I termer av vår definition är poängen den, att vad som gör användande av maktresurser till ett realistiskt alternativ (dvs handlingsalternativ kort och gott enligt vår definition), inte bara är storleken (eller effektiviteten) hos maktresurserna, men också viljan att använda dem, vilket i sin tur beror på hur högt man värderar målet för påverkan – dvs vad i motpartens handlande som man vill ändra på. Om tex ambassadbesöket vore viktigare för S än risken för ett attentat, skulle inställandet av ambassadbesöket inte vara ett acceptabelt alternativ till status quo och således inte ligga i S:s makt.

Definition av utövad makt

Mot bakgrund av föregående definition innebär maktutövning att man tar någon av sina latent maktmöjligheter i anspråk:

DEF: S *utövar* genom X *makt* över R så att R handlar enligt Y = df

- 1) S har genom X latent makt att få R att handla enligt Y.
- 2) S gör X (vilket leder till att R handlar enligt Y).

Handlingssättet X genom vilket S utövar makt över R kan grovt sett vara av två typer: dels kan det vara fråga om att på förhand strukturera R:s handlingssituation så att vissa oönskade handlingssätt inte blir möjliga; dels kan det vara fråga om att öppet eller förtäckt hota med obehagliga konsekvenser, varigenom ett av S oönskat handlingssätt blir oattraktivt för R också.

Standardexemplet på den första typen av maktutöv-

ning är inspärning, t ex i form av fängelse, eller inlåsning av dyrbarheter i kassavalv. Ett mindre dramatiskt exempel är när man flyttar ömtåliga saker utom räckhåll för småbarn. Denna typ av påverkan är principiellt annorlunda än den andra huvudtypen, dvs att hota med icke önskvärda konsekvenser. I vissa fall kan dock dessa två typer sammanfalla som när man hotar ett barn med att (genom överlägsen fysisk styrka) ta ifrån honom ett ömtåligt föremål, låt oss säga en kamera, om han inte lämnar det ifrån sig godvilligt. Oavsett om barnet faller undan för hotet eller ej förhindras han från att leka med kameran. Om man däremot hotar med indragning av fickpengar om barnet kommer för sent hem på kvällen, *hindrar* man därigenom inte det icke-önskade beteendet.

Manifest makt

När vi talar om *manifest* makt kan vi, som visats i diagrammet ovan, mena två saker: dels att S vidtar en viss åtgärd, dels att R som konsekvens därav handlar på ett visst sätt. Men enligt det här anlagda synsättet behöver varken S:s eller R:s handlande bestå i observerbart beteende. Om t ex S och R är ovänner kanske S medvetet undviker R och därigenom försäkrar sig om att han inte blir attackerad av R. I detta fall yttrar sig alltså S:s påverkan på R i *frånvaro* av ett visst handlingssätt från bägge parter. (Jfr exemplet med statschefens inställda ambassadbesök.)

Men som ovan nämnts, har frågan om maktens observerbarhet också en annan, kanske än mer subtil, aspekt. I det fall då S:s möjlighet att utöva makt består i ett utåt synbart beteende (med åtföljande konsekvenser), kan R ibland välja att *föregripa* en sådan maktutövning, beroende på att han inser vad som skulle hända om han inte gjorde det. Bachrach & Baratz ger följande exempel på detta fenomen (1972 s35):

Om t ex presidenten endast framlägger sådana lagförslag för kongressen, som han vet kommer att falla majoriteten av lagstiftarna i smaken, kan man knappast säga att han har makt över kongressen bara därför att alla hans förslag görs till lag.

Att makt kan manifesteras genom föregripande reaktioner illustreras också av att kungar och andra potentater i forna tider vanligen omgavs av ett hov av servila tjänare som "visste sin plats" utan att detta behövde påpekas vid varje tillfälle. Kort sagt de anpassade sitt handlande efter vad de *förväntade* annars skulle bli den mäktiges reaktion.

Ytterligare ett exempel ges av relationerna mellan svarta och vita i samhällen med rasförtryck. De svarta vet att hålla sig undan för, och anpassa sig till, de vita

utan att de senare *som individer* vid varje tillfälle måste hota med repressalier. Detta kan kanske tas som exempel på hur en maktstruktur manifesteras i föregripande anpassning från de maktlösa sida. Denna anpassning kan i själva verket vara resultat av en långvarig inläring av ett attitydmönster. Och det behöver inte vara den nuvarande kungen eller härskande klassen som varit upphov till denna inlärningsprocess; kungen eller individuella klassmedlemmar kanske bara trädde in i ett redan förefintligt socialt mönster som genom kollektiv erfarenhet överförts från generation till generation. Vi menar således att ett socialt mönster, som innebär att en social kategori (rasgrupp, samhällsklass, kön, etc) tenderar att underordna sig en annan social kategori, utan att någon manifest maktövning behöver föreligga, exemplifierar ett slags "maktstruktur".

Poängen är således att det väsentliga i det här fallet är den typ av förväntningar på S som varit orsaken till R:s handlingssätt, inte om och hur S själv bibringat R dessa förväntningar. Men, för att vi ändå ska kunna betrakta detta som ett exempel på S:s manifesta makt över R, måste vi förutsätta att S, om R saknat sådana förväntningar, *skulle* ha kunnat bibringa R förväntningar på en tillräckligt skarp reaktion från S, t ex genom att i handling demonstrera sin vilja och förmåga att reagera kännbart. I det fall ett sådant antagande inte vore befogat, skulle det vara riktigare att tala om *traditionens makt*, snarare än S:s makt, över R. Wrong (1979 s9) ger följande exempel:

We would not say that the residents of a street had power over a man with paranoid delusions who refused to leave because he feared attack by his neighbours.

Mot bakgrund av detta resonemang ska vi nu föreslå följande definition av manifest makt:

DEF: S har genom X *manifest makt* över R med avseende på Y = df

R handlar enligt Y, p g a att:

- 1) S genom X utövat makt över R, *eller*
- 2) R förutser att S annars genom X skulle få honom att göra det, och
- 3) S genom X skulle ha fått R att handla enligt Y, om R inte genom Y hade föregripit detta.

Med denna definition av manifest makt kan vi således beskriva maktens *effekter* utan att förutsätta ett observerbart, eller manifest, *utövande* av makt.

Som exempel på en situation där en part i viss mån anpassar sig efter en annans önskemål på grund av medvetenhet om att motparten har möjlighet att hota med obehagliga konsekvenser, kan vi ta relationen mel-

lan en arbetssökande och en tjänsteman på arbetsförmedlingen (Ahrne mfl 1985 s95):

Vid en konfliktsituation (t ex arbetsvägran) kan tjänstemannen antingen ifrågasätta den arbetssökandes rätt till något av de bidrag som de flesta arbetslösa erhåller eller helt enkelt frysa ut och strunta i honom/henne när något nytt arbete blir aktuellt. Att denna tjänstemannamakt existerar är såväl den sökande som tjänstemannen väl medvetna om och även om dessa sanktioner kanske inte används så ofta så finns de i bakgrunden vid kontakten och detta ger tjänstemannen ett övertag i diskussionerna.

I termer av vår definition av manifest makt motsvaras här S av tjänstemannen, R av den arbetssökande, Y av dennes benägenhet att acceptera anvisat arbete, och X av S:s hot om indragning av bidrag eller utfrysning om R visar sig ovillig att acceptera förslag om arbete. Fastän detta hot kanske inte behöver uttalas, visar sig dess effekt i den arbetssökandes fogliga beteende. Maktrelationen *manifesteras* således i den maktlöses anpassning oavsett om något hot uttalas eller ej. Trots att någon observerbar maktutövning inte behöver förekomma menar vi sålunda att denna typ av relation bör ses som exempel på *manifest* makt.

Örjan Widegren

Referenser

- Ahrne, G, Johansson, K-E & Johansson, R (1985); *Vad gör de därinne på arbetsförmedlingen?* Projektet "Byråkrati och makt i Krångelsverige" Arbetsrapport nr 1. (Uppsala: Sociologiska institutionen, Stockholm: Sociologiska institutionen)
- Bachrach, P & Baratz, M S (1972); *Makt och fattigdom*. (Stockholm: Wahlström & Widstrand)
- Dahl, R A (1969), "The Concept of Power", Bell, R, Edwards, D V & Wagner, R H (red); *Political Power. A Reader in Theory and Research*. (New York: The Free Press/London: Collier-Macmillan) s 79-93. Omtryck av *Behavioural Science* 1957:2, s 201-215.
- Gamson, W W (1968); *Power and discontent*. (Homewood, Ill.: The Dorsey Press)
- Korpi, W (1987); "Maktens isberg under ytan", Petersson, O (red); *Maktbegreppet*. (Stockholm: Carlsson Bokförlag) s 83-117.
- Lukes, S (1974); *Power. A Radical View*. (London: Macmillan)
- Petersson, O (1987); "Introduktion", Petersson, O (red); *Maktbegreppet*. (Stockholm: Carlsson Bokförlag) s 7-26.
- Widegren, Ö (1983); "The general principles of social-bility: Developing Sahlins' theory of 'primitive exchange'" *Sociology* 17:3 s 319-338.
- Wrong, D H (1979); *Power. Its forms, bases and uses*. (Oxford: Basil Blackwell)

Planeringskris och politisk styrning – den fysiska riksplaneringens introduktion¹

1. Introduktion

Den svenska fysiska riksplaneringen (FRP) har i sin omfattning och regleringsprinciper en särställning bland de västerländska industriländerna. Riktlinjerna, som rör användningen av våra naturresurser på ett generellt plan, utarbetades under 1960-talets senare hälft och fastställdes 1972.² FRP har beröringspunkter med andra planeringsområden, såsom regionalpolitik, lokaliseringspolitik osv. Det är därför näraliggande att föreställa sig FRP som en del i ett större planeringsmaskineri. I sin bok, *De stora programmens tid*³ visar Björn Wittrock och Stefan Lindström att en centraliserad planering under 1960- och 1970-talen uppträdde som ett generellt fenomen i de avancerade industriländerna. Författarna visar hur den rationellt grundade samhällsforskningen ingav förhoppningar om att viktiga samhällsfrågor skulle kunna lösas på ett rationellt och övergripande sätt. Denna, som författarna kallar, *radikala rationalism*, framstod som löftesrik för politiker och administratörer, vilka föreställde sig att samhället skulle utvecklas expansivt. Den radikala rationalismen ville visa hur samhället skulle kunna tackla frågor eller policyområden i sin helhet, genom målrelaterade program.

Wittrock och Lindström visar övertygande hur planeringsoptimismen präglade tidsandan under en viss period och i flera länder samtidigt. Detta förklarar emellertid inte varför Sverige i vissa avseenden tycks ha gått längre än andra länder ifråga om storskalig, centraliserad planering. Detta förhållande, som bl a manifesteras i tillskapandet av FRP väcker frågor kring ett eventuellt samband mellan planeringens tillkomst och utformningen och det under perioden statsbärande partiets målsättningar och ambitioner. Det ligger nära till hands att se den fysiska riksplaneringen, med den ökade centralisering den medförde som ett uttryck för hur en regering med bestämda politiska ambitioner försöker skapa instrument för utvidgad statlig styrning av resursanvändningen. Ett sådant perspektiv knyter också an till en ofta återkommande föreställning om socialdemokratiska regeringars förkärlek för centraliserad,

statlig planering förankrad i en planhushållningsideologi.

Den fysiska riksplaneringen har inte tidigare varit föremål för vetenskaplig analys med utgångspunkt från den centrala nivån i planeringen. Däremot har FRP beforskats av bland andra Håkan Magnusson vad beträffar dess betydelse i kommunal och regional fysisk planering.⁴ Den har analyserats av Lars Emmelin med avseende på ekologibegreppet⁵ och på olika sätt berörts i Naturresurs- och miljökommitténs utredningsarbete. Vidare kan vi också nämna Ella Ödmann som under lång tid och ur olika synvinklar har undersökt FRP och byggnadslagstiftningen.⁶ Slutligen har Ronny Svensson, som i egenskap av tjänsteman vid Planverket deltog i förberedelserna för FRP, författat några kritiska debattböcker och debattinlägg om och kring FRP under 1970-talets början.⁷

2. Två perspektiv på planering

Många författare har analyserat den socialdemokratiska idéutvecklingen under den period då partiet utvecklades från en rörelse med utomparlamentarisk tyngdpunkt till ett statsbärande parti. I många av dess analyser har man tagit fasta på det socialdemokratiska partiets successiva övergivande av centrala marxistiska idéinslag och motsvarande övertagande av liberal samhällsteori, vilken i sin tur sedan fått en särprägel inom socialdemokratin.⁸ En central tanke hos Leif Lewin är att när socialdemokratin, under det tidiga trettioåret, utvecklade sitt arbetslöshetsprogram, hade man också övervunnit det ideologiska dilemma som bestod i att hålla fast vid marxistisk determinism samtidigt som man hade anammat liberalismens harmonisyn i väsentliga delar.⁹ Genom en långsiktig planering, där staten skulle tillåtas spela en efterfrågereglerande roll ansågs såväl sysselsättning, tillväxt som fördelning kunna göras till föremål för politisk styrning. Som bekant blev denna politik framgångsrik och socialdemokratin fick under de kommande decennierna en växande tilltro till den statliga planeringens möjligheter inom ramen för marknadsekonometiskt dominerat näringsliv.

I ett försök att schematiskt framställa den socialdemokratiska ideologin har Ingemar Elander utformat en modell där han försöker ta fram centrala begrepp och begreppsrelationer i den socialdemokratiska idébyggnaden. Han finner att de två begreppen tillväxt och jämlikhet utgör hörnpelarna i ideologin.¹⁰ Ett gemensamt drag i denna forskning är att man från trettioåret och framåt tycker sig finna en successiv utveckling mot en allt större tilltro till den statliga planeringens möjligheter – trettioårets arbetsmarknadsprogram följs av det näringspolitiskt mera ambitiösa efterkrigsprogrammet, den solidariska lönepolitikens program osv.

Vi har i det ovanstående tagit utgångspunkt i teorier som behandlar planeringen som ett utslag av statsmaktens planeringsambitioner för att uppnå en bestämd styrning av samhällsutvecklingen. Ur ett annat perspektiv framstår planeringen som ett motgrepp mot kriser mer än en medveten strävan att reformera samhället. Detta synsätt finns utförligt redovisat hos Anders Gullberg.¹¹ Att kriser har varit avgörande för planeringens tillkomst och expansion förefaller där klart, medan graden av dess inverkan på förändringsförlopp i samhället är mera osäkert. Den framgång som planeringen kan tillskrivas kan mindre bero på planeringen som sådan än på att kriserna inte varit svårartade. En radikalare ståndpunkt intar Claus Offe, som vill göra gällande att den förment krislösande planeringen i sig driver fram nya kriser.¹²

Ett traditionellt sätt att använda krisbegreppet inom statsvetenskap och nationalekonomi är att benämna speciella tillstånd som kris. De tillstånd som avses kan vara sådant som internationella regionala konflikter, osäkerhet och okunnighet i något avseende eller plötsliga, oväntade händelser.¹³ I dessa sammanhang utgör krisen – ibland med prefix som ekonomisk, regerings eller kvalitets – huvudsakligen en benämning av en i tiden avgränsad händelse. Diskussionerna rör krisen i sig och det sätt på vilket den löses. Angelägenheten med att använda begreppet så förefaller vara att understryka händelsens eller situationens betydelse. En sådan tillämpning av krisbegreppet kan betecknas som statisk – krisen relateras inte till ett historiskt skeende utan till ett tillstånd. Ett problem härvidlag är att begreppet som sådant inte kan förklara det studerade fenomenet – det bara benämner.

Ett annat, dynamiskt, sätt att använda krisbegreppet på i samhällsanalyser anknyter till Marx arbete, där krisen syftar på cykliska, krisartade förlopp i den ekonomiska tillväxten. I det betraktelsesättet är krisen en logisk – dock ej önskvärd – del i kapitalismens sätt att fungera.

I både det statiska och dynamiska sättet att använda krisbegreppet har staten en viktig roll för att komma tillrätta med krisen. Men i detta sammanhang finns åtminstone en viktig skillnad. I det förra uppfattas statens företrädare som i stort sett autonoma aktörer med stora möjligheter till styrning och kontroll. I det senare ses staten huvudsakligen som en förvaltare som garanterar reproduktionen av samhällssystemet. Man menar att staten har införlivat och dolt den verkliga krisens uttryck – klassmotsättningar, överackumulering m m – och givit den ett annat uttryck, samt att staten i allt väsentligt handlar på kapitalismens premisser.

I förlängningen av det marxistiska perspektivet finns Jürgen Habermas och Claus Offe som utvecklat teorier

om krisen och välfärdsstaten.¹⁴ De argumenterar för att krisen ständigt står i förgrunden för den statliga planeringen. Här uppfattas intervention i medborgarnas socio-kulturella sfär och i marknaden på samma gång kunna lösa som leda till allt komplexare kriser. Och det allvarligaste hotet ser de i motsättningen mellan legitimitet och effektivitet där de förutskickar att legitimeringen i längden inte kommer att kunna upprätthållas. En bärande tanke i deras resonemang är den att krislösande planering skapar grogrund för nya kriser som sedermera möts med annan planering. Det sker en upp-trappning av krav och förväntningar på planeringen som ställer den inför sin egen paradox – krislösande planering alstrar nya kriser. Denna självförvållande aspekt i krisdynamiken kan vara fruktbar att ta fasta på i analysen av inledningsskedet till FRP.

Vi har här beskrivit två konkurrerande perspektiv som försöker förklara tillväxten av statlig planering. I föreliggande artikel skall vi behandla fysiska riksplaneringens initialskede och försöka bestämma i vilken utsträckning frågans utveckling kan relateras till de ovan angivna perspektiven. En övergripande frågeställning i detta sammanhang är: Initierades den fysiska riksplaneringen primärt i en strävan att förverkliga politiska ambitioner eller agerade statsmakten som samordnare när planeringsproblemen hopade sig? Frågeställningen gäller huruvida den socialdemokratiska regeringen använde FRP som ett av instrumenten för att förverkliga sin samhällsmodell – alltså en offensiv och medveten strävan, eller huruvida regeringen här tvingades ta sig an en planeringskris som annars skulle kunna hota uppfyllandet av viktiga politiska målsättningar. Frågeställningen rymmer också en distinktion mellan offensivt och defensivt agerande från regeringens sida. På en mera beskrivande nivå är det vår ambition att ge en sammanfattande bild av FRP-frågans inledande skede.

Analysen genomförs i två delar. Dels belyser vi FRP:s tillkomstprocess genom dokumentstudier av samtida källmaterial. Denna analys tjänar som underlag för den historiska beskrivningen samt fastställandet av hur frågan initierades. Vi belyser även den problem-bakgrund som de framträdande aktörerna anförde som skäl till att upprätta en riksplan. Dels gör vi en analys av debatten i riksdagen kring FRP-frågan. Här är avsikten att belysa regeringens respektive oppositionens principståndpunkter i frågan. Vi har valt att begränsa materialet till att i huvudsak omfatta riksdagstryck.

3. Inledningsskedet

3.1. Initiativen

Fysisk riksplanering blev ett begrepp i maj 1966 när dåvarande kommunikationsministern Olof Palme talade

inför föreningen för samhällsplanering.¹⁵ Tillkännagivandet brukar betecknas som startpunkten för arbetet med FRP och kan ses som en vändpunkt för socialdemokraternas officiella inställning till angelägenheten med en riksplan. I den debatt och de motioner som föregick Palmes anförande hade de borgerliga politikerna varit pådrivande, medan socialdemokraterna visat ett svalt intresse.

Idén om en riksplan var inte ny när folkpartiets främste företrädare i frågan, Bo Skårman, inledde debatten i plenum 1964.¹⁶ Redan i samband med reformeringen av byggnadslagstiftningen, 1945, motionerade kommunisterna om en landsplanering.¹⁷ Och bondeförbundets Torsten Nilsson lade, 1953, en motion om landsomfattande regionplanering.¹⁸ Tidigt på 60-talet fördes också bredare diskussioner om naturvård och översiktlig planering som tangerade frågan om FRP.

Naturvårdsfrågorna rörde specifika teman som landskapets omvandling och vatten, och var försolet till inrättandet av naturvårdsverket och miljöskyddslagen. Problem som rörde den översiktliga planeringen var framförallt av organisatorisk art. Översiktsplaneringen var uppdelad på en rad instanser med segmentärt beslutsfattande som följd. Konsekvenser av den horisontella arbetsfördelningen föranledde 1961 ett uttalande av riksdagens revisorer.¹⁹ Revisorerna föreslog att den översiktliga planeringen skulle samlas inom en organisation.

Kommunisterna Gunnar Öhman och Helmer Persson reaktiverade 1961 tanken om en riksplan och argumenterade för att samhället skulle tillförsäkras ett ökat inflytande över användningen av naturresurserna.²⁰ Ett ökat samhälleligt inflytande över markanvändningen ansågs gynna en bättre ekonomisk ordning och ökad välfärd. Det var samhället som skulle ha kontroll över exploateringen av naturresurserna och lokaliseringar av diverse verksamheter, inte enskilda fastighetsägare.

I ett antal återkommande motioner från centerpartiet uppmärksammades miljöpolitiken i en mycket vidare bemärkelse.²¹ Motionärerna argumenterade för att mentalhygieniska aspekter skulle fogas in i miljöpolitiken. Miljöpåverkan innebar i det sammanhanget inte enbart påverkan på naturmiljön utan även individpsykologiska och sociala konsekvenser av samhällsutvecklingen tematiserades. Centerpartisterna stod dock ensamma i försöken att föra in debatten på en sådan omfattande miljöpolitik. Och de fick finna sig i att få upprepade avslag i utskottsbehandlarna.

Det var emellertid först med Skårmans enkla fråga 1964 som frågan fokuserades på vad som skulle bli ett kännetecken för den inledande debatten om FRP, nämligen konkurrensen om markanvändningen mellan industri och friluftsliv. I sin fråga, ställd till chefen för

kommunikationsdepartementet, undrade Skårman när departementschefen ämnade ta *"initiativ till översiktlig riksplanering av i första hand våra kusttrakter"*.²² Här riktades uppmärksamheten inte på enbart konkurrensen om markanvändningen, utan fokuseras på händelseutvecklingen i kustregionerna.

Året därefter accentuerade Skårman m fl folkpartister ytterligare vikten av att bevaka intressen med hjälp av riksplanen. Mot bakgrund av den enskilda individens utsatthet hänvisade de till hur denne trängdes bort av mäktiga industriintressen. Enskilda fritidshusägare kunde inte uppväga stora industriintressen som anförde starka företags- och samhällsekonomiska argument. Här var det framförallt angeläget att skydda individens ägande- och nyttjanderätt till mark.

Ett första uttalat förslag som innehållsmässigt hade stora likheter med vad Palme sedermera argumenterade för kom från riksdagens revisorer 1965.²³ Med utgångspunkt i strukturomvandlingen och fritidsbebyggelsens utbredning förespråkade revisorerna planering med hela landsdelar som utgångspunkt. De framhöll följande.

"Det framstår såsom alltmer angeläget att en planering i tillräckligt god tid kommer till utförande, syftande till en fördelning av tillgängliga resurser så, att utrymme beredes fritidsintressena vid sidan av näringslivets utveckling. // Om de föreliggande problemen skall kunna erhålla ett tillräckligt allsidigt beaktande, torde därför vara ofrånkomligt att planeringen utföres över länsgränserna och lämpligen med hela landsdelar som utgångspunkt".²⁴

De produktiva respektive reproduktiva angelägenheterna näringsliv och friluftsliv skulle garanteras avgränsade markarealer. Det allsidiga, och får man förmoda ansvarstynnda, beaktande som en sådan konfliktshämmande planering krävde ansågs kommunerna och länsstyrelserna inte förmögna att ta. Tvärtom var det på central nivå som gränserna för markutnyttjandet mellan vitala samhällsfunktioner skulle dras upp.

Socialdemokraterna hade emellertid inte före 1966 visat något dokumenterat intresse för riksplanering. I den öppna debatten framhöll de att ansvaret för de fysiska planeringsfrågorna sedan länge i lagstiftningen tillhörde kommunernas domän genom det sk planmonopolet samt hänvisade till pågående utredningar i angränsande frågor. Vidare menade de att den översiktliga planering på central nivå som förekom inom skilda departement och verk var tillräcklig. De framhöll dock att det fanns behov av att samordna den planeringen.²⁵ Men samtidigt pågick inofficiella diskussioner om översiktlig fysisk planering inom regeringskansliet. Ett tydligt exempel härpå är att professor Carl Fredrik Ahl-

berg anställdes vid kommunikationsdepartementet våren 1965. Några av Ahlbergs arbetsuppgifter var att förbättra samordningen av den fysiska planeringen inom departementet, och att göra långsiktiga överväganden om den översiktliga fysiska planeringen.²⁶ Socialdemokraterna hade således nu uppmärksammat behovet av att reformera byggnadslagstiftningen och att samordningen av den översiktliga planeringen var i behov av översyn. Ahlberg kom senare att ha en central roll i det inledande arbetet med FRP. Parentetiskt kan nämnas att civilminister Svante Lundkvist 1969 kunde *"konstatera att den skepsis, som från flera håll mötte regeringens första tillkännagivande av att fysisk riksplanering borde ske, nu avlösts av en insikt om behovet av en sådan planering"*.²⁷ I den politiska retoriken tillskrevs socialdemokraternas egna, tidigare reserverade, inställning oppositionen.

När Olof Palme offentliggjorde planerna på FRP betonade han konflikten om markanvändningen mellan industrin och friluftslivet. Till skillnad från borgerliga politiker och kommunisterna tog Palme mera fasta på konflikten och problem förbundna med förbättrad materiell standard snarare än behovet av att skydda något speciellt intresse. Även han poängterade att det var samhället som ytterst skulle fatta beslut om markanvändningen – inte industrin eller enskilda markägare.

Enigheten om behovet av en riksplan i och med tillkännagivandet av arbetet med FRP är påfallande, så debatt i egentlig mening var det inte fråga om. Olof Palmes avslutande ord i en debatt 1966,²⁸ då han menade att han tillsammans med oppositionen *"sjungit i kör"*, vitnar därom. I det vi hittills sett skilde sig emellertid partierna åt i betoningen av de intressen som borde skyddas med riksplanen. Ståndpunkterna kan sammanfattas i en skiljelinje mellan å ena sidan socialdemokrater och kommunisterna som hävdade samhällets behov av kontrollmöjligheter. Å andra sidan borgerliga politiker som såg det angeläget att skydda den privata ägande- och bestämmanderätten över enskild egendom.

3.2. Samhällsförändringar

I den allmänna bakgrundsteckningen till FRP finns återkommande de fyra sammanhängande komponenterna; ökad fritid och bilism samt urbanisering och strukturomvandling av näringslivet. Dessa är inte unikt gällande enbart bakgrunden till FRP, utan gäller även andra debatter om samhällsförändringar och reformer mera allmänt under den studerade tidsperioden.

Urbaniseringen och strukturomvandlingen efter andra världskriget kan kvantitativt beskrivas enligt följande. Mellan åren 1945 och 1965 ökade andelen invånare i tätbebyggda områden från 61 % till drygt 77 %. Även

sammansättningen av sysselsättningen avseende de, i samhällsstatistik, traditionellt sammanslagna näringsgrenarna förändrades under samma period. Från att jord- och skogsbruk med binäringar 1945 sysselsatte 25 % av den förvärvsarbeteande befolkningen sjönk andelen till 10 % de följande tjugo åren. Den frisatta arbetskraften gick över till industrin och till de privata och offentliga servicesektorerna. Därmed steg andelen sysselsatta i industrin från 38 % till 44 %. I servicenäringarna noteras förändringarna från 37 % till 46 %.²⁹

Under samma period hade även den förvärvsarbeteande befolkningens arbetsfria tid, genom lagstiftning och avtal, ökat markant. Arbetsveckan omfattade 42 timmar 1965, och var på förslag på väg att minskas till 40 timmar. Den arbetsfria tiden hade även ökat genom förlängd semester. Den sista reformen under perioden föreskrev fyra veckors semester. Ser man på tiden mellan 1912 och 1965 så förkortades arbetstiden med motsvarande fem veckor.³⁰

I takt med den allmänna ekonomiska välståndsförbättringen och de förbättrade kommunikationerna ökade också bilismen. Om man samtidigt med bilismen beaktar omfattningen av den arbetsfria tiden innebär det följaktligen att medborgarnas möjligheter till tillfälliga interregionala förflyttningar i avsevärd grad ökat under efterkrigstiden. Möjligheterna för en allt större del av befolkningen att tillbringa veckoslut och semester även i andra kommuner än hemkommunen hade lett till obalans i den regionala fördelningen av fritidsbebyggelse, och även de rörliga fritidsverksamheterna koncentrerades till vissa eftertraktade landsdelar. Fritidsbebyggelsen uppvisade en stark koncentration till kustlänen, företrädesvis längs kusterna i kustkommunerna.

3.3. Kommunal fysisk planering

Den utveckling som ovan beskrivits ökade kraven på den fysiska planeringen i kommunerna. Med anledning av vissa problem som därmed uppstått angav folkpartisten Bo Skårman följande:

”Byggnadslagen med sina region-, general och detaljplaner i all ära, men de har liksom inte haft ryggrad nog att stå emot, när påfrestningar kommit som de varit till för att reglera”.³¹

Skårman satte i sitt inlägg fingret på ett centralt problem. I flertalet kustkommuner hade man svårt att hantera den expansiva utvecklingen av glesbebyggelse.³² Skälen var flera. Ett handlar om den kommunala indelningen – antalet kommuner var vid 1960-talets början mer än tusen. Dessa till ytan och befolkningsmässigt små kommuner hade tillika små ekonomiska ramar.

Följaktligen saknade kommunerna ofta ekonomiska och personella resurser samt erfarenhet för att kunna bedriva översiktsplanering och ha den överblick över bebyggelseutvecklingen som var påkallad.

Ett tredje och viktigt förhållande som Skårmans observation riktar uppmärksamhet på är regleringen och kontrollen av glesbebyggelsen – planlagstiftningens formella räckvidd. Mot bakgrund av de skäl som tidigare angetts är det inte ägnat att förvåna att planeringen av glesbebyggelsen många gånger gavs liten uppmärksamhet eller försumrades av byggnadsnämnderna. Här ska några klarlägganden om bebyggelseplaneringen i kommunerna göras.

För den översiktliga planläggningen kunde kommunerna upprätta generalplaner och interkommunala regionplaner – de sistnämnda endast på uppmaning av Kungl. Maj:t. I de resultat som fritidsutredningen redovisade framkom att det 1963 saknades översiktsplanering i tre fjärdedelar av landets kommuner,³³ medan regionplaner hade upprättats för åtta regioner.³⁴ I fritidsutredningens redovisning var alla former av översiktsplanering med, såväl general- och regionplaner som andra vägledande utredningar om markanvändningen. Det är därmed rimligt att anta att ett ännu färre antal kommuner hade rättsligt förpliktande översiktsplaner. Det i byggnadslagen angivna instrument för översiktsplanering som stod kommunen till buds var antagen eller fastställd generalplan. En plan som fastställts innebar bindande rättsverkan för kommunen. Kommunen blev därmed förpliktad dels att följa planen, dels att ersätta markägare för intrång i pågående markanvändning.

Varje plan var (och är) en avvägning mellan intressen av skilda slag och planförslagen skulle kommuniceras med berörda markägare under planarbetets gång. Planförfattandet var en både politiskt känslig och tidsödande process, vilket tillsammans med det ekonomiska ansvaret bidrog till den sparsamma förekomsten av översiktsplanering.³⁵

Fram till 1973 gjordes i planlagstiftningen åtskillnad mellan tät- och glesbebyggelse. Med tätbebyggelse avsåg man där samlad bebyggelse som kunde anses medföra behov av särskilda anordningar för att tillgodose gemensamma behov. Annan bebyggelse betecknades som gles. Tätbebyggelse skulle alltid föregås av planering. För att byggnadsprojekt skulle tillåtas skulle den ha prövats av byggnadsnämnden, och bedömts vara ur allmän synpunkt lämplig för ändamålet. Till skillnad från glesbebyggelse grundades prövningen för tätbebyggelse på hänsyn till befintlig planläggning såsom stads- eller byggnadsplan. I den prövning som glesbebyggelsen underkastades krävdes däremot inte den granskningen. I de sammanhangen var det tillräckligt

med en plan för enbart den fastighet som byggnadsprojektet avsåg för att bygglov skulle medges.

Det fanns möjligheter att kringgå både krav på planering och rätten till glesbebyggelse – inga regler utan undantag. I fråga om glesbebyggelserätten gavs möjligheter att i generalplanen undanta områden från bebyggelse utan att den framtida användningen av marken på något sätt var definierad. Ett annat hinder mot glesbebyggelse var att för en bestämd tidsperiod belägga ett område med nybyggnadsförbud. För att i någon mening ha översikt över glesbebyggelsen fanns utomplanbestämmelser. Utomplanbestämmelserna gällde smärre krav och restriktioner såsom krav på byggnadslov, på maximerad boyta och på att försörjningen med vatten och avlopp var tillfredsställd. Utomplanbestämmelserna beslutades av länsstyrelsen.

Länsstyrelsen kunde också ge dispens från kravet på att tätbebyggelse skulle föregås av planering. Beträffande fritidsbebyggelsen i Hallands och Bohus län förekom inte sällan denna form av dispens. Det pärlband av fritidshus som de länen uppvisade var många gånger att betrakta som tätbebyggelse. Men etableringarna hade skett över en längre tidsperiod varför tätbebyggelse hade uppstått efter hand. Samtidigt uppfattades inte konkurrensen om mark som något problem i de enskilda kommunerna. Det fanns utrymme för både fritidsbebyggelse och smärre industriverksamhet. Problemen visade sig först när industrierna växte och immisionerna tilltog, samtidigt som det fasta och rörliga friluftslivet expanderade.

Mot bakgrund av dessa förhållanden ansåg riksdagens revisorer att byggnadsplaneringen uppvisade allvarliga brister i såväl tillämpning som i övervakning.³⁶ Vidare angav de:

”Om utvecklingen fortsätter i hittillsvarande banor torde man med säkerhet ha att räkna med att stora delar av de för fritidsändamål bäst lämpade regionerna, särskilt kustområden, blir täckta av en spridd och tämligen slumpvis lokaliserad bebyggelse”.³⁷

I extrapoleringen av den tecknade utvecklingen befarsades att man i framtiden skulle få uppleva socialt olämpliga och ekonomiskt ogynnsamma resultat. Vad det uttryckligen handlade om var att revisorerna förväntade konflikter mellan industri- och fritidsaktiviteter om inte bättre kontroll och framförhållning genomfördes.

Den översiktliga planeringen och glesbebyggelsens utveckling uppmärksammades som ett effektivitetsproblem inom regeringskansliet. Dispensärenden från enskilda fastighetsägare om att slippa planläggning för fritidshus blev föremål för regeringsbehandling efter det att sökanden hade besvärat sig över länsstyrelsens beslut. Palme anförde i anledning därav att:

”Många stakethöjder, lastbryggor, och fönsterfrågor har – efter omsorgsfull remissbehandling – krävt väldiga insatser från det allmännas sida innan det till sist blivit föremål för konseljbeslut. Det står självfallet väldiga rättsäkerhetsfrågor på spel, som alltid måste beaktas. men de mycket väsentligare frågorna om den översiktliga planeringens kvalitet har spelat en mera underordnad roll”.³⁸

Palme var besvärad av att ”fel” frågor blev föremål för regeringens behandling, och att de dessutom aktualiserades i ett sent skede. De för tiden stora markanvändningsfrågorna i Värö, Brofjorden, Trosa m m blev regeringsfrågor först när planeringen gått så långt att regeringen inte kunde avstyra exploatering. Regeringen stod, menade Palme, många gånger inför fullbordat faktum.³⁹

4. Riksdagsdebatten

I detta avsnitt skall vi granska den riksdagsdebatt som ägde rum kring den fysiska riksplaneringen vid tiden för FRP-frågans initiering. Avsikten är att klarlägga de principståndpunkter som kan urskiljas i debatten. Analysen baseras på en genomgång av riksdagstrycken under perioden 1964–1966. Debattens omfattning är begränsad och rör ett antal motioner samt interpellationer och frågor till berörda statsråd. En översiktlig genomgång av debatten ger vid handen att tre huvudteman kan urskiljas, varav de två första kan karaktäriseras som de centrala avvägningar debattörerna lyfter fram:

– För det första gäller det frågan om *maktfördelningen mellan olika beslutsinstanser* – kommunala, regionala, statliga.

– För det andra *identifieringen av och avvägningarna mellan olika intressen i planeringen*.

– Ett tredje tema vi kan urskilja gäller den grundläggande synen på planeringens möjligheter och begränsningar. Debatten rör sig här längs en dimension som kan karaktäriseras som *nutidens problem kontra framtidens möjligheter*.

Gemensamt för de flesta av debattörerna är uppfattningen att samhället står inför omfattande förändringar. Här kan vi finna en skiljelinje mellan de debattörer som främst koncentrerar sig på att ge en så fullständig bild som möjligt av den uppkomna situationen – en fokusering på de aktuella problemen – och dem som mera koncentrerar sig på framtida möjligheter. Vi ska i nedanstående analys av debatten följa de tre analys-teman som här har nämnts.

4.1. Centrala avvägningar – maktfördelningen

När det gäller maktfördelningen mellan central, regional och kommunal nivå berördes frågan av såväl före-

trädare för regeringen som oppositionen. Det utkristalliserade sig här tidigt en huvudlinje kring vilken en märkbar enighet uppnåddes. Den bärande tanken härvidlag var att statens roll skulle vara att ge riktlinjer i grova drag rörande markens användning. Däremot ville man att statliga instanser i möjligaste mån skulle begränsa sin inblandning i planeringsarbetets detaljer. Debatten rymde emellertid också vissa farhågor rörande en fysisk riksplanerings konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Centerpartisten Torsten Andersson tog upp frågan i en interpellation till inrikesminister Rune Johansson:

”Vad som föranledde min interpellation var rädslan för att den kommunala självstyrelse, som för alla kommunalmän är så dyrbar, skulle komma i kläm vid den nya giv som en riksplanering tydligen enligt socialdemokratisk mening skulle innebära. Då vi från vårt håll pläderat för en riksplanering har vi menat att man skulle företa en inventering av befintliga resurser och en fördelning av dessa efter deras lämplighet att tas i anspråk för olika ändamål. Men vi har aldrig avsett att statens organ sedan skulle inte endast fördela dessa resurser utan även kontrollera deras rätta användning”.⁴⁰

De farhågor som Andersson gav uttryck för i sin interpellation var att den fysiska riksplaneringen inte bara skulle komma att utgöra en ram inför vilken den kommunala planeringen kunde förverkligas, utan att staten med sina växande ekonomiska styrmedel visavi kommunerna skulle komma att styra och kontrollera investeringar och lokalisering i kommunerna. De socialdemokratiska deltagarna i debatten betonade vikten av en stark kommunal självstyrelse men man underströk också vikten av en effektiv planering.

”Den kommunala självstyrelsen lever – det har upprepats många gånger, och jag tror att det behöver sägas ofta – i kraft av sin effektivitet, sin förmåga att lösa problemen för medborgarna”.⁴¹

Även om det således fanns nyansskillnader i debatten när det gällde bedömningen av möjligheterna att förena en centraliserad planering med den kommunala självstyrelsen är dock enigheten det dominerande draget. Man ville uppnå en ny, effektiv planering med centralt bestämda, generella riktlinjer samt med bibehållet kommunalt inflytande över planeringsfrågorna.

4.2. Centrala avvägningar – intressefördelningen

Som tidigare framgått var tankarna kring en riksomfattande planering tidigare framme på oppositionshåll än inom regeringen. Frågan initierades upprepade gånger av oppositionen i riksdagen genom interpellationer och motioner. Återkommande hos initiativtagarna är hänvisningar till de besvärliga beslutssituationer som upp-

stått när industrier fått tillstånd att köpa mark och därmed bundit upp sig i ekonomiska satsningar för att sedan finna att lokala fritidsintressen och lokala opinioner motsätter sig den planerade verksamheten. Den intressekonfliktsättning som ställs i centrum i det tidiga skedet av debatten går mellan fritidsbebyggelse och friluftsliv å ena sidan och industriintressen å den andra. Lösningen står att finna i klara, generella regler. Regeringen var emellertid alltjämt defensiv i frågan, vilket bl a belyses i kommunikationsminister Gösta Skoglunds svar på en interpellation ställd av Bo Skårman i april 1964:

”Jag måste säga, herr talman, att frågan är av den beskaffenhet och storleksordning att den ju näppeligen hör hemma i det frågeinstitut, som vi just nu tillämpar. Herr Skårman har nämligen tagit upp en fråga av mycket stor räckvidd. Utan tvivel skulle det vara värdefullt med en översiktlig riksplan för användningen av våra kustområden. Planeringen för användningen av marktillgångarna är emellertid i första hand en kommunal angelägenhet enligt gällande lagstiftning”.⁴²

Studium av debatten visar således att det var oppositionens företrädare, med folkpartiets Bo Skårman och centerpartiets Torsten Andersson i spetsen som drev frågan i riksdagen. Deras beskrivning av konfliktstrukturen och avvägningsproblemen ifrågasattes heller inte under frågans tidiga skede. Denna relativa passivitet som den socialdemokratiska regeringens visade vid denna tidpunkt försvinner emellertid helt vid Olof Palmes tillträde som kommunikationsminister 1966. Regeringen framstår nu som offensiv i debatten om en riksomfattande fysisk planering. Palmes interpellationssvar till Skårman 1966 markerar en tydlig kursändring från regeringens sida. I likhet med Skårman vill Palme se konkurrensen mellan industrins intressen och fritidsintressen som den viktigaste avvägningsfrågan när det gäller den fysiska planeringen. Han understryker emellertid också den växande komplexiteten genom att fler intressenter i framtiden kommer att konkurrera om marken.

”Inom tätorterna har vi sedan länge haft en omfattande konkurrens om den tillgängliga marken. Det nya är att denna konkurrens genom de förbättrade kommunikationerna på olika sätt kommit att omfatta snart sagt hela landet. Under de närmaste decennierna kan vi förvänta oss ytterligare krav på mark utanför tätorterna från flera håll, från näringslivet för produktion och distribution från tätsortsbefolkningen för fritidsbebyggelse och för rörligt friluftsliv, från den offentliga samhällssektorn bl a för kommunikationer och för vattenförsörjningen till våra expanderande tätorter. Gemensamt för många av dessa anspråk är att de avser enheter

som antingen genom sin arealmässiga storlek eller genom trafikalksträng, immissioner och sekundära investeringseffekter medför en miljöpåverkan långt utanför sin egen bygd. I takt med denna allt hastigare miljöförändring anförs allt oftare vetenskapligt eller kulturellt motiverade krav på skydd av unika eller sårbara miljöer".⁴³

Det är värt att notera att Palme också lyfter fram miljöaspekterna och det sätt på vilket de sammanhänger med planeringsfrågorna. Även i detta avseende har han en annan infallsvinkel på planeringen än de övriga debattörerna.

4.3. Problemlösning och framtidsperspektiv

Förutom de ovan beskrivna centrala avvägningsfrågorna kan vi ur riksdagsdebatten utläsa vilka förutsättningar debattörerna anser centrala för riksomfattande fysisk planering. I ett återkommande perspektiv i debatten framhåvs det nya i den uppkomna situationen. En snabb samhällsförändring är här ett centralt begrepp och den generella argumentationen går ut på att en sådan snabb utveckling ställer ökade krav på samhällets planering. Dessa tankegångar framkommer både hos företrädare för oppositionen och från regeringen. I allt väsentligt kretsar debatten emellertid kring situationen i nuläget. Det gäller att lösa de konkreta problem som hopar sig.

Efter Olof Palmes tillträde som kommunikationsminister ändrar emellertid debatten kring problembilden delvis karaktär. Palme anlägger ett mera framåtblickande och nyansrikt perspektiv på planeringsfrågorna än vad som tidigare varit fallet, och detta betraktelsesätt präglar i viss mån den övriga debatten under den senare delen av vår analysperiod. En stor del av debatten kring den fysiska riksplaneringen, under inledningsskedet, kretsar kring konkreta, aktuella problem. Debatten har en ad hoc-karaktär. Behovet av en riksomfattande planering motiveras utifrån den problembild som råder i den aktuella situationen, som beskrivs som generellt präglad av snabba förändringar och en växande komplexitet och där det är nödvändigt att få till stånd enhetliga regler för disponeringen av markresurserna. Nedanstående citat från riksdagens revisorer respektive Bo Skårman, ger en god bild av den verklighetsbild som åberopas i debatten för att motivera en ny, riksomfattande planering.

"Befolkningsomflyttningen från landsbygden till städer och tätorter utgör ett dominerande drag i det nutida samhället . . . Denna urbanisering, som gått hand i hand med en fortskridande rationalisering av näringslivet, har kommit att sätta sin prägel på flertalet moderna levnadsformer. Kännetecknande för utvecklingen är

icke minst bebyggelsekoncentrationen, övergången till större ekonomiska driftenheter, den allt intensivare arbetstakten och trafiken samt det stegrade tempot i tillvaron över huvud taget".⁴⁴

"De flesta kommuner som har en generalplan, kan säga en industrikund, som anmäler intresse för etablering eller utvidgning och frågar efter en tomt, var det finns möjlighet att få en sådan. Men om det är en stor utländsk koncern, som vill anlägga t ex en petrokemisk industri, eller skogsägarintressen av samma storlek som i Väröfallet, uppträder, då finns det ingen riksplanering, som man kan hänvisa dem till".⁴⁵

Regeringens ändrade framtoning i fråga om FRP från och med 1966, sammanhänger sannolikt med Olof Palmes personliga engagemang i frågan. Han redovisar en syn på planeringen som tydligt skiljer sig från den tidigare debatten. För det första understryker Palme, såsom visats i föregående avsnitt, markanvändningens konfliktkaraktär liksom miljöaspekternas växande betydelse. För det andra är Palme betydligt mera benägen att resonera utifrån sina föreställningar om den framtida utvecklingen. I likhet med övriga debattörer tar han fasta på den förändringsprocess som samhället är inne i, men han går längre än att konstatera detta. Det som kännetecknar Palmes analyser i samband med den fysiska planeringen är hans strävan att göra sig en bild av den framtida utvecklingen. När det gäller uppfattningen om de aktuella, omedelbart föreliggande problemen tycks samtliga debattörer i stort sett eniga. Palme utmärker sig emellertid genom att söka lösningar som harmonierar med en vision om framtida samhällsbehov. Palmes analys går i grova drag ut på att en ny situation uppkommit genom en allt intensivare efterfrågan på mark. En alltmer storskalig industri, intensifierade kommunikationer, ökad fritid mm har lett till allt hårdare konflikter om marken. Denna höga konfliktnivå är av bestående karaktär. Problemet är att samhället inte har utarbetat instrumenten för att kontinuerligt lösa dessa konflikter. Långsiktighet, flexibilitet, effektivitet och politiskt medveten styrning går hand i hand i Palmes diskussion om planeringen.

5. Slutsatser

Olof Palmes anförande i maj 1966 betecknas ofta som offentliggörandet av regeringens ambition att förverkliga fysisk riksplanering. Den visionära tonen i anförandet kan förleda oss att uppfatta Palme som om hans förslag till FRP var väl förankrade i det socialdemokratiska partiets målsättningar. Våra resultat leder emellertid till andra slutsatser. Det är nämligen uppenbart att det var oppositionen och riksdagens revisorer som inledningsvis tecknade problemen och belyste sambanden

mellan samhällsförändringar och markkonflikter.

I själva verket hade vid den aktuella tiden flera vitala förutsättningar för den fysiska planeringen förändrats. Data över urbanisering, bilism, fritid etc visar märkbara förändringar i dessa faktorer. Strukturförändringarna kan emellertid inte ensamma förklara initiativet att upprätta en riksplan. En annan faktor som har att göra med de etablerade planeringsinstrumenten måste tas med i bilden. Planeringsrutinerna i kommunerna var föråldrade. De var dessutom dåligt anpassade för den tilltagande etableringen av stora industrier och för växande markefterfrågan från friluftslivet. Även den kommunala indelningsstrukturen svarade dåligt mot de nya kraven. Etableringar utanför tätbebyggda områden hade i många fall skett utan att föregås av översiktlig fysisk planläggning, och primärt initierats med utgångspunkt i exploatörernas prioriteringar och behov. Industrielokaliseringarna till Väröhalvön, Hargshamn m m blottade bristen på enhetliga planeringsprinciper och ledde till konfrontationer mellan vitala och motstående samhällsintressen. Bristerna i översiktsplanering och handläggningsrutiner i kommunerna gav därigenom eko upp till regeringsnivå där man också tvingades handlägga detaljfrågor. Samtidigt blev stora och angelägna industrietableringar ofta föremål för regeringens avgörande i ett mycket sent skede. Dessa frågor handlades också ibland under lagstiftning som inte hade lokaliseringsspörsmålen som utgångspunkt. Härigenom blev besluten oftast till förmån för industriernas exploateringsanspråk. Vi finner här alltså en samverkan mellan de ovan diskuterade faktorerna. Samhällsförändringarna blottade funktionsbrister i den översiktliga fysiska planeringen. Detta i kombination med ökade risker för ytterligare konflikter i markanvändningsfrågor motiverade regeringens initiering av FRP.

Regeringens agerande i riksplanefrågan var defensivt ända fram till det att Palme som kommunikationsminister annonserade att FRP skulle påbörjas. Det är uppenbart att Palme genom sin personlighet satte en prägel på debatten om FRP. Men det är svårt att bedöma hans reella inflytande på FRP:s innehåll och omfattning. Palmes tal kan emellertid tjäna som en god sammanfattning av problemkonceptet.

Det är uppenbart att regeringen reagerade först när problemen hade ansamlats och blivit akuta. Av de två perspektiv vi aktualiserade inledningsvis tycks FRP-frågan bäst låta sig beskrivas inom ramen för krisperspektivet. Det finns ett intimt samspel mellan regeringens handlande och de uppkomna kriserna. När regeringen vid en viss tidpunkt försöker förverkliga sina reformsträvanden uppstår oförutsedda följdverkningar – krisfenomen – vilkas hantering regeringen i varierande grad lyckas ta politisk kontroll över. FRP-frågan

speglar denna dynamik i krisutvecklingen. Vår studie aktualiserar två förhållanden i det sammanhanget; det självförvållade i planeringskrisen och övertagandet av det politiska initiativet.

5.1. *Självförvållad kris*

När förarbetet med den fysiska riksplaneringen inleddes hade socialdemokratin under en lång period som statsbärande parti haft möjligheter att successivt utforma en samordnad politik på skilda områden.⁴⁶ Den långa epok av ekonomisk expansion som inleddes efter andra världskrigets slut hade givit utrymme för en omfattande reformpolitik, där hög ekonomisk tillväxt både gav utrymme för växande allmän välfärd och en omstrukturering och modernisering av näringslivet. Hörnstenarna i denna ekonomiska politik kom till uttryck i den Rehn-Meidnerska modellen. Hög sysselsättningsgrad, låg inflation, solidarisk lönepolitik, samt en snabb ekonomisk tillväxt genom en forcerad strukturomvandling av industrin var några kännetecken för denna modell.⁴⁷ Det torde vara ställt utom tvivel att denna politik bidrog till en snabb strukturrationalisering med stark expansion i vissa industribranscher och vissa regioner. Betydande insatser inom regionalpolitik, arbetsmarknadspolitik och utbildningspolitik bidrog till att processen kunde fortgå. Sett mot denna bakgrund kan de alltmer påträngande problemen på den fysiska planeringsområdet som gjorde sig bemärkta under 1960-talet te sig som delvis förorsakade av den socialdemokratiska politiken. När man försökte förverkliga sin samhällsmodell genom kraftfulla insatser på politiskt högt prioriterade områden bidrog man till att skapa en expansionskris som krävde ett nytt planeringstänkande för sin lösning. Vi ser alltså att en aktiv politik vid en tidpunkt bidrar till att generera en kris som regeringen tvingas tackla vid en senare tidpunkt.

5.2. *Det politiska initiativet*

En granskning av FRP arbetets inledningsskede klarlägger emellertid också ett politiskt viktigt förhållande, nämligen hur den socialdemokratiska regeringen rycker till sig initiativet i frågan. Som vi tidigare konstaterat formulerade Olof Palme den fysiska riksplaneringsproblemet på ett annat sätt än tidigare gjorts. Hans perspektiv på planeringen var mera framtidsorienterat och samtidigt mera nyanserat när det gällde markanvändningens konfliktstruktur. Denna omformulering gjorde också frågan mera politisk till sin karaktär och tonade ned de praktiska, tekniska och beskrivande aspekter som tidigare karaktäriserat den. Denna ändring i gestaltning av planeringsfrågorna gav också regeringen

initiativet ifråga om FRP. Genom en aktiv och delvis okonventionell hantering av frågan i departementet samt genom att betona dess visionära aspekter ryckte regeringen till sig initiativet och framstod som pådrivande och aktiv på detta område. Det är dock värt att påpeka att det förhållandet att man på detta sätt tog initiativet på ett politiskt plan inte behöver innebära att man också lyckades få kontroll över problemen och göra FRP till ett styrinstrument för sina politiska ambitioner.

Håkan Forsberg & Elfar Lofisson

Notförteckning

- ¹ Denna artikel har utarbetats inom forskningsprojektet *Pragmatism eller ideologi i miljöplaneringen* – en studie av fysisk riksplanering. Projektet leds av professor Jan Lundqvist vid Tema vatten i natur och samhälle, universitetet i Linköping och finansieras av HSFR. Författarna önskar tacka länsarkitekten Pär Lindström för att han berett tillgänglighet till sitt arkiv som innehåller en stor del av dokumentationen kring den fysiska riksplaneringen.
- ² Proposition 1972:111.
- ³ Björn Wittrock & Stefan Lindström (1984).
- ⁴ Håkan Magnusson (1980).
- ⁵ Lars Emmelin (1983).
- ⁶ Ella Ödmann (1986 och 1987).
- ⁷ Ronny Svensson (1971 och 1976), Jan Strömdahl & Ronny Svensson (1972).
- ⁸ Särskilt stor betydelse för att prägla denna tes har Herbert Tingstens arbete: *Den svenska socialdemokratin idéutveckling och Leif Lewins arbete: Planhushållningsdebatten*.
- ⁹ Leif Lewin (1984).
- ¹⁰ Ingemar Eländer (1978).
- ¹¹ Framförallt Anders Gullberg (1981) och (1984).
- ¹² Claus Offe (1975) och (1984).
- ¹³ Jfr Michael Brecher (1980).
- ¹⁴ Jürgen Habermas (1976 och 1984), Claus Offe (1975 och 1984).
- ¹⁵ Olof Palme (1966).
- ¹⁶ Protokoll FK 1964 18:29.
- ¹⁷ Motion AK 1945:346.
- ¹⁸ Motion AK 1953:196.
- ¹⁹ Riksdagens revisorer 1961, revisionsberättelse för 1960, § 19.
- ²⁰ Motion FK 1961:151.
- ²¹ Bl a motionerna AK 1964:773, AK 1965:701, AK 1966:779.
- ²² Protokoll FK 1964 18:29.
- ²³ Riksdagens revisorer 1965, revisionsberättelse för 1964, § 21.
- ²⁴ Riksdagens revisorer 1965, revisionsberättelse för 1964, § 21, s 192.
- ²⁵ Protokoll FK 1964 20:79.
- ²⁶ TT-meddelande 1/5 1965. Pär Lindströms arkiv, vol Bb1.
- ²⁷ Protokoll AK 1969 18:37.
- ²⁸ Protokoll 1966 FK 26:16.
- ²⁹ Historisk statistik för Sverige. SCB, 1967 andra upplagan, del 1 befolkning.
- ³⁰ SOU 1964:47 s 13.
- ³¹ Protokoll FK 1966 26:13.
- ³² SOU 1965:19.
- ³³ SOU 1964:47.
- ³⁴ Riksdagens revisorer 1965, revisionsberättelse för 1964, § 21.
- ³⁵ Jfr Håkan Hydén (1978).
- ³⁶ Riksdagens revisorer 1965, revisionsberättelse för 1964, § 21.
- ³⁷ Ibid. s 191 ff.
- ³⁸ Olof Palme. Anförande vid Stockholms läns socialdemokratiska partidistrikts konferens 1967-09-23.
- ³⁹ Olof Palme (1966).
- ⁴⁰ Protokoll FK 1966 38:16.
- ⁴¹ Protokoll FK 1966 38:14.
- ⁴² Protokoll FK 1964 20:79.
- ⁴³ Protokoll FK 1966 26:12.
- ⁴⁴ Riksdagens revisorer 1965, revisionsberättelse för 1964 § 21, s 190.
- ⁴⁵ Protokoll FK 1964 20:80.
- ⁴⁶ Se exempelvis Walter Korpi (1978).
- ⁴⁷ Bo Rothstein (1986).

Referenser

- Brecher, M 1980; *Decisions in Crisis*. University of California Press, Berkeley.
- Elander, I 1978; *Det nödvändiga och det önskvärda. En studie av socialdemokratisk ideologi och regionalpolitik 1940–72*. Arkiv, Stockholm.
- Emmelin, L 1983; *Planering med ekologisk grundsyn*. Naturresurs- och miljökommittén. Bakgrundsrapport 13.
- Gullberg, A 1981; *Det fängslande planeringstänkandet – planering och utvärdering granskade*. Rapport R87:1981. Byggnadsrådet, Stockholm.
- Gullberg, A 1984; *Det fängslande planeringstänkandet och sökandet efter en verklighetsutväg*. Lund studies in sociology no 64.
- Habermas, J 1976; *Legitimation Crisis*. Heinemann, London.
- Haberman, J 1984; *Den rationella övertygelsen – en antologi om legitimitet, kris och politik*. Akademilitteratur, Stockholm.
- Hydén, H 1978; *Rättens samhälleliga funktioner*. Studentlitteratur, Lund.
- Korpi, W 1978; *Arbetarklassen i välfärdskapitalismen – arbete, fackförening och politik i Sverige*. Institutet för social forskning, Prisma.

- Lewin, L 1967; *Planhushållningsdebatten*. Almqvist & Wiksell, Uppsala.
- Lewin, L 1984; *Ideologi och strategi, svensk politik under 100 år*. Norstedts, Stockholm.
- Magnusson, H 1980; *Kommunerna och den regionala planeringen – en analys av länsplaneringen och den fysiska riksplaneringen*. Studentlitteratur, Lund.
- Offe, C 1975; Legitimacy versus Efficiency. I Lindberg LN et al. (eds) *Stress and Contradiction in Modern Capitalism*. Lexington Books, Massachusetts.
- Offe, C 1984; "Crisis of crisis management": elements of a political crisis theory. I Keane J (ed) *Contradictions of the Welfare State*. MIT Press, Cambridge.
- Palme, O 1966; Vi behöver en fysisk riksplanering. I *PLAN* årg. 20 1966:3, s 91–97. Riksdagstryck.
- Rothstein, B 1986; *Den socialdemokratiska staten*. Arkiv, Lund.
- SOU 1964:47; *Friluftslivet i Sverige – del I*.
- SOU 1965:19; *Friluftslivet i Sverige – del II*.
- Statistiska centralbyrån 1967; *Historisk statistik för Sverige, del I befolkning*. Andra upplagan.
- Strömdahl, J & Svensson, R 1972; *Makt och Miljö. Koncentration och utarmning i Sverige. Exemplet fysisk riksplanering*. Wahlström & Widstrand, Stockholm.
- Svensson, R 1971; *Fallet Brofjorden – regeringen på osäkert vatten*. Wahlström & Widstrand, Stockholm.
- Svensson, R 1976; Statlig planering i Sverige – en anpassningsverksamhet. I Björkman, T, et al. (red). *Planeringens gränser*. Forum, Lund.
- Tingsten, H 1967; *Den svenska socialdemokratins idéutveckling*. Stockholm.
- Wittrock, B, Lindström, S 1984; *De stora programmens tid – forskning och energi i svensk politik*. Akademi-litteratur, Stockholm.
- Ödmann, E 1986; Naturresurslagen, kommunerna och konfliktlösningen. I Floderus, Å. *Planering med nya lagar*. T17:1986. Byggnadsnämnden, Stockholm.
- Ödmann, E 1987; Vem bryr sig om portalparagrafer? En rättsociologisk kommentar till NRL och PBL. I *Tidskrift för rättsociologi*. Vol 4 1987:2, ss 135–146.

Nordkoreas stat och rätt

På inbjudan av centralkommittén av *The Korean Social Scientists' Association* och med ekonomiskt stöd från *Magn. Bergvalls Stiftelse* besökte jag i oktober 1988 Demokratiska folkrepubliken Korea (Nordkorea) för att på plats stifta bekantskap med landets rättsliv. Mitt besök, trots att det endast varade i nio dagar, kan utan överdrift betecknas som en unik händelse. Förutom afärsmän och ett fåtal turister tar Nordkorea i regel endast emot besökare vilka är medlemmar i en vänskapsförening eller vilkas bakgrund på annat sätt borgar för en välvillig inställning till landets regim. Besökarna förvisas bevis på Nordkoreas stora framgångar på olika områden, medan eventuella försök från besökarnas sida till närgångna och kritiska meningutbyten rörande landets politiska system normalt inte uppskattas. Politik och juridik hänger emellertid så nära samman att ett studiebesök rörande rättsordningen oundvikligen leder till att känsliga politiska frågor också blir föremål för diskussion. Mina nordkoreanska värdar visade på denna punkt stort tålamod, låt vara att de också visade sig vara duktiga i konsten att undvika att svara på de frågor som de inte gillade.

Jag har under mitt besök fått möjlighet att träffa juridiska forskare från Nordkoreas vetenskapsakademi, lärare från Kim Il Sung-universitetet samt ett par domare från landets högsta domstolsinstans (centraldomstolen).

Vid min ankomst till Nordkorea visade det sig att bakom den formellt inbjudande institutionen, den ovannämnda forskarföreningen, låg styrelsen för *Dzhutsche*-akademien, en forsknings- och läroanstalt avsedd att sprida den av presidenten Kim Il Sung skapade *Dzhutsche*-ideologin (se därom nedan). Akademiens campus ligger på ett vackert men något ödsligt ställe ca 15 kilometer från centrala Pyongyang, som är landets huvudstad. Akademien, hos vilken ungefär ett åttio-tal lärare och forskare är anställda, förfogar över ett antal ganska lyxiga byggnader, där de utländska gästforskarna inkvarteras, förplägas och undervisas om *Dzhutsche*-idéns förträfflighet. Akademien ägnar sig också åt postgradual utbildning av inhemska akademiker, men några sådana studerande träffade jag aldrig. Förutom undervisningen, eller snarare som ett led i denna, anordnar Akademien för sina utländska gästforskare utflykter till huvudstadens och landets attraktioner, såsom sjukhus, universitet, vattenkraftverk, bibliotek, ungdomspalats, cirkus m m. De utländska gästforskarna forslas härvid i någon av Akademiens västerländska lyxbilar och åtföljs av sina respektive *Dzhutsche*-lärare och tolkar. Undervisningen vid Akademien har formen av mycket individuell handledning och individuella diskussioner. Längden av gästforskarnas vistelse vid Akademien varierar

mycket, från drygt en vecka (som i mitt fall) till några månader. Anläggningen synes ha dimensionerats för minst ett par hundra gäster, men vi var endast femton stycken, varav alla utom jag själv och två etiopier var latinamerikaner.

Dzhutsche-ideologin, vilken av nordkoreanerna presenteras som en patentrösning för de flesta av världens problem, är en egendomlig variant av marxism-leninismen, så säregen att den i exempelvis Östeuropa till stora delar skulle betraktas som icke-marxistisk. Den består huvudsakligen av två element. För det första bygger *Dzhutsche* på tanken att varje land i görligaste mån skall lita på sina egna krafter, så att det slipper att vara beroende av andra. Denna princip kommer framför allt till uttryck på det ekonomiska området, där exempelvis utrikeshandeln närmast betraktas som ett nödvändigt ont. Nordkorea eftersträvar en så hög självförsörjningsgrad som möjligt utan hänsyn till om det i fråga om en viss vara är ekonomiskt motiverat eller ej. Principen påverkar dock också exempelvis försvaret och kulturlivet, där beroende av utlandet aktivt bekämpas. Rötterna till denna minst sagt försiktiga inställning till utlandet torde huvudsakligen ligga i Koreas tragiska koloniala förlutna (landet var mellan 1911 och 1945 en japansk koloni men var redan dessförinnan under en längre tid rent faktiskt beroende av Japan). FN:s stöd till Sydkorea har säkert också bidragit till Kim Il Sung's val av långtgående isolering, vilken för övrigt visade sig vara en stor fördel när han ställdes inför behovet att balansera mellan sina närmaste allierade Sovjetunionen och Kina.

Det centrala i *Dzhutsche*-idén är emellertid dess andra element, vilket är något svårare att beskriva. I den nordkoreanska litteraturen brukar det sammanfattas med obskyra formuleringar såsom att "människan skall ställas i centrum" eller att "människan skall vara härskare över tingen". Med "människan" åsyftas dock i detta sammanhang inte den enskilde medborgaren utan "massorna", vilka i sin tur representeras av "ledaren". *Dzhutsche*-ideologin tar i praktiken avstånd från en av marxismens grundvalar, nämligen den historiska materialismen. Enligt den historiska materialismen bestäms historiens och samhällsutvecklingens gång i grunden av de materiella förutsättningarna, först och främst produktionskrafternas utveckling; således anses exempelvis juridiken utgöra en "påbyggnad" som styrs av produktionskrafterna snarare än att styra dessa. *Dzhutsche*-ideologin vänder sig mot detta synsätt. Man menar att det inte är tingen (produktionskrafterna mm) som skall bestämma över människor, utan tvärtom.

I praktiken tycks detta voluntaristiska resonemang tjäna till att rättfärdiga "ledarens" absoluta auktoritet, obegränsad av hänsynstaganden till bl a ekonomiska re-

aliteter. Segern över dessa symboliseras i Nordkorea av den koreanska sagofiguren Tschollima, en flygande häst, vars staty pryder en framstående plats i Pyongyang. Den bistra ekonomiska verkligheten kommer man dock inte undan så lätt. Som första stat i världen förklarades Nordkorea i augusti 1987 *de facto* för bankrutt av sina utländska borgenärer efter att landet under flera år inte förmått betala räntor för sina skulder, för att inte tala om amorteringar på dessa (Sverige tillhör också de drabbade).¹ Att levnadsstandarden i Nordkorea är avsevärt mycket lägre än i Sydkorea är uppenbart för varje besökare, låt vara att standarden är jämnare fördelad i Norr. Landets verkliga ekonomiska läge i jämförelse med omvärlden är dock en välbevarad hemlighet inför den inhemska befolkningen, som ständigt får höra att Nordkorea är det enda verkliga paradiset på jorden och att exempelvis majoriteten sydkoreaner lever i djup misär.

Att landets president och det härskande kommunistpartiets ("arbetarpartiets")² överhuvud Kim Il Sung härskar med absolut makt är vid internationell jämförelse inte något unikt i sig. Det anmärkningsvärda med Nordkorea är de groteska former i vilka han låter sig och sin familj hyllas av sina undersåtar. Personkulten i Nordkorea torde med bred marginal överträffa t o m Stalins kult i Sovjet och Enver Hoxhas kult i Albanien under sina värsta år. Kim Il Sung, vars namn inte verkar få tryckas eller uttalas utan titeln "den store ledaren", är nu till åren kommen och till hans efterträdare har man redan utsett hans 47-åriga son Kim Jong Il.³ Denne, med titeln "den käre ledaren", avgudas nu officiellt i nästan samma grad som presidenten själv. Kim Jong Il verkar redan ha tagit över det mesta av partiets och landets dagliga rutinstyrning. Regimen sparar inte på medlen när det gäller att även på främmande språk sprida myter om sonens gränslösa godhet och genialitet. Detta tjänar icke blott utrikespolitiska behov, utan alla positiva reaktioner från utlandet får stor inhemsk publicitet för att övertyga folket om ledarnas verkliga storhet. Man har t o m köpt stora och påkostade annonser i västerländsk press innehållande lovord om såväl fadern som sonen Kim; dessa annonser kan man beskåda i Pyongyang som bevis på hur mycket de nordkoreanska ledarna beundras och älskas i hela världen. Icke sällan anlitar man utländska sympatisörer för att skriva hyllningar till den store ledaren och den käre ledaren, låt vara att dessa pekoral är nästan identiska med varandra och är skrivna i en påtaglig koreansk stil.⁴ Historierna om sonens bragder förefaller vara särskilt fantasifulla, kanske för att kompensera den av hans låga ålder föranledda bristen på krigsmeriter. Den käre ledaren uppges vara allt från genialisk musikkompositör och poet till världsberömd specialist

på sociologi, arkitektur, jordbruk, medicin och juridik. Hyllningsskrifterna består ofta av skildringar av olika till synes olösliga problem som de koreanska experterna på olika områden har ställts inför. De lamslagna experterna vände sig då till den käre ledaren, som på ett genialiskt sätt omedelbart löste problemet, ofta tack vare sin speciellt djupa förtrogenhet med den av fadern skapade *Dzhusche*-ideologin. Kim Jong Il har också författat en stor mängd skrifter, vilka alla betecknas som "banbrytande", "genialiska", "klassiska" osv, där han ger sig ut att vara den auktoritative uttolkaren av faderns teorier.⁵ För att legitimera successionen har man under de senaste åren upptäckt att även presidentens far, ja t o m hans farfars far, varit ledande koreanska revolutionärer. Man understryker dock att den käre ledarens ställning som kronprins inte alls beror på att han är den store ledarens son, utan bygger helt på sonens egna meriter. Valet av Kim Jong Il till den store ledarens efterträdare påstås ha skett mot den store ledarens önskemål men denne har till slut böjt sig inför "massornas" krav. På det principiella planet lovprisar de nordkoreanska juristerna och statsvetarna den stora ledarens geniala idé att en efterträdare till honom bör utses medan han alltså är verksam, så att man undviker kriser, gap och luckor i landets ledning.

Det bör noteras att den nuvarande nordkoreanska grundlagen av 1972 inte erkänner någon befattning som landets "ledare" och följaktligen ännu mindre reglerar frågan om hur en efterträdare till sådan kan eller skall utses.⁶ För att stärka Kim Il Sung's makt införde 1972 års grundlag visserligen ett starkt presidentsystem, men presidentens mandat är tidsbegränsat till fyra år (han väljs av och är ansvarig inför parlamentet) och någon formell möjlighet att utse en särskild efterträdare finns ej. Den politiska realiteten är dock annorlunda. Man gör ingen hemlighet av att den store ledaren i verkligheten är en livstidspresident och den konstitutionella grunden för den käre ledarens ställning som kronprins diskuteras överhuvudtaget icke; denne är formellt endast partisekreterare och medlem i vissa kollektiva statsorgan.

Före kommunisternas maktövertagande var det koreanska samhället även i landets norra del i mycket hög grad präglad av den från Kina härstammande konfuciansk värderingar, däribland också den konfucianska motviljan mot juridiska lösningar av konflikter mellan enskilda, vilka i stället förväntades lösas mellan havanden i enlighet med moraliska principer.⁷ Det är intressant att notera att man i Nordkorea även idag är stolt över att antalet av domstolar prövade tvistemål är mycket litet och att antalet jurister också minskar. Justitieministeriet är numera avskaffat och den enda juridiska tidskriften i landet, *Minzhu sabop*, har för länge

sedan slutat att komma ut, låt vara att artiklar med juridiskt innehåll förekommer i samhällsvetenskapliga tidskrifter. Man är dock noga med att understryka att allt detta inte har med den förhatliga feudala konfucianismen att göra utan är ett uttryck för det harmoniska socialistiska samhällets välgörande inflytande. Det är säkert riktigt att man i ett samhälle utan enskild företagsamhet och utan nämnvärda privata förmögenheter normalt undviker många av de konflikter som sysselsätter domstolarna i exempelvis västerländska samfund. Det förefaller dock förhålla sig så att nordkoreanerna inte ens i de privaträttsliga situationer, där det enligt vårt synsätt vore befogat att vända sig till domstol eller åtminstone undersöka vad lagen säger, bryr sig särskilt mycket om dessa lösningar; i stället talar man om att medborgarna i sina mellanhavanden bör följa "the socialist standards of life and the socialist code of conduct". Dessa beteendenormer, vilka t o m stadfästas i grundlagen,⁸ framstår, åtminstone för en utomstående observatör, som nära besläktade med moralbud. Trots att dessa normer säkerligen i grunden skiljer sig från den gamla konfucianska moralen kan själva grundinställningen att medborgarna i princip bör lösa sina inbördes konflikter själva mycket väl tänkas bottna i de traditionella värderingarna. Därom vittnar bla att ungefär samma inställning råder också i Sydkorea.⁹

En helt annan attityd intar man i Nordkorea till den offentliga rätten och i synnerhet till straffrätten. Kim Il Sung har den 29 april 1958 i ett tal,¹⁰ vilket av de nordkoreanska juristerna anses vara grundläggande för förståelsen av landets rättsordning, understrukt det straffrättsliga regelsystemets betydelse för kampen mot kontrarevolutionärer, spioner och andra samhällsfiender.¹¹

Nordkorea har ett antal större kodifikationer, såsom strafflagen och straffprocesslagen av 1950 (ändrade 1974), civilprocesslagen av 1976, arbetsrättslagen av 1978,¹² jordlagen av 1977, lagen om barn av 1976, miljölagen av 1986 och, inte att glömma, lagen om *joint ventures* av 1984. Den sistnämnda lagen utgör naturligtvis ett ideologiskt problem, eftersom den öppnar vissa möjligheter för utländska kapitalister att "exploatera" nordkoreanska arbetare, men jag fick förklaringen att i den mån ett dylikt samarbete ligger i de nordkoreanska "massornas" intresse är det oantastligt ur *Dzhusche*-synpunkt: det gäller ju att ställa människan (massorna) i centrum. Någon egentlig civilrättskodifikation finns inte i Nordkorea, men den påstås vara under utarbetande. För närvarande är man tvungen att nöja sig med ett slags civilrättsdecret av 1986 (en provisorisk upplaga tillkom redan 1982). Jag fick också veta att bla arbetsrätten inte räknas till civilrätten i nordkoreansk mening, utan betraktas som ett helt

självständigt rättsområde. Detta är både rimligt och logiskt, eftersom man i 1978 års arbetsrättslag förgäves letar efter regleringen av exempelvis anställningsavtal: anställningen uppfattas helt enkelt inte som ett avtalsförhållande. Å andra sidan finner man i samma arbetsrättslag en del för västerländska öron mycket märkligt lydande bestämmelser, såsom t ex art. 14(3), där det uttalas att varje medborgare "must participate voluntarily" i uppbyggnaden av socialism och kommunism.

Efter revolutionen hade Nordkorea praktiskt taget inga jurister alls. De få som fanns var utbildade i Japan och diskrediterade genom sitt samarbete med kolonialmyndigheterna. För att kunna administrera den nya socialistiska rättsordningen skickades vid denna tid de blivande juristerna för utbildning till Sovjetunionen. Detta har också lett till att en rad tidiga nordkoreanska kodifikationer inte var mer än översättningar av sovjetiska lagar. Man har exempelvis i vissa lagverk t o m översatt regler om de nationella minoriteternas ställning, detta trots att hela Korea har en etniskt homogen befolkning och några minoriteter inte existerar. Efter den sovjetiska "destaliniseringen" och början på den kinesisk-sovjetiska konflikten har Nordkorea även på det juridiska området intagit en mera självständig hållning i *Dzhutsche*-principernas anda. Nordkoreanska jurister utbildas idag vid Kim Il Sung-universitetets juridiska fakultet i Pyongyang (viss ofullständig juridisk utbildning förekommer dock också bla vid landets polisakademi och ekonomiska fakulteter). I likhet med Sverige är juristutbildningen 4½-årig, varav tre år är gemensamma för alla och resten ägnas åt viss specialisering (dennas inriktning bestäms dock för varje student redan vid antagningen till fakulteten). Ca 40 juridiklärare av olika digniteter och ungefär 400 juris studerande är verksamma vid fakulteten. Juristutbildningen är hårt spärrad. Till de knappt 100 lediga studieplatser som årligen står till förfogande har man över 600 sökande. I verkligheten är trycket betydligt större, eftersom de intresserade ungdomarna redan vid sina respektive gymnasieskolor måste genomgå ytterst hårda utgallringar för att överhuvudtaget tillåtas att söka till universitetsutbildning. Inte utan viss stolthet berättade man för mig att juristlinjen är den mest översökta utbildningen vid hela universitetet. Någon möjlighet att ta juridisk examen medelst distans- eller kvällsstudier finns ej. Endast tio procent av juris studerande är flickor, vilket är mindre än vid de övriga fakulteterna (för jämförelsens skull kan jag dock nämna att jag vid ett tidigare besök hos en juridisk fakultet i Seoul i Sydkorea fann att flickor där endast utgjorde ca två procent av de studerande). Juridisk forskning bedrivs endast i mindre omfattning vid den juridiska fakulteten, vars huvudsyfte är undervisning. Den nordkoreanska vetenskapsakademin

har dock bla ett rättsvetenskapligt institut, vilket satsar över 100 heltidsanställda forskare på olika nivåer.

I Nordkorea finns det sammanlagt drygt 200 professionella domare, vilka samtliga är valda i indirekta val. Ungefär 150 domare arbetar vid folkdomstolar (motsv. våra tingsrätter), ca 50 är verksamma vid provinsdomstolar (motsv. våra hovrätter) och åtta domare i centraldomstolen (motsv. vår HD). Enligt grundlagens art. 140 är domstolarna oberoende och skall hålla sig strikt till lagen. I Kim Il Sung's tidigare omnämnda tal av 1958 säger denne dock helt öppet att de nordkoreanska domarnas oberoende ställning ingalunda får anses innebära ett oberoende av kommunistpartiet: "In fact those who abide by the law alone and do not obey the Party will be breaking the law".¹³ Vid sidan av domstolarna har man i Nordkorea ett nät av "laglydnadskommittéer" med huvudsakligen uppfostrande funktioner: dessa används vid mindre förseelser och tvister.

Nordkorea förfogar också över ett antal juristutbildade åklagare och advokater, samt juristliknande funktionärer vilka löser tvister mellan de olika statliga företagen. Alla juristkategorier uppmanas ständigt att fördjupa sig i den store ledarens *Dzhutsche*-ideologi, vilken anges vara den enda riktiga vägen till korrekt rättstillämpning. I mina samtal med två nordkoreanska justitieråd bad jag därför om ett konkret exempel på ett mål där *Dzhutsche*-principerna har åberopats inför domstolen och där dessa också varit avgörande för domstolens rättstillämpning. För mig föreföll principerna nämligen vara så allmänt hållna att jag hade svårt att föreställa mig deras användning i ett konkret mål. En av de två domarna berättade då om ett brottmål, där en lastbilschaufför åtalades för att han hade vållat en trafikolycka. Undersökningen visade att chauffören vid tillfället varit helt uttröttad eftersom han hela den föregående natten arbetade med att laga sin trasiga lastbil. Trots att han på morgonen blivit uppmanad att gå hem, vägrade han med hänvisning till att planuppfyllelsen skulle ha blivit lidande. Hans straff blev mycket lindrigt: såväl försvararen som domstolen hänvisade till *Dzhutsche*-principen att "människan (massorna) skall ställas i centrum" och att "massorna" inte krävde ett hårt straff eftersom planuppfyllelse låg i deras intresse. Jag invände då att en duktig åklagare också kunde stödja sina krav på ett hårt straff på exakt samma *Dzhutsche*-princip: genom att nonchalera sin trötthet äventyrade ju chauffören "massornas" liv och lem, så att det låg i massornas intresse att straffa honom hårt. Detta möttes med en animerad diskussion på koreanska mellan de två domarna men inget riktigt svar. Det synes vara så att *Dzhutsche*-principerna, på samma sätt som alla andra liknande mycket allmänna rättsgrundsatser i

andra rättssystem, av duktiga jurister kan utnyttjas för nästan vilket argumentationssätt som helst.

Det koreanska folket har under detta århundrade drabbats av flera hårda slag: förlorad självständighet, japanskt kolonialvälde, blodigt inbördeskrig och delning. Delningen kvarstår alltjämt, låt vara att båda koreanska staterna gör anspråk på att representera den enda legitima statsbildningen på hela den koreanska halvön. Den nordkoreanska grundlagen uttrycker exempelvis i art. 1 att Demokratiska folkrepubliken Korea är en självständig socialistisk stat som representerar hela det koreanska folkets intressen ("representing the interests of all the Korean people"). De koreanska politikerna i såväl Norr som Söder talar gärna om återförening som ett högt prioriterat mål. Det officiella nordkoreanska återföreningsförslaget går ut på att de två delarna bildar en konfederation, där varje del behåller sitt politiska och ekonomiska system, ja t o m sina särskilda band till vissa främmande makter. En gemensam regering och ett gemensamt parlament, där varje del får femtio procent av mandatet, skulle administrera hela landet. Man kan ifrågasätta om detta är ett realistiskt förslag. En återförening av de två statsbildningarna med bibehållande av deras respektive samhällsordningar skulle knappast bli mer än en formalitet; så skulle exempelvis skillnaderna på det ekonomiska området kräva bibehållande av olika valutor, tullbarriärer och hinder för koreanernas fria rörlighet mellan landsdelarna. Och om såväl Nord som Söder får behålla sina utrikespolitiska bindningar, hur skall då den nya konfederationen uppträda i utrikespolitiska sammanhang? Det nordkoreanska förslaget om lika antal mandat i det gemensamma parlamentet inger också anledning till skepsis. Även bortsett från att Nordkoreas befolkning endast utgör ca en tredjedel av hela Koreahalvöns befolkning är det klart att en järnhård enpartiregim enväldigt skulle få kontrollera sin halva av parlamentet, så att den med hjälp av en enda av sydsidans splittrade parlamentariker skulle kunna kontrollera hela konfederationen. Sydsidans återföreningsförslag förefaller dock även de ganska orealistiska. Trots att avspänningen mellan stormakterna har skapat vissa möjligheter för närmande mellan de två koreanska staterna, och trots att vissa politiska samtal då och då äger rum, torde en slutlig reunifikation vara mycket avlägsen.

Michael Bogdan

Noter

- ¹ Se TIME av den 2 september 1988, s 31; B C Koh, "North Korea in 1987", i 28 Asian Survey 62-70 (1988), på s 64.
- ² Formellt finns det i Nordkorea två ytterligare politiska partier, vilka dock helt saknar handlingsfrihet och närmast får betecknas som det härskande kommunistpartiets filialer.
- ³ Se därom James Cotton, "The Ideology of the Succession in North Korea", i 11 Asian Perspective 3-22 (1987).
- ⁴ Som exempel kan nämnas Muhammad al Missuri, "Kimilsungist Cause Admirably Carried Forward", Pyongyang 1982; L Tapani Keskinen, "Kim Jong Il, the Genuine People's Leader", Yhteistyö Oy, Helsinki 1984.
- ⁵ På juridikens område synes hans författarinsatser dock vara begränsade till häftet "On Increasing Obedience to Socialist Laws", utgivet av Foreign Languages Publishing House, Pyongyang 1986. Det rör sig om ett mycket elementärt 22-sidigt föredrag hållet 1982. Som alla av ledarna skapade alster har dock även detta översatts till och tryckts på ett antal främmande språk.
- ⁶ Den nordkoreanska grundlagen har utgivits på engelska, se "Socialist Constitution of the Democratic People's Republic of Korea", Foreign Languages Publishing House, Pyongyang 1986. Den tyska översättningen hittar man i WGO - Monatshefte für osteuropäisches Recht 1973, s 47-62. Korta kommentarer till grundlagen är Youn-Soo Kim, "The 1972 Socialist Constitution of the Korean Democratic People's Republic", i 3 Review of Socialist Law 281-296 (1977) samt Youn-Soo Kim, "Grundzüge der Verfassung der Demokratischen Volksrepublik Korea von 1972", i WGO - Monatshefte für osteuropäisches Recht 1973, s 39-47.
- ⁷ Se därom t ex Michael Bogdan, "Juridikens roll i Taiwan och Sydkorea", i Advokaten 1988, s 183-188, på s 184.
- ⁸ Grundlagens art. 67 föreskriver följande: "Citizens must strictly observe the laws of the State, the socialist standards of life and the socialist code of conduct."
- ⁹ Se Bogdan a. a.
- ¹⁰ "For the Implementation of the Judicial Policy of Our Party", i den engelska upplagan av Kim Il Sung's samlade verk, vol. 12, Foreign Languages Publishing House, Pyongyang 1983, s 180-195.
- ¹¹ Se vidare Pyong Choon Hahm, "Ideology and Criminal Law in North Korea", i 17 American Journal of Comparative Law 77-93 (1969).
- ¹² Denna har utkommit på engelska, "The Socialist Labour Law of the Democratic People's Republic of Korea", Foreign Languages Publishing House, Pyongyang 1986.
- ¹³ På s 190.

Litteraturgranskningar

DAG ANCKAR & ERKKI BERNDTSON (RED.): *Political Science Between the Past and the Future. Essays to mark the 50th Anniversary of the Finnish Political Science Association*. Helsingfors: The Finnish Political Science Association, 1988.

”En vetenskap som tvekar glömma sina grundare”, säger Alfred North Whitehead, ”är förlorad . . . Allt som är av vikt har sagts förr av någon som inte upptäckte det.” I strikt vetenskaplig mening har han naturligtvis rätt. En teori, hypotes eller lagbundenhet blir inte mer plausibel för att den sätts in i ett historiskt sammanhang med referens till historiskt accepterade stora namn. Kriterier för en teoretisk bedömning av en viss vetenskapsgren måste relateras till antingen något slags logisk regel (deduktion) eller empiriska fakta (induktion). Det gäller såväl naturvetenskap som samhällsvetenskap. Forskning om forskning och böcker om böcker kan naturligtvis hjälpa oss undvika tidigare generationers misstag och ge oss ledtrådar om var vi bör se efter teoretiskt eller empiriskt oavklarade problem, men i sig själv har bakåtblickandet inga självklara, innovativa potentialer.

En disciplins historia kan emellertid ge identitet åt den som söker, särskilt om historien skrivs systematiserande och inte som en kronologi av synopsis kring vad som tilldragit sig. Detta är särskilt viktigt att förstå för nyanlända inom en vetenskapsgren. Även äldre utövare av vetenskapen kan ha behov av att inplacera sin verksamhet i förhållande till vad som tidigare åstadkommit.

Det uppstår, emellertid, ofta ett vanligt misstag om man betraktar en viss utveckling som en kumulativ process. Tidigare bidrag ses som rudimentära försök att hantera de problem man tror sig bemästra på ett mer moget sätt idag. Man ser den nutida utvecklingsnivån som ett resultat av att ”man står på jättarnas axlar.” Statskunskapen är emellertid, generellt sett, inte kumulativ.

Andra utövare av vetenskapen med en mindre skolastisk förebildsiver stoltserar kanske, liksom Hobbes, med sin ignorans och brist på belästhet. ”Hade jag satt mig in i mina föregångares idéer”, säger de, ”hade jag

säkert inte vetat mer än de. De flesta av vetenskapshistoriens problem är olösta, inte för att man saknat förmåga att finna intellektuella förklaringar, utan för att de i princip inte kan lösas.” Ingen av dessa positioner förefaller särskilt fruktbar.

Med dessa reservationer i åtanke kan en tillbakablick i en disciplins historia ge sammanhang och mening åt samtida forskning. Det visar med all tydlighet den samlings uppsatser som *Dag Anckar* och *Erkki Berndtson* redigerat och utgivit för att markera den finländska statskunskapens femtioårsjubileum, som inträffade år 1985. Med bidrag från såväl finländska som utländska inbjudna författare har redaktörerna velat karaktärisera institutionaliseringen och utvecklingen inom modern statsvetenskap a) ländervis och regionalt, b) i termer av inflytanden mellan periferi och centrum för disciplinen, samt c) i termer av vetenskapsteoretiska problem, samt framtida scenarier för disciplinens utveckling.

Paakunainens inledande uppsats behandlar, som sig bör, direkt festföremålets ämne, dvs den finländska statsvetenskapens historia. Sett från våra dagars perspektiv är finländsk statsvetenskap nog lika ”amerikaniserad” som statskunskapen i de flesta andra europeiska länder. Så har det inte alltid varit. Paakunainen visar att det också funnits, och fortfarande finns, betydelsefulla ingredienser som har mer gemensamt med den tyska statskunskapen än med den anglosaxiska, av behavioralismen färgade, statsvetenskapen. Paakunainen visar bl a hur olika tidstypiska företeelser och interdisciplinära inflytanden gjort sig gällande genom sådana tidiga föregångsmän som Ruutu, Brotherus och, under 1950-talet, Jan-Magnus Jansson. Jag har förgäves letat efter Sven Lindman's namn i Paakunainens uppsats. Han var ju en framstående gestalt i den moderna finländska statsvetenskapens framväxt genom de intellektuella band och inflytanden han etablerade mellan den svenskspråkiga och finskspråkiga statsvetenskapen i Finland, men också genom andra nya impulser han förmedlade och lät utvecklas vid Åbo Akademi.

Förutom denna, historiskt sett märkliga, undlåtenhet finns det även en annan liten fläck i den annars väl-skrivna uppsatsen, ett litet kuriöst tryckfel. På sidan 27 påstås att ”James Joyce's 'The Modern Democracies'

was translated into Finnish already in the 1920s." Nog skrev författaren till "Ulysses" många böcker, men mig veterligen inga om "modern democracies". Paakunainen menar naturligtvis James Bryce, inte James Joyce, även om det inte framgår.

Som jag ser saken finns det två verkligt tunga bidrag i antologin, nämligen Laponche's uppsats om kanadensisk statsvetenskap och Ricci's om statskunskapens tragedi. Laponche's bidrag är både ett empiriskt-sociologiskt bidrag och ett teoretiskt bidrag. Det försöker tillhandahålla såväl en internationell jämförelse av statsvetenskapens nationella vetenskapsprofiler, grundad på översikter vad gäller fem IPSA-kongresser, och en teoretisk fokusering på fyra dimensioner man kan skönja i den kanadensiska, inomvetenskapliga debatten: relevans-irrelevans, det rationella – det irrationella, mikro-macro, centrum-periferi. Laponche fastslår igen och igen att den moderna statsvetenskapen lånar mer från andra humanistiska och samhällsvetenskapliga discipliner än de lånar från statsvetenskapen. Det borde väcka en viss undran bland disciplinens utövare. Han finner också, att den annars så Amerika-influerade statskunskapen i Kanada, även har ett mer stats-orienterat fokus, och försöker sig på några olika förklaringar till detta.

Riccis uppsats har rubriken "Reflections on the Tragedy of Political Science". Med tragedi förstår Ricci en situation där man måste välja mellan olika handlingsalternativ som är eftersträvsvärda, men där valet av det ena alternativet på bekostnad av det andra obönhörligen leder till tillbakagång och förfall. Valet står, enligt Ricci, mellan vetenskaplighet och normativism. Situationen kan i någon mån liknas vid läkarens när han finner patienten frisk. Vem behöver då recept?

Riccis uppsats reser fler frågor än den besvarar, men häri ligger nog också dess styrka. Med vilken rätt kan en statsvetare av professionen ge allmänna råd om politik i en värld som domineras av demokrati som styrelseskick eller ideal? De kan naturligtvis hjälpa till att utreda analytiska begrepp och ge logiska förklaringar på företeelser som förefaller svårförklarade. De kan medverka till demokratisk, liberal, konservativ eller annan politisk fostran, men kan det ske annat än på bekostnad av den rena vetenskapligheten? Ricci menar själv att statsvetarna bör delta i "den stora debatten", men att detta inte får ske på bekostnad av vetenskaplig integritet. Om ekonomer, tekniker, och naturvetare kan delta i denna debatt borde statsvetare också kunna göra det utan att för den skull sätta sig över demokratis jämlikhetsideal. Det är viktigt, men ur professionens synvinkel har vi ofta varit dåligt rustade att delta i den allmänna debatten. För nog måste man väl, å professionens vägnar, känna en viss skam, när man hör en

tongivande professor som Jan-Magnus Jansson, tillika presidentkandidat, lakoniskt men tafatt besvara en TV-journalists förfrågan om varför han inte vann det presidentval han kandiderade till med: "Jag fick inte nog röster."

Inläggen i *Political Science Between the Past and the Future* lämpar sig bra för seminariediskussioner. Den heterogenitet som finns i de olika inläggen bör kunna stimulera statsvetare med olika inriktningar till att klargöra sina egna positioner, och se dem i ett vidare perspektiv. Det är redaktörernas liberala och pluralistiska urval som gör boken läsvärd. Den bör absolut läsas av en vidare krets än den, som infann sig till det finländska statsvetarförbundets femtioårsjubileum.

Tom Bryder

MIKAEL GILLJAM: *Svenska folket och löntagarfonderna. En studie i politisk åsiktsbildning*, Lund: Studentlitteratur, 1988.

Allerede hovedtitlen i Gilljams doktorafhandling rammer to væsentlige træk. Den er for det første en undersøgelse på befolkningsniveau og ikke eliteniveau, selv om eliten og massemedier er medspillere og vigtige kausale faktorer i meningsdannelsen. Ser man afhandlingen i lyset af kommunikationsteori, er den en modtager- og effektstudie snarere end en studie af sendere og budskaber.

For det andet er det væsentligt af afhandlingen er koncentreret om et politisk stridsspørgsmål, et "issue". Herved adskiller den sig fra flertallet af studier i befolkningens adfærd. Vi har mange studier af bestemte valg, bestemte socialgrupper, bestemte partiers vælgere et cetera, men kun få studier af udviklingen af et politisk spørgsmål i befolkningen. Debatten om løntagerfondene følges i denne afhandling over en tiårig periode fra september 1975 til september 1985. Den begynder med de første reaktioner på Rudolf Meidners forslag i høsten 1975. Den løber videre gennem de tre riksdagsvalg i 1976, 1979 og 1982, der afgrænser de seks år med borgerlig regering. Derpå kulminerer debatten op til vedtagelsen i december 1983 af løntagerfondsforlaget (endskønt i en mere moderat form end det oprindelige forslag). Endelig vedligeholdes en debat frem til riksdagsvalget i 1985, hvor muligheden eksisterede for at det borgerlige styre kunne vende tilbage og afskaffe fondene.

De fire riksdagsvalg undersøges på grundlag af den svenske valgforsknings interviewmateriale, og dertil kommer en lang række opinionsundersøgelser om løntagerfondene som har været publiceret i denne ti års periode. Gilljams projekt er i højeste grad begunstiget af at man befinder sig i et samfund hvor vælgerforskning og opinionsforskning har nået et højt stade og en betydelig grad af kontinuitet.

1. Den teoretiske model

Teorien er på dette område sporadisk, spekulativ og utestet. I den amerikanske litteratur har Gilljam fundet nogle skitser til politiske spørgsmåls "livshistorie" eller "naturhistorie" af Bernhard Berelson, Anthony Downs og Herbert Hennessy. I svensk litteratur findes emnet behandlet af Herbert Tingsten, Björn Molin, Bo Särilvik og Leif Lewin samt enkelte andre. Der er ikke meget af en empirisk tradition at bygge på, men det giver til gengæld Gilljam chancen for at blive pioner. Det er ikke for meget sagt, at *Svenska folket och löntagarfönderna* er gennembrudsarbejdet på dette område.

Alle teorierne herom indeholder ideen om nogle faser, som et politisk spørgsmål gennemløber på sin vej. Hennessy skelner mellem tre stadier, hvor spørgsmålet udvikler sig fra ide till forslag og derfra til politik; desuden kan man tale om et forstadium, hvor spørgsmålet nærmest er tabu, og et efterstadium, hvor det er blevet en del af den politiske kultur.

Som ledetråd for en analyse kan en sådan udviklingsmodel være frugtbar, når forskeren samtidig har en åben og kritisk holdning til den. De historiske erfaringer viser dog at udviklingsmodeller også kan blive til blindgyder for forskningen. I 1800-årene præsenterede alle sociologer med nogen status hver sin teori om faserne i samfundsudviklingen. De bekymrede sig ofte ikke om hvilke mekanismer der virkede stabiliserende inden for en fase, eller hvilke som bevirkede overgangen fra den ene fase til den næste. Havde de gjort det, ville de have opdaget at faserne i bedste fald var overflødige begreber.

Gilljam argumenterer for, og demonstrerer også, at de stadier et politisk spørgsmål som løntagerfondene gennemløber ikke er af denne luftige art, men rationelle og funktionelle. Befolkningens viden om fondene øges for eksempel i den tidlige fase, halvåret før riksdagsvalget i 1976 (s 24), og forbliver derefter på et højt niveau. Fondenes betydning for partivalget øges i en senere fase, mellem valgene i 1979 og 1982, og efter riksdagsbeslutningen i december 1983 aftager spørgsmålets betydning frem til valget i 1985 (s 57).

En af afhandlingens fortrin er, at den sammenligner vælgernes prioritering af løntagerfondene med massemediernes og politikernes. Heraf ser man blandt andet,

i hvor høj grad politikerne og aviserne er med til at fastsætte dagsordene for vælgerne (s 75). Kun savnes der en uddybning af, hvordan denne proces går for sig. Her kunne man opstille en hypotese om, at de der læser aviserne også prioriterer i overensstemmelse med aviserne, mens de der ikke læser aviser prioriterer anderledes. Som helhed giver dog kapitel 2-4, der trækker på såvel vælger- og opinionsdata som data for mediedækningen, et stærkt indtryk af den opgang, kulmination og nedgang som et politisk spørgsmål gennemløber. Der findes næppe andre steder i litteraturen en så overbevisende bekræftelse på teorien om "the life history of political issues". Man overser næsten at der senere i bogen (kapitel 7) præsenteres træk ved løntagerfondenes gennemførelse som passer dårligt ind i den foreskrevne model. Fondene gennemføres jo nemlig ikke som resultatet af en debat og efterfølgende ændring i opinionen. De gennemføres faktisk uden at der er flertal for dem i befolkningen! De gennemføres heller ikke fordi et flertal bøjer sig for et brændende ønske hos et mindretal af befolkningen. Allerede s 75 ses at i den fase der skulle være den afgørende prioriteres spørgsmålet langt højere af modstanderne end af tilhængerne! Endvidere kan man argumentere for at ideen på sin vej til det endelige forslag er blevet modificeret og svækket så meget, at det ikke længere er det samme "issue" i 1983 som det var i 1975. Sådanne træk kunne godt give Gilljam anledning til at foreslå ændringer i Hennessys model, eller opstille en mere differentieret model hvori elitestrategier tilkendes en større rolle.

I forbindelse hermed kan man indvende mod teorien om politiske spørgsmåls livshistorie at den kun handler om de spørgsmål der ender med at blive gennemført. Mange politiske ideer, antagelig de fleste, kommer (heldigvis) aldrig frem til beslutning og gennemførelse. Modellen er i denne forstand "ex post". I virkeligheden er det jo sådan, at når man befinder sig i fase 1, kan man ikke vide om der kommer en fase 2 bagefter. Da de gennemførte spørgsmål næppe er et repræsentativt udvalg af alle politiske spørgsmål, der opstår, er teorien om det politiske spørgsmåls livshistorie ikke særlig anvendelig for en prognose for det videre forløb. En mere komplet og realistisk teori ville også sige noget om "børnedødeligheden" blandt politiske spørgsmål.

Gilljams bog er en overordentlig grundig dokumentation af et politisk spørgsmåls livshistorie. Men dens værdi ligger også i at den rækker videre frem mod en kritik og en komplettering af teorien herom.

2. Kommunikationseffekter

I studiet af kommunikationseffekter skelner man ofte mellem effekter på kundskab, effekter på holdning og effekter på adfærd. Ifølge en rationel effektmodel op-

når et individ først kundskab om et emne, danner sig derpå en holdning til det, og handler sluttelig ud fra sin holdning. Gilljams bog er disponeret ud fra en sådan rationel model. Kapitel 2–5 omhandler kundskab, kapitel 6–8 holdning og kapitel 9 adfærd.

En sådan disposition viser at forfatteren har en velordnet tankegang. Men et problem, som den rejser, er at svarpersonerne, der er forfatterens studieobjekter, ikke alle har en lige så velordnet tankegang. Hvis de for eksempel danner sig en holdning, inden de har nogen kundskab, og hvis denne kundskab bliver en funktion af deres holdning, kommer forfatteren i sin analyse af kundskaben i de første kapitler til at mangle nogle variable, der først behandles i de senere kapitler. Noget lignende gælder, når adfærden analyseres som sidste led i processen. Den rationelle adfærd er at stemme på et parti, som har samme standpunkt som det, svarpersonen har arbejdet sig frem til. Men i praksis griber svarpersonens partipræference ind i dette arbejde og hjælper til, både når man søger viden og danner sig en holdning.

Gilljam er naturligvis opmærksom på dette problem og omtaler det flere steder, for eksempel s 30, hvor han indrømmer, at den "naturlige" orden ikke er den eneste mulige. Dette fører ham også til at inddrage adfærdsvariable i analysen s 42–43, længe inden de optræder de optræder i deres naturlige rolle som afhængige variable. De borgerlige vælgere mener i modsætning til de socialistiske, at løntagerfondene på langt sigt vil ændre det økonomiske system meget. De er også mere tilbøjelige end de socialistiske vælgere til at betone de ændringer i magtforholdene, som løntagerfondene vil medføre.

Denne form for "kundskab" er derfor en anden end den rene faktakundskab, der omtales i kapitel 5, og som for eksempel viser sig i svaret på, hvor mange løntagerfonde der findes. I 1985 vidste 74 procent af de stærkt politisk interesserede mod kun 22 procent af de uinteresserede, at der fandtes fem løntagerfonde. Her omtales ikke nogen forskel mellem de socialistiske og de borgerlige vælgere, formodentlig fordi der ikke er nogen forskel.

I praksis bevæger svarpersonerne sig således ikke igennem et "naturligt" forløb, hvori de begynder med at søge viden om et politisk spørgsmål og ender med at stemme for et kongenialt parti. Snarere bevæger de sig rundt i en trekant mellem faktaviden, holdninger inklusiv pseudoviden, og partisympatier. Hvordan dette samspil forløber, kan næppe klarlægges fuldtud. Men det er muligt at Gilljam kunne være trængt dybere ned i det ved at benytte panelanalysens muligheder. Han nævner (s 18) at vælgerundersøgelserne er udformet som rullende paneler, således at 1 300–1 500 svarperso-

ner indgår i to eller flere undersøgelser. Heri ligger en række muligheder for at undersøge kausaliteten mellem holdninger, viden og partivalg på det individuelle plan. Men bortsett fra kapitel 9 er det kun et enkelt sted (s 140) at disse muligheder bliver udnyttet. Det kunne for eksempel være interessant at vide, hvilke af 1979-undersøgelsens svarpersoner der i 1982-valgkampen med dens intensive debat om løntagerfondene ville finde dette spørgsmål vigtigt. En sådan analyse ville give figuren s 57, der viser spørgsmålets stigning og fald, en ekstra dimension.

3. Dimensioner i holdningen

Det må imidlertid holdes forfatteren til gode, at den valgte disposition giver anledning til en dybtgående studie i holdningsdimensioner i kapitel 6–8. Kapitel 6 omhandler forekomsten af meninger (åsikter), kapitel 7 retningen af disse meninger for eller imod fondene, og kapitel 8 intensiteten i meningene. Her udnytter Gilljam undertiden at alle disse tre dimensioner optræder i de samme interviewspørgsmål. Hvis et spørgsmål rummer fem svarsalternativer, fra "helt enig" til "helt uenig", samt en "ved ikke" kategori, så udnyttes "ved ikke" svarene i analysen i kapitel 6; forholdet mellem "enige" og "uenige" udnyttes i kapitel 7; og forholdet udnyttes i kapitel 8. En ganske dristig form for genbrug af interviewsvar!

Hvad kapitel 6 angår synes det mest interessante fund at være tendensen til at socialdemokratiske vælgere undgår at tage stilling til deres eget partis forslag, især i vælgerundersøgelserne fra 1982 og 1985. I 1979 var der imod manglende viden om partiernes stilling den vigtigste faktor bag "ved ikke" svarene (s 135). I den første fase var hovedårsagen til de mange "ved ikke" svar således af kognitiv art, konkluderer Gilljam. I den senere fase trådte derimod en politisk årsag ind, nemlig at socialdemokratiske vælgere blev trukket i én retning af deres partiloyalitet og i den modsatte retning af de borgerlige massemedier. Som Gilljam viser, var disse vælgere ikke fortrinsvis latente modstandere, som de borgerlige politikere hævdede, men heller ikke fortrinsvis latente tilhængere af fondene, som deres egne ledere hævdede. De fordelte sig ligeligt på tilhængere og modstandere. Man kan vel sige om dem, at de passer godt ind i den gamle krydspresteori om at jo mere ligeligt trykket i de to modsatte retninger er, des mere fristes de til at løse problemet ved at undgå at tage stilling – "to leave the field".

Kapitel 7 demonstrerer, takket være de mange og varierede serier af opinionsmålinger, at tilslutningen til løntagerfondene nåede sit lavpunkt netop i beslutningsfasen, september/oktober 1983. "Hela 63 procent av svenska folket uppgav då att de var emot löntagarfon-

der enligt socialdemokraternas och LO:s modell medan endast 17 procent sa sig vara för" (s 155). Det er ironisk at modstanden tilsyneladende voksede og voksede med hver ny og mere moderat version af forslaget. Og den idé, der har været fremført af Ulf Himmelstrand, at en del af modstanden skulle stamme fra venstrefløjsvælgere, som ikke fandt forslaget vidtgående nok, finder forfatteren ikke megen hold i (s 158–60). Vi må da konstatere, at ganske vist gennemløb stridsspørgsmålet en partipolitisk polarisering, hvorunder holdningen til det blev stadig nærmere forbundet med partivalget (s 168), således som det forudsiges af modellen om "the life history of political issues". Intensiteten i holdningen voksede endvidere igennem næsten hele perioden fra efteråret 1983, som det vises i kapitel 8 (s 190). Der var tale om mere og mere talstærk og besluttsom majoritet af modstandere. Så træffes beslutningen i riksdagen, og fra det tidspunkt begynder vælgerne langsomt at vænne sig til de nye realiteter. Alt dette stemmer med modellen, blot ikke det faktum at løntagerfondene blev vedtaget. Vi har en model, som kan forklare, hvordan det hele går til, men som ender med at give os det forkerte facit.

Gilljam er da også først og fremmest interesseret i de forudsigelser, som modellen kan give vedrørende strukturelle variationer i vælgerne holdninger. Side 194–202 diskuteres fem hypoteser overleveret fra V. O. Key, Jr, om forskelle i meningsintensitet mellem svarpersonerne. Gilljam finder at mange faktorer øver indflydelse på holdningen i overensstemmelse med disse hypoteser: styrken af den politiske interesse og af partidentifikationen, organisationstilknytningen, stillingen som selvstændig, samt viden om løntagerfondene. Som han selv antyder, ville en sådan rigdom på testmuligheder i fremtidens vælgerforskning have overrasket Key, der døde i midten af 1960'erne.

4. Stemmeflytningen

Hvor meget betød løntagerfondene for partivalget blandt de enkelte vælgere og dermed også for resultatet af valgene 1976–85? For at svare på det opstiller Gilljam i kapitel 9 en kravmodel med syv betingelser som vælgeren rationelt set må opfylde for at kvalificere sig til at være "issue voter" i dette spørgsmål. Nogle af de syv betingelser er helt logiske, som f.eks. at vælgeren har hørt om løntagerfondene og har en mening om dem. Andre forekommer mere diskutabile, som f.eks. at vælgeren selv mener at spørgsmålet har haft betydning for hans/hendes stemmegivning, eller at vælgerens mening har en vis intensitet. Efter at have udstået dette steplechase med syv forhindringer overlever 25 procent af svarpersonerne i 1979, 37 procent i 1982 og 33 procent i 1985 – for 1976 rækker materialet ikke til den samme

behandling. Gilljam viser nu at disse "løntagerfondsvælgere" var koncentreret blandt dem der skiftede fra socialistisk til borgerligt partivalg mellem 1979 og 1982, og mellem 1982 og 1985. Derimod var de sjældne blandt dem der skiftede den modsatte vej.

Men vi er nede på små tal. Ved at regne på tabel 9.3 s 224 kan vi finde at i stikprøven vandt de borgerlige 6 og tabte 7 løntagerfondsvælgere i 1979, at de vandt 14 og tabte 2 i 1982, og at de vandt 24 og tabte 8 i 1985. Og som Gilljam påpeger er disse tal endda maximumstal i den forstand at de samme svarpersoner for eksempel også kunne kvalificere som "issue voters" på et andet stridsspørgsmål.

Gilljams metode er elegant men også rigoristisk i de høje krav der stilles til "issue voting". Blot ét forkert svar, og svarpersonen er diskvalificeret. Han har imidlertid konkretiseret en yderst interessant problemstilling der omhandler samspillet mellem forskellige kriterier for rationel vælgeradfærd, og måske vil hans løsning gå over i historien som "Gilljams hinderløp". Det ville især være interessant at sammenligne resultatet af hans beregning med resultatet af en almindelig effektmåling af holdningen til løntagerfondene på partivalget ved et efterfølgende riksdagsvalg. Det kan gøres netop fordi de svenske undersøgelser indeholder rullende paneler.

Alment kan det siges om Mikael Gilljams bog at den fortjener at blive skoledannende for studiet af politiske spørgsmåls udviklingshistorie. Det er en meget betydelig bog og den øser af et rigt kildemateriale. Fremtiden må så vise på hvilke punkter den teoretiske model som den bygger på trænger til at blive revideret og kompletteret. Her står vi endnu ved begyndelsen af et sammenlignende studie af politiske spørgsmål.

Ole Borre

IRÉNE NILSSON: *Rumäniens utrikespolitik i modern tid*. Lund 1988: Dialogos.

Rumänien är något av Warszawapaktens enfant terrible. Landet fördömde Sovjets invasion av Tjeckoslovakien 1968. Man har följt en egen linje vid Säkerhetskonferensen för Europa. Också vad gäller medeldistanskärnvapen i Europa har Rumänien drivit en politik, skild från övriga paktmedlemmars. Exemplet är många.

Detta är utgångspunkten för Irene Nilssons avhandling *Rumäniens utrikespolitik i modern tid*. Studien handlar om denna "allianspolitik med förbehåll". Jag skall inleda med att kortfattat referera bokens innehåll.

Studien inleds med en bakgrundsteckning, där landets historiska utveckling beskrivs. Den ovan refererade utrikespolitiska profilen beskrivs översiktligt i kapitel 2. Avhandlingens huvudfrågeställningar är tre: "Vilka är de viktigaste målen för Rumäniens utrikespolitik? Hur har Rumänien konkret försökt uppnå dessa mål? I vilken utsträckning kan den rumänska utrikespolitiken förklaras utifrån de stipulerade målen?"

Begreppen "mål" och "strategier" är centrala i författarens analys. Framställningens "teoretiska utgångspunkt" är att ett lands utrikespolitiska agerande kan förklaras "genom hänvisningar" till statens utrikespolitiska mål (s 11–12). I teorikapitlet (kap 3) hävdas att det finns två skilda sätt att förklara utrikespolitik på. Enligt den rationalistiska förklaringsmodellen hänvisas till mål och strategier för att förklara agerandet. Staterna är enhetliga, rationella aktörer. Detta är det perspektiv Nilsson huvudsakligen anlägger.

Enligt den deterministiska förklaringsmodellen bör man studera olika typer av egenskaper hos det internationella systemet (externa faktorer, i författarens terminologi) respektive hos staten, dess politiska/ekonomiska/sociala system, samt hos beslutsfattarna (interna faktorer). Författaren ser dessa faktorer som "förutsättningar" för utrikespolitiken, som påverkar beslutsfattarna i deras val av mål och strategier. Den teoretiska utgångsmodellen åskådliggörs i figur 3.1, s 62.

Konkret urskiljer författaren fem mål som de mest viktiga för Rumäniens utrikespolitik. Som överordnade mål anges "säkerhetsmålet", att värna om landets integritet och autonomi, samt målet att mobilisera ekonomiska resurser, "välfärds-målet". Underordnade mål är att slå vakt om internationella normer, att mobilisera stöd utanför blocket, samt att stärka den politiska ledningens legitimitet och status. Rekonstruktionen av landets mål är baserad på en genomgång av officiella mål, och av rumänskt beteende under en längre tidsperiod, samt på en analys av förhållanden såväl i Rumänien som i Östeuropa.

Vid sidan om målen urskiljer Irene Nilsson också ett antal strategier som en stat kan välja för att nå sina mål. Hon utgår här från en klassificering gjord av Kjell Goldmann (tabell 3.1, s 64). En strategi kan vara positiv eller negativ (minska andras motiv för konflikt resp öka andras kostnader). Strategier kan också avse att förändra det omgivande systemet respektive avse en anpassning till de krav omgivningen ställer.

I fallet Rumänien fastläggs dels (i kap 2.2) ett antal utrikespolitiska strategier, dels (bl a genom fallstudier) ett antal säkerhetspolitiska strategier. I det senare fallet rör det sig om att stärka folkrätten, att arbeta för nedrustning, samt att söka fredlig lösning av konflikter. De tillhör samtliga den typ av strategier som Goldmann ansåg ha till syfte att förändra det omgivande systemet.

Det stora empiriska arbetet i avhandlingen består av tre fallstudier: av rumänskt agerande under konferensen om säkerhet och samarbete i Europa, i nedrustningsfrågor och avseende Mellanöstern-konflikten. I fallstudierna undersöks vilka mål Rumänien sökte uppnå samt hur man agerade för att nå dessa mål, dvs vilka strategier och medel som utnyttjades.

Resultaten av studien, dvs svaren på Nilssons frågeställningar, framgår delvis av referatet ovan. Hon utdestillerar fem viktiga målsättningar för utrikespolitiken, nämligen de som ovan redovisats. Hon fastställer vidare ett antal strategier som landet använt, och visar konkret hur dessa omsatts i form av initiativ och utspel i de tre empiriska fallen. Hon finner, slutligen, att det utrikespolitiska agerandet väl kan förklaras genom hänvisningar till de mål hon stipulerat. Samtidigt hävdar hon att man för att förstå varför Rumänien har dessa mål, och varför man agerat som man gjort, även måste analysera förutsättningar för utrikespolitiken i form av de externa och interna faktorer som ovan redovisats.

Inledningsvis vill jag också påpeka att Irene Nilssons avhandling ger uppslag till en rad ur vetenskaplig synvinkel intressanta diskussionsämnen. Mina synpunkter på avhandlingen är således inte alltid att betrakta som kritik, utan skall mer ses som provocationer, som jag hoppas kan leda till en fruktbar diskussion.

I min kritik av Irene Nilssons avhandling skall jag ta upp följande problemområden:

1. ämnesvalet och frågeställningarnas relevans
2. huruvida studien handlar om det författaren i titeln anger att den skall göra
3. metod och material
4. urvalet och syftet med fallstudierna
5. framställningen av relevant teori och teorins användning i empirin
6. den teoretiska och empiriska redovisningen av strategier
7. besvarandet av frågeställningarna och svarens relevans för ämnesinriktningen komparativ utrikespolitik
8. användningen av småstatsteori
9. framställning och språkbruk

Ämnesval och frågeställningarnas relevans

James Rosenau har någon gång skrivit att en bra vetenskaplig framställning måste vägledas av ett genuint "puzzle", något som forskaren står undrande inför. I forskaren Irene Nilssons fall tycks "puzzlet" bestå i Warszawapaktsstaten Rumäniens säregna, halvautonoma utrikespolitik. Politiken beskrivs som "avvikande" eller "delvis allierad". Men om man nu står undrande inför detta puzzle inställer sig frågan: vad bör en studie som tar upp detta fenomen innehålla? I föreliggande

avhandling kretsar frågeställningarna kring Rumäniens mål och deras förklaringskraft. Jag skall senare återkomma till vad förklaringar av denna intentionalistiska typ i Nilssons tappning kan ge läsaren. Låt mig här bara konstatera att avhandlingen *inte* explicit ger svar på de två frågor som för mig synes vara de mest intressanta: "varför just Rumänien?" och "hur har Rumänien kunnat föra en sådan politik?".

Rumänien är knappast ensamt öststatsland om att ha den övergripande målsättningen "ökad autonomi". Polen, Ungern och Tjeckoslovakien har i olika perioder sökt föra en från Sovjet mer distanserad politik. Men de har inte gjort det "the Romanian way"; framför allt har deras autonomisträvanden kommit att prägla inrikespolitiken, och inte utrikespolitiken, som i fallet Rumänien. Varför har just Rumänien drivit den typ av politik, som författaren så väl beskriver? Varför har R. valt just de strategier som författaren beskriver, och inte andra? Och hur kommer det sig att de "lyckats", att Sovjet inte har ingripit på ett sådant sätt att politiken inte kunnat fullföljas? Svaren på dessa frågor, som för mig tycks vara de intressantaste forskningsobjekten, skulle man kunna få genom en jämförande studie, med koncentration på vad Irene Nilsson kallar utrikespolitikens "bakgrundsfaktorer": sådana kan särskilja mellan länder, vilket målanalys är sämre på. Svaren skulle antagligen också kräva en noggrann analys av Rumäniens bilaterala relationer till Sovjet över tiden, något som Nilsson inte systematiskt utför. Vi får i avhandlingen inga systematiskt genomtänkta svar på frågorna ovan, även om man här och där kan hitta relevanta pusselbitar. Det tycker jag är synd.

Ämnesprecisering och avgränsningar

Titeln på avhandlingen är "Rumäniens utrikespolitik i modern tid". Några uttryckliga avgränsningar görs inte. Redan på s 12 skriver författaren, utan motivering, att fallstudierna – som ju är avhandlingens tunga empiriska del – beskriver "strategier för att bevara eller öka landets säkerhet". Både i teorikapitlet och i beskrivningen av Rumäniens mål och strategier finns särskilda avsnitt om *säkerhetspolitiska* strategier – fortfarande utan kommentar. Varför denna icke uttalade motiverade koncentration på säkerhetsfrågor? Denna tonvikt märks också genom vad som inte finns med. Strategier på något annat delområde, t ex handelspolitiken, finns inte med. Rumäniens bilaterala relationer till grannländer granskas inte systematiskt, inte ens vad gäller Sovjet. Relationerna till EG berörs föga. Inställningen till FN framgår indirekt, men inte i koncentrerad form. Andra IGOs berörs i än mindre grad.

Min poäng är att vi får en bild – och en god sådan – av delar av Rumäniens utrikespolitik, men inte en helhets-

bild, vilket titeln antyder. Tilläggas kan att författaren även vad gäller säkerhetspolitiken lägger tyngdpunkten på delar av denna: på vad som kan kallas "globala" strategier. Klart mindre intresse ägnas t ex åt försvarspolitik och säkerhetspolitiska beroendefrågor. Detta borde klart utsagts och motiverats.

En andra fråga avseende icke tydliggjorda avgränsningar rör avhandlingens tidsram. Ibland tycks det mig som om teorikapitlet skrevs färdigt i början av 1985 och som de empiriska avsnitten var avslutade 1981–82. Undantag finns men i huvudsak redovisas inte utvecklingen efter dessa år.

Bara fyra verk i litteraturlistan är från tiden efter 1984 (två från 1985, ett från 1986 och ett från 1987). Beskrivningen av Rumäniens politik i kapitel 2 ger exempel fram till 1977 (med ett undantag, från 1981). I empirin tar jag Mellanöstern som exempel. Beskrivningen av Rumäniens medlarroll slutar 1978. Inget nämns om tiden därefter. De tabeller som finns redovisar siffror fram till 1980 eller 1981. Är dessa tidsmässiga avgränsningar medvetet gjorda, och varför nämns de då ej?

Frågan blir extra relevant genom att författaren antyder att Rumäniens utrikespolitik delvis ändrat skepnad under slutet av 1970-talet, i riktning mot en mer eftergiftsbenägen politik gentemot Sovjet. Jiri Polak hävdar i sin avhandling (från 1986 – ej med i litteraturlistan, vilket är anmärkningsvärt eftersom det är den enda svenska avhandling som diskuterar Rumäniens utrikespolitik som jag funnit) att landets politik ändrats på detta sätt. Är det så? Varför analyseras inte 1980-talets utveckling?

Metod och material

Genomgående i avhandlingen är att metoddiskussioner får föga framträdande plats. På ss 102 ff finns en genomgång av källmaterialet. Författaren ger också en redogörelse för hur hon gått tillväga för att rekonstruera Rumäniens utrikespolitiska mål (ss 85 ff). Men i övrigt lämnas läsaren undrande. Metoden för att ta fram målen skall jag diskutera senare. Här skall jag istället nämna några avsnitt där jag velat se en beskrivning av författarens tillvägagångssätt.

På ss 43–44 räknar författaren upp Rumäniens utrikespolitiska strategier. En källhänvisning lämnas. Är uppräknningen baserad på en litteraturgenomgång? Eller vad annars? I avsnitt 4.3 fastslår författaren initialt att säkerhetspolitiken "kan sägas vara byggd på tre grundläggande strategier" och dessa beskrivs sedan. Är detta en utgångspunkt för eller ett resultat av studien? Vad grundas påståendet på? Är strategierna de officiellt utsagda eller är de konstruerade av författaren? Vad gäller rekonstruktionen av Rumäniens mål finns som

sagt en metoddiskussion, men inte vad avser strategierna. Var ligger logiken i detta?

Genomgången av källmaterialet väcker också några frågor. På s 104 nämns att "det gäller" att med hjälp av olika källkritiska kriterier avslöja eventuella tendenser i det rumänska materialet. Har författaren gjort en sådan källkritisk analys? Hur genomfördes den, och med vilket resultat?

Syftet med fallstudierna

En tung empirisk del av avhandlingen består av tre fallstudier. Genom dessa noggranna empiriska genomgångar får läsaren en god bild av hur Rumänskt utrikespolitiskt agerande gestaltat sig i praktiken. Några av avhandlingens mest givande avsnitt finns här. Det är sålunda instruktivt och intressant att se hur Rumänien i ett stort antal situationer alltid lagt sig vinn om att gå emot Sovjetunionens intressen.

Dock saknar jag även här en metoddiskussion. I texten framgår exempelvis ej hur urvalet av fall gått till. Om man prövar en hypotes kan man i en fallstudie göra det lättare eller svårare för sig. Om man väljer fall som vid en hastig översyn tycks passa väl in på de teser man har kan det bli lätt att stärka tilltron till ens hypoteser. Väljer man istället fall där hypotesen knappast "borde" vara tillämplig, gör man det svårare för sig. Men om då hypotesen ändå håller måttet blir "bekräftelsen" desto starkare. I föreliggande studie får vi alltså inte veta hur urvalet gått till. De studerade fallen synes dock relativt likartade: det rör sig om fall som berör säkerhetsproblem av "global" karaktär och/eller inte direkt avser Rumäniens närområde. Huruvida urvalet av fall får konsekvenser för räckvidden av avhandlingens slutsatser är svårt att avgöra.

Problemet blir inte mindre av att det inte är helt klart vilka syften författaren har med fallstudien. I inledningen anges bara att fallstudien avser rumänska strategier för att bevara eller öka sin säkerhet. I avsnitt 4.3 sägs att kapitlet 5-7 analyserar hur de tre strategierna tillämpats, dvs att det närmast rör sig om en analys av medel. På s 238 anges vidare att fallstudierna "visar hur Rumänien konkret sökt uppnå ett antal . . . mål." På ett annat ställe i slutsatserna (s 237) påpekar författaren dock att hon från fallstudierna dragit slutsatsen att Rumänien genom sitt agerande sökt uppnå vissa angivna mål. I sammanfattningen av fallstudiernas resultat (på s 239) ägnas utrymmet huvudsakligen till att tala om vilka mål landet i de tre fallen sökt uppnå. Här sägs inget om användande medel. Fallstudien har tydligen använts på flera sätt? Ett tydligt angivande av fallstudiens syften hade hjälpt läsaren.

Teori och teorianvändning

I sin teoretiska föreställningsram (kap 3) gör Irene Nilsson en distinktion mellan rationalistiska och deterministiska teorier. De senare inkluderar framför allt teorier som utgår ifrån olika typer av *egenskaper* för att förklara ett lands utrikespolitik. Klassificeringen av olika typer av egenskaper/faktorer uppvisar några tveksamheter. Den första "ansatsen" som berörs benämns på olika sätt. Ibland är det "egenskaper hos det internationella systemet" (s 52, 76), ibland "egenskaper i den yttre omgivningen" (s 51, 83). Detta är inte riktigt samma sak. De exempel som ges antyder att den senare benämningen är mer rättvisande för vad Nilsson tar upp. Men kanske borde man istället haft "systemegenskaperna" kvar och lagt till ytterligare en nivå, "interaktionsnivån", som skulle inbegripa teorier som diskuterar länders bilaterala interaktionsmönster som förklaringsfaktorer? Då skulle kanske Rumäniens *beroenden* (ekonomiska, militära) av andra stater, framför allt Sovjet, ha fått en mer framträdande plats i avhandlingen? Dessa kan ju ses som huvudfaktorer bakom Rumäniens utrikespolitik (se Polaks avhandling), men får ingen samlad behandling i Nilssons studie.

I sin övergripande modell för hur ett lands utrikespolitik bör förklaras (fig. 3.1, s 62) sätter Nilsson beslutsfattarna i centrum. Alla externa och interna faktorer påverkar politiken genom *beslutsfattarna*. Fastställandet av ett lands mål "måste således ses som en sammanvägning av ett stort antal olika faktorer" (s 63). Författaren anammar således bara en av makarna Sprouts (1965) två modeller. Hon fäster inget avseende vid "den objektiva verkligheten" som restriktion för agerandet. Men hur går det, menar Nilsson, egentligen till när beslutsfattarna "sammanväger" tex olika egenskaper hos sig själva, hos den egna staten och det internationella systemet? Tanken svindlar! Många av de faktorer som författaren tar upp anses nog vanligen påverka beslutsfattarna utan att dessa är medvetna om det; de tenderar att vrida besluten åt ett visst håll utan att utrikespolitikerna direkt funderar på existensen av dessa faktorer. Sådana faktorer påvisas ofta i form av statistiska samband mellan egenskapen och en viss typ av beteende. Vilka slutsatser som från detta kan dras om orsak och verkan är en annan femma.

Fenomen som belief-systems, images och perceptioner förs av författaren till de sk interna faktorerna som påverkar beslutsfattarna, under rubriken "egenskaper och personlighetsdrag hos beslutsfattarna". Förutom att rubriken leder mina tankar åt andra typer av fenomen, finner jag Irene Nilssons behandling av dessa faktorer besynnerlig. Belief systems är, som författaren också påpekar, en bas för beslutsfattarnas tolkningar av yttre impulser. Om författaren menar att denna typ av

faktorer är viktiga borde de rimligen ha placerats ”inne i” figuren 3.1, dvs de externa och interna faktorerna skulle filtreras genom dessa kognitiva mekanismer. Men författaren bara nämner att sådana är viktiga, och lämnar dem åt sitt öde. En jämförelse kan göras med den modell som Walter Carlsnaes (1986) gjort över förklaringsfaktorer bakom ”Foreign Policy Actions”. I Carlsnaes modell går impulser från ”objective conditions” alltid genom perceptioner och values, som i sin tur resulterar i ”motivation” och ”choice”. Enligt Carlsnaes är det dessa kognitiva faktorer som kan sägas förklara en stats målsättningar på olika nivåer.

Även vad gäller den teoretiska föreställningsramen har jag problem med syftet med denna. Hur används den teoretiska modellen? I frågeställningar och i fallstudier berörs enbart den rationalistiska förklaringsansatsen: i vilken utsträckning förklaras politiken av målen? Vilken plats har de externa och interna faktorerna här? Deras förklaringskraft vägs tex aldrig mot målsättningarnas. I kapitel 4 omtalas de som ”förutsättningar” för Rumäniens utrikespolitik och deras relation till målen diskuteras. I inledningen (s 12) ägnas ett helt stycke åt faktorerna – men styckets sista mening lyder: ”I avhandlingens slutkapitel förklaras den rumänska utrikespolitiken utifrån de stipulerade målen”. Varför inte också åt faktorerna? Dessa torde inte bara vara intressanta för att förstå Rumäniens mål (vilket Nilsson tar upp), utan också för att förstå val av strategier och medel!

Att faktorerna är viktiga enligt författaren står helt klart. I de empiriska delarna framgår det att framför allt landets geopolitiska situation, småstatsstatus respektive personegenskaper spelat en betydande roll för landets politik. Faktorerna är alltså enligt författaren viktiga för att förklara Rumäniens politik. Varför är detta inte en del av frågeställningarna, och varför behandlas inte deras förklaringsvärde samlat och i ett sammanhang? Jag skall återkomma till teoriernas förklaringskraft längre fram.

Strategier

Som tidigare nämnts utgår författaren i sin diskussion om säkerhetspolitiska strategier från en fyrfältstabell baserad på Kjell Goldmanns idéer. I inledningen konstaterar Irene Nilsson att hennes fallstudier ger exempel på såväl ”förändringsstrategier” som ”anpassningsstrategier” (s 12). Därför är det förvånande att hon på s 65 begränsar sitt strategistudium genom att ange att hon bara skall behandla strategier som svarar mot två av de fyra typerna hos Goldmann, nämligen ”förändringsstrategier”. Varför görs denna restriktion?

Att Rumänien också använt sig av ”anpassningsstrategier” synes klart. Landets inrikespolitik, som

Nilsson gör en poäng av som *utrikespolitisk* strategi, torde delvis syfta till att undanröja en potentiell fiendes anledning till anfall, dvs vara av typ III. Landets försvarspolitik – återigen angiven som en utrikespolitisk strategi – är ett exempel på en strategi av typ IV. Redovisningen av Rumäniens säkerhetspolitiska strategier är således inte uttömmande. Men det kanske inte var syftet (men jämför då med vad som sägs i kap 4.3, s 98)?

Överhuvudtaget synes Nilssons distinktion mellan utrikes- och säkerhetspolitiska strategier vara tvivelaktig. Att försvarsstrategin förs till den förra kategorin och inte till den senare är det mest illustrativa exemplet. Är ökandet av partikontrollen att se som en utrikespolitisk strategi? Man kan nog tänka sig andra förklaringar till varför Ceausesco är mån om en sträng kontroll över parti och medborgare!

I kapitel 2 framhålls att Rumäniens utrikespolitik under efterkrigstiden präglats av ett mönster av konflikt och samarbete i förhållande till övriga Warszawapaktstater. I avhandlingen sker en tydlig koncentration på konfliktaspekten. Den ”strategi av selektivt samarbete” med blocket som det talas om på s 42 får vi sedan höra mycket lite om. Varför behandlas inte denna strategi (en utrikes- eller säkerhetspolitisk strategi)? Här vill jag anknyta till min kritik av författaren för att bara analysera valda delar av Rumäniens utrikespolitik.

Jag tycker dessutom att Rumäniens skäl till att vara med i Warszawapakten blir dåligt utredda. Det tas närmast för givet att landet tvingats med, och egentligen skulle velat vara alliansfritt. Men Rumänien är ju ett kommunistiskt land, och därtill ett inrikespolitiskt närmast stalinistiskt styrt land. Har det inte funnits, och finns, ett rumänskt egenintresse i WTO-deltagandet? Finns det inte en rädsla för en eventuell USA-intervention i någon form om man inte haft Sovjets militära beskydd? Saken kan diskuteras, och det tycker jag författaren borde ha gjort i avhandlingen.

Strategibegreppet blir problematiskt också av andra skäl. Eftersom vad som ur ett perspektiv kan tolkas som ett mål, ur ett annat perspektiv nästan alltid kan ses som ett medel eller en strategi, är det inte underligt att skiljelinjen mellan mål och strategier blir oskarp. Att ”slå vakt om normer som bör vara gällande i relationer mellan stater” är ett rumänskt mål (s 89). Att slå vakt om principer i den internationella rätten, är däremot en strategi (likaså s 89!). Finns det någon principiell skillnad här, som undgår mina ögon?

Att söka stöd hos stater utanför blocket är ett mål, att minska beroendet av öst en strategi! Varför inte tvärtom? (Det senare är enligt Nilsson dessutom en utrikespolitisk strategi, ej en säkerhetspolitisk). Distinktionen borde släppts, varvid författaren kunnat tala om mål på flera olika nivåer, vilket hon ju delvis redan gör.

Kanske hade då även målbeskrivningen (se nedan) blivit klarare.

Svaren på avhandlingens frågeställningar

Hur besvaras frågeställningarna, och med vilket underlag? Jag skall gå igenom frågorna en efter en för att få ett svar.

– Vilka är de viktigaste målen? Författaren pekar här på fem mål, varav två betraktas som överordnade. Författarens metod för att rekonstruera dessa mål skall behandlas nedan. I och med att det sägs ha varit en empirisk uppgift för författaren att fastlägga målen blir intrycket något förvirrande av att målen dyker upp redan tidigt i avhandlingen. Resultaten synes tendera att bekräfta vad som fastslagits i avhandlingens inledning.

Om man övergår till att titta på de mål som ”stipulerats” (sic!) kan konstateras att de två övergripande målen verkligen är övergripande; säkerhets- och välfärds-mål torde finnas hos samtliga länder i världen. Författaren synes också medveten om detta. Resultatet att också Rumänien har denna typ av mål är följdaktligen föga upphetsande.

Vad gäller övriga mål borde mål 3 (se s 92) kanske lyda ”att slå vakt om *och sprida* normer”. Så heter det på många ställen i texten, tex på s 95. Mål 5 tycks mig bestå av två skilda mål. Att öka den inrikespolitiska legitimiteten är artsilt från att söka efter att få ett gott rykte/status i omvärlden. Olika medel kan användas. Ett medel kan få olika effekter för de två målen.

Ovan konstaterades att distinktionen mål-strategi var olycklig, och att författaren istället borde ha kunnat identifiera fler mål, av olika detaljeringsgrad. För att få en mer objektivt underbyggd bild av målen och av sambanden mellan dem hade man ju kunnat använda någon av de metoder som idag finns för att studera doktriner och mål; jag tänker härvid framför allt på s k Cognitive Mapping, använd tex av Jan Hallenberg i hans avhandling om amerikansk utrikespolitik.

– Hur har Rumänien konkret försökt uppnå dessa mål? Jag är lite osäker på vad som åsyftas. Avser frågan en beskrivning av strategier eller medel eller båda? Svaren avseende strategier har diskuterats ovan. Jag menar också att en beskrivning över använda medel kunde ha givits en långt mer systematisk framställning. En översiktlig framställning över av Rumänien utnyttjade medel saknas.

– I vilken utsträckning kan den rumänska utrikespolitiken *förklaras* utifrån de stipulerade målen? Allra först kan konstateras att författaren aldrig någonstans definierar sin beroende variabel, utrikespolitik. Visserligen tycker jag att det ur avhandlingen framgår att Nilsson med utrikespolitik menat ”utrikespolitiskt agerande”, dvs handlingar, men detta klargörs aldrig ex-

plicit. Detta vållar problem. Är det de berörda strategierna som skall förklaras? Eller använda medel? Utrikespolitik är ju ett av de ord som kan ha ett stort antal betydelser. I sin ovan nämnda bok använder Carlsnaes ett helt kapitel (50 sidor) åt att penetrera begreppet. Jag tycker nog att författaren kunde berört problematiken, åtminstone på en eller annan rad!

En andra kommentar är att författaren tycks *utgå ifrån* att målen förklarar utrikespolitiken. Att så är fallet synes givet från början. Det är enligt inledningen en ”teoretisk utgångspunkt”. Senare skrivs dessutom (s 102) att valet av strategier ”antas ha skett på ett sådant sätt att landets utrikespolitiska mål uppnåts”. Med sådana utgångspunkter är det inte oväntat att författaren slutligen finner att agerandet syftar till att nå målen (se 8.1.4) och att målen kan förklara agerandet (se 8.2). Målen påvisas genom handlandet och handlandet förklaras av målen!

Ett eventuellt cirkelresonemang kan också skönjas om man granskar författarens sätt att bevisa sin tes ur ett annat perspektiv. I kapitel 4 använder författaren fyra metoder för att fastlägga målen. Landets officiellt ut-sagda mål är en utgångspunkt, som dock används bara i liten utsträckning. I övrigt baseras kartläggningen på dels ”en analys av förhållanden såväl i Rumänien som i Östeuropa, dels på ett studium av Rumäniens beteende under en längre period” (s 87, jfr 85–87). Målen fastställs således delvis genom analys av landets agerande. Men vad är det som skall förklaras? Jo: landets agerande (om författaren är med på att det är detta hon menar med utrikespolitik; se ovan)!

Målen baseras på agerande och skall förklara agerandet. Detta är ett cirkelresonemang *om samma* agerande används i båda fallen, dvs i konstaterandet av målen och i studiens empiriska del, fallstudien. Så synes åtminstone delvis vara fallet. Se tex analysen bakom stipulerandet av mål 3, s 89.

Hur *viktiga* är då målen vad gäller att förklara utrikespolitiken, om vi bortser från diskussionen ovan? Låt mig först hävda att mål på hög abstraktionsnivå har dålig förklaringskraft. Ett exempel kan fås av tabell 8.1, s 239. Även om författaren bara har fyllt i ”ja” i 10 av de 15 rutorna; kan jag tänka mig att föra in detta svar i ytterligare fyra rutor! Målen ligger på den generalitetsnivån att nästan allt agerande kan tänkas leda till deras uppfyllande, med viss överdrift. Att *inte* sträva efter säkerhetsmålet är nästan otänkbara, förutsatt den grad av rationalitet som Irene Nilsson utgår ifrån. Men målet kan då nås på ett stort antal olika sätt, och målet kan inte särskilja mellan vilken tänkbar strategi ett land skall välja. Att förklara en stats agerande utifrån vissa övergripande mål innebär inte att landet inte kunnat agera på annat sätt.

Carlsnaes har i sin bok när han diskuterar "the intentional dimension" valt att skilja mellan "choice" och "motivation". Ett skäl är bland andra målbegreppets oklarhet och komplexitet. Jag citerar: "Choices will refer here to the reasons for an actor's decision in the face of a particular choice situation, while motivation points to a condition or state of affairs which an actor intends either to change or to maintain . . . a particular action is motivated by some purpose or other, which in turn implicates a choice, or a series of choices, with respect to its pursuit." Motivations refererar således till mer grundläggande intentioner (långsiktiga mål), choices till medelsval.

Graham Allison (1971) använder den rationalistiska modellen för att förklara relativt konkret agerande. Jag tror att rationella modeller kan vara väl lämpade för att förklara agerande i enskilda händelser, utgående från mål på olika abstraktionsnivå. Att förklara ett lands handlande med hjälp bara av övergripande mål finner jag föga givande. Enligt min mening borde Irène Nilsson, givet ett intentionalistiskt perspektiv, ha valt att förklara konkret agerande genom att försöka länka agerandet till mål på olika nivåer genom explicita "chains-of-evidence" (Yin 1984). Hon borde ha kartlagt både motivations och choices, med Carlsnaes terminologi, och tydliggjort kopplingarna mellan olika målnivåer. Hon borde ställt frågor som: "vilka mål kan förklara ett givet agerande? Kan andra tänkbara mål förklara handlingarna (vid sidan av stipulerade mål)?"

I rättvisans namn bör påpekas att författaren i sina fallstudier beskriver en del kopplingar av ovan angiven typ. Här definieras "intermediära mål" och diskuteras medel. Men analysen saknar på denna punkt struktur och plan: trådarna dras aldrig ihop. Analysen i dessa kapitel borde ha utvecklats.

Slutligen tycker jag också – som jag angav i inledningen – att författaren borde ha penetrerat frågan varför Rumänien valt just dessa strategier och medel, och inte andra, för att nå sina mål. Skulle andra handlingsalternativ kunnat leda till samma eller bättre måluppfyllelse? För att få svar på dessa frågor, måste vi vända oss till en annan typ av analys.

Förklaringsansats och den komparativa utrikespolitikens utveckling

För mig blir det intressanta att försöka förklara både mål, strategier och medel. Och då måste man, menar jag, gå till Nilssons "interna och externa faktorer". För att på ett djupare plan förstå Rumäniens politik tror jag man måste studera bakomliggande faktorer, som historia, geopolitiskt läge, stormaktsrelationer och individegenskaper. Då kan man också försöka förklara varför just Rumänien velat och kunnat agera på det i av-

handlingen beskrivna sättet. Nilsson påpekar dessa faktorer roll vad gäller att förklara *målen*, men de torde också vara nödvändiga att beakta vid analys av strategier och medel. Landets historia och kultur, ekonomiska resurser, geografiska läge, Ceausescos personlighet: här finns faktorer där Rumänien skiljer sig från andra öststater, och som har ett förklaringsvärde (jfr Nilssons egna slutsatser, s 249). Bara ett exempel: vilka är syftena bakom Rumäniens freds- och nedrustningsutspel? Att så aktivt sträva efter "en ny säkerhetsordning i Europa" kan knappast främst ses som säkerhetspolitiskt motiverat. Orealismen är ju så frapperande! Dessutom kan ju sådana utspel på kort sikt tänkas *öka* landets säkerhetspolitiska osäkerhet genom att reta Sovjet. Varför inte knipa käft istället för att föra en irriterande aktiv politik? Kan det inte snarare vara Ceausescos personlighet som ligger bakom?

Om man har en generaliseringsambition och vill utveckla genren komparativ utrikespolitik borde också tonvikten ligga på de sk deterministiska förklaringarna. Målförklaringar på hög abstraktionsnivå skiljer ej mellan kategorier av stater; de ger ingen förklaring till varför stater uppträder *olika*. För att studera varför olika stater prioriterar olika mål och medel måste man vända sig till "bakgrundsfaktorerna". Här kan man försöka generalisera: "vilka typer av stater agerar på ett visst sätt?", etcetera. Vilka generaliseringar kan göras utifrån Irene Nilssons studie?

Användningen av småstatsteori

På flera ställen i avhandlingen finns hänvisningar till "småstatsstrategier" (text ss 233 f, 249). I avhandlingen finns emellertid ingen teoretiskt underbyggd diskussion om vad en sådan strategi kan tänkas innebära.

Att nedrustning skulle vara en typisk småstatsstrategi (s 67) synes tveksamt. Det är typiskt för *vissa* småstater (vad det nu är) i *vissa* situationer. Alla småstater är inte som Sverige – eller Rumänien. Samma gäller strategin att förstärka mekanismer för fredlig konfliktlösning (s 70). Man skulle kunna hävda att supermakterna varit väl så aktiva här! USA var vidare nog en av de mest legalistiska staterna i FN under 1950- och 60-talen. Vissa små stater, framför allt u-länder, vill ha en *förändrad* internationell rätt, men det innebär inte att det bara är de som "förordat folkrätten" (s 67).

Författarens distans till ämnet

Ibland tycker jag Irene Nilsson är alltför okritisk till Rumäniens agerande. Urvalet av strategier och exempel ger en mycket positiv bild av landets utrikespolitik; ett Sverige i öst. Effektiviteten hos olika utspel diskuteras föga: då och då verkar Rumänien snarast agera

viktigheter och besserwisser, tex genom den mängd av pretentiösa aktiviteter man företagit sig i nedrustningsfora och i Mellanöstern! Närmast komiskt blir det på s 166 där författaren trosvisst slår fast att vid nedrustning frigjort kapital använts för att förbättra barnfamiljernas ekonomiska situation!

Slutomdöme

Avhandlingen ger ibland ett något ofärdigt intryck. Onödiga upprepningar och överflödigt text skapar ett sådant intryck, avsaknaden av explicita definitioner, avgränsningar och utförlig metoddiskussion likaså. Dessutom menar jag att avhandlingen kunde blivit stringentare genom några relativt enkla ändringar och tillägg. Teorins respektive fallstudiernas roll i avhandlingen kunde tydligare gjorts, begrepp som utrikespolitik och strategi kunde klart definierats och behandlats mera systematiskt. Om så skett hade intrycket av oklarhet i begreppsbehandling och systematik kunnat undvikas.

Som ovan torde framgått menar jag att en del av avhandlingens resultat blir föga intressanta genom det val av frågeställningar författaren gjort. Bevisföringen avseende målens förklaringskraft är inte helt övertygande. Jag efterlyser här en samlad, systematisk genomgång av förklaringsmodellernas tyngd och relevans.

Avhandlingsarbetet måste ha inneburit en mycket stor empirisk arbetsinsats. Fallstudierna synes väl underbyggda och lämnar läsaren mycken intressant information. Studien skapar god kunskap inom ett område, Rumäniens utrikespolitik, där tidigare mycket litet publicerats i Sverige. Författarens analys och diskussioner av ett lands utrikespolitiska mål, strategier, medel och förutsättningar är berikande och kan ge uppslag till fortsatt teoretisk diskussion, inte minst vad gäller rationalistiska teoriernas användbarhet vid analys av utrikespolitik. Således har författaren på ett hedervärt sätt fullgjort sin avhandlingsuppgift.

Ole Elgström

Referenser

- Allison, GT; *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown, 1971.
 Carlsnaes, W; *Ideology and Foreign Policy*. Oxford: Basil Blackwell, 1986.
 Hallenberg, J; *Foreign Policy Change. United States Foreign Policy toward the Soviet Union and the People's Republic of China 1961–1980*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, 1984.
 Polak, J; *Dependence Patterns in the Soviet Bloc. The Case of Romania and East Germany*. Lund: Studentlitteratur, 1986.

- Sprout, H/Sprout, M; *The Ecological Perspective on Human Affairs with Special Reference to International Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1965.
 Yin, R K; *Case Study Research. Design and Methods*. Beverly Hills/London: Sage, 1984.

MICHAEL NYDÉN: *Kris i massupplaga? En studie av hållbarhet, relevans och neutral presentation i fyra svenska dagstidningars rapportering om de internationella oljebolagens skuld till oljekrisen 1973–74*, Acta Universitatis Upsaliensis, Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, nr 107, s 235 .

Michaels Nydéns avhandling *Kris i massupplaga?* handlar om hållbarhet, relevans och neutral presentation i Expressens, Aftonbladets, Dagens Nyheters och Svenska Dagbladets rapportering om de internationella oljebolagens skuld till 1973 års oljekris.

Det är en empirisk studie där frågan om relationen mellan den faktiska verkligheten och massmediernas bild av denna verklighet står i centrum. Författaren är emellertid inte enbart intresserad av att undersöka relationen mellan verklighet och mediebild, utan han vill också försöka förklara vad det är för faktorer som kan vara orsaker till att bilden inte överensstämmer med verkligheten; vad det är för något som gör att det uppstår brister i massmediernas verklighetsåterspeglning.

För detta ändamål utarbetar författaren ett begrepps-schema och ställer upp ett antal hypoteser om vad som kan tänkas vara orsaker till de felaktiga verklighetsbeskrivningarna.

I den empiriska undersökningen utgår författaren ifrån ett antal verklighetsutsagor om oljebolagens skuld till oljekrisen 1973 och prövar sedan om de fyra dagstidningarnas bilder av dessa olika verklighetsutsagor varit hållbara, relevanta och neutralt presenterade.

Resultatet är enligt Nydéns uttalade mening mycket nedslående. De fyra dagstidningarna ger en mycket, som författaren säger, dålig bild av verkligheten. Tidningarna ger, och särskilt då kvällstidningen Expressen, oljebolagens skuld till oljekrisen.

Enligt Michael Nydén är detta en felaktig – en inkorrekt – beskrivning av verkligheten. Grunden för denna slutsats finner författaren i offentliga utredningar och vetenskapliga rapporter som i efterhand visat att de internationella oljebolagen var helt utan skuld till 1973 års oljekris.

I det följande tänker jag ta upp Michael Nydén's avhandling steg för steg med utgångspunkt ifrån det vi kan kalla för den vetenskapliga forskningsprocessens olika faser. Forskningsprocessens olika steg kan tjänstgöra både som en ordnande princip och som en lämplig utgångspunkt för en utvärdering av avhandlingen; författarens förfaringsätt kan relateras till de krav man i vetenskapliga sammanhang brukar ställa på arbetet under de olika faserna. Krav som vi sammantaget kan kalla för krav på ett vetenskapligt förhållningssätt.

I metodlitteraturen brukar forskningsprocessen omfatta olika antal steg och ges olika benämningar beroende på vilket verk man konsulterar. Enligt mitt sätt att se kan man urskilja åtminstone fem olika faser i genomförandet av en empirisk undersökning:

(1) Problemställning – vad som utgör själva forskningsproblemet, val av frågeställningar; (2) problemformulering – den fas där problemet formuleras i vetenskaplig dräkt genom att forskaren klargör sina begrepp (begreppsbildning) och specificerar hur de är relaterade till varandra (hypotesbildning); (3) operationalisering – övergången från teoretiska definitioner och begrepp till mätbara begrepp; (4) insamling och behandling av data; och (5) analys, tolkning och slutsatser av insamlade data.

En stor förtjänst hos Michael Nydén's avhandling är att man som läsare mycket lätt kan identifiera de olika faserna och följa författaren genom forskningsprocessens olika steg. Det är – om vi håller oss till ett allmänt plan – klart och tydligt vad som är författarens problemställning, hur han tänker och resonerar, hur han går tillväga, vilka resultat han kommer fram till osv.

På denna punkt förtjänar författaren beröm. Skärskådard man författarens insatser mer i detalj på de olika stegen blir emellertid omdömet kanske inte fullt ut lika berömdande.

1. Problemställning

Problemställningsfasen – i första hand valet av vetenskapligt problem – kan synas vara ett steg i den vetenskapliga arbetsprocessen där det är svårt att formulera några krav som bör uppfyllas för att man skall kunna tala om ett speciellt vetenskapligt förhållningssätt utöver en allmän bedömning och diskussion kring det valda forskningsproblemets inomvetenskapliga eller utomvetenskapliga relevans, fruktbarhet osv.

I det senare avseendet finns det knappast något att invända emot. Författaren har, enligt min uppfattning, valt ett – både ur inomvetenskaplig och utomvetenskaplig synpunkt – relevant och fruktbart forskningsproblem. Dessutom har författaren valt att ge sig i kast

med ett mycket svårt och utmanande forskningsproblem. Det visar på ett inte obetydligt mod från författarens sida, vilket förtjänar ett erkännande.

Den kritik som kan riktas mot avhandlingen på denna punkt är bristen på diskursanknytning samt även det sätt på vilket tidigare litteratur inom forskningsområdet behandlas. (Anknytning till relevant litteratur är självfallet ett krav som kommer in i samtliga faser i forskningsprocessen. Jag har dock valt att redan inledningsvis påtala denna brist, eftersom den får konsekvenser för avhandlingen i sin helhet).

Så här säger författaren själv. "Det kan direkt konstateras, att det . . . inte finns speciellt omfattande forskning att ta del av" (s23). Det är ett konstaterande som man måste instämma i – om man utgår ifrån de referenser som finns medtagna i avhandlingen. Men det beror i första hand på att författaren inte tycks känna till en mängd vetenskaplig litteratur som har relevans för avhandlingens problemställning.

Bristerna gäller inte enbart den internationella litteraturen, utan även relevant svensk litteratur. Som exempel kan nämnas en amerikansk studie från 1980-talet som behandlar exakt samma empiriska frågeställning: överensstämmelsen mellan den faktiska verkligheten och mediernas bild av oljebolagens skuld till 1973 års (och 1979 års) oljekris. Även doktorsavhandlingar inom det egna ämnet (i Lund och Göteborg) vilka behandlar samma problemställning som författaren finns ej med som referenser.

I de fall Nydén tar upp litteratur inom problemområdet handlar det mest om den sk objektivitetsdebatten som fördes i *Statsvetenskaplig Tidskrift* i början av 1970-talet. Denna diskursanknytning gör dock författaren på ett sådant sätt att en del av de forskare som refereras sannolikt har svårt att känna igen sig. Det förekommer tex en del missuppfattningar, som bl a har sin grund i att författaren inte riktigt har klart för sig – eller tagit ställning till – hur "verklighetsöverensstämmelsestudier" förhåller sig till den vidare "objektivitetsproblematiken".

Den bristande bekantskapen med relevant litteratur kan ha sin bakgrund i att författaren har en viss tendens att göra det lätt för sig. När författaren stöter på problem har han en benägenhet att gå förbi dem. Denna tendens är i viss mån förställic mot bakgrund av forskningsproblemets karaktär. Det är lätt att hamna i grumliga kunskapsteoretiska vatten när man, som författaren själv formulerar det, skall studera "verkligheten själv". En viss tankelättja från författarens sida kanske i detta fall därför enbart är en fördel. Tankelättja är i en del fall att föredra framför falskt djupsinne.

2 a. Problemformulering: begreppsbildning

När det gäller begreppsbildningen är det framför allt kravet på klarhet som är centralt. Klarhet handlar emellertid inte enbart om att forskaren ställer upp formella definitioner. Att klargöra sina begrepp innebär både ett moment av problematisering och precisering – att komma till klarhet handlar både om kaos och ordning, om vi så vill.

Denna typ av klargörande av för avhandlingen centrala begrepp saknas. Det gäller tex det begrepp som hela avhandlingen utgår ifrån: verkligheten. På den här punkten är jag inte, som antytts tidigare, ute efter någon kunskapsteoretisk diskussion. Det är det oproblematiska förhållningssättet och oförmågan att sätta in begreppet i ett massmediesammanhang som saknas.

Vilken "verklighet" skall vi jämföra nyhetsbilden med? Den "då kända verkligheten" eller den verklighet som vi kan fastställa 20 år efteråt? Det är bara ett exempel, där det tex krävs klargörande genom problematisering. Bland annat av det uppenbara skälet att slutsatserna om mediernas insatser blir beroende av vad vi i det här fallet avser med "verkligheten".

Att denna typ av ställningstaganden och klargörande saknas beror sannolikt i stor utsträckning på den bristande diskursanknytningen.

Ett annat mycket centralt begrepp i avhandlingen är "relevans". Här är det kanske inte så mycket diskursanknytningen som är problemet utan själva definitionen av begreppet – och kanske framför allt hur det används.

Författaren definierar relevansbrist på följande sätt: "En framställning har en relevansbrist om den gör ett urval av beskrivningar av fakta och förhållanden som är sådant att bilden av händelsen i framställningen blir väsentligt annorlunda än *händelsen självt*" (s 40).

Jag skall inte här gå in i detalj på författarens sätt att definiera relevansbegreppet utan enbart peka på en konsekvens som definitionen för med sig för den konkreta händelse författaren själv undersöker.

Det centrala är sålunda att framställningen inte får vara annorlunda än "händelsen självt". Vilken är då "händelsen självt" som författaren undersöker och som han skall relatera till mediernas bild av "händelsen"? På denna centrala punkt, som ju blir grunden för att avgöra om medierna (enligt författaren) ger en relevant bild av händelsen, får vi inget besked i avhandlingen. Någon problematisering sker överhuvudtaget inte.

Det är uppenbart att det inte är oljekrisen 1973 som ett händelseförlopp som är "händelsen självt" – inte heller krisens tänkbara orsaker eller dess konsekvenser. Utan det är en mycket speciell aspekt av verkligheten som utgör "händelsen självt" – frågan om "oljebolagens skuld till oljekrisen".

Det är knappast något fel att välja ut en aspekt av verkligheten och se vilken bild som medierna ger av denna verklighet. Det problematiska består i att sättet att avgränsa – att definiera händelsen – får konsekvenser för vilka slutsatser om relevansbrister hos medierna forskaren kommer att dra.

I författarens fall är det tex tveksamt att enbart plocka ut en orsak utan att relatera den till andra orsaker till 1973 års oljekris. Utsagor om andra tänkbara orsaker till krisen, "araber/OAPEC", "Oktoberkriget", "förhållandet Israel – arabstater", "USA:s agerande i mellanöstern", "oljebolagens historiska utsugning av arabstaterna", "imperialism" osv studeras tex inte. Inte heller, om vi som författaren enbart håller oss till oljebolagen som orsak, utsagor om icke-skuld eller utsagor av neutral karaktär där oljebolagen bara relateras till krisen utan att några orsakssamband tas upp.

Detta förfaringsätt får betydande konsekvenser för avgörandet av huruvida medierna gjort sig skyldiga till relevansbrist. Att definiera "händelsen" som "oljebolagens skuld till oljekrisen" och inte tex "orsaker till oljekrisen" kan leda till tvivelaktiga slutsatser om förekomsten av det som författaren kallar relevansbrist hos medierna.

Om vi för enkelhetens skull utgår ifrån teorin att oljekrisen 1973 hade två tänkbara orsaker: "araber" och "oljebolagen". Och vidare att vi i efterhand (eller vid den aktuella tidpunkten tillhörde den då kända världen) vet att "sanningen" är att "araberna" var orsaken – hade skuld till krisen – och att "oljebolagen" inte hade någon skuld. Och vidare att en tidning A innehåller 2 stycken "sanna" verklighetsutsagor (= araber skuld) och 5 stycken "falsa" utsagor (= oljebolagens skuld), och en tidning B i detta avseende innehåller 100 stycken "sanna" och 10 stycken "falsa" utsagor.

Enligt författarens förfaringsätt uppvisar tidning B större "relevansbrister" än tidning A. Och skälet till denna minst sagt diskutabla slutsats är författarens sätt att avgränsa och definiera det som författaren kallar "händelsen självt". Författaren riskerar att göra sig skyldig till den typ av "relevansbrist" som han kritiserar medierna för: "ett urval . . . som är sådant att bilden av händelsen blir väsentligt annorlunda än händelsen självt".

Det kan i det här sammanhanget påpekas att den tidigare nämnda amerikanska studien analyserar den faktiska verkligheten och mediernas bild av tre tänkbara orsaker till oljekrisen ("araber", "oljebolagen" och "den amerikanska regeringen") och att det just är mediernas bild av skuldfördelningen mellan de tre aktörerna som är det centrala i undersökningen.

2 b. Problemformulering: hypotesbildning

Det tillhör avhandlingens förtjänster att författaren formulerar sina frågeställningar om orsaker till bristande korrekthet i form av hypoteser. Något förvånad blir man dock när hypoteserna presenteras i ett kapitel (kap 2) som kommer före det kapitel som behandlar de begrepp som författaren använder sig av (kap 3).

Till en del förklaras säkert detta något märkliga förhållande av att författaren inte lanserar någon egen teori eller förklaringsmodell, utan i huvudsak lutar sig emot hypoteser som förts fram av andra forskare, bl a Galtung-Ruge och Håkan Hvitfelt.

Från Håkan Hvitfelt hämtar författaren tanken att nyhetsrapporteringens korrekthet (s25) kan förklaras av rubriksättning, språkbehandling och återgivande av sakfel (!). Dvs, orsaksfaktorer som ligger påtagligt nära, för att inte säga, sammanfaller med det som skall förklaras. Från Galtung-Ruge lånar författaren hypotesen om att "nyhetsvärderingen" är en huvudsak till bristande korrekthet (s24). Författaren bidrar själv med hypoteserna om att journalisternas kunskaper och nyhetskällornas kunskaper också kan tänkas utgöra orsaksfaktorer till nyhetsrapporteringens korrekthet.

Det viktigaste kravet när det gäller hypotesbildning är kravet på fruktbarhet, bl a krav på testbarhet och krav på falsifierbarhet. Frågan om hypotesernas testbarhet innebär på den teoretiska nivån knappast några större problem. Däremot är det tveksamt om inte flertalet av de fem hypoteser som framförs närmar sig tautologins gränsmarker. Hypoteserna formuleras på sådant sätt att de knappast går att falsifiera – eller där falsifierbarheten är väldigt låg. Dvs, hypoteserna uttrycker närmast självklarheter.

Som exempel kan nämnas: "Felaktigheter i verklighetsbeskrivningen ... ökar på grund av bristande sakkunskap" (hypotes 3, s28); "Felaktigheter i verklighetsbeskrivningen ökar ... genom dålig källkritik" (hypotes 4, s29).

Det sätt på vilket författaren formulerar sina hypoteser är också märkligt. Hypoteserna är på något vis "felvända". De är snarare formulerade som de "resultat" forskaren kommit fram till än som påståenden som skall prövas. Denna synpunkt kan kanske tyckas formalistisk i överkant. Men författaren gör ett så stort nummer av hypoteserna att det som recensent är svårt att undvika att påtala denna typ av brister.

3. Operationalisering

Operationaliseringen – övergången från teoretiska till operationella definitioner och begrepp – har jag redan varit inne på, tex när det gäller relevansprövningen.

Författarens "analysmetod", att helt inrikta sig på att

finna brister i hållbarhet, relevans och neutral presentation – utan att dessa sätts in i ett sammanhang – medför en uppenbar risk att resultatet blir bestämt på förhand. Uttryck som "sammantaget gäller alltså, att undersökningen *skall* (min kurs.) finna de brister i hållbarhet, relevans och neutral presentation som *finns* (min kurs.) i de olika framställningarna och analysera dessa" (s50) gör mig betänksam.

4. Insamling och behandling av data

På datainsamlingsstadiet är frågor kring urval – eller undersökningens design i mera vid mening – av central betydelse. Undersökningsdesign och urval bör ju tex styras av studiens frågeställningar.

På denna punkt för författaren ingen diskussion. Han har helt enkelt valt att studera Dagens Nyheter, Svenska Dagbladet, Aftonbladet och Expressen under en viss tidsperiod. Någon närmare motivering ges inte. Om urvalet har ett hypotesprövande syfte, eller om det skall ge underlag för empiriska generaliseringar eller liknande, diskuteras inte.

Det är med andra ord, frestas man att säga, som det brukar vara. När det gäller undersökningar om massmedier är det oftast ekonomiskt-praktiska skäl eller ren slentrian som avgör urvalet, tex vilka medier som skall ingå. Även om författaren sålunda inte på denna punkt i någon högre grad skiljer sig från andra forskare inom området, är det ändå rimligt att det i en akademisk avhandling sägs något om motiven till det urval som gjorts. Annars får man lätt intrycket att avhandlingsförfattaren överhuvudtaget inte reflekterat över frågan.

Behandling och redovisning av insamlad empiriskt material sker i sju olika resultatkapitel med utgångspunkt från ett analyschema (s62) som innehåller olika verklighetsutsagor om oljebolagens skuld till oljekrisen. Tex "oljebolagen skapade krisen för att få högre vinster" ... "slå ut mindre konkurrenter" osv. I princip prövas en sådan utsaga i varje kapitel – tidning för tidning. Därefter gör författaren en sammanfattande bedömning av huruvida mediernas bild stämmer överens med vad man genom offentliga utredningar och forskningsrapporter i efterhand fått reda på om den praktiska verkligheten.

Avhandlingen lider av vissa brister när det gäller redovisningen. Det gäller tex avsaknaden av tabellnummer och tabellrubriker; det gäller bristande källhänvisningar; det ges olika sifferuppgifter i text och i tabeller osv.

Till detta kommer en mängd korrekturfel; upp till 5–6 stycken per sida. När jag först läste: "Återgivande av rena *sakfel* är vanligt förekommande. Berry finner att antalet "medelfel" per undersökt artikel (med tyrkfel undantagna) är ... " (s25), trodde jag det var ett utslag

av en speciell uppsaliensisk humor. Så visade sig emellertid inte vara fallet.

Det här kan synas vara ett snarstucket, folkskolläro-aktigt påpekande av bagatellartade brister, men bristerna blir iögonenfallande när det rör sig om en akademisk avhandling som handlar om "korrekthet" – och som med stor lidelse kritiserar de undersökta tidningarna för stora brister.

Det blir speciellt dråpligt när avhandlingsförfattaren bildligt talat tar en känd filosofiprofessor i Lund i örat, när professorn ytterst lågmält argumenterar för det rimliga i att rena korrekturfel knappast kan tas som belägg för bristande objektivitet från massmediernas sida (s 36).

5. *Analys, tolkning och slutsatser*

Enligt min mening kommer författarens analysredskap – de tre begreppen hållbarhet, relevans och neutral presentation – till mycket liten användning i den empiriska analysen. (Här befinner sig dock sannolikt författaren i gott sällskap; elegant utarbetade begreppsscheman har en påtaglig tendens att minska i betydelse när man väl kommer till den empiriska analysen.) Det gäller även författarens uppdelning i olika "aktörsutsagor". Resultaten redovisas genomgående i avhandlingens tabeller, men utsätts inte för någon som helst analys.

Och när författaren använder sig av sina begrepp blir slutsatserna av analysen mycket allmänna. Det heter t ex (om vi enbart håller oss till första resultatkapitlet): "I vissa fall kan vi även finna brister i neutral presentation" ... (s 89); "här är brister i neutral presentation vanliga" ... (s 89); "Vi finner också en rad brister i urval" ... (s 89) osv.

Som läsare får man ingen referenspunkt att bedöma författarens slutsatser ifrån. I tabellerna anges att N står för "enheter". Vad "enheter" står för är oklart. Är det enbart frågan om "bristande verklighetsutsagor" eller är det "det totala antalet verklighetsutsagor"? Av avhandlingens inledande kapitel kan man utgå ifrån att det rör sig om det förra. Och då framstår återigen problemet med att uteslutande inrikta sin analys på brister. För att åtminstone få någon referenspunkt för slutsatsernas giltighet bör de "falska utsagorna" sättas i relation till något "annat", t ex antalet "sanna utsagor" eller – om det är för svårt att avgöra vilka som är "sanna" – det totala antalet "utsagor" om verkligheten eller någon annan typ av referenspunkt.

I den empiriska analysen har begreppen hållbarhet och relevans en påtaglig tendens att flyta samman. På det hela taget görs det enligt min mening ingen egentlig "relevansbedömning", utan analysen utmynnar i stort sett enbart i en "hållbarhetsbedömning". En anledning till detta är sannolikt, som tidigare påtalats, författarens sätt att hantera relevansbegreppet.

Författarens sätt att tolka sina data är också i många stycken diskutabelt. I en del fall går det att direkt jämföra författarens tolkning av data med min egen tolkning. Det gäller de fall då författaren redovisar direkta citat från tidningarna. Vad som är den riktiga tolkningen av tidningscitat kan alltid diskuteras. Det allvarliga i detta fall är dock att tolkningen av data genomgående tycks gå åt ett visst håll. Det gäller t ex citat där tidningarna i sin rapportering markerar att uppgift står mot uppgift; att olika parter har olika uppfattningar om oljebolagens skuld till oljekrisen (ex s 72, s 94, s 111). I dessa fall då den "då kända verkligheten" enligt tidningarna är omtvistad, tolkar författaren detta genomgående som att tidningarna ger en felaktig bild av verkligheten, med utgångspunkt ifrån det som i efterhand kunnat fastställas vara sant. Förutom problemet med att tolka data aktualiserar detta också det som tidigare sagts om författarens förhållningssätt till "verklighetsbegreppet".

Även i sådana fall då verkligheten vid den aktuella tidpunkten kan antas vara känd för medierna finns det en tendens hos författaren att tolka data i en viss riktning. Det gäller t ex tabellen på s 70 där de undersökta tidningarnas uppgifter om oljebolagens vinster för år 1973 jämförs med de "korrekta uppgifterna" (författaren anger märkligt nog ingen källhänvisning till var han har fått de korrekta uppgifterna ifrån).

Om Aftonbladets uppgifter om oljebolagens vinster säger t ex författaren: "I Aftonbladets fall är beskrivningarna av vinsternas faktiska storlek knapphändiga och felaktiga" (s 88). Skärskådar man författarens egen tabell finner man att av 11 redovisade sifferuppgifter i AB så är endast 1 av uppgifterna kraftigt missvisande. Tilläggas kan att av sammanlagt 42 sifferuppgifter som tidningarna återgav om oljebolagens vinster var högst 4–5 klart felaktiga.

Det här är exempel och jag ifrågasätter inte generellt de resultat och slutsatser som författaren kommer fram till. Men man kan inte komma ifrån intrycket av att det finns en systematisk bias i sättet att tolka insamlad material – en negativ grundinställning till media och en positiv grundinställning till oljebolagen och bolagens roll i oljekrisen. Denna tendens ger sig också tillkänna när författaren delar ut allmänt värderande omdömen om de undersökta tidningarna. Det heter t ex "ett klart exempel på dålig journalistik" (s 216), "detta gäller inte minst referaten. De är dåliga och fångar inte det väsentliga" (s 216), "DN:s prestation framstår i detta fall som direkt undermålig" (s 217).

Även om man många gånger kan finna anledning till att ställa sig kritisk till massmediernas nyhetsrapportering, och deras sätt att skildra den faktiska verkligheten, så bör man nog ha en något kyligare inställning

till det man studerar än vad författaren tycks ha. Det tillhör också ett av de krav man kan ställa på ett vetenskapligt förhållningssätt.

Liksom författaren har inriktat sig på brister i dagstidningarna, har jag här till största delen inriktat mig på bristerna i hans avhandling. En sådan inriktning har som sagts sina risker. Man blir lite ensidig. Därför vill

jag avslutningsvis framhålla att Michael Nydén's avhandling också har många förtjänster. Det finns många exempel på bra analys och intressanta slutsatser. Det gäller både i redovisande resultatkapitlen – men kanske i särskilt hög grad i det sammanfattande slutkapitlet.

Kent Asp

Litteraturnotiser

Fahlbeckska priset

Fahlbeckska stiftelsens kollegium, vars uppgift är att förvalta den stiftelse som alltsedan år 1918 bildar basen för utgivningen av *Statsvetenskaplig Tidskrift*, delar numera årligen ut två priser. Det ena tilldelas den bästa doktorsavhandlingen vid Lunds universitet inom "det statsvetenskapliga ämnesområdet" (som alltså är vidare än ämnet statsvetenskap) och det andra tilldelas den bästa proseminarieuppsatsen i statsvetenskap vid samma universitet. Prisutdelandet är i överensstämmelse med Pontus Fahlbecks gåvobrev.

Priset, 25 000 kr, för bästa doktorsavhandling under 1988 har tilldelats en avhandling i ekonomisk historia: Benny Carlson, *Staten som monster. Gustav Cassels och Eli F Heckschers syn på statens roll och tillväxt*. Priset, 6 000 kr, för bästa seminarieuppsats i statsvetenskap un-

der samma år delades mellan Tomas Niklasson, *Ljusare än verkligheten – Olof Palmes Tredjevärldendoktrin*, och Annika Thunborg, *Semiotik och kinesisk retorik*. Priser-na utdelades på Samhällsvetenskapens Dag den 21 april 1989.

Filosofi för planerare

Nordplan anordnar under våren en kurs på 2+2 veckor med rubriken *Filosofi för planerare*. Kursen riktar sig till erfarna praktiker och till forskarstuderande från hela Norden. Den passar som komplement till annan planerarutbildning och som introduktion till Nordplans forskarutbildning. Ansökningstiden utgår 15 november 1989, och upplysningar lämnas av kursledaren José L Ramirez, 08/24 63 00. Adressen till Nordplan är Box 1658, 111 86 Stockholm.

Abstracts

Statsvetenskaplig Tidskrift (The Swedish Journal of Political Science) normally contains four sections: *Uppsatser (Main articles)*, *Översikter och meddelanden (Reviews of recent political and scholarly developments)*, *Litteraturgranskningar (Book reviews)*, and *Litteraturnotiser (Shorter notices)*.

Ingvar Carlsson: *Att regera under den nya författningen. (Government under the New Constitution)* Today, we can establish that the political compromise in the late sixties in respect of Sweden's constitution has in all essentials fulfilled the requirement that the constitution should contribute to creating a vigorous democracy. The Swedish system of voting on the same day in national, regional and local elections in combination with a three-year term of office stimulates a large election turnout, strengthens the connection between politics at local and central government level, and encourages contacts between electors and the elected. However, perhaps the most important conclusion that can be drawn from experience of the present constitution concerns the structure of the electoral system. The strict proportionality above the four-per-cent-threshold presupposes that, on the basis of a given parliamentary situation, the parties attempt to find majorities in Parliament. Thus democracy's ability to act is largely determined by the parties' behaviour on the basis of given constitutional rules.

Stig Montin: *Från demokrati till management. Decentralisering inom kommunerna. (From Democracy to Management. Decentralization within the Municipalities).* Sub-municipality councils (SC) with decision-making power were introduced in Sweden in the late 1970s. The councils were expected to enhance local democracy and efficiency. After some years however, administrative efficiency in fact became the most important goal. Evaluations, conducted 2–3 years after SC was established, shows that citizen participation did not increase. The institutional setting of the SC is not clear. In some cases the formal political and administrative decentralization has only small effects on the institutionalized political and administrative behaviour. In other cases it can be argued that formal decentralization leads to an actual centralization. In consequence with these findings SC are, with few exceptions, no longer in

the focus of interest at local level. The local governments now seem to be more interested in developing new political and administrative management reforms and experiments.

Yngve Mohlin: *Konflikten land–stad och aktiv rasbiologi. Två viktiga faktorer i mellankrigstidens bondeaktivism. (The Rural-Urban Conflict, and Active Racial Biology. Two Important Aspects of Agrarian Activism in the Interwar Period.)* During the last year hostility to immigrants has become a current issue. Sjöbo – a municipality in Scania in Southern Sweden – held in september 1988 in conjunction with the parliamentary and local elections, a referendum on the question of refugees. The "noes" – people who did not welcome refugees to Sjöbo – got a majority. The Center Party and its precursor – Bondeförbundet – have, ever since the 1920s, strong electoral support in this area. Certain statements made by the Center Party in Sjöbo have been connected to an ideology represented by former agrarian movements.

In the interwar period the European agrarian parties developed a specific ideology – agrarianism – which consisted of a unique way of thinking. Agrarianism was both anticapitalist and antisocialist. This negative attitude to modern economical systems was combined with racial biology and racial persecution. The agrarian parties considered the peasant proprietors to be the purest "breed" and thus most fitted to reproduce.

This paper deals with the relationship between the fermenting of the racial hatred of today and the agrarian ideology of yesterday. The Swedish agrarian parties – Bondeförbundet och Jordbrukarnas Riksförbund – practised agrarianism during the 1920s and 1930s. At a time when the traditional society was changing over to a modern industrial society, the parties stood up in defence of the old fashioned peasant society and its struggle against new ideas.

Capitalism, as well as socialism was considered to be

a new-fangled thing. The agrarian party also used racial biology to show that the rural population was the cultural and moral backbone of society. The urban pop-

ulation and the immigrants – especially Jews – were viewed as second-rate human beings and as a threat to “the pure and healthy peasant population”.

Medarbetare i Statsvetenskaplig Tidskrift

Statsminister *Ingvar Carlsson* är hedersdoktor vid samhällsvetenskapliga fakulteten, Lunds Universitet.
Stig Montin är verksam vid Institutionen för Politik med Förvaltning vid Högskolan i Örebro.
Fil dr *Yngve Mohlin* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Umeå och vid Högskolan i Östersund.
Erik Allardt är professor i sociologi och verksam vid Finlands Akademi i Helsingfors.
Örjan Widegren är docent i sociologi och verksam vid Samhällsvetenskapliga institutionen i Linköping.
Fil lic *Håkan Forsberg* är miljökonsumentssekreterare i Göteborgs kommun.
Fil dr *Elfar Loftsson* är verksam vid Samhällsvetenskapliga institutionen i Linköping.
Michael Bogdan är professor i civilrätt i Lund.
Docent *Tom Bryder* är lektor i informatik i Köpenhamn.
Ole Borre är professor i sociologi i Århus.
Fil dr *Ole Elgström* är verksam vid Samhällsvetenskapliga institutionen i Linköping.
Fil dr *Kent Asp* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg.

Till redaktionen insända skrifter

Göran Ahrne, *Byråkratin och statens inre gränser*. Stockholm 1989: Rabén & Sjögren.
Fredrik Bergholm, *Moses handbook*. Stockholm 1989: The Industrial Institute for Economic and Social Research – Almqvist & Wiksell International.
Fredrik Braconier, *Som vi behagar. Svensk neutralitetspolitik från Napoleonkrigen till EG*. Stockholm 1989: Timbro.
Gunnar Bramstäng, utg., *Kommunalrätt i utveckling*. Skrifter utgivna av Juridiska föreningen i Lund Nr 103. Lund 1989: Juristförlaget i Lund.
Carl Otto Brix, red., *Balance og samarbejde. Faser og perspektiver i dansk politik*. Köpenhamn 1989: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
Björn Brorström, *En modell för ekonomistyrning i decentraliserade organisationer*. Lund 1988: Studentlitteratur.
Morten Egeberg, red., *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Otta 1989: TANO.
Jørgen Elklit – Ole Tønsgaard, red., *To folketingsvalg. Vælgerholdninger og vælgeradfærd i 1987 og 1988*. Århus 1989: Politica.
Katarina Engberg, *Afghanistan – den svåra vägen till fred. Världspolitikens Dagsfrågor Nr 4* 1989.
Reinhold Fahlbeck, *Industrial Relations i USA. Ett porträtt av 'the Land of the Free'*. Skrifter utgivna av Juridiska Föreningen i Lund Nr 102. Lund 1988: Juristförlaget i Lund.
Bernhard Gomard, *Obligationsret. 1. Del. 2. omarb. udgave*. Köpenhamn 1989: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
Bernhard Gomard, *Hovedpunkter af Selskabsretten*. Köpenhamn 1988: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
Torkel Gregow, *Domare och massmedia*. Skrifter utgivna av Juridiska Föreningen i Lund Nr 101. Lund 1988: Juristförlaget i Lund.
Roger Henning/Dick Ramström, *Förvaltningsförnyelse. Arbetsmarknadsverket inför 90-talet*. Stockholm 1989: Carlssons.
Guy-Erik Isaksson, *Resultatlös omallokering*. Åbo 1989: Åbo Akademi.
Jørgen Albæk Jensen, *Parlamentarismens statsretslige betydning*. Köpenhamn 1989: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
Lena Jonson, Gorbatjov och Europa. *Världspolitikens Dagsfrågor Nr 3* 1989.
Den Jyske Historiker Nr 47. Tilbage til politikken. Århus 1988.
Sten Jönsson, *Kommunal organisation – från programbudgetering till kommunaldelsnämnder*. Lund 1988: Studentlitteratur.
Bert Lehrberg, *Förutsättningsläran*. Skrifter från Juridiska Fakulteten i Uppsala 23. Uppsala 1989: Iustus.
Lena Marcusson, *Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet*. Skrifter från Juridiska Fakulteten i Uppsala 26. Uppsala 1989: Iustus.
Klaus Misgeld, Karl Molin, Klas Åmark, red., *Socialdemokratins samhälle. SAP och Sverige under 100 år*. Stockholm 1988: Tiden.
Anders Ohlsson, *Politiska nyheter till nytta och nöje*. Göteborg 1989: Almqvist & Wiksell International.
Erik Olsen, *Lægmandsanvendelsen i ligningsforvaltningen*. Köpenhamn 1989: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
Cranford Pratt, ed., *Internationalism under Strain. The North-South Policies of Canada, the Netherlands, Norway, and Sweden*. Toronto 1989: University of Toronto Press.
Rune Premfors, *Policyanalys*. Lund 1989: Studentlitteratur.
Björn von Sydow, *Vägen till enkammarriksdagen. Demokratisk författningspolitik i Sverige 1944–1968*. Stockholm 1989: Tiden.
Atsuhiko Takeuchi, *Internationaliseringens regionala konsekvenser*. ERU-rapport 56.
Hans-Heinrich Vogel, *Juridiska översättningar*. Skrifter utgivna av Juridiska Föreningen i Lund Nr 100. Lund 1988: Juristförlaget i Lund.

Prenumerera på Statsvetenskaplig Tidskrift för år 1989!

Ordinarie abonnenter – sätt in 130 kr på postgiro nr 2795 65–6

**Studentabonnenter – tag kontakt med tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga instituti-
onerna.**

**Åberopa alltid abonnentnumret i samband med abonnemang, distribution eller adressför-
ändring (numret finns angivet på adresslappen på kuvertet).**

Adress: Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund