

# STATS VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

---

## INNEHÅLL

### UPPSATSER

*Lennart Lundquist*: Ledarskapet och följarna

*Ove K Pedersen*: Fra individ til aktør i struktur. Tilblivelse af en juridisk rolle

### ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDE

*Jörgen Hermansson och Bo Rothstein*: Politikens teser och vetenskapliga argument

*Jon Pierre*: Public-private partnerships in industrial structural change

*Leif Lewin, Lars-Göran Stenelo och Jörgen Westerståhl*: Sakkunnigutlåtanden över tjänsten som professor i statsvetenskap vid Lunds universitet

### LITTERATURGRANSKNINGAR

*Mats Bergquist*: Maktbalans och avskräckning. *Barry Buzan*: An Introduction to Strategic Studies. Anm. av Ole Elgström

*Ulf Bjereld*: Svensk Mellanösternpolitik. Anm. av Lauri Karvonen

*William Rogers Brubaker*, ed: Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America. Anm av Michael Bogdan

*Johan P Olsen*: Statsstyre og institusjonsutforming. Anm. av Jan-Erik Lane

*Leland G Stauber*: A New Program for Democratic Socialism. Anm. av Ylva Stubbergård

*John Stewart*: Styrning och ledarskap i kommuner. Anm. av Mai-Brith Schartau

### 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. 046/10 89 35 (exp), 10 97 76 (Lundquist) 10 89 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>Lennart Lundquist: Ledarskapet och följarna</i> . . . . .	149
<i>Ove K Pedersen: Fra individ til aktør i struktur. Tilblivelse af en juridisk rolle</i> . . . . .	173

### ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

<i>Jörgen Hermansson och Bo Rothstein: Politikens teser och vetenskapliga argument</i> . . . . .	193
<i>Jon Pierre: Public-private partnerships in industrial structural change</i> . . . . .	200
<i>Leif Lewin, Lars-Göran Stenelo och Jörgen Westerståhl: Sakkunnigutlåtanden över tjänsten som professor i statsvetenskap vid Lunds universitet</i> . . . . .	209

### LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Mats Bergquist: Maktbalans och avskräckning. Barry Buzan: An Introduction to Strategic Studies</i> . Anm. av Ole Elgström . . . . .	225
<i>Ulf Bjereld: Svensk Mellanösternpolitik</i> . Anm. av Lauri Karvonen . . . . .	227
<i>William Rogers Brubaker, ed: Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America</i> . Anm. av Michael Bogdan . . . . .	230
<i>Johan P Olsen: Statsstyre og institusjonsutforming</i> . Anm. av Jan-Erik Lane . . . . .	231
<i>Leland G Stauber: A New Program for Democratic Socialism</i> . Anm. av Ylva Stubbergård . . . . .	235
<i>John Stewart: Styrning och ledarskap i kommuner</i> . Anm. av Mai-Brith Schartau . . . . .	237

ABSTRACTS . . . . .	241
---------------------	-----

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

# Ledarskapet och följarna

AV LENNART LUNDQUIST

## 1. Problemet

Denna uppsats fokuserar på offentligt ledarskap – politiskt och administrativt – i västdemokratin. Såväl individer som kollektiv utövar offentligt ledarskap och det är individer som diskuteras här. Generalisationsnivån är så hög att modellerna bör vara giltiga även för privat ledarskap.

Syftet är att precisera centrala begrepp och konstruera en modell för analys av ledarskap. För att ge en uppfattning om egenskapsrymden ska vi presentera två infallsvinklar för ledarskapsanalysen som båda är lika nödvändiga: den *instrumentella* och den *symboliska*.

Den instrumentella synen utgår från att det finns en värld av fakta, som har en bestämbar mening, och en värld av människor, som reagerar rationellt på dessa fakta. I politiken ger inget av dessa båda antaganden en uttömmande beskrivning av möjligheterna. Ett alternativt synsätt erbjuder Edelmanns beskrivning av "politiken som ett skådespel" som kan betecknas som en symbolisk infallsvinkel. Han tar sin utgångspunkt i att sociala problem, kriser, fiender, ledare osv konstrueras och rekonstrueras kontinuerligt genom nyhetsflödet. Aktörerna själva både skapar den politiska utvecklingen och ger den mening. Verkligheten står inte stilla ens medan den analyseras. Subjekt och objekt utvecklar ständigt konstruktioner av varandra, och man uppnår aldrig full enighet (Edelman 1988:1 ff). Fenomen som mytbildning är ett viktigt tema i forskningen (Paige 1977:2).

Den positivistiska forskningen skyggar naturligtvis inför denna symboliska värld. Konsekvensen av den vore ju att det inte är möjligt att fastställa några sanningar. Edelman menar att det kan man ändå inte. Man kan inte förvänta sig att nå längre än till skäl för eller mot en ståndpunkt.

Arbetet ingår i projektet *Demokratiskt ledarskap* (Civildepartementet).

Slutgiltiga lösningar på problemen har bara dogmatiker (Edelman 1988:4 ff). Eftersom den konstruerade verkligheten är verklig i sina konsekvenser – människor handlar nämligen efter den – är den viktig för utvecklingen.

För att illustrera ledarskapets variationsrikedom ska vi utgå från två aktörsnivåer – *individen* (ledaren eller följaren) och *kollektivet* (gruppen, flocken, organisationen, nätverket, staten osv) – som ställs samman med två funktionsnivåer – *internt* och *externt*, dvs funktionen gäller individen som person eller hans relationer till omgivningen och kollektivet internt eller dess relationer till omgivningen.

Av de båda aktörsnivåerna är individnivån mest svåråtkomlig vid analys. Såväl ledare som följare kan ha olika motiv för att välja sin roll i det instrumentella perspektivet och nästan vilka motiv som helst är möjliga i det symboliska. På nivån intern – kollektiv är det enklast att finna en samlande faktor för ledarskap. Det fyller här en funktion i ett styrsystem som vi kallar för det politiska (se Lundquist 1987: kap 6), nämligen som en form av *koordineringsmekanism* (jfr Smircich-Morgan 1982:258). Nästan oavsett vilket perspektiv på ledarskapet statsvetaren väljer återfinns han ständigt ett av sina centrala analysobjekt, nämligen *makt* eller *inflytande*, som karakteriserar politiska styrsystem (Blondel 1987: 2f, jfr Bennis-Nanus 1985:25).

Flertalet modellresonemang i denna uppsats bygger på synsätt hämtade från beslutsteorin. Vi kan tala om två nivåer, nämligen medveten nivå, med delnivåerna *rationalistisk* och *rutinmässig*, och omedveten nivå, som vi kallar *anarkisk* (jfr Lundquist 1987:123 ff, 1988:132 ff).

Med rationalistisk avses då främst inte modeller av typen "economic man" med fullständig information, utan modeller som förutsätter aktörer vilka verkar genom medvetna kalkyler i mål – medeltermen men under informationsbrist och med hänsyn tagen till endast ett begränsat antal

variabler. Det är synsätt som vi finner i modeller såsom "administrative man" (substantiell rationalitet) och, i viss mån, inkrementalism (process-rationalitet). Begränsningarna i det rationalistiska betraktelsesättet vid ledarskapsanalys har framhållits i litteraturen:

Such a heavy emphasis on conscious rationality strikes one as a highly idealistic approach to a phenomenon that is notorious for its tendency to let passions and personalities dominate events. The motives that underlie followership, like those promoting leadership, are complex and diverse, particularly in their emotional and psychological dimension; a truly "scientific" approach must try to take these motives into account or risk adopting an exceedingly narrow view of the concept – one that excludes a number of phenomena generally associated with leadership. We may consider the passions that prevail at a given moment over a given issue to be arational or even irrational, but they are therefore no less potent . . . (Hah-Bartol 1983:115)

Rutinmässigheten karakteriseras av en något lägre grad av medvetenhet än rationalismen. Aktörerna förklarar sin verksamhet med hänvisning till stereotyper och tumregler istället för till mål och medel.

Det anarkiska synsättet representeras av modeller med beslutsfattare som har oklara målsättningar, begränsad medvetenhet och osäker teknologi. Processerna är slumpmässiga och utan kontinuitet. Aktörerna fattar sina beslut på grundval av bristfällig information. Deltagandet är inte konstant utan aktörer kommer och går. Mest känd av de anarkiska modellerna är "garbage can", avsedd för analys av beslutsfattande i kollektiv. Man har något paradoxalt karakteriserat kollektiv av den typ som här avses som "organiserade anarkier" (jfr Cohen-March 1974:3).

Det föreligger ett brett spektrum av alternativ vid konstruktionen av en analysmodell. Aktörernas beslut eller val i en *realistisk* modell måste inkorporera element av det medvetna och omedvetna, rationella och irrationella och individuella och kollektiva (jfr Smith-Peterson 1988:46). De olika sätten att uppfatta beslutsfattandet har olika funktioner i denna framställning. Rationalitetsmodellerna förklarar vissa situationer och används i övrigt som ett slags Webersk idealtyp, mot vilken övriga modeller kan ställas. De rutinmässiga och anarkiska modellerna fångar andra situationer. Modellerna kan inte ersätta varandra. Tillsammans utgör de en realistisk ansats på den instrumentella analysnivån.

För användande av rationalistiska modeller talar ännu ett förhållande: även om det i praktiken aldrig skulle fattas ett enda rationellt beslut behövs det rationalitetsmodeller i analysen, eftersom *normativ* ledarskapsteori oftast ser världen ur ett rationalistiskt perspektiv.

Konstruktionsarbetet omfattar fyra steg. I det första utformas ett ledarbegrepp utifrån relationen mellan ledare och följare. I det andra preciseras skillnaden mellan ledarskap och övriga funktioner som ingår i ledarroller. I det tredje sammanställs själva ledarskapsmodellen och ledarskapsvariablerna preciseras. I det fjärde utvecklas problemen kring följarnas val att följa eller icke följa.

## 2. Ledarskapsbegreppet

Vår utgångspunkt är distinktionen mellan *ledarskap* och *ledarroll*. Den utvecklas närmare genom att ledarskapet konfronteras med chefsrollen. Sambanden illustreras med hjälp av en rationalistiskt inriktad diskussion av ledarskapsstrategier.

### 2.1 Ledarskap och ledarroll

Det synsätt som ligger till grund för hela denna framställning kan uttryckas enligt följande. Chefen för Marinen, lagledaren för Tre Kronor, generaldirektören för SJ, sprängarbaset vid Skanska, statsministern, VD för Studentlitteratur AB, innehavaren av Perssons bilverkstad, rektor för Lunds Universitet, gängledaren på Sergels Torg, individen som fördelar uppgifter till åskådarna vid en olycka och chefen för sektion 3 innehar vitt skilda roller, men i dessa ingår något gemensamt – nämligen *ledarskap*.

Ledarskapet gäller relationen mellan ledare och följare. Roller som innefattar funktionen ledarskap kallas *ledarroller*. Vårt syfte är att nå fram till kunskap om själva ledarskapet. Även om vi fokuserar på detta är dock mångfalden betydande. Det har to m ifrågasatts att det är möjligt att finna *något* gemensamt hos alla ledarroller (jfr Pondy 1978:87 f).

Vad uppnår vi med att precisera ledarskapet? Ibland har man uppfattat en analys av ledandet i sig som problematisk. Ledarskap blir enligt dessa kritiker intressant först när man ställer frågan "ledarskap för vad?" (McCall-Lombardo 1978 a: 153 f, jfr Tucker 1981:13). Tucker föreslår att man ser på ledarskap "as a kind of activity that leaders seek to perform in their capacities as leaders". Det enda argument han anför för sitt aspektval är att individer tar hänsyn till hur ledaren löser sina

uppgifter när de väljer mellan att följa och icke-följa (Tucker 1981:24 f).

Argumentationen för att utgå från andra funktioner för ledare än den som gäller relationen till följaren är inte stark. Ståndpunkten implicerar rentav ett erkännande av att det inte existerar någon särskild ledarfunktion i mångfalden av konkreta ledarroller. Om så verkligen skulle vara fallet kan man naturligtvis med full rätt hävda att det inte finns någon anledning att studera ledarroller som en speciell kategori – ledarforskning skulle alltså vara överflödig.

Andra forskare ser istället ett värde i att fokusera just på ledarskapet (se tex Paige 1972:73 f). Mycket talar nämligen för att det finns invariabler i ledning, som är knutna till ledarskapet vilket ju gäller relationen mellan ledare och följare (jfr Sanford 1950). Först sedan ledarskapet har klargjorts är det meningsfullt att fortsätta till ledarrollernas övriga funktioner. En konsekvens av synsättet är bl a att ledare och följare måste studeras tillsammans (jfr tex Burns 1978:3,30).

Främsta orsaken till ledarforskningens dilemma är sannolikt att den söker jämföra alltför olikartade fenomen. Vi kommer aldrig att få någon kumulativ ledarforskning så länge man söker bygga upp en teori på grundval av undersökningar av *hela* ledarroller. Hypotesen i denna undersökning är att ledarroller, trots alla olikheter, har gemensamma drag, och *dess drag kan tillskrivas en specifik ledarfunktion – ledarskapet*. Först sedan detta har klargjorts kan vi på ett meningsfullt sätt studera hela det funktionsknippe som en ledarroll är sammansatt av.

## 2.2 Att särskilja ledarskapet

Ledarskap ingår i roller med flera funktioner. Vi är intuitivt medvetna om ledarrollens komplexitet. I en handledning för ledarskap avsedd för svenska försvaret markerar författarna speciellt distinktionen mellan chef och ledare: "[C]hefen blir ledare först sedan han 'i sina underställdas ögon visar sig värd förtroende'" (Chefen och ledarskapet 1986:2, 9 f). Fallet med "ledarskap för dess egen skull" uppfattas som patologiskt och ska lämnas därhän (jfr fallet "makt för maktens skull").

Hur definieras ledarskapet? En god utgångspunkt erbjuder Blondels definition av ledare: "[a] leader is someone who influences a group whether or not he or she happens to be formally at the head of that group" (Blondel 1987:13). Definitionen ansluter till den kategori av ledar-

grepp som ser ledarskap som en form för social påverkan – vad man har kallat ett interaktionistiskt perspektiv (Paige 1977:79 f). Interaktionen kan ses i termer av stratifiering av makt eller inflytande (jfr Janda 1972:62 ff).

Vi renodlar nu ledarskapet i följande ledarbegrepp: *ledare är den som har följare, dvs utövar ledarskap*. Vad är då en följare? Med *följare* avses en individ som *vill* följa ledaren, *vill* implementera ledarens styrning. En ledare utövar *funktionen* ledarskap. Det är *följarskapet* och ingenting annat som konstituerar ledaren: utan följare ingen ledare (jfr Hermann 1986:18, Hah-Bartol 1983:101).

Vår definition ställer oss inför ett besvärligt problem. Hur ska vi beskriva relationen mellan artilleristen, som genom sin eldgivning tvingar fienden att flytta sina positioner, och fienden? Är artilleristen fiendens ledare eftersom den följer hans styrning – artillerielden? Uppfattar vi rövaren framför diligensen såsom ledare för passagerarna, som han ger alternativet "Pengarna eller livet!", om de ger honom pengarna? (jfr Gouldner 1950:19).

Frågan om våld, tvång och hot är problematisk. Kan definitionen av följare som någon som *vill* följa ledaren lösa problemet? Knappast. Fienden *vill* ju undvika elden och passagerarna *vill* behålla livet. Problemet är att de saknar autonomi. Detsamma gäller å andra sidan i många situationer där våld och hot kommer från andra än ledaren. Ett autonomikrav i definitionen är därför inte någon lösning.

Några framstående ledarforskare menar att våld, tvång och hot inte kan vara instrument för ledare (Gerth-Mills 1954:406). Burns skiljer på ledare och despoter och uppfattar exempelvis inte Hitler som en ledare utan som en tyrann. Ledare arbetar för värden och behov som ledare och följare har gemensamma (Burns 1978:2 f, 19). Begreppet avviker från den allmänna meningen om vad ledning är. Vad man än kan tycka om Hitler och Stalin är det föga meningsfullt att exkludera dem från kategorin ledare. Många ser dem som ytterst framstående ledare – åtminstone i relation till deras egna anhängare (jfr tex Hummel 1975:767 ff).

All maktutövning innebär något mått av tvång. Den offentliga makten karakteriseras av monopol på legitim våldsutövning i samhället. Våld accepteras därför i vissa fall även i västdemokratien. Omvänt kan vi finna exempel på att även utpräglade våldsroller kan ha inslag av andra

ledarskapsformer. Inte ens tyranner kan handla hur de vill utan måste inrätta sig efter föreställningar som har stöd hos viktiga grupper i samhället.

En lösning på vårt definitionsproblem kunde vara att se huruvida våld, tvång och hot är ledarens *enda* sätt att påverka andra aktörer. Om så är fallet är det mindre välbetänkt att tala om ledarskap. Av en ledare fordras att han också får följare på annat sätt än genom tvång, t ex genom rollauktorit, karisma eller övertalning (jfr Gouldner 1950:19 f). Tvång kan ingå i en ledares styrningsarsenal, men det får inte utgöra det enda medlet. Resultatet blir definitionen:

*Ledare är den som har följare, dvs utövar ledarskap. Följarskapet motiveras inte uteslutande av våld, tvång eller hot från ledaren.*

### 2.3 Ledare och följare

Ledaren tar intryck av följarna (jfr Gerth-Mills 1954:405, Bass 1981:11, Smith-Peterson 1988:40). Varken Hitler eller Stalin kunde ägna oberoende av sina följares inställning. Följarnas påverkan av ledaren kan gå långt utan att ledarskapet ifrågasätts:

Both Goebbels and Hitler understood how to unleash mass instincts at their meetings, how to play on the passions that underlay the veneer of ordinary respectable life. Practised demagogues, they succeeded in fusing the assembled workers, petits bourgeois, and students into a homogeneous mob whose opinions they could mould as they pleased . . . But as I see it today, these politicians in particular were *in fact moulded by the mob itself*, guided by its yearnings and its daydreams. Of course Goebbels and Hitler knew how to penetrate through the instincts of their audience; but in the deeper sense they derived their whole existence from this audience. Certainly the masses roared to the beat set by Hitler's and Goebbels' baton; yet they were not the true conductors. *The mob determined the theme.* (Speer efter Hodgkinson 1983:163)

Hodgkinson återger också ett drastiskt uttalande från greve de Mirabeau som avspeglar samma situation: "There go the mob . . . and I must follow them for I am their leader" (Hodgkinson 1983:163). "History and theory suggests that followers create leaders rather than the converse" (Edelman 1988:37 f). En viktig effekt av detta är att ledarskapets utformning påverkas av typen av följare (Paige 1977:114).

Resonemanget bygger fortsättningsvis på en enkel modell med fem variabler: ledaren, följaren, relationen mellan dem (tillsammans kallas dessa tre variabler *ledarrelationen*), omgivningen och situationen. Vi antyder några implikationer:

- *Ledaren* har kontakter med andra än följarna. De flesta ledare är t ex i sin tur föremål för ledarskap, som de har att balansera mot det som de själva utövar. De har också relationer till sidordnade. Alla relationer kan spela en roll för utövandet och effekterna av ledarskapet.
- *Följarna* är inte isolerade utan interagerar med andra aktörer som kan vara följare eller icke följare. Det sätt på vilket interaktionen sker, t ex i dimensionerna fasta roller - tillfällig verksamhet, primära - sekundära relationer, konflikt - konsensus, är väsentligt för att förstå ledarrelationen (jfr Katz 1973:218 ff).
- Karaktären hos *kommunikationen* mellan ledare och följare är väsentlig för förståelse av ledarskap. Kommunikation från ledare till följare kallas *styrning* och från följare till ledare *påverkan* (jfr Katz 1973:218 ff).
- *Omgivningen* är allt som påverkar och påverkas av ledarrelationen.
- *Situationen* är värdena på samtliga variabler i ett visst ögonblick.

Härmed har några viktiga utgångspunkter för analysen skisserats. De preciseras i den fortsatta framställningen.

### 2.4 Ledare och chef

Ledarskap är en nödvändig funktion i en ledarroll. Övriga funktioner i rollen kan vara av mycket olika slag. Som illustration till konstruktionen ska vi se på en ledarroll som utöver ledarskap innefattar funktionen "att ha ansvar för en viss verksamhet".

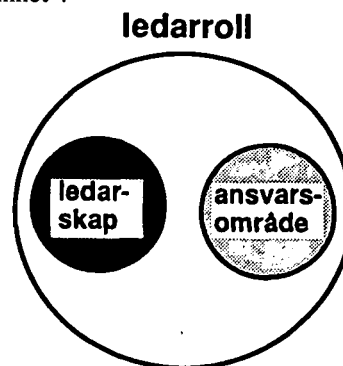


Fig 1 Exempel på ledarroll (chefsroll) med två funktioner

Funktionerna ledarskap och ansvar förekommer tillsammans i chefsroller. Chefen ska se till att verksamheten fungerar och han ansvarar för detta inför överordnade, väljare osv. Han har underordnade till sitt förfogande och det förutsätts att han är deras ledare. Faktiska ledarroller kan omfatta ett mycket stort antal funktioner. Utöver de nämnda kan vi tänka oss "skaffa resurser till organisationen", "ingå koalitioner med andra aktörer", "representera organisationen gentemot omgivningen" osv. Funktionsuppsättningar av liknande slag presenteras ofta i litteraturen. Hodgkinson räknar upp inte mindre än fjorton olika funktioner (Hodgkinson 1983: 191 ff, jfr Smith-Peterson 1988:63 ff, Chefen och ledarskapet 1966:16 ff, Chohen-March 1974:1).

Det finns också försök att differentiera själva ledarskapet på delfunktioner. Hermann nämner sju olika funktioner som den politiske ledaren har i relation till sina följare, nämligen att vara "a concensus builder, a policy advocate, a motivator, an advertiser, a recruiter, a listener, and a manager" (Hermann 1986:181 f). Dessa ledarskapets delfunktioner medverkar till att ge ledaren entusiastiska följare. Också övriga funktioner i ledarrollen kan ha effekter på följaren. Ledning blir därmed oerhört komplex, och dess innehåll kan skifta från situation till situation. Konstant är bara "att ha följare utan att använda uteslutande tvång, våld och hot".

Relationen mellan funktionerna i en ledarroll är av speciellt intresse: är de stödande, motverkande eller neutrala? Kunskap om relationerna måste vara fundamental vid konstruktion av ledarroller. Det finns måhända funktioner som inte bör förekomma tillsammans med ledarskap därför att de motverkar detta. Ledarroller byggs kanske upp av funktioner som verkar stärkande på ledarskapet. Vi ska se hur distinktionen mellan ledarrollens olika funktioner kan användas genom att jämföra chef och ledare.

En organisation kan ha en chef som inte är ledare och en eller flera ledare som inte är chefer utan underordnade. Dessa ledare identifieras genom sina följare (jfr Blondel 1987:13). Underordnade kan vara följare eller icke-följare. Aktörer som normalt inte har någon ledarroll kan alltså i någon situation utöva ledarskap. Kritiker har hävdad att detta ledarbegrepp blir så diffust att det blir meningslöst. Det går inte ens att särskilja rollerna ledare och medlemskap i gruppen. Frågan om ledarskap blir kvantitativ och gäller hur mycket olika aktörer leder (se Janda 1972:53 f).

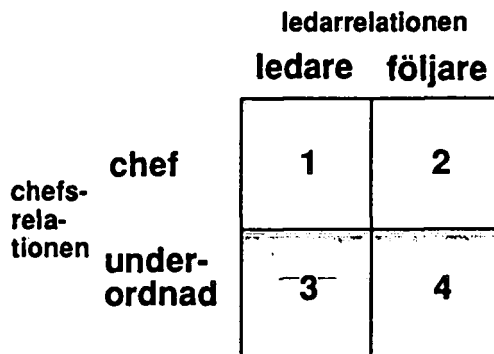


Fig 2 Chefs- och ledarrelationen

Kritiken kan ifrågasättas. Skillnaden mellan ledar- och medlemskap bygger ju på verkliga och inte på formella förhållanden. Även om identifieringen av ledaren är kvantitativ, finns det kvalitativa orsaker till hans förmåga att få följare. Frågan om ledarskapets placering i dimensionen tillfälligt – permanent är rimligen empirisk. Med nya situationer kan nya ledare framträda oavsett de formella lydheidsförhållandena.

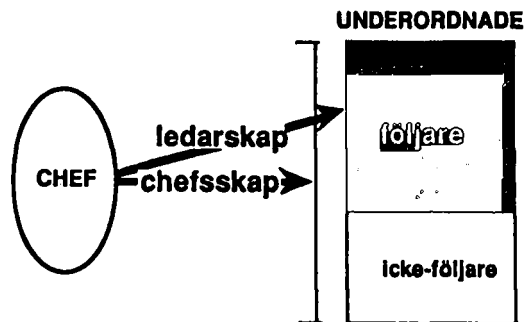


Fig 3 Chefsskap och ledarskap

Några skillnader mellan chef och ledare ska särskilt markeras:

- *Chef* är den som formellt har tillagts eller åtagit sig ansvaret för en uppgift. En chef har *underordnade*. Bland dessa kan finnas både följare och icke-följare.
- En *framgångsrik* eller *effektiv* chef uppnår goda resultat inom sitt ansvarsområde. Detta behöver inte bero på att han är en framgångsrik ledare. Han kan ha nått resultaten utan något väsentligt bidrag från sina underordnade.

- *Ledare* är den som har *följare*, dvs individer som vill följa honom.
- En *framgångsrik* ledare har många, entusiastiska följare.

Ibland möter man ledarbegrepp som går ut på att ledaren försöker uppnå *mål* genom en grupp av personer (jfr Janda 1972:50, Burns 1978:19). Definitioner av detta slag är mindre lämpliga. Målresonemang är allmänt problematiska, och det är symptomatiskt att organisationsteorin i ökande utsträckning undviker att ta förekomsten av mål för given. Bl a finns det så många typer av mål (t ex substantiella – processuella, kollektiva – individuella, egoistiska – altruistiska) att begreppet mål inte ger någon ledning vid analysen (Burns 1978:106).

Avgörande för valet att inte binda ledarskap till några målsättningar är att ledare inte alltid har några mål. Det är en empirisk fråga om det i en viss situation förekommer något mål. Ofta grundas beslut på standards fastlagda i rutinprocesser. Ibland kan rena tillfälligheter avgöra vad som kommer ut ur beslutsprocesserna (jfr Lundquist 1987:183f). Därmed inte sagt att det inte kan förekomma att ledare har mål, bara att så inte alltid är fallet.

När man i vardagspråket talar om chefsens mål är dessa sannolikt oftast relaterade till *ledarrollen* och inte till *ledarfunktionen*. Ledarrollen har eventuellt mål, men vilka dessa är beror på vilka funktioner som rollen omfattar. Det kan vara vilka mål som helst och sambandet med ledarskapet är inte alltid självklart. Ledarskapet går definitivt ut på att skapa entusiastiska följare, varför det inte bör bindas till något substantiellt mål. En utredningsordförande kan åstadkomma ett lysande betänkande (vara en effektiv chef) trots att han överhuvudtaget inte kan få sin stab att fungera. Det goda resultatet beror på att han har stora sakkunskaper och förmåga att presentera dem, inte på att han utövar framgångsrikt ledarskap.

Är ledarskap överförbart från ett verksamhetsområde till ett annat och från en nivå till en annan? Höga chefer i privata företag har som viktiga uppgifter att se till att kostnaderna minskar och inkomsterna ökar. Båda uppgifterna kan ju lösas utan att ledarskapet överhuvudtaget berörs. Även i ett företag som går dåligt kan chefen ha många, entusiastiska följare, och framgångsrika företag kan ha chefer som inte fungerar som ledare. Vad cheferna för med sig från företag till företag är en chefseffektivitet som inte är specificerad

för något innehåll. Om en chef som befördrats till en högre tjänst misslyckas med sina nya uppgifter, behöver det inte bero på att han är mindre framgångsrik som ledare, utan på att han är oskicklig beträffande någon annan chefsfunktion.

## 2.5 Underordnade och ledarskapsstrategier

Följande resonemang bygger på beslutsmodeller enligt vilka aktören arbetar medvetet och med relativt klara mål och teknologier men med ofullständig information och med ett begränsat antal variabler i sin kalkyl. Människor reagerar olika inför styrningsförsök, varför det inte är fruktbart att arbeta med en enhetstyp för följare. För att få följare måste en ledare dels veta något om de individer han söker styra, dels ha en differentierad uppsättning styrningsformer för att kunna påverka olika individtyper.

För att få perspektiv på ledarskapet ska vi knyta problemet med många typer av underordnade till chefsrollen. Chefen står inför ett antal frågor, som måste besvaras, såsom: "Hur ska en presumtiv följare identifieras?" och "Vilken typ av ledarstrategi ska utövas i relation till vilken typ av underordnade?" (Paige 1977:100).

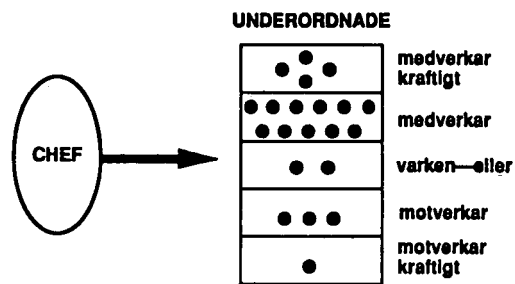


Fig 4 Chef och olika kategorier av underordnade

Vi ser först på de underordnades *reaktioner* på ledarens styrning – det gäller alltså *beteendet*. Det föreligger ett kontinuum från underordnade som kraftigt medverkar till styrningens verkställande till sådana som kraftigt motverkar detta. Mellan dessa båda kategorier finns underordnade som i övrigt medverkar eller motverkar och sådana som varken gör det ena eller det andra. Vi erhåller fem typer av reaktioner på chefsens styrning. (I figur 4 symboliserar en fylld cirkel en underordnad.)

Är kännedom om de underordnades reaktioner på styrningen tillräckligt för att chefen ska



kunna utforma en ledarskapsstrategi? Det beror på. Det finns individer som *vill* verkställa styrningen men som misslyckas därför att de inte *förstår* eller inte *kan* följa den. De kan då hamna i någon av kategorierna som motverkar. De räknas dock som följare, eftersom de *vill* verkställa styrningen. Omvänt kan individer som är icke-följare medverka till att styrningen verkställs på grund av att de inte *förstår* den eller inte *kan* motverka den. Enbart utifrån kännedom om beteendet kan vi inte säga något om följarskapet. För att chefen ska kunna utforma en framgångsrik ledarstrategi måste han veta orsaken till de underordnades reaktion. De fem kategorierna kräver nämligen olika ledarstrategier. Matrisen i figur 5 återger underlaget för chefens (A) kalkyl då han ska förmå den underordnade (B) att följa:

B:	vill		vill inte	
	kan	kan inte	kan	kan inte
förstår	1	2	3	4
förstår inte	5	6	7	8

Fig 5 Den underordnades (B) reaktioner på chefens (A) styrning

Följarna är fallen 1, 2, 5 och 6. Övriga är icke-följare. Fall 1 är helt oproblematiskt eftersom följaren *kan* och *förstår*. I fall 2, 5 och 6 måste ledaren se till att följaren respektive *kan*, *förstår* samt *kan* och *förstår*. I fall 3, 4, 7 och 8 måste A påverka B:s *vill*, dvs utöva inflytande över B, för att få honom till följare. Därutöver måste A påverka *kan* (fall 4 och 8) och *förstår* (fall 7 och 8). Mest problematiskt är fall 8 där A måste påverka samtliga tre egenskaper hos B.

Det kan finnas samband mellan egenskaperna hos B. Det är möjligt att B inte *vill* därför att han missförstått A. Om B väl *förstår* vad A önskar, kanske han *vill*. Motsvarande gäller för *kan*, dvs B kanske inte *förstår* vad som väntas av honom

utan över- eller underskattar sin förmåga. Om A ska kunna styra B framgångsrikt, måste han först klargöra *varför* B *förstår*, *kan* och *vill* eller motsatsen. Vad motiverar B att följa A, dvs vad är det som gör att B *vill*? Också här finns åtskilliga alternativ:

Some people become constituents simply because they live in the leader's political jurisdiction. Others may have an issue that they want to receive attention, a cause they wish to see pursued. Some may idealize the leader; some may regard him as a mentor or patron. Others may be following their friends' or associates' lead or acting out of a sense of civic duty. (Hermann 1986:180)

I ett rationalistiskt perspektiv är det självklart att chefen vill ha underordnade som är följare, nämligen för att kunna uppnå sina mål. Chefen har också intresse av att underordnade medverkar permanent så att han inte ska behöva använda resurser för att få dem att följa vid varje enskilt tillfälle. Dessutom underlättas hans planering om han vet att de underordnade följer.

Modellen ska nu differentieras ytterligare. Underordnade kan ha olika grader av *förstå*, *vill* och *kan*. Eftersom *vill* konstituerar följaren ska vi utveckla några värden (jfr Barber 1966:349 f).

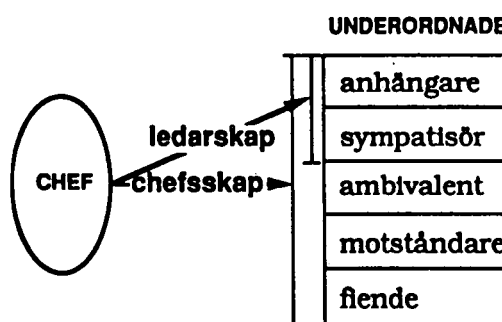


Fig 6 Differentiering av vill hos underordnade

A har följare i anhängare och sympatisörer, icke-följare i motståndare och fiender samt en varken- eller-kategori i ambivalenta. Om A handlar rationellt kommer hans val av ledarstrategi självfallet att påverkas av hans bedömning av B:s status. Rimligen måste det vara svårare för A att få en fiende att *vilja* följa än att entusiasmera en person som redan är sympatisör. Ändring av le-

darstrategi kan ge problem: en ny strategi kan åstadkomma nya följare, men den kan också resultera i att tidigare följare överger ledaren (jfr resonemangen hos Lundquist 1987:148 ff).

Man kan på liknande sätt konstruera kontinua av *kan* och *förstår* med tillämpliga strategier. Att B inte *kan* beror på bristande kunskap, inflytande eller handlingsförmåga (jfr Lundquist 1987:Ch 4). Att B inte *förstår* kan bero på oerhört många faktorer. Några förståelseproblem kan åtgärdas förhållandevis lätt, tex genom att A formulerar sina styrningsmeddelanden klarare. Andra som har sin grund i djupliggande kulturella klyftor låter sig inte överbryggas så enkelt.

A:s information om B:s egenskaper är mer eller mindre fullständig och korrekt. Svårigheter uppstår i synnerhet när A söker leda mycket stora grupper av människor, eftersom någon individualiserad bedömning då inte är möjlig. För A återstår det i den situationen att använda något slags "people-processing". Det innebär att presumtiva följare bearbetas i enlighet med något standardiserat förfarande.

Man finner ibland följartyper beskrivna i litteraturen. Paige (1977:165) framhåller exempelvis såsom intressanta följarroller rådgivare, assistent, allmän anhängare, kritiker, allmän opponent, förhandlare, kommunikator, apatisk, spion och mördare. Pigors följartypologi har fyra huvudtyper, som var och en i sin tur omfattar ett antal undertyper, nämligen konstruktivt följarskap, rutinföljarskap, impulsivt följarskap och subversivt följarskap (Pigors 1934:379 ff, jfr Gouldner 1950:42 ff).

## 2.6 Följarna i nätverket

Mestadels är ledarskapsforskningen, speciellt inom psykologin och socialpsykologin, inriktad på analys av social påverkan i "face-to-face"-relationer. För statsvetaren synnerligen väsentliga problem kring värden och moral har beaktats endast i ringa utsträckning och framför allt: den fundamentala organiseringsaspekten har blivit otillräckligt uppmärksammas (jfr Hodgkinson 1983:197 ff).

Organiseringsproblemet har sin grund i att ledare vanligtvis har mer än en följare och eventuellt också över- och sidoordnade som kan kategoriseras i termer av ledare och följare. Relationerna mellan följarna inbördes (och mellan följarna och övriga aktörer och mellan ledaren och övriga aktörer) kan förväntas spela en viktig roll för ledarrelationen (jfr Smith-Peterson 1988:68 ff).

För att kunna studera ledarskap på ett mera adekvat sätt måste vi därför beakta den bredare kontext i vilken ledarrelationen ingår. Utan en sådan kartläggning riskerar vi att få en starkt reduktionistisk bild av hur ledarskap fungerar (jfr Salancik et al 1975:82 f, Lombardo-McCall 1978:7). Vi återkommer till kontextproblemet i samband med konstruktionen av analysmodellen. Redan nu skisseras innebörden i att ledarrelationen befinner sig i en större kontext.

Såväl ledare som följare kan vara involverade i flera olika nätverk. Det är inte möjligt att apriori avgöra vilket nätverk som i det enskilda fallet mest påverkar ledarrelationen. Det kan mycket väl vara något annat nätverk än det med ledare och samtliga följare. För en ledare kan exempelvis kontakter med andra ledare, tex bland hans över- och sidoordnade, eller med någon elitgrupp vara den primära påverkanskällan.

En ledare kan ha följare som inte är hans underordnade och en följare kan ha en ledare som inte är hans chef. Organiseringen är central. För individen kan sådant som kamratkretsens meningar spela den avgörande rollen vid valet mellan att följa eller icke följa. Följarna bildar nätverk tillsammans med icke-följare och deras påverkan kan avgöra följarvalet. Det har hävdats att ledarskapets kärna ligger i hur ledaren hantarer icke-följarna (McCall-Lombardo 1978:154).

En aktör upprättar efterhand ett relativt stabilt nätverk av "interdependent positions and interlocking behaviors" tillsammans med ett antal andra rollinnehavare inom och utom den egna organisationen. Mönstret i nätverket bestäms bl a av aktörernas förväntningar på övriga roller och när dessa blir kända minskar osäkerheten i relationerna. Det kan finnas generella drag i denna påverkan (jfr Pfeffer-Salancik 1975:141 ff).

Distinktionen mellan *när-* och *fjärrledare* kan vara betydelsefull för bedömningen av kommunikationen i nätverken och bör uppfattas som ytterligare en precisering av nätverksrelationerna. Närledare har face-to-face-kontakt med sina följare, medan fjärrledare är relaterade till sina på annat sätt (jfr Hermann 1986:180).

En effekt av fjärrledarskap, möjligen också ibland av närledarskap, är nödvändigheten av *ledarhjälp*, dvs aktörer som går in mellan ledare och följare som stöd för ledaren (jfr Hermann 1986:172, Brinning 1988:16). Aktörer som svarar för ledarhjälp kan ha olika roller i nätverket, tex som mellanchefer och stabspersoner (jfr Ramström 1988:31). Det förekommer att förvaltnings-

chefer i modern offentlig förvaltning medvetet förbereder ledarhjälp, exempelvis genom att inrätta en ledningsgrupp (Scherman 1988:96).

Förekomsten av ledarhjälp (i form av en ledningsgrupp eller på annat sätt) komplicerar ledningen. Ledaren kan få huvuddelen av sin information om följare och andra genom sin ledarhjälp. Han tvingas därigenom kalkylera på grundval av andrahandsinformation med ökad risk för missförstånd och felslut. Följaren har på motsvarande sätt ibland att skapa sin bild av ledaren och dennes verksamhet utifrån bedömningar av hur ledarhjälpen fungerar.

### 3 Ledarskapsvariablerna

En modell för analys av ledarskap konstrueras nu med vår ledardefinition och våra distinktioner som grundval. Utgångspunkt är en fråga på generell nivå, nämligen: "Vad är det som gör att en aktör får följare och därigenom konstituerar sig som ledare?" Frågan riktar uppmärksamheten mot följarna. Vad finns det för argument för att låta modellkonstruktionen utgå från dessa? Det avgörande är uppfattningen att det är följaren som väljer att följa eller icke följa ledaren och som uppfattar situationen utifrån sina referensramar (Sanford 1950:4). Vad ledaren i realiteten är spelar underordnad roll – det är följarens uppfattning av honom som räknas (Nafe 1930:252).

Det ska fastslås att följarperspektivet utgör en analytisk aspekt. I praktiken föreligger självfallet en ömsesidighet mellan ledare och följare. För det första är följarnas bild av ledaren delvis en effekt av ledarens försök att påverka dem. För det andra kan följarnas uppfattning av ledaren ha en positiv eller negativ effekt på ledarskapet både genom att ledaren faktiskt blir bättre eller sämre och genom att andra följare får en positiv eller negativ bild av ledaren (jfr Lundberg 1978:66 ff).

#### 3.1 Modellöversikt

Vi ser hela processen *ur den presumtiva följarens synvinkel* och ställer därför frågan: "Vad är det hos A som gör att B vill eller inte vill följa?" Frågan måste sedan kompletteras med: "Vad är det hos B som gör att han uppfattar och uppskattar just den egenskapen hos A och därför väljer att följa eller inte följa?" Vi ska precisera de variabler som måste vara centrala för ledarskapet *ur B:s synvinkel*. Ledarskapslitteraturen förser oss med många förslag till sådana variabler. Tre av dessa väljs ut och diskuteras närmare:

(1) *Personlighet*. Tanken är att A:s personliga drag (sociala, fysiska och psykiska egenskaper) måste uppfattas positivt av följarna. De som menar att de stora männen avgör historiens förlopp betonar personlighet.

(2) *Roll*. B:s värdering av ledarrollen – med ledarskapet och övriga funktioner – avgör hans ställningstagande. Om ledarskapet baseras uteslutande på innehav av en viss roll, kan vilken individ som helst räkna med följare om han innehåller rollen. B identifierar rollen och följer sedan rollinnehavaren.

(3) *Verksamhet*. Med verksamhet betecknar vi sammanfattande A:s värderingar, verklighetsuppfattningar, avsikter, handlingar och resultaten av handlingarna. B gör sin kalkyl efter en bedömning av vad han tror A står för, gör eller söker göra.

(jfr Katz 1973, Bass 1981:8 ff, Blondel 1987:2, 5)

Dessa tre variabler, *ledarskapsvariablerna*, bildar kärnan i vår ledarskapsmodell. Det ska betonas att rationalistiska synsätt är otillräckliga för konstruktionsarbetet. Ledarskapets oerhörda komplexitet måste redan från början beaktas, vilket förutsätter att modellen också innefattar element av rutin och anarki. Det instrumentella planet måste sedan kompletteras med det symboliska.

B:s ställningstagande är självfallet beroende av *situationen*. I denna ingår hans perception av sig själv, ledarskapsvariablerna och omgivningen. Variationsmöjligheterna är näst intill oändliga. I ett försök att utveckla en modell för analys av ledareffektivitet identifierades ett stort antal "ledarvariabler": 247 personlighetsdrag, 246 beteendetyper och 204 omgivningsegenskaper (Barrow 1977:238 ff). Denna oerhörda mångfald och komplexitet gör det förståeligt att man kan hävda att det är mindre sannolikt att det finns ens två identiska fall av ledarskap (Blondel 1987:17 ff). Påståendet gäller dock snarare chefsroller än ledarskap (jfr Mazlish 1981:276).

För att vi ska förstå ledarskapet under skiftande förhållanden är det nödvändigt att gå utöver själva ledarrelationen. En djupare förståelse (eller mera grundläggande förklaringar) kräver att relationen knyts till dess kontext (jfr Paige 1972:72 ff, Gibb efter Paige 1977:81, Salancik et al 1975:81 ff). För att fånga totaliteten ska vi inkorporera ännu ett plan i analysen, nämligen *strukturplanet*. Med strukturer avses mönster i samhället (idéer, beteenden) och naturen och mellan samhället och naturen. Till mönstren är resurser (materiella, legitimerande, personella och informatoriska) knutna. Vissa delar av

mönstren, t ex institutioner, har en högre grad av beständighet än andra. De samhälleliga (politiska, ekonomiska och sociala) strukturerna skapas av människor som också kan påverka naturen. Strukturerna binder aktörernas handlande, men de kan själva förändra dem. För att de ska kunna göra detta fordras att de har någon grad av autonomi (Lundquist 1987:39 ff).

Tillsammans med aktörsplanet ingår strukturplanet i en aktör-struktur-modell. Tanken är att ledaren och följaren påverkar och påverkas av strukturerna. Aktörer formar strukturer genom sin verksamhet, och strukturer påverkar aktörer genom tre strömmar, nämligen *socialisering, information* och *befordrande/restriktion* (Lundquist 1987:46 ff).

Flera nivåer av mer eller mindre stabilt hierarkiskt relaterade aktörer och strukturer påverkar följaren och ledaren i deras respektive kalkyler och åtgärder (jfr Lundquist 1987:Ch 2 and 3). Utformningen av en sådan hierarki för analysbruk är ytterst en empirisk fråga. För att åskådliggöra synsättet skisseras ett exempel på aktör-strukturhierarki för ledarskap.

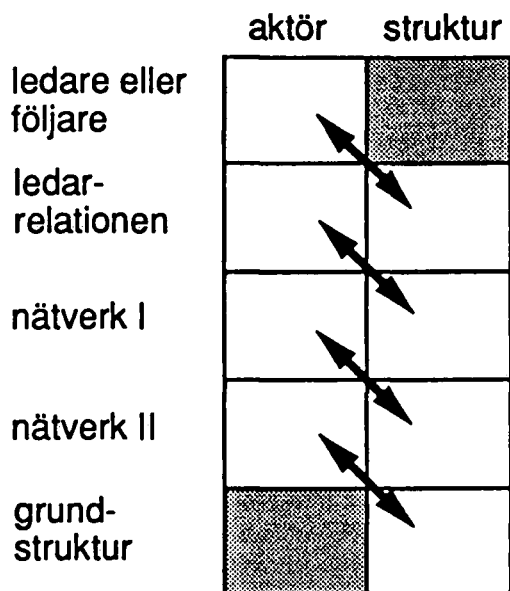


Fig 7 Några viktiga aktör-struktur-nivåer vid ledarskapsanalys

I figur 7 återges en hierarki med fem nivåer: den översta saknar definitoriskt strukturplan och den understa aktörsplan. På några punkter är hierarkin given. Individerna (ledaren eller följaren) kommer överst och därefter följer ledarrelationen som hänför hierarkin till ledarskapsanalys. Underst kommer grundstrukturen som omfattar allt i samhället. Mellan ledarrelation och grundstruktur finns det nätverk. Dessa kan vara hur många som helst.

Strukturerna på var och en av dessa nivåer innehåller beteende- och idéstrukturer med till dessa knutna resurser. Vi kan differentiera varje strukturnivå på de fyra organiseringsvariablerna: *roller, procedurer, strukturering* (mönstret av roller) och *kulturer*. Till kulturen hänför vi idéerna. På grundläggande nivå finns en mer eller mindre heterogen samhällskultur, som bl a innehåller lagarna till vilka ett officiellt sanktionssystem är knutet. På övriga strukturnivåer kan finnas subkulturer, som i varierande grad står i motsättning till samhällskulturen. Allt detta ger ledaren restriktioner och möjligheter i hans relationer till presumtiva följare. Strukturerna förmedlar också genom socialisation och information beslutsunderlag till såväl ledare som följare (jfr Lundquist 1987: Chap 2, 4). Nätverken kan vara förskjutna i förhållande till varandra, t ex så att ledare och följare samtidigt ingår i samma, helt olika eller delvis överlappande nätverk.

Ledarskap i formaliserade roller finns inom institutioner eller formella organisationer. Det är möjligt att man därför bör ta upp dessa på någon av nätverksnivåerna. I synnerhet gäller detta offentligt ledarskap, som ofta utövas inom institutioner. Ledarrollernas anknytning till institutioner har betydelse för följarnas val såtillvida som att institutionens status avspeglas i rollen. Vi är emellertid intresserade av hur det faktiskt fungerar, och verkligheten följer inte alltid formella organisationsgränser.

Nästa steg i analysen är att precisera de två översta aktörsnivåerna, dvs *ledare/följare* och *ledarrelationen*. För att förenkla framställningen bygger vi samman dessa båda nivåer till ett aktörsplan genom att samtidigt i en figur presentera såväl de båda rollerna med egenskaper som relationen dem emellan, så som allt detta framstår då ledarskapet ses som en effekt av följarens val.

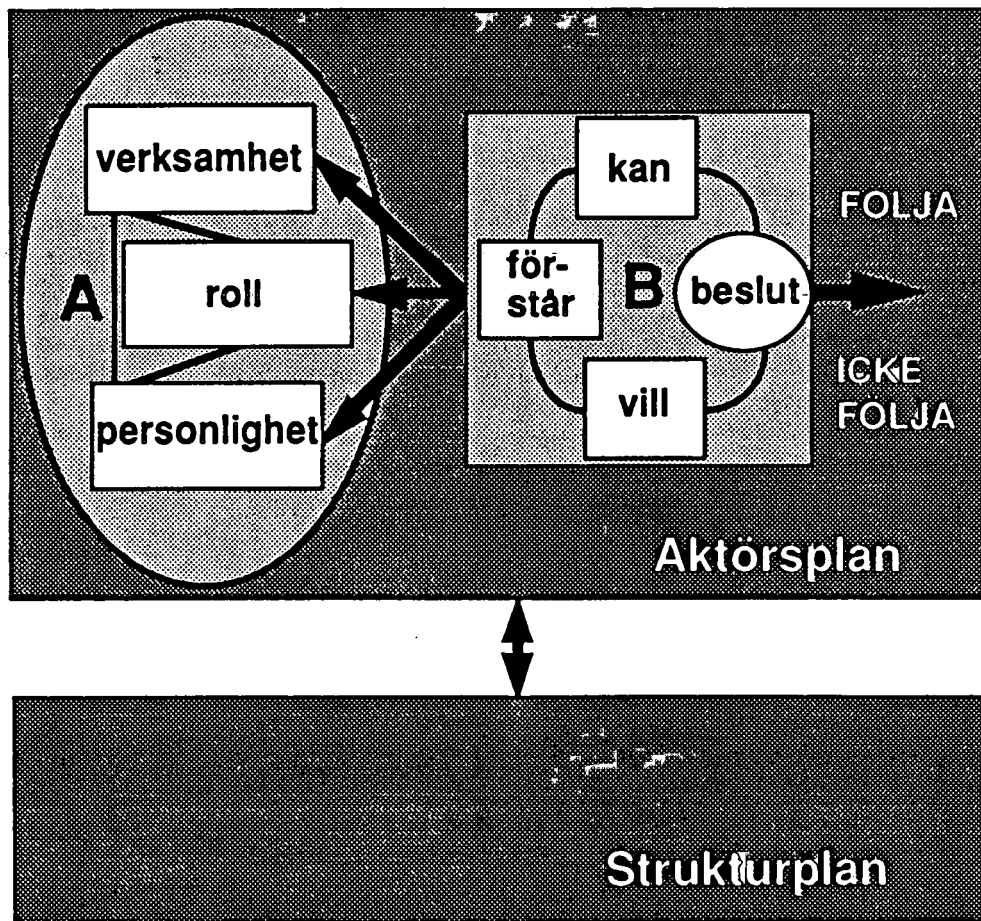


Fig 8 B:s kalkyl och egenskaper hos A

Vilka *verksamheter*, *roller* och *personlighetsdrag* hos A påverkar B:s beslut att följa eller icke följa A? Det finns samband mellan ledarskapsvariablerna och omgivningen. Detta framträder omedelbart beträffande *rollen* som ju definitivt är en del av en mera omfattande helhet utan vilken den inte kan förstås. Detsamma gäller *verksamheten* som kan vara knuten till vilken som helst av ledarrollens funktioner. Olika *personlighetsfaktorer* har sannolikt olika betydelse i skilda situationer.

Det finns en tidsmässig aspekt på ledarskapsvariablerna. Då ett mera kontinuerligt ledarskap förutsätts kan rollen vara särskilt betydelsefull. Rollen möjliggör utbyte av rollinnehavare (jfr Bass 1981:16) med bibehållen kontinuitet i organisationens utveckling. Nu finns det i och för sig

inte något som säger att ledarskap nödvändigtvis är kontinuerligt (jfr dock Katz 1973:204f och Blondel 1987:15).

### 3.2 Verksamhet

Verksamhet kan specificeras på en mängd olika sätt. Generellt räknas dit handlingar, effekter och information. Till informationen hör meddelanden om ledarens värderingar, ambitioner och planer. Av intresse är såväl åtgärdernas substans (*vad* ledaren företar sig) som den process enligt vilken verksamheten sker (*hur* ledaren verkar). Allmänt kan vi tänka oss att B värdesätter sådant som att ledarens verksamhet är trovärdig, framgångsrik eller stämmer överens med B:s egna preferenser. Också kulturella stereotyper av önskad ledarverksamhet kan bestämma B:s val.

Vi ska se på några förslag till klassifikation av A:s verksamhet. Ett är att relatera denna till de centrala kapabiliteterna i en organisation. Tre typer av kapabiliteter brukar diskuteras:

- *inputkapabiliteter*: förmåga att skaffa organisationen resurser (pengar, personal, information och legitimitet)
- *konversionskapabiliteter*: förmågan att omforma resurser till kapabiliteter och preferenser till prioriteter (organiseringen) och att omsätta kapabiliteter och prioriteter till organisationens beslut. Här inkluderas alla de åtgärder som A vidtar för att B ska följa.
- *outputkapabiliteter*: förmågan att omsätta organisationens beslut i verksamhet och att åstadkomma resultat i organisationens omgivning. (Lundquist 1987:106, jfr Bass 1981:24 f)

Relateringen av ledarskap och verksamhet kan utformas på olika sätt. Det förekommer både generella åtgärdsuppsättningar (Janda 1972:51) och uppsättningar för speciella roller eller kategorier av roller. Följande uppräknings, som innefattar både chefs- och ledarskap, är specificerad för politiskt ledarskap:

- (1) bygga upp nätverk och koalitioner
  - (2) formulera dagordningen och utforma politiken
  - (3) skapa entusiasm
  - (4) skapa och bibehålla en image
  - (5) välja och utveckla en effektiv stab
  - (6) samla information
  - (7) fullgöra uppgifter
- (Hermann 1986:182)

Två huvudformer av A:s verksamhet kan klart särskiljas. A kan (1) direkt syfta till att påverka B genom handling och information och (2) indirekt påverka B genom att denne beaktar A:s övriga verksamhet. Om A exempelvis är framgångsrik i tillvaratagandet av sin organisations intressen kommer detta sannolikt att ha effekter på de underordnades val. Distinktionen mellan *uppgiftsorientering* och *social-emotionell orientering* är fundamental i litteraturen (Katz 1973:210 f, jfr Rubenowitz 1984:110 ff). Uppgiftsorienteringen är knuten till chefskapet, medan den social-emotionella orienteringen gäller ledarskapet.

Ledarens allmänna relationer till omgivningen kan vara ett viktigt moment i följarens kalkyl. Följarna tar intryck av hur deras ledare fungerar tillsammans med andra ledare. "Followers want their leader to appear to be in charge and to be having some influence in such relationships"

(Hermann 1986:181). Ledarens rykte utanför gruppen stärker hans position inom gruppen. En ledares position inom den egna gruppen har betydelse för hur omgivningen värderar honom (jfr Whyte 1950:109).

Ett betydelsefullt fenomen är *ledarstil*, dvs ledarens vanemässiga sätt att vidta åtgärder. Ledarstil kan analyseras i åtskilliga dimensioner. Mycket ofta tar man upp aktivt – passivt beteende och positiv – negativ inställning. Vi finner oss här i ett gränsområde mellan verksamhet och personlighet. Möjligen kan man säga att dessa dimensioner länkar personligheten till verksamheten (Barber 1972:86 ff). Variationerna i ledarstil är näst intill oändliga. Hur samverkar ledaren och de han leder? Lyssnar han på råd eller avgör han enrådigt? Kommunicerar han med de underordnade face-to-face eller arbetar han genom ledarhjälp? Visar han de underordnade personligt intresse eller är relationen rent formell? Är han vänlig eller ovänlig? Betonar han politisk retorik och propaganda? Går han i detalj in på problemen eller söker han mera allmänna lösningar? (Hermann 1986:176 f). Förmågan att förmedla sitt budskap är ett väsentligt moment i ledarens relation till sina följare:

The real power of Martin Luther King was not only that he had a dream, but that he could describe it, that it became public and therefore accessible to millions of people. This dual capacity . . . to make sense of things and to put them into language meaningful to large numbers of people gives the person who has it enormous leverage. (Pondy 1978:95)

Vilka styrningsinstrument står till A:s förfogande när han söker få följare och vill ha dem att bete sig på önskat sätt? En möjlighet är att särskilja styrningsåtgärder (handlingar och information) på grundval av de egenskaper hos B som styrningen riktas mot. Styrningen kan avse B:s *kan*, *vill* eller *förstår* att följa A (Lundquist 1987:43, 151 f):

- (1) Då A vill påverka B:s *kan* överför han resurser: personal, pengar och utrustning, information och kunskaper samt legitimerande åtgärder.
- (2) Vid påverkan av B:s *förstår* finns åtgärder såsom kompletterande och klargörande information i det konkreta fallet och mera långsiktig påverkan i form av utbildning, socialisering och indoktrinering.
- (3) Vid påverkan av B:s *vill* utövar A *inflytande*, dvs A försöker förmå B att göra något som denne inte *vill* gö-

ra. För denna uppgift finns instrument (som A använder eller hotar/lovar att använda):

- *våld, tvång* eller *hot*.
  - *sanktioner* som kan vara negativa eller positiva. Ofta behöver dessa inte uttalas utan anteciperas av följarna (jfr Barber 1966:352 ff).
  - *utbyte* som betyder att B överger sin preferens mot att han får något i utbyte.
  - *auktoritetskapande verksamhet* eller *användning av auktoritet*. B följer styrningen utan att överväga det riktiga i A:s verksamhet.
  - *övertalning* varvid A påverkar B:s verklighetsuppfattning eller värdering av verkligheten. I övertalning ingår också sådant som manipulering.
  - *verklighetsförändring* som leder till att B eventuellt får en ny verklighetsuppfattning och därmed nytt underlag för sin kalkyl.
- (Lundquist 1987:Ch 4, jfr Paige 1977:139 ff, beträffande *vill* jfr Rubenowitz 1984:113 ff)

### 3.3 Roll

Med roll menar vi de förväntningar på verksamhet som omgivningen har på en person i en viss position. Roller kan vara mer eller mindre formaliserade, officiella eller institutionaliserade. De kan omfatta en betydande kompetens eller obetydliga detaljer. Till rollen kan vara knutna maktmedel av olika slag som tar sig uttryck i ledarens verksamhet.

På rollinnehavaren ställs olika förväntningar. Följarna kan uppfatta rollen som en garant för sina intressen, medan ledarens överordnade ser den som ett medel att tillgodose sina intressen. Vi kan bara se på förvaltningschefen som har lojaliteter gentemot politiker, underordnade och samhällsmedlemmar. Även om många offentliga roller är institutionaliserade och fastställda i auktoritativa regler, finns det så gott som alltid någon autonomi för rollinnehavaren, och därmed kan han komma att uppleva konflikter mellan olika lojaliteter (jfr Lundquist 1988:kap 7, 8 och 9).

I modern statsvetenskaplig ledarforskning behandlas rollen ofta inte som en variabel utan som en konstant. Forskaren väljer ut en viss roll (statsministern, generaldirektören osv) och undersöker hur innehavaren verkar i den (Paige 1977:163 ff). Med vår distinktion mellan chef och ledare medför tillvägagångssättet inga praktiska svårigheter.

Vi ska anknyta till Webers auktoritetstyper. Det är inte sannolikt att A enbart genom sin verksamhet och sin personlighet uppnår en stabil situation. För detta krävs att A har *legitimitet*, dvs

att B tror att A har rätt att fatta vissa beslut som B är skyldig att lyda. Har A legitimitet lyder B utan att ta ställning till innehållet i A:s styrning (Weber 1921:144 ff). Vi har tidigare kallat denna företeelse för auktoritet. Ett sätt att få legitimitet är att inneha en viss roll till vilken viss kompetens är knuten. B kan också ta ställning till A:s verksamhet på grundval av något värde, tex att A handlar efter lagen eller att han fattar kloka beslut.

Det skulle alltså finnas tre skäl till att B följer. Det första är att han uppfattar A som legitim och accepterar hans styrning utan prövning av dess innehåll (rollens auktoritet). Det andra är att han värderar A:s verksamhet efter något kriterium (handlingens, resultatens eller utsagornas kvalitet). Ytterligare finns det fall där B följer därför att han uppskattar A:s personlighet.

Webers tre rena typer av legitim auktoritet är tillämpbara. Den *legala* auktoriteten bygger på föreställningen om den föreskrivna ordningens legalitet och rätten för rollinnehavarna att utöva auktoritet inom rollens område. B lyder rollen, inte den person som innehar rollen. Den *traditionella* auktoriteten ger legitimitet åt den som av tradition kallats att utöva auktoritet, tex medlemmar av kejsarfamiljen eller finansdynastin. *Karismatisk* auktoritet bygger på vördnaden för en persons helighet, heroism eller föredömliga egenskaper (Weber 1921:144 ff). I vårt schema räknas karismatisk auktoritet till personlighetsvariabeln, medan den legala och den traditionella typen hör till rollvariabeln.

I realiteten förekommer de Weberska auktoritetstyperna alltid i blandformer. En ledare som har legal auktoritet kan alltså utöva karismatisk auktoritet vilken ger följaren anledning att lyda ledaren även utanför det område som omfattas av den legala auktoriteten (Weber 1921:182).

För ledarskap i den offentliga förvaltningen är chefsrollen av stor vikt. Med en lätt karikatyr kan vi säga att den som är ledare i en institutionaliserad roll får åstadkomma något negativt för att *mista* ledarskapet. Den som vill bli ledare utanför rollerna får åstadkomma något positivt för att *uppnå* ledarskapet.

Den som är chef i en väl strukturerad, institutionell omgivning har ett stort försteg framför ledare i mera formlösa sociala rörelser (Katz 1973:220, Bass 1981:15). Chefens fördelaktiga position beror på många faktorer. Han kan ha bättre tillgång till massmedia, större resurser och många beroende subgrupper. Underordnade har

”investerat” i sin chef. En ledare som inte har någon roll i en etablerad struktur måste från grunden bygga upp ett följarskap, skapa enighet inom det, bibehålla det över tid och ge det en inriktning. Icke-institutionella ledare har vissa fördelar genom sin större rörelsefrihet utan så många institutionella bindningar (Katz 1973:220 ff).

Ledarskap kan utövas inom eller utom rollen. Även i det första fallet gäller att samma roll kan spelas på olika sätt av olika innehavare. Det utrymme inom vilket en aktörs personlighet och verksamhet kan präglade en roll kan likaså variera (jfr Paige 1977:111).

### 3.4 Personlighet

Personlighet betecknar här summan av de drag som karakteriserar en individ (Blondel 1987:25, jfr Paige 1977:106 ff). Begreppet gäller både sociala, fysiska och psykiska egenskaper hos ledaren (Blondel 1987:25). Det kan vara sådant som att ledaren är fattig eller rik, ful eller vacker, lång eller kort, tjock eller mager, eller att han är vänlig eller arg, noggrann eller slarvig, sympatisk eller osympatisk, intelligent eller dum och entusiasmerande eller dämpande (jfr Gouldner 1950:22). Vid val eller utnämning av offentliga ledare i vissa samhällen är några drag oerhört viktiga, t.ex. etniskt ursprung, kön och religion.

Den centrala frågan är vilken personlighet som skapar ledaren. Forskningen har försökt ange vilka personlighetsdrag som är positiva respektive negativa för framgångsrikt ledarskap:

First, a leader may possess *favorable personality characteristics* associated with a strong leader who works with subordinates and others in a collegial and facilitative manner – such traits as openness, firmness, flexibility, tolerance, supportiveness, and friendliness. The second factor identifies certain *unfavorable personality characteristics*, such as poor overall temperament, being hard to get along with, and exhibiting a state of mental health which is of questionable strength and stability. Neurosis, paranoia, disorganization, hostility, suspecting, unpredictability, procrastination, and sustained periods of depression are qualities which may be more overtly manifest in some leaders than in others. (Barrow 1977:243)

Personlighet har av tradition uppfattats som en viktig källa för ett framgångsrikt ledarskap. En äldre forskningstradition sökte ledarskapets kärna i personliga egenskaper hos ledaren. Individer med vissa egenskaper betecknades helt enkelt

som ledare. Analysens kärna var uppräknningar av drag som karakteriserade ledare – i ett fall identifierades 79 stycken drag. Denna forskning var emellertid föga kumulativ. Jämförelser mellan olika förteckningar av personlighetsdrag visar att endast ett fåtal drag återkommer i flera undersökningar (Gouldner 1950:22 ff).

Slutsatserna i personlighetsforskningen ifrågasattes snart. Undersökningarna hade inriktats på barn och studenter i icke strukturerade situationer, medan vuxna i formella positioner förbisets. Resultaten var inte heller entydiga. Speciellt besvärande var det faktum, att det förekom personer som hade ledaregenskaper, men som ändå inte var ledare. Det var också svårt att skilja mellan egenskaper som krävdes för att en person skulle bli ledare och sådana som gjorde att han bibehöll sitt ledarskap. Att rangordna personlighetsdragen efter betydelse var en annan svårighet. Slutligen tog analyserna inte hänsyn till att olika drag förenas i en personlighet och inte uppträder isolerade (jfr Gouldner 1950:21 ff, Janda 1972:48, Smith-Peterson 1988:4 ff).

Nu mera menar man att om personliga egenskaper spelar en roll för ledarskapet utgör de bara en av flera faktorer. Dessutom är det föga sannolikt att samma personlighetsdrag karakteriserar alla ledare i alla situationer. Med vårt perspektiv är inte frågan vilka egenskaper som skiljer ledare från följare, utan vilka effekter ledarens egenskaper har på den som väljer mellan att följa och icke följa.

## 4 Följarens ställningstagande

Avsikten är att mera i detalj diskutera den kärnfråga som ledarskapsmodellen aktualiserar, dvs ”På vilken grundval tar följaren ställning till frågan om att följa eller icke följa?”. För att tydliggöra några svårigheter som möter analysen ska vi också diskutera frågan: ”Vilka problem möter följaren vid försök till rationella ställningstaganden?”.

### 4.1 Sambanden mellan ledaregenskaperna

Finns det något samband mellan ledarskapsvariablerna som kan spela en roll för följarens ståndpunktstagande? Oberoende av instrumentalism och symbolik, medvetenhet och omedvetenhet har vi intresse av att känna till de faktiska förhållandena (om det nu finns några sådana) för att kunna åstadkomma en fullständig teori.



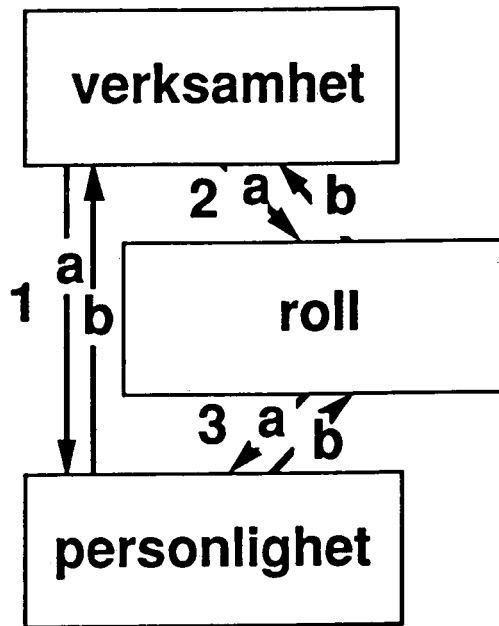


Fig 9 Relationerna mellan ledarskapsvariablerna

Sex relationer mellan ledarskapsvariablerna är logiskt möjliga. Sambanden kan översiktligt beskrivas på följande sätt:

1a *Verksamheten påverkar personligheten.* En verksamhet påverkar olika personligheter på olika sätt. Hur påverkas personligheten hos en ledare som ständigt handlar mot andra personer på ett sätt som även han själv uppfattar som orättvist och kränkande?

1b *Personligheten påverkar verksamheten.* Aktörer med viss personlighet är benägna att vidta vissa åtgärder och undvika andra. Den försiktige ledaren handlar sålunda på ett annat sätt än den dristige, den dumme på ett annat sätt än den kloke.

2a *Verksamheten påverkar rollen.* En ledare som verkar på ett för rollen främmande sätt kommer eventuellt att ge rollen nytt innehåll.

2b *Rollen påverkar verksamheten.* Roller ger utrymme för eller favoriserar vidtagandet av vissa åtgärder och motverkar andra. I äldre ledarlitteratur fanns föreställningen att ledaren relativt fritt kunde välja en stil som gav framgång. Ledarens autonomi är dock begränsad, eftersom överordnades, sidoordnades och följarnas förväntningar på vad ledaren bör göra medför kraftiga restriktioner (jfr Pfeffer 1978:19 f).

3a *Rollen påverkar personligheten.* Olika ledarroller attraherar eller kräver eventuellt olika personligheter och en viss ledarroll påverkar olika personligheter på olika

sätt. Speciellt har roller i byråkratier varit föremål för forskningens intresse. Merton beskriver effekter som "trained incapacities", "occupational psychosis" och "professional deformation" som resultat av rollinnehav i byråkratin (Merton 1940). I förlängningen av Mertons resonemang har man bl a sökt finna ett mönster i att roller i olika kontexter ställer olika krav på sina innehavare. I hierarkiskt uppbyggda, formella organisationer, har det hävdats, krävs auktoritära personligheter (Josephson 1972:136 f).

3b *Personligheten påverkar rollen.* Personligheten inverkar på rollen genom att den slår igenom i aktörens verksamhet. Normalfallet är nog att personligheten knappast kommer att påverka rollen, eftersom aktörer söker sig till roller som passar dem och undviker andra. Det är inte säkert att det är de mest "mänskliga" personligheterna som söker sig till offentliga uppdrag. Vissa önskvärda personlighetstyper kan därmed bli underrepresenterade.

Vi återgår nu till att söka förstå följarens valsituation. Följaren har en bild av sambandet mellan de tre typerna av ledarskapsvariabler. Han uppfattar dem som mer eller mindre i överensstämmelse med varandra. Avvikelser mellan roll och verksamhet kan av några följare värderas positivt. Ledaren ses som okonventionell: en person som söker nya lösningar och är beredd att improvisera. Andra följare uppfattar avvikelser som negativa och sätter istället värde på en ledare som håller sig till rollen, bl a för att det ger möjligheter att förutse hans verksamhet. På motsvarande sätt kan följare ha problem med avvikelser mellan övriga ledarskapsvariabler. En ledare med viss personlighet "passar" inte i en viss roll och diskrepansen kan uppfattas positivt av några och negativt av andra följare, osv.

Huruvida de samband vi eventuellt finner faktiskt är kända av följaren är osäkert. Han kan mycket väl välja på grundval av någon stereotyp av ledaren. Följare förväntar sig viss verksamhet från en viss roll eller personlighetstyp eller att en viss roll har innehavare med en viss personlighetstyp. Kännedom om någon av ledaregenskaperna ger följaren en idé om hur ledarens övriga egenskaper bör vara. Han skapar m a o en ledarstereotyp. Denna kan sedan styra hans uppfattning om ledaren till den grad att han inte är i stånd att se de faktiska ledaregenskaperna.

#### 4.2 Följarens värdering av ledarskapsvariablerna

Vilka värden på vilka ledarskapsvariabler verkar speciellt tilldragande på följarna? Det är omöjligt

att ge något generellt svar på frågan, eftersom B:s ställningstagande inte bara beror på A:s egenskaper utan också på B själv och på omgivningen. Ett visst mönster i ledarrelationen har noterats. Åtminstone har man sökt konstruera typologier som relaterar olika ledartyper till olika följartyper i olika situationer (jfr t ex Hodgkinsons 1983:138 ff).

Alla B är naturligtvis inte likadana utan uppfattar A på olika sätt och kan komma fram till olika slutsatser i valet mellan att följa och icke följa. Huruvida detta beror på att de enbart *förstår* A olika eller om de har olika preferenser (*vill*) beträffande ledaregenskaper är en empirisk fråga.

B:s uppskattning av A:s			
personlighet	roll	verksamhet	
		hög	låg
hög	hög	1	2
	låg	3	4
låg	hög	5	6
	låg	7	8

Fig 10 A:s egenskaper i B:s kalkyl

Svårigheterna att genomföra de rationalistiska resonemangen är uppenbara. I figur 10 återges åtta fall byggda på dikotomier av B:s värdering av ledarskapsvariablerna hos A (jfr Gerth-Mills 1954:420). Av de åtta fallen är endast fall 1 och 8 oproblematiska: B blir här, under förutsättning av att han företar en någorlunda rationell kalkyl, följare respektive icke-följare. Vad gäller för övriga fall? Något entydigt svar kan inte ges. Avvägningen görs nämligen inte mekaniskt efter något slags majoritetslogik. B kan värdera någon variabel högre än andra, dvs han låter antingen personlighet, roll eller verksamhet väga tyngst vid sitt val. Den karismatiska ledaren kan möjligen få följare även om dessas uppskattning av hans roll och verksamhet är låg (fall 4). Motsvarande gäller för innehavare av högt uppskattade roller men med personlighet och verksamhet

som är lågt värderad (fall 6). Den som ombesörjer en uppskattad verksamhet kan få följare även om hans roll och personlighet värderas lågt (fall 7) osv. Olika ledare kan ha sin styrka i olika variabler (jfr t ex Bennis-Nanus 1985:34).

Om vi utgår från att alla B *förstår* en ledare på samma sätt, skulle alla normala personer i en viss situation föredra vissa värden på ledarskapsvariablerna framför andra. Uppskattningen av ledaregenskaper borde vara normalfördelad bland alla B. Med vår ledardefinition är det naturligt att förekomsten av olika ledartyper förklaras av följarnas preferenser. Prioriteringar kan bilda mönster efter följarnas personlighetstyper (jfr Hah-Bartol 1983:109).

Som exempel på vilka egenskaper som kan vara aktuella ska vi referera en undersökning från 1940-talet som har som frågeställning hur följare med en auktoritär grundinställning uppfattar ledarskap.

Med hjälp av tidigare forskning togs typiska attityder hos auktoritära människor fram. Det gäller sådant som att de är konventionella, okritiskt underkastar sig auktoriteter, kritiserar dem som bryter mot konventionella värden, är negativa mot det fantasifulla och känslomässiga, är vidskepliga och tänker i stereotyper, är maktinriktade och hårda, tenderar mot destruktivitet och cynism samt är konspiratoriska och sexfixerade. Forskaren gjorde så ett antal antaganden om hur attityderna påverkar aktörernas ledaruppfattning och deras val mellan att följa och icke följa (Sanford 1950:7 f):

1. A readiness to submit to strong leaders combined with a scorn for leaders who show signs of weakness.
2. An emphasis on the leader's possession of conventional, conformist attributes of morality and character.
3. An emphasis on the leader's prestige and status.
4. A tendency to perceive established and accepted leaders as possessing strength and power.
5. A tendency to perceive leaders in terms of personal support and material gain to be derived from the leader.
6. A lack of emphasis on the leader's social function and on the leader's competence for fulfilling that function.
7. A stereotyped or dichotomous rather than a qualified, function-flavored way of thinking about leaders. (Sanford 1950:8)

Ett urval på nästan 1000 personer fick ta ställning till ett antal påståenden, och deras svar gavs poäng efter styrkan i deras acceptering eller förkastande. På grundval av svaren konstruerades en skala efter vilken

intervjupersonerna fördelade sig, och man kunde där klart särskilja en egalitär och en auktoritär grupp. Individerna i de båda grupperna konfronterades med påståenden om ledare och ledarskap som de fick kvalificera. Resultatet blev att de auktoritärt inriktade hade en distinkt annan uppfattning om hur ledare borde vara än de egalitärt inriktade. Den auktoritära uppfattningen överensstämmer ganska väl med de sju punkterna i uppräknningen ovan (jfr Sanford 1950:170 ff).

Undersökningen har viktiga implikationer för analysen av ledarskap. Den auktoritära personen har ett alldeles särskilt sätt att förhålla sig till en ledare. På en mera generell nivå finns det allmänna predispositioner hos följarna som kan förväntas fungera i alla ledarskapssituationer. Kunskap om detta bidrar till förståelsen av ledarskapets mekanismer.

Den inte särskilt omfattande följaranalysen förefaller särskilt ha engagerat psykologer och socialpsykologer. Däremot har valundersökningar, opinionsundersökningar osv inom statsvetenskapen normalt inte något ledarperspektiv. Det är inte bara auktoritära följare som har blivit föremål för vetenskaplig analys. Sålunda har Hummel (1975) undersökt följare till karismatiska ledare med en teori som han beskriver som en syntes av Freud och Weber.

B har inte nödvändigtvis fått sin information om ledarskapsvariablerna genom personlig kontakt med A. För att klarlägga informationsströmmen måste vi undersöka det aktuella nätverket. B kan få sin information om ledaren på åtminstone två sätt. Det ena är genom beskrivningar av ledaren som gjorts av massmedia eller B närstående personer, ledarens vänner eller fiender, och hans följare eller icke-följare. Det andra sättet är att B direkt observerar A närstående personer, tex ledarhjälpen, och genom dem gör en bedömning av A. Ledaren bedöms således efter dem som representerar honom. Att B endast har indirekt information om ledarskapet ger naturligtvis upphov till särskilda problem för ledaren vid strategiutformningen.

Det är inte ens säkert att B själv vet vad som bestämmer hans ställningstagande i följarfrågan. Bilden av ledarens egenskaper kan vara strukturellt given till B genom socialisering. I samhällskulturen finns bilder av olika ledarroller och konventioner om hur ledaren bör vara. Självfallet är det meningslöst att applicera rationalistiska beslutsmodeller på sådana fall.

Även i de fall där B baserar sin uppfattning på sin egen observation av A kan komplikationer uppstå. Följande exempel illustrerar hur B låter

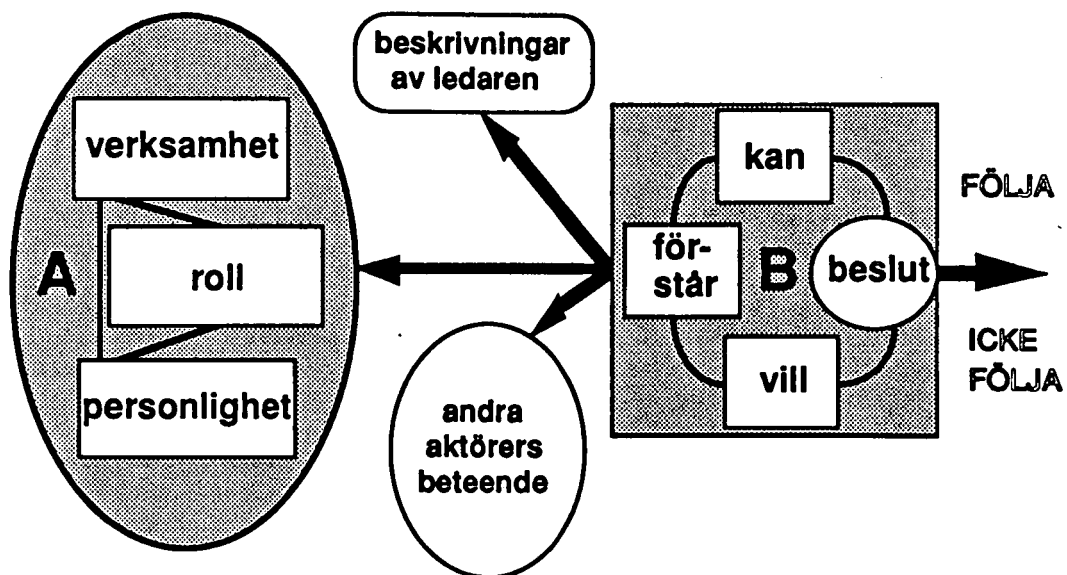


Fig 11 B:s totala information om ledarskapsvariablerna

andra faktorer än sina ögons vittnesbörd, nämligen ledarstereotyper, bestämma hans slutsatser:

En grupp på 20 studenter fick i en förteckning över egenskaper ange vilka de ansåg typiska för en effektiv ledare. En annan lika stor grupp fick från samma förteckning ta ut egenskaper som de ansåg vara typiska för en ineffektiv ledare. Resultatet blev två listor: den ena tog upp "effektiva" och den andra "ineffektiva" ledaregenskaper. En grupp på 60 studenter fick sedan se en ledare i verksamhet på en videofilm. Tjugo av dem fick på förhand veta att ledaren var effektiv, och tjugo meddelades att han var ineffektiv. De resterande tjugo delgavs ingen förhandsbedömning.

De tre grupperna fick så använda förteckningen över egenskaper för att karakterisera den ledare som de sett på video. Det visade sig att studenternas förhandskunskap spelade in vid bedömningen. De som fått veta att ledaren var effektiv betonade hans "effektiva" egenskaper, medan de som fått motsatt information karakteriserade honom med "ineffektiva" egenskaper. För att få beteende att passa samman med bedömningsgrund angav studenterna ibland beteenden som ledaren inte uppvisade. Förväntningarna hos iakttagarna spelade således större roll än vad de såg på filmen. (Experiment återgivet av Smith-Peterson 1988:41)

Flera olika bilder av ledaren föreligger parallellt. Den första återger ledarens roll, verksamhet och personlighet sådana som de faktiskt är. Den andra skapas av ledaren, hans anhängare eller fiender eller av någon annan och förmedlas till B. Den tredje är den som B själv har och som han lägger till grund för sitt beslut. Bilderna överensstämmer i varierande grad. Hur A faktiskt är spelar mindre roll, för ledarskapet, om det inte kan förklara varför B uppfattar A som han gör. Genom att i efterhand klarlägga sanningen om ledaren får vi knappast något bidrag till förståelsen av ledarskap (Mazlish 1981:281 f).

Ett alternativ är att B – mer eller mindre medvetet – företar en sammanvägning av ledarskapsvariablerna vid sitt val mellan att följa eller icke följa. Det är inte säkert att en sådan sammanvägning baseras på en komplicerad, explicit kalkyl. Det är lika troligt att B aldrig gör någon medveten kalkyl utan utgår från enkla tumregler, t ex i form av stereotyper för den önskade ledaren:

Basically, this line of research suggests that people do not think about their leaders in terms of a large number of very specific actions in which a leader may or may

not engage. Instead, people simplify; they form consistent mental images of a few types of categories of leaders and rapidly place any particular leader into one of these categories. Furthermore, the category they place a leader into is determined by their belief about how effective the leader is as well as by what they actually see the leader do. (Smith-Peterson 1988:42)

Rationaliteten i följarnas kalkyl kan alltså ifrågasättas. Det är inte ens säkert att presumtiva följare verkligen tar ställning till ledarens egenskaper. Istället kan de t ex bygga på offentligt tillgänglig information om att organisationen har varit framgångsrik på något sätt och tillskriva ledaren detta. Det kan också finnas behov av att framställa ledarna som mera framstående och heroiska än de faktiskt är. Följarna använder därvid en bild av ledaren som de hämtar från sin implicita föreställning om vad ett effektivt ledarskap innebär (Smith-Peterson 1988:42 f).

Vi får inte bortse från att A kan spela en aktiv roll vid B:s ställningstagande genom att påverka B så att han väljer att följa honom. Ledarstrategin fokuserar på att skapa entusiastiska följare. Chefsstrategin går ut på att så väl som möjligt lösa de uppgifter som chefen har ansvaret för. Där kan en ledarstrategi ingå.

En ledare är inte nödvändigtvis alltid likadan. Sålunda är det inte sannolikt att ledaren fullt utvecklat sin ledarstil innan han möter gruppen med följare. Han finner sig själv och utformar en viss identitet som ledare medan han samverkar med gruppen. I detta kreativa möte kan han också utveckla en ledarstil. Samtidigt som ledaren i mötet med följarna skapar sin egen politiska identitet, utformar han en politisk identitet för följarna genom att göra dem till en grupp (Mazlish 1981:276 f).

#### 4.3 Ledarskapets legitimering

För att ledaren ska få ett följarskap som är någorlunda permanent måste han ha legitimitet. Webers auktoritetstyper erbjuder utgångspunkter för att bestämma en ledares legitimitetsgrund. Finns det något annat sätt att relatera de tre ledarskapsvariablerna till politikens fundamentala förhållanden?

En intressant möjlighet erbjuder David Eastons nivåer för samhällsmedlemmarnas stöd för det politiska systemet. Han föreställer sig tre nivåer av diffust stöd. Den första är *gemenskapen* som omfattar idén att man ska ha ett samhälle gemensamt (det är inte alltid givet när det gäller oli-

ka etniska minoriteter som baskerna i Spanien eller kurderna i staterna i Mellanöstern). Den andra nivån är *regimen* som omfattar den speciella politiska konstruktion som ett samhälle faktiskt har, t ex liberal demokrati eller totalitär diktatur. Den tredje nivån är *makthavarna*, dvs de aktörer som innehar de avgörande maktpositionerna i regimen i formaliserade offentliga roller eller på annat sätt. Till detta fogar han en fjärde nivå kallad specifikt stöd, nämligen för den *verksamhet* som makthavarna i en viss gemenskap med en viss *regim* bedriver (Easton 1965).

På dessa fyra nivåer legitimeras politiken. I viss mån föreligger det en hierarkisk relation mellan nivåerna. Accepterar man inte gemenskapen (kurderna i Irak) har man ingen anledning att gå vidare till övriga nivåer. Accepterar man inte regimen (regimotståndarna i Sovjet) har man inte någon anledning att ta ställning till makthavare eller verksamhet osv. Ordningsföljden mellan nivåerna är emellertid inte absolut – man kan exempelvis vara positiv till en verksamhet (Hitlers autostrador) utan att vara positiv till regimen (nazismens stat) eller makthavarna (Hitler och hans anhang).

Vanligt är att makthavare och verksamhet legitimeras av regimen. Accepterar man regimen följer resten mer eller mindre automatiskt. I demokratin förutsätts ofta följsamhet från samhällsmedlemmarna med hänvisning till att makthavarna tillsatts efter givna procedurer och att deras beslut fattats på föreskrivet sätt. Makthavare uttrycker inte sällan stor förtryttsamhet över ämbetsmän och samhällsmedlemmar som inte följer "demokratiskt fattade beslut". För samhällsmedlemmar och ämbetsmän föreligger emellertid en etisk skyldighet att självständigt pröva varje nivå. Politikens innehåll kan aldrig vara likgiltigt.

stödnivåer	ledarskapsvariablerna
gemenskapen	
regimen	ROLL
makthavarna	PERSONLIGHET
verksamheten	VERKSAMHET

Fig 12 Stödnivåer och ledarskapsvariabler

Hur kan detta resonemang relateras till ledarskapsvariablerna? *Rollen* utgör förbindelselänken mellan individen och det större systemet och ska uppfattas som en del av regimen. Formella roller såsom statsminister, generaldirektör och kommunstyrelseordförande bör därför uppfattas som legitima för den som accepterar regimen. *Personligheten* har med makthavarna att göra och dessa legitimeras av att de har för systemet acceptabla drag. *Verksamheten* slutligen motsvarar verksamheten.

Om synsättet är tillämpligt skulle det betyda att rollen är den mest djupliggande och verksamheten den mest ytliga av ledarskapsvariablerna, medan personlighet kommer någonstans däremellan. I princip legitimeras alltså ledarskap i följden roll – personlighet – verksamhet. Ibland kan uppenbarligen följden brytas, t ex när en karismatisk personlighet som Gandhi blir ledare utan att inneha någon formell roll. Rangordningen mellan personlighet och verksamhet är för övrigt tveksam.

Vilken betydelse har legitimitetsnivåerna för ledarens möjligheter att få många och entusiastiska följare? En rimlig hypotes är att personer med roller i legitima regimer har ett avgjort försteg vid konkurrensen om ledarskapet. Den som vill bli ledare utan att ha någon roll måste istället lita till sin personlighet eller sin verksamhet. Går han då in på områden som den formella ledarrollen omfattar möter han svårigheter i en stabil *regim*.

En legitimitet som grundas i rollen bör ge en ledare särskilda förutsättningar att få följare. Om följarna accepterar gemenskapen och regimen föreligger ett strukturellt underlag för ledarskapet. Ledaren behöver inte dominera den politiska processen utan kan förlita sig på att en just för honom tillrättalagd struktur medför att relativt måttliga insatser ger önskvärda effekter (jfr Dunstons 1978:226 f).

Strukturen kan ha tillkommit på flera olika sätt. Ledaren kan ha skapat den. En ledarstrategi kan vara inriktad på att utforma strukturer som möjliggör ett ledarskap utan stora åthävor. En annan möjlighet är att aktörer i betydande grad saknar autonomi. Strukturerna favoriserar vissa roller, personligheter och verksamheter och motverkar andra. Ett ledarskap som verkar stick i stäv med etablerade strukturer kommer inte att vara framgångsrikt.

Inom modern ledarforskning är man överens om att olika situationer kräver olika ledartyper och

därmed legitimeringsformer. Vi kan illustrera problemet med följande citat:

Are the skills needed to run a political campaign the same as the skills needed to govern? Are the skills developed as a revolutionary similar to those needed to form and maintain a government? How easily can those holding leadership positions in the private sector move into leadership positions in the public sector? (Hermann 1986:178)

Syftar dessa frågor på ledarroller eller ledarfunktionen? Syftar de på ledarrollen kommer frågorna sannolikt att besvaras med nej. (Den som ställt frågorna fann mycket riktigt att ledares framgångar i en revolutionär frihetsrörelse snarast var ett hinder när de sedan skulle styra en ny nation.) (jfr Ramström 1988:30 f). Det vore överraskande om en person utan vidare kunde skifta mellan dessa roller. Dock skulle man kunna föreställa sig att skicklighet i ledarskap, alltså *funktionen*, är värdefull i samtliga ledarroller. Också vad gäller själva ledarskapet kan emellertid situationsberoendet vara betydande beroende på att B kan påverkas av allt som gäller A:s verksamhet, roll och personlighet.

Ramström diskuterar krav på chefskap i ett utvecklingsperspektiv. Han menar att en framgångsrik ledning av ett offentligt organ genom olika utvecklingsstadier kräver att man har "en 'regentlängd' av chefer, som kompletterar varandra och som passar in i olika faser" (Ramström 1988:30).

Situationsbundenheten gäller också auktoritetsformerna. Det som är legal auktoritet före revolutionen är det inte nödvändigtvis efteråt. Motsvarande gäller den karismatiska auktoriteten, som ändå är knuten till personligheten. En ledare kan i följarnas ögon förlora sin karisma om situationen förändras kraftigt. Det kan ske då han inte förmår fullfölja sina löften (då tillkommer verksamheten) eller då han inte längre behövs, t ex en missnöjespolitiker då anledningen till missnöjet är undanröjd (Tucker 1981:95 f).

#### 4.5 Ledarskap som skådespel

Man kan anta att presumtiva följare i stor utsträckning fattar sina beslut att följa eller icke följa på grundval av stereotyper. Ledaren har stort intresse av att förmedla den verklighetsbild som är fördelaktig för honom själv. Förmedling av verklighetsuppfattning har uppfattats som så cen-

tral av vissa forskningsinriktningar att den lagts till grund för deras ledarskapsbegrepp: "Leadership is realized in the process whereby one or more individuals succeeds in attempting to frame and define the reality of others" (Smircich-Morgan 1982:258).

I modern ledardiskussion sker täta doktrin-skiften. Hur markanta skiftena mellan olika ledarskapsdoktriner kan vara framgår av en väl-placerad iakttagares bedömning av chefskap i svensk statsförvaltning:

Kraven på ledningen och chefer ändras således dramatiskt. Från att tidigare ha varit chef och ämbetsman betonas nu chefsegenskaper som entreprenörsanda och helhetssyn. Ledningens roll förändras från styrande och kontrollerande till samordnande, tolkande och utvecklande. Under uppbyggnaden av förvaltningsapparaten behövdes chefer som kunde förvalta och som var specialister, som kunde styra och ge instruktioner. I ett uppbyggnads- och tillväxtskede behövs en stark central administration. Nu behövs en generell chefstyp som kan verksamheten men som inte är specialist. En strateg som förstår att utveckla sin personal och se den som organisationens främsta tillgång. Decentralisering och delegering är nya nyckelord. (Brinning 1988:10)

Citatet pekar på en funktionsförskjutning inom chefsrollen som innebär att ledarskapet betonas mera än tidigare. Motsvarande förändringar har noterats inom den privata företagsamheten där man beskriver ett doktrin-skifte: från "ledning genom order" till "ledning genom idéer". Man kan se dessa ledningsformer som ett led i en utveckling från beroende och anpassning till innovation och förnyelse (Beckérus-Edström m fl 1988).

Är dessa förändringar i synen på ledarskapet uttryck för ändrade instrumentella krav på ledare? Avspeglar kanske den nya synen djupare strukturella förändringar i samhället, vilket skulle innebära att kraven på nytt ledarskap har en instrumentell grund? Eller är paradigmskiften inom ledarskapsforskningen snarast att betrakta som moment inom symbolpolitiken. Är det skiften som är lika motiverade som modeväxlingar beträffande kläder, bilar eller frisyrier? Upplever vi just nu ett historiskt skifte i kraven? Gjorde vi inte det också för tio, tjugo, trettio eller fyrtio år sedan? Även förvaltningspraktikerna känner tveksamhet inför nyheterna:

Debatten om ledarskapet har sina tidsbestämda inslag. Det finns anhängare av tron på att detta återspeglar att

kunskapen av vad som är "rätt" eller "bäst" ständigt växlar. Andra ... menar att det mycket handlar om modväxlingar i ordets rätta bemärkelse. Under det senaste decenniet har kravet på öppen och tydlig ledning blivit starkare. Under tidigare decennier var det närmast motsatsen som gällde. (Scherman 1988:95)

Är det möjligt att ledarbilder produceras i andra syften än instrumentella? Föreligger det en risk för att nya ledarskapsdoktriner bara erbjuder en stereotyp som man sedan kritiklöst applicerar på alla typer av organisationer och verksamheter? Att man får ledarskapet att fungera skulle kunna förklaras av att följarna socialiseras att acceptera en ny ledarbild eller av att ledarskap spelar en mindre roll i den politiska processen.

Kan man tänka sig att nya accepterade ledarbilder enbart är resultatet av forskares och konsulter mer eller mindre medvetna strävanden efter nya marknader för sina resultat, dvs att det pågår en ständig ideologiproduktion i ett eller annat syfte? I så fall är ledarskapsbilderna mera symboliska än instrumentella. De får emellertid ändå faktiska effekter på utvecklingen, nämligen om de accepteras och appliceras av samhället. Ledardoktrinerna kan alltså på samma gång vara såväl instrumentella som symboliska. Man kan även föreställa sig att nya ledarbilder appliceras på en stiltnivå, medan djupare ledarskapsnivåer förblir vad de alltid varit. Vi har ännu inte den kunskap som erfordras för att lösa dessa problem.

Den diskuterade problematiken kan illustreras med ett citat ur ett ledarskapsarbete som visar en ovanligt stor medvetenhet om ideologiproduktionens dilemma:

Även i forskningen stöter vi på problemet att skilja mellan det som görs, det som borde göras eller det som kanske kommer att göras. De uttalade idealen lever ett eget liv, som endast i begränsad utsträckning är kopplat till den praktiska verksamheten i företagen. Det beror inte i första hand på ett medvetet intresse av att ljuga eller att manipulera utan på en begränsad förmåga att greppa verkligheten i en komplex organisation ...

... Genom att idealen delvis lösgörs från sitt konkreta sammanhang blir de föremål för idealisering som säger mer om den som tolkar idealen än om hur problemet skulle kunna lösas.

(Beckérus-Edström m fl 1988:240)

Genomslagskraften hos de nya idealen förstärks av att det hela tiden finns aktörer som bär upp

dem och ser till att de accepteras i en bredare kontext:

Idealen förvaltas av ett organisatoriskt nätverk av konsultföretag, ledarutvecklingsinstitut, managementsskolor och professionella organisationer. De har intresse av att upprätthålla idealen inte bara för att lära utan också för att visa att man hänger med och besitter insikt i en problematik som är väsentlig för medlemmar eller kunder. Idealen kan bli till ett surrogat för den egna problemlösningen snarare än en inspiration till kritisk reflektion om den egna erfarenheten. (Beckérus-Edström m fl 1988:240 f)

Det finns anledning att vara uppmärksam på att diskussionen om ledarskap kan utgöra en del av den sociala konstruktionen av verkligheten. Ledarskapets symboliska plan skulle därmed vara ett viktigt objekt även för den empiriska samhällsforskningen.

## 5. Sammanfattning

Kärnpunkten i denna uppsats är att ledarskapet måste ses som en av funktionerna i en ledarroll. Ledarskapet är den invariabel som det finns anledning för ledarforskningen inom statsvetenskapen (och för den delen också andra discipliner) att fokusera på. De funktioner som ledaren har utöver ledarskapet bör analyseras i relation till detta. Det betyder att vi måste analysera hela ledarrollen, men detta sker i perspektivet ledarskap.

Hur ska ledarskap studeras? Valet av aspekt avspeglas i ledardefinitionen. Ledaren utövar ledarskap, dvs han har följare, och dessa motiveras inte uteslutande av tvång från ledaren. Följarens avgöranden bestämmer slutgiltigt om någon blir ledare eller inte, varför det finns goda skäl att välja följarens synvinkel vid analysen. Den centrala frågan blir då: "Vad är det som gör att en aktör väljer att följa en annan aktör?". Ledarskapsmodellen ger ett instrument för att besvara denna fråga.

Vad finns det för övergripande metodologiska problem vid analysen av ledarskap? Ledarrollerna har i högre grad än de flesta fenomen i politiken symboliska övertoner. Därför är den gängse instrumentella infallsvinkeln inte självklar. Som ledarforskningen nu fungerar utgör den ibland ett led i samhällets ideologiproduktion. De analysproblem som ledarskapets symboliska plan medför bör uppmärksammas i högre grad än vad som nu är fallet.

Det instrumentella planet är fortfarande betydelsefullt. Även där möter man metodologiska svårigheter men av mera välkänt slag. Ett första problem är att de sedvanliga rationalistiska modellresonemangen bara förmår uppfånga en liten del av verkligheten. Den realistiska analysen fordrar att man utöver de rationalistiska synsätten beaktar rutinisering och anarki. Beslutsmodellerna inom dessa områden är inte så väl utvecklade som de rationalistiska.

Det övergripande betraktelsesättet i den instrumentella analysen sammanfattas i en aktörstruktur-modell. Huruvida det är möjligt att i strikt mening genomföra en empirisk analys med en sådan modell är av mindre intresse. Den är nämligen främst avsedd att tydliggöra och strukturera en insikt. I första hand ska modellen ligga till grund för ett kritiskt förhållningssätt till de egna forskningsresultaten. Varken aktör- eller strukturvariabler ger var för sig en tillfredsställande förklaring till eller förståelse av samhällsliga fenomen.

Även om ämnet för analysen i denna uppsats är offentligt ledarskap befinner sig modellresonemangen på så generell nivå att de bör vara tillämpliga på ledarskap överhuvudtaget. En stor fördel med detta är de många analogimöjligheter som öppnar sig till vetenskapliga arbeten inom en stor del av det samhällsvetenskapliga fältet.

Avslutningsvis finns det skäl att göra en allmän reflexion. Det står helt klart att intresset för ledarskapsfrågor för närvarande är stort inom statsvetenskapen. Det är angeläget att detta intresse inte resulterar i bildandet av en speciell subdisciplin för ledarfrågor. Istället borde många av de traditionella analysområdena inom disciplinen i högre grad än vad som hittills varit fallet inkorporera ledarskapsaspekten.

## Litteratur

- Barber, James D 1966: Leadership Strategies for Legislative Party Cohesion, in: *The Journal of Politics*, Vol 28, pp 346-367
- Barber, James D 1972: Classifying and Predicting Presidential Styles: Two "Weak" Presidents, in: Glenn Paige (ed) 1972, pp 85-114
- Barrow, Jeffrey C 1977: The Variables of Leadership: A Review and Conceptual Framework, in: *Academy of Management Review*, 1977, pp 231-251
- Bass, B M 1981: *Stogdill's Handbook on Leadership*, New York: The Free Press
- Beckérus, Åke - Anders Edström m fl 1988: *Doktrin-skiftet. Nya ideal i svenskt ledarskap*, Stockholm: Svenska Dagbladet
- Bennis, Warren - Burt Nanus 1985: *Ledare och deras strategier (The Strategies for Taking Charge 1985)*, Stockholm: Svenska Dagbladet
- Blondel, Jean 1987: *Political Leadership. Towards a General Analysis*, London: Sage
- Brinning, Inger 1988: Att vara chef i statsförvaltningen på 90-talet, i: My Spangenberg (ed) 1988, s 5-16
- Burns, James MacGregor 1978: *Leadership*, New York: Harper & Row
- Chefen och ledarskapet* 1986, Malmö: Liber Förlag
- Cohen, Michael - James G March 1974: *Leadership and Ambiguity, The American College President*, New York: McGraw-Hill
- Dunsire, Andrew 1978: *Control in a Bureaucracy*, New York: St Martin's Press
- Easton, David 1965: *A Systems Analysis of Political Life*, New York: John Wiley & Sons
- Edelman, Murray 1988: *Constructing the Political Spectacle*, Chicago: The University of Chicago Press
- Fiedler, Fred E 1967: *A Theory of Leadership Effectiveness*, New York: McGraw-Hill
- Gerth, HH - C Wright Mills 1954: *Character & Social Structure. The Psychology of Social Institutions*, London: Routledge & Kegan Paul
- Gouldner, Alvin W (ed) 1950: *Studies in Leadership. Leadership and Democratic Action*, New York: Harper & Brothers
- Hah, Chong-Do - Frederick C Bartol 1983: Political Leadership as a Causative Phenomenon: Some Recent Analysis, in: *World Politics*, Vol 36, pp 100-120
- Hermann, Margaret G (ed) 1986a: *Political Psychology*, San Francisco: Jossey-Bass
- Hermann, Margaret G 1986: Ingredients of Leadership, in: Margaret G Hermann (ed) 1986a, pp 167-192
- Hodgkinson 1983: *The Philosophy of Leadership*, Oxford: Blackwell
- Hummel, Ralph P 1975: Psychology of Charismatic Followers, in: *Psychological Reports*, Vol 37, pp 759-770
- Hunt, James G - Lars L Larson (eds) 1975: *Leadership Frontiers*, Kent, Ohio: The Kent State University Press



- Janda, Kenneth F 1972: Towards the Explication of the Concept of Leadership in Terms of the Concept of Power, in: Glenn Paige (ed) 1972, pp 45-68
- Josephson, Eric 1972: Irrational Leadership in Formal Organizations, in: Glenn Paige (ed) 1972, pp 132-145
- Katz, Daniel 1973: Patterns of Leadership, in: Jeanne N Knutson (ed) 1973, pp 203-233
- Kellerman, Barbara (ed) 1986: *Political Leadership. A Source Book*, Pittsburgh, Pa: University of Pittsburgh Press
- Knutson, Jeanne N (ed) 1973: *Handbook of Political Psychology*, London: Jossey-Bass
- Kochan, Thomas A - Stuart M Schmidt - Thomas A DeCotiis 1975: Superior - Subordinate Relations: Leadership and Headship, in: *Human Relations*, Vol 28, pp 279-294
- Lombardo, Michael M - Morgan W McCall, Jr: Leadership, in: Morgan W McCall, Jr - Michael M Lombardo (eds) 1978, pp 3-12
- Lundberg, Craig 1978: Unreported Research of Dr Hypothetical, in: Morgan W McCall, Jr - Michael M Lombardo (eds) 1978, pp 65-83
- Lundquist, Lennart 1987: *Implementation Steering. An Actor - Structure Approach*, Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, Lennart 1988: *Byråkratisk etik*, Lund: Studentlitteratur
- Mazlish, Bruce 1981: Leader and Led, in: B Kellerman (ed) 1986, pp 276-286
- McCall, Jr Morgan W - Michael M Lombardo (eds) 1978: *Leadership. Where Else Can We Go?*, Durham NC: Duke University Press
- McCall, Jr Morgan W - Michael M Lombardo 1978a: Where Else Can We Go, in: Morgan W McCall, Jr - Michael M Lombardo (eds) 1978, pp 151-165
- Merton, Robert K 1940: Bureaucratic Structure and Personality, in: Robert K Merton et al (eds) 1952, pp 361-371
- Merton, Robert K et al (eds) 1952: *Reader in Bureaucracy*, Glencoe, Ill: The Free Press
- Nafe, Robert W 1930: A Psychological Description of Leadership, in: *The Journal of Social Psychology*, Vol I, 1930, pp 248-266
- Paige, Glenn D (ed) 1972: *Political Leadership. Readings For an Emerging Field*, London: The Free Press
- Paige, Glenn D 1977: *The Scientific Study of Political Leadership*, New York: The Free Press
- Pfeffer, Jeffrey 1978: The Ambiguity of Leadership, in: Morgan W McCall, Jr - Michael M Lombardo (eds) 1978, pp 13-34
- Pfeffer, Jeffrey - Gerald R Salancik 1975: Determinants of Supervisory Behavior: A Role Set Analysis, in: *Human Relations*, Vol 28, 1975, pp 139-154
- Pigors, Paul 1935: Types of Followers, in: *The Journal of Social Psychology*, Vol V, pp 378-383
- Pondy, Louis R 1978: Leadership Is a Language Game, in: Morgan W McCall, Jr - Michael M Lombardo (eds) 1978, pp 87-99
- Ramström, Dick 1988: Att vara chef inom offentlig sektor, i: My Spangenberg (ed) 1988, s 27-37
- Robins, Robert S 1977 (ed): *Psychopathology and Political Leadership*, New Orleans: Tulane Studies in Political Science
- Rubenowitz, Ruben 1984: *Organisationspsykologi och ledarskap*, Stockholm: Esselte studium
- Salancik, Gerald R - Bobby J Calder - Kendrith M Rowland - Huseyin Leblebici - Mary Conway 1975: Leadership as an Outcome of Social Structure and Process: A Multidimensional Analysis, in: James G Hunt - Lars L Larson (eds) 1975, pp 81-101
- Sanford, Fillmore H 1950: *Authoritarianism and Leadership. A Study of the Follower's Orientation to Authority*, Philadelphia: Institute for Research in Human Relations
- Scherman, Karl Gustaf 1988: Ledningsgruppen, en resurs, i: My Spangenberg (ed) 1988, s 95-111
- Smircich, Linda - Gareth Morgan 1982: Leadership: The Management of Meaning, in: *The Journal of Applied Behavioral Science*, 1982, Vol 18, pp 257-273
- Smith, Peter B - Mark F Peterson 1988: *Leadership, Organizations and Culture*, London: Sage
- Spangenberg, My (ed) 1988: *Karriär i staten*, Solna: STIL, Statens Institut för Ledarskap
- Tucker, Robert C 1981: *Politics as Leadership*, Columbia & London: University of Missouri Press
- Weber, Max 1921: *Ekonomi och samhälle. Förståelse-sociologins grunder [Wirtschaft und Gesellschaft]* Lund: Argos 1983
- Whyte, William Foote 1950: Informal Leadership and Group Structure, in: Gouldner (ed) 1950, pp 104-117

\_\_\_\_\_

|

·  
·

|

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

# Fra individ til aktør i struktur

## Tilblivelse af en juridisk rolle

AV OVE K PEDERSEN

### 1. Indledning

#### 1.1 Formål

I det følgende analyserer jeg immaterialretten til fotografi, således som disse rettigheder historisk har udviklet sig fra de første rigsdagsforhandlinger om forslag til beskyttelseslov (Rigsdagstidende, 1862, anhang B, sp 921 ff) frem til lov om ophavsret til litterære og kunstneriske værker (Lov no 158 af 31.5.1961) og om retten til fotografiske billeder (Lov no 157 af 31.5.1961).

Emnet kan lyde ubetydeligt, men er det langt fra. Bag den øjensynligt uanseelige genstand, gemmer sig mindst to problemstillinger, som jeg bedømmer vigtige for den politiske videnskab.

Den første problemstilling har med *emnet* – den juridiske rolle og dens historiske tilblivelse – at gøre. Rollebegrebet har længe været centralt inden for de samfundsvidenskabelige discipliner. Indenfor den politiske videnskab er begrebet i stigende grad kommet i centrum gennem kritikken af såvel voluntarisme som strukturdeterminisme og i forsøget på at sammentænke både aktør- og strukturforklaringer (se f.eks. Lundquist, L, 1984b, pp 1 f).

Den anden problemstilling har med valg af *analysestrategi* at gøre. I artiklen vil jeg argumentere for, at valget må afhænge af, hvilken type aktør-strukturrelation der skal studeres, og at det derfor – inden for grænserne af den politiske videnskab – kan vise sig nødvendigt at anvende flere forskellige analysestrategier.

Immaterialretten er en kompleks størrelse. På den ene side omfatter den *ejendomsretten* til litterære og kunstneriske værker, til fotos, film, video-, plade- og disketteindspilninger samt til EDB-programmer, patenter, varemærker mv. Som sådan regnes den for en økonomisk ret eller en ret til beskyttelse af et arbejdsprodukt. På den anden side omfatter den de *personlige rettigheder*

som ihvertfald kunstneren har til sit værk, selv om rådighedsretten over værket som sådan afhændes til en anden. Det drejer sig om de såkaldte *droit moral* regler eller ideelle rettigheder.

I artiklen vil det blive belyst, på hvilke institutionelle *betingelser* en bestemt norm – immaterialretten – *over tid* bliver lagt til en "genstand" – arbejdsproduktet – og hvilke *effekter* dette har på den relation, rettighedens bærer herefter indtager i forhold til produktet, til staten, til alle andre individer; kort sagt til det borgerlige samfunds retsstruktur som sådan.

Formålet med artiklen er dog bredere end som så. Det er formålet at vise, hvordan det borgerlige samfund er udstyret med institutionelle mekanismer, der evner at gøre individer til "aktører i strukturer" eller til at konstituere relationer af typen "aktør og struktur". Formålet er, at bidrage til en *institutionel teori* om, på hvilke betingelser og med hvilke effekter individer udpeges til aktører og sættes på plads i strukturer.

Til formålet har jeg bevidst valgt fotorettens historie. For det første drejer det sig her om den systematiske konstitution af *positiverede* normer. For det andet drejer det sig om konstitutionen af ejendomsretlige normer, dvs normer der er særlige derved, at de udstyrer individet med *autonomi* og sætter det ind i et system af forventninger. For det tredje er fotoretten et snævert afgrænset retsfelt, hvis historie er let at overskue.

I udgangssituationen er mit studieobjekt altså af en særlig karakter. Jeg er derfor bevidst om, at eksemplet ikke kan anvendes til at belyse aktør-strukturdilemmaet på alle dets niveauer og i alle dets nuancer. Samtidig er jeg overbevist om, at det kan bruges til at begrunde denne tese:

– *at der findes eksempler på konkret fungerende institutionelle mekanismer, der formår at udstyre individer med status af "aktør i struktur."*

Pointen herved er metodisk fremfor teoretisk. Pointen går ud på at påvise, at det ved studiet af bestemte samfundsmæssige genstande kan være hensigtsmæssigt, at rekonstruere de konkrete fungerende institutionelle mekanismer, der sætter individer som "aktører i strukturer", fremfor analytisk at konstruere en model for aktører og strukturer a priori til en teori om forbindelsen imellem dem.

I centrum for analysen står tilblivelsen af den juridiske rolle som kunstneren (fotografen, film-skaberen) bliver sat i ved tildeling af immaterialret og som han må agere i forhold til, når han indgår i den retlige struktur, der gør det muligt for ham, under statslig beskyttelse, at realisere det økonomiske udbytte af det tidsforbrug han har nedlagt i sit arbejdsresultat. Artiklen analyserer derfor det juridiske rollebegreb.

Særligt psykologien og sociologien har forsøgt at studere og systematisere relationen mellem individ og rolle. (Se Sarbin, TR, 1972 og Turner, RH, 1972.) Samtidig kan det vel påstås, at såvel politologien som den økonomiske teori har ladet sig påvirke heraf ved at overtage problemstillingens begrebslige grundstruktur, inklusive de ontologiske og epistemologiske valg der hører med hertil.

Den begrebslige grundstruktur består sædvanligvis i tre postulater. (Se f.eks. Lundquist, L, 1984b, pp 5 ff.)

- 1) – at individet udgør samfundets "mindstelement" og derfor kan forudsættes givet eksogent til den opgave, der består i at studere tilblivelse af dem som enkeltstående sociale væsener;
- 2) – at rollen udgøres af de forventninger, der fra anden- eller tredieperson rettes mod individet; hvorfor måden hvorpå individet indgår i sociale relationer også a priori kan forudsættes;
- 3) – at individet spiller sin rolle gennem at agere (dvs. spille rollen) i forhold til andre individer.

En række samfundsvidenskabelige teoriretninger udgår således fra det grundlæggende postulat, at individet altid allerede eksisterer i, eller er "født ind" i, et sæt af forventninger, der muliggør, at det kan agere rationelt i forhold til andre. I denne artikel vil det i kontrast hertil blive fremhævet, at såvel den måde hvorpå tildelingen af en rolle finder sted, som de forventninger der er bundet hertil, kan beskrives ved hjælp af *en institutionel teori om rolledannelse*.

Den politiske videnskab har traditionelt valgt

at anlægge et aktørperspektiv på analysen af politiske strukturer, processer og udvikling. I de senere år er interessen dog vendt. I dag udgør relationen mellem struktur og meningsfuld handling en af de vigtigste metodiske og teoretiske problemstillinger inden for politologien. I det følgende skal jeg nøjes med at referere til to aktuelle skandinaviske eksempler.

De to eksempler er Lennart Lundquist (1984b, 1987, kapt 2) og Bo Rothstein (1986, kapt 2; 1988). Karakteristisk for begge er forsøget på analytisk (a priori til den teoretiske problemstilling) at formulere de logiske antagelser, der er tilstrækkelige for en forbindelsesteori mellem de strukturelle forudsætninger for og konsekvenser af bestemte adfærdsnormer. Begge søger at studere "aktører i strukturer" (Lundquist, L, 1984a, p46) og således at undgå strukturel determinisme eller entydig voluntarisme (herunder mikroreduktionisme).

Jeg skal fremhæve to forhold, der er synes karakteristiske for måden hvorpå dette sker:

1 – Rothstein fremfører, at "Ambitionen att kombinera dessa ansatser (struktur-aktöransatsen – OKP), dvs. att finna fram till en operationaliserbar förbindelsesteori, är enligt min mening helt nödvändig, men frågan om det går och i så fall hur man kan göra det kvarstår". (Rothstein, B, 1988, p29)

Rothstein lægger således vægt på spørgsmålet om, hvordan at kombinere en aktør- med en strukturteori. Herved udgår han vel fra det (iøvrigt implicitte) postulat, at det kan forudsættes at selve aktør-strukturdimensionen er givet eksogent til den opgave, der består i at kombinere dem. Lundquist gør antageligvis det samme.

På det metodiske plan må vi derfor forudsætte, at de begge mener, at selve aktør-struktur relationen er eksogent givet problemet med at kombinere dem og at problemet hermed fremforalt er analytisk. Om de samtidig herved udelukker, at samfundet selv er udstyret med institutionelle mekanismer med den funktion, at etablere individer som aktører i strukturer er ikke udelukket, men heller ikke givet. Spørgsmålet rejses ikke.

2 – Rothstein påstår, at "Relationen struktur-aktör framförallt (skall) förstås dialektiskt", hvorved han förstår "(...) att strukturer icke bara utgör begränsningar för aktörer, utan att de också (på olika sätt!) stärker aktörers möjligheter att handla". Rothstein, B, 1986, p 32; B R's fremhævelser) Lundquist gør vistnok ligeså. (Lund-

quist, L, 1984b, pp 8–12; samme 1987, pp 46 ff.) Herved tager de det begge formodentlig for givet, at *måden hvorpå* aktør og struktur *kombineres*, i en eller anden udstrækning a priori kan forudsættes.

Formodentlig er dette en vranglæsning af, hvad forfatterne egentlig mener, men så vidt jeg kan se, hviler deres metodiske argumenter således på tre logiske præmisser:

- 1 – at aktør-strukturdimensionen udgør samfundsteoriens "mindste-element" og derfor kan forudsættes givet eksogent til den opgave, der består i at studere selve dimensionens tilblivelse.
- 2 – at det kan forudsættes at strukturen sætter grænser for, men også muliggør aktørens handlinger, hvorfor måden hvorpå aktør og struktur kombineres, også a priori kan forudsættes;
- 3 – at individet eller kollektivet spiller aktør gennem at agere inden for de givne begrænsninger og på grundlag af de givne muligheder i forhold til andre individer.

Jeg er ikke fundamentalt uenige med hverken Lundquist eller Rothstein. De vælger begge metodisk at konstruere en model for relationen mellem aktør og struktur (se Lundquist, L, *ibid*, kapt 1 og 2) og vælger at antage at såvel aktør-strukturdimensionen som måden hvorpå den kombineres er eksogent givet analysen heraf. Efter min mening er den konstruktivistiske analysestrategi ikke i sig selv kritisabel. Den kan tværtimod vise sig hensigtsmæssig ifølge sit formål.

Jeg ønsker derfor ikke, at diskutere det hensigtsmæssige i at konstruere aktør-struktur relationen a priori til den teoretiske analyse. Derimod vil jeg fremføre argumenter for, at det også kan være hensigtsmæssigt at forsøge at rekonstruere ved hvilke faktisk eksisterende institutionelle mekanismer individer gives status af aktør og hermed sættes som "aktør i struktur".

Formålet skulle være at betragte de institutionelle forudsætninger for, hvordan individer udstyres med status af aktør i struktur, for analytisk endogene fremfor eksogene. Det er således artiklens væsentligste formål, at give anvisninger på, hvorledes relationen aktør-struktur kan forstås som et faktisk forekommende forhold som det er muligt at fremanalysere i egenskab af historisk konstitueret eller konkret etableret relation. Pointen herved skulle være, at vende det metodiske spørgsmål (hvordan at konstruere en almenyldig model for aktører og strukturer a prio-

ri til en forbindelsesteori imellem dem) til en teoretisk problemstilling (om de institutionelle betingelser for og konsekvenser af den politiske produktion af aktører i struktur).

Artiklen søger derfor at rejse det følgende epistemologiske problem:

- hvorledes er det muligt at studere de måder, hvorpå individer tildeles en (her juridisk) rolle og dermed *udpeges* til *aktør i en struktur*. Eller sagt anderledes: hvorledes bliver individet institutionelt ekviparet med status af aktør og samtidigt udstyret med plads i en institutionel struktur?

Blandt de teoretiske udsagn der på denne baggrund kan produceres, skal foreløbigt nævnes to: (a) at *relationen* aktør-struktur er knyttet til bestemte institutionelle mekanismer for produktionen af kontekster for rationalitet og derfor forbundet med reproduktionen af en bestemt samfundsforståelse;

(b) at *kombinationen* af aktør og struktur ikke er konstant eller entydig, men historisk konstitueret og derfor ikke alene knyttet til institutionelle betingelser, men også gennemløber en historisk udvikling.

## 1.2 Struktur og kode

Artiklen vil vise, at en institutionel teori om den juridiske rolledannelse analytisk kan sondre mellem fire forskellige aspekter ved etableringen af den juridiske rolle. Jeg skelner mellem *adgangsstrukturen*, *adgangskoden*, *adfærdsstrukturen* og *adfærds-koden*.

Set i sammenhæng indgår såvel strukturer som koder i ét institutionelt arrangement kaldet systemet af private ejendomsrettigheder.

Systemet er svært at beskrive. Jeg vover da heller ikke at give nogen fuldstændig definition herpå, men ønsker alene at fremhæve en bestemt vinkel herved. Jeg påstår således, at systemet på tværs af sociale klasser og geografiske grænser – og nu iøvrigt over flere generationer – har udgjort en meningsfuld sammenhæng, der består i en række værdier og normer, som qua deres almindelige udbredelse og akcept er omsat til standardiserede handlingsrammer, således at en serie af individer herved har fået mulighed for, at nære bestemte forventninger til hinanden og på denne baggrund danne og realisere præferencer med forudsebare konsekvenser.

I denne sammenhæng er det væsentligt at påpege, at den private ejendomsret og den juridiske rolle, der hører hertil, er tildelt *individet*, og at det i herværende sammenhæng er selve tildeling-

en der er interessant. Det er nemlig gennem rollens overrækkelse, at individet ikke alene udstyres med social autonomi (handlemulighed), men også med kapabilitet (handleevne) til at agere som individ i en social sammenhæng. Dette indebærer dog samtidig, at individ og aktør er *forskellige størrelser*. Den juridiske rolle er en normativ størrelse. Der er tale om en retsnorm, som et skabende og arbejdende individ tildeles på grund af personligt eller kollektivt udførte funktioner, og som gør det til *bærer* af retlig autonomi og retlige beføjelser.

I det historiske øjeblik, hvor et skabende individ ekviperes med juridisk rolle, indsættes det således i en normativ relation, der ikke alene omfatter dets individuelle autonomi, men også giver det individuel kapabilitet. Individet udrustes med retlig status, men *sættes også på plads* i systemet af private ejendomsrettigheder, der herefter udgør den scene, hvorpå aktørerne kan agere som om de er rationelle (viljesbestemte, formålsrettede og forudseende).

Den institutionelle rolledannelse indebærer, at individet pådrager sig forventninger, der knytter sig til en bestemt *rationalitetskontekst* og som muliggør, at individet på bestemte – af konteksten satte – betingelser kan agere *som om* han er et fornuftsvæsen.

Adgangen til denne kontekst er dog ikke åben. Den sker alene på betingelser, som dog samtidig frigør en række muligheder. Betingelser og muligheder opsummerer jeg i de to strukturer og koder og søger herved at fastholde den sondring mellem struktur (fællesskab) og aktør (individ) som systemet af private ejendomsrettigheder selv baserer sig på. Ved struktur forstår jeg derfor de stabile og varige værdier og forventninger, der er fælles for alle omfattet af systemet. Hvorimod jeg ved aktør forstår, de adfærdsregler som individet bør (eller skal) forholde sig til, for at opføre sig som forventet.

*Adgangsstrukturen.* Ved adgangsstruktur forstår jeg en række stabile og varige, alment udbredte og alment accepterede værdiforestillinger. Disse er ikke uforanderlige. De er heller ikke ukontroversielle. De er derimod stiltiende accepteret og regnes for så selvfølgelig, at de for det meste kan kommunikeres uden argumentation og i visse tilfælde endda er illegitime at politisere. Værdier sætter de grundlæggende grænser og forudsætninger for udpegningen af, hvem der på hvilke betingelser, ved hvilke institutioners mellemkomst kan tildeles hvilken rollen og dermed ud-

styres med status af aktør i en bestemt struktur.

*Adgangskoden.* Ved adgangskode forstår jeg en række mindre stabile, mere foranderlige, almindeligvis omdebatterede og interessebestemte normer. Disse er ikke konstant labile. De er heller ikke umulige at udbrede til en større almenhed. De er tværtimod for det meste omdiskuterede, kræver argumenter for at kunne kommunikeres og kan for det meste legitimt politiseres. Ved hjælp af allerede etablerede procedurer og rutiner kan de derfor transformeres til mere eller mindre formelle (herunder sanktionerbare) regler, der fastlægger, hvilken afgrænset kreds af individer, der på hvilke positive betingelser kan tildeles hvilke præcisere beføjelser og forpligtigelser.

*Adfærdsstruktur.* Ved adfærdsstruktur forstår jeg den kreds af forventninger, der rettes mod alle inden for systemet af private ejendomsrettigheder og hvis efterlevelse er til forudsætning for social (eller rationel) adfærd imellem dem.

*Adfærdskode.* Ved adfærdskode forstår jeg de handlebetingelser og -muligheder, der er til forudsætning for aktørens beslutning om, hvorledes han skal formulere, beskytte eller virkeliggøre sine præferencer og hvorvidt han skal binde sig (eller lade være) til bestemte forudsigelige og formålsrettede konsekvenser af sin handling.

Både strukturer og koder udgør *selektionsmekanismer*. Hver og især gør de det muligt at studere, hvem der på hvilke betingelser kan opnå adgang til en bestemt rationalitetskontekst og hvem der ikke kan. Samt hvem der på hvilken måde kan beslutte sig til at binde sig til de formålsrettede og forudsigelige konsekvenser heraf eller lade være.

I det følgende skal vi derfor se, hvilke grundlæggende *værdier*, der lægges til grund for konstruktionen af et system af ejendomsrettigheder; hvilke *normer* der politiseres for at udstyre fotografen med en juridisk rolle; hvilke *forventninger*, der herefter legitimt kan rettes mod rollens indehaver; og hvilke betingelser der herved er givet vedkommende for at formulere og realisere *præferencer*. Vi skal m.a.o blotlægge både adgangsstrukturen, adgangskoden, adfærdsstrukturen og adfærds-koden til den juridiske rolle og skabe et indblik i, på hvilke betingelser og med hvilke konsekvenser et individ ekviperes med status af aktør i en politisk struktur.

Min analysen vil foregå på to planer: i tid og i rum. Jeg skelner således mellem en *diakron* analyse, hvor der tages hensyn til den historiske ud-

vikling i konstitutionen af den juridiske rolle og en *synkron* analyse, hvor jeg søger at rekonstruere de strukturelle effekter af konstitutionen og dermed at påvise, på hvilken måde individet gennem tildelingen af den juridiske rolle gøres til aktør i en struktur.

## 2. Den diakrone analyse

### 2.1 Maskinelindivid

Det er nødvendigt straks at fremhæve, at fotografiet for første gang i historien giver mulighed for (mekanisk) at reproducere det reelle, eller at give "en virkelighedstro gengivelse af omverdenen", (Lund, T, 1944, p.292).

Netop dette forhold overrasker både lovgiverne og retsdogmatikken ved fotografiets (1839) tekniske opståen. Det helt fundamentale spørgsmål for lovgivningen og for retsdogmatikken bliver derfor, hvilken *genstand* eller hvilket retsobjekt fotografen bearbejder når han fotograferer?

Indenfor den almindelige tingsret volder spørgsmålet om ejendomsrettens objekt sædvanligvis ikke problemer. Det er her tilstrækkeligt, at formulere de juridiske betingelser for, hvordan et individ kan tilegne sig en fysisk genstand og herved opnå status af retssubjekt. Indenfor fotoretten viser spørgsmålet sig derimod vanskeligt. Her må ikke alene betingelserne for tilegnelse, men også selve genstanden for tilegnelse konstrueres.

Konstruktionen sker gennem etableringen af et retligt begreb for *det reelle*; altså for den "omverden", som fotografen må fotografere og hvis afbildning han må tilegne sig som sin ejendom.

Forstå mig rigtigt: når jeg skriver det reelle, så mener jeg *ikke* dette som en ontologisk, men som en juridisk kategori; det vil sige, det reelle som objekt for en retlig tilegnelse og dermed som objekt for retlige beføjelser ved besiddelse, afhændelse, vindikation og erstatning.

Selvom vi derfor alle intuitivt forstår, hvad det reelle er, så vil jeg altså vise, hvorledes lovgivningen giver "det reelle" retlig status når den besvarer spørgsmålet: hvem har ejendomsret til en virkelighedstro gengivelse af omverdenen? Ligeledes vil det – når jeg lidt senere skriver om den historiske udvikling, hvorigennem det reelle bliver konstitueret til objekt for lov og for ret – dreje sig om formulering af de politiske betingelser for, at en fotograf kan tilegne sig det reelle – og derved gøre krav på tilegnelsen som sin private ejendom.

Disse betingelser afslører nemlig det paradok-

sale eller det modsætningsfyldte i denne tilegnelse: det reelle eller den omverden fotografen vil tilegne sig er altid og allerede tilegnet af andre. Det reelle, som er råstof i fotografens arbejdsproces, tilhører *altid-allerede* nogen, hvorfor det da også netop er her lovgiverne møder det største problem.

Forstå mig endnu engang rigtigt: hvis jeg fotograferer en gade med huse, biler, mennesker, så tilhører disse allerede andre. Gaden tilhører det offentlige, husene måske private og individerne tilhører sig selv. Hvordan kan fotografen tilegne sig den virkelighedstro gengivelse af alt dette og opnå retlige beføjelser hertil?

Betingelserne herfor konstrueres politisk. Dette sker ved udpegningen af de juridiske *barrierer* men også *muligheder* for, hvordan en tilegnelse kan finde sted. Kategorien for denne modsigelse lyder: over-tilegnelse af det reelle, (Edelman, B, 1973) og indeholder som sådan selve modsætningen: at fotografen ved at anvende sit fotoapparat automatisk støder mod andres personlige rettigheder eller private ejendom: deres eget portræt, deres privatliv, deres tingslige ejendom. Kategorien antyder dog også, hvorledes modsætningen kan overvindes: fotografen kan politisk gives mulighed for at over-tilegne sig andres portræt, privatliv og ejendom.

Men hvordan? Det er netop dette spørgsmål vi skal se politikerne besvare over et næsten 100 årigt forløb. I det følgende skal vi derfor se, hvilken politisk debat og hvilken lovgivning, der historisk er foregået i forbindelse med fotoretten. (se iøvrigt Reeh, R, 1985) Et spørgsmål blev allerede meget tidligt centralt: er fotografiet eller filmen udtryk for en skabende virksomhed?

Besvarelsen heraf tog flere generationer og forløb i fire etaper. Jeg begynder med perioden mellem fotografiets opfindelse og rettighedernes oprettelse: 1839–1865. Første gang lovgiverne viste interesse for den nye opfindelse, var i "Motiver til Udkast til Lov om Eftergjørelse af Kunstarbejder", fremlagt i Landstinget 20. November 1862. (Rigsdagstidende, Anhang B, 1862, sp. 269–84)

Interessen var ikke positiv. Lovgiverne interesserede sig ikke for en beskyttelse af fotografiet, men for en beskyttelse imod, at kunstværker og personer blev afbildet ved fotografi.

"Denne Lov er til Beskærmelse for kunstneren, men ved Siden heraf staaer naturligvis stedse vor Eiendomsret over vore familieportraiter og vor personlige Berettigelse til at fordre og paase, at denne Eiendom ikke mangfoldiggøres og di-

vulgeres ved uanstændig Adfærd fra Photographers og Litographers Side". (GE Brock in Rigsdagstidende, Landstinget, 1862, sp 732-3)

Fotografiet stødte således fra allerførste færd imod andres rettigheder. Først og fremmest kunstnerens ret til eget værk og ethvert individs ret til eget portræt. Det er dog ikke disse rettigheder, som gjorde det umuligt, at fotografiet selv kunne beskyttes, men fordi "(...), at det ikke kan skjønnes, at den fotografiske Frembringelse indeholder det kunstneriske element, som skulde være hovedmotivet til at indrømme Beskyttelse". (Rigsdagstidende, Folkethinget, 1862, sp 499)

I Landstinget tilføjede HE Jacobæus nok en begrundelse: "(...) efter ytringerne i Betænkningen kan man ikke få nogen anden Mening ud, end at Eftergjørelsen skal være ved en kunstnerhaand". "(...) og ikke på en reen fabriksmæssig Maade" (Rigsdagstidende, Landstinget, 1862, ibid, sp 721)

Lovgivernes interesse kredsede derfor om den kunstneriske skabelse. Kan der i arbejdsproduktet konstateres tilstedeværelsen af en individuelt skabende virksomhed? Svaret var klart: "I Eftertryksloven vil man ikke have den med, thi den hører ikke til Litteraturen, ikke til noget af de her omhandlende Forhold, og i Loven om Eftergjørelse af Kunstarbejder vil man heller ikke have den med, idet man siger: det er ikke nogen Kunst, ikke nogen fri kunstnerisk Virksomhed". (CB Bille in Rigsdagstidende, Folkethinget, 1862, sp 4776)

Fotografens indsats blev altså i første omgang diskvalificeret. Han begik intet selvstændigt skabende arbejde. En maskine foretog en reproduktion og reproduktionen bar ikke spor af individuelt arbejde. Retten til maskinens reproduktion faldt derfor tilbage til den, som allerede havde skabt og allerede havde ydet en indsats; den hvis kunstværk blev reproduceret, den hvis ansigt blev portrætteret.

Det individuelle arbejde, der skulle begrunde en ejendomsret til fotografiet, kunne lovgiverne ikke genkende. Og når et individuelt arbejde ikke kunne genkendes, kunne der heller ikke være tale om, at der eksisterede et specifikt individ, der kunne ikklædes den juridiske rolle. Sådan var fotografiets første modtagelse blandt lovgiverne.

## 2.2 Maskine-individ

I første omgang blev der derfor ikke givet fotografen nogen beskyttelse. Men allerede under forhandlingerne 1862 var der forslag herom.

Et mindretal i et nedsat folketingsudvalg gik ind for: "(...), at der ogsaa burde tillægges fotografiske Fremstillinger en, omend mere begrænset Beskyttelse. Skjøndt det nemlig maa erkjendes, at dertil ikke kræves kunstnerisk Virksomhed af samme Beskaffenhed som ved Malerier, Tegninger osv, kan det dog ikke nægtes, at der ogsaa ved dem kan være udviist en Kunstfærdighed og være anvendt Bekostninger, som give et billigt Krav på Beskyttelse imod Eftergjørelse". (Rigsdagstidende, Folkethinget, 1862, sp 3178)

Flertallet gik imod, fordi "(...), at det ikke kan skjønnes, at den fotografiske Frembringelse indeholder det kunstneriske Element, som skulde være Hovedmotivet til at indrømme Beskyttelse". (ibid, sp 4776) I Folkethinget blev forslaget dog vedtaget med 42 stemmer for og 29 imod. I Landstinget med 18 for og 18 imod. I en ny forhandlingsrunde 1864 meddeles det lakonisk "(...) skal udvalget endvidere foreslaae, at lade Fotografier i para 3, stk 2, tillagt Beskyttelse udgaa".

Årsagen til denne bratte afvisning kom allerede samme år. Den 10 Januar 1864 fremlagdes nemlig i Folkethinget "Forslag til Lov om Eftergjørelse af Photographier", (ibid, tillæg A, 1864-65, sp 1577-78) og altså forslag til en speciel lov om fotobeskyttelse. En beskyttelse af fotografiet inden for Lov om Eftergjørelse af Kunstarbejder var mao opgivet. En gryende, men tilbageholdende og tildels selvmodsigende interesse for beskyttelse af fotografiet var derimod startet. Forslaget gik gennem Rigsdagen uden større besvær. I den endelige lov af 24 Marts 1865 er para 1 med dens stk 1 vigtig.

I stk 1 siges det: "Den, som for egen Regning har frembragt et originalt Photographie efter Naturen eller en photographisk Gjengivelse af et Kunstarbejde, til hvis Eftergjørelse ingen har Eneret, kan for et Tidsrum af 5 Aar formene andre photographisk at eftergjørelse til Salg det af ham forfærdigede Photographie (...)". (Rigsdagstidende, tillæg A, 1864-65, sp 1955)

Loven var altså til beskyttelse af en økonomisk ret. For at opnå beskyttelse, skulle et fotografi frembringes for egen regning. Eneretten til fotografiet kunne gives til to, men aldrig til begge samtidig. Havde fotografen selv betalt udgifterne til billedet, havde han eneret til dette; havde han frembragt det på bestilling af en anden, skulle bestilleren give sit samtykke til eneretten.

Men iøvrigt var "(...) hele denne bestemmelses rækkevidde (...) yderst usikker". (Lund, T,



1951 (Udk 51), p 22) Usikkerheden gik på: hvordan kunne et individ få ejendomsret, når han ikke havde skabt individuelt, men kun udlagt et pekuniært beløb?

Usikkerheden blev ikke diskuteret i forbindelse med 1865-loven. Det skete først i forbindelse med forhandlingerne fra 1891 og op til Lov om Eneret til fotografiske Arbejder, 1909-10. I lovforslag af 1890-91 er fotografiet igen forsøgt indført under Lov om Forfatterret og Kunstnerret. For at muliggøre dette, siges der i Bemærkningerne til loven, at den skal beskytte "den aandelige Produktion i videre Forstand". (i Eneret m v, nr 1, I bind, 1856-97, Rigsdagens Arkiv, fra Rigsdagstidende, tillæg A, 1890-91, p 13, sp 1 in Bemærkninger)

Men selv om det åndelige fik vide grænser, og selv om bemærkningen anerkender "...), at der ikke her er tale om Værn for Aandsfrembringelser af samme selvstændige Art som i hine Tilfælde", (ibid, p 28, sp 1) så gik det ikke. "Der er stor forskel paa det at bestille et Kunstværk, (...), og saa at bestille et Fotografi, hvor det i alt væsentligt kun er teknisk Arbejde, og hvor det ikke er det individuelle Talent, det kommer an paa". (AHFC Goos in Rigsdagstidende, Landstinget, 1890-91, sp 2312)

Ved fremsættelse af Forslag til Lov om Forfatterret og Kunstnerret 1892 (Rigsdagstidende, tillæg A, 1892-93, sp 2643 ff) var spørgsmålet om eneret til fotografier derfor faldet bort. Der gik hele 17 år, før fotobeskyttelse igen kom på dagsordenen. I 1909 fremsættes forslag til Lov om Eneret til fotografiske arbejder, (Rigsdagstidende, tillæg A, 1892-93, sp 2643 ff) Forslaget er kun delvist forskelligt fra 1865-loven, fordi det selvmodsigende fra 1865-loven forsøges dæmpet, men iøvrigt ikke fjernes. To hinanden modsigende yderpunkter opstilles.

De to yderpunkter er:

1. Forslaget gør eneretten til fotografiske arbejder til en individuel ret. Dette understreges ved: at frembringeren ikke mere skal frembringe for egen regning, men blot skal være "Den, som selv eller ved Medhjælp har frembragt"; (ibid, Rigsdagstidende, tillæg A, 1890-91, Bemærkninger p 6, sp 2) at frembringeren får ret til at blive navngivet, når andre lovligt gengiver hans fotografi; at ulovlig gengivelse foreligger ved frembringelse og ikke ved offentliggørelse til salg; og at fotografen kan tilkendes erstatning for ikke-økonomisk skade (feks når han ikke bliver navngivet).

2. I Bemærkningerne til lovforslaget bliver det dog samtidig fremhævet, at "(...) Den fotografiske Virksomhed (...) ikke på samme Maade som den kunstneriske (er) betinget af en selvstændig aandelig produktion, idet fotografen ikke skaber frit, men kun reproducerer det foreliggende på mekanisk Maade; selvfølgelig vil der til udførelsen af et godt Fotografi kunne kræves megen Dygtighed og Snille, men man vil dog ikke med Rette kunne kalde det fotografiske Produkt "et Aandsværk" i nogen af dette Udtrykkes sædvanlige Betydninger. Hvad der maa søges tilvejebragt ved en Lov som den her foreslaaede, er derfor væsentlig alene dette: at der tilsikres Fotografen et saa stort økonomisk Udbytte af hans Arbejde, som der med Retfærdighed kan gives ham". (ibid, Bemærkninger, p 6, sp 1)

Modsigelsen er således stadigt tilstede, men kun spagt markeret. Selv om fotografiet ikke er nogen selvstændig åndelig produktion, kræver det selvfølgelig snille og dygtighed. Fotografen skal derfor have muligheden for det økonomiske udbytte af sit arbejde. Modsigelsen bliver det store debateme i de følgende forhandlinger.

Først og fremmest er det Harald Jensen og CE Marott, to socialdemokrater og redaktører, der fremhæver modsigelsen. Harald Jensen angriber lovforslagets understregning af den personlige ret. CE Marott angriber lovforslagets neddæmpning af bestillerens ret. Men begge har en videre begrundelse: "Dette forslag kan kendetegnes (...), som en meget forøget og en meget stærk Beskyttelse og en meget unødigt Beskyttelse, saa meget mere synes det mig, som der jo er forskel paa Kunst og fotografiske Arbejder. Fotografiske Arbejder nærme sig ikke saa lidt mere det haandværksmæssige (...)" (Harald Jensen in Rigsdagstidende, Landstinget, 1909-10, sp 690; se ligelydende CE Marott, ibid, Folkethinget, 1910-11, sp 3670)

Til disse angreb siger kirkeminister MCB Nielsen, der har fremsat forslaget: "Det forekommer mig, at man lovligt stærkt har fremhævet, at det er et Spørgsmaal, om Fotografien er en Kunst eller kun et Haandværk (...). Det er ikke ubekendt, at det er enkelte Fotografer, der udvikle deres Virksomhed stærkt i Kunstnerisk Retning, (...). Man ser tydeligt, at der er et personligt Moment indlagt i Fotografiet. Jeg vil derfor (...) fremhæve, at der er et Spørgsmaal, om man saadan uden videre kan slaa en tyk Streg og sige: Paa den ene side staa Haandværkere, og blandt dem ere Fotograferne, og paa den anden Side staa

Kunstnerne, og blandt dem er der ingen Haandværkere. Jeg tror, de findes på begge sider af Stregen". (Rigsdagstidende, Folketinget, 1910–11, sp 4692–3)

Den indrømmelse, der latent lå i 1865-loven og i lovforslaget 1909–10, bliver her presset frem i dagens lys: fotografiet er både håndværk og kunst. Det er dog mere kunst end håndværk. Ministeren siger nemlig yderligere: "(...) ogsaa Aandsarbejde (skal) til for at gøre det Arbejde rigtigt godt; saa man har ikke stillet det i klasse med håndværk". (ibid, sp 701)

Under pres for overhovedet at motivere en eneretsbeskyttelse må ministeren altså indrømme den balanceakt som lovgiverne 1865 og 1910–11 forsøgte at undgå: hvis betingelserne for eneret overhovedet skal overholdes, må der politisk kunne akcepteres tilstedeværelse af en selvstændig åndelig produktion i fotografiet. Men når der ikke er politisk enighed om eller flertal for at akceptere en sådan tilstedeværelse, har ministeren valgt at kompromisere. Han søger flertal for, at fotografiet både er håndværk og kunst, men mere kunst end håndværk.

Således synes hele perioden 1865–1911 at kunne konkluderes i en bevægelse væk fra den stillingtagen, lovgiveren i 1862–65 indtog:

– 1862–64 blev maskinen dømt primær i forhold til det individ, som ved at blive dømt sekundær forvandlede til maskine, forsvandt i den og derved ikke kunne ekviperes med en juridisk rolle.

– 1865–1911 blev maskinen forsøgt dømt både primær og sekundær i forhold til det individ, som ved at blive dømt sekundær og primær både blev dømt fraværende og tilstede, hvorfor han blev udstyret med en, men ufuldstændig, juridisk rolle.

Bevægelsen fra maskine/individ til maskine-individ blev dog ikke vedtaget. Folketinget forkastede næsten hele forslaget (udstemte paragrafferne 2 til 12) I stedet blev vedtaget en lov (af 13 Maj 1911), som i det store og hele indebar en gentagelse af 1865-loven.

### 2.3 Person-maskine

Først i 1948 blev fotoretten igen gjort til et politisk spørgsmål. 1948 blev det første af en række udkast til ændring af fotografiretten fremsat. Der skulle dog gå hele 11 år før dette og efterfølgende udkast blev udmøntet i et lovforslag.

"Forslag til Lov om retten til fotografiske billeder" (Folketingstidende, tillæg a, 1959–60, sp 2789–2808) vælger dog stadig ikke klart side. "Ef-

ter nærværende lovforslag er fotografiretten (...) udformet som en ret, der ikke alene er begrundet i fotografens økonomiske, men i høj grad i hans personlige ideelle interesser (...)" (Folketingstidende, tillæg A, 1959–60, sp 2806) "Bestemmelserne ligger nær op af de ophavsretlige beskyttelsesforskrifter og vil i det væsentlige give fotografierne samme beskyttelse som de egentlige åndsværker". (ibid, sp 2796)

Selvom forslaget således ikke klart vælger side i den langstrakte strid om, hvorvidt fotografen er håndværker eller kunstner, så ændrer det dog prioriteringen mellem kunst og håndværk. Hvor fotografiet tidligere mest blev betragtet som håndværk, bliver det nu mest betragtet som kunst. "Enhedsloven forudsætter, at reglerne bliver af en sådan beskaffenhed, at de tilfredsstiller det beskyttelsesbehov, som må anses at foreligge for den mere kvalificerede gruppe af fotografier". (ibid, sp 2796)

Løsningen på den århundredelange modsigelse bliver altså en såkaldt enhedslov, der indrettes til at beskytte kunstfotografierne, hvorfor "(...) beskyttelsen slæber på en hoben mindre lødige produkter, der egentlig ikke fortjener beskyttelse". (Helga Pedersen in Folketingstidende, 1959–60, sp 2559)

Paragraf efter paragraf betyder dette valg, at fotografen endelig kan ikklædes den juridiske rolle. Det sker i følgende paragraffer:

Para 1: Fremstilleren er "Den som fremstiller et fotografisk billede", og "Fremstilleren benævnes i denne lov fotografen". (Lov nr 157 af 31.5.1961 om retten til fotografiske billeder, para 1 stk 1 og 3)

Para 2: Fotografen tildeles ideelle rettigheder. Han får 1) ret til navngivelse ved gengivelse af fotografiet, 2) ret til at billedet ikke ændres eller vises offentligt på en måde, der er krænkende for hans anseelse som fotograf.

Para 5: Bestillerens ret over et fotografi indskrænkes til kun at omfatte fremstilling af enkelte eksemplarer til privat brug. Bestilleren må ikke mere sælge billedet videre til f.eks. en anden fotograf.

Alt i alt styrkes de personlige rettigheder i loven. Til trods for dette, kan det dog stadig påstås, at "Det er mere erhvervsmæssige end frembringerens personlige interesser, der er tænkt på ved beskyttelsens udformning", (Lund T, 1961, p 336) hvorfor fotografier da også gives en væsentlig mere beskedne beskyttelse end ophavsretlige værker. (se Ophavslov af 1961 med senere ændringer

i Lovbekendtgørelse 52 af 27.1.1987, para 10, stk 2, hvorefter fotografier aldrig kan nyde ophavsretlig beskyttelse)

Uanset denne usikkerhed, kan vi konstatere en reel og positivt vedtaget udvikling: fotografen anerkendes nu som juridisk person i immaterialretlig forstand. Sammenlignet med ophavsrettens saglige område er fotorettens dog indskrænket. Det afgrænses udelukkende ved et teknisk og ikke et kunstnerisk kriterium. Der skal alene foreligge et fotografisk billede, for at fremstilleren tilkendes lovens beføjelser. Ethvert fotografisk billede – uanset lødighed og kunstnerisk værdi – ydes beskyttelse. Fotografen tilkendes derfor status af juridisk person inden for immaterialretten, men ikke fuldstændigt.

Alligevel er hans relation til fotoapparatet ændret. Han sættes nu primær i forhold til maskinen. Fotoapparatet ændrer således karakter i retsteknisk forstand. Det ændrer karakter fra at være en ting, der ved kemiske og optiske midler kan manipuleres til at frembringe et produkt, til nu at være et middel til individuelt at skabe et produkt og derved gøre dette til skaberens private og ideelle ejendom.

Fotoapparatet er herved gjort til middel for et helt specielt arbejde: det arbejde hvormed personen (fotografen) stiller sig overfor de mange ejendomsretter, og det arbejde hvormed fotografen over-tilegner sig det reelle og derved gør dette til sin private og immateriale ejendom.

#### 2.4 Person-kontrakt

Lovgiverene har dog stadig ikke truffet nogen endtydig afgørelse i den 100 år lange strid. Fotografiet er anerkendt som kunststart og fotografen som et skabende individ. Dog stadig ikke på linie med den ophavsretlige kunstner. Alligevel sker der noget vigtigt. I 1961-lovens para 3 siges nemlig: "Som fotograf anses, når ikke andet er oplyst, den hvis navn, firma eller alment kendte signatur på sædvanlig måde er påført eksemplarer af billedet eller angives, når billedet vises offentligt".

Det vigtige lægger sig til ordet firma. Herom lyder kommentarerne: "Efter reglen skal foruden navn og alment kendt signatur også angivelse af firma kunne afgive formodning for, hvem der skal anses for fotograf (...)" (Folketingstidende, 1959-60, sp 2799) Videre "(...) at loven, når den i para 3 taler om, at et firma kan anses som fotograf, synes at gå ud fra, at en juridisk person kan være den oprindelige indehaver af retten". (Lund, T, 1961, p 339) Og endelig, at "Hvis bille-

det er blevet til inden for en fotografisk virksomhed gennem flere personers samvirken, vil det ofte være naturligt at anse virksomheden som fotograf, og en angivelse af firmanavn vil da være det korrekte". (Lund, T, in Udk 51, p 29)

En ændring i hele fotorettens grundlag har hermed fundet sted. Samtidig med, at loven fra 1961 for første gang anerkender fotografen som juridisk person, muliggør den selvsamme lov, at denne også kan være en kollektiv enhed, dvs et selskab eller en juridisk (abstrakt) person. "Lige som ophavsretten kan fotografiretten overgå til den virksomhed, i hvilken en fotograf er ansat, og en sådan overgang må antagelig i en vis udstrækning (...) antages at være en naturlig forudsætning for ansættelseskontrakten, navnlig når denne ligefrem går ud på, at den ansatte skal fotografere for virksomheden. Ved ansattes udførelse af fotografisk arbejde i et atelier må forudsætningen regelmæssig være, at hele fotografiretten går over til atelieret". (Lund, T, 1961, p 353; T'L's fremhævelse)

Herefter er det fastslået, at den individuelt skabende virksomhed kan afgives ved kontrakt – udtrykkeligt eller stiltiende. Noget afgørende er ma o sket. "Der er på mange måder sket en industrialisering, der totalt har forandret de faktiske forhold, loven bygger på (...)". (Lund, T, 1958, p 9) Derfor "(...) er der nu (...) tale om en slags industrialisering af åndslivets frembringelser". (Lars M Olsen in Folketingstidende, 1960-61, sp 3344)

Overgangen fra håndværkmæssig til industriel produktion betyder derfor ikke alene at fotografen iklædes den immaterialretlige juridiske rolle, og altså (delvis) bliver anerkendt som kunstner, men også at han gøres til *lønarbejder*.

Fotografen tildeles en retlig beføjelse, som han dernæst får tilladelse til at afhænde (stiltiende eller udtrykkeligt) i egenskab af økonomisk gode. Fotoretten har derfor gennemløbet en betydningsfuld udvikling.

Først blev *fotografiet* anerkendt som det objekt hvortil der kunne knyttes ejendomsretlige beføjelser. Næsten 100 år senere blev omvendt fotografens *økonomiske og ideelle rettigheder* gjort til det objekt, hvortil der kunne knyttes kontraktretlige beføjelser og som fotografen kunne afhænde i egenskab af økonomisk gode.

Fra 1864 til 1961 har retsobjektet ændret karakter fra at være fotografiet til at være fotografens rettigheder knyttet til sådanne. Dette er dog alene blevet gjort muligt, fordi fotografen

først er blevet iklædt den juridiske rolle. "Kun fysiske personer kan frembringe værker, og institutioner eller virksomheder kan således kun indehave ophavsret i kraft af en overdragelse eller anden overgang af retten". (Karnovs Lovsamling, tillæg 1961, note 4, p 5803; Koktvedgaard, M, *ibid*, p 125)

Retsobjektets forvandling fra fotografi til retlighed er således ikke fuldstændig. Tværtimod "(...) opretholdes det ophavsretlige princip, at for en oprindelig ophavsret kræves en individuelt prægende, skabende indsats af en anden slags end teknisk, økonomisk eller organisatorisk". (Lögberg, Å, 1958, p 163) Individet er derved blevet til *juridisk person* og *retsobjekt* på en og samme tid. Det er på samme tid det individ, der gennem sin skabende indsats ekviperes med den juridiske rolle og det individ, som ved kontrakt kan afhænde den selvsamme rolle. Den juridiske rolle er m a o gjort til et økonomisk gode, til en vare.

### 2.5 De tre etaper

Ved gennemgang af ene- og ophavsretslovgivningen i Danmark har jeg kunnet udlede tre etaper i tilblivelsen af fotorettens juridiske rolle. Formålet med den diakrone analyse har derfor været, at give en indsigt i den stabilitet, men også i de forandringer, der har været kendetegnende for normerne bag systemet af private ejendomsrettigheder omkring fotoretten. Ved opsummeringen heraf sonde jeg mellem de *betingelser* lovgiverne stiller, de *beføjelser* de tildeler og den *karakter* retssubjektet herved får.

De tre etaper:

I: 1862–65. Fotografiet indebar ikke nogen individuel skabende virksomhed, men en reproduktion af omverdenen ved kemiske og optiske midler. Fotografiet bar ikke spor af et individs skabende indsats; en maskine (fotoapparatet) havde reproduceret og retten faldt derfor tilbage til den, som allerede havde skabt eller allerede var ejer. I første etape blev maskinen således dømt primær individet, som ved at blive stillet sekundær, forsvandt bag fotoapparatet og derfor ikke kunne tildeles nogen ejendoms- eller immaterialretlig rolle.

II: 1865–1961. 1865 kom den første fotolov. Fotografiet blev stadig ikke anerkendt som resultat af en individuel skabende virksomhed. Loven blev derfor modsigelsesfuld. På den ene side var fotografiet ikke nogen selvstændig produktion, på den anden krævede det fotografiske arbejde

både tid og penge, omhu og smag. Loven gav derfor primært en økonomisk ret eller beskyttelse, der blev tildelt den, der havde fremstillet et fotografi for egen regning. Det samme gjorde lov af 1911. I II etape blev maskinen (fotoapparatet) således dømt såvel primær som sekundær til individet, som ved at blive stillet både sekundær og primær ikke alene forsvandt bag maskinen, men også brugte den til middel. Han blev tildelt ejendomsret, men ingen immaterialret.

III: 1961–. Først ved 1961-loven blev fotografiet akcepteret som et produkt, der kræver individuelt skabende evner. Fotografen blev tildelt såvel økonomiske som ideelle rettigheder til sit produkt. Han blev udstyret med den fotoretlige rolle, hvorfor individet blev stillet primær i forhold til maskinen, som ved at blive stillet sekundær blev gjort til middel for individets skabende virksomhed. Samtidig skete noget vigtigt. I det øjeblik fotografen blev ekviperet med immaterialretlige beføjelser, blev disse også gjort til et økonomisk gode eller til et retsobjekt, han ved kontrakt kunne afhænde. Individet stod ikke mere overfor maskinen, men overfor arbejdsgiveren. Han indgik i en ny forbindelse mellem rolle og gode, hvor han på en og samme tid skulle bære den fotoretlige rolle, men samtidig også kunne afhænde denne som et økonomisk gode ved kontraktlig ansættelse.

Således udviklede både betingelser og beføjelser sig ligesom retssubjektet ændrede karakter.

*Betingelserne* udviklede sig: fra et krav om en selvstændigt skabende virksomhed; over kravet om at fremstille for egen regning; til det enkle krav om blot at fremstille et fotografisk billede.

*Beføjelserne* udviklede sig: fra ingen rettigheder overhovedet, over udelukkende økonomiske rettigheder til den fotoretlige-økonomiske og ideelle – beskyttelse.

*Retssubjektets* karakter blev også ændret: den fotograf, som i etape I blev erklæret opslugt af maskinens kemiske og optiske færdigheder; som i etape II blev erklæret håndværker før kunstner og i etape III blev erklæret kunstner før håndværker, blev samtidig i etape III gjort til retsobjekt (lønarbejder).

## 3 Den synkron analyse

### 3.1 Adgangsstruktur

I det ovenstående har jeg beskrevet lovgivernes lange tøven med at give fotografen fotoretlige beføjelser – en tøven som ikke er afsluttet og som

stadig vækker til diskussion. (se Betænkning 1063 af 1986 om Billedret, pp 49 ff) Den diakrone beskrivelse er dog ikke udtømt hermed. Tværtimod. Foruden at demonstrere, at den juridiske rolle har gennemløbet tre etaper, muliggør den tillige en analyse af, *hvordan* og med hvilke *konsekvenser* tildelingen finder sted.

Den synkrone analyse har til formål, at give en teoretisk forståelse af politikens virkemåde og dens effekter. Jeg vil vise hvilke grundlæggende værdier, der i samtlige de godt 100 år lægges til grund for konstruktionen af et system af ejendomsrettigheder; hvilke *normer* der politiseres for at udstyre fotografen med den juridiske rolle; hvilke *forventninger*, der herefter legitimt kan rettes mod rollens indehaver; og på hvilke mulighedsbetingelser vedkommende derpå kan (eller bør) formulere, beskytte eller virkeliggøre sine *præferencer*.

Vi skal ma o blotlægge adgangsstrukturen til den juridiske rolle; adgangskoden hvorigennem den bliver tildelt, og den adfærdsstruktur og -kode der udspringer heraf. Formålet er at få et indblik i, på hvilke betingelser og med hvilke institutionelle konsekvenser et individ ekviperes med status af aktør.

En institutionel teori om den politiske organisering af den juridiske rolle må efter min mening tage udgangspunkt i de stabile og varige værdier, som det er muligt at udlede af de normer, politikerne *selv* taler igennem, når de argumenterer for, på hvilke betingelser de mener fotografen kan tildeles immaterialret og når de *selv* formulerer, hvilke hindringer der skal overvindes herfor.

Ud fra et institutionelt perspektiv er det derfor centralt at *rekonstruere* de meningsgivende rammer politikken udformes og iværksættes indenfor. Udgangspunktet må være de empirisk konstaterbare normer som politikerne selv formulerer og de effekter det giver, når en hel samfundsforståelse, bestemte interesser og social magt herefter bygges ind i de individuelle adfærdsrelationer.

Jeg skelner straks mellem adgangsstruktur og adgangskode og ser først på adgangsstrukturen. Denne består af de stabile og varige, alment udbredte og alment akcepterede værdiforestillinger, det er muligt at udlede af de normer samtlige deltagende politikere, politiske partier og organisationer lægger til grund ved beslutning om, hvem der på hvilke betingelser skal have adgang til den juridiske rolle.

I denne forbindelse er der to forhold at se nærmere på:

(1) De *barrierer* politikerne formulerer til hinder for tildeling af den juridiske rolle.

(2) De *betingelser* de opstiller til forudsætning for tildelingen.

*ad 1:* Den vigtigste barriere kender vi allerede. Den udspringer af det forhold, at fotografiet for første gang i historien giver mulighed for (mekanisk) at reproducere det reelle, eller at give "en virkelighedstro gengivelse af omverdenen", (Lund, T, 1944, p 292). Fotografens genstand er allerede besiddet. Han kan ikke bare fotografere og gøre fotografiet til sin ejendom.

Politikerne formulerer spørgsmålene således: skal fotografen have lov til at tilegne sig andres ejendom? Hvad skal han evt have lov til at tilegne? På hvilke betingelser kan det ske? Bag spørgsmålene gemmer sig det problem, at objektet for fotografens tilegnelse altid og allerede er tilegnet af andre, og derfor politisk må *konstrueres*. Resultatet bliver da også en helt særlig størrelse. På den ene side drejer det sig om genstande, der altid og allerede ejes af andre. På den anden side om de samme genstande afbildet og ejendomsretten hertil.

I immaterialretten fastslås det, at fotografens genstand er "naturen i videste forstand". "Et kunstværk kan være en gengivelse efter naturen, altså have *naturen* i videste forstand som motiv. Herved er der tænkt på alt, hvad der forekommer i den menneskelige tilværelse, og som almindelige forekommende subjekter kan nævnes: Gengivelse af landskaber, af huse og bybilleder (eksteriorer), af værelser eller lokaler (interiorer), af daglivets småting, opstilling af madvarer o l ("still leben"), blomster, dyr etc. (. . .) Det samme gælder med hensyn til personer". (Lund, T, *ibid*, p 111; TL's understregning)

Hvorvidt fotografen også har ret til at afbilde naturen i videste forstand er noget andet. Først politikerne: "Hvor noget ligefremt er offentligt, kan jeg ikke se, at der kan være den allermindste tvivl om Berettigelsen til at afbilde det". (M Orla Lehmann in Rigsdagstidende, Landstinget, 1862, sp 791) Dernæst loven: "Ej heller anses i noget Tilfælde Afbildninger af Gader og Pladser eller af enkelte offentlige Bygningers ydre som ulovlig Eftergørelse". (para 31, stk 2 i Lov om Forfatterret og Kunstnerret af 1912)

Over tid konstrueres således et retsobjekt. Det sker på den måde, at der etableres et retligt begreb for *det reelle*, eller sættes retlige grænser for den "natur i videste forstand", som fotografen må fotografere. De retlige grænser er dog ikke fast-

lagt i fotoretten. (Koktvedgaard, M, *ibid*, p 122) De findes i et utal af retskilder, hvoraf jeg kun har studeret nogle få. Den følgende beskrivelse er derfor mere hypotetisk end tentativ. Det generelle indhold i de mange retskilder kan vistnok systematiseres således:

*Det offentlige:* Noget kan frit og uden vederlag tilegnes. De gælder alt hvad der umiddelbart er *offentligt*: gader, veje, pladser, kirkegårde, offentlige bygninger og naturen (skov, hav, mv). Det gælder også personer og interiører i forbindelse med offentligt tilgængelige møder (politiske og folkeoplysende møder når der her drøftes almenne spørgsmål, herunder møder i Folketingsalen).

*Det forbudte:* Noget kan slet ikke tilegnes (og må evt slet ikke afbildes) selv om det tilhører det offentlige og måske også er offentligt tilgængeligt. Det gælder militære anlæg, (se Straffeloven, para 110a, litra 1 og 2) og det gælder offentlige retsmøder (se Retsplejelovens para 31, stk 4) m.v.

*Det private:* Noget kan kun over-tilegnes, hvis et salgs- og købsforhold oprettes eller en udtrykkelig aftale opnåes mellem ejer og tilegner. Det gælder portrætbilleder (se Koktvedgaard, M, *ibid*, pp 122 f; se Levin, M, 1986), kunstværker af enhver art (se Ophavsloven, para 25; se også Koktvedgaard, M, *ibid*, p 124), og vel også enhver tingslig ejendom, der fotograferes i erhvervsmæssig øjemed. Beskyttelsen imod erhvervsmæssig udnyttelse og/eller offentliggørelse af sådanne fotografier uden kontrakt eller aftale fremgår f.eks af Straffelovens para 264 a og særligt 264 d om beskyttelse af privatlivets fred, der også udstrækker sig til offentlige steder.

Lovgivningen definerer på denne måde hvad der kan over-tilegnes, hvad der ikke kan over-tilegnes, og på hvilke betingelser en evt over-tilegnelse kan finde sted. Mere vigtigt er det dog, at det borgerlige samfunds *politiske organisering* i dens helhed herved positiviseres. Fordi hele retsstrukturen er skranke og ligger udbredt for fotografens intention om at tilegne, må lovgiverne præcisere hvori samfundets politiske organisering består og derved positivere selve det borgerlige samfunds grundlæggende retsstruktur.

Måden hvorpå lovgiverne overvinder den juridiske barriere, giver os således en enestående chance for at følge lovgivningens egen præcisering af, hvilken politisk orden samfundet – i lovgivernes egen fortolkning – bør have og også formelt får. Indbagt i de formelle grænser for fotografering, kan vi således se det allermost

generelle udtryk for de grundlæggende værdier, der er bygget ind i samfundets organisering:

– Der er tale om statsligt beskyttede grænser for, hvad der er *offentligt*, hvad der er *hemmeligt* og hvad der er *privat*.

*ad 2:* Politikerne formulerer en række betingelser for at tildele imaterialrettigheder. Generelt set opstilles der tre betingelser:

1. *Der skal være tale om et åndsprodukt.* Åndsværker findes, hvor "(...) der er tale om produkter af en menneskelig åndsvirksomhed, og vel at mærke produkter, der, selv om de giver sig synbare udtryk, selv om de giver sig til kende overfor menneskeheden gennem materielle genstande, dog eksisterer ganske uafhængigt af disse og lever deres eget liv som ulegemelige, som immaterielle genstande, åndsprodukter (...)" (Lund, T, *ibid*, p 56) Åndsværker har således to sider: (1) den ulegemelige, immaterielle, dvs kunstnerens tanke; og (2) tankens materielle udtryk, det konkrete legemelige kunstværk. (se Koktvedgaard, M, *ibid*, pp 28 ff)

2. *En fysisk person skal skabe.* "De nævnte rettigheder knytter sig, (...) stedse til konkrete, omend ulegemelige produkter af en *skabende* indsats af kunstnerisk, teknisk eller kommerciel art, og de er altid i deres tilblivelse knyttede til frembringerens person som subjekt for rettighederne". (Lund, T, *ibid*, p 331; TL's fremhævelse) Problemet er derfor, hvad der menes med at skabe.

3. *Der skal skabes noget nyt.* "(...) at en virksomhed er skabende vil sige, at den frembringer noget nyt i forhold til tidligere frembringelser". (Vinding-Kruse, Fr, 1945, bind II, p 470; V-K's fremhævelse)

Alle tre betingelser er begrundet i en grundlæggende antagelse. Den private ejendomsret "er (...) økonomisk begrundet. Tingenes frembringelse er en arbejdsindsats; (og) ejendomsretten er samfundets vederlag for en arbejdsindsats i videste forstand". (Vinding-Kruse, Fr, *ibid* I, p 146) Det er derfor "(...) ganske naturligt, at der også bliver værnnet om kunstnerens ejendomsret, da det jo er deres arbejde, som de på forskellige måder fører ud i livet". (C Johannesen in Rigsdagstidende, Landstinget, 1909–10, sp 584)

Det er mao det personlige arbejde, der begrunder den private ejendomsret. Den private ejendomsret er *retten til eget arbejde*. "Arbejdet som sådant sættes i højsædet, arbejdskraften anerkendes som den egentlige værdimåler i samfundet, og også ydelserne på åndsproduktionens

område bedømmes ud fra dette synspunkt (...)" (Lund, T, 1944, p 329; se også Koktvedgaard, M, 1988, pp 19 ff)

Af næsten 100 års politisk debat kan det derfor udledes, at det retlige objekt er kunstneres tanke; at det retlige subjekt er "en fysisk person" (Lund, T, *ibid*, p 296); at beskyttelsen gives for en skabende indsats; og at begrundelsen herfor er denne, at samfundet yder et vederlag for den personlige arbejdsindsats.

Adgangsstrukturen til den immaterialretlige rolle består m a o i de følgende stabile og varige, alment udbredte og akcepterede værdiforestillinger, der både har karakter af barrierer og mulighedsbetingelser:

*Barriere.* Det reelle er allerede tilegnet. Det er altid enten offentligt besiddet, forbudt at afbilde eller privat besiddet.

*Mulighed.* Det reelle kan over-tilegnes som vederlag for eget arbejde. Betingelser er, at en fysisk person, skaber et åndsværk, ved at skabe noget nyt.

### 3.2 Adgangskode

Adgangskoden består i de mindre stabile, mere foranderlige, almindeligvis omdebatterede og interessebestemte normer, hvorigennem adgangsstrukturens værdier aktualiseres (argumenteres, evt politiseres) og hvorigennem muligheder og betingelser for individer eller institutioners handlinger dannes.

Her er det vigtigt straks at fastslå, at der mellem individer og værdier er en "forskel". Individer lever og handler afgrænset i tid og rum; de lever her og nu og over tid. Værdier opstår og transformeres derimod på tværs af grupper, generationer og geografi (dvs i serier af individer). Forskellen er således ikke en jeg postulerer, men fremgår af sagens natur og muliggør, at serier af individer gør eller ikke gør hvad traditionen fordrer dem at gøre. Mellem individer og tradition kan der være *strukturdistance* eller *strukturidentitet*.

Forskellen er af teoretisk betydning. Det har traditionelt været kultur- og sprogteoriens opgave at besvare, hvorfor og hvordan traditioner opstår og formidles og hvordan det sker gennem de måder, hvorpå serier af individer – på tværs af grupper, generationer og geografi – handler i tråd med eller i opposition til tradition.

I den institutionelle analyse, der her gennemføres, er det tilstrækkeligt at anføre, at i det øjeblik traditioner bliver kommunikeret, er kommunikationen allerede hængt op på en række gyldig-

hedskrav. Det fordres, at de argumenter hvorigennem værdier bringes til diskussion er *passende* set i forhold til de grundlæggende antagelser selv.

I første omgang er det således vigtigt at gøre sig klart, at den fotoretlige rolle *konstrueres*. Dernæst er det vigtigt at slå fast, at dette sker samtidigt med, at der sker en *delegation* af retlig autonomi og retlige beføjelser fra statsmagt til den enkelte fotograf.

Der sker altså en intervention fra den lovgivende forsamling i fotografens sociale *position* og sociale *relationer* sideløbende med at traditionelle værdier bliver aktualiseret i en politisk debat. Konteksten for denne sociale position og for disse sociale relationer skabes. Interventionen indebærer, (1) at fotografen *specificeres*, dvs gøres til håndværker, kunstner, fotograf eller lønarbejder; (2) at fotografen *kvalificeres*, dvs udstyres med et større eller mindre repertoire af retlige beføjelser og byrder; og (3) at fotografen *placeres*, dvs udstyres med en bestemt position i forhold til stat og i forhold til andre.

1. *Specifikation.* I de 100 år hvor fotoretten har været til debat, har fotografen været specificeret på forskellig vis. Han er blevet gjort til *håndværker* og dermed blevet tildelt økonomisk begrundede beføjelser til eget arbejde. Han er blevet gjort til *fotograf* og dermed udstyret med ret til efter aftale at opnå personlig ret til eget arbejde. Han er blevet gjort til *kunstner* og dermed udstyret med såvel økonomiske som personlige rettigheder. Han er endelig blevet gjort til *lønarbejder* og dermed udstyret med muligheden for at afhænde dispositionen over egne rettigheder ved kontrakt.

Det er altså *normen om arbejdets karakter* der er på spil. I alle fire tilfælde respekteres, at fotografen har arbejdet. Fra fase til fase bedømmes arbejdet dog forskelligt. Fotografen specificeres på forskellig vis og tildeles handleevne i tråd hermed.

2. *Kvalifikation.* Fotografens specifikation afgør med hvilke retlige kvaliteter han ekviperes. Det er *normen om individets handleevne* der politiseres. Et helt repertoire af sådanne evner står til rådighed for lovgiverne. Nogle skal nævnes:

- *dispositionssubjektivitet*, der angiver, hvem der ved aftale kan træffe bestemmelse herom;
- *gerningssubjektivitet*, der angiver, hvem der er berettiget til at udføre en handling;
- *ansvarssubjektivitet*, der angiver, hvem der ifalder erstatningsansvar;

- *påtalesubjektivitet*, der angiver, hvem der kan gøre et krav gældende;
- *interessesubjektivitet*, der angiver, i hvis interesse dette kan ske.

Hele repertoireet tildeles ikke på engang. Det sker tværtimod gradvist og gradbøjet alt efter fotografens specifikation. Først ved 1961-loven tildeles fotografen omtrentlige immaterialretlige kvalifikationer. Han opnår den juridisk rolle og de nævnte handleevner.

3. *Placering*. Placeringen afhænger af fotografens specifikation og kvalificering. Den fotoretlige debat rejser følgende spørgsmål: skal fotografen overhovedet sættes i relation til stat og i forhold til andre – herunder frembringeren af et kunstværk, den som er blevet portrætteret eller den som bestiller et billede etc. Hvad der politiseres er *normen om individets autonomi (handlemulighed)*.

Autonomien har to sider. En negativ og en positiv. Den *negative autonomi* gælder i ft stat. Fotografen bliver frisat i ft stat i det omfang han tildeles *retssubjektivitet* eller retsevne til at være berettiget eller forpligtiget subjekt i et retsforhold. Han gives status af subjekt med selvstændig handlemulighed, tildelt ved delegation og beskyttet ved statsmagt. Den *positive autonomi* gælder i ft alle andre. Fotografen bliver frisat i ft til alle andre i det samme omfang han gøres til retsobjekt. Han gives status af subjekt med selvstændig handlemulighed til at tilegne, købe eller sælge (eller lade være) på vilkår han selv beslutter.

Adgangskoden til den immaterielle rolle består derfor i de følgende gradvist delegerede, altid gradbøjelige, almindeligvis omdebatterede og interessebestemte normer: normen om arbejdets karakter (specificeringen); normen om individets handleevne (kvalificeringen); og normen om individets autonomi (placeringen).

### 3.3 Adfærdsstruktur

Adfærdsstrukturen består i den kreds af stabile, varige og fælles forventninger, der rettes mod fotografen, som han retter mod sig selv, og hvis efterlevelse er til forudsætning for, i hvilket omfang hans adfærd vil blive dømt *værdig og retmæssig*.

Kredsen af forventninger er systematisk ordnet. I det studerede tilfælde er der tale om værdier og normer ophøjet til formelle regler, og således ordnet og præciseret ved hjælp af alle den juridiske metodes finesser. Forventningerne baserer sig dog ikke alene på den konsistente

fordeling af byrder og rettigheder, men også på, at disse sætter værdi på, hvilken adfærd der regnes for værdig (retfærdig) og hvilken der gælder for gyldig (retmæssig).

At beskrive systemet i dets helhed vil selvsagt blive for omfattende. Jeg nøjes derfor med at beskrive den kreds af legale forventninger fotografen kan rette mod sig selv, mod retsobjektet, mod andre individer og mod staten.

*Til sig selv*: Individet tildeles en defineret rolle. Rollen sætter værdi på den adfærd individet faktisk udfolder, og tildeler vedkommende individuel og social identitet. Hvilken adfærd individet end udfolder, må det således tage i betragtning, at det allerede er givet, hvilke forventninger det selv (og andre) typisk har til hvad det gør (eller undlader at gøre).

*Til retsobjektet*: Individet sættes i en given relation til objektet. Objektet er den genstand (tingslig eller ikke), hvortil fotografen kan knytte en økonomisk interesse (og ingen anden). Samtidig ejer han objektet. Han disponerer over det i egenskab af økonomisk gode (brugs- eller bytteværdi). Kredsen af forventninger er derfor givet. De knytter sig til genstandens nyttevirkning.

*Til andre individer*: Denne relation er flersidet. Fotografen bliver både dispositions-, gernings-, ansvars-, interesse- og påtalesubjekt over for andre. Alle andres handlefrihed begrænses i forhold til hans dispositionsret. Kredsen af forventninger er derfor givet. De knytter sig til, at han frit kan råde, men også er pålagt et ansvar og har mulighed for at håndhæve sin interesse ved søgsmål.

*Til stat*: Fotografen bliver delegeret råderet (selvstændigt initiativ) og påtaleret (statslig beskyttelse). Han har autonomi til at gøre som han finder nyttigt, men også ret til at søge autonomien beskyttet gennem statslig magtudøvelse. Autonomien er dog relativ. Den kan på legale betingelser udvides, men også indskrænkes. Det samme kan påtaleretten. Råde- og påtaleretten er politisk variabel og juridisk fortolkelig. Den kan dirigeres. Kredsen af forventninger er m a o givet. De knytter sig til, at han kan forvente autonomi og beskyttelse, men også at de hver og især er variable i omfang og indholdsmæssigt fortolkelige.

Adfærdsstruktur består derfor i den følgende kreds af fælles forventninger; til sig selv (værdighed og gyldighed); til objektet (nyttelvirkning); til andre (fri rådighed, ansvar og interesse) og til stat (autonomi og beskyttelse).



### 3.4 Adfærdskode

Adfærdskoden består i de handlebetingelser og -muligheder, den enkelte har for at realisere sine præferencer og dermed anvisninger på, hvad det enkelte individ kan/skal/bør gøre for at leve op til de fælles forventninger. Adfærdskoden sætter muligheder og betingelser for individuelle (og kollektive) valg.

Her er det også vigtigt straks at fastslå, at der mellem individ og mulighedsbetingelser er en "forskel", en bufferzone. Individet er specifikt og fysisk. Mulighedsbetingelserne er generaliserbare, abstrakte og altid normative. Forskellen er ikke postuleret, men udspringer også her af sagens natur og muliggør, at individet gør (eller ikke gør), hvad det ifølge forventningerne er tilsagt at gøre. Konkret kan der være tale om *rolle-identitet* eller *rolle-distance*. (Turner, RH, 1972, p 556)

Forskellen er af teoretisk betydning. Det har traditionelt været opgaven for psykologien eller sociologien at besvare, hvorfor og hvordan individer sjældent (eller tiest) gør hvad de forventes at gøre. Ligeså traditionelt har problemet optaget den politiske filosofi.

I den institutionelle analyse, der her gennemføres, er det tilstrækkeligt at anføre, at i det øjeblik et individ tildeles den juridiske rolle, pådrager det sig også en række muligheder og betingelser. Det forventes at individet ikke alene kan, men tillige er motiveret for og derfor sandsynligvis også vil spille rollen (dvs være aktør) ved at agere indenfor de muligheder og på de betingelser som adfærdstrukturen angiver. For den enkelte angiver de fælles forventninger følgende mulighedsbetingelser:

- at jeg besidder genstande;
- at jeg knytter præferencer til fysiske genstande;
- at jeg indgår i sociale relationer for at realisere private præferencer;
- at jeg ytre selvstændig vilje og udtrykker selvstændigt samtykke;
- at jeg respekterer andres vilje og fordrer andres samtykke;
- at jeg forsvarer mine rådigheder og påtaler andres krænkelse.

Adfærdskoden består derfor i de ovenstående mulighedsbetingelser. Den udgør de formelle betingelser for dannelse af individuelle præferencer (præferencer knyttes til genstande og deres realisering fordrer gensidig brugsværdi), og sætter de formelle betingelser for individuelle valg (realiseringen af min egen vilje kræver andres samtykke

og bevarelse af min egen rådighed kræver andres respekt).

Adfærdskoden udgør m.a.o. en *rationalitetskonstektst*. Ikke alene sætter den betingelser og mulighed for individuel præferencedannelse og valg. Den udgør også en rolle for rationel adfærd. Den pålægger aktøren at optræde *som om* han er *viljesbestemt* (ytre selvstændig vilje og udtrykke selvstændigt samtykke). Den fordrer at aktøren agerer *som om* han er *formålsrettet* (indgå i sociale relationer for at realisere private præferencer). Og den muliggør at aktørerne kan opføre sig som om de kan forudse *konsekvenserne* af deres handlinger (forvente gensidig respekt og gennemtvungne erstatning eller vindikation).

### 4 Afslutning

I det foranstående har jeg gjort to ting. Jeg har foretaget en diakron analyse af, hvordan en juridisk rolle er blevet til over et meget langt historisk forløb. Jeg har opsamlet denne historie i "tre etaper" og vist, hvordan de politiske betingelser, de retlige beføjelser og retssubjektets karakter er forandret over tid.

For det andet har jeg gennemført en *synkron analyse* af den samfundsforståelse (de værdier, normer, forventninger og handlebetingelser) som konstitutionen af et retssubjekt er udtryk for. Samtidig har jeg tilstræbt at vise, hvordan denne konstruktion indebærer, at et individ konkret bliver udstyret med en rolle, der giver det status af aktør i struktur.

Det har været mit formål at vise, at i det øjeblik det skabende individ ekviperes med juridisk rolle, indsættes det i en normativ relation, der ikke alene omfatter dets individuelle autonomi, men også giver det individuel kapacitet til at agere som om det er et fornuftsvæsen. Individet udrustes med retlig status. Men det sættes også på *plads* i et institutionelt arrangement, der giver det mulighed for at spille som om det er rationelt (dvs viljesbestemt, formålsrettet og forudseen- de).

På denne måde håber jeg, at have givet et eksempel på, hvorledes relationen aktør-struktur kan forstås som et *faktisk forekommende* forhold som det er muligt at fremanalysere i egenskab af historisk konstitueret eller konkret etableret relation.

I den politiske videnskab er der en lang tradition for at tage de grundlæggende antagelser (de værdier), der er til forudsætning for, men også aktualiseres gennem de politiske processer, for giv-

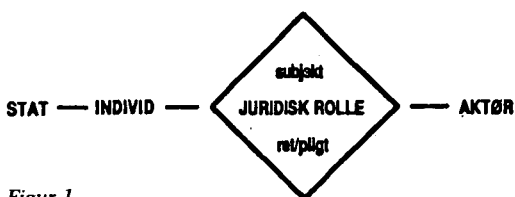
ne. De analyseres ikke i deres egen ret. De forudsættes a priori. Der er herved truffet et valg: at gøre institutioner til uafhængig variabel; eller fremsat en påstand: at institutioner er permanente, dvs uforanderlige, eller sågar naturgivne.

Vælger man derimod at lægge vægt på, at værdier ikke er permanente, men konstituerede og foranderlige, og at de altså ikke alene realiseres gennem politiske processer, men også generes, så er det *umuligt* at forudsætte selve relationen "aktør og struktur" for eksogent givet en analyse af forbindelsen mellem dem. En teori om de institutionelle betingelser for den politiske produktion af aktører i strukturer bliver nødvendig i samme takt, som værdier og normer ikke forudsættes permanente, men både konstituerede og foranderlige.

Jeg har derfor i det foregående søgt at anlægge en analysestrategi, der gør det muligt at etablere en teori om den institutionelle rolledannelse. Jeg kunne have valgt en anden analysestrategi. For eksempel at *konstruere* relationen aktør-struktur a priori til den teoretiske analyse. Med dette udgangspunkt ville spørgsmålet om de institutionelle forudsætninger for og konsekvenser af konstruktionen af et forhold mellem *individ og rolle* på den ene side og *aktør og struktur* på den anden, dog ikke være opstået. Det samme gælder spørgsmålet om, hvorledes den politiske proces har aktualiseret og realiseret disse forudsætninger og dermed ikke alene "afsløret" det private ejendomsretssystemets høje grad af stabilitet, men også dets foranderlighed over tid.

At det således overhovedet er muligt at formulere disse spørgsmål, ser jeg som et resultat af en institutionel analyse, der har vist, at det er muligt at sondre mellem tre former for analyse af relationen struktur og aktør: *funktionsanalysen, struktur- og aktøranalysen og formanalysen*.

*Funktionsanalysen* omfatter de politiske processer, hvorved stabile og varige værdier omsættes til normer (evt rettigheder og forpligtigelser) og de sociale processer, hvori individer agerer i forhold til tradition og normer; dvs de processer hvorigennem værdier og normer aktualiseres og realiseres eller forandres.



Figur 1.

Studiet af den institutionelle dannelse af den juridiske rolle er et eksempel på en funktionsanalyse. Den lovgivende forsamling intervenserer. Interventionen sker på den måde, at en bestemt samfundsforståelse omsættes til retlige beføjelser og forpligtigelser, hvorved fotografen – i forskellige gradbøjninger – tilføres status af retssubjekt.

Det væsentligste ved denne intervention er dog ikke, at fotografen tildeles rettigheder og pligter, men at han udstyres med en *rolle*. Han delegeres en normativ rolle, som gør det muligt for ham at indgå i sociale relationer til andre og sammen med disse ageret som om de er rationelle. Rollen tildeles.

I dette skisma befinder *aktøren* sig. Han er tildelt en rolle. Rollen indeholder muligheder og betingelser for at handle adækvat. Rollen gør det muligt at spille fornuftsvæsen. Hvilket dog ikke indebærer at aktøren også gør det. Principelt set er verden åben. Erfaringens verden fortæller os da også, at menneskelig adfærd er mere kompleks og nuanceret end f.eks. den juridiske rolle betinger. I erfaringens verden findes hævnøst og selvopofrelse, nedrigthed og heroisme, skønhedsøgen og destruktionslyst samt venskabsforhold; derimod er alt sådant næppe indeholdt i den juridiske rolles betingelser og muligheder.

Det specielle ved den institutionelle funktionsanalyse er derfor dette: at den på den ene side gør det muligt at bestemme de handlemuligheder og -betingelser som et individ tildeles; og på den anden at tage højde for, at individ og rolle er to "ting", hvorfor faktisk agens og betingelser også kan være det. Funktionsanalysen tager derfor højde for, at rolledannelsens *metodiske reduktionisme* (hvorved handlemuligheder og -betingelser standardiseres) ikke udvides til en *ontologisk reduktionisme* (hvorved der ikke er andet at sige om menneskelig handling end hvad der er at sige om roller og institutioner).

*Struktur- og aktøranalysen* omfatter studiet af de stabile og varige værdier og normer, forventninger og handlebetingelser, men også af deres forandring over tid og dermed studiet af hvilken historisk tilblivet struktur individet gøres til aktør i.

Studiet af det private ejendomsretssystem er et eksempel på en struktur-aktøranalyse. En række stabile værdier aktualiseres i form af variable normer, hvilket igen indebærer, at kredsen af fælles forventninger og individuelle handlebetingelser forandres over tid.

Det væsentligste ved systemet er dog ikke dens

Adgangsstruktur	Adgangskode	Adfærdsstruktur	Adfærdskode
<p>Værdi: Det reelle er altid:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— offentligt besiddet</li> <li>— forbudt at afbilde</li> <li>— privat besiddet</li> </ul> <p>Værdi: Det reelle overtegnes ved:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— at en fysisk person</li> <li>— skaber et åndsværk</li> <li>— ved at skabe noget nyt</li> </ul>	<p>Norm: Politiseret bliver:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— norm om arbejdets karakter</li> <li>— norm om individets handleevne</li> <li>— norm om individets autonomi</li> </ul>	<p>Forventninger:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— til sig selv</li> <li>— til objektet</li> <li>— til andre</li> <li>— til stat</li> </ul>	<p>Betingelser for at handle:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— besidder</li> <li>— knytter præference til genstand</li> <li>— søger social relation</li> <li>— ytre vilje og samtykke</li> <li>— viser respekt</li> <li>— forsvare egen rådighed</li> </ul>

Figur 2.

kombination af stabilitet og foranderlighed, men dette, at den influerer på al meningsfyldt handling, dvs at den udstyrer individet med traditionsbundne rammer for forståelse af historie, fællesskab og identitet. Ingen handling er blot en handling, og ingen evaluering heraf er uden forudsætninger! Muligheden for at individet selv og alle andre kan begribe hvad det vil sige at handle; kan forstå hvornår der ageres; og evaluere hvordan der blev gået til værks, hænger alt sammen med, at enhver adfærd principelt er en akt inden for eller i forhold til en meningsfyldt kontekst.

Det specielle ved den institutionelle strukturaktøranalyse er derfor dette: at den på den ene side gør det muligt at bestemme de strukturelle forudsætninger for meningsfyldt handling; og på den anden side gør det muligt at bestemme, hvilke handlebetingelser og -muligheder aktøren er udstyret med inden for, men også i forhold til, de strukturelle rammer. Struktur- og aktøranalysen tager derfor højde for, at individer *udpeges* til at være *aktør* i *struktur* og at strukturen altså ikke kan ophøjes til *strukturelt determinerende* og aktøren til *suverænt viljesorienteret* (voluntarisme og herunder mikroreduktionisme).

*Formanalysen* omfatter rekonstruktionen af

den politiske orden, der kommer til udtryk i selve relationen "struktur-aktør" og omfatter tillige en rekonstruktion af måden hvorpå struktur og aktør er kombineret i denne orden.

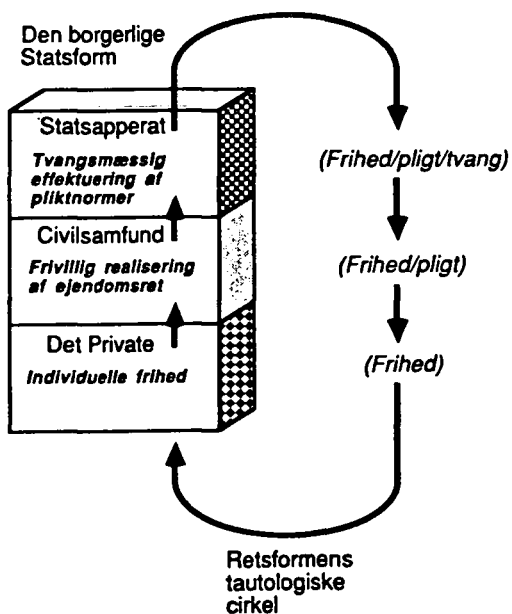
Studiet af det private ejendomsretssystem i dets helhed er et eksempel på en formanalyse. Formanalysen ser ikke institutioner alene som strukturer og aktører, men også selve "struktur-aktør" relationen som genereret af et organisatorisk princip, der gør det muligt at identificere værdier, normer, forventninger og handlebetingelser som dele af et relativt sammenhængende, hele; dvs som et subsystem i dets helhed (det private ejendomsretssystem).

I stedet for at beskæftige sig med, hvilke muligheder og betingelser strukturen sætter for aktørens handlinger, og hvilke muligheder aktøren har for at ændre strukturen, rekonstruerer formanalysen derfor *det organisatoriske princip*, der finder udtryk i selve relationen "struktur-aktør".

Formanalysen rekonstruerer den politiske orden eller det organisatoriske princip, der ligger bag den øjensynlige dikotomi mellem struktur og aktør. Den søger at vise, at hvad der ud fra den umiddelbare erfaring eller sprogbrug synes at være eksklusive kategorier, med den rekonstrueren-

de analyse kan vise sig, "(...) at stå i et sådant forhold til hinanden, at det ene begreb bliver et specialtilfælde af det andet". (Witt-Hansen, J, 1985, p 166; se også Pedersen, O K, 1980, 1982) Den søger at vise, at hvad der under eet synspunkt kan forekomme gensidigt udelukkende (i egenskab af dikotomi mellem struktur og aktør), under eet andet kan betragtes som inklusivt (aktør i struktur). Den søger endelig at vise, at forholdet mellem aktør og struktur således nok kan anskues i egenskab af dikotomi, men også forklares som specialtilfælde af ét og samme begreb.

Dette ene og samme begreb er i dette tilfælde *statsformen*, som således er identisk med det organisatoriske princip for det private ejendomsretssystem.



Figur 3.

Statsformen er *begrebet* for enheden mellem de mange enkeltkategorier som det private ejendomsretssystem består i. Begrebet viser det princip, hvorved den statslige tildeling og effektivering af ejendomsret er ordnet i ft den frivillige normative realisering heraf gennem kontraktlige relationer og hvorved disse igen er ordnet i ft den individuelle besiddelse af frihed til at indgå i (eller undlade at indgå i) den frivillige realisering. Begrebet viser, at den individuelle frihed udspringer af den politiske tildeling og at den frivillige realisering udspringer af muligheden for den

statslige effektivering. Det viser den "tautologiske cirkel" mellem stat og individ, tvang og frihed. Statsformen er således ikke umiddelbart til stede for vor iagttagelse. Den eksisterer alene *ved dens effekter*, og igen kun i det omfang den er blevet konstitueret eller blevet omsat til relationen "struktur-aktør" og til handlemuligheder og -betingelser inden for rammerne heraf.

Foruden at være begrebet for enheden mellem ellers dikotomt sammenstillede kategorier er statsformen således også begrebet for *måden hvorpå* disse enkeltkategorier er sammenføjet til en enhed af kategorier, der fremgår af hinanden efter en bestemt logik. (Witt-Hansen, J, ibid, p 166)

Den bestemte logik er udtryk for, hvordan struktur og aktør i det private ejendomsretssystem er kombineret. De er kombineret gennem en bestemt *bevægelseslogik*, som på een og samme tid sætter de strukturelle forudsætninger for individets status af aktør og aktørens handlemuligheder, men også bestemmer *den måde hvorpå* strukturen kan realiseres gennem aktørens handlinger og aktørens handlinger kan forandre de strukturelle betingelser. Strukturen udpeger selv tre måder (og ikke andre), hvorpå den kan realiseres og hvorigennem den kan forandres. Disse tre måder er *de institutionelle mekanismer* hvorved det organisatoriske princip kan omsættes fra princip til effekt.

De tre former er:

- *kommunikation* af værdiforestillinger gennem aktualiseringen af disse i egenskab af normer (i vort tilfælde gennem politisk debat om adgangskodens tre normer);
- *intervention* fra en lovgivende myndighed (i vort tilfælde i fotografens sociale relationer); og
- *initiativ* fra enkeltindivider (i vort tilfælde ved optagelse og køb og salg af fotografier samt ved påtale og krav om erstatning eller vindikation)

Gennem disse tre institutionelle mekanismer realiseres og forandres strukturen. Det er herigennem "struktur-aktør" relationen konstitueres og det er herved måden hvorpå de kombineres forandres.

Det specielle ved den institutionelle formanalyse er derfor dette: at den på den ene side gør det muligt at fastslå, at de mange enkeltkategorier er specialtilfælde af et enkelt begreb (statsformen) og på den anden side, at struktur og aktør er kombineret på den bestemte måde, som det organisatoriske princip "bag selve dikotomi-

en" sætter betingelserne for.

Formanalysen tager derfor højde for, at struktur og aktør er specialtilfælde af det samme forhold (statsformen), at de er kombineret på en bestemt måde, og at strukturen derfor ikke er naturgiven (*naturalisme*), at aktøren ej heller er udstyret med naturlige rationelle evner (*rationelisme*) eller at struktur og aktør er kombineret på en allerede given måde (*a priorisme*).

Hermed håber jeg at have vist, at *relationen* aktør-struktur er knyttet til en historisk bestemt samfundsforståelse. Individet udpeges til at være "aktør i struktur" inden for en bestemt statsform. Selve relationen mellem aktør og struktur er derfor ikke naturlig.

Hermed håber jeg desuden at have vist, at selve *kombinationen* mellem aktør og struktur ikke er konstant og derfor heller ikke eksogent kan forudsættes analysen i egenskab af en bestemt type relation (kausal eller dialektisk).

Jeg har ikke studeret, hvilke typer kombination, der var gældende mellem fotografen og andre før tildelingen af den juridiske rolle. Men det er vel muligt at påstå, at disse har været andre end efter tildelingen. I perioden før var fotografen ikke delegeret nogen ejendomsret over eget produkt og dermed heller ikke udstyret med nogen juridisk rolle inden for en retsstruktur. Hans status var ikke abstrakt formuleret. Forventningerne rettet mod ham var heller ikke formaliserede eller givet forud for enhver konkret relation mellem fotografen og andre. Endelig var disse relationer ikke institutionelt sanktionerbare.

Med andre ord: det er muligt at påstå, at der ikke eksisterede nogen *autonomi* mellem individ og rolle og mellem aktør og struktur forud for tildelingen af den juridiske rolle. Tværtimod kan det postuleres, at eventuelle relationer mellem en fotograf på den ene side og en sælger af eget portræt på den anden, måtte basere sig på helt personlige – ikke-abstrakte og ikke-formaliserede – erfaringer, såsom hævnøst og selvopofrelse, nedrigheid og heroisme, skønhedsøgen og destruktionslyst eller tillid og respekt, afhængighed og underlæggelse. Ligeså måtte konflikter løses individuelt og interesser beskyttes med den stærke ret (næveretten).

Det kan således påstås, at individets rolle ikke var tildelt, men selvskabt, at dets status af aktør ikke var givet, men tilstræbt og at forventningerne rettet imod det ikke var formaliserede, men personlige, og at de heller ikke var forudgivet, men knyttet til tiden her-og-nu. Hvad der må o i

denne periode kunne forstås ved rolle, aktør og struktur måtte have været noget andet end i den efterfølgende.

Pointen ved alt dette skulle da gerne være:

(1) – at en teori om den institutionelle rolledannelse må inddrage det faktum, at individet først skal sættes i struktur (eller først skal tildeles status af aktør i struktur) før det også kan påstås at agere som *aktør i struktur*. Og at det derfor er nødvendigt først at studere de mekanismer, hvorigennem relationen aktør-struktur bliver etableret, før det studeres, hvorledes aktører påvirkes af og gives muligheder for at handle af den allerede forudsatte struktur.

(2) – at en teori om den institutionelle rolledannelse må inddrage det faktum, at relationen aktør-struktur ikke alene kan studeres som historisk tilblevet, men at der også kan være tale om flere kombinationstyper, der kræver anvendelse af forskellige analysestrategier og teorier og derfor fagdiscipliner.

#### Litteraturliste

- Edelman, B, *Le Droit saisi par la Photographie*, Paris, 1973.
- Karnovs Lovsamling, tillæg 1961. 6 udgave 1960, Kbhv, 1962.
- Koktvedgaard, Mogens, *Lærebog i immaterialret. Ophavsret, fotoret, patentret, mønsterret, varemærkeret*, Kbhv, 1988.
- Levin, Marianne, *Rätt till egen bild*, Stockholm, 1986.
- Lund, Torben, *Billedkunsten i retlig belysning*, Kbhv, 1944.
- Lund, Torben, *Udkast til Lov om retten til fotografiske billeder*, Kbhv, 1951. (Udk 51)
- Lund, Torben, in Dansk Videnskabsforlag, *Ophavsretlige Perspektiver*, Kbhv, 1958.
- Lund, Torben, *Ophavsretten*, Kbhv, 1961.
- Lundquist, Lennart, *Implementeringsstyring. En aktørstruktur approach*, manus, Lund, Aug 1984a.
- Lundquist, Lennart, *Aktörer och strukturer*, in *Statsvetenskaplig Tidskrift*, no 1, 1984b.
- Lundquist, Lennart, *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*, Lund, 1987.
- Lögberg, A, in Dansk Videnskabsforlag, *Ophavsretlige Perspektiver*, Kbhv, 1958.
- Pedersen, Ove K, *Statsformen og arbejderklassens integration heri*, Institut for Samfundsøkonomi og Planlægning, Roskilde Universitetscenter, Arbejds-papir, nr 23, 1980.

- Pedersen, Ove K, *Om Staten som ideologisk system*, Institut for Samfundsøkonomi og Planlægning, Roskilde Universitetscenter, Arbejdsrapport no 1, 1982.
- Reeh, Rasmus, *Fotografilovens Historie*, Kbhv, 1985.
- Rothstein, Bo, *Den socialdemokratiska staten. Reform- och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*, Lund, 1986.
- Rothstein, Bo, Aktör- Strukturansatsen: Ett metodiskt dilemma, in *Statsvetenskaplig Tidskrift*, no 1, 1988.
- Sarbin, Theodore R, Role: Psychological Aspects, in Sills, David L, (ed), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York, 1972.
- Turner, Ralph H, Role: Sociological Aspects, in Sills, David L (ed), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York, 1972.
- Vinding-Kruse, Fr, *Ejendomsretten*, bind 1-5, Kbhv, 1945.
- Witt-Hansen, Johannes, *Videnskabernes historie i det 20 århundrede. Filosofi*, Kbhv, 1985.

# Översikter och meddelanden

## Politikens teser och vetenskapliga argument

Utländska iakttagare har påpekat att svensk statskunskap har ett bekymmersamt förhållande till den politiska makten. Alldeles nyligen hävdade exempelvis Dag Anckar att det är berättigat att tala om en

... med rådande politiska ordningar och ett slags underförstått uppgående i en gemenskap vars konturer ogärna skall ifrågasättas. Konsekvenserna för den statsvetenskapliga forskningen av denna gemenskap borde utredas och analyseras, men ett problem i sammanhanget är givetvis att gemenskapen, samtidigt som den är ett forskningsobjekt, blir en psykologisk restriktion för strävanden att närma sig samma objekt.<sup>1</sup>

Vi anser att Anckars utmaning bör tas på allvar, och även om vi inte skall uttala oss om våra egna psykologiska (och andra) restriktioner, vill vi här göra ett sådant försök till kritisk genomlysning av svensk statskunskap.

Eftersom tanken är att detta skulle vara något som utmärker just svensk statskunskap, kan saken inte gärna handla om att forskningen ibland politiseras eller att vissa statsvetare uppträder som engagerade medborgare i den politiska debatten. I båda dessa avseenden ligger vi i Sverige nog långt efter Finland och inte minst föregångslandet USA. Vi är heller inte speciellt oroade över att våra forskningsresultat då och då visar sig vara politiskt relevanta eller att somliga av oss också bär på en politisk lidelse.

Vi vill i stället lokalisera bekymret, som vi menar bör tas på allvar, till en kombination av två olika faktorer:

1) Svenska statsvetare är och har varit mer *betrodna* av statsmakten än kanske någon annan samhällsvetenskaplig disciplin.

2) Svenska statsvetare är generellt sett, dvs med hänsyn taget till alla underdiscipliner som sorterar inom statskunskapen, *inte* alltid tillräckligt *professionella* i rollen som samhällsforskare.

Det är i sig inget större problem om vi är betrodna av den politiska makten som professionella statsvetare. Det är i alla händelser inget som vi kan göra något åt;

det är ju statsmakten som betror oss. Problemet är i stället att de politiska maktahavarna sällan är kompetenta att avgöra om det vi gör verkligen håller professionell standard. Det är vi själva, inom professionen, som måste ha omdömet att klargöra när vi kan göra anspråk på att uppträda som företrädare för disciplinen eller när vi uttalar oss som mer eller mindre välinformerade lekmän. Om det vore så väl att professionen, dvs den debatt som kännetecknar vetenskapssamhället, stod för detta omdöme, skulle inte heller det utgöra något problem. Tyvärr är det dock så illa ställt, att merparten av de uppdrag som den politiska makten lägger ut på oss statsvetare resulterar i rapporter och utredningar som lever ett eget liv vid sidan av forskarsamhällets reguljära granskningsprocess. Det är den enskilde forskarens personliga omdöme som då faller avgörandet. Det säger sig självt att detta är ett mycket bräckligt sätt att slå vakt om den egna professionen. Den kritiska granskning som är ett nödvändigt inslag i varje slags profession kunde inte gärna ges en svagare institutionell form.

Det problem vi här skisserat är givetvis inte olösligt. För oss statsvetare handlar det helt enkelt om att läsa våra kollegers rapporter och någon gång då och då skriva en recension. Som kollektivt åtagande är det lätt att ena sig om att det är så det måste gå till. När problemet riktas mot den enskilde forskaren möter man emellertid hinder som i stort sett går ut på att det egentligen inte finns några incitament att ägna sig åt offentlig granskning av kollegers arbeten. Tyvärr finns det väl snarare faktorer som talar mot en sådan verksamhet. Svensk statskunskap är en liten profession och anslags- och tjänstesystemen är mycket pyramidala. I ett sådant system, där var och en någon gång riskerar att bli beroende av någon annan, frodas inte precis den öppna debatten och kritiken. Trots i sak mycket stora åsiktskillnader om centrala politologiska problem hos de ledande inom ämnet under de senaste två decennierna lysers den öppna debatten med sin frånvaro.<sup>2</sup> Därför har vi också ett system där den vetenskapliga granskningen begränsar sig till doktorsavhandlingar och till ett fåtal tillfällen då provning sker vid tjänstetillsättningar.

För att inte bara hamna i pejorativa utgjutelser över hur "systemet" fungerar, känner vi oss föranledda att själva ge ett bidrag till den diskussion som vi och många andra efterlyser. Vårt val av "case" har fallit på Nils Stjernquists och Håkan Magnussons *Kommunal självstyrelse och jämlika kommuner. Ett problem som är till för att lösas* (Civildepartementet, Ds 1988:48). Valet är givetvis inte godtyckligt. Det finns flera viktiga skäl som gör att just denna rapport bör lyftas fram och bli föremål för en kritisk granskning. Rapporten har för det första tillkommit med stöd från "Delegationen för forskning om den offentliga sektorn" vilken är direkt knuten till civildepartementet. Den ingår således i det speciellt svenska mönstret där forskningsrapporter publiceras direkt i det offentliga utredningsmaskineriet. Ansvarig för rapporten (åtminstone medansvarig) är för det andra en statsvetare som mer än de flesta av sina kolleger har varit och är betrodd av statsmakten, professor emeritus Nils Stjernquist. Stjernquists meritlista som av statsmakterna betrodd statsvetare är imponerande lång: Ledamot av offentlighetskommittén, expert i författningsutredningen, grundlagberedningen och fri- och rättighetsutredningen, ledamot av medborgarkommissionen för granskning av viss vapenexport.<sup>3</sup> Den aktuella rapporten är således ingen tillfällighet. Det tredje skälet är att rapporten aktualiserar en viktig normativ problematik, vilket är intressant mot bakgrund av att den politiska filosofin för närvarande upplever en renässans inom vårt ämne. Till denna punkt vill vi återkomma senare i denna artikel.

Rapporten *Kommunal självstyrelse och jämlika kommuner* är egentligen en sammanfattning av en tidigare skriven och mer utförlig rapport, *Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna* (Ds 1988:36). Det kan hävdas att rapporten i första hand vill ge en kortfattad och lättbegriplig presentation av en vid det här laget mycket omfattande empirisk forskning om våra kommuner. Vad beträffar just detta har vi ingenting att invända mot rapporten. Vi utgår ifrån att de empiriska resultaten är tillförlitliga. Den kompetens som finns inom svensk statsvetenskap på detta område talar för att så bör vara fallet. I alla händelser är det inte den sidan av rapporten som intresserat oss. Vi är mer intresserade av den frågeställning författarna antyder i sin underrubrik: "Ett problem som är till för att lösas". Vi är nyfikna på hur två svenska statsvetare väljer att tackla den uttalat politiskt filosofiska problemställningen om hur man på ett institutionellt plan kan finna en rimlig avvägning mellan två centrala värden, *frihet* och *jämlikhet*.

Rapportens författare är redan från början inne på att kommunal självstyrelse och jämlikhet är två värden

som inte båda samtidigt kan maximeras. De flesta medborgares krav på viss frihet, i den form som den kommunala självstyrelsen erbjuder, innebär att de politiskt ansvariga aldrig kan garantera någon fullständig jämlikhet. Å andra sidan, konstaterar författarna, är det heller ingen som i praktiken förordar den totala jämlikheten, förstått som total likhet mellan samhällets medborgare. I själva verket är det så att vi kan mena olika saker när vi förordar mer jämlikhet, men i stort sett är det bara jämlikhetens motståndare som tror att någon med begreppet jämlikhet förstår att alla skall vara lika. De två huvudlinjerna är i stället (i) att alla medborgare har rätt till samma välfärdsnivå (det författarna kallar "resultatjämlikhet"), vilket kan nås på olika sätt för olika individer, och (ii) att alla medborgare bör behandlas jämlikt med avseende på fördelningen av vissa resurser (författarna kallar detta "resursjämlikhet"). Båda dessa kategorier finns sedan i flera olika varianter.<sup>4</sup> Väster-tolkningen har historiskt sett handlat om att fördela resurser i enlighet med människors behov och därutöver tillämpa något slags proportionalitetstänkande.<sup>5</sup>

Det är emellertid inte bara jämlikhetstanken som fordrar en viss relativisering. Inte heller den kommunala självstyrelsen kan vara total. Själva idén om kommunalt självstyrelse förutsätter att självstyrelsen är begränsad. I annat fall "skulle varje kommun vara en stat för sig" (sid 42). På vissa områden kan kommunerna styra och ställa som de själva vill, eftersom de kan anskaffa resurser genom sin makt att beskatta kommunens invånare. Men ofta begränsas självbestämmandet genom riksdagens lagar, regeringens förordningar, samt ämbetsverkens allmänna råd och bidragsbestämmelser. Ett sätt att begränsa den kommunala självstyrelsen är också att medborgarna ges möjlighet att besvara sig mot kommunala beslut hos en statlig myndighet. Statens inflytande sträcker sig således in även på områden för vilka kommunen är tänkt att vara huvudman. Det visar att kommunen förutom en demokratiskt självstyrande enhet också är tänkt att fungera som en förlängning av den statliga förvaltningen.

Författarnas avvägningstes formuleras på två ställen i nästan identiska ordalag:

Den kommunala självstyrelsen säger att kommunerna skall ha frihet att bestämma. Jämlikheten att det skall för den enskilde medborgarens standard inte spela någon roll i vilken kommun han bor.

En avvägning måste ske.  
(sid 28. Jfr sid 45)

Författarna urskiljer således ett avvägningssproblem. Det handlar om ett klassiskt problem i den politiska filosofin och det är därför väl lämpat för en principiellt hållen analys. För att detta skall vara möjligt måste man



emellertid precisera i synnerhet jämlikhetsbegreppet betydligt mer stringent än vad författarna gör. Det räcker inte att som författarna konstatera att jämlikhet kan avse olika principer.<sup>6</sup> En analys av det slag som annonseras måste, åtminstone provisoriskt och för argumentets skull, ta fasta på någon innebörd av jämlikhet och helst då på den som givet problemställningen är mest intressant. Det synes då till att börja med vara något annat än det vi vanligtvis avser med jämlikhet som utgör det grundläggande värde vilket i första hand ställs mot kommunal självstyrelse. Även den som inte är anhängare av ett jämlikt samhälle, kan nämligen förorda att medborgarna i ett land *inte* skall *diskrimineras* på grund av den kommun man är bosatt inom.<sup>7</sup> Samhället i stort kan således vara mycket ojämnt, men skillnaderna mellan medborgarna skall inte kunna återföras just på kommundeltillhörighet.

Vårt intresse fokuseras här till de resonemang där författarna antyder hur denna avvägning *bör* göras, dvs till hur de kommer fram till sina normativa ställningstaganden. De konstaterar först att det finns vissa faktorer som faktiskt bör få slå igenom även om de ger upphov till skillnader mellan olika kommuner. Det gäller dels den lokala politiska viljan, vilket kan uppfattas som själva kärnan i den kommunala självstyrelsen, dels eventuella skillnader vad gäller skicklighet och kompetens hos kommunernas administrativa och politiska ledning. Författarna tycks däremot vara tveksamma till de skillnader som finns inom områden som är statligt reglerade (skolan, socialtjänsten och hälso- och sjukvård).<sup>8</sup> De frågar sig därför vad som kan och bör göras för att åstadkomma en större utjämning mellan kommunerna.

Ett förstatligande av skolan och socialtjänsten avisas i slutresonemanget som "verklighetsfrämmande". En sådan åtgärd är dock inte mer verklighetsfrämmande än att den, som författarna till och med själva inledningsvis nämner faktiskt vidtogs på sextioalet vad beträffar polisväsendet. Likadant var en stor del av det som nu är en del av den obligatoriska skolan, dvs de gamla läroverkens lägre årskurser, helstatliga angelägenheter till långt in på 1960-talet. Författarnas verklighetsbild framstår här som alltför tidsbunden. En av nackdelarna med en sådan hållning är att resonemangens förmåga att övertyga också blir tidsbunden. Dessutom tycks författarna ha en alltför enkel bild av på vilka kriterier en verksamhet skall klassificeras som statligt respektive kommunal. I huvudsak tycks de ha begränsat sig till ett enda kriterium, nämligen makten över produktionen. Men till detta kriterium kommer minst tre andra: makt över reglering, över finansiering och över utbildning/rekrytering av personal. Ett exempel som illustrerar just detta kan vara just skolan, där visserligen kommunerna sedan länge haft huvudmannas-

skapet för produktionen, men där staten tills nyligen hållit hårt i utbildningen och rekryteringsbestämmelserna för skolledare och lärare. Om det senare utgör det viktigaste instrumentet för att styra en verksamhet som skolan (vilket mycket tyder på), är det tveksamt att beteckna den som "kommunal" enbart därför att det formella ansvaret ligger hos kommunerna.

Detta betyder att det finns många andra sätt för staten att öka sitt inflytande än att överta huvudmannasskapet. En sådan åtgärd vore att skärpa lagstiftningen inom de områden där vi anser skillnader vara oberrättigade. Men även detta avvisas i rapportens slutresonemang: "Även sådana åtgärder förefaller oss föga tilltalande. De många skiftande förhållandena i och mellan kommunerna kan då inte beaktas i erforderlig grad." Frågan är om inte tidsbundenheten här återigen gör sig påmind. Författarna har kanske till och med haft lite otur. Från socialdepartementet hörs exempelvis idag signaler om att *lagstifta* om rätt till barnomsorg som ett sätt att tvinga kommunerna att raska på med utbyggnaden.

Ett tredje alternativ för staten att utöva makt över kommunernas verksamhet skulle kunna vara att ta ett fastare grepp över verksamhetens finansiering. Men inte heller detta tilltalar författarna. Att införa en enhetlig kommunalskatt vore nämligen enligt författarna "ett alltför drastiskt ingrepp i ... den kommunala självstyrelsen". Däremot bör vi fortsätta att förstärka svaga kommuners ekonomi och påverka "genom information till berörda kommuner och genom förhandlingar med kommunförbunden och berörda kommuner". Effekten av dessa åtgärder kan förstärkas, om variationerna mellan kommunerna utsätts för kontinuerlig bevakning och forskning. Fortsätt som förut – detta är de båda forskarnas slutord – men ge mer pengar till forskning om våra kommuner.<sup>9</sup>

Kanhända är detta en klok rekommendation till våra politiker, men man kan inte med bästa vilja påstå att läsarna (däribland våra politiker) har blivit mycket klokare vad gäller det principiella avvägningsproblemet mellan frihet och jämlikhet, som författarna ställt sig uppgiften att belysa och till och med lösa. Det är enligt vår mening dessutom inte möjligt att finna något stöd för författarnas slutsatser i rapportens empiriska eller normativa analys av problemet. Innan de kommer fram till sin praktisk-politiska handlingsrekommendation, skulle vi önskat att de försökt klargöra hur man principiellt sett kan förhålla sig till sagda avvägningsproblem. Det finns antydningar till sådana resonemang, men just där den professionelle statsvetaren borde ha tagit vid, väljer författarna att sätta punkt efter det att framställningen avrundats med ett svepande och överslätande slutomdöme. Vi saknar också en tydligare anknytning till den

internationella litteraturen på området. Visst har vi förståelse för att man inte vill tynga en framställning med alltför mycket referenser och diskussion av hur andra har tacklat liknande problem, men även i en populärt hållen redogörelse bör den internationella diskursen av-sätta spår. Att som här låta analysen begränsas av vad som på politiskt håll för tillfället anses som tilltalande och taktiskt möjligt utgör dock en utmärkt illustration till det problem Anckar har påtalat.

Hur borde då detta avvägningsproblem mellan frihet och jämlikhet analyseras? Det kan säkert göras på olika sätt, men en möjlig väg är att utgå från författarnas egen nyckelformulering:

Den kommunala självstyrelsen säger att kommunerna skall ha frihet att bestämma. Jämlikheten att det skall för den enskilde medborgarens standard inte spela någon roll i vilken kommun han bor.

Låt oss först ta fasta på citatets andra mening, där vi således menar att principen om icke-diskriminering kommer till uttryck.

Det är möjligt att tolka icke-diskrimineringstanken på olika sätt. En första skiljelinje går mellan en *begränsad* och en *alltomfattande* tolkning.<sup>10</sup> Den begränsade tolkningen säger att standarden på de områden som är föremål för offentliga insatser inte skall påverkas av var man bor. Där riksdagen har fattat beslut om vissa mål och riktlinjer bör dessa förverkligas i samtliga Sveriges kommuner. Om det utgår statsbidrag till kommunerna för sagda ändamål kan det tyckas att denna princip är helt okontroversiell. Följer inte kommunerna de regler och mål som riksdagen satt upp bör rimligen hela eller delar av bidragen dras in. Så drastiskt vill inte författarna formulera sig. Deras recept är förhandlingar mellan staten och kommunernas intresseorganisationer och mera information. Men detta innebär dock att kommunerna accepterar att de i vissa avseenden uppfattas som en förlängning av den statliga förvaltningen.

Den alltomfattande tolkningen, som alltså är mer krävande än den begränsade, säger i stället att medborgarnas totala levnadsstandard i stort eller i alla avseenden skall vara opåverkad av var man bor. Eftersom medborgarnas levnadsstandard inte bara påverkas av den offentliga service-nivån, skulle det innebära att medborgarna i vissa kommuner kompenseras för sådant som påverkar deras standard i negativ riktning (t ex kall- och dyrortstillägg).<sup>11</sup> Den viktigaste faktorn torde här vara skillnader i skattekraft mellan olika kommuner. Detta leder oss in på kommunalskattens betydelse i sammanhanget, men innan vi behandlar detta ämne skall ett par andra tolkningsmöjligheter redovisas.

Idén att det inte bör spela någon roll var man bor kan preciseras i två olika riktningar även i ett annat avseende. Enligt en första tanke bör alla medborgare tillförsäkras en viss *grund-* eller *basnivå* oavsett var man bor. Vi kan kalla denna jämlikhetstanke för *baslinje-principen*. Den nationella standarden kan exempelvis vara att daghemmen tar in ett visst antal barn per förskollärare, men det står varje kommun fritt att besluta om en mer ambitiös målsättning. En tänkbar modell är då att det utgår statsbidrag beräknat efter den nationella standarden och att kommunerna själv får täcka kostnaden för den mer ambitiösa lokalpolitiska målsättningen. En variant av denna tanke är att det i varje kommun skall finnas den service som riksdagen beslutat om, men att det står kommunerna fritt att erbjuda service även på andra områden (exempelvis kommunala "äventyrsbad"). Denna baslinje-tanke kan förenas med både den begränsade och den alltomfattande jämlikhetstolkningen ovan.

Detsamma gäller den alternativa, den *absoluta* preciseringen av att det inte skall spela någon roll var man bor. Om den absoluta preciseringen kombineras med den alltomfattande jämlikhetstolkningen skulle det innebära att alla skillnader kommuner emellan vore bannlysta. Samhället kan fortfarande vara mycket ojämnt, dvs skillnader mellan individer inom varje kommun kvarstår, men det finns ingen skillnad i levnadsstandard som kan återföras på det faktum att individerna råkar vara bosatta i olika kommuner. Det är uppenbart att denna långtgående tolkning av icke-diskrimineringstanken inte är förenlig med ens ett minimum av kommunal självstyrelse. Om vi alls vill beakta självstyrelseprincipen måste vi således ansluta oss till någon av kombinationerna A, B eller C i figur 1:

Vad gäller den första distinktionen (begränsad eller alltomfattande) torde det vara rimligt att hävda att icke-diskrimineringstanken åtminstone kräver att kommunalskattens betydelse för levnadsstandard beaktas. Vi låter oss här nöja med detta konstaterande och lämnar diskussionen om kall- och dyrortstillägg åt sidan. Det skulle betyda att två kommuner med samma skattesats också bör erbjuda likvärdig kommunal service.

		<b>NIVA</b>	
		<b>baslinje</b>	<b>absolut</b>
<b>OMFATTNING</b>	<b>begränsad</b>	<b>A</b>	<b>B</b>
	<b>allting</b>	<b>C</b>	<b>D</b>

Figur 1: Fyra tolkningar av icke-diskriminering

Den del av medborgarnas service som riksdagen fastställt målsättningen för bör då betalas med hjälp av en skatt som är enhetlig över hela landet. Väljer vi den absoluta preciseringen återstår i realiteten inget av den kommunala beskattningsrätten. Baslinjetanken tillåter emellertid att det ovanpå den enhetliga skatten finns en differentierad kommunal skatt i syfte att täcka kostnaderna för åtaganden som är lokalt beslutade.

Antag att vi fastnar för idén om en baslinje som en rimlig uttolkning av icke-diskrimineringsprincipen. Vad återstår då av den kommunala självstyrelsen? Och vad krävs för att den därigenom fastlagda avvägningen mellan de båda principerna skall kunna fungera i praktiken?

Systemet medger att den lokala politiska viljan slår igenom inom de restriktioner som riksdagen lagt fast. Men en del av den nuvarande kommunalskatten kan inte längre ses som en skatt till den egna kommunen. Den utgör i stället en nationell enhetsskatt som skall täcka utgifterna för den kommunala service som motsvarar en av staten fastlagd grundnivå. Eftersom skattekraften skiljer sig mellan olika kommuner måste det här ske en omfördelning mellan kommunerna. Inkomstskatten består därtill av två andra komponenter, en statlig som differentieras efter inkomstens storlek (de med hög inkomst betalar mer) och en kommunal som eventuellt differentieras efter kommun (de som bor i kommuner med höga ambitioner betalar en högre procentsats).

Låt oss nu vända på resonemanget och betrakta problemet med utgångspunkt från den kommunala självstyrelsen. Vi – liksom rapportens författare – har konstaterat att denna princip rimligen kräver att den lokala politiska viljan skall kunna "slå igenom" på något sätt. Problemet med detta är att det inte finns någon "ren" politisk vilja. Den politiska viljan i en kommun påverkas av en rad faktorer och det är inte alls säkert att vi anser att samtliga dessa är relevanta. Situationen för beslutsfattarna i en kommun med stor arbetslöshet, många lågavlönade och en hög andel pensionärer är helt enkelt en annan än i den kommun där arbetsmarknaden är överhettad och där det finns ett överskott av barnfamiljer.

I den politisk-filosofiska diskussionen om social rättvisa och om jämlikhet mellan individer finns ett liknande problem, som av John Rawls hanterades med hjälp av en "okunnighetens slöja".<sup>12</sup> Tanken är då att man kan uppfatta ett fördelningsbeslut som rättvist, om man dragit en slöja över (dvs maskerat) sådana faktorer som från moralisk synpunkt inte är relevanta att beakta. Genomgående brukar man anse att skillnader mellan individer är legitima om de har sin grund i att individerna faktiskt har skilda önskemål. Tvistefrågan

gäller om det också är moraliskt relevant att betrakta sådant som talang (förmåga, kunnande), ambition och social position som legitima grunder för ojämlikhet. Rawls anser inte det och hans slöja är därför mycket "tjock". Hos Rawls fattar man beslut om hur samhället skall fungera utan att själva veta vem man kommer att vara i detta samhälle. Rättsfilosofen Ronald Dworkin har en liknande inställning, men anser att Rawls slöja kan göras något tunnare. Man kan gott få veta vad man själv besitter för talanger, men man bör inte veta hur ens egna talanger kommer att värderas av andra. Dworkins idé om rättvisa liknar därför ett slags försäkring mot att de egna färdigheterna inte kommer att vara socialt efterfrågade. Robert Nozicks idé om rättvisa kan i linje med detta uppfattas som tanken att slöjan bör vara så tunn som möjligt.<sup>13</sup> Enligt Nozicks sätt att resonera bör man inte reducera en människas personlighet till en preferens. Dit hör även sådant som talang och ambitioner och således är dessa faktorer relevanta från moralisk synpunkt.

I fråga om den kommunala självstyrelsen är det tre typer av faktorer, som kan övervägas för ett "beslöjande". Ett långtgående försök att renodla den lokala politiska viljan vore att likställa alla kommuner i fråga om skattekraft och sociala behov, men eventuellt också i fråga om administrativ kompetens. Bortser vi från den sista faktorn betyder det att den egna levnadsstandarden (här enbart offentlig service reducerat med skatt) inte skall vara avhängig av vilka man råkar ha som grannar. Den egna skattesatsen skall inte påverkas av om kommunens andel av låginkomsttagare (låg skattekraft) eller invandrare, barn och pensionärer (stora sociala behov) är hög eller låg. Rent principiellt förefaller det som om ett "beslöjande" av dessa båda faktorer är förenlig med idén att den lokala politiska viljan på något sätt bör få slå igenom och därmed lokalt påverka medborgarnas livsbetingelser.

Den sista faktorn rör frågan om den enskilde kommunmedborgaren skall dra nytta av eller drabbas av att den egna kommunala administrationen är mer eller mindre effektiv. Det är möjligt att anföra argument både för och emot att förmågan hos kommunens politiker och tjänstemän har en koppling till kommuninvånarnas politiska vilja. Men låt oss till en början anta att vi på goda grunder även "beslöjar" denna tredje faktor.

Ett sådant system, där också kommunens administrativa förmåga läggs under Rawls slöja, fordrar att all kommunal förvaltning förstärkas och att all skatt går till staten. Den kommunala politiken skulle då handla om hur mycket offentlig service kommunen skall köpa av staten. Statens utdebitering av kommunens invånare bestäms sedan av hur hög nivå kommunen har beställt. Det är lätt att inse vad som är invändningarna mot ett

system av detta slag. Även om systemet kanske vore rättvist och måhända praktiskt genomförbart, är det förmodligen en nackdel från effektivitetssynpunkt att avskaffa den kommunala förvaltningen. Invändningen är då inte att den statliga verksamheten nödvändigtvis blir mer centraliserad. Även staten måste ju förlägga sin verksamhet nära medborgarna om den skall ansvara för sådant som skola och barnomsorg. Mycket talar dock för att resurserna kommer att användas mer effektivt om ansvaret för såväl kostnader som produktion av sådana nyttigheter delegeras till lokala instanser, lämpligen då kommunerna.

Om vi lämnar effektivitetsaspekten åt sidan, kan vi emellertid konstatera att vi än en gång kommit fram till en ansvarsfördelning mellan stat och kommun – denna gång genom att utgå från "kärnan" i den kommunala självstyrelsen – som medger att båda våra två principer kan tillgodoses. Den modell för kommunalt självstyre som linjerats upp ovan gör det nämligen möjligt att garantera en jämlik grundnivå för alla medborgare oavsett kommuntillhörighet.

Men det finns, som redan har antytts, invändningar att rikta mot det system som här skisserats. Frågan är om systemet verkligen ger utrymme för kommunalt självstyre värt namnet. Är det i själva verket så att konstruktionen innebär ett självstyre som är urholkad en del av sitt väsentliga innehåll? Det är inte orimligt att hävda att en del av den lokala politiska viljan just handlar om hur man vill att den offentliga servicen skall organiseras. Medborgarna i två olika kommuner kan ha skilda uppfattningar om vad som är bäst, två mindre badhus eller ett stort. Vi kan då välja att inte "beslöja" den tredje faktorn, vilket dock medför att vi tvingas godta att det kan uppstå skillnader mellan invånare i olika kommuner, som förklaras av att tillgången på skickliga kommunala byråkrater helt enkelt är större på vissa platser än andra.

De skisserade modellerna tar fasta på den frihet som kan härledas till den enskilde individen. Den frihet som tillkommer den kommunala administrationen tilldelas däremot inget egenvärde. Det går inte att hävda att det finns någon direkt och entydig koppling mellan den enskildes och kommunala myndigheters frihet. De förhandlingar som förs mellan å ena sidan staten och å den andra kommunerna via kommunförbunden är således ingen tillfredsställande proceduriell lösning på det normativa avvägningsproblemet. Ett fördrag som ingås utan att medborgarna själva uppträder på ett mer direkt sätt på någondera sidan gör knappast skäl för benämningen samhällskontrakt. Analysen kompliceras emellertid av att man inte helt kan bortse från de kommunala myndigheternas frihet. Den är trots allt till en del sammankopplad med den enskildes. Ett avskaffande av

den självständiga kommunala förvaltningen innebär en inskränkning även av den enskilde kommuninvånarens frihet, som för vissa kan uppfattas som alltför långtgående. Anser man inte detta vara något bekymmer uppstår heller inget problem att kombinera självstyrelse och icke-diskriminering. Problemet är då i stället att dessa värden måste vägas mot ett annat, nämligen effektivitet.

Vår nuvarande blandning mellan stat och kommun innebär att kommunerna har ett incitament att vara sparsamma och försöka hålla sig med en effektiv kommunal administration. I någon mån försöker man reducera effekten av skillnader i skattekraft och sociala behov genom att det utgår skatteutjämningsbidrag till kommuner med stor andel invandrare, barn och pensionärer, vilket delvis finansieras med en "Robin Hood-skatt" riktad mot kommuner med särskilt hög skattekraft (t ex Danderyd). Kanske kan man säga att idén är att renodla den lokala politiska viljan med avseende på en av de tre faktorerna, nämligen sociala behov. I viss grad håller man också den första faktorn utanför genom att låta kommuner med sällsynt stor andel höginkomstagare betala in lite extra till statskassan.

Slutsatsen av vår analys liknar den tes som förs fram av rapportens författare: en ansvarsfördelning mellan stat och kommun tvingar oss att göra avvägningar mellan olika värden. Vi har emellertid försökt påvisa att denna avvägning inte nödvändigtvis måste göras mellan självstyre och icke-diskriminering (rapportens författare talar här om jämlikhet). Det är, som vi har visat, möjligt att ha en ansvarsfördelning som tillfredsställer krav på såväl visst självstyre som icke-diskriminering. Problemet är att detta förmodligen inte kan erhållas om vi också önskar ett system som uppfyller rimliga krav på effektivitet. Utan att hemfalla åt något modellbyggande som saknar förankring med verkligheten, har vi därmed velat göra tydligt att vårt nuvarande sätt att organisera politiken inte är det enda möjliga. Som vanlig medborgare eller som politiker kan man förorda den fördelning av ansvarstagande mellan stat och kommun som liknar dagens, men man kan också ta ställning för en förändring. I båda fallen bör emellertid ställningstagandet grunda sig på argument. Statsvetarens uppgift i sammanhanget är bland annat att klargöra hur argumenten då kan utformas.

Det skall tilläggas, att redan den relativt beskedliga baslinjeprincip som här skisserats kan uppfattas som en utmaning både mot de rådande modetrenderna om avreglering och målstyrning av offentlig verksamhet och mot starka intressen inom kommunalpolitiken. Baslinjeprincipen förutsätter nämligen att staten genom regler förser medborgarna – oberoende av kommuntill-

hörighet – med preciserade rättigheter gentemot kommunerna. Till skillnad från ramlagar/målstyrning, vilket i stora delar lämnar medborgaren rättslös i förhållande till kommunerna, innebär baslinjen möjligheter att ställa krav på viss service med lagregler som stöd. Detta är förvisso inget som vare sig kommunernas intresseorganisationer eller civildepartementet för tillfället önskar sig.

Således, genom att låta sig begränsas av vad som för tillfället anses som "comme il faut" hos statsmakterna, anser vi att författarna i onödan trivialiserat sin analys. Någon egentlig lösning på det problem de ställt sig lyckas de inte presentera. I stället hemfaller de åt en principiös pragmatism i sina rekommendationer. Frågan är om ens uppdragsgivaren har någon reell användning av en forskning som enbart bekräftar och stryker medhårs. Satsen "politiker sätter målen – forskarna anvisar lämpliga medel" kan tyckas rimlig, men vid närmare påseende är den allt annat än oproblematis, särskilt då i samband med uttalat normativa problemställningar. Devisen kan under alla omständigheter inte användas som ursäkt för att analysen uteblivit.

Inledningsvis påtalade vi att den politiska filosofin för närvarande upplever en renässans inom statsvetenskapen. Forskare som i behavioristisk anda skolats in i det vetenskapliga hantverket och som för tio sedan inte skulle drömma om att överträda den gräns som sätts av det empiriska materialet kastar sig nu med liv och lust in i analysen av klassiska problem inom normativ teori.<sup>14</sup> Själva tycker vi att detta är glädjande. Samhällsvetare kan inte i rädsla för att bli beskyllda för politisering undvika frågeställningar som rör intressanta värdekonflikter. En större förtrogenhet med den internationellt livaktiga diskussionen om distributiv rättvisa eller med den näraliggande diskursen rörande konstitutionella angelägenheter,<sup>15</sup> skulle kunna vara livgivande för såväl den idéanalys som länge odlats i Uppsala som den statsrättsliga forskningstraditionen i Lund.

Glädjen över att den politiska filosofin på nytt accepteras som en naturlig del av statsvetenskapen kan dock i värsta fall bli kortvarig. Forskarsamhället fungerar härvidlag på samma sätt som sin omgivning. Modevågor kommer och går. Idag är det "inne" att analysera normativa problem, men redan inom några år kan det vara annorlunda. Det finns därför anledning att inte låta oss förledas av den nuvarande popularitetsvågen. De krav vi själva ställer på den politisk filosofiska analysen måste vara hårda, annars drabbar morgondagens nedgång oss desto hårdare. I princip handlar det inte om något konstigt. I likhet med all annan vetenskaplig verksamhet är det argumentens kvalitet som är avgörande.

Jörgen Hermansson och Bo Rothstein

#### Noter

- <sup>1</sup> *Politologen* 2/1988, 72. Se även Eliassen, K A & Pedersen, M N. *Svensk samhällsorganisation och förvaltning: En inventering av svensk forskning*. (Stockholm: HSEFR, 1982), 85.
- <sup>2</sup> Ett paradexempel på en diskussion som borde ha ägt rum är en debatt om demokratiteori mellan Jörgen Westerståhl och Leif Lewin.
- <sup>3</sup> Se *Statsvetenskapens mångfald. Festskrift till Nils Stjernquist*. (Lund University Press, 1987).
- <sup>4</sup> Se Douglas Rae m fl. *Equalities* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1981), som utvecklar en rad – kanske alltför många – distinktioner.
- <sup>5</sup> Se David Millers *Social Justice* (Oxford: Clarendon Press, 1976), som förutom den radikala behovsprincipen även behandlar social rättvisa i termer av rättigheter och i termer av förtjänst.
- <sup>6</sup> I Ds 1988:36 ges en utförlig redovisning av Raes distinktioner, men syftet tycks snarast vara att underbygga tanken att en definition är så god som någon annan. Distinktionerna gör sig i alla händelser inte påmind i nämnvärd utsträckning vare sig i den rapporten eller i Ds 1988:48.
- <sup>7</sup> Se Brian Barry *Political Argument* (London and Henley: Routledge & Kegan Paul, 1965), sid 119–124, och Douglas Rae a a, sid 32–38 och 76–81. Den senare talar om "bloc-regarding equality".
- <sup>8</sup> Se i första hand sidorna 87 och 88.
- <sup>9</sup> Se sidorna 88 och 89.
- <sup>10</sup> Denna distinktion motsvaras hos Rae närmast av skiljelinjen mellan global och marginell jämlikhet. Den begränsade tolkningen får då uppfattas som att de offentliga nyttigheterna tillkommer på marginalen (som i fallet Sverige är ganska omfattande).
- <sup>11</sup> En rigid tolkning av "i alla avseende" innebär att alla skillnader mellan kommunerna skall utplånas, vilket bl a bör föranleda att arbets- och bostadsmarknad görs identiska i alla kommuner. Här följer vi i stället den tanken att oförmånliga villkor i vissa avseende kan kompenseras genom insatser på andra områden.
- <sup>12</sup> Se Jon Elsters "The Possibility of Rational Politics" i *Archives Européennes de Sociologie*, 28 (1987), sid 67–103, för en översiktlig presentation. Denna artikel innehåller också vidare referenser till det resonemang som följer.
- <sup>13</sup> Även hos Nozick finns det kvar en naturlig slöja grundad i den osäkerhet som finns om hur framtiden kommer att utveckla sig.
- <sup>14</sup> Diskussionen om den politiska demokratin utgör delvis ett undantag. Det faktum att många demokratiteoretiska frågeställningar hör hemma inom den politiska filosofin har sällan undanhållit statsvetare från att ge sig in i den debatten.
- <sup>15</sup> Vad gäller det senare har vi exempelvis i åtanke Jon Elsters och Rune Slagstads antologi *Constitutionalism and Democracy* (Cambridge University Press, 1988) och Ronald Dworkins *Law's Empire* (Fontana Press, 1986).

## Public-private partnerships in industrial structural change:

### The case of shipyard closures in Sweden

Disasters create opportunities  
as well as dangers.  
Chinese proverb

#### 1. Introduction<sup>1</sup>

The structural problems that have hit most industrial sectors in western Europe over the past 15–20 years have given birth to two important features of industrial policies. One such feature is the decentralization of industrial policy: in part due to the fiscal crisis of the state, in part due to a conviction among state policy-makers that local mobilization of resources is the key to industrial renewal, local political bodies concerned with industrial policy matters have mushroomed.

The other recent industrial policy feature is the changing role of public actors, and more specifically the occurrence of public-private partnerships. Playing key roles in the formulation and implementation of public policy, these partnerships or "joint ventures" – sometimes highly institutionalized, sometimes operating as loosely integrated, informal networks – have developed into some of the most intriguing and salient actors within industrial policy.

We do not have a theory to account for these changes, at least not the latter. What are the political consequences of public-private interaction and interdependence? What is the actual role of public and private actors in the public-private partnerships, and what is the basic rationale of the ventures? To what extent have the partnerships affected the policy-making and implementation capacities of public bodies? And, turning to market efficiency, to what extent has the growing political presence on the market – potentially resulting in non-market considerations and allocations – affected the processes of structural change?<sup>2</sup> This article attempts to attack these general problems by looking at three cases of public-private partnerships in Sweden – the closures of three major shipyards and the bringing in of new industries. Thus, we have chosen to look into a sector of industrial decline to analyse the public-private partnerships and arrangements of interest mediation employed for the handling of severe politico-economic problems.

Needless to say, different approaches to industrial policy capture different features of public-private interdependence. Thus, the *political economy*-approach to industrial policy highlights the reciprocal processes between political actors' and market-actors' decisions and actions (Shonfield, 1965; Lindblom, 1977; Grant,

1982:3; Alt – Chrystal, 1983:ch 2; Cawson, 1982:ch 2; Zysman, 1983). The "neo-corporatism"-approach, on the other hand, portrays the social partnerships formulating and implementing public policy, as well as the interdependence between organized interests and policy-makers (Katzenstein, 1984:ch 1; Grant, 1985:10f; Schmitter, 1979; Underhill, 1988).

Public-private partnerships can stipulatively be defined as intermittent and quasi-institutionalized networks of public and private actors, created to enhance concerted actions (cf Peters, 1987; Fosler – Berger, 1982). Within Swedish industrial policy, this type of networks have been the key structure for the formulation and implementation of policies towards industrial structural problems, combining structural change with the accommodation of labor. The saliency of these two objectives depends on two major sets of factors: firstly, on the configuration of the governing political and social coalition – or what Lindblom refers to as the "grand majority" (Lindblom, 1977:233) – and secondly on the institutionalized patterns of interest mediation and cooperation within specific policy sectors (cf Atkinson – Coleman, 1989). Since the relationship between public policy and interest mediation in this particular context is unclear (cf Katzenstein, 1984), we need an approach that allows us to discuss the interaction between problems generated from within the political economy and neo-corporatist arrangements of interest mediation.

An approach with some potential to address these problems is the meso-corporatist theory of interest mediation. Mesocorporatist arrangements of interest mediation, it is assumed, are most likely to appear where public policy gives high priority to the sphere of production, and where there is a high degree of effective local government.<sup>3</sup> All of these features are present in the Swedish political milieu. Here, the "grand majority" can be described as a Social Democratic, blue-collar union based constituency.<sup>4</sup>

This article approaches the process of industrial sector decline and termination from three different vantage points. First, *the role of the government during the processes of termination and industrial renewal* is analysed. Swedish industrial policy seeks to combine future-orientation with termination of declining industries under "socially acceptable forms"<sup>5</sup>, i.e. incubation of declining sectors is accompanied by market-conforming, future-oriented ventures.<sup>6</sup>

Secondly, the *public-private partnerships* through which the policy of termination was implemented are analyzed. Local unions acting in concert with governmental bodies and the local business community is a neat illustration of an advanced "negotiated economy" (cf Hernes, 1978).

Finally, the relationship between the government, municipalities, private capital, and the unions is put in the theoretical perspective of *meso-corporatism*: the objective here is to analyze the interest mediation arrangements at the local level employed in matters relating to core policy goals like full employment.

The article is outlined in the following way. Firstly, the three cases – three shipyard closures – are presented. Following this, the outcomes are evaluated and compared in terms of their industrial policy orientation, and the efficiency of the local networks implementing the policy. Finally, we return to the theoretical questions raised above and look at the role of the public-private partnerships during the processes of industrial renewal.

## 2. The empirical cases: closing down three shipyards

### 2.1 Toward a public policy of shipyard termination

Shipbuilding has a long tradition in Sweden. Along with mining and specialized steel, shipbuilding was the most important way of capitalizing on mineral resources and know-how. However, around 1975 the West European shipbuilding industry more or less collapsed. The contraction process begun already in the early 1950s, but culminated in most countries after 1975.<sup>7</sup>

For the Swedish shipyards, increasing wages was a serious problem. Capitalizing on cheap labor, Japanese and Korean shipyards produced oil-tankers and other ships at much lower prices than their Swedish competitors. Despite the introduction of advanced technology, reducing labor costs but also increasing capital costs, shipyards like Götaverken and Arendal in Göteborg found themselves losing market shares. The turning point in international and domestic oil-tanker demand was the 1973 international oil-crisis, giving ultimate evidence to the Swedish structural crisis.

The contraction process followed a three-step process. Firstly, private businesses themselves attempted to reduce labor and production to restore profit. During the second stage, these measures continued, but now with the aid of government subsidies. These subsidies, however, seems to have been provided the shipyards on an *ad hoc* basis, rather than as elements of a coherent policy. Thirdly, a policy toward the shipbuilding industry was developed.

Thus, the 1973 oil-crisis triggered the first attempts to formulate and implement a co-ordinated public policy toward the shipbuilding industry. The first phase – mainly a pre-policy phase, dated 1977–1978 – witnessed among other measures a change of the ownership structure. Most of the shipyards still in private hands were

nationalized. The consensus surrounding this decision is nicely illustrated by the fact that a non-socialist government signed the nationalization Bill. For a symbolic price, the government gained ownership through a state-owned shareholding company (Svenska Varv AB – SVAB), relieving former owners from the responsibility of finding new jobs for its labor and covering other expenditures in connection to the closure. Terminating individual shipyards – that was the general belief – should be easier if executed under state auspices. Furthermore, the government appointed a Commission to prepare a policy for the contraction process.

Facing the risk of continued decreasing competitiveness and effectiveness, and in order to stimulate the individual shipyards to reassess their production apparatus and labor, the government now also signaled that future subsidies were conditioned on reductions in production capacity.

The second phase – dating from 1978 to 1985 – saw the implementation of the policy. The government's long-term goal was to restore competitiveness and profit within the sector through further labor and production reductions. The government also supported SVAB's policy that the Swedish shipbuilding industry should show a profit no later than 1985. Consistent with the policy, measures were taken to support regions dependent on shipbuilding in order to anticipate the effects of a contraction. Subsidies included "regional policy support", research and development funding, venture capital for investment in high-risk sectors, and labor-market policy measures.<sup>8</sup>

In 1983, two major shipyards – Kockums and Uddevalla – received additional state subsidies, again provided they reduced their production capacity. This time, however, an exact figure for the contraction was given: Kockums should reduce their labor with 30 % (900 employees), Uddevalla with 20 % (400 employees). The two shipyards were also instructed to present plans on how their businesses should turn profitable no later than 1985 (Governmental Bill 1982/83:147).

The third phase began in 1985. Unable to turn their production profitable, the government started executing termination of the Kockums and Uddevalla shipyards, at the time the largest two in the country. Prior to that, however, another major shipyard had closed down: Öresundsvarvet in Landskrona.

These were, in brief, the important steps towards a policy of termination in the shipbuilding industry. We will now turn to the individual cases to see, how this policy was implemented at the local level, and how local networks were formed to create alternative job opportunities for the labor.

## 2.2 Öresundsvarvet

Öresundsvarvet (ÖV, in translation "The Öresund shipyard") is located in Landskrona, a town on the Swedish west-coast in the southern part of the country with a population of some 36 000 people. Landskrona's business sector is centered around heavy industry, within which ÖV played a dominating role, as employer and customer for a large number of subcontractors. When closing down, the shipyard counted 3 300 employees, most of which were blue-collar labor.

The Riksdag's decision to close the shipyard came as no surprise for the shipyard, nor for the municipality or the State County Administration.<sup>9</sup> Already prior to the Riksdag's decision to close down ÖV the municipality has established *Landskrona Finans* (LAFI), a company owned jointly by Landskrona and a neighboring municipality, SVAB, a regional investment company and private interests. Of the 19 owners, 15 are private companies, controlling 11 % of the shares and 56 % of the voting power. Put differently, private business contributed a small share of the venture capital but controlled the use of it. The main function of LAFI was to attract new industrial ventures to the shipyard area and capitalize on the resources available after close-down. LAFI was authorized to use a subsidy on 100 milj Sw Kr, given to ÖV by the government.<sup>10</sup> The creation of LAFI, and the authority given to it by the Landskrona municipality and the government, was strongly supported by the local unions as well as the Ministry of Industrial Affairs ("Öresundsvarvet i Landskrona" : 20 f).

Thus, LAFI immediately gained access to venture capital and soon also to industrial property (the shipyard grounds, with a tax value on 143 milj Sw Kr was purchased from SVAB for 1 [one] Sw Kr!) and buildings to host new industrial projects. Its policy is strictly market-conforming: LAFI will only participate in ventures that are profitable or that will be so in the near future, and are primarily oriented toward high-risk sectors (*ibid*:22 f).

In addition to LAFI, the municipality formed a Development Foundation (*Utvecklingsstiftelsen*) to serve as a forum where local industrialists and politicians could meet. The main purpose of the foundation is to co-ordinate the activities of various firms and help create a local network consisting of firms, organizations, banks and the media. The foundation has focussed its work on attracting and developing hi-tech, future-oriented industry sectors, supporting promising ideas and concepts from the drawing-board to the large-scale launching (*ibid*:25 f).

LAFI and the Development Foundation are the chief instruments for industrial renewal in Landskrona. Alongside with these two bodies, other organizations

support the operation. To take one example, a special company (Landskrona Produktion AB or LAPRO, generally referred to as the "veterans' workshop") was formed to accommodate labor unfit for retraining or suffering from some minor handicap. LAPRO is funded through a government general subsidy given the municipality for socially related purposes in connection with the close-down of the shipyard.

The overall costs for terminating ÖV were estimated to be somewhat more than 1 000 milj Sw Kr, not including various additional costs difficult to assess but nevertheless relevant when calculating society's total costs (Governmental Bill 1980/81:131). Also, this estimate does not include venture capital provided by private business.

The key question, given all the subsidies, programmes and bodies constituted, is of course: how successful was the operation? According to an evaluation done by the State County Administration (*Länsstyrelsen i Malmöhus län*) the outcome was very successful indeed. 69 % of the labor (blue and white collar) had a new job by the end of 1983. Of these, close to 90 % had that job already on the day of the close-down. The remaining 10 % were put into job retraining programmes or were subject to social insurances or cash unemployment support. More than 40 % of those who had a new job immediately after close-down had a job in one of the companies established by LAFI. By late 1984, LAFI had helped create some 900 new jobs. Despite severe criticism in the media, e.g. for supporting polluting industries and for lacking co-ordination, LAFI's record remains impressive.<sup>11</sup>

The Landskrona case presents some interesting findings. *First*, massive government subsidies given to smooth the process of termination were transferred to the regional and local levels to be allocated from there. In doing so, the government hoped to make the subsidies better geared to solve problems on those levels. *Second*, a local network, integrating the municipality, the business community, banks, unions and other organizations, and research centers, was established *prior to* the termination. Thus, termination and renewal was implemented by the same actors and in the same context. *Third*, there were no conflicts on the local level regarding which measures to take. Unions strongly supported the process of industrial renewal and the means employed. *Fourthly*, the overall orientation of the actors involved was strictly toward future-oriented and market-conforming solutions: any project unable to support itself in the long-term perspective and on a large scale was dropped. Finally, the general idea was to encourage a diversified industry, rather than trying to bring in one major firm and hope for emerging demand on the



subcontractor level.

The long-term stability of the model is difficult to assess. By late 1987, parts of the Landskrona model have encountered problems meeting market demands for competitiveness. Thus, LAPRO has filed for bankruptcy, and other LAFI-sponsored firms have found themselves in dire financial circumstances.<sup>12</sup>

### 2.3 Uddevallavarvet

Uddevalla is a town on the West coast, north of Göteborg, facing the North sea. With some 45 000 inhabitants, its economy revolves around a dynamic industry and public services (Assarsson – Wallin, 1986:17). Uddevallavarvet (in translation "the Uddevalla shipyard") started its process of contraction during 1983, following the Riksdag's decision the same year (Governmental Bill 1982/83:147). During the first major reduction, 600 workers were laid off. After that reduction, the shipyard (in early 1985) counted almost 2 200 employees. At about the same time, an *ad hoc* commission, consisting of representatives for the city and the region, formed *Bohus Vital*, an investment company.

About a year later, on December 11, 1984, the boards of SVAB and the Uddevalla shipyard jointly decided to terminate the shipyard. In connection to the decision, a plan to provide alternative jobs for the labor in the region was presented by the government. The plan had been negotiated between the State County Administration and the Ministry of Industrial Affairs (*ibid*:30).

However, a third actor came to play the dominating role for the industrial renewal in Uddevalla. Volvo, the major Swedish car-maker, generating more than 10 % of the Swedish GNP, offered to set up an assembly-plant at the old shipyard, with some 1 200 jobs. In return for this Volvo, formally purchasing the shipyard, could deduct the shipyard's deficits from its taxes. Secondly, capital funded in Volvo's investment funds should be made accessible to the company.<sup>13</sup> Finally, Volvo gained control over the shipyard's attractive land property. The total costs of Volvo's investments were estimated to 1 800 milj Sw Kr.<sup>14</sup>

Volvo negotiated directly with the Ministry of Industrial Affairs. In return for helping out the municipality and the government providing alternative jobs for a substantial part of the shipyard's labor, Volvo could free capital from its investment funds, purchase a tax deductible object on more than 100 milj Sw Kr, and gained access to attractive land, by investing (perhaps predating an already planned investment) in an assembly plant.

Government subsidies – the Uddevalla package – included 1 400–1 700 milj Sw Kr. Of this capital, 100 milj

Sw Kr went into an investment company, *Uddevalla Invest* (UI). UI was created after a deal between the Ministry of Industrial Affairs and *Bohus Promotion*, a private foundation. Other government subsidies included investments, labor-market subsidies (150 milj), and research and development funds (30 milj) (Assarsson – Wallin, 1986:31 f). With Volvo's 1 800 milj Sw Kr, the government's circa 1 400 milj, and additional capital from the municipality, the bill for closing the Uddevalla shipyard thus lands at a figure exceeding 3 000 milj Sw Kr. A commission (*Uddevällakommisionen*) was appointed by the government to co-ordinate the measures taken and supervise the implementation of the "package". In the commission, all major interests affected were represented: unions, (blue and white collar), the municipality, the State County Administration, SVAB, and Uddevalla Invest.

By supporting industrial concepts and providing venture capital, competence, and expertise, Uddevalla Invest catalyzes the industrial renewal and constitutes a network linking together different businesses. UI had the venture capital necessary: aside from the 100 milj Sw Kr provided by the government, SVAB contributed with 30 milj, Procordia (a state-owned holdingcompany) 10 milj, and private and co-operative businesses 20 milj, adding up to 160 milj Sw Kr.

Thus, a two-step strategy was employed: the first stage consisted of Volvo's investment, absorbing the bulk of the laid off labor. Secondly, efforts were made to attract small-scale industries to the region, and to develop industrial concepts. Local unions, strongly opposing the close-down of the shipyard, were altogether satisfied with the "package". The majority of the employees were provided new jobs with the package and the Volvo assembly-plant. Volvo's offer was met with some suspicion: the theory was put forward that Volvo simply predated already planned investments and was now able to get government cash support for them.<sup>15</sup>

Evaluating the Uddevalla operation along the same yardstick as the Landskrona case – number of jobs created – gives us roughly the same result: the operation was successful. In October 1986, 1 350 new jobs had been created, corresponding to 62 % of the laid off labor (Assarsson – Wallin, 1986:19). By March 1987, 2 150 new jobs had been created, not counting the 1 200 jobs in the Volvo plant. Applications to establish in the region (and thus becoming eligible for subsidies) has been submitted by an additional number of firms, rising the total number of potential job opportunities to 3 400. Should all of these planned investments come through, the region can present a net *increase* in number of jobs. The success, according to one source, is much due to an effective marketing of the Uddevalla region as a dynamic industrial environment.<sup>16</sup>

The overall strategy employed in Uddevalla differs in many respects from the Landskrona case. Firstly, Uddevalla put its initial trust in two major sponsors – the government and Volvo. Later, however, small-scale industries have mushroomed in the region. This two-step process is very different from the Landskrona model.

Secondly, although probably the market-conforming and future-oriented aspects were just as prevalent here as in Landskrona, evaluations tend to stress them less in the Uddevalla case. To some extent this may be explained by the nature of the strategy employed, i.e., to first bring in Volvo, and later develop a diversity of small-scale ventures. Studies suggest that research and development spending – a key factor in future-oriented businesses – pays off much more in small-scale operations, compared to larger bodies (Berney – Owens, 1985). The anatomy of small-scale organizations has proven more conducive to innovative behavior than larger bodies (Morgan, 1986:50 f). Thus, not clinging exclusively to Volvo for guaranteed employment, and diversifying the business sector, indicates a strong future-orientation here as well as in Landskrona.

Finally, if the Landskrona case presents a confusing mix of private business profit goals acting behind veils of social responsibility ethos on the one hand, and implemented public policies of full employment on the other, the Uddevalla case is yet harder to assess. Was the local and regional business turmoil generated by the shipyard's closing down merely a neat opportunity for Volvo to have some of its already planned investments partially financed by government subsidies? Or did Volvo, the leading employer in the Göteborg-Uddevalla region, simply act as any responsible company should do in a mixed economy, coming to the rescue when the government needed help?

#### 2.4 Kockumsvarvet

The third shipyard to be closed down was Kockumsvarvet (in translation the "Kockums shipyard") in Malmö, facing Copenhagen across the Öresund straits. Malmö, with its 230 000 population, has a long tradition in heavy industry.

Following a long period of uncertainty, the Riksdag on February 13, 1987, decided to have the Kockums shipyard closed down (Governmental Bill 1985/86:120). Almost parallel to this decision, however, the Riksdag also launched the "Malmö-package", i.e., the subsidies it was prepared to give Malmö to preclude unemployment in the region (Governmental Bill 1985/86:125). The main ingredient in the package was an investment by SAAB, like Volvo a car-maker. SAAB already has an assembly-plant in Arlöv, a suburb to Malmö. SAAB now offered to put up another assembly-plant, provid-

ing some 1 300 new jobs, on the ground of the former shipyard, a highly attractive industrial location. Secondly, Kockums should be allowed to continue its business within the sector of submarine technology, where it is internationally competitive. Here, 300 jobs were to be created. Thirdly, modernization of railway-cars should open up for another 200 jobs.

Fourthly, a regional investment company should be created. Here, the government was willing to put in 50 milj Sw Kr, provided that private businesses contributed 75 milj. Also, a fund for regional development should be given 8 milj Sw Kr, on the condition that the municipality and the County Council (*landstinget*) jointly came up with the corresponding amount. Another organizational component of the package was that a co-ordinating group for the region should be formed.

In addition to these measures, the package comprised investments in infrastructure, higher education (particularly in the science field), and labor-market subsidies. The package's total subsidies are difficult to assess, but amounts to some 1 500–2 000 milj Sw Kr, or roughly the same as the Uddevalla package.

By setting up the assembly-plant in Malmö, SAAB got a government subsidy on 374 milj Sw Kr. In addition to that, SAAB's capital funded in its investment funds (12 500 milj Sw Kr) should be free to the company to be used for investments, not only in Malmö but anywhere in Sweden.<sup>17</sup>

The implementation of the package soon became controversial. Two problems dominated the agenda. The first had to do with fundraising: the private business community did not present the capital required to get the 50 milj Sw Kr subsidy promised by the government. The process stalled until PEAB, a construction company serving as SAAB's local entrepreneur, formed an investment company, *Kranen*, and put in 20 milj Sw Kr in order to constitute a network for various industrial concepts. Furthermore, *Kranen* would control the government's subsidies and private businesses' contributions. *Kranen*'s basic concept was to establish a "hotel" for small-scale, emerging industrial ventures. PEAB insisted on controlling the voting majority in *Kranen*. By yielding to this, the government would *de facto* have to surrender most of its control over the subsidies and the process of industrial renewal to PEAB. After some time, the Ministry of Industrial Affairs announced its approval to PEAB's proposal.<sup>18</sup>

The second major problem had to do with SAAB's plant. Shortly after the package was presented, a strong local opinion was mobilized against the suggested location of the assembly-plant. By placing the plant in the shipyard area, close to the heart of the city, SAAB would add substantially to the city's pollution problem.

If instead located in the northern part of the harbor, the plant would cause much less damage, critics argued. Thus, the consensus that existed among the local political elite did not reflect the opinions of the majority of Malmö's population, and hence SAAB:s Malmö venture did not receive the expected welcome.<sup>19</sup>

It is still premature to evaluate the effectiveness of the Malmö operation. However, the development so far has hinted at some problems for the future implementation of the package. Firstly, unlike Landskrona and Uddevalla, Malmö did not enjoy an overall local consensus regarding what actions to take to create new jobs. Local unions were dissatisfied with SAAB:s participation in the operation.<sup>20</sup> Secondly, private business, mainly represented by SAAB and PEAB, quickly took control over the management and allocation of subsidies.

Taken together, these two circumstances challenge one of the essential prerequisites for successful local industrial renewal, namely an established and powerful local network, blending private and public interests, and a relatively strong consensus within the network concerning policies and concrete measures. Despite this, public and private investments and other measures are likely to be as effective as in Landskrona and Uddevalla. What might be lost in Malmö are the dynamics of public-private co-operation and interaction experienced in Landskrona and Uddevalla. Indeed, the Malmö operation was the first time that the government conditioned its subsidies on private business contributions. This strategy, however, did not ignite private businesses' spirits to enter joint ventures: on the contrary, Malmö witnessed private business reducing the role of the Ministry of Industrial Affairs essentially to that of a sponsor.

### 3. Conclusions

#### 3.1 Public-private partnerships as gateways to new arenas

The essence of the models employed to accommodate labour during the process of structural change and create new jobs in competitive businesses was to mediate highly diverse interests, up to the point of full-scale co-operation. These interests included municipalities, the government, local unions and corporate management, and the State County Administration. Each of these actors had a stake in attaining this goal. Public actors, like the State County Administration, sought to prevent the region from massive unemployment and an obsolete industry sector: private business saw a chance to launch future-oriented, high-risk ventures with the aid of government subsidies. Public actors had the legal and regulatory means necessary, as well as venture capital: pri-

ivate business had the concepts, the know-how and the basic drive to engage in new ventures with the prospect of future profits. Thus, public actors to a large extent saw their main function as to prepare the grounds for private businesses to enter the operation. Likewise, private interests saw, beyond their immediate business goals, participating as a way to accommodate public interests with their actions. –

In this formula we find three basic rationales of the joint venture. These rationales will be discussed in detail below. Political actors must, in order to solve their problem – a market-oriented problem – enter the market and derive the solution from within the market. Market actors, on the other hand, see structural change processes as opportunities to launch new industrial concepts with the aid of public subsidies and the overall support of political actors. Thus, a *first rationale* of the joint venture is that it provides a gateway for the actors to enter each others' arenas and enhance their goal attainment by operations there.

The actors represented almost every conceivable level of the political and economic systems. Thus, among the political actors, the cast presents the government, the State County Administration, County Councils, and municipalities. Economic actors, too, are extremely diverse, ranging from small-scale, local industrialists to multinationals like Volvo and SAAB. The corporatist policy mode, Cawson suggests, is primarily to be found "where the locale defines the object of the policy rather than characterises the nature of the interests involved" (Cawson, 1985:145). True, the meso-corporatist model highlights the local behavior of the actors (ibid:127), but a number of actors were merely local branches of large organizations. It remains an open question to what extent this pattern challenges some of the basic assumptions in meso-corporatist theory, e.g. that organized interests on the meso-level, not representing peak organizations, differ in behavior compared to peak organizations, and so will the arrangements of interest mediation.

The close relationship between corporate interests and politico-bureaucratic interests, along with the close tie between unions and the Social Democratic Party (incumbent from 1982 onwards), presents a web of interests mediated through co-operation toward common goals, albeit derived from different vantage points and rationales. Unlike most cases at the national level, private businesses at the local level always have the exit option – to simply take their business elsewhere if confronted with too strong political resistance. Indeed, studies indicate that on this level a "market inversion" often takes place: competition takes place not primarily between private businesses but between different re-

gions and cities, seeking to attract private companies (Hernes – Selvik, 1981; Peretz, 1985).

A comparison of the horizontal and vertical networks reveals many similarities. *First*, in all three cases, the State County Administrations played the key role of finding ways of orderly termination and a rapid industrial renewal. By quickly opening up to private businesses, whose chances of getting in control of property and subsidies were big, and by raising funds for research and development and venture capital, the Administrations co-ordinated the operations. Especially conspicuous is the conglomerate between public and private interests, and how successfully the formed networks facilitated these contacts. *Second*, in all three cases, the basic idea was to create a network, merging private and public actors into a web of contacts for the inclusion of industrial concepts and capital, with the political blessing. The networks, existing in less formal nature prior to the close-downs, gained a semi-official status, allocating government subsidies (cf Offe, 1985). A highly efficient and productive ad-hocracy characterized primarily the Landskrona and Uddevalla operations.

### 3.2 Public-private partnerships as co-ordinators

All three operations enjoyed powerful support from the government. The government participated in the operations in several different ways. First, subsidies, supporting the "incubator" element of the operations surpassing any historical comparisons, were provided the regions. The subsidies went beyond cash subsidies, although these were essential for the regions. Through retraining programs, labor-market subsidies, and other measures, the government took most of the social costs imposed by the closures, providing leeway and leverage for private businesses to invest in the region. Put differently, whilst the government supported the "incubator" phase – the "defensive" element – private businesses could put their resources into the "offensive", future-oriented phase. The rationale of government subsidies was to provide the locales with the time necessary to conduct the process of industrial change, by offering short-term retraining programs and long-term venture capital. However, by leaving the final decisions about the use of the capital to the local networks, the government attempted to reduce the negative side-effects of non-market factors. Secondly, the government, through the State County Administrations, organized and surveiled the processes of close-down and industrial renewal. The Administrations, it seems, were able to combine the role of regional co-ordinator with a state communicator. Funding research and development projects, the Administrations have come to play an important role

for the structural change of the industry sector (Beckman *et al*, 1985). Thus, a *second rationale* of joint ventures – next to being gateways to the actors' respective arena – is to ensure co-ordination of the actors' respective goals and concerted strategies to ensure mutual goal attainment. In processes of structural change the risk of encountering conflicting goals is quite small, while there is tremendous potential for mutual goal attainment.

### 3.3 Public-private partnerships as sources of political legitimacy

A local consensus on what measures to employ seems to be an essential prerequisite for a successful operation. The overt conflicts observed did not primarily present private capital challenging politico-bureaucratic bodies or vice versa. Instead, media reported about local unions taking issue on various measures. Indeed, local unions were the main critics of the shipyard closures. In this respect, Kockums presents a deviant case. Malmö did never enjoy the same consensus amongst the political elite and corporate actors as did Landskrona and Uddevalla. This is probably one of the explanations for the inert implementation of the package, and the uncertainty about its effectiveness. Put more analytically, this is the *third rationale* of joint ventures: comprising actors from distinctively different social arenas, these ventures facilitate control of the actors' respective "constitencies". Thus, political actors provide political legitimacy and also – as happened in the cases studied here – legitimacy before the labor constituency. Conversely, market actors can justify the political presence on the market by pointing at the potential for industrial development facilitated this way.

However, just as it can be argued that the fusion of private and public interests was the key ingredient in the structural change formula, it also raises a series of questions about who decided what. The three cases studied here present bargaining situations between "politics" and "the market" in which the influence from "market" actors over public policy is omnipresent. Public authorities yielded to private interests up to the point of surrendering its institutionalized authority, sometimes (as when the State County Administration handed over the control over government subsidies to an investment company in Malmö) even beyond that point. Public policy was implemented by local networks of public and private interests.

Paradoxically, although the ultimate goal of the operations was to protect labor from unemployment, unions single out as losers when it came to deciding on the design of the restructuring. In one case – Landskrona – unions took a very active interest from the first stages of

planning. The other two cases present local unions removed from the decision-making bodies, or perhaps with representation on advisory boards only. Thus, a somewhat ironic conclusion of this study is that private capital, alongside with developing new industrial concepts, seems to provide new jobs for laid off labor more efficiently compared to the output of processes with labor organizations dominating the scene.

Jon Pierre

### References

- Allen, K – D Yuill 1984. *Government Support to Industry In Sweden: An International Comparison*. Stockholm: Ministry of Industry, Ds 1984:6.
- Alt, J E – K A Crystal 1983. *Political Economics*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Assarsson, J – A Wallin 1986. "En Jämförande Studie av de Åtgärder som Vidtagits i Samband med varvsnedläggelserna i Malmö och Uddevalla". Mimeo. Lund: Department of Political Science.
- Atkinson, M M – W D Coleman 1989. "Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies", *British Journal of Political Science*, vol 19, pp 47–67.
- Beckman, B – U Färnhök – J Johansson 1985. *Regional Utveckling*. Stockholm: Ministry of Industry, report no 1/1985.
- Berger, S (ed) 1981. *Organizing Interests in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Berney, R E – E Owens 1985. "A Theoretical Framework for Small Business Policy". *Policy Studies Journal*, vol 13, pp 681–691.
- Bluestone, B – B Harrison 1982. *The Deindustrialization of America*. New York: Basic Books, Inc, Publishers.
- Cawson, A 1982. *Corporatism and Welfare*. London: Heinemann Educational Books.
- Cawson, A 1985. "Corporatism and Local Politics." (In Grant, 1985, pp 126–147).
- Cawson, A (ed) 1985a. *Organized Interests and the State*. Beverly Hills and London: SAGE Publications.
- Eliasson, G 1984. "The Micro-Foundations of Industrial Policy." (In Jacquemin, 1984, pp 295–326).
- Fosler, R S – R Berger, (eds) 1982. *Public-private Partnerships. Seven Case Studies*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Governmental Bill 1979/80:165.
- Governmental Bill 1980/81:131.
- Governmental Bill 1982/83:147.
- Governmental Bill 1985/86:120.
- Governmental Bill 1985/86:125.
- Grant, W 1982. *The Political Economy of Industrial Policy*. London: Butterworths.
- Grant, W (ed) 1985. *The Political Economy of Corporatism*. Basingstoke: MacMillan.
- Gross, H T – B Weinstein 1986. "A Second Look at the Industrial Policy Debate." *Policy Studies Journal*, vol 14, pp 389–401.
- Hadenius, A – R Henning – B Holmström (eds) 1984. *Tre Studier i Politiskt Beslutsfattande*. Stockholm: Almqvist & Wicksell International.
- Henning, R 1984. "Industripolitik eller sysselsättningspolitik?" (in Hadenius et al 1984, pp 9–68).
- Hernes, G (ed) 1978. *Forhandlingsøkonomi og blandingadministrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hernes, G – A Selvik 1981. "Local Corporatism." (in Berger, 1981, pp 103–122).
- Katzenstein, P J 1984. *Corporatism and Change*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Lindblom, C E 1977. *Politics and Markets*. New York: Basic Books.
- Länsstyrelsen i Malmöhus Län 1984. "Öresundsvarvet i Landskrona." Malmö: Länsstyrelsen. Mimeo.
- Moore, C – J J Richardson – J Moon 1985. "New Partnerships in Local Economic Development." *Local Government Studies*, vol 11, pp 19–33.
- Moore, C – J Pierre 1988. "Partnership or Privatisation? The Political Economy of Local Economic Restructuring." *Policy and Politics*, vol 16, pp 169–178.
- Morgan, G 1986. *Images of Organization*. Beverly Hills and London: SAGE Publications.
- Offe, C 1985. "The Attribution of Public Status to Interest Groups." (In his *Disorganized Capitalism* (Cambridge, Mass: The MIT Press, pp 221–258).
- Peretz, P 1985. "The Market For Industry: Where Angels Fear to Tread?" *Policy Studies Review*, vol 5, pp 624–633.
- Peters G 1987. "Third-Party Government and Public-Private Partnerships". Mimeo. Pittsburgh: Department of Political Science, University of Pittsburgh.
- Pierre, J – S Krauss 1987. "The Industrial Policy Model of Sweden and Japan: Politics and the Market in Structural Change." Paper presented at the University of Pittsburgh Bicentennial Symposium on "Adjustment to Structural Change: American, European and Japanese Experiences", Pittsburgh, PA, March 5–6.
- Saxonhouse, G R 1979. "Industrial Restructuring in Japan". *Journal of Japanese Studies*, vol 5, pp 273–320.
- Schmitter, P C 1979. "Still the Century of Corporatism?" (In Schmitter – Lehmbruch 1979, pp 7–52).
- Schmitter, P C – G Lehmbruch (eds) 1979. *Trends Towards Corporatist Intermediation*. Beverly Hills and London: SAGE Publications.
- Schmitter, P C 1985. "Neo-Corporatism and the State" (in Grant, 1985, pp 32–62).
- Shonfield, A 1965. *Modern Capitalism*. London: Oxford University Press.
- Stråth, B 1986. "The Politics of De-Industrialization: The Case of Shipbuilding." Paper for the colloquium with the AG Industrieipolitik bei der DVPW, Brussels, November 1–2.
- Strömberg, L – J Westerståhl 1984. *The New Swedish Communes*. Stockholm: Liber.

Underhill, GRD 1988. "Neo-corporatist theory and the politics of industrial decline". *European Journal of Political Research*, vol 16, pp489-511.

Wilks, S – M Wright, (eds) 1987. *Comparative Government-Industry Relations*. Oxford: Clarendon Press.

Zysman, J 1983. *Governments, Markets, and Growth*. Ithaca and London: Cornell University Press.

#### Newspaper materials:

Affärsvärlden no 26/28, 1987.

Arbetet February 14, July 3, September 27, November 12, 15, 26, 1986.

DN March 31, 1987.

GP August 4, 1987.

SDS October 2, 4, 15, 22, November 12, 13, 19, December 17, 19, 1986.

#### Footnotes

<sup>1</sup> An earlier version of this essay was presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops in Amsterdam, April, 10-15, 1987.

<sup>2</sup> The efficiency of industrial policies seems to vary considerably, synchronically and diachronically; cf e.g. Bluestone – Harrison, 1982; Gross – Weinstein, 1987; Pierre – Krauss, 1987.

<sup>3</sup> Cawson (1985:126-133, 146) and Schmitter (1985:45f) discuss preconditions for neo-corporatism at a national level. Several factors mentioned by Schmitter, e.g. class decomposition, a policy orientation toward production, investments and employment, and policy implementation performed in concert with corporate interests, appear to be relevant preconditions also for meso-corporatism. For an account of local government in Sweden, cf Strömberg – Westerståhl, 1984.

<sup>4</sup> However, periods of non-socialist government have not significantly altered political commitments towards "full employment. Indeed, Henning (1984) shows that non-socialist Governments during the late 1970s spent *more* resources supporting declining industries than did socialist Governments. Thus, the magnitude of the structural crisis seems to account for more than the ideology of the party (parties) in power.

<sup>5</sup> This concept was frequently used by Government representatives when the Riksdag, the Swedish parliament, debated subsidies to the shipyards. For an account of the public policy toward declining sectors and termination processes at the national level, cf Henning, 1984; and at the local level, cf Moore *et al*, 1985; Moore – Pierre, 1988. For analyses of market-conforming strategies of industrial policies, cf Eliasson, 1984; Cawson, 1985:134; Pierre – Krauss, 1987:2 ff.

<sup>6</sup> The handling of declining industries takes very different forms indeed in different political systems, depending on the political saliency of labor-market policies and governments' political responsibility for

maintaining employment and economic growth (cf Bluestone – Harrison, 1982; Saxonhouse, 1979; Wilks – Wright, 1987; Zysman 1983:ch 1). These factors also help explain governments propensity to employ non-market measures, e.g. subsidies and policies geared to incubate the industrial sector from international competition.

<sup>7</sup> Cf Stråth, 1986. According to Stråth, some countries responded earlier to the structural crisis than did other countries. Japan, who probably more triggered the crisis for other countries than was subject to it herself, responded quickly and was thus more in tune already by the early 1970s. Sweden, along with several other West European countries like France and the Netherlands, responded later and had to contract more forcefully during the 1970s and 1980s. From 1975 to 1982, Sweden reduced her shipbuilding industry with 66 %, more than any other country.

<sup>8</sup> Governmental Bill 1979/80:165. For a comparative analysis of the Swedish Government's industry subsidies, cf Allen – Yuill, 1984.

<sup>9</sup> The State County Administration (*länsstyrelsen*) is the national Government's regional administration. 100 milj Sw Kr equals \$ 16, 4 milj (March 1989).

<sup>11</sup> *Öresundsvarvet i Landskrona*: 38 ff. Much of media's criticism of LAFI has been aimed at Scandust, a heavily polluting manufacturing industry, supported by LAFI.

<sup>12</sup> Affärsvärlden nr 26/28, 1987.

<sup>13</sup> Investment funds were created during the 1960s. Funding parts of company profits during booms and giving it back during recessions, the funds are assumed to play an important role to smooth the economy. The Government decides on when, and for what purposes, companies could be allowed to draw money from their fund. The companies' return for losing control over the capital is that capital funded (or later used for investments) is not subject to taxation.

<sup>14</sup> Later, in early 1986, Volvo received a Government subsidy on 240 milj Sw Kr for their Uddevalla investments, provided it did not exceed 15 % of the overall investment costs.

<sup>15</sup> These arguments were put forward by local union leaders discussing the Uddevalla situation on a news-show, January 15, 1987.

<sup>16</sup> Interview with Richard Sigfridson at the State County Administration in Västnytt (a regional news-show), January 23, 1987; Assarsson – Wallin, 1986:19; DN March 31, 1987.

<sup>17</sup> Assarsson – Wallin, 1986:22f. In October 1986, newspaper reports suggested that of the 1 600 jobs in Malmö originally guaranteed by SAAB, 1 200 would simply be transferred from the company's assembly-plant in Arlöv, reducing the number of new jobs in Malmö to 400. SDS October 2, 1986.

<sup>18</sup> Assarsson – Wallin, 1986:26f; Arb July 3, September 27, 1986.

<sup>19</sup> The conflict did not only involve local actors. A main opponent to SAAB:s investment on the former shipyard was the National Agency for Environmental Protection, who did not give clearance to the plant until SAAB had committed itself to reduce the amount of pollution. SDS October 4, 15, 22, November 12, 13, 19, December 17, 19, 1986; Arb November 12, 15, 26, 1986.

<sup>20</sup> Cf Arb February 14, 1986.

### Sakkunnigutlåtanden över tjänsten som professor i statsvetenskap vid Lunds universitet

Tjänsteförslagsnämnden för samhällsvetenskapliga fakulteten

Lunds universitet

Av fakultetskollegiet utsedd till sakkunnig vid tillsättningen av en tjänst som professor i statsvetenskap vid Lunds universitet får jag anföra följande.

Sökande till tjänsten är  
docent Christer Jönsson  
professor Jan-Erik Lane.

Christer Jönsson (f 1944) disputerade i Lund 1975, blev docent året därpå och har därefter haft en forskartjänst i internationell politik vid forskningsrådet. I avhandlingen prövades ett antal antaganden i västlig litteratur om ett speciellt sovjetiskt förhandlingsbeteende på fallet kärnvapenprovstoppet. Att se utfallet som ett resultat av förhållandet USA-Sovjet fann författaren ge en otillfredsställande förklaring, varför han i en uppföljning *Soviet Bargaining Behavior* (Columbia, 1979) även behandlade ämnet på två andra analysnivåer, nämligen förhållandet inom östblocket och spänningen inom den sovjetiska inrikespolitiken. Den förra analysen resulterade också i en huvudsakligen negativ slutsats, under det att de inrikespolitiska motsättningarna visade sig ha den allra största betydelse för provstoppsförhandlingarna. Jönsson ansluter sig alltså till dem som söker de inrikespolitiska källorna till det utrikespolitiska handlandet men han gör det odogmatiskt och varnar för ensidigheter i teoribildningen. Boken är påfallande välskriven, författaren har haft tillgång till ett väldokumenterat material och man följer hela tiden författarens spelteoretiskt inspirerade resonemang med nöje. Ändå kan jag inte finna att förklaringarna metodiskt står särskilt starka. Vad författaren gör är i princip ingenting annat än att påvisa samvariation över tid mellan ut-

rikesförhandlingar och inrikesspel och beläggen får i liten utsträckning karaktär av indicieargumentering.

När man söker rekonstruera aktörernas preferenser i ett spelteoretiskt perspektiv, är kognitions- och perceptionsforskarnas rön naturligtvis av största intresse. I ett flertal uppsatser, bl a i *European Journal of Political Research* och *Cooperation and Conflict*, vars redaktör Jönsson för övrigt varit, har författaren argumenterat för korsbefruktning mellan dessa båda teorifamiljer, så att spelteorins situationsspecifika modeller fördjupas med hjälp av kognitionsforskningens aktörsspecifika och de internationella förhandlingarnas karaktär av process uppmärksammas även inom spelteorin, som annars i princip är statisk till sin natur. Dessa uppsatser dokumenterar stor förtrogenhet med teoribildningen, utpräglad känslighet för de problem en forskare står inför när modeller skall tillämpas empiriskt samt förmåga att utreda svåra problem med omdöme och finesse.

I sina tidigare forskningar fann Jönsson, att Sovjetunionens förhandlingsbeteende inte är så avvikande och unikt, som det ofta beskrivs av västliga forskare. Han tyckte sig vidare se tydliga paralleller mellan den sovjetiska synen på USA och den amerikanska synen på Sovjetunionen. Därför startade han ett forskningsprojekt med systematiska jämförelser mellan den sovjetiska och amerikanska utrikespolitiken. Resultatet rapporterades i boken *Superpower. Comparing American and Soviet Foreign Policy* (Frances Pinter, 1984). Detta är en utomordentligt klar och överskådlig, lärorik och samtidigt sofistikerad framställning, förledande enkel i sin stil men med diskreta signaler invävda i texten till metodiskt mera intresserade läsare ("many variables, small N", "learned behavior", "unintended consequences", "role and image"). Likheten i USA:s och Sovjetunionens bedömningar gör det enligt författaren fruktbart att studera stormakterna i vad kognitionsforskarna kallar rolltermer; Jönsson talar om "superpower role". Båda stormakterna var efter andra världskriget fast beslutna att aldrig mera göra eftergifter till fienden och aldrig mera låta sig överraskas av honom militärt oförberedda. Jönsson skiljer mellan "globalister" och "partikularister", de förra med ett utåtriktat säkerhetspolitiskt preferenssystem och de senare med sitt huvudintresse knutet till inrikes- eller regionintressen, samt gör distinktionen mellan "enemy image" och "dual image", varigenom en fyrfältstablå framträder med fyra historiskt klagörande rollupfattningar för stormakternas utrikespolitiska handlande. Detta hindrar inte att det också finns andra skillnader dem emellan. Kort uttryckt är Sovjetunionen en supermakt bara i militärt avseende. Vi vet alla, skriver författaren efter Machiavelli, att den obehäpnade profeten går under.

Men vad händer med den som förlorat profetians gåva och bara har vapnen kvar?

Efter att på detta sätt ha utformat sina redskap och angivit de båda supermakternas varierande politiska potential prövar författaren sin hypotes på tre fall: hjälpen till tredje världen, krisen i Mellanöstern och begränsningen av kärnvapenspridningen. Författaren tecknar bilden av två desillusionerade rivaler, som steg för steg utvecklats till allt mera komplicerat och välfungerande normsystem för att utvidga sina revir utan att riskera militära konfrontationer. Men samtidigt hotas båda två idag av krafter, som ifrågasätter deras globala initiativ och koden för fortsatt samarbete kan snarast beskrivas som en skör balans av ömsesidig svaghet. Författaren bygger under sina slutsatser med omsorgsfull och övertygande argumentation, som gör *Superpower* till en mogen, genomreflekterad och tungt vägande forskningsmerit.

Redan år 1790 anmärkte baron von Grimm till Katarina II att Amerika och Ryssland skulle bli framtidens stormakter, medan övriga nationer skulle nedsjunka i maktlöshet. Andra iakttagare som Henry Kissinger har hävdat att stormakternas tidsålder nu går mot sitt slut. Med utgångspunkt från dessa divergerande åsikter visar författaren i ett bidrag om "omnipotens eller impotens" till en samlingsvolym utgiven av Goldmann och Sjödahl 1979 att de mäktiga, som har möjlighet att förgöra oss alla, är paradoxalt kringskurna av allierade och oberoende, när de inte bara vill vara "power" utan också utöva "power".

Genom Jönssons produktion går det hela tiden pendelslag mellan mera substantiella studier och skrifter skrivna under metodisk eftertanke. Till de senare hör några arbeten om "kommunikation" i vid bemärkelse; Jönssons gamla intresse för förhandlingsteori och kognitionsforskning har kompletterats med inläsning av lingvistisk teoribildning. Här finns artiklar om det sovjetiska politiska språket, ett HSFR-projekt om "Säkerhetspolitikens metaforer" samt skilda studier av varierande ambitionsnivå från en populärt hållen artikel om biljard, schack och spindelnät i internationell politik till ett stort, ännu preliminärt bokmanuskript om kommunikation och internationella förhandlingar. För dessa studier synes mig Jönsson med sin fina språkkänsla ha de allra bästa förutsättningar. Dock skulle jag vilja betona att den nyuppståndna retorikforskningen sannolikt har mer att ge just för Jönssons forskningsproblem än vad han hittills brytt sig om att undersöka. Vidare är hans egen metodståndpunkt inte alldeles lätt att urskilja, när han varnar forskarna för att dra förhastade slutsatser ur diplomatins systematiskt tendentiösa rapportering. Trots att Jönsson skriver mycket om hur man bör gå tillväga för att säkerställa vetenskaplig kunskap

om den internationella politikens undflyende verklighet, synes han mig vara mera till sin fördel som vidsynt resonör än som vetenskapsteoretisk instruktör.

Och så åter tillbaka till empirin, denna gång till frågan om staternas relationer till de internationella organisationerna. I ett större projekt har det kommit på Jönssons ansvar att studera den internationella luftfarten *International Aviation and the Politics of Regime Change* (Frances Pinter, 1987). Inspirerad av Keohane och Nyes kända arbete (1977) om interdependensen i den internationella politiken har Jönsson förelagt sig att förklara vad han ser som de tre stora regimförändringarna i den internationella luftfarten: nyordningen efter första världskriget, efter andra världskriget och slutligen från slutet av sjuttioalet, då USA utmanar den rådande ordningen. Man bör uppmärksamma att författaren använder ordet "regim" ungefär som man i besläktad forskning talar om "konstitution", dvs en uppsättning handlingsregler som är någonting mer än tillfälliga överenskommelser men mindre bindande än inrikespolitikens tvingande lagstiftning. Teoretiskt arbetar författaren med spelteoretiska modeller som på en gång skall ge mera utrymme för dynamisk analys och – från aktörens synpunkt – för mer tillfredsställande lösningar än "Fångarnas dilemma", varvid Jean-Jacques Rousseau's parabel om hjortjakten får tjäna som alternativ. (I likhet med många andra åsätter Jönsson därvid de olika utfallen av detta spel litet egendomliga nyttovärden: en hare är ändå alltid en hare vare sig jag ensam fångar den för min räkning eller också min motståndare gör det för sin räkning. "Hjortjakten" förlorar inte sin karaktär av försäkringsspel med möjlighet till kollektiv rationalitet, om man är mera realistisk och ger spelarna samma nyttovärde i båda dessa fall.) Den intresseväckande periodindelningen och historiken knyts samman med de senaste forskningsrönen i den internationella politiska teoribildningen. Jönsson gör det med sedvanlig känsla för komplikation. Frågan är emellertid om han inte den här gången därvid gått väl långt. I hela sin produktion framträder Jönsson som nyanternas mästare och kategoriska omdömen är för honom en dödssynd. Men samtidigt har han som vetenskapsman ambitionen att vara klar och stringent: han deklarerar att han vill börja med enkla modeller och inte komplicera i onödan, han hyllar principen att inte göra flera antaganden än som är nödvändigt ("Parsimony is a scientific virtue", s 152). Men snart visar det sig att den ena modellen efter den andra behöver kompliceras i mycket stor utsträckning och att varje modell bara fångar upp en del av skeendet. Diskrepansen blir därför ganska snart mycket stor mellan det sparsmakade idealet och en allt mer svåröverskådlig verklighet. Jönsson har inte tillräckligt beaktat att det finns en gräns där



komplikationen drivs så långt, att den ursprungliga modellen faller ihop och förklaringarna får ad hoc-karaktär.

I de allra flesta fall håller sig dock Jönsson på rätt sida om denna gräns, allt under det att hans internationella politiska forskning djupnar och mognar. Det allra senaste är medverkan i ett prestigefyllt internationellt forskningssamarbete om de internationella samarbetsansträngningarna i kampen mot AIDS. Bättre kombination är svårt att tänka sig: att denna angelägna samhällsfråga tas om hand av en så högt kompetent forskare som Jönsson ter sig mycket löftesrikt.

Jönsson har varit internationellt verksam som gästprofessor, workshop-ordförande, redaktör och projektmedarbetare. Med goda vitsord tjänstgjorde han hösten 1986 vid utrikesdepartementets politiska avdelning. Om Jönssons pedagogiska meriter finns att säga att han meddelat omfattande statsvetenskaplig undervisning på alla nivåer, givit doktorandkurser samt framgångsrikt handlett forskarstuderande; tre av hans doktorander har disputerat, ytterligare två förväntas disputera inom kort, andra har längre kvar. En stark pedagogisk merit är läroboken tillsammans med Magnus Jerneck och Ole Elgström *Internationell politik* (Studentlitteratur, 1986), som blivit något av ett standardverk.

Jönsson har också skickligt fullgjort administrativa uppdrag vid Lundainstitutionen och förtroendeuppdrag inom statsvetenskapen som nationell disciplin – tex HSR:s beredningsgrupp.

*Sammanfattningsvis* kan enligt min mening ingen tvekan råda om Christer Jönssons kompetens för den sökta tjänsten. Av min genomgång kan man möjligen få intrycket att Jönsson skulle vara mycket "smal" med sin ämnesinriktning mot internationell politik. Jag vill då framhålla att det är i hög grad allmänna statsvetenskapliga teoriproblem, som Jönsson arbetar med, låt vara att data genomgående hämtas från en viss subdisciplin. Vad han har att säga om aktörs-, spel- och förhandlings-teori har en betydande räckvidd och hans öppenhet mot skilda samhällsteorier är stor. Hans, med författarens egna ord, i dubbel bemärkelse gränsöverskridande forskning blir inte sämre av att klassikerna ofta skymtar förbi i hans texter. Och de idéhistoriska referenserna blir aldrig tom dekoration; Machiavellis och Rousseaus tankar är, som vi sett, sakligt inarbetade i analysen.

*Jan-Erik Lane* (f 1946) har inte disputerat. Han blev docent direkt på ett antal vetenskapsteoretiska uppsatser. Däri ligger alltjämt hans styrka och problem: få statsvetare kan med samma skärpa precisera en problemställning eller konstruera en modell men i fråga om empiriska undersökningar visar Lane en anmärkningsvärd valhänthet. Efter docenturen har Lane varit verksam i

Umeå som rådsforskare och professor i offentlig förvaltning, särskilt regional politik och förvaltning. Från professuren är han – ovanligt nog – nu tjänstledig för att åter vara rådsforskare, knuten till nationalekonomiska institutionen i Lund.

Låt oss först se på Lanes uppenbara förtjänster. Han blev i början av sjuttioalet berömd för sin metodologiska kritik av samhällsforskare som Easton, Weber, Parsons, Simon, Myrdal m fl. Det var som synes centrala författare han behandlade men han förmådde diskutera dem på ett självständigt sätt, ehuru uppsatserna vid en samlad läsning i stor utsträckning ger intryck av upprepning. Lanes kritik är i huvudsak "negativ". Däri ligger inget fel; idékritik har traditionellt varit en viktig del inom statsvetenskaplig forskning. Däremot synes det mig problematiskt att det finns en negativ slagsida i själva den uppsättning av kriterier, efter vilka Lane bedömer de kritiserade författarna. Lane påvisar brister i konsistens, brister i precision, brister i omfång men diskuterar inte förklaringskraften hos olika teorier. Eller omvänt: även en aldrig så konsistent och preciserad ut-saga kan ju vara tämligen likgiltig från statsvetenskaplig synpunkt om den inte tar upp ett väsentligt problem. Skillnaden mellan Lanes kritik och den idékritik, som levererats av Tingsten och hans efterföljare, är himmelsvid: dessa författare syftade till att sätta de politiska ideologierna i centrum för det statsvetenskapliga intresset medan Lane sällan går in på politikens innehåll utan nöjer sig med det formella, logiska utanverket. I stunden av klarsynt självförsvar medger Lane också detta:

Att påvisa brister i teorier eller modeller är självfallet underlägset en positiv argumentering som stöder eller konfirmerar tex en budgeteringsmodell. Det är emellertid bättre att falsifiera en teori eller modell, även om man inte formulerar ett positivt alternativ, än att hålla något för sant på tvivelaktiga grunder.

(Denna fras återfinns i olika varianter, som många andra i hans produktion, i flera av författarens skrifter t ex i Stefan Back & Jan-Erik Lane: *Den svenska statsbudgeten*, s 108; här citerad ur Lane-Westlund-Stenlund "Homo Economicus ..." *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1981, s 135).

Av insända uppsatser i politisk teori vill jag särskilt nämna "Power" som är en djupborring av definitioner; vidare den stringenta "The logic of means – end analysis"; slutligen angreppet på "den nya metodologin" efter Popper (Feyerabend, Kuhn, Lakatos m fl) "Against Theoreticism", där Lane, kuriöst nog, med hetta programmatiskt förespråkar det sätt att forska, där han själv, som nedan kommer att framgå, uppvisar de största bristerna: att data delvis beror på teorin och

att teorins förklaringskraft är avhängig av data behöver inte låsa in forskaren i en ond cirkel, ty det finns operationaliseringstekniker med vilkas hjälp det faktiskt är möjligt att göra empiriska prövningar av olika teoriers hållbarhet.

Lane nöjer sig sålunda inte med att vistas i den politiska teorins elfenbenstorn. Under den senaste tioårsperioden har han startat en lång rad undersökningar av olika samhällsförhållanden, varvid hans forskning undergått en explosionsartad utveckling. I sitt curriculum skiljer Lane mellan "public administration" och "public policy" men hans forskning glider här samman, varför jag behandlar dessa områden i ett sammanhang. Substantiellt ligger tonvikten på administration av högre undervisning och sjukvård i Sverige men även andra problem tas upp såsom den kommunala budgetprocessen, statsbudgeten och allmänna byråkratiproblem.

Uppläggningsen av de empiriska undersökningarna är likartad. Lane har haft assistenter och medarbetare och ett flertal namn passerar revy på titelsidorna, tyvärr utan att läsaren får någon upplysning om vem som gjort vad. De teoretiska utgångspunkterna för de olika undersökningarna anges i allmänhet mönstergiltigt; det är en egendomlighet i Lanes skrifter att den första sidan i allmänhet är den bästa. Därefter följer ofta, tämligen oförmedlat, hela sjok av empiriska data. Operationaliseringarna, som Lane själv i princip sålunda finner väsentliga, motiveras sällan. Index, tabeller, variabler anges så kortfattat att läsaren ständigt kommer till korta. På den nivå, där sökande till en professur brukar befinna sig, förväntar sig läsaren att hantverket behärskas, så att man kan koncentrera sig på författarens argumentation, tolkning och belägg. Hos Lane irriteras man hela tiden av att man måste avbryta läsningen för att göra kontroller av tekniska trivialiteter. Slutsatserna i Lanes empiriska arbeten är nästan alltid korthuggna, bestämda men föga övertygande.

För att tjänsteförslagsnämndens ledamöter skall kunna ta ställning till den karakteristik jag här lämnat, finns det skäl att på ett par punkter mera konkret belysa Lanes arbetssätt. Lane studerar byråkratiseringen genom att mäta förvaltningspersonalens tillväxt. Men har verkligen sjukvården i Sverige "byråkratiserats" genom att man inrättat läkarsekreterare, som avlastat läkarna? Har den högre undervisningen "byråkratiserats" genom att man fått intendent och byråassistenter, som gör det möjligt för universitetslärare att ägna mer tid åt forskning och undervisning? Författaren kan invända att han funnit stor variation mellan olika myndigheter (data finns i många olika arbeten, lättillgängligast i läroboken tillsammans med Sven Arvidson och Tage Magnusson *Byråkrati och förvaltning* (Studentlitteratur, 1986), här återopade sidor 84, 91 och 112). Stockholms

universitet uppges tex ha färre anställda i förhållande till antalet studenter än flera andra högskolor. Men författaren förbiser att Stockholms universitet saknar personalkrävande teknisk fakultet; för att jämförelsen skall bli rättvisande bör data för Stockholms universitet slås samman med data för KTH (och på motsvarande sätt Göteborgs universitet med Chalmers). Gör man så, försvinner i huvudsak variationen. En stor del av högskolans förvaltningspersonal är halvtidsanställd. För att få jämförbara siffror med lärare och forskare bör deltid-ansända administratörer omvandlas till helårspersoner. Men när Lane gör detta, ökar antalet byråkrater istället för att minska (år 1985 blir 1454 deltid-ansända 1521 helårspersoner!) När man arbetar med aggregerad statistik är definitioner och klassificeringar givetvis helt avgörande för resultatet. Lane synes inte observera att samtidigt som antalet "handläggare" i hans tabeller ökar, sjunker antalet "övriga". Risken är påtaglig att dessa siffror bara avspeglar en omklassificering, inte en verklig förändring; utvecklingen inom universitetsförvaltningarna har ju under senare år gått ut på att ge sekreterarna mer och mer kvalificerade handläggarfunktioner. Kostnaderna för "centralförvaltningar" i olika landsting skiljer sig starkt sinsemellan. Men hur bestäms detta begrepp? Är en "centralförvaltning" en fysiskt sammanhållen enhet eller omfattar den olika funktioner oberoende av var de utförs? Läsaren upplyses inte om detta och misstänker skillnader i beräkningsmetod för de olika analysenheterna.

Sådana frågetecken är legio i Lanes skrifter. Så gott som alla hans resultat från administrations- och policyforskningen har ifrågasatts av insiktsfulla kritiker. Är det sant det som Lane gör gällande? Därom svävar man efter avslutad läsning fortfarande i ovisshet.

Men när detta sagts är det mig angeläget att tillägga att man även på dessa områden möter excellenta begreppsanalyser. Skall någon sådan uppsats särskilt nämnas, får det bli "Tre dogmer i förvaltningsforskningen". *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 1986 (åtta sidor), ett klartänkt, pregnant, kraftfullt polemiskt bidrag till den rent teoretiska diskussionen.

Meriterande är också Lanes internationella verksamhet på dessa analysområden, vilken bl a avkastat ett par volymer *State and Market. The Politics of the Public and the Private* (Sage, 1985), och *Bureaucracy and Public Choice* (Sage, 1987), för vilka han varit editor med egna, välskrivna teoretiska inledningskapitel och intresseväckande empiriska bidrag från kolleger.

Lanes fjärde forskningsområde, slutligen, är jämförande politik. Här föreligger två större arbeten, av vilka jag koncentrerar mig på det tillsammans med Svante Ersson av trycket utgivna *Politics and Society in Western Europe* (Sage, 1987). Först och främst blir man verkligt

imponerad av att denna väldiga arbetsuppgift förts i hamn; det gäller nämligen ingenting mindre än en omfattande analys av Västeuropas politiska system, partier och regeringsmaskineri samt samspelet med den bestämmande sociala strukturen i de olika länderna. Det spänstigt skrivna inledningskapitlet vittnar om beläsenhet och skärpa. Men därefter blockeras läsningen av en mängd deskriptiv statistik och svår genomtränglig faktoranalys. Svårigheten består i att författaren inte på ett tillfredsställande sätt redovisar tillvägagångssättet för sina sambandsberäkningar lika litet som han skriver ut termerna för sina ekvationer. Att försöka rekonstruera dessa beräkningar blir därmed utomordentligt mödosamt och arbetets vetenskapliga trovärdighet blir lidande. Att i den statistiska analysen olika egenskaper laddas på en och samma faktor blir ofta en meningslös generalisering, när det verkliga förhållandet i varje land, på en lägre aggregatsnivå alltså, är sådant att detta samband upplöses. Resultaten av sifferexercisen publiceras till synes utan närmare eftertanke och liksom i många av begreppsanalyserna saknas känsla för de politiska realiteterna.

En förklaring till många av bokens säregna mönster torde stå att finna i en alltför stor variation i den beroende variabeln i de skilda analyserna, något som i sin tur inte är så konstigt när man tänker på att författaren arbetar med så stora analysenheter som hela länder. En annan egendomlighet är att författaren i en och samma tabell för in variabler, som är inbördes beroende; de kluster som kommer fram är alltså olika sidor av samma sak och inte något resultat av analysen. Inte blir det bättre av att författaren låter varje faktor tämligen godtyckligt representeras av en variabel. Uppriktigt sagt har jag i långa stycken svårt att se att detta sätt att bearbeta materialet har något med faktoranalys att göra. Då hjälper det inte att resultaten ofta görs till föremål för intelligenta kommentarer. Analyserna i boken utgörs av statistiska beräkningar och om dessa är felaktiga eller så knapphändigt redovisade att de inte kan bedömas, spelar det ingen roll hur uppslagsrika tolkningarna än är. Snarare ger den entusiastiska diskussionen av de svårbegripliga analysresultaten ett alltmer bisart intryck, ju längre man läser i detta arbete. Till slut möter så läsaren ännu en påfrestning. I stället för att avsluta framställningen med ett resonerande bidrag till den jämförande politikens teori avslutar författaren boken med att konfrontera läsaren med ett lapidariskt påstående i diagramform om den politiska instabilitetens förhållande till autonomi och inflytande – en problemställning som påminner om Robert Dahls författarskap – till vilket läsaren emellertid fått föga hjälp att ta ställning av de tidigare analyserna och som lika gärna kunde ha lagts fram helt fristående från de omfattande statistiska beräkningarna. Sammanfattningsvis belyser detta

arbete genom sin kombination av hög ambition, teoretisk djärighet, summarisk metodredovisning och allvarliga empiriska brister med extrem klarhet fel och förtjänster i Jan-Erik Lanes märkliga forskarprofil.

Lane har varit internationellt verksam som gästprofessor, workshop-ordförande, redaktör och ledare för en forskargrupp i politisk teori.

När det gäller pedagogiska meriter har Lane anmärkningsvärt nog underlåtit att lämna den obligatoriska redovisningen (och hänvisar för övrigt även beträffande sina vetenskapliga meriter nonchalant till sitt curriculum). Följande upplysningar får därför lämnas. Lane har undervisat på olika nivåer men vad gäller forskarhandledning är resultatet klart otillfredsställande. Trots att han haft handledningsansvar under en dryg tioårsperiod har endast en av hans doktorander disputerat. En doktorandtjänst, knuten till HSFR, skulle ha slutrapporterats år 1987 men detta har inte skett och innehavaren har ej disputerat. När det gäller medarbetare och medförfattare till olika skrifter har Lane ej på ett ansvarsfullt sätt vårdat sig om deras vetenskapliga meritering och möjlighet att disputerat. Dessa förhållanden inger tvivel även om den sökandes förmåga att planera och leda forskning.

Dock bör framhållas att Lane författat läroböcker. Förvaltningsläroboken har emellertid, som nämnts, samma brister som förvaltningsforskningen. Ett manuskript till lärobok i politisk teori väger tyngre men är ännu ofullständigt och något oklart till syfte och uppläggning.

Samma kritik, som kan riktas mot Lane som pedagog, kommer igen när man ser hur han skött olika förtroendeuppdrag inom disciplinen; han har visat administrativ försumlighet.

*Sammanfattningsvis* är Jan-Erik Lane en ojämn vetenskapsman. När han står på egna ben som begreppsanalytiker kan han visa prov på sällsynt skärpa och skicklighet. Men ifråga om ledningen av de empiriskt inriktade projekten är bristerna så stora att det finns anledning att ifrågasätta om Lane – med högskoleförordningens ord – har den förmåga "som behövs för att fullgöra tjänsten väl".

En *jämförelse* mellan de båda sökandena utfaller enligt min mening alldeles reservationslöst till Christer Jönssons förmån. Både i vetenskapligt och pedagogiskt avseende står han för det bättre omdömet och det säkrare handlaget, medan Lanes kvantitativt mera omfattande produktion även innehåller demeriterande bidrag, som måste betecknas som rena hafsverk.

*Jag föreslår därför Christer Jönsson till den ledigförklarade professuren.*

Vid professorstillsättningar under senare år har vi kunnat se en allmän tendens mot starkt minskad konkurrens, framför allt få utsocknes sökande. Att docenternas arbetsvillkor både vad gäller löner och anställningstrygghet kraftigt förbättrats är naturligtvis glädjande men för framtiden synes nu ingenting angelägnare än att göra professorstjänsten väsentligt mera attraktiv, så att den geografiska rörligheten åter ökar och den uppenbara risken för intellektuell skleros inom svenskt universitetsväsende motverkas; jag vill framhålla att detta är en allmän forskningspolitisk reflektion och att ingen skugga må falla över den här föreslagne. Kanske några av de förändringar, som professorstillsättningsutredningen inom kort kommer att föreslå i fråga om själva tillsättningsproceduren, kan befrämja detta angelägna syfte.

En andra reflektion man kan göra är att Christer Jönsson har samma forskningsinriktning som den andre innehavaren av en statsvetenskaplig professur i Lund med oinskränkt ämnesbeteckning. Detta bör dock inte påverka utgången, som skall vara professionsstyrd och inte arbetsgivarstyrd för att ännu en gång anknyta till professorstillsättningsutredningen. Vill man ändå ta upp synpunkten synes likheten i kompetens mellan Lars-Göran Stenelo och Christer Jönsson kunna betraktas på två helt olika sätt. Det kan betraktas som en svaghet i institutionsmiljön – men då vill jag upprepa, att Jönsson snarast är att uppfatta som en politisk teoretiker med internationalpolitisk specialisering än som en snävt subdisciplinärt begränsad forskare. Å andra sidan kan det vara en fördel att på detta sätt ha en "förtätning" eller "profil" i institutionsmiljön. Man skall inte glömma bort att den nu avgående professorn haft samma inriktning som den här föreslagne och att institutionen under en följd av år som ett resultat av denna koncentration haft stora forskningsframgångar. Om mitt förslag vinner bifall, är inte bara Christer Jönsson att gratulera utan också fakulteten till en högst kompetent professor samt även Lundainstitutionen, som ännu en gång lyckas besätta en forskartjänst med en av sina egna.

Uppsala den 3 maj 1989

Leif Lewin

Samhällsvetenskapliga tjänsteförslagsnämnden  
Lunds universitet  
221 00 LUND

Av samhällsvetenskapliga fakultetskollegiet vid Lunds universitet utsedd till särskild ledamot av tjänsteförslagsnämnden vid tillsättning av professur i Statsvetenskap får jag härmed avge följande utlåtande.

Behörig till tjänst som professor är den som har den vetenskapliga och pedagogiska skicklighet och den förmåga i övrigt som behövs för att fullgöra tjänsten väl.

Sökande är docent Christer Jönsson, Södra Sandby och professor Jan-Erik Lane, Lund

De sökandes meriter bedömes först i ovan nämnd ordning. Därefter företas en jämförande bedömning och slutligen avges förslag till innehavare av tjänsten.

Christer Jönsson, som är född 1944, avlade fil kand-examen 1968, doktorsexamen i statskunskap 1975 och antogs som oavlönad docent 1976. Han var "extern lektor" vid Köpenhamns universitet 1975/76 och forskarasistent vid Lunds universitet 1976–81, tf docent 77/78 och 81/82 samt docent 82/83. Sedan 1983 innehar Jönsson en forskartjänst i internationell politik vid HSFR. Våren 1985 var han visiting professor vid Kyung Hee University, Seoul och våren 1988 visiting associate professor vid Stanford University. Han var redaktör för *Cooperation and Conflict* 1980–82.

Jönsson har inlämnat 18 skrifter till bedömning. Ett viktigt intresseområde omfattar Sovjetunionens agerande i internationella förhandlingar. Han disputerade 1975 på avhandlingen *The Soviet Union and the Test Ban*. Avhandlingen utvidgades kraftigt i arbetet *Soviet Bargaining Behavior* (1979). Därutöver har han publicerat en rad artiklar om sovjetisk utrikespolitik. I de nämnda skrifterna, som har väl specificerade problemställningar och är präglade av en disciplinerad arbetsform, tar Jönsson avstånd från ett antal teser om sovjetiskt förhandlingsbeteende som förekommer i den internationella litteraturen. Han intar en självständig hållning till den på området dominerande amerikanska litteraturen och han visar kapacitet för systematisk bearbetning av omfattande och sofistikerat diplomatiskt material. Analysen är klar och vederhäftig. Jönsson påvisar att de sino-sovjetiska interaktionerna under de studerade perioderna inte hade någon påtaglig betydelse. Intressant är också demonstrationen av de interna förhandlingarnas stora vikt vid förklaringar av förändringar i Sovjetunionens positioner i provstoppsförhandlingarna. Han lyckas väl belysa komplexiteten i den diffusa sovjetiska politiska strukturen.

I betraktelse av dagens utveckling i Sovjetunionen framstår Jönssons tidiga uppmärksamhet på "internal

bargaining” och ifrågasättande av monolitiska föreställningar som framsynt. Det finns för övrigt flera andra exempel i hans produktion där kopplingarna mellan inrikes- och utrikespolitik illustreras på ett elegant och övertygande sätt. Många teoretiker har pläderat för att det finns viktiga samband mellan inrikes- och utrikespolitik. Problemet har emellertid varit att tillräckligt effektivt påvisa dessa samband empiriskt. Det är mycket förtjänstfullt att Jönsson i sina arbeten kan ge en solid dokumentation som visar hur inrikes- och utrikespolitik är relaterade till varandra.

Till skillnad från kanske flertalet sovjetforskare är Jönsson inte begränsad i sitt litteratururval utan arbetar i nära anslutning till den statsvetenskapliga och samhällsvetenskapliga diskursen. En särskild styrka i dessa arbeten ligger i att han på ett effektivt sätt förmår kombinera förhandlingsteori och konventionell sovjetforskning. Det förekommer sällan övertolkningar av det empiriska materialet, något som får sägas vara ovanligt bland sovjetologer. Jönsson har inte fallit i den metodologiska fälla som består i att vid materialbrist förvandlas från forskare till vag teckentydare såsom är fallet med så många av de sk krenologerna.

Jönssons intresse för förhandlingar och förhandlings-teori återkommer i hans senare produktion, och det är då kommunikationsaspekter av internationella förhandlingar som står i förgrunden för analysen. Han lyckas i dessa arbeten förena förhandlingsteoretiska aspekter med element från lingvistiskt baserade kommunikationsteorier och från kognitiv teori. Denna teorikonstellation är uppenbart fruktbar och Jönsson har redan presterat intressanta resultat på området. Här kan nämnas bokmanuskriptet *Communication in International Bargaining*. Hans intresse för det politiska språket manifesteras i ett nytt projekt *Säkerhetspolitiska metaforer* som behandlar den säkerhetspolitiska retorikens funktion. Dessa senare studier bekräftar ytterligare intrycket av mognad och professionalism. Kopplingarna mellan de olika analys-elementen är täta, resonemangen noggrant övervägda och Jönssons känsla för det politiska språket illustreras.

Ett andra centralt forskningsområde för Jönsson är jämförande utrikespolitik. 1984 publicerades boken *Superpower: Comparing American and Soviet Foreign Policy*. Frågorna är distinkt formulerade, framställningen klar och överskådlig och präglad av kloka metodologiska överväganden. På ett insiktsfullt sätt frilägger Jönsson ett mönster som visar de båda supermakterna USA:s och Sovjetunionens ”mutually reactive politics” och deras disposition för condominium-tänkande. Han klargör hur USA:s och Sovjetunionens utrikespolitiska beteende delvis kan förklaras av deras perception av sig själva som supermakter och deras vilja att få den andra

parten – och resten av världen – att övertygas om det korrekta i supermaktskarakteristiken. Jönsson visar sig väl behärska en makroorienterad analys. Arbetet har stor bredd och omfattar jämförelser mellan USA:s och Sovjetunionens politik i tredje världen, deras krishantering i Mellanöstern och deras politik i frågan om kärnvapenspridning. Analysen av supermaktstatus sker i rolltermer. Rollbegreppet är i hög grad svårhanterligt och Jönsson har heller inte fullt ut lyckats neutralisera alla de komplikationer som medföljer en rollcentrerad analys. Han har också publicerat en rad välgjorda artiklar i genren.

En viktig del av Jönssons produktion utgörs av ett antal arbeten som observerar samarbetsrelationer och konfliktmönster mellan stater och internationella organisationer, varvid särskilt relationerna mellan nationella och internationella byråkratier uppmärksammas. Empiriskt har Jönssons intresse fokuserats på den internationella luftfartsproblematiken. Det viktigaste arbetet är *International Aviation and the Politics of Regime Change* (1987). Inspirerad av Graham Allison's analysuppläggning presenterar Jönsson alternativa förklaringsmodeller för etablering, förändring och vidmakt-hållande av regimer. Även i denna skrift är de förhandlingsteoretiska elementens närvaro påtagliga. Sedan han prövat en ekonomisk, en strukturell och en situationell förklaringsmodell, modeller som Jönsson successivt låter komplettera varandra, introducerar han en intressant fjärde modell, varvid internationella regimer betraktas som resultat av förhandlingsprocesser på flera olika nivåer och där förekomsten av transnationella nätverk är av speciellt intresse.

Hans utnyttjande av modern organisationsteori vid studiet av internationella organisationer är värdefull eftersom forskningen på detta område, åtminstone i teoretiskt avseende, varit outvecklad. Hans arbeten har dessutom gett en välbehövlig konkretion och empirisk substans åt den relativt vaga teoribildning som präglar forskningen om interdependens och, i ännu högre grad, litteraturen om internationella regimer. Jönsson har också på ett skickligt sätt lyckats få fram ett svåråtkomligt empiriskt material.

Det är utmärkande för Jönsson att han inte hesiterar inför svåra empiriska uppgifter. Han har en uppenbar styrka i sin förmåga att tydliggöra centrala egenskaper i diffusa politiska och administrativa strukturer antingen det gäller sovjetisk politik eller internationella regimer.

Formellt kan Jönsson beskrivas som företrädare för ämnesområdet internationell politik, men de internationella perspektiven öppnar hos honom breda analytiska angreppsfronter och vidgar hans vetenskapliga produktion. Hans forskning täcker stora politiska fält och berör en mängd generellt giltiga politiska problem. Det

finns god grund för att som Jönsson hävda att förhandlingar äger rum på alla politiska nivåer och han lyckas väl motivera det markanta inslaget av förhandlingsaspekter i sina skrifter. Som framhållits har han tidigt insett hur sammanflätad inrikes- och utrikespolitik är. Han har vidare studerat samverkan mellan företrädare för nationella och internationella byråkratier och därvidlag har han demonstrerat goda insikter i väsentliga delar av olika nivåers förvaltnings- och implementeringsproblematik.

I teoretiskt avseende ligger Jönssons styrka i hans förmåga att integrera teori och empiri men också i hans skicklighet att förena olika teoretiska traditioner. I förhandlingsanalyserna tas exempelvis de heuristiska fördelar spelteorin erbjuder effektivt fram, samtidigt som han kompenserar dess begränsningar och svagheter genom att använda psykologisk teoribildning. Den gemensamma nämnaren synes vara hans goda syntetiserande förmåga. Han utviner fördelar – inte minst vad gäller analytisk handlingsfrihet – genom sitt odogmatiska och breda intresse för olika teoretiska traditioner såsom förhandlingsteori, kognitiv och perceptuell teori, semiotik, interdependensteori och spelteori. Kanske är Jönsson stundtals alltför upptagen med att relatera sin egen forskning till de olika skolbildningar som förekommer i litteraturen. Någon gång önskar man också att Jönsson skulle fixerat de teoretiska problemen noggrannare och gjort ytterligare begreppsmässiga distinktioner. Denna kritik bör vägas mot det förhållande att den uppmärksamme läsaren ofta finner att Jönsson på ett i stilistiskt avseende pregnant sätt, utan formaliseringar, gjort just de preciseringar som man i förstone efterlyst.

Sammanfattningsvis bör följande framhållas: Jönssons bedömningar på det teoretiska planet präglas av överblick och gott vetenskapligt omdöme. Han har en uppenbar styrka i sin förmåga att lokalisera och illustrera centrala drag i befintlig teori. Hans teorianvändning är vårdad och han visar klarsyn när det gäller att se vad som kan utnyttjas av existerande teoribildning och hur den bör kompletteras. I empiriskt avseende har Jönssons arbeten en självständig prägel och hans metodologiska handlag är säkert. Han visar skarpsinnet och idérikedom som initiativtagare till forskningsprojekt och han fullföljer konsekvent och framgångsrikt stora satsningar. Han dokumenterar en progressiv analytisk förmåga.

Jönssons pedagogiska meritering är klart tillfredsställande. Han har en bred erfarenhet av universitetsundervisning och har undervisat på samtliga nivåer. Hans insatser som forskarhandledare är mycket goda. Tre av hans doktorander har avlagt doktorsexamen och ytterligare två förväntas disputera inom kort. Han har haft

och har ett delat ansvar för ytterligare ett antal doktorander. Jönsson har utarbetat läromedel tillsammans med två andra författare, bl a den utmärkta läroboken *Internationell politik* (1986).

*Jan-Erik Lane*, som är född 1946, avlade fil kand-examen 1967, licentiatexamen 1973 och förordnades 1975 till docent i statskunskap. 1981–1984 innehade han tjänst vid HSFR som forskare i förvaltningskunskap, särskilt politologisk analys av offentlig administration. Han var föreståndare för Center for Administrative Studies, Umeå 1977–81. Han är sedan 1985 professor i offentlig förvaltning, särskilt regional politik och förvaltning. Lane är fn tjänstledig från sin professur för att upprätthålla en forskartjänst vid HSFR i policyanalys. 1975–76 var han visiting scholar vid University of California, Berkeley, 1982 var han visiting professor vid Northwestern University och våren 1986 och 1987 vid University of California, San Diego. Sedan 1985 är han chairman of COCTA (Committee on Conceptual and Terminological Analysis). Han är medredaktör vid *Journal of Theoretical Politics* sedan 1987.

Lane har till bedömning inlämnat 25 skrifter som han indelat i fyra grupper, nämligen Political Theory, Public Administration, Public Policy och Comparative Politics. Det kan således inledningsvis konstateras att Lane i sin forskning rör sig över stora delar av det statsvetenskapliga forskningsfältet.

Lane presenterar ett antal arbeten i politisk teori som var det område inom vilket han debuterade. Han framstår i dessa arbeten primärt som en skicklig, konceptuellt driven analytiker. Sålunda analyseras det notoriskt komplicerade maktbegreppet framgångsrikt i en längre uppsats som Lane författat tillsammans med Hans Stenlund och som ingår i en internationell antologi. Även hans övriga maktanalyser förtjänar att få positiva omnämnanden även om arbetena om voteringsmakt inte håller samma höga klass som de övriga maktstudierna.

I de begreppsutredande och vetenskapsteoretiskt orienterade arbetena möter man en vital och stringent författare. Som teoretiker är Lane mest effektiv då han framträder som kritiker av andra forskares teorier. Då han själv försöker formulera teoretiska alternativ eller konstruera mer sammansatta teorier har han inte samma kraft. Det mer påtagligt nyskapande reserveras för relativt begränsade teoretiska problemområden. Då han ägnar sig åt mål/medel analys, något som ofta återkommer i hans produktion, kan ibland en viss perspektivblindhet noteras.

Då Lanes produktion i politisk teori är klart meriterande är det med viss besvikelse man tvingas konstatera att hans försök att – återigen tillsammans med Hans Stenlund – författa en lärobok i politisk teori inte fram-

står som lyckat. Introduktionerna till de presenterade teorierna är inte sällan alltför abrupt organiserade och framställningen har i vissa delar närmast en kompendieliknande karaktär. Ibland befinner sig författarna i försvarsposition – tex i avsnittet om public choice – varifrån polemik riktas mot anonyma opponenter. Stundtals utelämnas välkända alternativa approacher; sålunda ges förhandlingsteorin en ensidig karakteristik varvid läsaren undanhålls information om andra förhandlingsteoretiska traditioner än de spelteoretiska. Det finns vidare en obalans i disposition och komposition. Det är också oklart hur urvalet gjorts. Enskilda teoretiker ägnas stora avsnitt medan tex demokratiteorierna klaras av på några få sidor. Liksom vid läsningen av vissa av de övriga arbetena får man ibland intrycket av en otålig, rastlös författare som alltför tidigt bryter upp från besvärliga analysuppgifter.

Lane presenterar en grupp policyorienterade arbeten som bl a behandlar den högre utbildningen i Sverige. I boken *Higher Education and Public Administration* (1983), som Lane författat tillsammans med Bert Fredriksson, ges en intressant översikt av den svenska universitetsutvecklingen. Boken är klart disponerad men den empiriska analysen är inte alltid invändningsfri. Sålunda är sättet att mäta byråkratins expansion tveksamt och analysen av universitetens grad av autonomi är föga sofistikerad. Kvalitetsskillnaderna mellan Lanes teoretiska analys av autonomibegreppet som ofta återkommer i hans produktion, och hans utnyttjande av begreppet i empiriska sammanhang är belysande för Lanes forskarprofil.

Författarna redovisar en "public administration model" vars sjösättning ingår som en del i en icke o betydlig polemisk ritual i samband med att ett antal etablerade modeller avfärdas. Det finns för övrigt starka polemiska impulser även på andra håll i Lanes produktion. Därför får han svårt att hålla gränsen mellan konstruktiv kritik och polemik utan rör sig gärna i en gråzon. Hans slutsatser är inte alltid tillräckligt väl underbyggda. Av detta följer att det kan vara svårt att ta ställning till värdet av delar av hans kritik.

Bland de arbeten som handlar om den högre utbildningen återfinns också boken *Creating the University of Norrland. Goals, Structures and Outcomes* (1983), som med sin i huvudsak deskriptiva karaktär har ett begränsat vetenskapligt meritvärde.

I manuskriptet *Institutional Reform* (1989), för vilket Lane står som ensam författare, sammanställer han sin forskning om den svenska universitetsorganisationen till en analys av de senaste decenniernas förändringar. Hans huvudteser gäller rationalitetens roll i politiken varvid han polemiserar mot den forskningsinriktning som generellt noterar policymisslyckanden och visar för egen del stor tilltro till rationaliteten.

Lane arbetar med en omfattande teoretisk vetenskaplig litteratur, som han systematiserar genom en typologi. Med hjälp av ett antal frågor penetrerar han en rad empiriska, normativa, preskriptiva och analytiska modeller. Man frågar sig om det är rimligt att analysera dessa olika teorityper med i huvudsak samma instrument. Han tillåter sig svepande omdömen om de diskuterade modellerna. Särskilt påfallande är detta då han diskuterar garbage can-modellen, som han för övrigt enbart ser i dess anarkiska version. Han bedömer också att modellen är praktiskt oanvändbar och argumentet för detta förefaller vara att modellen presenterar en bild av verkligheten som vi inte har möjligheter att komma tillrätta med. Jag ställer mig frågande inför detta synsätt. Det är också konfunderande att Lane försöker få läsaren att tro att Etzionis "mixed-scanning" försöker syntetisera rationella modeller och garbage can-modellerna, vilket ju inte är fallet.

I den empiriska analysen använder Lane dels tidigare forskning om universiteten, dels en enkät till universitetslärare. Enkäten är problematisk. Inte sällan är andelen "vet inte"-svar mycket hög, vilket borde stämma till eftertanke när det gäller en elitgrupp av detta slag. Han beaktar inte alltid att svaren lika väl kan vara uttryck för attityder som uppgifter om verkligheten. I Lanes enkät instämmer inemot hälften helt eller delvis (vad nu det betyder) i påståendet att "The quality of undergraduate training is low" utan att han finner det speciellt anmärkningsvärt. Man kan istället fråga sig: "Hur många är beredda att beteckna den undervisning som de själva har ansvar för som misslyckad?" Lane drar också den tveksamma slutsatsen att lärarnas negativa attityder till en viss fråga innebär att de inte kan förväntas stödja implementeringen av den.

Det finns ett stort behov av statsvetenskaplig forskning inom området komparativ politik och det är därför förtjänstfullt att Lane tillsammans med Svante Ersson författat en bok – *Politics and Society in Western Europe* (1987) – som är en introduktion till västeuropeisk politik. Det är dock något tveksamt att entydigt klassificera arbetet, som till stor del bygger på uppsatser som publicerats i olika tidskrifter och i en antologi och dessutom innehåller primärmaterial, som en lärobok eller introduktionsbok. Det är snarast fråga om ett semipopulärt vetenskapligt arbete.

I boken relaterar författarna de politiska institutionerna – ff a de politiska partierna – och graden av politisk stabilitet till den sociala strukturen. Ingen tvekan råder om att författarnas arbetsinsats är mycket stor. Det är ett omfattande komparativt statistiskt material som sammanställts och bearbetats. Det hade dock varit önskvärt med en mer energisk och elaborerad diskussion om vad författarna mätt och varför författarna mätt vissa företeelser. Informationen om mätmetoder

och analystekniker är också alltför summarisk. Som läsare blir man inte heller övertygad om att data från de olika länderna är jämförbara i den utsträckning som görs gällande. Författarnas litteraturkännedom och teoretiska beläsenhet är stor, men den teoretiska analysramen är enligt min mening otillräckligt preciserad. Kopplingarna mellan de teoretiska och empiriska elementen är stundtals odistinkta.

Denna karakteristik är i stor utsträckning tillämpbar även på ett nytt preliminärt manuskript *Comparative Politics* (1989). Ett omfattande material från åtta länder representerande olika utvecklingsnivåer och olika politiska och ideologiska system redovisas. Författarnas ambition att utnyttja teorier och resultat från politisk ekonomi för att överbrygga klyftan till den traditionella "comparative government"-forskningen är lovvärd eftersom det är angeläget att de relativt outforskade gränsområdena mellan statsvetenskap och de ekonomiska vetenskaperna uppmärksammas. Även denna bok önskar författarparet Lane/Ersson rubricera som en lärobok, vilket i någon mån kan förklara den konventionella och starkt komprimerade redovisningen av ett antal författares arbeten och synsätt. I denna typ av studier får möjligen läsaren vara tolerant mot en viss ytlighet i resultatledet, men man måste ställa frågan om den sannolikt digra arbetsinsatsen står i rimlig proportion till de resultat som frambringas. Vissa avsnitt är kompendieartade och många tabeller är otillräckligt kommenterade. Författarnas förklaring att man medvetet tagit med en stor mängd tabellmaterial "which could be used for secondary analysis ---" verkar i sammanhanget något konstruerad.

Man efterlyser också en ingående källkritisk bedömning av hållbarheten i det kvantitativa material som redovisas. Författarna visar här liksom i det andra ovan kommenterade komparativa arbetet ett alltför stort förtroende för de kvantitativa teknikernas empiriska applikationskraft. Kontextuella, politiskt relevanta, faktorer får inte alltid en tillräcklig penetration. Totalintrycket blir konfunderande snarare än klargörande. Vad man framför allt saknar, här som i andra arbeten, är en mer genomtänkt politikuppfattning.

I manuskriptet *Den svenska statsbudgeten*, som Lane författat tillsammans med Stefan Back, analyseras den svenska statsbudgetens utveckling. Författarna vill med några modeller som bas ange olika förklaringar till statsbudgetens utveckling. Manuskriptet, som fyller en lucka i den statsvetenskapliga forskningen, är välskrivet och klart disponerat. Lanes medförfattare står denna gång som första namn, vilket bör indikera att han utfört en mycket betydande del av arbetet.

En grundläggande svårighet vid bedömningen av Lanes produktion består i att urskilja vad som är Lanes eg-

na vetenskapliga prestationer och vad som skall krediteras hans medförfattare. Några försök att precisera ansvarsfördelningen förekommer inte. Bland de till bedömning inlämnade böckerna eller bokmanuskripten står Lane som ensamförfattare endast till en tryckt bok och ett större manuskript. Den tryckta boken *Creating the University of Norrland* har, som påpekats, ringa vetenskapligt värde. Också manuskriptet *Institutional Reform* har påtagliga svagheter. Uppenbart är att kvaliteten på särskilt de empiriska arbetena sjunker då Lane är ensam författare. Beträffande de teoretiska alstren hävdar sig Lane bättre som ensamförfattare, men även för dessa skrifter gäller att de bästa arbetena är skrivna tillsammans med annan författare.

Det förefaller vara rimligt att dra slutsatsen att medförfattarnas roll och arbetsprestationer varit betydande i empiriskt, metodologiskt och teoretiskt avseende. Självfallet är samförfattande en fullt "legitim" strategi för dagens många stora samhällsvetenskapliga projekt med ofta många deltagare, men det bör ändå vara på sin plats att påpeka att högskoleförordningen redan för doktorsavhandlingar kräver att då det förekommer flera författare skall de enskilda doktorandernas arbetsprestationer kunna särskiljas.

Sammanfattningsvis kan sägas att Lane är en skicklig och väl skolad teoretiker som har sin styrka i kritisk begreppsanalys, men som visar mindre fallenhet för tillämpningsproblematiken. På det empiriska området har han en mycket omfattande produktion, som emellertid är ojämn i fråga om kvalitet och ibland märkligt okritisk i metodologiskt avseende.

Lane uppvisar också en mycket ojämn pedagogisk meritering. Han har producerat flera läroböcker som dock är av skiftande kvalitet. Han har undervisningsvana på olika nivåer och i detta avseende är meriteringen klart acceptabel, men eftersom det här är fråga om en professorstjänst bör förmågan att rekrytera forskare och handledningsskickligheten tillmätas stor vikt. Den korta utbildningstid som normalt står till doktorandernas förfogande kräver ett stort engagemang av forskarhandledarna, vilka inte sällan tvingas avstå avsevärd egen forskningstid för att nå gynnsamma utbildningsresultat. Lane har under mer än tio år befunnit sig i en forskarutbildarposition, först som docent sedan som centerföreståndare. Därefter mellan 1981 och 1984 som forskare vid HSFR och sedan 1985 som professor i förvaltning. Såvitt mig är bekant – Lane har inte lämnat någon redovisning i sin ansökan – har endast en av hans doktorander avlagt doktorsexamen. Även när omständigheterna varit mycket gynnsamma för Lanes elever har resultaten blivit magra. Här kan nämnas att en doktorandtjänst, som finansierats av HSFR och som var knuten till den tjänst som HSFR-forskare som Lane in-



nehade, skulle ha slutrapporterats 1987. Någon sådan rapportering har inte skett och någon disputation har inte ägt rum. Detta är ett onöjligt resultat och enligt min mening är prognosen oroande.

Man finner hos Lane en obalans mellan å ena sidan förverkligande av egna skiftande forskningsmål och å den andra ansvarstagande och omsorg om kontinuitet i verksamheten. Till stor del torde den härröra från den rastlöshet som utmärker hans aktiviteter men den berör också hans förmåga att planera och leda forskning. Läger man därtill förekomsten av uppenbara excentriciteter i hans vetenskapliga produktion, föreligger således omständigheter som, tagna tillsammans, är ägnade att ifrågasätta hans funktionsduglighet i den undervisnings- och forskningsmiljö som en modern samhällsvetenskaplig universitetsinstitution kräver.

Det återstår att rangordna de sökande.

I några avseenden uppvisar de sökande liknande profiler. De är energiska forskare som båda har mycket goda internationella kontakter, och stora delar av deras produktion är internationellt publicerade i tidskrifter och på utländska förlag. Vad gäller böcker är det i Lanes fall fråga om två antologier, men han har ännu inte publicerat någon egen monografi. Jönsson har publicerat tre monografier och en antologi på utländska förlag. Båda sökande har undervisningsvana på samtliga akademiska nivåer och bägge har undervisat på svenska och utländska universitet. Båda har innehaft forskartjänst vid HSFR. Såväl Lane som Jönsson är, enligt mitt sätt att se, statsvetare med stor bredd i sitt vetenskapliga intresse. En styrka hos båda är förmågan att forska på gränsområden till andra vetenskaper. I Lanes fall gäller det arbeten i zonerna mellan statsvetenskap och filosofi och mellan politik och ekonomi. Jönsson arbetar övergripande i områdena mellan statsvetenskap och psykologi respektive statsvetenskap och semiotik.

Olikheterna är flera: Lane föredrar att arbeta tillsammans med andra forskare, medan Jönsson prioriterar en individuell forskningsstrategi, vilket dock inte hindrat honom att delta i stora projekt med flera medarbetare. Totalt sett har Lane den mest omfattande produktionen, men medan Jönsson har publicerat fyra monografier har Lane som ensamförfattare bara presenterat ett större manuskript och en publicerad bok. Lane kan dock uppvisa betydligt fler tidskriftsartiklar. Självfallet är båda publiceringsstrategierna godtagbara, men det är uppenbart att Jönssons förmåga till kraftsamling är betydligt större än hans konkurrents. Lanes produktion torde dessutom ha vunnit i kvalitet om han i större utsträckning koncentrerat sina forskningsinsatser till färre projekt och där gått mer på djupet.

En bedömning av de empiriska prestationerna ut-

faller klart till Jönssons fördel. Hans arbeten håller genomgående högre nivå och har en jämnare kvalitet – misstagen är få eller inga – och originaliteten är större. På det teoretiska planet väger det jämnare. Jönsson kan inte mäta sig med Lane som begreppsanalytiker, men hans förmåga att integrera teori och empiri är överlägsen Lanes. Den sistnämnde verkar något perspektivblind och har en mera sluten teoriuppfattning, medan Jönssons präglas av större öppenhet.

Detta leder fram till konklusionen att Jönsson, som har den kvalitativt jämnare och mer högstående produktionen, helt klart bör förordas framför Lane. Lanes bästa arbeten kan ej mäta sig med Jönssons bästa, och en del av det han presterat ligger under den nivå som kan sägas meritera för professur. Visserligen är Lanes produktion kvantitativt större, men det bör beaktas att en betydande andel av hans arbeten har tillkommit i samarbete med andra. Att Jönssons forskning håller högre halt torde delvis bero på att han visar en mer kreativ förståelse för vad politik är än den osäkra och ganska praxisfrämmande föreställning som man ibland möter i Lanes arbeten.

Jag föreslår således Christer Jönsson till innehavare av den ledigförklarade professuren i Statsvetenskap.

Lund den 10 maj 1989  
Lars-Göran Stenelo

Till  
Samhällsvetenskapliga tjänsteförslagsnämnden  
Lunds universitet  
221 00 Lund

Av samhällsvetenskapliga fakultetskollegiet vid Lunds universitet utsedd till särskild ledamot av tjänsteförslagsnämnden vid tillsättning av professur i statsvetenskap får jag härmed avge följande utlåtande.

Behörig till tjänst som professor är den som har den vetenskapliga och pedagogiska skicklighet och den förmåga i övrigt som behövs för att fullgöra tjänsten väl.

Som sökande till tjänsten har anmält sig docent Christer Jönsson samt professor Jan-Erik Lane. Jag behandlar de sökande i bokstavsordning och avger sedan ett slutomdöme och förslag.

Christer Jönsson är född 1944, avlade doktorsexamen i statskunskap 1975 och antogs 1976 som oavlönad docent. Han har varit forskarassistent och innehaft docentbefattning vid Lunds universitet samt har för närvarande en forskartjänst i internationell politik vid HSFR. Han har också varit visiting professor vid utländska universitet.

Jönsson har en omfattande pedagogisk erfarenhet och har medverkat i en lärobok i internationell politik. Han har dokumenterat en framgångsrik forskarhandledning.

Vad beträffar den vetenskapliga skickligheten föreligger en litteraturlista omfattande 49 nr, av vilka drygt ett femtontal inlämnats för bedömning, bland dem tre monografier.

Jönssons avhandling har inarbetats i den första av dessa böcker, *Soviet Bargaining Behavior* (1978). Inledningsvis redovisas ett antal på västsidan förekommande stereotypiserade föreställningar om sovjetiskt förhandlingsbeteende. Dessa stereotyper konfronteras sedan med ett konkret förlopp, de utdragna förhandlingarna om provstopp, och – inte alldeles oväntat – befinnes stereotyperna ohållbara. I de två andra huvudavsnitten i boken behandlas, med utgångspunkt från provstoppsförhandlingarna, de sovjetisk-kinesiska relationerna samt förekomsten av olika åsiktsgrupperingar i Sovjetunionen. Jönsson var tidigt inne på den linje i sovjetforskningen som inte såg Sovjet enbart som en centralstyrd diktatur. Han tolkar förändringar i Sovjets utrikespolitik i termer av maktförskjutningar mellan grupper, även om en utlösande faktor kan vara en yttre händelse som U2-incidenten. Numera har ju de interna motsättningarna i Sovjet blivit uppenbara för envar. Ett bestående intryck av denna skrift är att det är möjligt att komma långt på det utrikespolitiska forskningsområdet genom en insiktsfull systematisk analys av enbart öppna källor.

Den andra boken heter *Superpower* (1984). Den inleds med en mycket givande jämförelse mellan förutsättningar för och utvecklingen av supermaktföreställningar i USA och Sovjet. Likheter och skillnader belyses och analyseras på ett både stimulerande och övertygande sätt. Mot denna bakgrund presenteras sedan fallstudier, bistånd till tredje världen, behandlingen av kriser i Mellanöstern och icke-spridningsavtalet. Härigenom får man tillfälle att följa hur de båda staterna i praktiken lever upp till sina supermaktroller. Sovjetsidans relativa underlägsenhet – utom naturligtvis när det gäller kärnvapenkapacitet – framträder påfallande tydligt redan under detta skede. Medan den förra boken i stor utsträckning byggde på primärkällor, är det här fråga om en bearbetning av ett utomordentligt rikligt sekundärt källmaterial. Som helhet är denna skrift värd högt beröm.

Bok nr 3 handlar om *International Aviation and the Politics of Regime Change* (1987). Efter en utförlig diskussion av metoder och modeller för att studera "regimförändringar" prövas fyra huvudmodeller för att förklara förloppet vid tre genomförda eller föreslagna förändringar av det internationella systemet på flygets område. Studien bygger på detaljerad information om

olika parter agerande och slutsatsen blir att ingen av modellerna ensam förklarar alla tre fallen. Studien är metodiskt intressant och aktualiserar, bl a genom frågan om i vilken mån de olika modellerna är exklusiva, vissa närmast kunskapsteoretiska problemställningar.

Detta är ett område som Jönsson kommer tillbaka till i ett flertal uppsatser och manuskript. Han är starkt teori- och metodintresserad och skriver uppsatser om tex situationsspecifika och aktörsspecifika ansatser, där han föreslår både/och, om A Cognitive Approach to International Negotiation, där han rekommenderar att ett psykologiskt sätt att tänka delvis bör ersätta ett logiskt; i ett stort manus utvecklar han skäl för varför ett kommunikationsperspektiv bör anläggas på förhandlingsverksamheten osv.

Sammanfattningsvis vill jag framhålla att det har varit en angenäm uppgift att läsa Jönssons skrifter, vartill också den eleganta engelska språkbehandlingen bidragit. Han är en skicklig forskare, väl insatt i litteraturen på området och förfaren att handskas med olika slag av källor. Passningen mellan frågeställningar, metod och material är i de bästa skrifterna perfekt. Hans allmänna metodintresse är stort, i min smak kanske ibland väl stort, men någon egentlig risk för att han skall förlora fotfästet i den verklighet han så framgångsrikt undersökt föreligger knappast. Han är i sin forskning påfallande balanserad och omdömesgill.

En begränsning i hans forskningsprofil ligger i att han inom det statsvetenskapliga forskningsområdet nästan enbart sysslat med internationell politik, inklusive vissa allmängiltiga metodproblem. Det är självklart en merit att ha gjort kvalificerade insatser på olika forskningsområden inom ämnets ram, men med den specialisering som modern statsvetenskaplig forskning kräver kan det inte längre uppställas som ett krav att ha gjort detta. Jag finner alltså Christer Jönsson kompetent till den sökta professuren i statsvetenskap.

*Jan-Erik Lane* är född 1946, förordnades 1975 till docent i statskunskap, innehade 1981–1984 tjänst vid HSFR som forskare i förvaltningskunskap, särskilt politologisk analys av offentlig administration, var föreståndare för Centre for Administrative Studies, Umeå 1977–1981. Sedan 1985 har han varit professor i offentlig förvaltning, särskilt regional politik och förvaltning vid Umeå universitet men är för närvarande tjänstledig från sin professur för att uppehålla en forskartjänst vid HSFR i policyanalys. Han har också varit visiting professor vid utländska universitet.

Lane har en omfattande undervisnings erfarenhet och har, med skiftande resultat, i stor skala engagerat sig i läroboksproduktion. Han har inte redovisat några insatser på forskarhandledningsområdet. När det gäller

den tredje befodringsgrunden, förmågan att i övrigt fullgöra tjänsten väl, kan hans start och nedläggande av ett forskningscenter, hans upprepade ansökningar, jämte återtaganden, till flera tjänster efter professorsutnämningen, inge tvivel om hans förmåga att medverka till det långsiktiga utvecklingsarbetet inom en stor institution.

Den väsentliga befodringsgrunden gäller den vetenskapliga skickligheten. Lane har till sin ansökan fogat en förteckning över sitt författarskap omfattande cirka 125 uppsatser, böcker och manuskript (ett 25-tal har bilagts). Omfattningen av Lanes produktion är alltså mycket stor. Den är dock inte så stor som antalet skrifter och sidor kan ge intryck av, eftersom det förekommer upprepningar i en osedvanlig utsträckning: samma teorier och förhållanden refereras och diskuteras, med mindre variationer, i den ena skriften efter den andra. Av de 125 skrifterna har något mindre än hälften Lane som ensamförfattare, i de återstående står Lane i ungefär fem skrifter av sju som första namn. När det gäller de större skrifterna med flera författare är det från bedömningsynpunkt särskilt besvärande att det ej redovisas vem som gjort vad.

Lane indelar sin vetenskapliga produktion i fyra huvudområden, varav det första avser politisk teori. Här har han skrivit uppsatser, där hans analytiska förmåga dokumenteras. Lanes och Hans Stenlunds uppsats om Power i Sartoris skrift, *Social Science Concepts*, är kanske den bästa. Den innehåller begreppsanalyser och distinktioner som är klarläggande och sammanfattar viktiga inslag i olika maktteorier. Däremot förefaller det som författarna i senare sammanhang producerat om maktförhållanden inom fackföreningsrörelsen, bl a med utgångspunkt från överrepresentationen för små förbund inom LO, som föga relevant. Inte heller beräkningarna "reell" röstmakt i riksdagen med hjälp av bl a Banzhafs index blir mycket mer än en räkneövning: socialdemokraternas röstmakt når exempelvis lika höga eller högre värden under jämviktsriksdagens tid som under den föregående perioden.

En annan uppsats som må nämnas heter "Against Theoreticism". Här rör sig Lanes kritiska analys på en nivå som tycks passa honom väl.

I ett manuskript av Lane, med Stenlund som medförfattare, *Politisk teori* (320 sidor) har han i en skrift som är avsedd att användas som lärobok sammanfattat en mängd tidigare studier på det teoretiska området. Det finns skäl att närmare stanna inför denna skrift.

Lane visar ofta en förkärlek för att använda en formaliserad framställning. Man skulle därför kunna tro att han besitter en särskild fallenhet att hantera formler. Så tycks emellertid inte vara fallet. Vi väljer som exempel introduktionskapitlets behandling av strikta ra-

tionalitetsbegrepp och participationsparadoxen. Presentationen på första sidan (sid 9) av ett strikt rationalitetsbegrepp är oklar. Lane tycks förutsätta att resultatet  $O_i$  enbart är knutet till alternativet  $A_i$  eftersom han skriver  $P(A_i)$ , där man hade väntat att sannolikheten för olika resultat angivits för varje alternativ, dvs  $P(A_i, O_j)$  för olika  $i$  och  $j$ .

När man går vidare till sid 11 formel 1 använder Lane  $P(O_j)$  i stället för  $P(A_i)$  som tidigare. Formeln är emellertid svårbegriplig. Det enda sättet att ge den mening synes vara att ersätta  $P(O_j)$  med  $P(A_i, O_j)$  i den första termen och motsvarande i den andra. Även om man gör så ger formeln emellertid ingen som helst förklaring till varför värdet av att rösta är större än värdet av att inte rösta.

Några rader längre ned verkar det likväl som om det är motsatsen som skall förklaras. Det görs med en ny formel (2). Den är emellertid meningslös eftersom summationsindex på  $U_i$  och  $U_k$  förekommer utanför summationstecknens räckvidd. – I den mån formlerna går att förstå är de alltså felaktiga på viktiga punkter. Det väsentliga är emellertid att även om formlerna korrigeras, tillför de ingenting till framställningen. De utgör ett onödigt, och i detta fall förvirrande, ornament.

I anslutning till holism (sid 99) formuleras två satser (S1) och (S2), varefter det heter: den första satsen är logiskt falsk medan den andra satsen är logiskt sann. Det förhåller sig tvärtom.

På sid 141 behandlas distinktionen mellan analytiska och syntetiska satser (Quine 1961). Där heter det att i "positivistisk kunskapsteori är det ett axiom att analytiska satser är de satser som är sanna på grund av att satsens begrepp har *samma mening*". Detta som skall vara förklaringen till innebörden av 'analytisk sats' är helt obegripligt. Några rader längre ned heter det att "tautologier är analytiska satser liksom logikens lagar" – en något märklig upplysning, eftersom tautologierna utgör en del av logikens lagar.

Myrdals teori om värdepremissernas roll i nationalekonomin behandlas ganska utförligt här (sid 143 ff) liksom i åtskilliga andra skrifter, varvid det konstateras att Myrdals teori utvecklats och förändrats under de närmare fyrtio år han skrivit därom. Sedan tas teorin upp till kritisk granskning, varvid som första punkt med stort allvar förklaras att vissa uttalanden av Myrdal vid olika tidpunkter är kontradiktoriska, vilket ju just är resultatet av att han ändrat ståndpunkt. Därefter följer i huvudsak en utveckling av klassiska invändningar mot subjektivism. Kritiken blir på detta sätt lättköpt och framställningen belyser varken det grundläggande problemet om värderingarnas roll i nationalekonomin eller den specifika problematiken i Myrdals antagande om värdepremisser.

Ideologierna behandlas i ett kort kapitel. Av något skäl kommer diskussionen om ideologiernas död att ställas i centrum, vilket bidrar till att göra framställningen skäligen oanvändbar som allmän orientering på området.

Vad som här anförts om denna stora sammanfattningsskrift på det politiskt teoretiska området utgör endast exempel på olika slag av brister i framställningen. Att skriften är olämplig som lärobok är uppenbart.

På Lanes andra huvudområde, *förvaltning*, utgörs den första större skriften av *Higher Education and Public Administration* från 1983, författad tillsammans med Bert Fredriksson. Här presenteras inledningsvis några modeller som förutsätts kunna begagnas vid studiet av den svenska högskolereformen. Därefter följer en kort redovisning av de mål som vid olika tidpunkter fastställts för högskoleväsendets utveckling. Sammanfattningsvis konstateras på sid 30: "Higher education policy developed in a logical way". För den som inifrån följt denna utveckling under årtionden verkar karakteristiken otillfredsställande, för att använda ett mildt uttryck. Därefter följer en detaljerad redogörelse för hur högskolereformen genomförts genom beslut i olika instanser och hur utvecklingen kan avläsas i olika statistiska uppgifter. Avslutningsvis bedöms den svenska högskolereformens faktiska förlopp mot bakgrunden av de ovan nämnda modellerna; utbytet blir ringa.

I *Institutional Reform* (manuskript på 212 sidor av Lane ensam) möter läsaren åter för fjärde eller femte gången de olika modellerna eller ansatserna (garbage can etc) för att analysera policybeslut och implementation. Redovisningen utmynnar i den rimliga slutsatsen att sökandet efter en enda sann ansats är dömd att misslyckas (sid 35). Därefter ägnas de närmaste 150 sidorna åt en ny genomgång av den svenska högskolereformen som skall användas såsom case study för att pröva de olika ansatserna. Avslutningsvis redovisas "findings" på två och en halv sidor. Att det alls blir något att redovisa beror på att de olika ansatserna än en gång presenteras i den extrema formen att de var för sig skall förklara allt. Slutsatsen blir att det gör de inte, vilket vi ju redan visste.

På nästa område, *Public policy*, stannar vi inför boken *Byråkrati och förvaltning* av Lane, Sven Arvidson och Tage Magnusson, 2:a upplagan. Där behandlas ett intressant problem, nämligen om den offentliga sektorns väldiga expansion, som så ofta hävdats, lett till en byråkratisering. Det är naturligt att en systematisk studie på detta område blir efterfrågad. I boken redovisas byråkrati- och förvaltningsteorier, vissa budgetteorier liksom allmänna strävanden och tendenser i den offentliga sektorns utveckling. Det kan vara värdefullt att i en lärobok ha en översiktlig framställning på dessa olika

områden. I boken ingår också ett flertal empiriska studier av faktisk byråkratisering och kostnadsutveckling. Där är resultaten knappast övertygande. För att verkligen genomföra realistiska kostnadsjämförelser fordras detaljstudier av enskilda myndigheter, landsting och kommuner som går vida längre än som skett i detta fall. Detsamma gäller byråkratiseringen, mätt som relationen mellan administrativ och operativ personal: här måste man gå ett steg nedanför de registrerade yrkesbeteckningarna och klarlägga vad vederbörande verkligen sysslar med – en gigantisk uppgift, om den skall utföras i stor skala.

Till detta område hör också ett av Stefan Back och Lane presenterat manuskript *Den svenska statsbudgeten* (130 sid). Den förefaller att bli en bra lärobok, den bästa vid vars tillkomst Lane medverkat. Den är väldisponerad med redovisning av den svenska statsbudgetens allmänna utveckling under 1900-talet, av regelsystem, av inkomster och utgifter. Avslutningsvis presenteras ett antal teorier om budgetens funktion. Här möter vi inte bara de i andra arbeten mångenstädes omnämnda teoretikerna utan också rena ekonomer som bli Wicksell och Lindahl. Vad som utmärker framställningen här är att den är mer fullständig och mer nyanserad i omdömena än vad som är fallet i andra skrifter. Slutsatserna är också modesta och inte tvärsäkra: det behövs mera forskning för att kunna testa de olika modellerna. – Lane står här icke som första författarnamn.

Det fjärde huvudområdet är *jämförande politik*. Här har framförallt under tiden efter andra världskriget växt fram en utomordentligt omfattande internationell statistik och stora internationella datafiler finns nu tillgängliga. Samtidigt har mängden av empiriskt inriktade länderstudier, och delvis också jämförande studier snabbt vuxit. I sitt huvudarbete på detta område, *Politics and Society in Western Europe*, jämte anslutande uppsatser, har Lane och hans medarbetare Svante O Ersson således kunnat utnyttja ett väldigt datamaterial. Att från olika håll hämta alla dessa uppgifter och ställa samman dem har givetvis varit ett mödosamt arbete.

Bokens övergripande frågeställning gäller de undersökta systemens stabilitet. Denna blir emellertid på något sätt steril, eftersom alla politiska system förändras och det inte är möjligt att ange hur mycket de bör förändras för att vara stabila. Vad som möter i texten är ett mycket stort antal operationaliseringar av olika egenskaper hos de sexton undersökta politiska systemen. Som vanligt inställer sig då frågan om måtten mäter det man vill mäta, om de värden som redovisas för olika länder verkligen är jämförbara. Diskussionen av måttens validitet är ganska begränsad, ibland obefintlig, och kommentarerna till de många tabellerna vanligen kortfattade.

När man läser tabellerna och jämför med de förväntningar man kan ha beträffande de olika ländernas värden, blir man ofta fundersam. Ibland gäller det operationaliseringen som när det politiska systemets grad av "polarisation" mäts genom vänster-högerskalans betydelse för partisystemet: ett resultat blir tex att Sverige är mer polariserat under perioden före 1945 än Österrike (med inbördeskrig och diktatur). En annan tabell anger det genomsnittliga värdet för partiers födelseår i respektive land. För Sverige anges år 1927. Eftersom det svenska partisystemet hade två väsentliga formativa perioder, vid sekelskiftet och under första världskriget, undrar man över detta märkliga år. Förklaringen torde delvis vara partisprängningar etc och belyser meningslösheten hos genomsnittsvärden i detta fall.

I kommentaren till en annan tabell sägs (sid 142) att regionala faktorer förklarar över hälften av variansen i partistyrka i de flesta länderna, i Sverige blir värdet 0.86. Ett sensationellt resultat? Måttet gäller emellertid förändringar från ett val till ett annat och uttrycker det kända förhållandet att om ett parti var starkt i en region vid ett visst val tenderar partiet att också vara starkt i samma region vid nästa val. Det egendomliga här är att kalla detta för effekten av en "regional" faktor. Den brukar beräknas som en restfaktor, sedan effekten av alla andra faktorer, tex regionens sociala sammansättning, eliminerats. De använda analysmetoderna har varit föremål för en ingående, delvis starkt kritisk granskning (Bo Särilvik i yttrande över Svante Erssons ansökan till tjänst som extra ordinarie forskarassistent i statsvetenskap vid Umeå universitet). – Trots den stora arbetsinsatsen vid materialinsamlingen och de många tabellerna måste man konstatera, att någon bra lärobok är detta icke.

Ett ytterligare, digert manuskript, *Comparative Government* (utan genomgående sidnumrering) av Lane och Svante Ersson föreligger inom detta område. Här har blickfältet utvidgats till även utomeuropeiska länder, inalles ett 75-tal. Skriften består av korta referat av alla möjliga slags teorier kombinerade med analyser av internationella ekonomiska och politiska data av den mest skilda art. De validitets- och jämförelseproblem som berörts i föregående avsnitt möter här med mångdubbel styrka. De slutsatser som dras i de olika kapitlen är skäligen triviala – eftersom ingen frågeställning på allvar penetreras mer ingående. Manusets handlar om allt eller intet.

Som tidigare understrukits är Lanes vetenskapliga produktion synnerligen omfattande och täcker vitt skilda fält. Uppgiften att som sakkunnig följa och bedöma Lane i alla dessa olika diskurser blir därför utomordentligt vanskelig, för att säga det minsta. Jag vill börja med att

redovisa en iakttagelse som successivt under läsningen allt starkare bekräftats, nämligen att ju mer jag själv kan, ju bättre orienterad jag är på ett område desto mer tveksam och kritisk har jag blivit till Lanes framställning. Iakttagelsen är oroande.

Här må tillfogas att en finländsk sakkunnig, som tidigare bedömt Lane och förordat honom till Umeåprofessuren, också anför: "Jag har emellertid haft anledning att fästa mig vid flera mycket diskutabla inslag i de delar som rör Finland". (Krister Ståhlberg, *Statsvetenskaplig Tidskrift* nr 1/1987).

Lane uppvisar en utomordentligt stor beläsenhet och en vid litteraturorientering. Man får ett intryck av att när någonting nytt händer på forskningsfronten är han snabbt tillstädes, läser in den väsentliga litteraturen, gör korta, ibland skickliga sammanfattningar som han förser med kommentarer. Detta material publicerar han sedan i artiklar och böcker under de närmaste åren. Men det förefaller som om han aldrig ger sig tid till att stanna, att penetrera frågeställningarna ner till deras rötter och på så sätt nå det stadium där man verkligen behärskar ett forskningsområde. Hans produktion av skrifter är närmast hektisk, drygt två sidor per dag under de senaste tre åren enligt litteraturförteckningen.

När det gäller empiriska studier är denna arbetsteknik särskilt omöjlig. Där fordras inte bara en ofta tidsödande datainsamling och ingående analyser som först så småningom ger en verklig behärskning av materialet utan också, när det tex gäller offentlig statistik, att man i detalj lär sig vad data står för. Allt detta kräver mycken tid. Man kan naturligtvis som Lane gjort ha hjälp av medarbetare, men man måste själv skaffa sig en ingående kännedom om de olika momenten i undersökningarna.

Huvudintrycket blir att Lane har för bråttom, att han inte vill eller kan fördjupa sig. När han i sin ansökan meddelar att hans avsikt är att börja skriva om rättsteori, speciellt statsrätt – frågan om medborgerliga fri- och rättigheter har ju nu fått aktualitet även i Sverige – är det knappast ett odelat positivt besked. Vad som behövs är inte nya horisonter utan koncentration och fördjupning på något visst område.

Lane meddelar också i sin ansökan att han tidigare skrev kortare uppsatser men att han under senare år koncentrerat sin arbetsinsats på produktionen av böcker. Enligt min mening har Lane kommit bäst till sin rätt som uppsatsförfattare. Bristerna framträder tydligare i böckerna.

Med hänvisning till vad jag sagt om de båda sökande kan sammanfattningen göras kort. Jag kan inte finna att Lane trots sin stora skriftliga produktion åstadkommit någon större vetenskaplig prestation som är så fullödig

224 Översikter och meddelanden

när det gäller behärsningen av relevant teori, av metod och material som Jönsson i sina två bästa böcker. Detta är för mig den avgörande bedömningsgrunden.

Jag föreslår därför Christer Jönsson till innehavare av professuren i statsvetenskap.

Göteborg 1989-05-24

*Jörgen Westerståhl*

## Litteraturgranskningar

MATS BERGQUIST: *Maktbalans och avskräckning*. Stockholm: Norstedts 1988.

BARRY BUZAN: *An Introduction to Strategic Studies. Military Technology & International Relations*. Basingstoke/London: Macmillan Press 1987.

Strategiska studier är en livskraftig deldisciplin inom ämnesområdet internationella relationer. Ett ursprung är de klassiska militärstrategernas skrifter; Clausewitz *Vom Kriege* torde vara det kändaste exemplet. Genren fick ett uppsving genom de utmaningar kärnvapnen ställde på existerande teorier. De nya vapnets förstörelseförmåga gjorde också studiet av deras användningsområden till en vital och brådskande angelägenhet för forskare. Efter en störtflod av verk på 1960-talet reducerades dock aktiviteten inom området; först nu på senare år tycks ämnet ha vaknat till liv igen.

Delade meningar synes dock råda om vilka disciplinens kärnfrågor bör vara. Här finns de som är anhängare av en snävare ämnesdefinition, och de som vill ha en bredare. Mats Bergquist, diplomat och statsvetare och författare till boken *Maktbalans och avskräckning*, tycks i en artikel i denna tidskrift utgå från den snävare ämnesuppfattningen. Han använder Clausewitz definition av strategi som "användandet av strid – eller hot om strid – för uppnåendet av krigets ändamål." Bergquist hänvisar också till *Svensk uppslagsbok*, enligt vilken strategi "kan sägas innefatta samtliga de åtgärder som vidtagas av den högsta ledningen för att vinna krigets syfte." Huvudintresset tycks här vara strategier i krigssituationer, "hur att vinna ett krig", ofta utgående från krigshistoria.

Bergquists bok är dock vidare i sitt innehåll än så. Här tas frågor om avskräckning, maktbalans och nedrustning upp. Bokens essäer kan, enligt författaren, ses som "kommentarer till några av de grundläggande elementen i 1900-talets internationella politiska historia".

Den "bredare" inriktningen på strategiska studier koncentrerar sig på denna typ av övergripande frågor, som mer har att göra med hur man skall kunna förhindra krig än hur krig skall föras. Detta är väl en na-

turlig följd av att kärnvapnen anses ha gjort stormaktskrig irrationella och närmast omöjliga. Inom organisationen International Studies Association fanns tidigare en sektion som hette "Military Studies". Den är numer omdöpt till "International Security Studies" – en följd av att den bredare ämnesuppfattningen alltmer vunnit terräng, kopplat till taktiska överväganden: antalet medlemmar som attraherades av den mer krigiska beteckningen krympte raskt.

Barry Buzan ägnar ett kapitel i sin bok *An Introduction to Strategic Studies* åt att definiera ämnesinnehållet och ämnets relation till "International Relations" (IR). Utgångspunkten är att strategiska studier handlar om "the use of force in political relations within and between states", där "use" också kan stå för hot om användning. Buzan finner att gränsen mellan deldisciplinen och moderämnet IR är oklar. Han kommer fram till att ämnet strategiska studier uppstår ur två fundamentala variabler: det internationella systemets politiska struktur, samt karaktären på tillgänglig teknologi. Den politiska strukturen karakteriseras av anarki. Men detta är enligt Buzan ju fundamentalt för alla typer av internationella relationer. Sålunda blir det utmärkande för just strategiska studier den militära teknologin och dess konsekvenser. Det är ifråga om "the instruments of force" och deras effekter på politiska relationer som strategier har unik kompetens.

Barry Buzans bok är en utmärkt lärobok, som kan rekommenderas som introduktion till detta fält inom IR (exempelvis på 40-poängsnivå). Strukturen är klar: den utgår från sex grundläggande begrepp, som Buzan menar är kärnan i strategiska studier. Begreppen är kapprustning, kärnvapenspridning, försvar, avskräckning, rustningskontroll och nedrustning. Efter att ha diskuterat relationerna mellan militär teknologi och strategi, beskrivs i nästa del av boken olika modeller för att förklara kapprustningar. Del III ägnar Buzan åt avskräckningsteori och olika synsätt inom detta fält. I bokens sista del diskuteras militära medel som ett säkerhetsproblem i sig, och olika alternativ skärskådas: nedrustning, rustningskontroll och "icke-provokativt försvar".

Boken redovisar genomgående olika alternativa syn-

sätt, och bygger på detta vis en grund för läsaren att stå på, om han eller hon vill bilda sig en egen uppfattning om de viktiga frågor som boken tar upp.

Mats Bergquists *Maktbalans och avskräckning* är en samling uppsatser och diplomatiska rapporter, ofta gedigna litteraturoversikter, producerade huvudsakligen under det senaste decenniet. Essäerna är mycket väl-skrivna (dessutom fick de mig och min bekantskapskrets att ägna mycken tid åt betydelsen av ordet "enahanda"!).

Essäsamlingen koncentrerar sig på stormaktspolitiken och efterkrigstidens säkerhetspolitiska problem och debatt, sett ur ett anglo-saxiskt perspektiv. Några kapitel behandlar krigshistoria och strategi i den snävare bemärkelse som ovan angavs. Dessutom ingår avsnitt om Tysklandsfrågan och den ryska revolutionens efterspel, kanske något utanför bokens huvudlinje.

Bokens karaktär av uppsatssamling gör att upprepningar varit svåra att undvika och att fragment av sammanhängande resonemang dyker upp på olika ställen i boken. Ibland tyckte jag vid läsningen att det var synd att författaren inte gjort en sammanhängande, nyskrivna studie utifrån sitt givna material.

Samtidigt har dock framställningssättet fördelar. Läsaren får penetrerande tidsbilder från amerikansk säkerhetspolitisk debatt, som tex mycket tydligt klargör hur vissa teman ständigt återkommer i debatten. Bergquist visar hur amerikansk politik svängt mellan polerna spänning och avspänning under hela efterkrigstiden, något som för övrigt också poängteras av författarna i en annan nyutkommen bok, Kjell Goldmanns och Håkan Karlssons *Rivalitet och samexistens*.

Både Buzan och Bergquist ägnar stor uppmärksamhet åt kärnvapenavskräckningen och dess möjlighet att förhindra krigsutbrott. Ett grundproblem här är trovärdigheten i "extended deterrence": i att avskräcka Sovjet från anfall mot Västeuropa genom att hota med motanfall med kärnvapen. Kan man verkligen tro att USA skulle riskera sin egen överlevnad i den händelse Sovjet trots allt gick över gränssrena med konventionella styrkor? Och om USA ändå skulle ingripa, tex med taktiska kärnvapen – vilka skulle då konsekvenserna bli för Europa? Detta är knäckfrågor som NATO haft att leva med ända sedan 1960-talet, och som idag återkommer i form av västtyskt motstånd mot förnyelse av de taktiska kärnvapnen på landets territorium. De europeiska staterna står här inför ett dilemma: om de inte längre tror på kärnvapenavskräckning som strategi är det enda alternativet – om man öht tror att Sovjet behöver avskräckas – en konventionell upprustning. Men en sådan är dyrbar, långt dyrare än att förlita sig på amerikanska kärnvapen. Och med fredsrörelse och sovjetiska fredsutspel i bakgrunden är det svårt att tala för höjda försvarsanslag.

Mats Bergquist ger en utmärkt redovisning av olika tankemönster inom framför allt amerikansk debatt. Här finns de som tror att kärnvapenkrig är möjliga att utkämpa och överleva, och de som uppfattar detta som en bisarr och livsfarlig tankegång.

Barry Buzan skiljer klagande och pedagogiskt mellan de som anser att avskräckning är "lätt" och de som hävdar att den är "svår". Antingen tror man att den risk som finns för totalt kärnvapenkrig med interkontinentala missiler mellan supermakterna är tillräcklig för att få dessa stater att avstå från varje typ av aggression i Europa. Kostnaderna för ett eventuellt kärnvapenkrig är så stora att minsta risk för ett sådant är tillräcklig avhållande orsak. Eller också så menar man att motståndaren trots allt kan lockas att anfalla om sannolikheten för motanfall med kärnvapen är mycket liten. Policyimplikationen i det senare fallet blir att motståndaren måste avskräckas genom tex uppbyggnad av kärnvapenstyrkor på lägre nivåer än den strategiska – om man förlägger taktiska kärnvapen hos gränsförband ökar risken för kärnvapeninsats, menar man, och avskräckningseffekten ökar då också.

Stormakternas beslutsfattare står inför svåra val. Förutom motståndarens resurser, måste de också beakta hans avsikter. Både Buzan och Bergquist betonar att *synen på motståndaren och hans intentioner* är en central utgångspunkt för varje policyrekommendation. Detta kan avläsas ur debatten i Väst om hur NATO – och för all del även Sverige – bör besvara Gorbatsjovs nedrustningsförslag. Tror man på Sovjets uppriktighet faller det sig naturligt att rekommendera gensvar och snabba överenskommelser. Är man tveksam inför avsikterna, eller rädd för att Gorbatsjev bara blir en parentes i sovjetisk utrikespolitik, blir man försiktigare och kräver att Sovjet genom substantiella eftergifter bevisar sitt ärliga uppsåt.

Men här finns problem av kognitiv art: forskningen visar ju att den grundsyn man har på tex ett annat land är svår att förändra och att nästan vad som helst kan tolkas så att det förstärker den existerande bilden. Om man *vill* tro att en annan stat är fredlig, är det lätt att bli för godtrogen, och därmed bli "lurad". Å andra sidan kan det vara hart när omöjligt att "bevisa" sitt goda uppsåt inför beslutsfattare som anar ugglor i mossen bakom varje eftergift.

Frågan återstår: vågar vi idag tro på en framtid i avspänning? Kan man lita på supermakternas fredsvilja? Har de tidigare pendlingarna mellan détente och konfrontation, som Bergquist beskriver, bytts mot en varaktigare avspänningsvilja hos båda parter?

Bergquist och Buzan har ytterligare en sak gemensam. De lägger båda stor vikt vid det internationella systemets karaktär av anarki. Anarkin ses som ett konstant element, att utgå ifrån när man diskuterar fram-



tiden. Bergquists slutsats blir att nuvarande avskräckningssystem är ofrånkomligt, även om detta inte utesluter avspänning och inslag av "gemensam säkerhet". Buzan påpekar att samtliga alternativ till avskräckningen har inneboende logiska problem. Grundsvårigheten är att vapen och arsenaler inte bara är ett problem i sig, genom att skapa spänning och krigsrisk. I det anarkiska själv-hjälpsystemet är de samtidigt nödvändiga, eftersom vapen kan utnyttjas av andra stater i aggressivt syfte – och då måste man kunna försvara sig. Nedrustning, menar Buzan, kräver en internationell-politisk miljö som inte existerar idag. Slutsatsen hos båda författarna är alltså att så länge statssystemet består, består också de militära försvarerna.

Båda böckerna kan rekommenderas. Barry Buzan har skrivit en lättläst och spännande bok, som utförligt introducerar läsaren i en vetenskaplig diskurs. Mats Bergquists essäsamling ger en intressant bild av efterkrigstidens debatt. Om de svenska politiska beslutsfattarna verkligen studerat diplomaten Bergquists rapporter har de haft en god grund att stå på för att förstå konstanta element och fluktuationer i stormakternas säkerhetspolitik.

Ole Elgström

#### Referenser

- Bergquist, M, Strategi i teori och praktik. *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1988:4, 344–351.  
Goldmann, K /Karlsson, H (red), *Rivalitet och samexistens*. Lund: Studentlitteratur, 1987.

ULF BJERELD: *Svensk Mellanösternpolitik. En studie av Sveriges agerande och ställningstaganden gentemot konflikterna i Mellanöstern 1947–1985*. Stockholm 1989: Carlssons.

Sverige har under de senaste åren intagit något av en tätposition vad gäller strävandena att söka lösningar på de utdragna konflikterna i Mellanöstern. Få torde idag tveka att beteckna Sverige som aktivt, ja rentav "radikalt" i sammanhanget. Ulf Bjerelds doktorsavhandling spårar den svenska Mellanösternpolitiken sedan staten Israels tillkomst. Den visar bl a att den svenska aktivismen var långtifrån en självklarhet för bara ett par decennier sedan.

Avhandlingen inleds med ett teoretiskt kapitel, där dess centrala begrepp definieras och en analysmodell

för den empiriska undersökningen presenteras. Mellanösternpolitiken – eller Sveriges "policy" – indelas i dels verbalt, dels icke-verbalt agerande. Med det förra avses Sveriges deklarerade doktrin för Mellanöstern, dvs "av de officiella makthavarna öppet redovisade uppsättningar av verklighetsbilder, målsättningar och strategier angående Mellanöstern" (s 16). Det icke-verbala agerandet utgörs i huvudsak av Sveriges agerande i FN. Den analysmodell kapitlet utmynnar i och som provas i avhandlingens empiriska del innebär en utvärdering av tre faktors betydelse för svensk politik: säkerhet, ekonomi och opinion. Beslutsfattarnas värdering av dessa faktorer antas dels påverka deras verklighetsbild, dels deras målsättningar ("områdesmål"). Förändringar i verklighetsbild och områdesmål antas i sin tur leda till förändringar i strategi, vilket slutligen manifesteras genom förändringar i policy, dvs deklarerad doktrin och icke-verbalt agerande. I det aktuella sammanhanget operationaliseras förklaringsfaktorn "säkerhet" till att gälla risken för spridning av Mellanösternkonflikten samt terrorhotet. "Ekonomi" blir lika med "olja", dvs frågan om Sveriges beroende av oljeleveranser från regionen. "Opinion" uppfattas däremot brett och inkluderar såväl folk-, parti- som medieopinion i Sverige.

Det teoretiska kapitlet följs av en översikt över Palestina-konfliktens utveckling 1947–85; kapitlet har i sammanhanget karaktären av en nödvändig bakgrund. Mera centrala är de tre följande kapitlen, där den svenska Mellanösterndoktrinen, det svenska FN-agerandet i Mellanösternfrågor respektive Sveriges aktivitetsprofil i Palestinafrågan beskrivs. Gemensamt för dessa kapitel är det deskriptiva greppet: de skall tillhandahålla den bild av den svenska Mellanösternpolitiken vars förskjutningar analysmodellen avser att förklara. Gemensamt är vidare, att Palestinaproblematiken är det allt-överskuggande inslaget: kapitlen om Sveriges Mellanösterndoktrin respektive FN-agerande innefattar visserligen ett försök att systematiskt spåra den svenska politiken visavi Arabiska Halvön, Nildalen och förhållandena mellan Iran och Irak (inklusive den kurdiska problematiken). Då Sveriges roll i dessa frågor under hela den undersökta perioden visar sig ytterst begränsad, fokuseras resten av avhandlingen i praktiken uteslutande på Palestinaproblematiken.

Dessa tre beskrivande kapitel är omfattande, och de bygger på ett rikligt och varierande dokumentmaterial. Här kan endast de viktigaste slutsatserna kort refereras. Den svenska Mellanösterndoktrinen var fram till juni-kriget 1967 nästan entydigt Israelvänlig: Israels demokratiska samhällsskick berömdes, och den regionala konflikten sågs uteslutande i termer av Israel mot den arabiska världen. Junikriget innebar en mera sammanhängande och problematiserad svensk syn, låt vara att

Israel och de arabiska staterna kvarstod som konfliktens primära aktörer. Nu erkänns även konfliktens sociala och ekonomiska rötter, samtidigt som det palestinska flyktingproblemet tillskrivs en politisk betydelse. Det är dock oktoberkriget 1973 som signalerar den mest avgörande förändringen i svensk doktrin. 1974 börjar palestiniernas situation betecknas som kärnproblemet och palestinierna beskrivas i termer av ett folk som eftersträvar nationellt självbestämmande. Senare samma år röstar Sverige för en inbjudan till PLO att delta i debatten i FN:s generalförsamling, och doktrinen börjar beteckna organisationen som det palestinska folkets mest auktoritativa representant. Detta grundmönster håller sedermera i sig, och det borgerliga regeringsinnehavet 1976–82 innebär härvid ingen förändring.

Vad gäller FN-agerandet studerar Bjereld dels omröstningar där Israel och arabstaterna röstat mot varandra, dels förekomsten av svenska initiativ i Mellanösternfrågor. Det svenska röstningsbeteendet var fram till juni 1967 starkt Israelvänligt. Därefter började nedlagda röster dominera, och under den sista undersökta perioden (1982–85) finns en viss övervikt för samröstande med arabstaterna.

Kapitlet om den svenska aktivitetsprofilen studerar svenska insatser som opinionsbildare, medlare och biståndsgivare i Palestinafrågan samt ställer frågan huruvida dessa roller kan förenas till en fungerande helhet. Det visar sig att Sverige var något av en efterslätrare bland OECD-länder när det gällde opinionsbildningen kring palestiniernas rättigheter; då förändringen kommer 1974 är den emellertid mycket tydlig. Svenska medlarinsatser pågick kontinuerligt sedan greve Bernadottes uppdrag 1948; särskilt önskan att inte störa Gunnar Jarrings medlaruppdrag (1967–73) kan ses som en förklaring till den låga svenska aktivitetsprofilen fram till 1973. Sveriges bistånd har sgs helt kanaliseras via FN:s hjälpporganisation för Palestinaflyktingar, medan direkt – och politiskt mera eldfängt – bistånd inte just förekommit.

Återstoden av avhandlingen – bortåt 120 textsidor – består i försök att förklara den förskjutning till förmån för palestinierna som ägde rum i svensk policy 1974–76. Avhandlingens egentliga kärna ligger här. Bjereld återvänder här till de tre förklaringsfaktorerna opinion, olja och säkerhet. Varje faktor ägnas ett separat kapitel, där författaren söker falsifiera en nollhypotes innebärande att den svenska policyförändringen *inte föregicks* av väsentliga utvecklingar med avseende på faktorerna.

Den svenska Palestinaopinionen indelas i folk-, parti- och medieopinion. Syftet är att registrera en eventuellt förstärkt ställning för palestinierna i den svenska opinionen samt därmed sammanhängande krav gentemot

regeringen *före* den avgörande policyförskjutningen 1974. Kapitlet bygger på existerande gallupmaterial, primärstudier av partidokument samt tidigare sekundärundersökningar inklusive viktiga debattböcker. Det visar sig att folkopinionen i själva verket var mera *Israelvänlig* än någonsin kring oktoberkriget 1973, medan en viss, dock långtifrån entydig, "palestinisering" av parti- och medieopinionen ägt rum före policyändringen. Bjereld konkluderar att tesen om opinionsfaktorernas ringa betydelse – som f ö förkastats av bl a Herbert Tingsten – inte kan förkastas.

Oktoberkriget innebar en ny roll för de arabiska oljeproducerande staterna: de införde begränsningar på oljeleveranser med uttalat syfte att förstärka palestiniernas internationella ställning. Bjereld uppställer en nollhypotes *mot* "oljeförklaringen" och stöder sig härvidlag på en omfattande sanktionsforskning, som nästan undantagslöst betonat den ringa effekten av ekonomiska sanktioner. Att det är viktigt att granska oljans betydelse är dock uppenbart, då Sveriges energitillförsel i början av sjuttioalet till över sjuttio procent bestod av olja och då ca hälften av denna olja kom från Mellanöstern. En granskning av regeringsdokument och det svenska agerandet under det halvår den egentliga oljekrisen – då OAPEC:s produktionsnedskärningar och embargo var i kraft – visar, att man i Sverige tog hotet på allvar. En rad energipolitiska specialåtgärder vidtogs, och ett närmare ekonomiskt samarbete med de viktigaste oljeleverantörerna eftersträvades. Till yttermera visso visar det sig, att arabiska diplomater i Sverige gjorde tämligen klara anspelningar på oljevapnet för att framkalla en arabvänligare politik i landet. Trots detta konkluderar Bjereld, att oljevapnet *inte* erbjuder en trovärdig förklaring på den svenska policyändringen. Dels kom de första tecknen på en svensk omorientering *före* den arabiska proklamationen om oljevapnet. Dels – och framför allt – skedde den definitiva förskjutningen *efter* det att oljeembargot avblåsts. Stöd för denna slutsats erhåller Bjereld även i de intervjuer med centrala beslutsfattare som han vid sidan av det tryckta dokumentmaterialet hämtar den empiriska evidensen ifrån.

Återstår så faktorn "säkerhet". Den indelas i dels terrorhotet, dels risken för Palestinakonfliktens spridning till nya regioner och högre eskalationsnivåer. Vad gäller terrorism kan för det första konstateras, att den *direkta* terrorismen inte nått Sverige före 1974. Å andra sidan visade den sk Lillehammerincidenten i Norge att detta var fullt möjligt. Svenska regeringsåtgärder vid samma tidpunkt tydde också på en ökad oro för terroristattacker i Sverige. Ur avhandlingens synpunkt är det dock väsentligt, att dessa åtgärder inte signalerade en ökad undfallenhet visavi palestinierna. Den sk IB-affä-

ren indikerar raka motsatsen. Än viktigare är det faktum, att kommissionen för förebyggande av politiska våldsdåd, ledd av Carl Lidbom, en av den nya Mellanösternpolitikens huvudarkitekter, också intar en orubblig attityd visavi palestinsk terrorism. Även intervjuaterialet synes stödja slutsatsen, att terrorhotet inte utgör en central faktor bakom omorienteringen. Däremot menar Bjereld att det hade sin betydelse genom att det gav Palestinaproblematiken ökad uppmärksamhet.

Det är den svenska oron för *spridningsrisken* som avhandlingen tillmäter *störst betydelse* när det gäller att förklara den svenska omorienteringen från 1974. Det är denna faktor som bäst uppfyller de nödvändiga villkoren för förkastandet av nollhypotesen. Policyändringen *föregås* av att beslutsfattarna i ökad utsträckning uppfattar spridningsrisken som ett reellt hot mot Sveriges säkerhet. Samtidigt uppfattar de palestinierna som ett folk med legitima nationella rättigheter, som en part i konflikten företrädd av PLO som dess mest auktoritativa representant. Förutom tidssekvensen och sakinnehållet i de granskade dokumenten och uttalandena stöds denna slutsats av en nära nog enhällig opinion bland de beslutsfattare Bjereld intervjuat.

Bjerelds avhandling förtjänar beröm genom att den koncentrerar sig på den centrala utrikespolitiken kring Mellanöstern; han har inte fallit för frestelsen att fokusera på aspekter som lätt låter sig analyseras med ett enhetligt och lättillgängligt material (pressdebatt, parti-program, administrativa frågor m m). Än mera tilltalande är strävan att finna *kausala* samband: vilka faktorer *förklarar* de avgörande förändringarna? Dessutom uppfyller avhandlingen utan tvekan de krav på systematik, arbetsmängd och ny empirisk kunskap som normalt ställs på doktorsavhandlingar.

Kanske just på grund av den klara förklaringsambitionen är också avhandlingens *svagheter* tämligen uppenbara. Avhandlingens *beroende variabel*, det som de tre faktorerna skall förklara, definieras mycket snävt. Det blir i praktiken frågan om hur en enda förändring kring utvecklingen i oktober/november 1974 skall förklaras. I ljuset av detta blir den beskrivande delen (som omfattar perioden 1947–85) klart överdimensionerad i förhållande till den förklarande ambitionen. Vidare hade det varit önskvärt med en diskussion kring valet av "1974" som fokuseringspunkt. Vilka har kriterierna för "tillräcklig förändring" varit? Texten ss 52, 55, 61 och 100–101 omtalar förändringar redan på 1950- och 1960-talet. Författarens perspektiv är kanske en aning efterklökt: det sista steget till läget *idag* är den "avgörande förändringen". Vidare blir man oklar över kriterierna för när en *doktrin* kan sägas vara för handen och hur man kan konstatera dess existens (text s 158). En klar brist är

att författaren inte *tidfäster* det avgörande beslutet tillräckligt klart – en ambivalens beträffande betydelsen av utrikesminister Wickmans tal i oktober 1973 i förhållande till händelserna ett år senare kan skönjas (ss 113–114).

Analysmodellen i avhandlingens teoretiska kapitel ter sig tämligen *oproblematiserad*. Författaren räknar tydligen inte med att ord och handling ofta kan stå i konflikt med varandra (s 113); trots detta visar det sig att en avgörande förskjutning till Israels nackdel i Sveriges röstningsbeteende i FN inträffade långt före doktrinförskjutningen (s 100). Synen på förhållandet mellan verklighetsbild, mål och medel är utpräglat *rationalistiskt* (s 19); i själva verket har forskningen ofta visat att existerande strategier i hög grad påverkar tolkningar av verkligheten. Man kan också fråga sig om den begreppsliga diskussionen kring "doktrin" strängt taget behövs med tanke på teorin (ss 14–17). Likaså är det oklart varför författaren valt att beteckna hypoteserna på s 23 som "preliminära".

I metod- och materialhänseende är avhandlingen inte enhetlig, vilket är helt i sin ordning: dessa val *skall* vara sekundära i förhållande till de teoretiskt härledda frågorna. Författarens sätt att avfärda *kvantitativa* mått på s 40 väcker dock förundran, särskilt som det kvantitativa materialet på flera ställen (ss 37, 63, 130, 143, 212) framstår som underutnyttjat. Ett större metod- och materialproblem utgör dock *intervjuerna*. De refereras osystematiskt och strörs in i texten som en allmän hjälpreda. Vilka frågor som ställdes till vem med vilka svar förblir i stort sett oklart. Vilka var de personer som fattade det/ de avgörande beslutet/besluten? Vilka av de i appendix nämnda intervjuobjekten var "outsiders"? Hur argumenterade intervjuobjekten för sina ståndpunkter? Varför lämnas frågor som de haft olika åsikt om därefter i texten (ss 132–33, 206–07)? Vad avses till syvende og sidst med de "beslutsfattare" texten titt och tätt omtalar?

För att *opinion* kan anses ha haft effekt på beslutsfattarna krävs (s 138) att den varit *politiserad*, dvs inburet direkta krav mot regeringen angående specifika åtgärder. Detta är ett hårt krav, som (s 188) visar sig avgörande för Bjerelds slutsats om opinionens ringa betydelse. Krav är i politiken ingalunda det bästa sättet att bilda opinion. Texten en debattbok kan ha mycket större effekt om den saknar en vinkling mot inhemsk dagspolitik. Att räkna statsvetenskapliga läroböcker till opinionslitteratur verkar ovanligt; en vida större brist är att TV som opinionsmedium inte finns med. Vidare tycks Bjereld använda Gunnar Rikardssons material som om det gav besked om "politisering"; huruvida detta faktiskt är fallet får läsaren ingen klarhet om.

*Oljefaktorns* ringa betydelse ter sig också mera som

ett resultat av de krav Bjereld ställt på bevisföringen än som ett obestriddigt empiriskt faktum. Att beslutet kom efter OAPEC:s embargo kan bero på en mängd faktorer. För det första bortser författaren från en enkel *inlärningseffekt*: "OK, dom är tydligen starka och det får vi leva med i framtiden". Nog hade väl andra världskriget effekter på politiken även efter krigsslutet! För det andra är det möjligt – och detta kanske är sanktionsforskningens Akilleshäla – att effekterna oftast kommer efteråt: det vore för *förmedrande* att böja sig för *pågående* sanktioner. Vidare är författarens påstående (s 213) om att oljehotet *hösten 1974* inte längre tedde sig sannolikt säkert åtminstone något efterklodt. Detta kapitel lider vidare mest av alla av den oproblematiserade synen på "beslutsfattare" (diplomater? regeringsmedlemmar? energiexperter?), samtidigt som premisserna för de vagt refererade men i bevisföringen viktiga intervjuvaren merendels höljs i dunkel (ss 206, 207, 213).

Beträffande faktorn "*säkerhet*" förefaller författaren svälja diplomaternas till intet förpliktande formuleringar (text s 234) om spridningsrisken som den primära bevekelsegrunden alltför okritiskt. På s 233 framskyntar till råga på allt Bjerelds egen medvetenhet om att detta av alla granskade motiv var mest *comme il faut* att åberopa offentligt. Resonemanget på ss 232–233 visar dessutom tydligt att det här – i motsats till framför allt oljefaktorn – rör sig om ett i högsta grad *indirekt* hot mot Sverige. Vad gäller terrorhotet frågar man sig varför kravet på "inga svenska motåtgärder" här (men inte i fråga om övriga faktorer) inskrivits i hypotestestningen (s 218).

Slutligen är ett par anmärkningar om avhandlingens uppläggning på sin plats. Avhandlingen handlar i praktiken om svensk *Palestinapolitik* och kunde med fördel ha hetat så. De små avsnitten om övriga Mellanöstern kunde ha förpassats till ett appendix med en förklarande fotnot. Intressant, men ur uppläggningsmässig synpunkt besvärligt är kapitel 5 om den svenska aktivitetsprofilen. Här inträder nämligen förklaringsfaktorer (påverkan från övriga OECD-länder, Jarrings mission) som säkert har sin betydelse men inte kan anpassas till den övergripande analysmodellens logik.

De ovan refererade problemen med Ulf Bjerelds avhandling härrör dels ur hans djärva och tacknämliga förklaringsambition; dels återspeglar de glappet mellan den beskrivande och den förklarande delen. Det som egentligen skall förklaras är så specifikt att det skulle ha förutsatt betydligt vassare metodverktyg än de han använt – en sorts undersökande journalistik hade varit av nöden. Problemen står kvar. Kvar står dessbättre också det faktum att Bjereld skrivit en stor och systematisk undersökning utan att väja för stora och svåra frågor om kausalitet. Det har han heder av.

Lauri Karvonen

WILLIAM ROGERS BRUBAKER (ed): *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, Lanham – New York – London 1989: University Press of America.

I nästan varje utvecklat industriland lever idag stora antal stadigvarande bosatta utländska medborgare. Oftast rör det sig om första generationens gästarbetare och flyktingar, men en växande grupp utgörs av andra och tom tredje generationens invandrarättlingar, födda och uppvuxna i ett land vars medborgarskap de inte besitter. I ekonomiskt och socialrättsligt avseende är lovligen stadigvarande bosatta utlänningar numera normalt likställda med landets egna medborgare, vilket gör att medborgarskapet i dessa avseenden har förlorat nästan all betydelse. Detta är säkerligen en del av förklaringen till varför sådana utlänningar, trots en mycket långvarig bosättning, ofta underlåter att söka medborgarskap i hemvistlandet. Det kan emellertid inte bortses ifrån att medborgarskapet alltjämt spelar en mycket stor roll i det politiska livet, exempelvis för rösträtten vid parlamentsval. Ur demokratisk synvinkel är det mindre tillfredsställande att relativt stora grupper permanenta invånare är uteslutna ur det politiska inflytandet över frågor som de i högsta grad berörs av. Det kan dock framstå som lika otillfredsställande att de exempelvis normalt inte heller är skyldiga att personligt delta i försvaret av det samfund som de utgör en integrerad del av.

Det anmälda verket innehåller bidrag framlagda 1987 vid en konferens i USA om jämförande medborgarskaps- och naturalisationspolitik. Författarna kommer från USA, Canada, Västtyskland och Sverige, men bidragen behandlar även Frankrike och Storbritannien. Konferensen var sponsrad av *The German Marshall Fund of the United States*, som är en oberoende amerikansk stiftelse grundad 1972 som det tyska folkets tack för USA:s efterkrigshjälp (den sk Marshallhjälpen). Bland de svenska deltagarna märktes den dåvarande generaldirektören i invandrarverket Thord Palmlund och riksdagsledamoten Karin Ahrlund.

Boken innehåller, förutom ett inledande avsnitt av den amerikanske redaktören William Rogers Brubaker, sju bidrag avseende olika aspekter av medborgarskapsproblematiken. Joseph H Carens, statsvetare från Toronto, förfäktar i uppsatsen "*Membership and Morality: Admission to Citizenship in Liberal Democratic States*" en närmast ovillkorlig moralisk rätt för stadigvarande bosatta utlänningar att, om de så önskar, utan närmare prövning förvärva hemvistlandets medborgarskap. Juridikprofessorn Peter H Schuck från Yale hävdar i sitt bidrag "*Membership in the Liberal Polity: The Devaluation of American Citizenship*" att skillnaderna i

USA mellan medborgarnas och de lagligen bosatta icke-medborgarnas rättsställning har blivit så obetydliga att det numera saknas motivation för de senare att söka naturalisation. Kay Hailbronner, juridikprofessor från Konstanz i Västtyskland, beskriver i *"Citizenship and Nationhood in Germany"* den västtyska inställningen till medborgarskapsfrågor, vilken av historiska orsaker väsentligt skiljer sig från de traditionella invandringsländernas. Den svenska bidragsgivaren, docenten (numera professorn i invandrarforskning) Tomas Hammar från Stockholm, förespråkar i sin uppsats *"State, Nation, and Dual Citizenship"* en uppmjukning av den i Sverige och många andra länder idag rådande negativa inställningen till dubbelt medborgarskap. Medan de hittills omnämnda bidragen bildar bokens första del, ägnad åt reflektioner av mera allmän natur, består den andra delen av tre uppsatser om det aktuella läget i de jämförda länderna avseende naturalisation (*"Citizenship and Naturalization: Policies and Politics"* av W. Rogers Brubaker), icke-medborgarnas deltagande i det politiska livet (*"Political Participation and Representation of Noncitizens"* av den amerikanske statsvetaren Mark J Miller) och icke-medborgarnas ekonomiska och sociala rättigheter (*"Membership without Citizenship: The Economic and Social Rights of Noncitizens"* av W Rogers Brubaker).

Det bör understrykas att boken inte behandlar invandringens kärnfråga, dvs icke-medborgarnas rätt att bosätta sig resp kvarstanna. De utlänningar som boken koncentrerar sig på är redan stadigvarande bosatta i landet (de betecknas stundom i boken som *denizens*) och frågan gäller deras rättsställning i jämförelse med de inhemska medborgarna samt deras möjligheter att förvärva medborgarskap där. Författarna har olika åsikter på viktiga punkter. Hailbronner (sid 74-75 och 78) tar exempelvis avstånd från såväl Carens' idéer om moralisk rätt till medborgarskap som Hammars sympatier för dubbelt medborgarskap. Det sistnämnda problemet äger särskild aktualitet i Sverige, där medborgarskapskommittén i sitt betänkande DsA 1986:6 förespråkar en uppmjukning av praxis vad gäller dispens från kravet på befrielse från tidigare medborgarskap vid förvärv av ett svenskt. Det rör sig om ett mycket komplicerat problem, som inte lämpar sig för polemik inom ramen för en kort anmälan. Medborgarskapet är ju icke blott ett rättsinstitut förknippat med bestämda rättsverkningar, utan väcker även viktiga politiska, kulturella, psykologiska och emotionella associationer, såväl hos personen i fråga som hos omgivningen. Lojalitetskonflikter och utsatthet för det andra medborgarskapslandets påtryckningar kan föranleda säkerhetspolitiska betänkligheter: en medborgare förväntas exempelvis att försvara sitt land och vid behov t o m att dö för det.

Även om det säkerligen förhåller sig så att den nuvarande svenska oviljan att godta dubbelt medborgarskap avskräcker en del invandrare från att låta sig naturaliseras (politiska flyktingar och vissa andra grupper får dock dispens och antalet svenska medborgare vilka även innehar ett utländskt medborgarskap uppskattas idag till ca 100 000), kan man ifrågasätta om en liberalare tilldelning av ett "devalverat" medborgarskap, tömt på väsentliga delar av sitt innehåll, utgör ett bättre alternativ. Jämförelser på denna punkt mellan Sverige och de traditionella invandringsländerna utan egen etnisk nationalitetskänsla (exempelvis USA) förblir nödvändigtvis haltande.

Ett genomgående drag hos alla bidragsgivare är att de inte försöker att dölja problemen bakom enkla paroller, utan anstränger sig att lösa dem på ett balanserat och nyanserat sätt. Även den läsare, som på en eller annan punkt inte delar de olika författarnas åsikter, finner läsningen stimulerande och intressant.

Michael Bogdan

JOHAN P OLSEN: *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget (1988)

### Introduction

The institutionalist paradigm has grown stronger in the eighties. Its revival has been described as an adequate reaction to various reductionist perspectives that attempt to explain how political organizations work by means of non-political factors. Institutions in general and political ones in particular have a logic of their own, the understanding of which requires approaches that are different from the behavioural persuasion or the public choice paradigm. One of the leading scholars of the institutionalist approach is Johan P Olsen. His new book is a collection of articles that all argue in favour of institutionalism. Since these excellent articles have been reprinted as they were once published there is a great danger that the same message will be repeated several times. And there can be no doubt that this collection of articles contains several articles that basically argue the same theme. However, the interesting point is to understand more fully what the institutionalist paradigm amounts to, since institutionalists like JPO claim that it offers to political science a new synthesis long awaited. Thus, we must ask: what is institutionalism? And what distinguishes this scientific paradigm?

*Institutionalist ontology*

JPO:s style is polemical; he is critical of the anti-institutionalist bias in much of the prevailing approaches in political science. Institutions matter, this is the JPO message. JPO wishes to revive the institutionalist paradigm typical of much of political science before the behaviouralist onslaught. JPO states:

The institutions regulate the use of power and authority, and they create order and meaning. The standard procedures have an impact on the actual content of the decisions by laying down which participants, problems and solutions have access to different decisions. They also affect the resources and legitimacy of the participants, the norms they use in their evaluations, how they divide their time and their perceptions and interpretations. (p 20)

There are two difficulties with the idea that institutions are what political science should study. Firstly, how do we single out the *political* institutions in the general set of institutions? Acknowledging the existence of political, economic, social and cultural institutions JPO describes the typical features of the political institutions in the following way:

A political order sets a *framework* for conflict resolution and steering. It defines the most important bodies of governing, how they arise and change, how they interrelate as well as how they relate to the individual citizens. (p 32)

Obviously, political institutions constitute the political order. However, there are several mechanisms for conflict resolution and steering in a society. Is each and every one part of the political order? JPO would probably answer that the concept of the state is crucial in designating those institutions that are *political*. JPO regards the revival of state theory as an institutionalist trend, but how do we identify the *state* institutions? If the delineation of political institutions require some concept of the state, then it is far from evident that we are in much better shape. The traditional approach to the state emphasizes very much that what is special about the state – sovereignty, centralization, force – is not the fact that it is composed of institutions in general, but that state institutions are very particular. Claiming that institutionalism focuses on the state is hardly adequate, because equating the political institutions with the state simply leaves us with a new set of unresolved problems.

Accordingly, JPO faces a dilemma: he needs to differentiate between various kinds of institutions – political, economic, social – but when he employs the concept of the state to do this task he is pushed back to the

old problem of defining the state so that it involves all that is regarded as politics; if he, however, employs a somewhat vague definition of political institutions which may cover very much he cannot equate political institutions with the old concept of the state that JPO wishes to bring back in.

Secondly, we need to know what institutions are in general. Is an institution a set of behaviour or a set of rules or maybe both? And would any set of behaviour or rules qualify as an institutions? JPO would answer:

Institutions dispose of authority and power, but also of collective wisdom and ethics. They provide physical, cognitive and moral frames for joint action; capacity for intervention; conceptual lenses for observation; agenda, memory, rights and duties as well as conceptions of justice; and symbols you may identify yourself with. (p 32)

There is a tone of enthusiasm if not admiration in the JPO characterization of an institution. Yet, we must ask if institutions may not also be wicked, violent and unjust. It seems as if institutions are simply what used to be described as organizations: collective action, legitimacy and symbolism. Now, if institutions are actually organizations, then we must ask what makes up an organization: the whole or the parts, the individuals. JPO belongs to wholism or the argument that the whole is more than the sum of its parts. Institutions shape the individual actors; institutions are what organized human activity is all about. How do we show that these institutionalist claims are true, that institutions are more important than individuals?

*Institutionalism as epistemology*

The new institutionalism claims not only that there exists institutions in the social reality, although various schools interpret these entities differently (North, 1989; Shepsle, 1989). The new theory about institutions or organizations also implies a claim about how institutionalist phenomena are to be approached and explained. Institutionalism epistemology involves two components, one negative and one positive. Both arguments state a framework for the analysis of institutions.

The negative argument is a rejection of two prevailing modes for the explanation of organizational phenomena, the contextual framework and the actor approach. The rebuttal is based on:

Politics is seen as a biproduct of more than one explanatory factor. The explanations turn either contextual thus resting with social structure or reductionist meaning individually oriented. (p 35)

A number of approaches is done away with by the negative argument: behaviouralism, political sociology, rational and social choice, public choice and so on, because they all in JPO:s view share the erroneous assumption that political phenomena like public institutions may be accounted for by means of non-political factors. This negative argument, it must be pointed out, is based on an empirical proposition that is open to confirmation or falsification. In order to prove his point JPO must convincingly show that there is no and cannot be a theory about political institutions that achieves a high degree of explained variance by relating institutional properties to social factors or individual variables. Maybe JPO rests content with simply stating that political properties cannot be explained by non-political ones, because it must be a tautology that phenomena of type A can only be understood by like phenomena and not by phenomena of type non-A. I am not claiming that some contextual or individual approach is appropriate for institutional analysis. I am only saying that it may be the case that some contextual and individual frameworks work better than others and that one could conceive of some theoretical innovation that lead to some adequate contextual or individual theory. To JPO it is black and white; however, it may well be that the epistemological choice is one of more and less of contextualism or of an actor approach depending on the problem and theory in question.

The positive argument offers a suggestion as to what should count in stead; if we are not to rely on contextual or individual variables when explaining institutions, then which factors are relevant? JPO suggests that one should look at:

- (1) the physical structure
- (2) the demographic structure
- (3) the historical development
- (4) the evolution of personal networks
- (5) the temporal structure (decision points in time)

of institutions in order to understand what they do (p37). Whether or not these factors work is not an *a priori* question, but an open argument that remains to be validated by the conduct of successful research. The gist of the JPO institutionalist epistemology lies somewhere else though. What JPO wants to emphasize is the old institutionalist idea that organizational formalism matters, or:

There was a search for underlying causes. The result, however, was that one underestimated the importance of rules or formal organizational charts; or one defined the behaviour as governed by law or administration and thus irrelevant from a political science stand-point. (p37)

This is the old institutionalism once again; does it really need a revival? How can organizational formalism explain organizational realities if not in terms of its impact on individual behaviour? JPO states that institutions may be analysed as:

- (a) normative orders
- (b) cognitive orders
- (c) symbolic orders,

but how about the *action* aspect of institutions? Institutions are not primarily norms, belief-systems or symbolism, they are action phenomena meaning that collective activity takes place and results in social outcomes. Just as the old institutionalism overemphasized the formal aspect of organized collective action, so does JPO. What matters in social life is primarily what institutions are up to and that cannot be identified without the action aspect. Human action may be fundamentally affected by formalism, norms and symbolic phenomena – true, but how far this is true is an *open* question that cannot be resolved by *a priori* deliberations.

#### *Institutionalist dynamics*

Ontological and epistemological institutionalism are the general claims of the new version of an old theme. There is more to the JPO theme than these somewhat abstract and somewhat philosophical ideas. More concrete is the theory about institutional change that JPO sets forward. It argues that change processes in institutions are inherently of a political nature (p43). What does this mean more specifically?

There is again a negative and a positive side of the argument. Negatively, JPO rejects the idea of organizational design which more specifically means that organizations can never be restructured according to formulas by means of policy fiat and that the notion of effective organizational adaptability to environmental needs is an illusion. Here we find reminiscences of the JPO distrust in goal oriented behaviour on the one hand and the JPO disbelief in environmental causality on the other. The positive side of the argument about institutional dynamics is the notion that organizational change is a contested process involving accidental outcomes and random activity meaning that results cannot be predicted and change cannot be controlled by fiat. Thus, JPO states:

Change events may be characterized by the non-existence of an equilibrium, that change processes move slowly, or that they lead to suboptimal outcomes. The new institutionalism shows how the dynamics is affected by existing institutions. (p44)

As the new theme of an old idea becomes more down to earth it is easier to see the fertility of the argument. The theory about organizational change underlining sluggishness, resistance to change, randomness, surprise and unintentionality seems to be highly relevant in an age of big government. Whether it is necessarily tied to ontological and epistemological institutionalism is doubtful, to say the least. Certainly, it is highly relevant to the understanding of policy processes in countries which of tradition have relied on top-down implementation as well as on planning models. It should be pointed out explicitly that the theory of institutional dynamics is an *a posteriori* argument, the result of empirical research into institutional adaptation von unten and institutional reform von oben. The argument does not share much with the *apriori* nature of the first two theses of the new institutionalism. Perhaps this is why it is much more plausible.

#### *The institutionalist state*

The new institutionalism is not only a framework for the analysis of what was neglected in the prevailing political science approaches, but it is also a theory about something new in reality: *the negotiation society*. Why do we need a new institutionalist paradigm in the social sciences? Not because institutions are as real as individuals and not because institutions could not possibly be understood in terms of environmental adaptation or individual rational action, but simply because recent developments have made them more prevalent, salient and powerful. The new institutionalism amounts to a theory of the state that is highly original and much more concrete than the other versions of the institutionalist theme. This is JPO at his best: the interpretation of the welfare state, the role and structure of the public sector and the future of its affluent society. What is lucid but loose, imaginative but abstract, challenging but abstruse, suddenly becomes familiar but yet highly novel. JPO states:

There has been an underlining of the need for innovation and reforms when it comes to the public sector, its scope and role in society, the principles for government rule and the kind of institutions best suitable for meeting the challenges. (p 119)

What are the options? What kind of state is feasible in a capitalist democracy? JPO presents *four model alternatives*: the sovereign state, the moral state community, the classical liberal state and the segmented state. The sustained process of public sector growth since the end of the Second World War has meant that the segmented negotiation state has become the prevalent model in

particular in the societies that JPO is most interested in, the Nordic ones. The segmented state is different from the sovereign state as there is no one single centre of control and no uniform channels of authority meaning that parliamentary power has been reduced. The segmented state is separated from the state as a moral community because the interaction takes place between organized interests and not individual citizens and it is determined by the logic of collective action and not by moral appeal. The segmented state is wide apart from the guardian state as market processes are continuously interfered with by negotiations between monopolists and oligopolists within both the public and private sector. The era of big government is also the time of weak government, the segmentation of power and authority onto several quasi-independent public and private organizations:

The public sector kept growing and the state was given a more and more important role in society. But the state was no longer autonomous, centralized or separated from other organizations, as Weber predicted. On the contrary: the borders between the system of public bureaus and the private interest organizations became more ambiguous. The trend towards segmentation increased and coordination based on majority rule became more difficult. The corporatist channel was given legitimacy though never regulated in terms of democratic norms. (p 128)

The eighties have reappraised the state models, their pros and cons. And the established segmented state is criticized from those that adhere to the other models. The adherents of the sovereignty model want to see more of democratic decision-making in representative assemblies as well as more of political leadership; those that speak for the guardian state wish to replace budget allocation with market allocation; and the believers in the community model look for morally attractive ways of life which promote individual rights and ecological balance.

Here JPO has the edge of his institutionalist argument: whatever the outcomes will be in the contestation between the alternative models of the state, whatever compromise may be struck between the implications of the models of the state, the understanding of what goes on can only be enhanced by an institutionalist approach, because what is at stake is not more or less but the kind of institutions people would choose, had they been in a constitutional choice.

#### *Conclusion*

*Statsstyre og institutionsutforming* brings together fourteen already published articles. Disregarding all the



repetitions in the book it is a most valuable source for those interested in the intersection between organizational theory and public policy. The style of writing is plain and clear and JPO steers away from any kind of quantitative techniques in his interpretations of theory and data. What is lost in sophisticated methodology is gained in substantive ingenuity. The new institutionalism is like the new cultural theory (Wildavsky, 1987) a response to the need to be able to discuss the elementary forms of political institutions without a methodological rigor that would restrict the scope and depth of the debate.

Jan-Erik Lane

#### Literature

- North, DC (1989) "Institutions and Economic Performance" (mimeo).  
 Shepsle, K (1989) "Studying Institutions: Some lessons from the rational choice approach" in *Journal of Theoretical Politics*, 1989:2.  
 Wildavsky, A (1987) "A Cultural Theory of Responsibility" in Lane, J-E (1987) *Bureaucracy and Public Choice*. London: Sage.

LELAND G STAUBER: *A New Program for Democratic Socialism, Lessons from the Market-Planning Experience in Austria*. Four Willows Press, Carbondale, Illinois, 1987.

Staubers bok kommer vid en tidpunkt då nyliberalismen börjar förlora den mark den lyckats erövra och socialister alltmer inser problem och svagheter med en statlig, byråkratiserad planekonomi.

Boken syftar till att ge förslag till ett program för demokratisk socialism. Förslaget utarbetas utifrån kritik av både den socialistiska planekonomin och den kapitalistiska marknadsekonomin. Planekonomin kritiserar främst utifrån brist på ekonomisk effektivitet, medan den kapitalistiska modellen kritiserar utifrån ett socialt rättfärdighetsperspektiv – den skeva fördelningen av inkomst och välfärd. Den föreslagna modellen tar tillvara på de positiva sidorna som författaren menar finns i de "klassiska modellerna" – socialismen med sin jämnare ekonomiska fördelning och kapitalismen med ekonomisk konkurrens som en drivkraft till effektivitet. Det slutgiltiga förslaget blir en blandform, "demokratisk socialistisk marknadsekonomi".

Boken innehåller teoridiskussioner, beskrivning av hur offentligt ägande av produktionsmedel i Österrike har organiserats och utvecklats, samt förslag till ett framtida program för demokratisk socialistisk marknadsekonomi. Struktureringen av boken är imponerande och gör att resonemangen är lätta att följa. Trots denna pedagogiska uppläggning saknar jag sammanfattande avsnitt i den omfattande löpande texten, risken är stor att man förlorar sig i detaljerade redovisningar av företagsorganisatoriska exempel med följden att författarens poänger inte når fram.

Stauber drivs av en önskan att skapa och höja diskussionsnivån om det ekonomiska systemets organisering – om vilka alternativ som finns till den nuvarande uppdelningen mellan socialistiska och kapitalistiska system.

Marxister kritiserar för att lida brist på verklighetsförankring i sina teorier, för att vara alltför diffusa i de alternativ de förespråkar till privat ägande och för att underskatta betydelsen av experter och ledning av företag. Det är denna sista punkt som Stauber väljer att koncentrera sig på – administrativ ledning av företag.

Boken genomsyras av en tilltro till politiken – det är möjligt och önskvärt med en politisk förändring genom statligt ingripande, här avviker Stauber från både den traditionellt marxistiska och den liberala synen på staten.

Stauber betonar attityder som gynnande och hämmande faktorer för förändringar. I USA dominerar en negativ syn på staten som medför svårigheter för staten att genomföra förändringar, medan man i Västeuropa har en större tilltro till statens initiativ och kapacitet. Om staten skall lyckas med genomgripande förändringar i USA måste man om inställningen till staten förändras. De åtgärder som enligt författaren stärker allmänhetens tilltro till staten är de som syftar till att minska makt och status för de grupper som befinner sig "ovanför" majoriteten.

Huvuddelen av boken ägnas åt, stundtals väldigt detaljerade, beskrivningar av det österrikiska ekonomiska systemet, vilka företag som nationaliserats, varför de nationaliserats, hur företagen administreras och det stora antalet omorganiseringar som genomförts.

Orsaken till Österrikes omfattande nationalisering av näringslivet var bl a det återuppbyggnadsskede som landet befann sig i efter andra världskriget; en stor del av de stora industrierna hade tagits över av nazisterna, andra förvaltades av Sovjet under ockupationstiden. För att landet skulle återhämta sig snabbt ansågs nationalisering vara en bra utväg, speciellt för att trygga viktiga delar av industrin, men också för att det rådde brist på privatkapital, 1946 och 1949 genomfördes de största nationaliseringarna; det var, av vad som fram-

kommer ur boken, en smärtfri process där socialdemokraterna och de konservativa nådde kompromisser och parlamentet präglades av konsensusanda.

De återkommande omorganiseringarna av ledningen för den socialiserade sektorn förklaras med partipolitiska konflikter om graden av statlig kontroll och omfattningen av socialiseringen.

I samband med diskussionerna om den statliga styrningen saknar jag en redogörelse för både den ekonomiska konjunkturen och intressegruppers reaktioner på de olika förslagen.

I den beskrivande delen av boken läggs liten vikt vid maktstrukturer. När sådana berörs är det främst utifrån effektivitetsproblemet – hur rätten att tillsätta och avsätta företagets styrelser och hur kontroll över företagen inverkar på företagets effektivitet.

Staubers socialistiska marknadsekonomi föreslås i korthet organiseras utifrån tre skilda modeller:

- statligt ägda och centralt styrda verksamheter som anses allmännyttiga och nödvändiga och därför inte kan drivas med lönsamhetskrav.

- Ett nät av offentligt ägda lokala aktiebolag eller banker som skall investera i olika verksamheter; avkastningen skall användas för reinvestering. Staten bör ha viss insyn i dessa offentliga investeringsfonder men de tänks fungera relativt självständigt.

- Mindre verksamheter typ familjeföretag föreslås kunna ägas av enskilda. Speciellt jordbruksenheter bör drivas som familj jordbruk, då detta visat sig vara det mest effektiva.

Den ekonomiska utjämningen sker i första hand i och med att inga privatpersoner kan tillägna sig en kapitalvinst genom ägande av produktionsmedel. Inkomstskillnader bör däremot accepteras om de är ”funktionella”, de bör bibehållas för att uppmuntra kompetens vid ledning och produktion.

Österrike används som exempel för att ge kunskap om olika former av ägande och styrning av produktion, men också för att visa på att en socialisering är möjlig – om bara den politiska viljan finns.

Genomförandefasen av ett stort ekonomiskt program är något som jag önskar hade problematiserats mera, speciellt eftersom kontentan i boken blir att om man i Österrike lyckades nå kompromisser och förändra attityder även bland forna förespråkare av laissez-faire politiken så bör detta kunna ske även i USA. Stauber drar emellanåt paralleller med New Dealprogrammet i USA på 1930-talet. Frågan är om man kan förvänta sig en enighet i genomförandefasen vid tidpunkter som skiljer sig så enormt från varandra. Det är en sak att nå politisk enighet i en situation av ekonomisk kris som under 1930-talet och när nationalisering sker av företag som ägs av utländska grupper eller grupper som förlorat

stöd. I Österrike har man dessutom haft speciella historiska erfarenheter av polarisering och partisplittring som lett till diktatur. En annan sak är att nationalisera näringsliv när en stor del av befolkningen anser att den nuvarande organiseringen fungerar utmärkt. Just genomförandet av socialismen tillhör ett av de klassiska problemen för socialister, där alla varianter förekommer, från att vänta på en automatisk övergång från kapitalism till socialism när kapitalismen ekonomiskt brutit samman, att störta kapitalismen genom revolution, till att presentera ett parti-program där socialisering av näringslivet ingår och vänta på att befolkningen skall ge sitt stöd till förslaget så att förändringen kan ske på demokratisk väg.

Stauber förespråkar ett bibehållande av parlament och flerpartisystem och att förändringen mot ett offentligt ägande av näringslivet skall ske gradvis, men undviker att diskutera problemen.

Man kan exempelvis föreställa sig en modell av överförande till offentligt ägo genom att företag som befinner sig i kris socialiseras, vilket tydligen var fallet med ett par exempel i Österrike. En av Staubers huvudpoänger är emellertid att de offentligt ägda företagen måste vara ekonomiskt lönsamma, vilket medför att staten måste särskilja ekonomisk verksamhet från sociala effekter av denna. Författaren ser flera positiva sidor med en sådan uppdelning. Staten skall gå in med stöd, till de lokalt offentligt ägda företagen, när så anses nödvändigt, men i och med att detta kommer att höra till undantagen förväntas enskilda, tillfälliga stöd att bli uppmärksammade; staten måste gå ut och försvara sina ingripanden vilket medför en politisering av dessa. Fördelen med detta system är att man, till skillnad från om näringslivet ägs och förvaltas av staten centralt, kan få en insyn och debatt om statens interveneringar.

Grunden för ekonomisk effektivitet är enligt Stauber konkurrens, det effektiviserande inslaget i konkurrensen är ytterst fruktan för utslagning. Konkurrensen betraktas alltså som en drivkraft oavsett ägandeform. Detta tycker jag är en intressant tanke, inte minst mot bakgrund av den alltmer utspridda formen av korsvist ägande som vi har i Sverige, där styrningen av produktionen alltmer avgörs av anställda i ledningen. Att kapitalet i det korsvisa ägandet ändå har makt är en annan sak, poängen är här att ledningen inte drivs av personlig ekonomisk vinning. Tyvärr så utvecklar Stauber inte denna drivkraft, den betraktas som det positiva i den kapitalistiska modellen och bör därför bevaras om än under ändrade ägandeformer.

Det nät av lokala offentligt ägda banker, som Stauber föreslår skall vara den dominerande ägandeformen, riskerar att utsättas för påtryckningar av den lokala befolkningen vid olönsamhet och nedläggningshot; där-

för bör inte investeringar få göras inom den egna regionen. Denna del i den föreslagna modellen leder till frågetecken om de anställdas inflytande över produktionen. Även här begränsas problemen till en effektivitetsfråga – ett för stort inflytande från de anställda hämmar effektiviteten; möjligen kan de få någon representant i styrelsen vid sidan av dem som valts på kompetensgrunder. Fackets roll föreslås begränsas till inflytande över arbetsmiljö och liknande.

Fackets minskade inflytande ger enligt Stauber positiva effekter för utjämning av den politiska demokratin; anställda får inte mer inflytande över samhällets produktion än andra medborgare. Demokrati är ytterligare ett område som jag saknar mer utvecklade diskussioner om. Stauber anser att en förbättring av den politiska demokratin sker därför att det inte kommer att finnas några som i egenskap av privata ägare till produktionsmedlen kan utöva ett större inflytande över de politiska besluten; näringslivet kommer också att vara frikopplat från varje form av partistöd.

*A New Program for Democratic Socialism* är en mycket inspirerande bok om man är intresserad av förändringar av det ekonomiska systemet, eller Österrikes utveckling inom näringslivet efter 2:a världskriget, och fyller säkert syftet som ett diskussionshöjande inslag i debatten för förespråkare av såväl kapitalistisk som socialistisk ekonomi. Ur ett statsvetenskapligt perspektiv är boken alltför inriktad på ekonomiska aspekter, och man saknar utförligare diskussioner om makt. Det gäller från parlamentarisk nivå till företagsnivå.

*Ylva Stubbergård*

JOHN STEWART: *Styrning och ledarskap i kommuner*. Studentlitteratur, Lund 1988

I ett ständigt föränderligt samhälle som ställs inför komplexa problem får den lokala självstyrelsen ökad betydelse. Kommunerna kan spela en viktig roll i utvecklingen mot ett nytt samhälle genom att sprida makten, tillgodose behoven på ett flexibelt sätt, hålla god kontakt med lokalsamhället och välja lösningar som är ekonomiskt fördelaktiga. Det sätt kommunerna har organiserat sin verksamhet utgör emellertid ett hinder för att utnyttja dessa möjligheter. Kommunerna bör agera både som serviceproducenter och som politiska institutioner för den lokala självstyrelsen. De flesta kommunerna är dock i första hand organiserade för att driva en serviceproduktion och mera sällan för att uppfylla rol-

len som organ för den lokala självstyrelsen. Detta är bokens utgångspunkt.

För att avhjälpa denna brist krävs ett nytt synsätt på styrning och ledarskap. De traditionella styrformerna är i första hand ett stöd för kommunerna i deras roll som serviceproducenter. Boken är tänkt som ett hjälpmedel vid utvecklandet av ett nytänkande kring styrning och ledarskap i kommunal verksamhet.

I bokens första del klarlägges behovet av ett nytt sätt att styra. Det grundläggande antagandet är här att kommunerna har inrättats för att bedriva verksamhet på ett annat sätt än andra typer av organisationer. De kan tex inte liknas vid företag på marknaden eller statsförvaltningen. Den nya styrningen bör återspegla denna skillnad. I del två diskuteras styrnings- och ledningsprocesser, organisationsstrukturer och personalpolitik. Sökandet efter nya styrformer genomsyrar framställningen.

Boken inleds med en beskrivning av de traditionella styrformerna. De dominerande inslagen i dessa utgöres av nämndssystemet, de byråkratiska principerna samt yrkeskulturen. Dessa faktorer har lagt grunden till en likformighet i kommunernas sätt att styra.

Nämndssystemet ger en speciell karaktär åt beslutsfattandet. De formella dagordningarna, promemoriorna och handläggningsrutinerna styr arbetet i förvaltningarna. Politikerna blir hårt engagerade i de driftsfrågor som rör den befintliga verksamheten. Däremot ges de inte något adekvat stöd för arbetet med politiska ställningstaganden. Uppgiften att styra verksamheten trängs undan av alla detaljbeslut i den löpande serviceproduktionen. Systemets formella uppbyggnad förhindrar en genomgripande diskussion om serviceproduktionens innehåll.

Förvaltningarnas verksamhet bygger på följande tre organisationsprinciper: Den hierarkiska principen som placerar in personalen i en ansvarshierarki, principen om enhetlighet som förstärker den formella likformigheten i ärendehantering och funktionsprincipen som innebär att den kommunala verksamheten är indelad med utgångspunkt från den sakkunskap som erfordras. Dessa principer garanterar att serviceproduktionen utförs i enlighet med fastställda regler, men de utgör samtidigt ett hinder för anpassningen till skiftande omständigheter. De har utvecklats till grundläggande antaganden, vilka vi betraktar som självklara och sällan ifrågasätter.

Inom varje förvaltning finns ett dominerande yrke med en viss fastlagd yrkesutbildning. Denna yrkeskår avgör vilka värderingar som ska råda, vilka angreppssätt som ska väljas och vilket språk som ska talas i verksamheten. Yrkeskulturen gynnar endast de förändringar som sker inom ramen för de etablerade yrkesgränserna.



tionen är viktig. Denna skapas genom att verksamhetsansvar delegeras, goda arbetsresultat uppmärksammas och att de anställda ges möjlighet till personlig utveckling. Vikten av ett personlinriktat ledarskap med framför allt dubbelriktad kommunikation framhålls. Att leda en organisation är ingen lätt uppgift. Det krävs en medvetenhet om organisationen och dess inre dynamik samtidigt som det är nödvändigt att känna sig själv.

Bokens budskap är att man vid styrning och ledning av en organisation ska skapa balans genom att sätta in motverkande krafter i organisationens verksamhet. De element som finns i organisationen ska inte förflyttas utan kompletteras. Effektiv styrning innebär att man utnyttjar organisationens egen förmåga att manövrera och nöjer sig med att ange en ny inriktning i stället för att ifrågasätta hela organisationen. En omstrukturering hotar direkt de etablerade intressena och utlöser både defensiv och offensiv krigföring.

Titeln är något missvisande. Stewart behandlar styrning i kommuner utifrån ett organisationsteoretiskt perspektiv snarare än ledarskap. Originaltiteln lyder: *The New Management of Local Government*. Begreppet *Management* har genomgående översatts med "styrning och ledarskap". I de flesta fallen tror jag dock Stewart avser den mera ursprungliga betydelsen; att handha, sköta om, i stället för ledarskap. I det inledande kapitlet definieras *management* som "hur en kommun organiserar sig för att utföra sina uppgifter; hur den bestämmer sin inriktning och hur den genomför sina målsättningar", vilket inte överensstämmer med vad vi i vanliga fall menar med ledarskap.

Begreppen som används är ofta vaga och dåligt definierade vilket ibland leder till förvirring. Detta kan inte översättaren lastas för. Två centrala begrepp gäller kommunens båda roller, dels som serviceproducent, dels som organ för den lokala självstyrelsen. Men vad innebär då det sistnämnda? Skulle inte det lokala inflytandet också utmytna i en produktion av service till allmänheten eller menar Stewart att man ska bedriva politik för politikens egen skull? Detta klargöres inte.

Ett annat begrepp som det råder osäkerhet kring är styrning. Här vet vi visserligen inte när Stewart har explicit använt termen styrning och när han har skrivit *management*. Men det finns andra oklarheter som inte kan bortförklaras med misstag i översättningen. Stewart talar om "styrning genom påverkan" som en styrningsform. Innebär inte all styrning att man påverkar någon annan till ett visst agerande? En annan något förbluffande utsaga är hans definition av effektiv styrning. Denna skulle innebära någon form av målstyrning förknippad med reella sanktionsmöjligheter. Detta sätts i motsatsförhållande till den traditionella styrningen,

men jag kan bara gissa mig till att han här avser orderstyrning och ej innehållet i de traditionella styrningsformerna såsom jag refererat dem ovan. Jag har svårt att tänka mig att denna sanning om vad som är effektivt skulle gälla i alla väder.

Största delen av boken handlar om indirekt styrning och då i huvudsak formstyrning. En rad förslag till förändringar i arbetsformer och organisation läggs fram. Men någon direkt diskussion av de indirekta styrningsformerna och deras värden saknas. Ej heller göres någon åtskillnad av vem som styr, vi får åter igen nöja oss med ett antagande att det här främst gäller byråkrati- och organisationsstyrning.

Begreppet ledarskap definieras inte heller, något som jag hyser stor förståelse och sympati för, då det inom detta snåriga område snart finns lika många definitioner som författare. Men att tala om effektivt ledarskap utan att ange vad man menar är en smula oansvarigt. Här finns olika skolor; en del menar att effektivt ledarskap är att ha många följare, andra att det innebär att organisationens mål genomförs, andra åter att ett genomförande av ledarens egna mål också kan rubriceras som effektivt ledarskap. Jag efterlyser alltså en större stringens i begreppsapparaten. Vissa uttalanden gränsar till ogenomtänkta floskler. Detta är olyckligt, i synnerhet då boken vänder sig bl a till förvaltningsstuderande.

Boken är i övrigt ytterst pedagogisk i sin utformning. Varje kapitel inleds med ett avsnitt om vad som ska behandlas. Samtliga underavdelningar sammanfattas, oftast i punktform. Kanske är det ett önskemål om att vara pedagogisk som varit drivkraften bakom de många upprepningarna. Vissa teser upprepas gång på gång till leda. En annorlunda disposition skulle kanske kunnat förhindra att vissa företeelser tagits upp till behandling på samma sätt fast under olika rubriker. För mig försvårar ett dylikt tillvägagångssätt förståelsen av framställningen. Man tror att något nytt ska tillföras det sedan tidigare kända fenomenet, men det nya går ej att finna. Några delar innehåller också väl många och långa exempel och citat som stör läsandet.

Framställningen ändrar karaktär något from det sjunde av bokens elva kapitel. Kraven på fullständig flexibilitet och beredskap inför alla tänkbara förändringar tonas ned. Visionerna försvinner till förmån för mer konkreta detaljförslag. Detta innebär att det finns vissa motsägelser mellan bokens första och senare del. I inledningen talas tex om vikten av att tjänstemannakåren utarbetar en beredskap för att den politiska majoriteten kan förändras. I den senare delen får vi veta att den lokala självstyrelsen inte kan fungera utan en fastlagd politisk inriktning för verksamheten. När det talas om vikten av ständig politikerkontakt får jag intrycket

att detta endast gäller majoritetspartiets politiker. Sektorisering som ansågs ha många nackdelar i början blir i slutet en nödvändighet för att utkräva resultatansvar. Det finns andra exempel på motsägelser som förmodligen bara visar att Stewart själv är präglad av den traditionella styrningen och att detta framkommer när han ska ge konkreta exempel.

Trots mina tre huvudinvändningar; slarvig begreppsapparat, ständiga upprepningar och vissa motsägelser

anser jag att boken har ett stort värde som idékälla för politiker och tjänstemän som vill åstadkomma organisatoriska förändringar. Det finns ett antal okonventionella lösningar, även om inte alla är nya, som borde kunna inspirera. Särskilt gäller detta bokens senare del där förslagen är av mera konkret natur och mindre värdeladdade.

*Mai-Brith Schartau*

## 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)*.

Lennart Lundquist: *Ledarskapet och följarna (The leadership and the followers)*. This paper aims at (1) ordering the confusing multiplicity of leadership concepts and (2) sketching a model for the analysis of leadership.

Leadership is seen as the ability of an actor to get followers without using threat and violence, exclusively. Leadership is a necessary function in leader roles. An actor's perception of the leadership variables (activity, role and personality of the leader) determines his choice to follow or not to follow.

Leadership is both an instrumental and a symbolic phenomenon. In order to understand leadership these two aspects must be observed. The analysis of leadership must not develop into a new political science sub-discipline but must be seen as a supplementary aspect of the existing subdisciplines.

Ove K Pedersen: *Fra individ til aktør i struktur. Tilblivelse af en juridisk rolle (From Individual to Actor in Structure. Emergence of a Juridical Role)*. The article studies the basic assumptions (values, norms, expecta-

tions, etc.) which for more than a hundred years have conditioned allotments of copyright in Denmark. Attention is drawn to three distinct phases in this development. The phases form the basis of a theory of *the institutional role formation*. The purpose of the article is to show how bourgeois society is provided with institutional mechanisms, capable of making individuals into "actors in structure" or into constituting relations of the type "actor and structure". Different analytical strategies are discussed of how to study "the actor-structure dilemma" in political science. The article points to the need of *an institutional theory* about on what conditions and with what effects individuals are pointed out to be actors and are placed in an institutional structure. Doing so the article distinguishes between the private ownership system's 'access structure and codes' and 'behavioural structure and codes'. The organizational principle of the system as such is described in an overview diagram, differentiating the values, norms, expectations etc.









### Medarbetare i Statsvetenskaplig Tidskrift

Ove K Pedersen är lektor vid Institut for samfundsøkonomi og planlægning i Roskilde.

Fil dr Jörgen Hermansson är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala.

Fil dr Bo Rothstein är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala.

Fil dr Jon Pierre är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg.

Leif Lewin är professor i värtalighet och statskunskap i Uppsala.

Lars-Göran Stenelo är professor i statsvetenskap i Lund.

Jörgen Westerstahl är professor emeritus i statsvetenskap i Göteborg.

Fil dr Ole Elgström är verksam vid Samhällsvetenskapliga institutionen i Linköping.

Docent Lauri Karvonen är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Åbo.

Michael Bodgan är professor i civilrätt i Lund.

Professor Jan-Erik Lane är verksam vid Nationalekonomiska institutionen i Lund.

Ylva Stubbergård är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund.

Mai-Brith Schartau är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund.

### Till redaktionen insända skrifter

Anders Ahnlied, Claudio Vedovato, I morgon regionalism? Det internationella handelssystemets framtid. *Världspolitikens Dagsfrågor* 5 1989.

James W Albrecht m fl, *Moses Code*. Stockholm 1989: Industriens utredningsinstitut.

Marie-Louise v Bergmann-Winberg m fl, *Studier i politik, historia och ekonomi. Festskrift tillägnad Lolo Krusius-Ahrenberg*. Helsingfors 1989: Svenska Handelshögskolan.

Hans Bergström, Nils Karlsson, Jan Wallenberg, *Vad väljarna ville – och de valda beslutade*. Stockholm 1989: Timbro.

Yvonne Due Billing, Mats Alvesson, *Køn ledelse organisation*. Gylling: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Lars H Bruzelius, Per-Hugo Skärvad, *Integrerad organisationslära*. Lund 1989: Studentlitteratur.

Tor Busch, Erik Johnsen, Jan Ole Vanebo, *Ledning i det offentliga*. Lund 1989: Studentlitteratur.

Sven B Ek, *Qltur som problem*. Göteborg 1989: Robek-Konsult.

Jon Elster, *Vitenskap og politikk*, Oslo 1989: Universitetsforlaget.

Trond Fevolden, Rune Sørensen, red, *Kommunal organisering*. Otta 1989: Tano.

Bengt Furåker, *När jobben hotas*. Stockholm 1989: Rabén & Sjögren.

*Förenata Nationernas generalförsamling 1987*. Aktstycken utgivna av Utrikesdepartementet. Ny serie I: A:43. Stockholm 1988.

*Förenata Nationernas generalförsamling 1988*. Aktstycken utgivna av Utrikesdepartementet. Ny serie I: A:44. Stockholm 1988.

Tore Grønlie, *Statsdrift. Staten som industrieier i Norge 1945–1963*. Otta 1989: Tano.

Sven Illeris, Carsten Boll, red, *Borgeren og det offentlige. Festskrift til Bent Rold Andersen*. København 1989: AKF.

Anders Jörle, *Upprustning, nedrustning – omrustning. Svensk försvarspolitik inför 90-talet. Världspolitikens Dagsfrågor* 2 1989.

Vaclav Kostecky, *The United Nations Economic Commission for Europe: The beginning of a history*. Göteborg 1989.

Tomas Kroksmark, *Didaktiken i grundskolläroinbildningen*. UHÄ FoU Projektrapport 1989:2.

Jan-Erik Lane, Stefan Back, *Den svenska statsbudgeten*. Göteborg 1989: SNS.

Masskommunikationsforskning i Sverige. *Nordicom-Nytt/Sverige* Nr 1-2, 1989.

Tore Modeen, *Finlands och Sveriges rätt*. Åbo 1989: Åbo Akademi.

Peter Nannestad, *Reactive Voting in Danish General Elections 1971–1979*. Aarhus 1989: Aarhus University Press.

Klaus Nielsen, Ove K Pedersen, red, *Forhandlingsøkonomi i Norden*. København 1989: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Johan P Olsen, *Petroleum og politikk*. Otta 1989: Tano.

Gunnar Richardson, *Den forskningspolitiska paradoxen*. UHÄ FoU Projektrapport 1989:1.

Gudmund Stang, *Argentina, militären och demokratin. Världspolitikens Dagsfrågor* 6 1989.

Sidney C Sufrin, *Ethics, Markets and Policy. The Structure of Market Ethics*. Lund 1989: Studentlitteratur & Chartwell-Bratt.

Eskil Wadensjö m fl, red, *Vingarnas trygghet. Arbetsmarknad, ekonomi och politik. Vänbok till Gösta Rehn*. Lund 1989: Dialogos.

Evert Vedung, *Lärare vid Kyung Heeuniversitetet. Joboseyo* Nr 1 1989.

**Prenumerera på Statsvetenskaplig Tidskrift för år 1989!**

**Ordinarie abonnenter – sätt in 130 kr på postgiro nr 27 95 65–6**

**Studentabbonenter – 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**