

STATS VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

INNEHÅLL

UPPSATSER

Rune Premfors: Utvärderingsverksamhet på central förvaltningsnivå
Kristine Nergaard: Stortinget og interessegruppene

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Peter Bogason: Institutioner og politologer
Margareta Bertilsson: Replik: Struktureringsteori – en teori utan praxis?
Henrik P Bang: The Reawakening of A Slumbering Tradition. A Reply
Bo Bjurulf: Brittiska valen. Bakgrund, resultat och valsystem

LITTERATURGRANSKNINGAR

Jan Engberg, *Folkrörelserna i välfärdsstaten*. Anm av Axel Hadenius. Genmäle av Jan Engberg.
Slutreplik av Axel Hadenius
Kjell Goldmann, *Sten Berglund*, *Gunnar Sjöstedt*, *Democracy and Foreign Policy*. Anm av Magnus Jerneck
Christer Jönsson, *Ole Elgström*, *Magnus Jerneck*, *Internationell politik*. Anm av Nikolaj Petersen
Torbjörn Larsson, *Regeringen och dess kansli*. Anm av Daniel Tarschys
Leif Lewin, *red*, *Festskrift till Professor Carl Arvid Hessler*. Anm av Tom Bryder

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 1987 är 120 kr inkl. moms. Pris för enstaka häfte är 35 kr inkl. moms.

Universitetsstuderande erhåller abonnemang till nedsatt pris

efter hänvändelse till vederbörande lärare.

Expeditionen 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 januari 1987

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL

UPPSATSER

<i>Rune Premfors</i> : Utvärderingsverksamhet på central förvaltningsnivå	257
<i>Kristine Nergaard</i> : Stortinget og interessegruppene	273

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

<i>Peter Bogason</i> : Institutioner og politologer	287
<i>Margareta Bertilsson</i> : Replik: Struktureringsteorin – en teori utan praxis?	298
<i>Henrik P Bang</i> : The Reawakening of A Slumbering Tradition. A Reply	303
<i>Bo Bjurulf</i> : Brittiska valen. Bakgrund, resultat och valsystem	313

LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Jan Engberg</i> , Folkrorelserna i välfärdsstaten. Anm av Axel Hadenius. Genmäle av Jan Engberg. Slutreplik av Axel Hadenius	321
<i>Kjell Goldmann</i> , <i>Sten Berglund</i> , <i>Gunnar Sjöstedt</i> , Democracy and Foreign Policy. Anm av Magnus Jerneck	328
<i>Christer Jönsson</i> , <i>Ole Elgström</i> , <i>Magnus Jerneck</i> , Internationell politik. Anm av Nikolaj Petersen	332
<i>Torbjörn Larsson</i> , Regeringen och dess kansli. Anm av Daniel Tarschys	334
<i>Leif Lewin</i> , red, Festskrift till Professor Carl Arvid Hessler. Anm av Tom Bryder	338

ABSTRACTS	341
-----------------	-----

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

Utvärderingsverksamhet på central förvaltningsnivå

AV RUNE PREMFOR

Inledning

Utvärdering är för 1980-talet vad planering var för 1960-talet. Denna något slagordsmässiga formulering, som jag gjorde mig skyldig till för mer än ett halvdecennium sedan (Premfors 1981, s 5), tycker jag fortfarande har fog för sig. Parallellerna är många, även bortom den närmast triviala att både planering och utvärdering i grunden syftar till att göra offentliga verksamheter mer rationella. Båda begreppen är exempelvis i debatt och praktik vida och vaga intill ohanterlighet – om de är allt är de kanske inget? (Jfr Wildavsky 1973.) Liksom för 1960-talets planeringsvisioner gäller för 1980-talets utvärderingsambitioner att retoriken ligger ett gott stycke framom verkligheten. Och liksom var fallet med planerna på planering visar utvärderingar av utvärdering att svårigheterna underskattats, att förändringarna i den offentliga verksamheten blivit åtskilligt mindre revolutionerande än tillskyndarna hoppats och trott.

Ändå gäller för båda "rörelserna" att de lämnat och lämnar åtskilligt i sina spår. Planeringsentusiasmen har avsatt sitt eget sediment i många länders förvaltningsstrukturer; där finns avlagringar av institutioner och rutiner (tex statistiksystem och deras vårdare) som, fastän nu i ideologisk motvind, fortfarande existerar och påverkar. Även utvärderingsentusiasmen har förmodligen nått och passerat sin retoriska höjdpunkt – kanske är detta ofrånkomligt när vi går från ord till handling i dessa sammanhang. Men ändå fortgår, både i Sverige och internationellt, en påtaglig "institutionalisering" av olika former av utvärderingsverksamhet (Hellstern 1986; även Jamous 1980, Levine 1981, och Wagner & Wollman 1986).

Samtidigt är det uppenbart att variationerna mellan olika länder är mycket stora, både med avseende på omfattningen av denna institutionalisering och dess karaktär. I de mycket preliminära analysförsöken listas ett stort antal förklaringsfaktorer till olika länders "profiler" – historiska, sociala, konstitutionella etc (jfr arbetena ovan).

I diskussioner om den svenska "profilen" framhålls särskilt (och knappast överraskande) betydelsen av det svenska utredningsväsendet (Hellstern 1986; Ysander 1983; Premfors 1981) – även om det också har påpekats att dess relativa betydelse sannolikt avtagit, främst men inte uteslutande till förmån för de centrala förvaltningsmyndigheterna (Premfors 1984).

Sådana analyser av "nationella profiler" är onekligen av stort intresse, främst kanske för att de gör oss medvetna om att företeelsen utvärdering uppträder inte bara under olika namn utan fastmer även i olika begreppsliga kontexter. Vi blir medvetna, alternativt stärks i vår misstanke, om att utvärderingsbegreppet är mångdimensionellt, tex med avseende på syften och funktioner. Samtidigt kan man ifrågasätta om våra studier av denna mångdimensionella företeelse bör koncentreras till "nationella profiler". Med Hellstern (1986, s 290) är det befogat att undra om "(a)ny main differences may not be found to relate to nations but rather to different policy fields and institutional levels." Naturligtvis utesluter inte sektors/nivåstudier respektive länderjämförelser varandra. Det är en fråga om prioriteringar. Jag menar att de förra bör sättas främst – inte minst därför att de hittills gjorda internationella jämförelserna visar hur okunniga vi är om vad som egentligen försiggår i olika länder och hur lätt vi övergeneraliserar i strävan att finna "nationella profiler".

Annorlunda uttryckt: Bortom tämligen ytliga skillnader i terminologi och formell organisation är det en rimlig arbetshypotes att sektorsvariation betyder mer än nationell variation vad gäller utvärderingsverksamhet i offentlig sektor.

Bland annat detta resonemang ligger bakom den explorativa studie av utvärderingsverksamhet på central förvaltningsnivå i Sverige som rapporteras i denna uppsats. Utvärderingsverksamheten vid nio olika centrala myndigheter har kartlagts. Myndigheterna är följande (med vedertagen och i

fortsättningen genomgående använd förkortning inom parentes):

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS)
 Centrala studiestödsnämnden (CSN)
 Energiforskningsnämnden (Efn)
 Industriverket (SIND)
 Invandrarverket (SIV)
 Konsumentverket (KOV)
 Skolöverstyrelsen (SÖ)
 Socialstyrelsen (SoS)
 Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ)

Detta urval centrala myndigheter är förstås ej "representativt" i någon rimlig mening. Ambitionen har främst varit att inkludera så stor variation som varit praktiskt möjligt; detta har tätt sig naturligt i en kartläggande och hypotesgenererande studie.

Det har också tätt sig naturligt att använda ett "generöst" och därmed ganska vagt utvärderingsbegrepp. Med utvärdering avses i fortsättningen *systematiska efterhandsbedömningar av offentlig verksamhet (policy, program, åtgärd) på basis av något kriterium*. Begreppet avser både själva utvärderingsverksamheten och dess resultat. Frågan om vad som egentligen är efterhands- eller ex post-bedömningar är besvärlig, men problematiseras inte här (jfr t ex Premfors 1986a och Vedung 1986).

Varje myndighets utvärderingsverksamhet har kartlagts med ledning av ett enkelt analyschema innehållande följande sju element/frågor (jfr Premfors 1986b):

- (1) Syfte – Varför utvärdera?
- (2) Objekt – Vad utvärderas?
- (3) Organisering – Var och av vem utvärderas?
- (4) Kriterier – Vilka kriterier används?
- (5) Metoder – Vilka metoder används?
- (6) Spridning – Hur och till vem sprids resultaten?
- (7) Användning – Vilka effekter får utvärderingen?

Med varierande djup och framgång har dessa frågor belysts med hjälp av intervjuer och dokument om och kring de olika myndigheterna. Med ett undantag – UHÄ – har kartläggningarna av myndigheterna genomförts i form av examensuppsatser av studerande vid Förvaltningshögskolan, Stockholms Universitet. Dessa uppsatser kallas i fortsättningen "myndighetsstudier"; författare och uppsatstitlar återfinns i referenslistan nedan.

I det följande jämförs först de nio myndighe-

terna med avseende på de sju elementen/frågorna. Det konstateras att variationerna är betydande med avseende på både omfånget och karaktären hos deras utvärderingsverksamhet. I den andra delen av denna uppsats rangordnas myndigheterna med avseende på utvärderingsverksamhetens varierande "institutionaliseringsgrad" och ett försök görs att förstå denna variation med hjälp av nio olika förklaringsfaktorer.

Myndigheternas utvärderingsverksamhet

Syfte: Varför utvärdera?

I litteraturen brukar man ofta göra en distinktion mellan utvärderingar vars syfte är *kontroll* respektive sådana där syftet primärt är *inläring* (jfr t ex Gorpe 1979 och Cronbach m fl 1981). Vidare anges ofta *legitimering* vara ett viktigt motiv; genom utvärdering vill man inför andra visa på värdet av en verksamhet. Slutligen kan vi – som vid all form av "utredningsverksamhet" – förvänta oss att utvärderingar ibland har till syfte att *fördröja* behandlingen av ett besvärligt problem, eller kanske t o m helt avföra det från dagordningen.

Det sistnämnda syftet är till sin natur särskilt svåråtkomligt. Av myndighetsstudierna är det bara den om SÖ som anger att detta motiv förekommit. Annars visar studierna – tämligen väntat – på svårigheterna att skilja mellan syftena kontroll och inläring. Typiskt finns båda inom ramen för en utvärderingsverksamhet eller t o m enskilda utvärderingsstudier; variationerna gäller snarast var tyngdpunkten återfinns. Kontrollsyftet tycks alltså väl låta sig förenas med inläring; den intressanta frågan gäller snarare *vem* som i första hand skall lära av utvärderingen: den centrala nivån eller "fältet"? Bland de nio myndigheterna förefaller AMS, CSN och SIV arbeta utifrån ett mer renodlat kontrollsyfte än de övriga. Men bilden är sammansatt, också såtillvida att dessa övriga bedriver *vissa* utvärderingsverksamheter som är minst lika kontrollorienterade som de tre förstnämndas.

Även syftet legitimering är förstås svåråtkomligt. Det torde i varierande grad spela en roll i de flesta sammanhang. Ändå är det särskilt framträdande hos tre myndigheter. För Efn:s del har det en speciell karaktär. Denna lilla myndighet har under hela sin korta existens – den tillkom i sin nuvarande form 1982 – fört en intensiv kamp för överlevnad. Mer än vad som gäller för någon annan av de nio myndigheterna är också Efn:s explicita uppgift att bedriva utvärderingsverksamhet.

Följaktligen beror myndighetens existens i hög grad på hur omvärlden bedömer att denna verksamhet klaras.

För särskilt KOV och SoS – men också i mindre grad för flera andra myndigheter – ser legitimeringssyftet annorlunda ut. Här är motivet att dra fram i ljuset sådana aktiviteter som utgör ”goda exempel”. Det deklarerade syftet är väl härvid främst inläring – andra aktörer, t ex primärkommuner eller landsting skall ta efter – men en viktig funktion hos denna typ av utvärderingsverksamhet är även en legitimering av en mer eller mindre viktig verksamhet inom myndighetens ansvarsområde.

Dessa – inte särskilt anmärkningsvärda – iakttagelser beträffande utvärderingsverksamhetens syften sammanfattas i uppställningen nedan. Ett ”x” markerar att iakttagelsen kan sägas vara belagd i myndighetsstudien, medan en markering inom parentes, ”(x)”, här och i fortsatta uppställningar anger osäkerhet, antingen beträffande förekomsten eller med avseende på belägg. Tomma celler anger att ingen iakttagelse gjorts, *inte* att förekomsten inte förekommer.*

Objekt: Vad utvärderas?

Utvärderingsverksamhetens objekt kan beskrivas i ett mycket stort antal avseenden. Av intresse torde bland annat vara att ge en uppfattning om hur stora och vilka delar av myndighetens ansvarsområde som utvärderas och huruvida detta sker ad hoc eller mer kontinuerligt och rutinmässigt.

För flertalet myndigheter gäller dels att deras utvärderingsverksamhet omfattar smått som stort och dels att den innehåller såväl kontinuerliga som ad hoc-utvärderingar. Det tydligaste undantaget torde vara Efn. Dess utvärderingsobjekt är förhållandevis stora och har hittills uteslutande omfattat ad hoc-utvärderingar av ”FoU-områden”. Sammantaget har man täckt in stora delar av den statliga energiforskningen – men man arbetar inte på

basis av en plan för att återkommande utvärdera hela verksamheten.

Vid denna tämligen ytliga likhet mellan samtliga myndigheter (med undantag för Efn) – såväl smått som stort, såväl kontinuerliga som ad hoc-utvärderingar – stannar det emellertid. Några myndigheter har totalt sett en mycket omfattande och varierande (med avseende på objekt) utvärderingsverksamhet. Det gäller främst SÖ, UHÄ och, fast kanske i mindre grad, AMS, SoS och SIND. CSN, SIV och KOV är allmänt sett de myndigheter där utvärderingsinsatserna omfattar den minsta delen av den planerande och administrerande verksamheten. Bland myndigheterna med omfattande utvärderingsverksamhet har AMS en särställning genom dominansen för rutinmässig utvärdering på basis av stora statistiksystem – och en begränsad roll för omfattande ad hoc-utvärderingar. SÖ och SoS har också betydande ambitioner i denna riktning – SÖ främst i form av det stora programmet för nationell utvärdering (NPU) och SoS med avseende på det sk folkhälsoprojektet. Båda är mycket omfattande, systemorienterade ”indikatorprojekt”; inget fungerar ännu (SÖ torde ha kommit längst).

Bland de tre ”utvärderingssvaga” myndigheterna betonar CSN och SIV att huvuddelen av deras utvärderingsverksamhet sker inom ramen för den kontinuerliga planerings- och budgetprocessen, medan KOV mer satsar på ad hoc-utvärderingar på initiativ från olika håll inom myndigheten.

Vid diskussioner av utvärderingsobjekt görs ofta en distinktion mellan process och produkt/effekt. Det är i verkligheten – och måhända ganska väntat – svårt att tillämpa denna begreppsdistinktion. Effekter kan naturligtvis studeras på olika ”stadier”, mer eller mindre långt fram i produktionsprocessen; och en studie som omfattar ett par eller flera sådana ”mätpunkter” kan möjligen sägas utgöra en form av processtudie. Vidare gäl-

*

Tablå 1

Syfte:	AMS	CSN	Efn	SIND	SIV	KOV	SÖ	SoS	UHÄ
Kontroll	x	x	x	x	x	(x)	x	x	(x)
Inläring	x	(x)	x	x	(x)	x	x	x	x
Legitimering			x			x		x	
Fördröjning							x		

drivas – men kontrasten mellan dessa båda myndigheter och de fyra utan särskild organisering är stor.

Den lilla Efn:s utvärderingsverksamhet sker också närapå uteslutande inom ramen för myndighetens utredningsbyrå, dess största enhet med nära hälften av de anställda. Organiseringen av de olika utvärderingsprojekten följer en tämligen enhetlig modell. Konsulter och andra experter, inklusive forskare, anlitas flitigt, men projekten leds alltid av någon från Efn. Särskilda referensgrupper med bred sammansättning förekommer ofta, inte minst med syfte att sprida och förankra utvärderingarnas resultat hos olika intressenter. Som illustration till vikten av utvärderingsverksamhet vid Efn kan också nämnas att myndigheten nyligen inrättat ett särskilt utvärderingsråd.

Som vi noterade ovan har UHÄ och SÖ en omfattande och därtill ovanligt varierad utvärderingsverksamhet. Organiseringen skiljer sig emellertid ganska betydligt (för en mer utförlig beskrivning och jämförelse, se Bladh 1987). Inom UHÄ har en särskild enhet för uppföljning och policystudier störst betydelse, även om utvärderingsorienterad verksamhet förekommer på annat håll, tex inom ramen för myndighetens särskilda (och starkt autonoma) forskningsprogram. Enheten för uppföljning och policystudier har sitt ursprung i det särskilda uppföljningsprogram som under flera år hade som uppgift att utvärdera sjuttiotals stora högskolereform. Både i den gamla och den nya formen har inslaget av extern expertis, särskilt högskoleforskare, varit stort i UHÄ:s utvärderingsverksamhet; nog så många studier kan karakteriseras som forskningsprojekt.

SÖ:s utvärderingsverksamhet har också ett betydande inslag av forskare och forskning – dess

särskilda FoU-program är dock närmare knutet till myndigheten och har ett betydligt större inslag av utvärderingsstudier än UHÄ:s – men ansvaret ligger i princip på myndighetens olika avdelningar. På dessa finns särskilda befattningshavare med ansvar för utvärderingsverksamheten (minst uttalat på vuxenutbildningsenheten). Planer fastläggs kontinuerligt och särskilt för dessa verksamheter – men är svåra att genomföra, främst på grund av ett betydande inflöde av icke förutsedda regeringsuppdrag.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att *ingen* myndighet har en särskild organisatorisk enhet som uteslutande ägnar sig åt utvärdering. I övrigt kan några viktiga iakttagelser beskrivas som i följande uppställning: *

Kriterier: Vilka används?

Frågan om vilka kriterier som tillämpas i utvärderingar tillhör givetvis de centrala. Enligt den grova bestämning av begreppet utvärdering som gavs ovan är till och med förekomsten av identifierbara kriterier "att utvärdera mot" ett av villkoren för att vi ska kunna tala om utvärdering. Samtidigt – och inte oväntat – visar det sig i de här studerade myndigheternas praktik att åtskilligt som sker under rubriken utvärdering dels i stor utsträckning saknar explicita kriterier och dels i vissa fall to m helt saknar ett inslag av "bedömning på basis av något kriterium". I det senare fallet är det alltså i realiteten inte fråga om utvärdering; i det förra stöter vi på svårigheter när vi försöker beskriva vilka kriterier som förekommer i utvärderingsverksamheten.

Utän undantag anser man på myndigheterna att den viktigaste kriterieuppsättningen tillhanda-

*

Tablå 3

Organisering:	AMS	CSN	Efn	SIND	SIV	KOV	SÖ	SoS	UHÄ
Del av utredn-enhet	x		x	x					x
Del av operativ enhet							x		
Ej särsk org		x			x	x		x	
Forskare	(x)	(x)	x	(x)	(x)	x	x	(x)	x
Konsult	(x)		x	x		x		x	

hålls genom statsmakternas målformuleringar beträffande en policy, ett program eller en åtgärd. När på lika samstämmigt erkänns att dessa ofta inte är heltäckande eller i övrigt lätthanterliga. De måste med andra ord utvecklas på olika sätt. En sådan "målprecisering" (se Bladh 1987) eller identifiering av kriterier sker – mer eller mindre explicit – på en mängd olika sätt inom myndigheterna (för en allmän diskussion, se Premfors 1981, där sex olika strategier identifieras). Närmast till hands för en förvaltningsmyndighet är förmodligen att rannsaka sin egen historia och aktuella praktik. Svaret på frågan "hur brukar vi se på det här?" ger ytterligare kriterier utöver statsmakternas målformuleringar – och därtill kriterier som ofta är mer användbara i den praktiska utvärderingsverksamheten.

Vanlig är också vad som kan kallas en intressentstrategi: aktörer med intressen med avseende på den åtgärd eller verksamhet som utvärderas, ges också inflytande på vilka kriterier som tillämpas. Tydliga exempel på denna strategi finner vi inom bland annat Efn, SÖ och SIV.

En variant på temat intressentstrategi finner vi på områden med starka professionella aktörer. Särskilt i studien av SoS betonas hur grupperna läkare och socialarbetare ofta förser utvärderingsverksamheten med "egna" kriterier. Men fenomenet torde förekomma även inom andra myndighetsområden: exempel är lärarna i förhållande till SÖ, högskolelärarna/forskarna med avseende på UHÄ och Efn.

Professionella normer innehåller ofta – men ska inte förväxlas med – en stark klientorientering. I studien av SoS betonas också betydelsen av sådana klientcenterade kriterier för utvärderingsverksamheten; välfärden för sjukvårdens patienter och socialtjänstens klienter kan ibland konkurrera ut kriterier hämtade ur statsmakternas policydokument. Detsamma, men kanske inte

lika uttalat, torde förhållandet vara för flertalet övriga myndigheter. Efn är det tydligaste undantaget – här är avståndet till en lätt identifierbar klientgrupp särskilt stort – men även KOV är problematiskt ur denna aspekt med sin vaga "klient", konsumenten. En särskild situation finner vi inom SIND:s verksamhetsområde. Som "klienter" uppträder här ofta privatföretag. Enligt studien av SIND:s utvärderingsverksamhet har bl a detta fått till följd att "marknadsideologin" här utgör en dominerande kriterieuppsättning.

En intressant kriteriekategori utgörs av ekonomisk effektivitet, särskilt i den form den ges i kostnads/intäktsanalys och besläktade analysformer. Ibland råder ju föreställningen att detta effektivitetsbegrepp förser utvärderaren med ett slags "objektivt" kriterium, som vid en tekniskt korrekt tillämpning och utan vidare resonemang ger svar på utvärderingens grundläggande fråga om "bra" eller "dåligt". Huruvida en sådan enligt min mening orealistisk användning av denna kriteriekälla sker inom ramen för de här aktuella utvärderingsverksamheterna ger myndighetsstudierna inget svar på. Vad som framgår är att samhällsekonomiska kostnads/intäktsanalyser förekommit inom bl a AMS, KOV och SIND.

I följande uppställning sammanfattas diskussionen ovan om kriterier och kriteriekällor inom våra myndigheters utvärderingsverksamhet ("K/I" står för ekonomisk effektivitet à la kostnads/intäktsanalys):*

Metoder: Vilka används?

I handböcker i utvärdering finns ofta en "stege" som förtecknar olika metoder (se tex Rossi & Freeman 1985, s212f och Vedung 1982, s118). Längst ner finner vi metoder som "spekulationer av utvärderaren" (Vedung), "judgmental assessment" (Rossi & Freeman) och liknande. Kliver vi så uppåt passerar vi nivåer som tidsserieanalyser, panelstudier, före-efter-studier och kvasiexperiment, för att slutligen, högst upp på stegen, nå det

*

Tablå 4

Kriterier:	AMS	CSN	Efn	SIND	SIV	KOV	SÖ	SoS	UHÄ
Statsmakt	x	x	x	x	x	x	x	x	x
"Egna"	x	x	x	(x)	x	x	x	x	x
Intressen	x		x	x	x	x	x	x	x
Profession			(x)				x	x	x
Klient	(x)			x	(x)		(x)	x	(x)
K/I	x			x			x		

äkta experimentet. Det är att notera att dessa stegar endast avser – fast många handboks-författare underlåter att nämna det – utvärderingar i betydelsen effektmätning. Genuint processorien-terade studier ryms inte alls i dessa metodhierar-kier.

Vedung (1982, s 118) fann i sin studie av ett stort antal (126) effekttvärderingar inom energisek-torn inget äkta experiment och bara två kvasiexpe-riment. Dominerade gjorde panelstudier (nära hälften av samtliga) och intervjuer eller enkäter med "direkt berörda" eller "andrahandsberörda" (sammantaget nära 30 procent). Här finns inte underlag för en lika detaljerad redovisning som Vedungs av metodanvändningen vid de nio cen-trala förvaltningsmyndigheterna. Vad som följer är mer översiktliga och impressionistiska iakttagel-ser av allmänna tendenser.

Några exempel på äkta experiment inom myn-digheternas utvärderingsverksamhet har vi inte funnit. Även kvasiexperimenten är mycket säll-synta, men enstaka exempel finns inom t ex SIV, AMS, SoS och SÖ. Panelstudier förekommer, men inte alls i samma utsträckning som enligt ovan var fallet inom energisektorn.

I stället domineras myndigheternas utvärde-ringsverksamhet ur metodsynpunkt av en starkt varierande uppsättning ganska enkla tekniker: studier av tillgängliga dokument; sammanställ-ning av befintlig statistik (någon gång insamling av ny) som redovisas i tämligen enkla former; in-tervjuer och enkäter med urval eller totalpopula-tioner; någon gång som nämnts, samhällsekon-omiska kalkyler. När mer avancerade metoder an-vänds sker det oftast med hjälp av externa experter – forskare eller konsulter.

De förhållanden som tidigare diskuterats under rubrikerna syfte, objekt, organisering och krite-rier bestämmer i hög grad vilka metoder som aktu-aliseras; en effekttstudie kräver exempelvis nor-

malt andra metoder än en processtudie. Men som alltid är påverkan ömsesidig. Tydligast är detta kanske i fallet samhällsekonomiska kalkyler – kri-terier och metoder betingar här i stor utsträckning varandra. Och anlitaandet av extern expertis, exempelvis forskare, ger ofta utvärderingar präg-lade av större metodmedvetenhet – men forskar-medverkan är också nog så ofta betingad av att metoder redan valts som anses kräva sådan exper-tis.

Myndighetsstudierna ger ett visst underlag för observationer om "metodkulturer". En tillämp-ning av den grova distinktionen mellan kvalitativa och kvantitativa metoder leder till att vi kan tala om övervägande "kvalitativa", "kvantitativa" och "blandade" myndigheter. Sammanfattningsvis vill jag göra följande iakttagelser om metodmed-vetenhet och -användning i de nio myndigheternas utvärderingsverksamhet: *

Det bör betonas att iakttagelserna om medveten diskussion och kompetens i fråga om metoder av-ser myndigheten internt, medan observationerna beträffande dimensionen kvantitativt – kvalitativt avser den faktiska utvärderingsverksamheten, dvs inklusive den som utförs med hjälp – eller kanske närapå helt och hållet – av extern expertis.

Spridning: Hur och till vem?

Frågan om spridningen av utvärderingsverksam-hetens resultat bär givetvis tydligast samband med dess syften. Att sprida resultaten innebär ju en insats för att sätta slutet i cirkeln; "kunden" ska få sin efterfrågade "vara". Samtidigt ger myndigheter-nas spridningsansträngningar ofta en del ytterli-gare information om "de verkliga syftena" – lik-som om oklarheten kring dessa.

För att illustrera: När en utvärderingsinsats i betydande grad misslyckats med att ge ett entydigt svar på frågan om "bra" eller "dåligt" – och exemplen på detta är otaliga – och därmed miss-lyckats med att tillfredsställande uppfylla ett utta-lat kontrollsyfte indikerar utformningen av sprid-ningsansträngningarna ofta att en förskjutning

*

Tablå 5

Metod:	AMS	CSN	Efn	SIND	SIV	KOV	SÖ	SoS	UHÄ
Medveten diskussion	x		x	x			x		x
Kompetens	x		x	x			x		x
Kvalitativ			x					x	x
Kvantitativ	x			x					
Blandad		(x)			(x)	x	x		

sker mot inlärnings- och legitimeringssyften. Ett utvärderingsuppdrag från regeringen rapporteras naturligtvis på övligt sätt. Men de resurskrävande spridningsinsatserna riktas oftast åt annat håll: genom rapporter, konferenser etc sprids utvärderingsresultaten ymnigt till massmedia och en bred grupp övriga mottagare. Iakttagelserna gäller naturligtvis de resultat som myndigheten *vill* sprida; motsatsen förekommer förstås också. Myndighetsstudierna har lokaliserat några fall där utvärderingsinsatser resulterat i starkt "inomspridda" stenciler. Men – trots allt tycks en påtaglig "överspridning" vara det normala.

Spridningsteknikerna varierar förstås starkt; det finns ingen anledning att redogöra för detaljer härvidlag. Eftersom myndigheterna varierar betydligt med avseende på "institutionaliseringen" av utvärdering som särskild funktion, varierar de också vad gäller "spridning av utvärderingsresultat" som särskild aktivitet. Ingen enda myndighet kan dock sägas ha en "kanal" enbart avsedd för detta ändamål, även om Efn, SÖ och UHÄ kommer nära. Dessa förefaller också, möjligen tillsammans med SIND, vara mest medvetna om "spridningsproblemet". Det yttrar sig bl a i en medveten och ganska genomgående användning av referensgrupper – enligt tesen att när utvärderingsrapporten publiceras är det ofta redan för sent att påverka. Den tilltänkta "konsumenten" bör i görligaste mån delta i och påverka "produktionen" (jfr tex Patton 1978). Samtidigt uppstår i samband med tillämpningen av denna tes problem med avseende på utvärderingarnas "objektivitet", ett problem som accentueras i verksamhet som i betydande grad involverar forskare. Dilemmat hanteras förmodligen vanligen genom att referensgrupper, styrgrupper etc ges en ganska passiv roll; de tar emot mer än de tillåts ge; de blir ett slags konsumenter som tillåts provsmaka en produkt innan den marknadsförs.

Användning: Vilka effekter får utvärderingarna?

Detta är förstås också en extremt komplicerad

Tablå 6

Användning:	AMS	CSN	Efn	SIND	SIV	KOV	SÖ	SoS	UHÄ
Konkret exempel	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Användn probl			x				x		x
Användn utvärd			(x)				(x)		(x)
Strategi			x	(x)			x		x

problematik. Effekter i komplicerade system är alltid svåra att spåra och bedöma. Svårigheterna tilltar när vi rör oss med "sociala system" och effekter av "intellektuella produkter", något som klart illustreras av den numera ganska omfattande forskningen om "kunskapsanvändning" i offentligt beslutsfattande (jfr tex Premfors 1979 och Weiss 1981).

Myndighetsstudierna visar för det första att man genom konkreta exempel på de flesta håll kan illustrera effekter av sin utvärderingsverksamhet. Ofta sker detta genom hänvisningar till referenser i policydokument av skilda slag, särskilt utredningsbetänkanden och propositioner. Men vanligt är också att man som evidens anför iakttagelser som ligger nära cirkelbeviset: spridningsansträngningar, omnämmanden i den egna anslagsframställningen och liknande blir mått på användning.

Myndigheterna varierar emellertid med avseende på i vilken grad man problematiserar frågan om användning och effekter. För ingen enda myndighet tycks problemet upplevas som så stort att man seriöst utvärderat sina utvärderingar i detta avseende. För några har det, som antytts ovan, föranlett diskussioner och formuleringar av strategier för effektivare spridning av resultaten. Men för flertalet bland de studerade myndigheterna har ingen tydlig problematisering skett överhuvudtaget. Det ter sig knappast överraskande vad gäller de tre utvärderingssvaga (CSN, KOV och SIV), men är måhända mer förvånande vad avser AMS, SIND och SoS.

Ett par myndighetsstudier innehåller iakttagelser från "avnämare" (i båda fallen industridepartementet). Dessa pekar emellertid åt olika håll. Medan SIND:s utvärderingar i allmänhet bedöms ha kommit till användning, gäller snarast motsatsen för Efn:s. Inga stora växlar ska dras på dessa isolerade iakttagelser; helt väntat ger Efn en annan och positivare bild av den egna verksamhetens effekter.

Dessa tämligen fragmentariska iakttagelser om utvärderingsverksamhetens effekter kan sammanfattas på följande sätt:

Myndighetsvariationer: Några förklaringsfaktorer

Det är naturligtvis ogörligt att nöjaktigt förklara all den variation mellan de nio myndigheterna som påvisats ovan – detta trots att beskrivningen hållits på en översiktlig och generaliserande nivå. I detta preliminära försök att förklara och förstå myndighetsvariationer bör vi följaktligen koncentrera oss på någon viktig aspekt.

Valet har fallit på vad som kallas ”graden av institutionalisering”. För ändamålet konstrueras en enkel typologi. Dess bas är ett grovt, ”sammanfattat mått”. Det inbegriper framförallt tre aspekter: utvärderingsverksamhetens (relativa) omfattning, förekomst av särskild organisering, och förekomst av en någorlunda avancerad metoddiskussion (också kring strategier för spridning och användning). Valet av institutionaliseringsgrad som sk beroende variabel kan naturligtvis diskuteras. Det kan tex invändas att denna inte säger oss något om kvaliteten hos utvärderingsverksamheten eller om resultaten verkligen kommer till användning. Repliken blir att denna studie – hur intressant det än vore – inte ger underlag för denna typ av utvärderande analys. Dessutom vill jag hävda, bland annat med hänvisning till de inledande resonemangen ovan, att frågan om institutionalisering faktiskt är intressant. När den glödande retoriken falnat kring behovet av utvärderingsverksamhet återstår förändrade institutioner, en förändrad förvaltningsstruktur. En institutionellt inriktad analys låter oss i viss mån se bortom retoriken.

Med en indelning i tre institutionaliseringsnivåer – hög, mellan och låg – placeras myndigheterna in på följande sätt:

Tablå 7

Institutionalisering	Myndigheter
Hög	Efn, SÖ, UHÄ
Mellan	AMS, SIND, SoS
Låg	CSN, KOV, SIV

Störst tvekan föranleder två inplaceringar. Dels kan det med visst fog hävdas att SIND uppvisar en hög institutionaliseringsgrad och alltså bör flyttas upp. När man ändå inte når dit sker det främst med hänvisning till en relativ avsaknad av pro-

blematiserande metod-, spridnings- och effektdebatt inom myndigheten. Dels, och kanske framförallt, kan det ifrågasättas om inte SoS uppvisar en låg institutionaliseringsgrad och alltså borde flyttas ner. Att detta inte skett beror främst på att dess utvärderingsverksamhet, trots sin splittring och brist på medveten organisering, bedömts som mycket mer omfattande än hos de övriga myndigheter som bedömts besitta låg-institutionaliseringsgrad.

Uppgiften kan nu sägas vara att förklara varför institutionaliseringsgraden varierar. Vilka faktorer bör vi därvid diskutera? Följande nio har bedömts vara av störst intresse:

- det formella mandatet
- teknologi
- organisation
- förändring
- ekonomisk omslutning
- konfliktnivå
- utvärderingsforskning
- rörliga resurser
- sektorns utvärderingsverksamhet

Det formella mandatet

Alla centrala myndigheter i Sverige förväntas ägna sig åt utvärdering av effektiviteten i sin verksamhet. Detta ansvar har också i skuggan av den statsfinansiella krisen och den åtföljande besparingspolitiken kommit att betonas allt starkare från statsmakternas sida. Samtidigt har effektivitetsbegreppet vidgats så att härmed inte bara avses produktivitet utan också en vidare måluppfyllelse. Myndigheterna ges nu ett stort ansvar inte bara för att ”göra en sak på rätt sätt” utan också ”göra rätt sak” inom ramen för tämligen vida målsättningar. En bred och omfattande utvärderingsverksamhet ses som en viktig uppgift för alla myndigheter. På senare tid har detta krav kopplats samman med övergången till mer långsiktig budgetering på den centrala förvaltningsnivån (prop 1986/87:99). Det manifesteras också tydligt i den allt stridare ström av omfattande utvärderingsuppdrag som ges till många myndigheter, inte minst till flera bland de nio som studeras här. (Till en del, men knappast helt, kan detta förklaras av att myndigheterna nu får uppdrag som tidigare skulle ha givits formen av offentliga utredningar; jfr Premfors 1984 och Bladh 1987.)

Fortfarande torde dock gälla att somliga förväntas göra mer än andra, något som tar sig uttryck i ett mer tydligt formellt mandat att ägna sig åt

utvärdering. Om vi ur denna aspekt granskar våra nio myndigheter är det uppenbart att styrkan i det formella mandatet stämmer ganska väl med graden av institutionalisering som den bedömdes ovan. En genomgång av myndigheternas instruktioner och andra centrala dokument visar att såväl Efn som SÖ och UHÅ uttryckligen tillhålls att betrakta utvärdering som en central uppgift. Det gäller i mindre grad övriga myndigheter. I stort torde också gälla att de som bedömts ha låg institutionaliseringsgrad har ett svagare formellt mandat än myndigheterna på mellannivå.

Vi ser alltså en ganska tydlig överensstämmelse mellan formellt mandat och grad av institutionalisering av utvärderingsverksamheten. Vilken betydelse skall vi då tillmäta det formella mandatet som förklaringsfaktor? Säkert har det betydelse som legitimering av myndigheternas försök att institutionalisera utvärderingsverksamheten, men det råder samtidigt – som alltid i dessa sammanhang – en fundamental osäkerhet beträffande orsakspilarnas riktning. Annorlunda uttryckt: En myndighet som anser att det ligger i dess intresse att starkt betona utvärderingsfunktionen har nog betydande möjligheter att se till att det formella mandatet för en sådan inriktning ges. Det är uppenbarligen fråga om ett samspel, ingen enkel ordgivning (om någon nu trodde det).

Teknologi

Detta är en komplicerad fråga: I vilken utsträckning betingas en myndighets benägenhet för utvärdering av vad som kan kallas myndighetsområdets "teknologi"? Med "teknologi" avses då, i grova termer, den uppsättning styr- och produktionsinstrument som dominerar i myndighetens olika verksamheter.

Problemen hopar sig redan då vi begreppsligt skall försöka beskriva den "teknologiska" variationen mellan olika myndigheter. Här finns veterligen inte mycket gjort, och det som åstadkommit förefaller inte särskilt fruktbart för våra syften. Det torde t ex gälla det försök av Andersson, Mellbourn & Skogö (1978, s 72ff) att karakterisera olika myndigheters uppgifter eller funktioner enligt följande:

- varu- och tjänsteproduktion
- reglering och normgivning
- kontroll och övervakning
- administration och förvaltning
- provning och tillståndsgivning
- förmedling och rådgivning

- utredning och forskning
- resursomfördelning

Som författarna själva påpekar (s 77; se också Söderlind & Petersson 1986) är det utomordentligt svårt att med utgångspunkt i dessa kategorier klassificera olika myndigheter; de flesta myndigheter gör lite av varje. Det troliga är att en diskussion av olika verksamheters "utvärderingsbarhet" måste föras på en mindre generell nivå. Följande iakttagelser kan illustrera inriktningen av en sådan diskussion.

I sitt försök att förklara varför energipolitiken tycks vara så förhållandevis rik på utvärderingar glömmer Vedung (1982, s 63f) enligt min mening en faktor. Han anför att området är nytt, präglad av politiska konflikter, av "ohälsa" och av myndighetskonkurrens, men nämner inte dess karaktär (särskilt under den period han studerar, 1973–1981) av "kampanjpolitik". De policyinstrument som tillgreps hade i ovanligt hög grad karaktären av försök till attitydpåverkan genom informationskampanjer. Det ter sig uppenbart att detta inbjöd till effektutvärderingar, särskilt i form av panelstudier.

Utbildningsverksamhet torde också vara en form av "teknologi" som lockar till utvärdering, vilket delvis skulle kunna förklara SÖ:s, UHÄ:s och, fast i mindre mån, AMS:s grad av institutionalisering.

Med omvända förtecken kan hävdas att SIND:s utvärderingsverksamhet inte nått den nivå man där önskat på grund av komplexiteten i myndighetsområdets "teknologi". En mycket stor del av verksamheten innebär beviljande och administration av statsbidrag. Var och en som försökt skaffa sig en överblick över detta moras av bidrag inser svårigheterna att utröna deras effekter på ett någorlunda systematiskt sätt.

Men dessa spridda iakttagelser om kampanjer, utbildning och bidragsflora har ganska liten förmåga att förklara variationen mellan våra nio myndigheter. Därmed inte sagt att begreppet "teknologi" har det; här återstår emellertid åtskilligt tankearbete.

Organisation

Med begreppet "organisation" avses här, återigen i grova termer, myndighetsområdets kompetens- och arbetsfördelning. Hur kan denna tänkas hänga samman med benägenheten för utvärdering? En preliminär tes skulle kunna vara att en myndighet som har till uppgift att övervaka en

produktion spridd på många enheter är benägen att i högre grad institutionalisera sin utvärderingsverksamhet än en myndighet som inte har en sådan uppgift. De mekanismer som framförallt tänks verka är två: dels innebär en sådan "decentraliserad produktionsorganisation" ett ökat behov av i särskild ordning inhämtad kunskap och dels inspirerar själva möjligheten till jämförelser mellan produktionsenheterna till systematiska utvärderingar.

Denna faktor förefaller ha en viss förklaringskraft. Myndigheterna med låg institutionaliseringsgrad tycks i varje fall i mindre grad än de övriga (Efn kan diskuteras – men här kan hävdas att "produktionsenheten" är den enskilda forskningsinstitutionen eller tom forskargruppen.) CSN har visserligen sex regionala studiemedelsnämnder och 24 vuxenutbildningsnämnder att vaka över – och det föranleder också en hel del, mest rutinerad utvärdering – men detta har inte inspirerat till en institutionalisering av utvärdering som särskild aktivitet, skild från den operativa styrningen. KOV har visserligen den kommunala konsumentorganisationen – som också föranleder en stor del av myndighetens utvärderingsverksamhet – men denna är i jämförelse med annan kommunal verksamhet utomordentligt svag. För SIV gäller att man tills tämligen nyligen kan sägas ha varit utan "fältorganisation" med undantag för ett litet antal anläggningar för flyktingmottagning. Sedan en tid sker emellertid en snabb utbyggnad av kommunernas verksamhet för flyktingmottagning, bl a genom inrättande av särskilda tjänster i flertalet kommuner. Intressant nog har nu också SIV tagit initiativ till en ganska omfattande processororienterad utvärdering, utförd av forskare, av denna nya organisation.

Ett "indirekt" stöd för resonemanget – att "organisation" har en viss förklaringskraft – förefaller ges av diskussionen i nästa avsnitt om decentralisering.

Förändring

Det är rimligt att tro att stora förändringar och en hög förändringstakt inom ett myndighetsområde stimulerar – måhända med en viss tidsförskjutning – ökade utvärderingsinsatser och kanske också en högre grad av institutionalisering av sådan verksamhet. Men det är, återigen, svårt att utröna förklaringskraften i en sådan allmän tes för att förstå skillnaderna mellan våra myndigheter. Det är visserligen uppenbart att utvärderingsverksamheten hos myndigheterna med hög institutionaliseringsgrad varit starkt kopplad till stora och tämligen omvälvande reformprojekt: Skolan och vuxenutbildningen har under lång tid varit föremål för betydande reformprojekt; den stora högskole-reformen under 1970-talet motiverade i stor utsträckning UHÄ:s utvärdering i dess mest expansiva skede; och Efn:s existens och dess betoning på utvärdering kan inte skiljas från det faktum att statsmakterna på mycket kort tid tillskapade "Sveriges största civila forskningsprogram någonsin", energiforskningsprogrammet.

Men stora förändringar har också starkt berört flera av de andra myndigheterna. Det tycks gälla samtliga myndigheter på mellannivå med avseende på institutionaliseringsgrad: AMS/arbetsmarknadspolitiken (särskilt under de allra senaste åren), SIND/industri- och regionalpolitiken och SoS/hälso- och sjukvården och socialtjänsten måste samtliga beskrivas som starkt dynamiska områden. Bland "låg-myndigheterna" gäller detta också SIV/invandrapolitiken (med 1975 som märkesår för detta nya politikområde). Där emot torde det vara rimligt att betrakta CSN/studiestödspolitiken och KOV/konsumentpolitiken som mindre dynamiska, även om det också här inträffat viktiga förändringar (för CSN t ex utbyggnaden av vuxenstudiestödet, för KOV t ex utvecklingen av glesbygdstödet).

Av intresse i detta sammanhang är också den mer övergripande förändring i förvaltningspolitiken som kan sammanfattas under rubriken decentralisering. (För en utförlig diskussion, se Bladh 1987.) Även om denna kan karakteriseras som en generell trend så har den varit mer eller mindre genomgripande på olika myndighetsområden – och följaktligen påverkat de centrala förvaltningsmyndigheterna i olika grad. Bland de tydligast påverkade räknas fyra av våra nio myndigheter: SÖ, UHÄ, AMS och SoS. Dessa och ett fåtal andra myndigheter har fått förkroppsliga förvaltningspolitikens ambitioner att ge ämbetsverken "en ny roll", innebärande mindre av detaljstyrning och mer av målstyrning, övergripande planering, samt – uppföljning och utvärdering.

Dessa förändringstendenser – inom respektive myndighetsområde och inom ramen för en generell men differentierad förvaltningspolitik – förefaller ha en viss förklaringskraft. Men besvärande "avvikelser" har också noterats, främst kanske vad gäller SIV/invandrapolitiken.

Dessa förändringstendenser – inom respektive myndighetsområde och inom ramen för en generell men differentierad förvaltningspolitik – förefaller ha en viss förklaringskraft. Men besvärande "avvikelser" har också noterats, främst kanske vad gäller SIV/invandrapolitiken.

Ekonomisk betydelse

En rimlig norm är att en särdeles kostsam verksamhet också bör utvärderas omsorgsfullt. Kan skillnader i detta avseende kasta ljus över variationerna i utvärderingsverksamhetens institutionaliseringsgrad hos våra myndigheter? En första delfråga härvidlag är vilken "verksamhet" vi bör ge ett ekonomiskt mått på. Svaret är ingalunda självklart, men det ter sig alldeles orimligt att avgränsa sig till kostnaderna för den centrala förvaltningsmyndighetens egna verksamheter. Istället bör vi se till "myndighetsområdets" ekonomiska omslutning. Detta visar sig vid närmare påseende vara besvärligt, bl a beroende på komplicerade mönster av samfinansiering mellan stat och kommun.

Ett långtifrån helt tillfredsställande, men mycket lättåtkomligt mått på "myndighetsområdets" ekonomiska omslutning är de totala kostnaderna för de verksamheter för vilka den centrala myndigheten har ett budgetansvar. Om vi använder detta får vi följande bild av våra nio myndigheter, rangordnade efter storlek (mkr 1985/86); i uppställningen ges även en påminnelse om institutionaliseringsgrad:

Tablå 8

Myndighet	Storlek	Institutionalisering
SÖ	22 484	– hög
AMS	18 000	– mellan
SoS	12 363	– mellan
CSN	6 910	– låg
UHÄ	6 500	– hög
SIND	1 303	– mellan
SIV	574	– låg
KOV	54	– låg
Efn	29	– hög

Som vi ser är överensstämmelsen inte särskilt stor. Mest uppenbart galet hamnar förstas Efn, men detta beror till åtminstone en del på måttets karaktär. Efn:s "myndighetsområde" bör i detta sammanhang vara det statliga energiforskningsprogrammet; det aktuella budgetåret var kostnaden för detta ca 400 mkr, vilket ger en placering mellan SIV och KOV.

Konfliktnivå

En vanlig tes är att konflikter föder utvärderingskrav (jfr Premfors 1981; Vedung 1982). Tankefiguren är enkel: Kunskap, inklusive kunskap vunnin genom utvärdering, är ett medel i intressekampen på olika områden. Och ju intensivare denna intressekamp förs, dvs ju högre konfliktnivån är, desto frekventare ställs krav på utvärderingar.

Det är emellertid återigen svårt att se något enkelt samband mellan denna faktor, konfliktnivån, och institutionaliseringsgrad med avseende på våra myndigheters utvärderingsverksamhet. Till en betydande del kan detta hänga samman med att begreppet konflikt, här som i de flesta andra sammanhang, är vagt och sammansatt. Konflikter kan gälla så många olika ting – allt från övergripande mål till detaljerade medel – och avse ett stort antal aktörskonstellationer – mellan politiska partier, mellan organiserade intressen, mellan institutionella nivåer, etc.

Om vi betraktar våra "myndighetsområden" torde det vara rimligt att säga att alla i betydande grad kännetecknats av konflikter under senare år; inget uppvisar i varje fall påtaglig harmoni. Konflikterna tycks ha en ganska jämn spridning med avseende på "objekt", dvs ha gällt såväl övergripande mål som specifika medel, även om nyanskillnader finns. En illustration: striderna inom utbildningspolitiken gäller även i viss mån målen, medan de inom studiestödsområdet knappast alls gör det – på båda områdena har konfliktnivån varit hög under senare år. Aktörskonstellationerna varierar, men inte på något lättåtkomligt sätt. På vissa områden är det i hög grad fråga om partipolitik – utbildningspolitiken är återigen ett exempel; på andra dominerar annorlunda konfliktlinjer – t ex inom invandrapolitiken.

Dessa översiktliga resonemang om förhållandet mellan faktorn konfliktnivå och utvärderingsintresse visar egentligen bara att vi vid en ytlig betraktelse inte kan ge faktorn någon förklaringskraft alls. Den intuitivt rimliga tesen att konflikter befördrar utvärdering är emellertid värd ett närmare empiriskt studium.

Utvärderingsforskning

Vissa områden av offentlig verksamhet förknippas med en ganska lång utvärderingstradition, främst av forskningskaraktär. Allra tydligast framträder detta inom utbildningssektorn, där pedagoger tidigt kom att engageras och engagera sig i forskning av utvärderingskaraktär. Med en något se-

nare start började främst ekonomer att bedriva utvärderingsforskning inom de delvis överlappande områdena arbetsmarknads-, regional- och industripolitik. Vidare växer ungefär samtidigt – vi talar om sent sextiotal och tidigt sjuttiotal – fram en tämligen omfattande forskning kring effekterna av olika behandlingsformer inom olika vårdsektorer (hälso- och sjukvård, socialvård, kriminalvård).

Iakttagelsen kan formuleras enkelt: Den relativt höga grad av institutionalisering av utvärderingsverksamhet vi finner inom utbildningsverken SÖ och UHÄ och inom AMS, SIND och SoS har en motsvarighet inom forskningen. Därmed inte sagt att faktorn utvärderingsforskning på något enkelt sätt förklarar institutionaliseringen inom de berörda myndigheterna; myndigheternas intresse för forskningens bidrag har också i hög grad påverkat forskningens inriktning. Bäst beskrivs det hela måhända som ett komplicerat samspel inom nätverk bestående av främst byråkrater och forskare. Tillsammans söker dessa befordra expansion och institutionalisering av utvärderingsverksamheten inom sitt intresseområde. Konflikter om inriktning och om forskarnas frihetsgrader är legio inom sådana nätverk, men inte om värdet av utvärderingsverksamheten i sig.

Rörliga resurser

Att säga att myndigheters intresse för utvärdering beror av vilka resurser man disponerar för ändamålet ligger också farligt nära ett cirkelresonemang. Ändå ter det sig viktigt – det antyder bland annat myndighetsstudierna och Bladh (1987) – att peka ut tillgången på ”rörliga” resurser som en faktor vid förklaringen av variationerna i institutionaliseringsgraden. Studien av SÖ pekar exempelvis på betydelsen av verkets stora, *egna* FoU-anslag. Förhållandet torde vara likartat för UHÄ. Under de senaste årens mer eller mindre kraftiga personalnedskärningar har dessa resurser spelat en stor roll för myndigheternas möjligheter att genomföra utvärderingar med hjälp av extern expertis. SoS, som genomlevt den kanske mest dramatiska bantningen av alla centrala myndigheter, har inte haft denna resurs inom myndigheten. För Efn, AMS och SIND gäller också att de saknar särskilda FoU-anslag. Samtidigt gäller att de i betydligt större utsträckning än CSN, KOV och SIV har kunnat disponera utredningsresurser åtskilda från den utpräglat operativa verksamheten.

Sektorns utvärderingsverksamhet

Hittills har vi ganska nogsamt hållit oss till myndigheten (och ”myndighetsområdet”) som analysenhet, även om utvecklingar förekommit (tydligast kanske i diskussionen om forskning ovan). Det har avsevärt förenklat beskrivningar och diskussioner. Samtidigt innebär detta snäva perspektiv tydliga begränsningar för våra ansträngningar att förstå vad som här kallats institutionaliseringsgraden. Som en sista faktor ska därför annan utvärderingsverksamhet inom *sektorn* diskuteras. En rimlig tes är ju att såväl statsmakterna som myndigheterna själva ofta anlägger ett sådant sektorsperspektiv när de bedömer behovet av utvärdering.

Man kan tänka sig flera mönster för sådana ”alternativa” och/eller ”kompletterande” miljöer för utvärderingsverksamhet. Följande fyra typer förefaller vara särskilt intressanta:

- andra myndigheter inom sektorn
- särskilda FoU-organ
- högskoleforskning (”på eget programansvar”)
- utredningsväsendet

Kan existensen av sådana miljöer inom respektive sektor bidra till att förklara variationen i institutionalisering av utvärderingsverksamhet inom de nio myndigheterna? Intressantast härvidlag är att se på alternativ/komplement till myndigheterna med låg institutionaliseringsgrad.

Tydligast förefaller resonemangets fruktbarhet framstå i förhållande till SIV. För invandrarsektorn gäller att åtminstone tre av de fyra alternativen/komplementen är viktiga. För det första är myndighetsstrukturen i hög grad splittrad; SIV delar i realiteten centralt myndighetsansvar med främst AMS, SÖ och SoS. Detta bottenar förstås i ”sektorns” grundläggande karaktär – dess ”logik” bestäms av en egenskap hos individer och grupper som i sin roll av invandrare är ”klienter”, ”kunder” osv hos ett stort antal samhällsorgan. Resultatet av denna splittring i myndighetsbilden blir rimligen en oklarhet vad beträffar utvärderingsansvaret. För det andra finns inom sektorn ett särskilt FoU-organ, delegationen för invandringsforskning (DEIFO), som är knutet till arbetsmarknadsdepartementet och vars uppgift är att initiera, stödja och informera om sektorsrelevant forskning; i inte obetydlig grad kan det sägas röra sig om utvärderingsforskning. Sådan forskning äger i viss mån också rum ”på eget programsansvar” inom många discipliner vid universitet och hög-

skolor. Slutligen tillhör invandrapolitiken de områden som närmast kontinuerligt berörs av stora offentliga utredningar. På senare år har exempelvis invandrapolitiska kommittén och diskrimineringsutredningen i hög grad ägnat sig åt att utvärdera centrala element i invandringpolitiken.

Vad gäller CSN är det framförallt utredningsväsendet som utgjort den alternativa/kompletterande miljön. Under en stor del av den tid som förflutit sedan studiestödspolitikerna i mitten av 1960-talet gavs sina än idag existerande grunddrag, har omfattande offentliga utredningar arbetat med bl a uppgiften att utvärdera processer och effekter på detta område. Andra myndigheter (som t ex AMS, SÖ och UHÄ) och högskoleforskningen är mindre relevanta för CSN, om än inte helt betydelselösa; viss forskning har t ex på senare år kommit igång med stöd av främst forskningsrådsnämnden (FRN) och UHÄ.

Den tredje myndigheten med låg institutionaliseringsgrad, KOV, är det sämre bevänt med. Inga andra myndigheter av betydelse i detta sammanhang finns och inget påtagligt relevant, särskilt FoU-organ. Det har också varit ovanligt gles mellan de stora utredningarna. En inte obetydlig uppbyggnad ägde under sjuttioalets rum av konsumentforskningen inom högskolan, men denna tycks senare ha gått i stå.

Beträffande myndigheterna på mellannivå är det av visst intresse att konstatera att alla tre tämligen starkt berörs av särskilda FoU-organ. För AMS gäller det delegationen för arbetsmarknadsforskning (fd EFA), som särskilt under sina första år i hög grad sysslade med utvärderingsforskning, inklusive metodutveckling på detta område. Delegationens existens torde i betydande grad förklara AMS:s ganska snäva inriktning på rutiniserad, starkt operativt orienterad utvärdering, men också i allmänhet motverka en än högre grad av institutionalisering av utvärderingsverksamhet inom myndigheten.

För SIND är expertgruppen för regional forskning (ERU) av omedelbar relevans. Också ERU har ägnat betydande intresse åt direkt policyrelevant forskning, inklusive metodutveckling för utvärderingsforskning. Troligen har ERU betytt mindre för SIND än delegationen för arbetsmarknadsforskning för AMS – men helt betydelselös som alternativ/komplement har ERU nog inte varit.

För SoS är det mest relevanta FoU-organet delegationen för social forskning (DSF), men också Sjukvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut (Spri) är av betydelse. Till skillnad från de

övriga särskilda FoU-organ som nämnts fungerar DSF, trots att det organisatoriskt är inrymt i socialdepartementet, som ett tämligen rikt forskningsråd. Man disponerar omkring 35 mkr per år för forsknings- och utvecklingsarbete. En del av den forskning man stöder är direkt policyrelevant och åtskilligt kan betecknas som utvärderingsforskning inom SoS:s ansvarsområde (även om DSF, liksom de ovan nämnda, under senare år starkare betonat behovet av "grundforskning"). Inom alla de tre sektorsområden där myndigheterna på mellannivå verkar har utredningsverksamheten varit intensiv. Men mest gäller nog detta SoS:s ansvarsområden, hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Här har under lång tid funnits en närmast kontinuerlig uppsättning av mycket stora offentliga utredningar med utvärdering som en betydelsefull uppgift, somliga "halvpermanenta" till sin karaktär: hälso- och sjukvårdsberedningen, socialberedningen, äldreberedningen etc.

Beträffande de tre myndigheterna med hög institutionaliseringsgrad finner vi att de alla har en dominerande position inom sin sektor. Det kan låta underligt med avseende på den lilla Efn, men här gäller ju att man i hög grad inrättats just för att utföra utvärderingar av den statliga energiforskningen. SÖ har nästan samma "monopolställning" i förhållande till övergripande aspekter på skolan; bara utredningsväsendet konkurrerar/kompletterar i någon grad. För UHÄ-området gäller att alternativa/kompletterande utvärderingsmiljöer med avseende på forskningen finns i forskningsrådsorganisationen (inklusive, och inte minst, FRN), men i övrigt står också UHÄ mycket starkt.

Hur ska vi sammanfatta denna diskussion om "annan utvärdering inom sektorn"? Enligt min mening bidrar den till att förklara dels varför myndigheterna med hög institutionaliseringsgrad återfinns på denna nivå – de har få och svaga konkurrenter inom sin sektor – och dels varför åtminstone två myndigheter, SIV och CSN, uppvisar så förhållandevis låg utvärderingsaktivitet – viktiga problem inom deras ansvarsområde utvärderas av andra aktörer inom sektorn. KOV framstår i detta perspektiv som ett avvikande fall.

Avslutande diskussion

I uppställningen nedan görs ett försök att sammanfatta diskussionen av de nio förklaringsfaktorerna. En grov bedömning görs av respektive faktors förklaringskraft; parenteserna markerar en extra osäker bedömning:

Tablå 9

Förklaringsfaktor	Förklaringskraft
det formella mandatet	stor
teknologi	(tämligen stor)
organisation	tämligen stor
förändring	tämligen stor
ekonomisk omslutning	liten
konfliktnivå	(liten)
utvärderingsforskning	tämligen stor
rörliga resurser	stor
sektorns utvärderingsverksamhet	stor

Mindre schematiskt kan resultatet summeras på följande sätt. Institutionaliseringsverksamhet inom en myndighet förefaller gynnas av (dvs blir omfattande, organiserad i särskilda former och omges av en kvalificerad diskussion) om myndighetens formella mandat är tydligt, rörliga resurser finns inom myndigheten och myndigheten har en stark ställning inom sin sektor. Existensen av en decentraliserad, "botten-tung" organisation med många produktionsenheter verkar också stimulerande – om än inte i samma grad – liksom förändringar i decentraliserande riktning och förekomst av forskningstraditioner med utvärderingsinriktning med relevans för myndighetens ansvarsområde. Myndighetsområdets ekonomiska omslutning har troligen ingen eller liten betydelse. Huruvida en viss kombination av "teknologier" eller en allmänt hög konfliktnivå stimulerar institutionalisering av utvärderingsverksamhet är högst osäkert.

Detta är tentativa teser på basis av ett ganska begränsat material. Fortsatt forskning borde i alla händelser på ett mer intensivt sätt kunna pröva deras giltighet.

Parallellerna är, som påpekades inledningsvis, många och slående mellan 1960-talets planeringsvåg och 1980-talets utvärderingsvåg. Men en konsekvensrik skillnad finns också. Medan planering primärt syftar till att programmera framtiden, motiveras utvärdering i första hand av vår önskan att betygsätta historien. Det är min bestämda mening att det senare är ett mer realistiskt och önskvärt projekt, inte minst för de centrala förvaltningsmyndigheterna i Sverige. Vilken roll de centrala myndigheterna sedan ska spela för den totala utvärderingsverksamheten inom sina respektive sektorer är en annan, och minst lika intressant

fråga. Mycket talar för att de långtifrån bör tillåtas inta en monopolställning.

Referenser

Examensuppsatser i offentlig förvaltning vid Förvaltningshögskolan, Stockholms Universitet (1987)

Lars Florin, "Utvärderingsverksamhet vid socialstyrelsen: Ansvar och aktivitet vid några organisationsenheter".

Björn Hasselgren, "Utvärderingsverksamheter vid skoloröverstyrelsen".

Annelie Karlgren, "Utvärderingsverksamhet vid statens industriverk".

Eva Lindhé & Jan-Åke Zetterström, "Utvärderingsverksamhet vid två statliga myndigheter: Energiforskningsnämnden och konsumentverket".

Anne Majonen, "Utvärderingsverksamhet inom arbetsmarknadspolitiken".

Marianne Malmberg, "Utvärderingsverksamhet vid centrala studiestödsnämnden".

Ari Pennanen, "Utvärderingsverksamhet inom invandrasektorn".

Övriga referenser

Andersson, S, Mellbourn, A & Skogö, I (1978) *Myndigheten i samhället*. Stockholm: LiberFörlag/Publica.

Bladh, A (1987) *Decentraliserad förvaltning. Tre ämbetsverk i nya roller*. Lund: Studentlitteratur.

Cronbach, L m fl (1981) *Toward Reform of Program Evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass.

Gorpe, P (1979) *Politikerna, byråkraterna och de nya styrformerna*. Falköping: LiberFörlag/Kontenta.

Hellstern, G (1986) "Assessing Evaluation Research"; i FX Kaufman, G Majone & V Ostrom (red), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*. Berlin: Gruyter.

Jamous, H (1980) "Evaluation of Government Programmes: Reflections for a Debate". Paris: OECD (stencil).

Levine, R (1981) "Program Evaluation and Policy Analysis in Western Nations: An Overview", i R Levine m fl (red), *Evaluation Research and Practice. Comparative and International Perspectives*. Beverly Hills and London: Sage.

Patton, M (1978) *Utilization-Focused Evaluation*. Beverly Hills and London: Sage.

Premfors, R (1979) "Social Research and Public Policy-Making: An Overview", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, nr 4.

Premfors, R (1981) *Genomförande och utvärdering av offentlig politik*. Stockholms Universitet: GSHR-rapport nr 12.

Premfors, R (1984) "Policyanalys i Sverige", *Nordisk administrativ tidsskrift*, nr 3.

Premfors, R (1986a) "Utvärderingar i offentliga beslutsprocesser", i I Palmlund (red) *Utvärdering av offentlig verksamhet*. Stockholm: LiberFörlag.

- Premfors, R (1986b) "Evaluating Basic Units: Seven Fundamental Questions", *IMHE Journal*, Vol 10, No 2.
- Rossi, P & Freeman, H (1985) *Evaluation: A Systematic Approach*. Beverly Hills and London: Sage.
- Söderlind, D & Petersson, O (1986) *Svensk förvaltningspolitik*. Uppsala: Diskurs.
- Vedung, E (1982) *Energipolitiska utvärderingar 1973-1981*. Stockholm: Delegationen för energiforskning, rapp nr 52.
- Vedung, E (1986) "Utvärdering av offentlig politik". Uppsala Universitet: Statsvetenskapliga institutionen (bokmanus).
- Wagner, P & Wollman, H (1986) "Fluctuations in the Development of Evaluation Research. Do 'Regime Shifts' Matter?", *International Social Science Journal*, no 2.
- Weiss, C (1980) *Social Science Research and Decision-Making*. New York: Columbia University Press.
- Wildavsky, A (1972) "If Planning Is Everything, Maybe It's Nothing", *Policy Sciences*, Vol 4, No 2.
- Ysander, B-C (1983) *Public Policy Evaluation in Sweden*. Stockholm: Industriens Utredningsinstitut, Working Paper no 106.

Stortinget og interessegruppene: forholdet mellom den korporative og den numeriske kanal til innflytelse¹

AV KRISTINE NERGAARD

Trenden i nordisk parlamentsforskning de senere år har vært en forsiktig optimisme i synet på folkeforsamlingens politiske innflytelse og rolle (Olsen 1983; Arter 1984; Isberg 1984). Selv om reorganisering av komitesystemet og bedre arbeidsforhold gis en viss betydning blir disse endringene i liten grad ført tilbake til interne reformer. Når de nordiske parlamentene nå tillegges større politisk betydning forklares dette i hovedsak med endrede omgivelser. *Økonomiske innstramninger og endret partisammensetning i parlamentet* er av de faktorene som har ført til at forskerne igjen anser nasjonalforsamlingen som et organ med mulighet til å øve innflytelse.

Det var særlig på slutten av 1960-tallet og begynnelsen av 1970-tallet at samfunnsforskerne var skeptiske til de nasjonale folkeforsamlingenes muligheter til å øve politisk innflytelse. David Arter peker på at "decline of parliaments"-hypotesen i et nordisk perspektiv særlig er grunnlagt av og på den forskningstradisjon som kan føres tilbake til Stein Rokkans "to-kanal-hypotese" fra midten av 1960-tallet (Arter 1984:37-41). Rokkan argumenterte for at interesser i samfunnet ikke var avhengig av Stortinget og valgresultatene for å kunne påvirke offentlig politikk og offentlige beslutninger. Interesseorganisasjonene hadde en alternativ kanal, den korporative kanal, der innflytelse ikke ble bestemt av antall stemmer eller hvilket parti som satt med regjeringmakten. Interessenes mulighet til å påvirke offentlige beslutninger ble bestemt av andre typer ressurser, og avgjørelsesprosessen hadde mer preg av å være forhandlinger der både organisasjonene og statsmakten måtte gi og ta. På 70-tallet ble mye av forskningen på området rettet inn mot å kartlegge "den korporative kanal": hvem som deltok, og hvordan og hvorfor bestemte interesser fikk adgang. Dette innebar også en mer eller mindre klart

uttrykt antakelse om at når det gjaldt å påvirke viktige beslutninger anså organisasjonene Stortinget som en politisk institusjon av liten betydning. Dette synet fikk også empirisk støtte gjennom forskningsbidrag som blant annet baserte seg på intervjuer av ansatte og tillitsvalgte i organisasjonene. Ett eksempel på dette er Robert B. Kvavik som i 1970 skrev:

"Most of the organization representatives felt there was little they could do on the parliamentary level and preferred to keep at a distance. Most often, contact was made with a Member of Parliament only if the Member initiated the contact, i.e., asked for advice or requested the organization to make a statement about its feelings on a particular bill presently before the parliament." (Kvavik 1970:121)

Men selv om forskningen ble konsentrert rundt den "korporative kanal" var det også forskningsbidrag som pekte på at *Stortinget hadde kontakt med interesseorganisasjoner*. Med andre ord: man antok at de to kanalene til innflytelse krysset hverandre. Kanskje mest kjent er en artikkel med tittelen "Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat" der forfatterne satte fram hypotesen om at de viktige konflikt- og interesselinjer ikke gikk mellom institusjoner, men at representanter fra ulike institusjoner, inkludert Stortinget og interesseorganisasjonene, ville arbeide med avgrensede områder som næringer eller ulike offentlige funksjoner (Egeberg, Olsen og Sætren 1978). Dette gjør at det utvikles beslutningsarenaer eller segmenter der avgjørelsene blir fattet av et fåtalls deltakere, og der de øvrige beslutningstakere i liten grad engasjerer seg. Slike segmenter vil være preget av at deltakerne i stor grad har felles problemoppfatninger, det vil være høy grad av samhandling og segmentet oppnår betydelig evne til å påvirke de offentlige vedtak som fattes på feltet.

Hvis dette er en korrekt analyse av det norske beslutningssystem må en vurdering av Stortingets makt innbefatte i hvor stor grad representantene kan påvirke utfallet av beslutninger på sine avgrensede interesseområder (Hernes 1985:38–41). Segmenteringsteorien innebærer dermed også implisitt en antakelse om at de to kanalene krysses.

Men det er også pekt på at Stortinget vil være en viktig institusjon å ha kontakt med *fordi den er annerledes*. Den korporative kanal har ikke legitimitet til å fatte alle typer av vedtak, og for en organisasjon som ønsker påvirke et bredt utvalg av de beslutninger som offentlige organer fatter vil kontakt med politikere og særlig med Stortinget inngå som en naturlig del av arbeidet (Egeberg 1981:100–111; Olsen 1983:68–70). Folkeforsamlingen er ikke bare et politikkskapende organ, den er også et representativt organ som skal være en fortolker av "folkets" ønsker. Dette er sentrale trekk ved amerikansk "rolleforskning" på 1950- og 1960-tallet. Med intervju-undersøkelser som basis forsøkte man å identifisere ulike "kjerneroller", der blant annet forholdet til distriktet og representantens oppfatning av hva hans viktigste oppgaver var inngikk som sentrale elementer. Et skritt videre var da å forklare hvorfor man fant variasjoner i rolleoppfatning og hvordan dette kunne påvirke måten folkeforsamlingen fungerer på, blant annet dens evne til å løse konflikter. (Ett eksempel er Wahlke m. fl. 1962). Her i Norge har Johan P. Olsen pekt på at for å forstå Stortinget må man ta med i betraktningene at institusjonen er "fler-funksjonell" (Olsen 1983). Loewenberg og Patterson (Loewenberg og Patterson 1979:43–67) peker på at en av folkeforsamlingens viktigste funksjoner er å være et bindeledd mellom folket og dets regjering. Også disse bidragene gjør det naturligt å stille spørsmål ved tanken om at det folkevalgte organ er uinteressant for organisasjoner som ønsker myndighetskontakt. Nettopp fordi Stortinget et er folkevalgt organ er det sannsynlig at institusjonen blir kontaktet av interessegrupper² og at de folkevalgte er interessert i å bruke av sin tid til å holde kontakt med slike grupper.

Flere av bidragene som er referert ovenfor tyder på at tokanaltesen må modifiseres. Gudmund Hernes foreslår en "krysskanaltese" (Hernes 1985:38). Han peker også på at måten de to kanaler krysses på vil variere med saksfelt. Men selv om mye av litteraturen tar det for gitt at man vil finne en overlappning mellom de to kanalene til innflytelse er dette i liten grad testet empirisk,

særlig ikke med Stortinget som utgangspunkt. De spørsmål jeg vil forsøke å svare på her er derfor om de to kanalene til innflytelse krysses, og *hvor* dan en slik "kryssing" skjer. For å si noe om dette vil jeg se på omfanget og innholdet av representantenes kontakt med organiserte interesser. Datamaterialet som benyttes er del av en større intervju-undersøkelse fra 1977 som Gudmund Hernes foretok i forbindelse med den norske Maktutredningen. Stortingsrepresentantene ble blant annet spurt om hvor ofte de hadde kontakt med organisasjoner innen forskjellige sektorer. Svaralternativene var *daglig, ukentlig, månedlig, sjeldnere og aldri*. Selv om denne materialet ikke gir noen absolute tall på kontaktomfang er det likevel mulig å konstruere mål som gir et godt bilde på institusjonens og enkeltrepresentantenes kontaktomfang. I tillegg gir den detaljerte oppdelingen av spørsmålet et godt inntrykk av kontaktens innhold, det vil si hvem som snakker med hvem.³ Det kan være grunn til å understreke at jeg ser på kontakt, og at tallmaterialet ikke gir anledning til å slutte fra høy eller lav kontakt og til stor eller liten innflytelse.

Stortingets kontakt med interesseorganisasjoner: en empirisk test

Når det gjelder Stortingets kontakt med interesseorganisasjonene kan man med utgangspunkt i det som er drøftet foran sette fram tre hypoteser. Hvis det politiske system fremdeles kan beskrives ved at det eksisterer to atskilte kanaler til innflytelse vil dette innebære at kontakten med interesseorganisasjonene er *minimal* (to-kanal-hypotesen). Hvis segmentering er en dekkende beskrivelse av det norske beslutningssystem vil vi vente at dette gir seg utslag i et kontaktmønster der den enkeltes kontakt er *ganske snever, men tett* (segmenteringshypotesen). Til slutt har vi den mulighet at organisasjonene oppfatter kontakt med Stortinget som nyttig og interessant fordi institusjonen har en annen type legitimitet enn forvaltningen. De folkevalgte på sin side opptre ikke som spesialister eller eksperter avsondret fra det øvrige samfunn. De har lojaliteter overfor et parti, overfor et valgdistrikt, overfor ulike enkeltgrupper i dette lokalsamfunnet og i mange tilfeller også overfor bestemte sosiale eller økonomiske grupper. Hvis kontakt kan forstås ut fra folkeforsamlingens dobbeltrolle som politikkskapende og representativt organ vil vi forvente at Stortinget har *relativt omfattende kontakt* med interesseorganisasjonene, og at både de folkevalgte og organisasjonene oppfatter denne kontakten som viktig (representa-

sjonshypotesen). En fjerde hypotese er at vi vil finne en kombinasjon av 2 og 3 på den måte at kontakten er *ujevn, men tett*, dvs at noen representanter har mye kontakt, andre har kontakt med noen få organisasjoner, men de fleste har nær kontakt med minst en type organisasjoner. En begrunnelse for en slik hypotese er at for de fleste vil komiteplassering påvirke kontakt. Men mens en representant vil være mer eller mindre "forpliktet" til å ha et nært samarbeid med organisasjoner innen komiteens saksfelt vil det være større rom for variasjon når det gjelder det øvrige arbeid og dermed også *hvor mange typer* organisasjoner man har regelmessig kontakt med.

Som drøftet ovenfor kan kontakt variere langs to dimensjoner. Den enkelte representant kan ha kontakt med *mange* eller *få* organisasjoner, og han eller hun kan ha *sporadisk* eller *regelmessig* kontakt. Ut fra segmenteringsteorien er det rimelig å forvente at kontakten er tett og konsentrert rundt noen få organisasjoner. Hvis folkeforsamlingens arbeidsmønster er sterkt preget av segmentering vil dette gi utslag i et spesialisert kontaktmønster. En analyse av kontakt vil isåfall vise at en stor del av representantene har daglig eller ukentlig kontakt, og at de konsentrerer sin arbeidsinnsats mot noen få grupper. Det er imidlertid ikke sikkert at spesialiseringen er så sterk som man i utgangspunktet kunne anta. Det som særpreger en folkeforsamling er at medlemmene velges fra et distrikt, og at deres politiske karriere er avhengig av gjenvalg. En folkevalgt er ikke bare ansvarlig for det område han eller hun behandler i sin komite. I tillegg er man representant for sitt valgdistrikt, sitt parti og sin velgergruppe. Det er rimelig å spørre om dette bidrar til å svekke spesialiseringen. Vil de folkevalgte posisjon som både eksperter og representanter gjøre at de har en bred kontaktflate utad til interesseorganisasjoner i samfunnet?

For å få et overblikk over hva som betegner institusjonens kontakt trenger man derfor minst to mål for kontakt. Først et mål som viser hvor *tett* eller *nær* kontakt den enkelte har. Her ser vi på hvor stor del av representantene som oppgir at de har daglig kontakt med minst en gruppe organisasjoner, hvor stor del som oppgir ukentlig som sin nærmeste kontakt osv. (Tabell 1)

Over 2/3 av representantene oppgir at de har ukentlig eller daglig kontakt med en eller flere grupper interesseorganisasjoner. Svært få oppgir sin nærmeste kontakt som aldri eller sjeldnere enn en gang i måneden. Ut fra dette må vi konkludere med at det store flertallet av representantene vil

Tabell 1: Andel av stortingsrepresentantene som oppgir sin nærmeste kontakt som daglig, som ukentlig osv.

Daglig:	18 %	(n=28)
Ukentlig:	50 %	(n=77)
Månedlig:	27 %	(n=42)
Sjeldnere:	5 %	(n= 7)
Aldri:	(1%)	(n= 1)

ha nært kjennskap til minst en type organisasjoner.

At kontakten er regelmessig behøver ikke bety at den er omfattende. Det er mulig at den enkelte har nær kontakt med et lite antall organisasjoner, og at de øvrige ikke kommer til orde. En undersøkelse av Folketinget (Damgaard 1977) viser at det er skjedd en spesialisering blant danske folkevalgte som dels kan føres tilbake til økt arbeidsmengde. Hvem som engasjerer seg på et saksfelt kan forklares ved hvem som sitter i den eller de komiteer som har ansvaret for området. Tabell 2 viser *hvor mange* organisasjoner den enkelte stortingsrepresentant har *regelmessig* (definert som *månedlig eller oftere*) kontakt med.

Tabell 2: Antall typer organisasjoner den enkelte stortingsrepresentant oppgir månedlig eller hyppigere kontakt med:

	0-3	4-9	10 og mer	gjennomsnitt
Andel av repr.	34 %	42 %	25 %	6.3 org.

Her ser vi at representantene har relativt bred kontaktflate utad til organisasjonssamfunnet. To av tre oppgir at de har månedlig kontakt med fire eller flere typer organisasjoner. Hver fjerde representant har månedlig eller hyppigere kontakt med mer enn 9 typer organisasjoner. I gjennomsnitt har de folkevalgte månedlig eller hyppigere kontakt med 6 typer organisasjoner.

Tabell 1 og tabell 2 viser ikke bare at Stortinget har kontakt med interesseorganisasjonene. Tallene viser også at det er relativt stor variasjon i kontakt, særlig i kontaktbredde. En forklaring kan være at noen representanter konsentrerer seg om et lite antall organisasjoner og opptrer som spesialister på dette feltet, mens andre er mer all-round-

politikere og har en bred kontaktflate uten at de har spesiell tett kontakt med noen gruppe. Et slikt mønster kan både begrunnes i en bevisst arbeidsdeling i partigruppen og ulik interesse for spesialisering blant representantene. Men tallene tyder ikke på at noen har nær, men smal kontakt, mens andre har mindre intens kontakt med et større antall organisasjoner. Gruppen som oppgir å ha *daglig* kontakt med en eller flere organisasjonsgrupper har i gjennomsnitt månedlig eller hyppigere kontakt med *9 typer organisasjoner*, gruppen med *ukentlig* som sin nærmeste kontakt har i snitt månedlig kontakt med *7 organisasjonsgrupper*, mens gjennomsnittet for de som har *månedlig* som sin nærmeste kontakt er på *litt under 4 grupper*. Korrelasjonen mellom kontaktnærhet (for gruppen som har oppgitt å ha månedlig eller nærmere kontakt) og kontaktbredde er signifikant og på 0.43. Det å ha svært tett kontakt med en gruppe synes ikke innebære at man ikke har tid til å opprettholde kontakt med de andre organiserte gruppene. Det er lite som tyder på at kontakt med interesseorganisasjoner preges av at noen representanter opptrer som spesialister, andre som generalister. Å ha tett kontakt og å ha bred kontakt synes ikke å gå på bekostning av hverandre. Kontaktnærhet og kontaktbredde er komplementære aktiviteter, ikke alternative.

Disse tallene tyder ikke på at spesialiseringen er så sterk når det gjelder kontakt med interesseorganisasjoner. Tabell 1 og 2 viser at folkeforsamlingens medlemmer ikke er skjermet fra påvirkning og press fra interesser i samfunnet. Den gjennomsnittlige representant har både nær og relativt bred kontakt med interesseorganisasjonene, og for Stortinget vil disse utgjøre en viktig del av nærmiljøet. En relativt overfladisk undersøkelse av kontakten gir dermed grunn til å stille spørsmål ved gyldigheten til både to-kanalhypotesen og segmenteringshypotesen: Den omfattende kontakten viser at den korporative og den numeriske kanal krysses. Den relativt brede kontaktflaten tyder på at parlamentarikernes rolle som "folke-valgte" og "representanter" begrenser mulighetene for spesialisering og dermed også for segmenteringen.

Den korporative kanal kjennetegnes ved at adgangskriteriene er ressurser av ulike slag. I Maktutredningens departementsundersøkelse ble de ansatte spurt om hvor ofte de hadde kontakt med ulike typer aktører. På alle nivåer var det en større andel som oppga ukentlig kontakt med organisasjoner innen arbeids- og næringsliv enn det var som oppga tilsvarende nær kontakt med andre

typer organisasjoner.⁴ Hvis kontakten med Stortinget fungerer annerledes enn det kontakten i den korporative kanal gjør er det rimelig å vente at "adgangskriteriene" også er forskjellige. I tabell 3 ser vi på andel stortingsrepresentanter som oppgir sin nærmeste kontakt som daglig eller ukentlig, og foretar en skjønsmessig fordeling av organisasjonstypene i arbeids- og næringsorganisasjoner og andre typer organisasjoner.⁵

Tabell 3: Kontakt fordelt på arbeids- og næringsorganisasjoner og de øvrige. Andel med ukentlig eller oftere kontakt med en/flere typer organisasjoner og kontaktbredde, dvs gjennomsnittlig antall organisasjoner representantene har regelmessig (månedlig eller hyppigere) kontakt med:

	Arbeids- og næringsorganisasjoner	Andre organisasjoner
andel med ukentlig eller oftere kontakt	48 %	42 %
kontaktbredde	2.9	3.4

Stortinget har kontakt med begge typer organisasjoner. Vi finner ikke den overvekt av organisasjoner innen arbeids- og næringsliv som vi ville vente hvis det utelukkende var økonomiske ressurser som bestemte hvem representantene ønsket snakke med. Dette er ikke overraskende hvis representantenes atferd dels må forklares ut fra at de velges og gjenvelges. Da er det viktig å holde kontakten med alle grupper som har noe å si, uavhengig av hvor ressurssterke de er rundt et forhandlingsbord. En alternativ forklaring er naturligvis at organisasjonene innen arbeids- og næringsliv ikke er overrepresentert fordi disse bare setter inn begrensede ressurser i sin kontakt med Stortinget, mens folkeforsamlingen er høyere prioritert hos de øvrige typer organisasjoner. Dette resonnerementet er antakelig korrekt for enkelte av næringsorganisasjonene. Ressurssterke organisasjonsgrupper som skipsfartsorganisasjoner og arbeidsgiverforeninger er blant dem som har minst kontakt. Men samtidig har representantene relativt omfattende kontakt med næringsorganisasjoner innen landbruk og industri og håndverk, og med LO.⁶ En rimelig tolkning av tabell 3 er at mønsteret både kan føres tilbake til trekk ved Stortinget (hvem representantene ønsker å ha kontakt med) og ved organisasjonene (at

disse i ulik grad prioriterer kontakt med Stortinget).

Til slutt spør vi hvem som i hovedsak tar initiativet til kontakt. Er det slik at organisasjonene kontaktes av ivrige representanter på jakt etter en sak og et avisoppslag? Ut fra det inntrykk R. B. Kvavik fikk gjennom sine intervjuer med organisasjonene er det rimelig å vente et slikt funn. På den annen side får man ofte det inntrykk at Stortinget nærmest beleires av interessegrupper. (Jfr note 2). Det er derfor rimelig å spørre om det er slik at det er organisasjonene som ønsker kontakt og derfor tar initiativet. I intervjuene ble representantene spurt om kontaktinitiativet i hovedsak kom fra Stortinget eller fra interesseorganisasjonene.

Tabell 4: Svarfordelingen på spørsmålet "Når en ser på Deres kontakt med organisasjoner, kommer initiativet til Dem for det meste fra organisasjonene, eller fra Dem selv/komiteen/gruppen?"

	Initiativet kommer fra:		
	organisa- sjonene	likt fordelt	Stor- tinget
På egen komites saksfelt	40 %	48 %	12 %
Andre saksfelt	45 %	40 %	14 %

Heller ikke denne tabellen støtter en to-kanaltese som indikerer at Stortinget er en lite viktig institusjon for interesseorganisasjonene. Organisasjonene tar i stor grad initiativet til kontakt med Stortinget. Robert B. Kvaviks påstand om at kontakt nærmest utelukkende initieres fra Stortinget får ikke støtte når man går til Stortinget og spør de folkevalgte. Samtidig ser vi at det er åpent for at representantene kan ta kontakt med organisasjoner hvis de ønsker det. Over halvparten av de folkevalgte oppgir at kontaktinitiativet er omtrent likt fordelt mellom organisasjonene og Stortingets organer eller at initiativet i hovedsak kommer fra dem selv.

Disse tallene viser at Stortinget har kontakt med interesseorganisasjonene, at den gjennomsnittlige representant både har nær og bred kontakt med ulike typer organisasjoner, at det ikke synes være noen store forskjeller i tilgangsstruktur mellom arbeids- og næringsorganisasjoner og de

øvrigt og at organisasjonene i stor grad selv tar initiativet til kontakten. Denne noe overfladiske analysen av kontaktmønster synes å styrke tanken om at den folkevalgte forsamling oppfattes som et nyttig kontaktpunkt for den organisasjon som ønsker myndighetskontakt. Tallmaterialet bidrar også til å styrke en antakelse om at institusjonens spesielle legitimitetsgrunnlag kan forklare at interesseorganisasjonene ønsker kontakt og at representantene er villige til å bruke av sin tid til nettopp kontakt med interesser i samfunnet.

Allikevel viste tabell 1 og tabell 2 at det var en viss variasjon i hvor tett kontakt den enkelte hadde, og særlig i hvor bred kontaktflaten var. En stor del av de folkevalgte har daglig eller ukentlig kontakt med minst en type organisasjoner, mens det er ganske store forskjeller i hvor mange typer interesser man har regelmessig kontakt med. En forklaring på dette kan være å finne i partitilhørighet. I de nordiske parlamenter har partiene stor betydning for den enkeltes atferd og karrieremuligheter. Alle velges inn på partilister og som oftest etter å ha arbeidet seg oppover i partisystemet, enten ved verv i partiorganisasjonen eller ved å ha hatt offentlige verv i kommunestyre/fylkesting. Det er rimelig å vente at ulikheter i "politisk kultur" og i hvordan arbeidsoppgavene organiseres og fordeles i de enkelte partier vil påvirke representantenes aktiviteter på Stortinget. Det neste spørsmålet blir derfor om variasjonen i kontakt kan forklares ved den enkeltes partitilknytning, enten ved at de ulike partiene i ulik grad anser organiserte interesser som legitime deltakere i det politiske spill eller ved at partiene har ulike erfaringer når det gjelder nytten av slik kontakt.

Parti og kontakt

Det er pekt på at en av årsakene til at man modifierer "decline of parliaments"-tesen i de siste års analyser av de nordiske parlamenter er at den økte forekomst av mindretallsregjeringer har tvunget regjeringen til å søke støtte i nasjonalforsamlingen. I Norge hadde Ap rent flertall i Stortinget fra 1945 til 1961 og regjeringsmakten fram til 1965. Dette betyr at to-kanaltesen ble utviklet i en periode med en svært stabil regjeringssituasjon, og da ett parti alene hadde vært istand til å få igjennom de saker de ønsket i Stortinget. Historikeren J. A. Seip brukte uttrykket "ett-partistaten" og hevdet noe provoserende at "Stortinget har vært i eksil fra Elverum til Kings Bay".⁷ I perioden fra 1965 har den parlamentariske situasjonen vært en annen. Ulike borgerlige flertalls- og mindretalls-

regjeringer har vekslet med sosialistiske mindretallsregjeringer.

Tabell 1 og 2 viste at det er betydelige variasjoner mellom representantene i hvor omfattende kontakt de har. Et spørsmål som følger av dette er om disse variasjonene kan føres tilbake til partienes ulike erfaringsbakgrunn. Det kan tenkes to alternative resultater. For det første at de sosialistiske partier er mer "organisasjonsvennlige" enn de borgerlige partiene. Her kan man både vise til det relativt vellykkede samarbeid mellom samfunnsinteresser og statsmakt i etterkrigsperioden, og til det nære samarbeid som har eksistert mellom Ap og den organiserte fagbevegelse. Det er mulig at dette har ført til at Ap, og også partiet til venstre for Ap, SV, er mer positivt innstilt til at "berørte interesser" forsøker påvirke vedtak, mens de borgerlige partier mer holder på at de folkevalgte skal fatte sine vedtak uavhengig av press fra særgrupper. Men Aps erfaringsbakgrunn kan også ha ført til partiets kontakt med interesseorganisasjoner fortsatt går gjennom den tradisjonelle "korporative kanal", slik at partiets stortingsgruppe i liten grad kommer inn.

I tabell 5 er målene for kontakt brutt ned på parti. I tillegg til kontaktintensitet og kontaktbredde er det tatt med hvor stor del av kontakten som går til typiske arbeids- og næringsorganisasjoner.⁸ Dette siste målet må tolkes med forsiktighet siden enhetene er organisasjonsgrupper (som vil bestå av mange eller få organisasjoner) og dermed er ikke målet noe absolutt tallfesting av den enkeltes kontakt. Men det er likevel nyttig for å se om noen partier har større tendens enn andre til å oppgi kontakt med arbeids- og næringslivsorganisasjoner.

Her ser vi at *det er små forskjeller mellom partiene* når det gjelder kontaktomfang. Det er en noe større andel i Ap enn i de øvrige partiene som oppgir ukentlig eller nærmere kontakt, mens Høyre og mellompartiene i gjennomsnitt har bredest kontakflate ut til organiserte interesser. En mulig forklaring på dette mønsteret er at det i et stort parti vil være rom for mer spesialisering av arbeidsoppgavene, noe som også gjør at den enkelte får mer tid til å holde kontakt med organisasjonene på det området han eller hun har ansvaret for. I de mindre partiene må den enkelte ta seg av flere typer politikk, og får mindre tid til å konsentrere seg om en enkelt organisasjonsgruppe. De forskjellene som finnes mellom partiene er heller ikke så store, det er adskillig større variasjoner innad i partiene enn mellom dem. Vi kan si at uansett hvilket regjeringsalternativ som velges vil stortingsgruppa til regjeringspartiet/partiene sannsynligvis ha en bred kontakflate utad til organisasjonene. I og med at deler av regjeringen hentes fra Stortinget vil dette trolig føre til at alle regjeringer har medlemmer som betrakter organisasjonene som en naturlig del av sine politiske omgivelser. Det er også visse forskjeller i hvor stor del av det enkelte partis kontakt som konsentreres om arbeids- og næringsorganisasjoner, men også her er variasjonen mellom partiene overraskende liten. Krf og SV er de to partiene som har minst av sin organisasjonskontakt rettet mot organisasjoner innen arbeids- og næringsliv, men også disse partiene har betydelig kontakt med denne typen organisasjoner.

Det synes ikke som om variasjoner i kontakt kan føres tilbake til forskjeller i "ideologi" eller historisk erfaring hos de forskjellige partier. *Kon-*

Tabell 5: Parti og kontakt. Andel av partiets representanter som oppgir daglig/ukentlig kontakt med minst en organisasjonsgruppe, gjennomsnittlig antall organisasjoner medlemmene i de ulike partiene oppgir månedlig/oftere kontakt med og hvor stor andel av det enkelte partis kontakt som går til arbeids- og næringsorganisasjonene.

	AP (N=62)	Høyre (N=29)	SP (N=21)	KRF (N=20)	SV (N=16)	FRP (N=4)	Total (n=155)
Andel med ukentlig kontakt	77 %	66 %	62 %	65 %	56 %	50 %	68 %
Gjennomsnittlig kontaktbredde	6.1	7.6	6.5	6.8	4.7	6.3	6.3
Andel av kontakten som går til org. i arb. og næringsliv	46 %	47 %	48 %	40 %	43 %	50 %	46 %

takt med interesseorganisasjoner er en del av arbeidsdagen for alle partigruppene på Stortinget, uansett om de er borgerlige eller sosialistiske, i regjeringsposisjon eller i opposisjon: Aps stortingsgruppe overlater ikke kontakten med interesseorganisasjonene til regjeringen, og de borgerlige partiene synes ikke ha vesentlige motforestillinger mot å høre på hva særgruppene i samfunnet har å si. Dette viser at interesseorganisasjonene er fast etablerte som politiske aktører i det norske samfunn.

Kontaktens innhold: hvilke trekk ved representanten forklarer kontaktmønsteret?

Selv om de to kanalene til innflytelse krysses ved at alle de større politiske partiene har bygget opp et nært kontaktnettverk til organisasjonene så vil dette kunne fungere forskjellig for ulike typer organisasjoner (Hernes 1985:38–40). Det er rimelig å vente at veien til kontakt er ulik for avholdsorganisasjoner og Rederforbundet, for Naturvernforbundet og Bondelaget. For å se om ulike grupper i samfunnet har ulike veier til myndighetskontakt trengs en analyse av hvilke kjennetegn ved representantene som øker eller minsker sannsynligheten for at han eller hun vil ha kontakt med den enkelte type organisasjon. En analyse av dette vil ikke bare si noe om hvordan den korporative og den numeriske kanal krysses. Den kan også danne utgangspunktet for hypoteser om hvordan endringer i Stortingets sammensetning, rekruttering og organisasjon vil lette eller vanskeliggjøre veien til å bli hørt for ulike grupper i samfunnet.

Mens adgang til den korporative kanal antas å være uavhengig av hvilket/hvilke partier som sitter med makten er det rimelig å vente at *de tradisjonelle allianselinjer mellom partier og organisasjoner* vil påvirke stortingskontakten. I Norge har enkelte partier og enkelte organisasjoner tradisjonelt hatt nære forbindelser, eksempler er Ap og LO, Sp og landbruksorganisasjonene, Høyre og arbeidsgiversiden/næringslivet og Krf og organisasjoner innen avhold og religion. Allikevel kan det være grunn til å spørre om hvor stor betydning parti har for kontakt. For det første kan den nære forbindelsen mellom partier og organisasjoner tenkes å være svekket ved at et politisk parti er nødt til å ha et program på de fleste områder av samfunnslivet. Samtidig er de organisasjoner som vil påvirke avgjørelser avhengig av at flere partier støtter deres syn, siden ikke noe enkeltparti har flertall alene i det norske Storting. For det andre er det mange typer organisasjoner og felter av

samfunnslivet som ikke er koplet til noe bestemt politisk parti. En analyse av i hvor stor grad parti påvirker kontakt med enkeltorganisasjoner vil derfor gi oss en antydning om hvilke områder som er politisert på den måte at en gruppes syn i hovedsak formidles av enkelte partier. For disse organisasjonene vil valgresultatet antakelig være av stor betydning for deres anledning til å få sitt syn formidlet i Stortinget.

Det er også grunn til å vente at representantenes *komiteilknytning* vil påvirke deres kontakt med interesseorganisasjonene. Mye tyder på at komiteilknytning vil ha stor betydning for hva en stortingsrepresentant vil bruke arbeidstiden til. Meldinger og proposisjoner som kommer til Stortinget blir sendt til komiteene uten noen forutgående plenumsbehandling, og komiteen vil ha drøftet saken grundig før den blir tatt opp til diskusjon i plenumsorganene. Komitemedlemmene har dermed bedre anledning til å sette seg inn i det spørsmål som behandles enn resten av Stortingets medlemmer (Hernes 1971; 1973). Det er også særtrekk ved det norske komitesystemet som kan forsterke den innflytelse saksalokeringen har på arbeidsmåten. Representantene er medlem av én og bare én komite og som oftest sitter en representant i samme komite hele valgperioden, dvs 4 år. Sammen med det faktum at mye av arbeidstiden tilbringes i komiteen vil sannsynligvis de organisatoriske trekk føre til at det utvikles et krav om at man skal møte forberedt til møtene og ta sin del av komitearbeidet. Både komiteenes betydning i Stortingets saksbehandling og deres innvirkning på representantenes arbeidsdag gjør at det er rimelig å vente at komite har betydning for organisasjonskontakt. Komite er et stabilt element, og de organisasjoner som har omfattende kontakt med "sin" komite har også en fast vei til stortingskontakt. Hvis komite i stor grad påvirker kontakten vil valgresultatet ikke ha så mye å si for en organisasjons anledning til å levere sine argumenter til det folkevalgte organ.

En del av representantene har også tilknytning til de interesser organisasjonene taler gjennom *sitt yrke, sin utdanning eller mer direkte ved at de har medlemskap eller tillitsverv i ulike organisasjoner*. En slik tilknytning kan også tenkes å påvirke den enkeltes oppmerksomhet og interessefelt. Er det rett og slett slik at organisasjonene snakker med sine egne? Er det yrke og organisasjonstilknytning som påvirker hvem den enkelte representant har kontakt med? Er det slik kan man si at koblingen mellom numerisk og korporativ kanal skjer på den

måte at organiserte interesser indirekte er representert på Stortinget. En følge av dette vil være at i hvor stor grad interesser får levere sine argumenter i Stortinget vil være avhengig av hvem partiene velger inn. Det kan også tenkes at noe av effekten fra komite skyldes at representanter med bestemte interesser søker seg til de komiteene der de kan arbeide for de saker som er av betydning for dem.

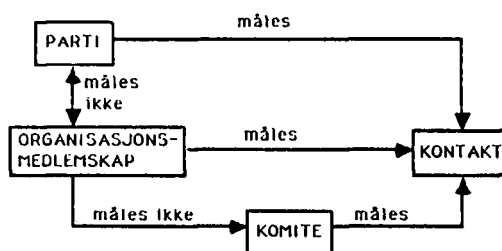
Det er derfor grunn til å vente at kontakt kan forklares av tre tilknytninger representanten har, *partitilknytning*, *komitetilknytning*⁹ og *organisasjonstilknytning*. Når vi har valgt organisasjonstilknytning (tidligere/nåværende medlemskap/tilslitsverv) er det delvis fordi utdanning/yrke også reflekteres gjennom medlemskap i ulike organisasjoner og fordi organisasjonstilknytning samtidig vil fange opp dem som er opptatt av et felt uten at de har et yrke som ligger nær det.

Det er rimelig å forvente at ulike typer organisasjoner har ulike veier til kontakt med Stortinget. For at eventuelle variasjoner skal fanges opp gjennomføres en separat analyse av stortingsrepresentantenes kontakt med hver av de 22 organisasjonsgruppene. Avhengig variabel, *kontakt*, kvantifiseres ved at daglig gis verdien 4, ukentlig verdien 3, månedlig verdien 2, sjeldnere enn månedlig verdien 1 og aldri verdien 0. Metoden som brukes er MCA-analyse. Grunnen til dette er først og fremst at uavhengig variabel er på nominalnivå. Metoden forutsetter fravær av samspill (interaksjon). Nå vil det nok være innslag av interaksjon mellom medlemskap og parti/komite (se Nergaard 1987), men det tyder ikke på at denne er dramatisk (skifte av fortegn).

Vi må anta at sammenhengen mellom komite og parti er tilfeldig, siden komiteenes sammensetning avspeiler de ulike partienes styrke på Stortinget. Hvis det er store forskjeller mellom ukontrollerte og kontrollerte effekter er det rimelig at disse enten skyldes en enkelte partier har større andel av organisasjonsmedlemmer enn andre eller at rekrutteringen til komiteene ikke er tilfeldig, dvs at noe av effekten komite/kontakt er spuriøs og at organisasjonstilknytning er bakenforliggende variabel. Dette betyr at det er sannsynlig at effekten fra organisasjonsmedlemskap underestimeres idet vår MCA-analyse ikke måler indirekte effekter.¹⁰

Resultatet vises i tabell 6. Det er bare tatt med effekter som er signifikante på 0.05 nivå (understrekede) og 0.10 nivå (ikke understrekede). R^2 viser forklart varians, dvs hvor mye av variasjonen i avhengig variabel som forklares av alle de uavhengige variablene. ETA-verdiene viser den

Figur 1.



ukontrollerte effekten av hver variabel. (ETA² viser hvor stor del av variasjonen i avhengig variabel som forklares av den faktoren det gjelder). BETA-verdiene viser de uavhengige variablenes relative forklaringskraft kontrollert for de øvrige to uavhengige variable.

Det er forskjell i hvor stor grad ulike tilknytninger kan forklare kontakt med organisasjoner. De typer kontakt der det er vesentlige forskjeller mellom partiene (signifikant på 5 % nivå) er nettopp de organisasjonene som har utgjort deler av det tradisjonelle konfliktmønsteret i norsk politikk. Ap og delvis SV har nær kontakt med LO og LO-forbund, Krf har kontakt med religiøse foreninger og avholdsbevegelsen. Her er det helt tydelig at parti og interesseorganisasjon er del av samme "bevegelse". Parti har også effekt for kontakt med jordbruket (signifikant på 10 % nivå) og for kontakt med næringsorganisasjonene innen handel, industri og håndverk (10 % nivå), skipsfart og bank/forsikring. For de siste 4 er det særlig Høyre som skiller seg ut ved å ha nærmere kontakt enn de øvrige mens Ap- og SV-representantene i gjennomsnitt har sjeldnere kontakt enn de borgerlige stortingsmedlemmene. Når det gjelder disse typer organisasjoner kan vi si at kontaktmønsteret fortsatt følger de tradisjonelle skillelinjene i norsk politikk som Stein Rokkan identifiserte først på 1960-tallet. Dette er særlig gyldig for de mest "ideologisk" pregede organisasjonene: fagbevegelsen og organisasjonene innen avhold og religion.

At partiene har tilknytning til bestemte konflikter i samfunnet kan dels føres tilbake til en abstrakt "partiideologi" dels til hvem det enkelte parti rekrutterer. Når det gjelder de organisasjoner der parti har sterkest effekt er det klart at den bivarierte effekten (eta-koeffisienten) blir sterkt redusert når man kontrollerer for medlemskap i organisasjonene (se beta-koeffisienten). Dette kan forklares ved overlappende medlemskap, og viser at partier og organisasjoner er del av samme

Tabell 6: MCA-analyse. Kontakt (varierer mellom 0 og 4) som avhengig variabel, komite, medlemskap/tillitsverv i organisasjonene og parti som uavhengige variable.

Organisasjonstype	parti		komite		org. tilknytning		R ²
	eta	beta	eta	beta	eta	beta	
Religiøse	<u>.68</u>	<u>.45</u>	<u>.19</u>	<u>.16</u>	<u>.67</u>	<u>.36</u>	.57
Avhold	<u>.47</u>	<u>.27</u>	<u>.35</u>	<u>.26</u>	<u>.63</u>	<u>.51</u>	.52
Landsorganisasjonen	<u>.65</u>	<u>.42</u>			<u>.64</u>	<u>.36</u>	.50
Helse/humanitære			<u>.54</u>	<u>.51</u>	<u>.34</u>	<u>.25</u>	.37
Fiskeri			<u>.56</u>	<u>.43</u>	<u>.49</u>	<u>.23</u>	.37
Lærer/forskn./underv.			<u>.49</u>	<u>.45</u>	<u>.34</u>	<u>.23</u>	.34
Språk/kunst/kultur			<u>.45</u>	<u>.39</u>	<u>.34</u>	<u>.32</u>	.32
Transport			<u>.53</u>	<u>.52</u>			.32
Jordbruk	.36	.28	<u>.38</u>	<u>.34</u>	.39	.23	.31
Handel	<u>.44</u>	<u>.44</u>	<u>.24</u>	<u>.23</u>			.26
Skipsfart	<u>.34</u>	<u>.35</u>	<u>.36</u>	<u>.37</u>			.25
Forsvar/utlandet			<u>.35</u>	<u>.32</u>	<u>.36</u>	<u>.27</u>	.25
Industri/håndverk	.30	.28	<u>.39</u>	<u>.37</u>			.24
Bank/forsikring	<u>.36</u>	<u>.37</u>	<u>.24</u>	<u>.24</u>	<u>.26</u>	<u>.22</u>	.24
Turisme/reiseliv	.27	.28	<u>.21</u>	<u>.18</u>	<u>.34</u>	<u>.35</u>	.23
Pensjonister			<u>.37</u>	<u>.35</u>			.21
Arbeidsgiverorg.			.13	.14	<u>.29</u>	<u>.23</u>	.17
Bolig/eiendom			<u>.23</u>	<u>.24</u>	<u>.30</u>	<u>.30</u>	.16
Idrett/fritid			<u>.19</u>	<u>.17</u>	<u>.30</u>	<u>.28</u>	.15
Forbruker			<u>.22</u>	<u>.23</u>	.22	.21	.15
Arb. takerorg. utenfor LO							.10
Natur/miljøvern							.08

bevegelse, men også at noe av effekten fra parti kan sees som avhengig av hvem det enkelte parti rekrutterer.

Det er også vesentlige uavhengige effekter av organisasjonsmedlemskap. Bare for et mindre antall typer kontakt har det ingen betydning for kontaktnivået om representanten er tilknyttet organisasjonen eller ikke. En tolkning av dette er at hvem som blir rekruttert vil ha betydning for ulike grupperes anledning til å bli hørt. Imidlertid er det enkelte grupper som ikke har maktet eller ønsket å etablere slike bånd til de av sine medlemmer som er innvalgt på Stortinget. Blant disse er det grupper som er relativt godt representert blant de folkevalgte som natur- og miljøvernorganisasjoner, arbeidstakerorganisasjoner utenfor LO og forbrukerorganisasjoner. Heller ikke medlemskap i de ulike næringsorganisasjonene utenom primærnæringene har signifikant effekt på kontakt med denne type organisasjoner. Særlig tydelig er forskjellen mellom medlemmer av LO, der organi-

isasjonen helt tydelig snakker med sine egne og andre arbeidstakerorganisasjoner der medlemskap/tillitsverv ikke betyr noe for kontaktomfanget.

Den faktor som jevnt over har signifikant effekt og som bidrar mest til forklaring av forskjeller i kontakt er medlemskap i de komiteer som behandler det saksfelt den enkelte gruppe organisasjoner virker innenfor. Vi legger merke til at komite ikke har effekt for kontakt med miljøvernorganisasjoner. Her kan en mulig forklaring være at denne typen organisasjoner på 70-tallet i større grad var interessert i de saker industrikomiteen behandlet, nemlig energispørsmål av ymse slag. Det generelle bildet er imidlertid en effekt fra komite som kan forklare relativt mye av variasjonen i avhengig variabel, særlig for de mer saksrettede organisasjoner på feltene transport, forskning/undervisning, språk/kunst/kultur och helse/sosialstell.

Analysen viser at noen typer organisasjoner har

relativt *etablerte veier* til kontakt, enten via en komite eller via et parti. Også medlemskap betyr endel for kontakt, men den bivariate effekten (eta-koeffisienten) reduseres når man kontrollerer for komite og parti. Allikevel tyder dette på at effekten både av parti og komite i en viss grad kan forstås som forsterket av selektiv rekruttering til partier/komiteer.

At enkelte organisasjoner ikke har etablerte veier til Stortinget behøver ikke bety at de ikke får lagt fram sine argumenter for offentlige myndigheter. For det første kan det tenkes at noen av organisasjonene ikke er interessert i kontakt med Stortinget fordi de har andre kanaler. Som en illustrasjon kan det nevnes at arbeidsgiverorganisasjonene var blant de gruppene der modellen forklarte lite av variasjonen i kontakt. Det er likevel lite sannsynlig at dette betyr at denne gruppen organisasjoner ikke har anledning til å levere argumenter til offentlige myndigheter når de ønsker det. En mer rimelig forklaring er at arbeidsgiverorganisasjonene kontakter et organ som Finansdepartementet hvis de har noe de ønsker formidle. Andre grupper kan bli hørt selv om dette ikke skjer via regulære interesseorganisasjoner. Natur- og miljøbevegelsens lite etablerte kontaktnett kan skyldes at disse i denne perioden foretrakk å arbeide gjennom aksjonskanalen og ad-hoc-organisering. Et annet eksempel på en gruppe som har betydelig kontakt, men få faste kanaler, er kvinneorganisasjonene. Denne typen organisasjoner er ikke behandlet her,¹¹ men Gudmund Hernes har sett på Stortingets kontakt med disse organisasjonene (Hernes 1984:162–163). Han viser at det ikke er noen spesielle komiteer som har særlig nær kontakt med kvinneorganisasjonene, og at de sammenhenger som finnes forsvinner når man kontrollerer for kjønns sammensetningen av de aktuelle komiteene. Men selv om mangel på faste kontaktveier ikke nødvendigvis betyr manglende anledning til å legge fram sine argumenter, så er det rimelig å anta at når grupper som forbrukerinteresser, arbeidstakergrupper utenfor LO og miljøbevegelsen ikke har etablerte kanaler så vanskeliggjør dette deres posisjon i de tilfellen. Stortinget behandler saker som er av interesse for nettopp disse organisasjonene.

Forandringer fram til idag

Til slutt vil jeg komme med noen bemerkninger om hva forandringer i Stortinget kan bety for dette kontaktmønsteret. Siden jeg bare har opplys-

ninger om kontakt på ett tidspunkt er det vanskelig å komme med noe mer enn hypoteser med basis i det materiale som er analysert.

To av hovedpoengene til forskere som har behandlet nordiske parlamenter er at parlamentets økte betydning delvis skyldes økt politisering av områder p. g. a. økonomisk innstramning og prioriteringsbehov, dels den økte forekomst av mindretallsregjeringer med usikker basis i parlamentet. Den parlamentariske situasjon i 1977 var mer ustabil enn den var på 50-tallet. Men situasjonen i 1987 er også mer ustabil enn i 1977. Hvis usikker parlamentarisk situasjon svekker den korporative kanal og øker Stortingets betydning som kontaktpunkt for grupper som ønsker å påvirke offentlige beslutninger er det rimelig å vente at kontakten i dag er minst like omfattende som i 1977.

Det er ikke bare en mer ustabil parlamentarisk situasjon som gir grunn til å tro at kontakten er vel så omfattende nå som i 1977. Antallet frivillige interesseorganisasjoner er økt, og var i 1982 oppe i ca 2200 (Rommetvedt 1987:10). Mye tyder også på at både partier og organisasjoner er blitt mer profesjonelle, både når det gjelder personell og intern organisering. Politikk er for mange ikke bare blitt et yrke, men også det yrke man starter sin arbeidskarriere i. Mange av dagens nyvalgte stortingsrepresentanter har nok en helt annen erfaringsbakgrunn enn tidligere tiders "nykommere", som ofte oppnådde stortingsvervet etter mange års tjeneste i lokalpolitiske verv. Hvis det er slik at dagens politikere har en bredere rikspolitisk erfaring før de velges inn på Stortinget kan det både føre til økt kontakt for institusjonen under ett, og mindre variasjon representantene imellom.

Det er også rimelig å vente at en intervjuserie i 1987 vil vise at det er *forskjeller i hvem som snakker med hvem*. En økt politisering av saksfelt vil sannsynligvis redusere komiteenes makt i forhold til partigruppenes. I Norge kan vi vente at områder som helsepolitikk og landbrukspolitikk i 1987 ikke utelukkende er komiteens sak. Et annet moment er at hvilke saker som er "oppe i tiden" også vil påvirke kontaktmønstre.

En annen mulig forandring i kontaktmønsteret vil ligge i hvem som rekrutteres til Stortinget. Et tema som har vært diskutert er forholdet Ap/LO. Av og til hører man misnøye med at så få av Aps representanter rekrutteres "fra golvet". I tabell 6 ser vi medlemskap i LO øker sjansen for å ha nær kontakt med fagbevegelsen, uavhengig av partitilknytning. En rimelig antakelse er da at en (eventuell) reduksjon i rekruttering av folk fra fagbeve-

gelsen vil redusere partiets kontakt med LO. Noen store forandringer er det imidlertid ingen grunn til å vente seg: de nære bånd mellom parti og fagbevegelse betyr nok at LO kommer til orde når de ønsker det. De samme forhold vil gjelde Krfs kontakt med religiøse organisasjoner og avholdsbevegelsen og Sps kontakt med landbruksorganisasjonene.

Det er også rimelig å vente at *enkeltgrupper* som ikke var særlig aktive i 1977 vil ha bredere og tettere kontakt i 1987. Her kan man særlig nevne arbeidstakerorganisasjoner utenfor LO og idretts- og fritidsorganisasjoner. De siste har engasjert seg i spørsmål som Stortinget har tatt opp, eksempler er fordelingen av tippemidlene og innføringen av tallspillet LOTTO. Vi ser også stadig eksempler på at politikere påtar seg lederverv innen den organiserte idretten.

Alt i alt kan man konkludere med at det er høyst sannsynlig at stortingsrepresentanter og særgruppeorganisasjoner også i dag vil ha omfattende kontakt. Mye av denne kontakten vil være saksrettet, ligne den kontakt som kjennetegner den korporative kanal og foregå relativt anonymt i komiteene. Men andre deler av kontakten vil bære preg av at særgruppene ønsker å markere standpunkt offentlig. Og særlig her vil Stortinget være et egnet organ, både fordi institusjonen har en spesiell legitimitet og fordi representantene har et relativt bredt interessefelt og er avhengig av å være synlige utad. Man kan spørre om ikke en del av organisasjonenes kontakt med Stortinget ikke skyldes så mye at Stortinget har makt som at Stortinget er Stortinget, i folks oppfatning.

Konklusjonen er at Stortinget har relativt omfattende kontakt med interesseorganisasjoner. Den numeriske og den korporative kanal krysses. Den enkeltfaktor som best forklarer hvem som har kontakt med hvem er komitetilknytning. Men også tilknytning til organisasjonene gjennom medlemskap/tillitsverv har betydning for tilbøyeligheten til å ha kontakt.

Det folkevalgte organs omfattende kontakt med interesseorganisasjoner viser også det andre undersøkelser har understreket: Norge er et organisasjonssamfunn. Samtidig tyder den omfattende kontakten på at Stortinget igjen er blitt viktigere som politisk arena. Eksistensen av, og adgangen til, en korporativ kanal har ikke ført til at organisasjonene konsentrerer sin myndighetskontakt til denne. Stortingets kontakt med organisasjonene er preget av at "alle deltar". Alle de større partiene oppgir relativt omfattende kontakt: interesse-

organisasjonene synes være akseptert som legitime deltakere av både de sosialistiske og de borgerlige partiene. I tillegg er denne arenaen ganske lett tilgjengelig, også for de organisasjonsgruppene som ikke tilhører de mest ressurssterke arbeids- og næringsorganisasjonene.

Noter

- ¹ Jeg takker Gudmund Hernes og Ove Langeland for nyttige kommentarer. Artikkelen ble opprinnelig skrevet som innlegg til den VIII Nordiske Statsviterkongress i København, august 1987, og presentert på arbeidsgruppen om Nordisk parlamentarisme. Det er foretatt mindre endringer fra dette opprinnelige utkastet.
- ² Media og politiske kommentatorer peker stadig på at Stortinget har omfattende kontakt med interesseorganisasjoner. Ett eksempel er en kommentar i fagbladet Skoleforum, utgitt av Norges Undervisningsforbund. (Tidligere Norsk lektorlag).

"Det er her (stortingsrestauranten) Statoil-sjefer, idrettsgeneraler og iherdige LO-folk stiller opp for å sondere terrenget og gi gode råd til stortingsrepresentantene. For dem er lobbying like selvfølgelig som selve stortingsdebatten." (Skoleforum 12/13 1986.)
- ³ Det ble stilt spørsmål om hvor ofte representanten hadde kontakt med 24 typer organisasjoner. I den videre behandlingen av kontaktmålene utelukkes kvinne- og ungdomsorganisasjonene fordi mye tyder på at representantene her har inkludert kontakt med sitt partis kvinne- og ungdomsorganisasjon. Dette betyr at vi får en viss undervurdering av kontaktfang. I tillegg er det sannsynlig at utelukkelsen gir visse skjevheter på den måte at grupper som har mer kontakt med kvinne- og ungdomsorganisasjoner (utenom partiene) får sin kontakt underestimert.
- ⁴ Tall for departementsansattes kontakt med interesseorganisasjoner finnes bl. a. i Maktutredningens sluttrapport (NOU 1982:3 side 55). Her deles det opp i kontakt med arbeids- og næringsorganisasjoner og andre organisasjoner, men det kommer ikke fram hvordan klassifiseringen er foretatt. Derfor er ikke disse tallene umiddelbart sammenlignbare med det mål som senere brukes for stortingsrepresentantenes kontakt. Maktutredningens sluttrapport har tall som viser at mens 36 % av gruppen ekspedisjonssjef/departementsråd oppga daglig/ukentlig kontakt med arbeids- og næringsorganisasjonene så var det bare 9 % som oppga tilsvarende nær kontakt med andre typer organisasjoner.
- ⁵ *Arbeids- og næringsorganisasjoner*: Jordbruksorganisasjoner, fiskeriorganisasjoner, arbeidstakerorganisasjoner innen LO, arbeidstakerorganisasjoner utenfor LO, arbeidsgiverorganisasjoner, organisa-

sjoner innen sektoren industri/håndverk, bank og forsikringsorganisasjoner, transportorganisasjoner og handelsorganisasjoner.

De øvrige organisasjonene er sektorene natur/miljøvern, forbruker, forsvar/utlandet, idrett/fritid, religion, helse og sosiale, avhold, språk/kunst/kultur, lærer/forskning/utdanning, bolig/eiendom, turisme/reiseliv og pensjonistorganisasjoner.

- ⁶ Hvis man summerer opp hvor mange av representantene som oppgir kontakt med de ulike organisasjonstypene og vekter tallene etter hvor hyppig kontakt den enkelte oppgir får man et mål på hvor mye kontakt den enkelte organisasjonstype har. På et slikt mål befinner LO, landbruksorganisasjonene og organisasjoner innen håndverk/industri blant de gruppene som scorer høyest, mens skipsfartsorganisasjonene, organisasjoner innen bank/forsikring og arbeidsgiverorganisasjonene er blant de med lavest score.
- ⁷ Formuleringene er hentet fra Jens Arup Seips essay med tittelen "Fra embedsmannsstat til ettpartistat" (Seip 1963:22). "Stortingets eksil" viser til perioden fra den tyske okkupasjonen i 1940 da Stortinget i et møte på Elverum ga den norske regjering fullmakter til å ivareta landets interesser, og fram til 1963 da regjeringen Gerhardsen måtte gå av p. g. a. et mistillitsvotum etter en gruveulykke på Svalbard. (Kings Bay-ulykken).
- ⁸ Kontakt er kvantifisert ved at daglig gis verdien 4, ukentlig verdien 3, månedlig verdien 2, sjeldnere enn månedlig verdien 1 og aldri verdien 0. Deretter summeres den enkelte representants kontakt for alle organisasjoner og det regnes ut hvor stor del av denne som går til de 10 typer organisasjoner som er klassifisert som arbeids- og næringsorganisasjoner. (Se note 5.)
- ⁹ Det er satt opp hvilken komite som vil være det mest aktuelle kontaktpunkt for de ulike typer organisasjoner.

Komite	behandler saker av interesse for organisasjoner innen
Administrasjonskomiteen	Forbrukerorg, handel
Landbrukskomiteen	Landbruk
Sjøfart/fiskerikomiteen	Fiskeri, skipsfart
Industrikomiteen	LO-forbund, håndverk og industri
Finanskomiteen	Arbeidstakerorg utenfor LO, bank og forsikring, arbeidsgiverorganisasjoner
Kirke/undervisningskomiteen	Språk/kunst/kultur, idrett og fritid, religiøse foreninger og lærer, undervisning, student og forskning
Kommunal/miljøvernkomiteen	Bolig- og eiendomsorg, miljø/naturvern

Samferdselskomiteen	Transport/samferdsel og turist og reiseliv
Sosialkomiteen	Humanitære/sosiale og avhold
Forsvarskomiteen	Utlandet/militære
Utenrikskomiteen	Utlandet/militære

¹⁰ MCA-analysen er en prediksjonsanalyse, ikke en kausalanalyse. Dette betyr at bare de direkte (kontrollerte) effektene måles. Modellen er i prinsippet en kausalmodell, men siden ikke alle effektene regnes ut kan man ikke regne ut den totale effekt av komite og parti.

¹¹ Begrunnelsen for at kvinneorganisasjonene ikke er tatt med finnes i note 3.

Litteraturliste

- Arter, David (1984): *The Nordic Parliaments. A Comparative Analysis*. London: C Hurst.
- Damgaard, Erik (1977): *Folketinget under forandring*. København: Samfunnsvidenskaplig forlag.
- Damgaard, Erik (1986): *Træk af dansk parlamentarismes udvikling*. Institut for statskundskap, Aarhus Universitet.
- Egeberg, Morten, Johan P. Olsen og Harald Sætren (1978): "Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat", i Johan P. Olsen, *Politisk organisering*, Bergen: Universitetsforlaget.
- Egeberg, Morten (1981): *Stat og organisasjoner. Flerpartisstyre, partisstyre og byråkrati i norsk politikk*, Bergen: Universitetsforlaget.
- Hernes, Gudmund (1971): *Interest, Influence and Cooperation: A Study of the Norwegian Parliament*. Upublisert Ph. D. avhandling, John Hopkins University.
- Hernes, Gudmund (1973): "Stortingets komitesystem og maktfordelingen i partigruppene", *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 14:1-29.
- Hernes, Gudmund (1984): "Segmentering og samordning" i O. Berg og A. Underdal (red), *Fra valg til vedtak*, Oslo: Aschehoug.
- Hernes, Gudmund (1985): "Stortinget - makt og muligheter", *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 1:35-43.
- Isberg, Magnus (1982): *The first Decade of the Unicameral Riksdag*, Forskningsrapporter 1982:1, Stockholms Universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- Kvavik, Robert B. (1970): *Interest Groups in Norway. A Study of Corporate Pluralism*, avhandling, Stanford University, California.
- Loewenberg, Gerhard og Samuel C. Patterson (1979): *Comparing Legislatures*, Boston: Little, Brown and Company.
- Nergaard, Kristine (1987): *Parti, komite og kontakt. En analyse av stortingsrepresentantenes kontakt med interesseorganisasjoner*, hovedoppgave, Institutt for statsvitenskap, Oslo.
- Olsen, Johan P. (1983): *Organized Democracy*, Bergen, Universitetsforlaget.

Rokkan, Stein (1966): "Norway: Numerical Democracy and Corporative Pluralism", i Robert Dahl, *Political Opposition in Western Democracies*, New Haven: Yale University Press.

Rommetvedt, Hilmar (1987): *Stortinget – fra konsensus til konflikt*, Arbeidsnotat, Rogalandforskning.

Seip, Jens Arup (1963): *Fra embedsmannsstat til ettparti-stat og andre essays*. Oslo: Universitetsforlaget.

Wahlke, John C., Heinz Eulau, William Buchanan and Leroy C. Ferguson (1962): *The Legislative System. Explorations in legislative behaviour*. London: John Wiley.

Översikter och meddelanden

Institutioner och politologer

1 Indledning

Hvad skal institutionelle analyser bruges til? Hvad gør de bedre end andre analyseformer – hvilke problemstillinger kan angribes med sådanne analyser? Hvad er specielt relevansen for politologer?

Disse spørgsmål er ikke så lette at besvare¹ i og med at der ikke hersker megen enighed om, hvad institutioner overhovedet er. Blandt skandinaviske politologer har først og fremmest Johan P Olsen plæderet for en ny-institutionalisme, først i samarbejde med James March i *American Political Science Review* (March & Olsen 1984) i 1984, derefter – og mere reklamerende – ved Nordisk Statskundskabskonference i Lund 1984, senere publiceret i *Statsvetenskaplig Tidskrift* (Olsen 1985). Disse to artikler lader imidlertid ikke læseren tilbage med nogen helt klar forestilling om, hvad institutionalisme er, men nok om, hvad det ikke er – i hvert fald hvis man er velorienteret om statskundskabens øvrige udvikling indtil i dag.

Der er altså et klart behov for en paradigmediskussion eller – hvis det er for krævende – en mere positiv afklaring af, hvilke approcher vi kan kalde politologisk institutionalistiske – og hvorfor.

I denne oversigt skal vi først (afsnit 2) se på problemer ved at definere begrebet institution. Udtrykket er desværre både i daglig sprogbrug og i videnskabelig sammenhæng meget uklart, efter min opfattelse skal man gå i retning af de sociologisk baserede definitioner, hvor *normer* og *mening* er centrale. Dernæst (afsnit 3) præciseres anvendelsen inden for politologien, hvor begrebet knyttes til de handlingsnetværk, som de fleste mennesker før eller senere kommer i kontakt med i forsøg på at opnå politisk indflydelse. *Ressourcer* er altså også vigtige i en politisk institution. I afsnit 4 gennemgås to forskellige skoler, som beskæftiger sig med institutionel analyse: En modificeret version af public choice, som bygger på metodologisk individualisme, og en af dens modpartner, der i højere grad anvender en makro-approach. Der er imidlertid i de to anvendte eksempler mange ligheder, specielt med hensyn til at afdække institutionelle begrænsninger for handling; det behandles i afsnit 5. Afsnit

6 sammenfatter en overordnet problemstilling, nemlig spørgsmålet om forholdet mellem en struktur- og en aktøranalyse. Begge de to refererede approcher forholder sig til problematikken, den ene betoner aktørerne mere ved at bygge på reduktionisme, hvor individer til syvende og sidst kan fastholdes som ansvarlige agenter, medens makro-approachen ikke eksplicit tager ansvarsproblemerne op. En skitse til politologisk, institutionel analyse lægges frem, med en kort eksemplificering fra kooperationen i Danmark.

Det konkluderes, at hvis de nordiske politiske institutioners rolle skal diskuteres og evalueres, vil der være nogle problemer ved reduktionismen, fordi kollektive organisationsformer spiller en ganske kraftig rolle – i modsætning til f.eks. amerikansk politik.

2 Definitionsproblemer

Et første problem er sprogligt, og det er specielt tydeligt i relation til forvaltningsforskningen. Der er en tradition for at benævne en række offentlige organisationer "institutioner", f.eks. sociale institutioner (børnehaver, vuggestuer, alderdomshjem osv), hvor udtrykket vist egentlig har noget forsorgspræget over sig. Enlige mødre måtte i 1930'erne have børnene i børnehaver, hvis de skulle kunne arbejde – og det offentlige måtte så påtage sig byrden med at passe deres børn. Og i aldersforsorgen var de gamles hjem for dem, der ikke havde familie til at sørge for sig.

Sådan er det ikke længere: institutionerne er nu, både blandt administratorer og almindelige mennesker, en teknisk betegnelse for de udførende organisationer. Børneinstitutioner har intet nedsættende eller medlidenhedsvækkende over sig i dag. Udtrykket bruges også i en lidt snævrere betydning blandt administratorer. Undervisningsministeriet kalder i sin budgetproces Københavns Universitet for en institution. Det betyder, at det er en bureaukratisk enhed, som ministeriet kan rette henvendelser til, ligesom det kan forvente at få svar fra den kompetente ledelse, normalt rektor. De enkelte underafdelinger – for størstedelens vedkommende benævnt institutter – under institutionen kan ikke svare på institutionens vegne.

Dette sproglige problem kan næppe løses uden videre, men man må gøre sig klart, at det eksisterer. Det gælder også forskningen, tag for eksempel følgende citat fra et paper om institutionel reform (March & Olsen 1986:3):

A frequent theme is the need for decentralization, including the transfer of tasks and authority to local or regional governments, administrative agencies loosely coupled to central political institutions, quasi-governmental institutions, and the private sector.

Det er fristende at antage, at forfatterne her med "institutioner" mener "organisationer". Hvad er ellers en "quasi-governmental institution"? Der kunne være tale om en samlebetegnelse for "halv-offentlige organisationer", men under alle omstændigheder ville en begrebspræcisering have været på sin plads.

Hvilke andre eksempler har vi på institutioner fra den akademiske debat? I *Statsvetenskaplig Tidsskrift* har Ove Kaj Pedersen for nylig diskuteret, hvorledes institutioner historisk konstitueres (Pedersen 1986:187):

dvs hvordan der over tid dannes normative ordener, kognitive strukturer og ekspresive funktioner, der på forskellig vis og med tilstræbte eller uplanlagte konsekvenser fremmer nogle og udelukker andre handlemuligheder.

I det videre forløb bliver det imidlertid ikke præciseret, hvad institutioner er i en empirisk undersøgelse – i analysen af den legalistiske udvikling bliver en mistanke om, at institutioner, retlige aftaler og organisationer anvendes synonymt, hverken bestyrket eller afkræftet; fremstillingen er noget uklar i denne henseende.

Ole P Kristensen (1987) bidrager til den almindelige sprogforvirring ved at anvende ordet "institution" om visse typer offentlige organisationer, medens han iøvrigt relaterer sin diskussion af væksten i den offentlige sektor i en række vestlige lande til "politiske og institutionelle forklaringsfaktorer" (Kristensen 1987:33–49). Med politiske faktorer menes primært politiske præferencer, forestillinger, meninger, holdninger og ønsker i samfundet og de processer, der knytes dertil (valg, debat, socialisering mv). Institutionelle forklaringsstyper inddrager forhold vedrørende de "organisatoriske omgivelser" for beslutninger (Kristensen 1987:18). Institutionelle faktorer defineres ud fra tre egenskaber ved det politiske system: beslutningerne er *kollektive*, dvs bindende for alle i den gruppe, beslutningen vedrører; desuden er *finansieringen adskilt* fra den enkelte aktivitet; og endelig er det vanskeligt at finde et *automatisk mål* (som prisen i en markedsøkonomi) på det output, der leveres. Disse tre elementer er ifølge Kristensen vigtige i en adskillelse af det markedsøkonomiske og det politiske

system, men det er i vores sammenhæng et åbent spørgsmål, om man udelukkende kan definere institutioner ved egenskaber ved beslutninger, produktion/implementering og finansiering.

March & Olsen nævner i deres amerikanske artikel en række institutioner (March & Olsen 1984:734, 738): det lovgivende organ ("legislature"), et retligt system, og staten nævnes alle tre som eksempler på politiske institutioner. Med det præciseres ikke, hvori lighederne består. Set med mine øjne er den første er et organ, den anden en analytisk konstruktion og den tredje er det formelle fundament for en nation. Man må sige, at samlebegrebet institution spænder vidt, og at chancen for en sammenblanding med organisationsbegrebet er ganske stor, ikke mindst for det første eksemplens vedkommende.

Lov og bureaukrati er også institutioner i samme artikel. March & Olsen (1984:734) karakteriserer dem som særlige i og med at de danner fundament for en bestemt moral. Hermed er vi inde på noget overordentligt vigtigt, nemlig normer. En norm kan defineres som en adfærdsregel koblet til sanktionsmuligheder (Axelrod 1986:1099):

En norm eksisterer i en given social sammenhæng i det omfang, personer normalt handler på en bestemt måde, og de ofte bliver straffet, hvis de ses ikke at handle på denne måde.

Normerne bliver opretholdt i kraft af sanktionsmulighederne, men straffen behøver ikke at være en fysisk eller materiel sanktion – baseret på magt og afskrækkelse – som iværksættes af et eller flere medlemmer af lokalsamfundet. Straffen kan lige så godt være en udelukkelse fra et fællesskab, som vedkommende værdsætter eller aspirerer til. Sanktionerne kan være ganske subtile: overtrædelse af en norm kan være psykologisk ubehageligt for overtræderen (som efter ægteskabelig utroskab); overtræderen kan være udsat for overbærende latterliggørelse (som ved at have forkert påklædning til et bryllup); en ændring af selvopfattelsen med hensyn til gruppehør (som når man for første gang hører sin stemme på en båndoptager og konstaterer, at den har en accent, som man ellers ikke selv bryder sig om).

Lad os da prøve at præcisere, hvad en institution *kan* være. Vi kan ty til en anden disciplin. I sociologien er institutionen et gammelt og velkendt begreb. Familien, gruppen, det religiøse mindretal er institutioner i kraft af et normfællesskab. Med Gudmund Hernes' ord: En institution er et sæt af integrerede normer (Hernes 1984b:69). Med denne definition har vi sluppet bindingen til enkelte organisationer, uden derfor at udelukke, at en organisation kan være en institution. Men hvad relaterer normerne sig til? For at kunne anvende

sanktioner, må man have en fælles værdiopfattelse eller mening. Der er forskel på et overlagt mord og et uagt-somt manddrab, selv om konsekvensen for offeret i begge tilfælde er den samme, nemlig et dødsfald. Men omverdenens anvendelse af sanktioner er i de fleste samfund vidt forskellig i de to tilfælde.

Vi kan altså foreløbig sige, at en institution danner en fælles forståelsesramme – mening og normer – for en gruppe. Denne forståelse behøver ikke at være altomfattende. Man kan være aktiv kristen, men blandt kristne findes der såvel socialdemokrater som konservative. En institution danner altså en rationalitetskontekst for mennesker i en række sammenhænge, men er sjældent total. Den kristne skal være god mod sin næste, men kan som værnepligtig soldat blive sat til at affyre våben mod andre kristne. To rationalitetskontekster støder tilsyneladende sammen, men man kan forudsige, at i kraft af organisatoriske midler (indrulleringen af den kristne i en militær afdeling) og trussel om sanktioner (militær straffelov) er det muligt at overtale de fleste til, i hvert fald for en periode, at følge de militære adfærdsnormer mere end enkelte kristne bud.

Organisationen behøver imidlertid ikke at bygge på sådanne sanktionsmuligheder; netop kirken og familien er eksempler på organisationsformer, der via demonstration af eksemplarisk adfærd, ideologisk påvirkning og understregning af værdierne ved fællesskab kan nå langt i retning af overlevelse som institution.

3 Politologi og institutionalisme

Lad os vende tilbage til politologien. Vi kan nu gå flere veje for at se på institutionalisme og politologien. En vej er den definitoriske. Hvad karakteriserer så en politisk institution? En anden vej er den problemorienterede – hvad betyder den institutionalistiske synsmåde for en politologisk analyse?

Først den definitoriske vej. En politisk institution er da et sæt af integrerede normer, der er politiske. Men hvad vil "politisk" sige? Så er vi tilbage i den stadig standende diskussion om begrebet politik. Nogle siger med Weber, at politik i sidste instans beror på muligheden for legitimt at anvende fysisk vold som sanktion. Andre siger med Easton, at politik er aktiviteter, der autoritativt fordeler goder med gyldighed for et samfund. En definition er altså knyttet til sanktionsanvendelse, en anden till (om)fordeling af goder. Den første definition vil spore os i retning af formelle organisationer, men vægten vil ligge på nogle generelle træk ved dem, f.eks. betydningen af de bureaukratiske organisationsforhold som noget, der kan genfindes i alle offentlige organer, og som f.eks. medvirker til at sikre legitimiteten af de truffe beslutninger. Den anden definition vil i højere grad spore os ind på de goder, som fordeles via

politisk aktivitet (med mindre man da vil lægge vægt på at diskutere problemet med befolkningens generelle accept af beslutningerne, og det vil jeg ikke). Med den definition kan man spørge, hvad der fordeles via andre kanaler end f.eks. markedet eller familien, og specielt hvad der konstituerer en politisk fordelingsmåde.

Med den problemorienterede analyse lægges vægten på resultatsiden af netværkernes handlingsproces. Man tager udgangspunkt i de policies, som besluttet og implementeres ad politisk vej. Hvilke konsekvenser har f.eks. en erhvervsstøtte-policy for de mindre virksomheder i en udkantsregion? Ved en problemorienteret approach bliver betydningen af en institutionel approach for en politologisk analyse af en eller flere policies tydelig, og det betragter jeg som det væsentligste at få uddybet. Jeg vælger altså den problemorienterede frem for den institutionelt definerende diskussion.

Ovenfor så vi, at en institution danner en rationalitetskontekst i bestemte sammenhænge. Hvis vi ser på vores dagligdag, vil vi kunne konstatere, at vi ofte kommer i kontakt med offentlige myndigheder og organer i meget specifikke sammenhænge. Hvis vi har børn i vuggestue, børnehave eller fritidshjem, vil der være etableret bestemte indflydelseskkanaler for os som forældre via "forældreråd" og/eller bestyrelsesposter. I den danske folkeskole møder vi et endnu mere omfattende, formaliseret interaktionssystem med regler for a) konsultationer med lærerne, b) klasserepræsentanter til møder med skolenævnet, c) valg af skolenævn, d) skolenævnens repræsentation i skolekommissionen osv. Dette er eksempler på, hvorledes et nærdemokrati kan organiseres. Det er imidlertid helt karakteristisk, at nærdemokratiet er rettet imod *enkeltforhold* i vores liv. Det sammen gælder for de fleste interesseorganisationer, hvadenten det er grundejerforeninger, sejlkubber, cyklistforbund eller sportsfiskerforeninger. Deres indflydelse over omverdenen begrænses til et eller ganske få emner.

Det er vist i det hele taget karakteristisk, at de fleste mennesker interagerer med andre i en speciel, begrænset kontekst. Studerende organiserer sig med henblik på forhold på universitetet, soldaterforeninger retter deres interesse imod de værnepligtiges forhold under tje-nesten, fagforeninger forhandler løn og arbejdsforhold. Vi organiserer os altså i specifikke sammenhænge.² Det er da i grunden ganske bemærkelsesværdigt, at den for en politolog næsten vigtigste politiske institution – det repræsentative demokrati, som ved almene valg sikrer udpegning af folkeligt baserede organer (folketinget og de kommunale råd) – retter sig imod et bredt tværsnit af vores hverdag. Velfærdsstaten er omfattende. Tidligere havde vi en natvægterstat, og med tiden opstod en række særlige organer såsom sygekasser, mødrehjælp mv til kollektiv løsning af særlige problemer. Men socialrefor-

men fra 1976, som slog en mængde små, specielle organisationer sammen i et stort socialsystem har medført, at de er blevet opløst af den kommunale forvaltning, som er blevet stærkt bureaukratiseret efter kommunalreformerne i 1970 – specielt på landet, hvor de små sognekommuner før 1970 havde et meget beskedent personale.

Men på baggrund af den generelle tendens til enkelt-sags-engagement kan det undre, at f.eks. kommunerne omfatter så mange opgaver. Det interesserer jo ikke ret mange mennesker at skulle diskutere mange forhold samlet.³ Det er vanskeligt for den enkelte at engagere sig i kommunale forhold generelt. De fleste foretrækker at tage en ting ad gangen og organiserer sig i overensstemmelse dermed. De er aktive i nogle få netværk, som hver for sig kan siges at danne en rationalitetskontekst, et menings- og normsystem, som man forholder sig til og handler inden for (evt. med det formål at bevirke marginale ændringer). Vi kan altså kalde de forskellige netværk for institutioner. Det karakteristiske for dem er, at de omfatter et antal organisationer og nogle procedurer for handling, og at de evt. er udstyret med formelle kompetencer, bestemt via lovgivning eller uddelegeret fra kommunale råd, ligesom de kan have økonomiske midler.

Den politiske institution er altså forsynet med ressourcer, der fremmer mulighederne for handling. Ressourcerne er kollektive, og hvis vi taler om en institution der er et led i et større politisk system, kan f.eks. de økonomiske ressourcer hidrøre fra andre end dem, der er aktive i institutionen – der er tale om en omfordelingsproces. Men ressourcerne kan i mere lokale institutioner hidrøre fra deltagerkredsen selv.

I afsnit 2 fandt vi, at en institution danner en fælles forståelsesramme for en gruppe. På grundlag af det ovenstående kan vi udlede elementerne i en mere specifik (men stadig generaliseret) bestemmelse af en institution som et netværk af personer og organisationer, der interagerer hyppigt; hvor der kan identificeres et domnans- og koalitions-mønster; et forstærket informationsbehov, som deltagerne må kæmpe med; og en fællesforståelse blandt deltagerne om, at de er engageret i et fælles forehavende, hvis ikke et egentligt fællesskab (jfr. DiMaggio & Powell 1983:148). Institutionen har mening, normer og ressourcer. Vores interesse som politologer i sådanne institutioner afhænger af deres rolle i en policy-sammenhæng – som et led i den autoritative fordeling af goder i samfundet.

4 Institutionel policy-analyse

Vi skal nu se nærmere på den problemorienterede tilgangsmåde – hvad betyder den institutionalistiske synsmåde for en politologisk analyse? Der findes i den inter-

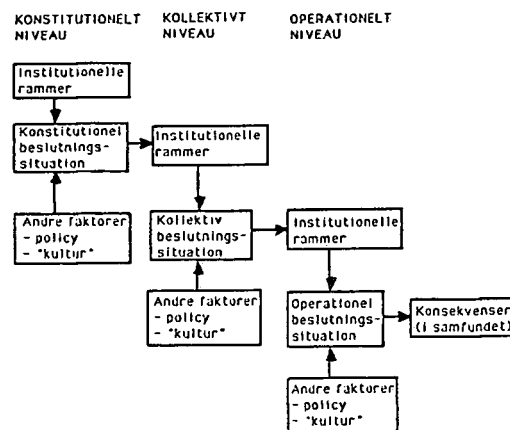
nationale politologiske litteratur i hvert fald to grene, der eksplicit behandler institutioner. Den første har individet i centrum som aktør, den bygger for tiden oftest på public choice og er i mange tilfælde ganske tæt på en analyseform med "economic man" som ideal. Den anden er eklektisk, bygger på kollektiver eller grupper, og med ganske stor vægt på (inter)organisationsteori. Begge har de ganske stærke politologiske elementer; men det er bemærkelsesværdigt, at den individualistiske approach i en årrække i hvert fald i Europæisk politologi har været umoderne – men den er på vej tilbage. Den kollektivistiske approach har i Europa været i højsædet i mange år, men bliver nu fra nogle sider i nogen grad undermineret. Det rejser spørgsmålet, om de to approacher kan forenes – det skal vi vende tilbage til senere. Først skal vi gennemgå nogle vigtige karakteristika ved de to approacher.⁴

4.1 Mikro-approach: public choice med modifikationer

De oprindelige public choice analyser anvendte overvejende "economic man" som aktør – det rationelle, egen nyttemaksimerende, altidende individ, der. Visse grene af public choice teori har udviklet sig væk fra det stærkt individbaserede udgangspunkt, hvor strukturer næsten ikke eksisterede (som i et fuldkomment marked), eller hvor begrænsningerne på mulige handlinger er stærkt simplificerede som i visse spilteorier.

Det er bl.a. søgt gjort af Kiser & Ostrom (1978), idet de arbejder med tre niveauer af regelsæt, der afgrænser rammerne for aktørens udfoldelser. I deres specifikke eksempel er aktøren et individ, men det er kun en analytisk forudsætning; der kan stipuleres andre egenskaber ved aktøren, der altså lige så godt kan være en organisation (jfr. Ostrom 1986:463). I det følgende vil vi anvende en sådan generel aktørpfattelse. Niveauerne fremgår af figur 1.

Figur 1. Beslutningsniveauer (Forenklet fra Kiser/Ostrom 1982; feedback udeladt.)



Figuren fremstiller længst til højre det *operationelle* niveau, det niveau hvor der handles direkte eller hvor det besluttes, at direkte handling skal finde sted. I midten er niveauet for *kollektiv* handling, hvor parametrene for fremtidig handling fastsættes, f.eks. via lovgivning, planlægning mv. Til venstre er det *konstitutionelle* beslutningsniveau, hvor der besluttes kollektivt om regler for fremtidig beslutningstagen – f.eks. grundlove, forretningsordener mv.

Direkte handling i samfundet foregår altså på det operationelle beslutningsniveau, men mange beslutninger af betydning for fremtidig handling tages på et af de to andre niveauer. Det er afgørende for logikken i det skitserede beslutningssystem, at når man er på det operationelle niveau, er der to sæt af beslutninger eller regler, som regulerer eller styrer adfærden: de kollektive og de konstitutionelle betingelser. Hvis man er på det kollektive niveau, styres adfærden af de konstitutionelle betingelser. Disse overordnede betingelser er altså ikke umiddelbart til at ændre og danner i den forstand en struktur for aktøren. Strukturen definerer spillerummet, men er over tid foranderlig – det forudsætter imidlertid, at man kan skifte beslutningsniveau.

Vi skal i det følgende koncentrere os om beslutningsaspekterne, men det skal understreges, at approachen ikke kun undersøger aktører og deres "interne" forhold – i de "andre forhold" i figur 1 ligger en række adfærdsbetingelser fra det omgivende samfund.

Hver af de tre niveauer udgør en beslutningsarena. Der optræder for det første en aktør, som man kan definere ved at fastlægge en række karakteristika – i public choice kunne det være et velfærdsmaximerende individ, i en Simon-analyse ville det være en begrænset rationel aktør, i en Lindblom-analyse ville det være en kompromissøgende aktør etc. På hvert af niveauerne er der en handlingsvariabel – på det konstitutionelle og kollektive niveau drejer det sig om beslutninger, der leder til institutionelle rammer for det lavere niveau. Disse rammer kan modificeres via en implementeringsproces. På det operationelle niveau er det handlinger – altså direkte implementering – der fører til egentlige konsekvenser i samfundet.

Tre variable indvirker på den valgsituation, som findes på hvert niveau – i figur 1 placeret i to grupper for sig. For det første *institutionelle arrangementer*, normalt begrebsliggjort gennem regler for adfærd. Hvad er det tilladt at beslutte? Skal bestemte beslutninger tages? Er visse handlinger udelukket? Skal en beslutning kædes sammen med andre beslutninger? For det andet den specifikke *policy*, som beslutningen er relateret til, oftest forstået som specielle karakteristika ved det kollektive gode, som beslutningssituationen angår. Hvad kendetegner kollektiv trafik sammenlignet med miljøinveste-

ringer eller socialpolitik? Der vil udvikle sig forskellige beslutningssituationer alt efter karakteren af disse gode, bla. fordi interessemønstret er forskelligt, eller fordi fordelingsprocessen har forskellige konsekvenser. Det militære forsvar angår alle borgere, medens børneinstitutioner trods alt kun direkte angår en begrænset kreds af mennesker. For det tredje er der det berørte (lokal) *samfund* ("community of understanding"), hvor det er vigtigt at kende andre aktørers præferencer, fælles normer (kultur), fordelingen af ressourcer blandt andre aktører etc. Aktørerne må, for at kommunikere, have et fælles sprog. Der må endvidere være et minimum af fælles værdigrundlag, for at der skal kunne opstå et fremkommeligt samarbejde. Endelig er det væsentligt at kende fordelingen af ressourcer: lige partnere står i en anden situation end hvis ressourcerne er skævt fordelt.

Variationer mellem disse tre variable vil altså give forskellige beslutningssituationer, hvilket er væsentligt for gennemførelsen af analysen af en beslutningsproces. Modellen bliver dermed fleksibel og tilpasningsdygtig til forskellige situationer.

Der er i den oprindelige model mange feed-back forbindelser mellem elementerne, dels inden for hvert enkelt niveau, dels mellem niveauer. For overblikkets skyld er de her udeladt. Eksempelvis kan en handling på det operationelle niveau give anledning til, at ressourcerne fordeles anderledes blandt væsentlige aktører på alle niveauer, og dermed ændres balancen i fremtidige beslutningssituationer på alle niveauer. Over tid kan den samlede politik derfor blive ændret, fordi de strukturelle betingelser for beslutningsprocesserne ændres. Der er ikke tale om umiddelbare konsekvenser, men om konsekvenser efter at en vis tid er gået.

Modellen bygger på det princip, at policies kan forstås som summen af de deltagende aktørers handlinger. Denne antagelse er ikke ukontroversiel. Mange forskere mener, at denne form for *reduktionisme* leder til forskningsmæssige vildfarelser. Efter deres mening kan interaktionen mellem organisationer lede til resultater, der ikke blot kan henføres til den enkelte organisations beslutninger (jfr. Franz 1986). De to opfattelser giver ret forskellige svar på ansvarsproblematikken. Reduktionisten vil altid kunne holde et individ frem som ansvarlig for bestemte beslutninger. Det kan man ikke med den anden opfattelse, netop fordi "helheden er mere end enkeltdele". Og dermed er vi inde på den kollektive approach.

4.2 Makro-approach: arbejdsmarkedsanalyser

Ved International Institute of Management under Wissenschaftszentrum Berlin er der fra slutningen af 1970'erne blevet udført en række analyser med institutionel approach, specielt angående arbejdsmarkedspolitik

og industripolitik over for mindre virksomheder. Ganske karakteristisk er disse analyser ikke blevet igangsat på grundlag af en positivt bestemt, politologisk approach, men som en modpol til de analyser, de fleste økonomer kunne tilbyde. Alternativet har ikke blot været politologisk, men et samarbejde mellem forskellige discipliner: politologi, sociologi, forvaltningsforskning og – økonomer.

På et plan kan man karakterisere disse projekter som sektorforskning, men ikke i den danske betydning. Det bærende i analyserne har været at identificere de policy-netværk, som er igangsat med en officielt formuleret policy som rygrad, men som derefter har udviklet sig, ofte på ganske anden vis end lovgiverne havde forestillet sig. På et andet plan kan man sige, at de bærende elementer i analysen har været at forankre policyen i traditioner og normer (såvel kulturelle som sociale), i formel og uformel organisation, i et interorganisatorisk netværk – uden at glemme de magt- og afhængighedsforhold af politisk og økonomisk karakter, som på makro-plan begrænser det lokale initiativ inden for policy-området. Det er altså den sociologisk definerede institution, som ligger til grund for disse projekter. Tilgangsmåden er eklektisk, men ud fra et handlesynspunkt – og det er nødvendigt at tage med i mange af Wissenschaftszentrums projekter, som ofte er finansieret af forbundsregeringens midler – er den frugtbar. Den er også frugtbar ud fra et erkendelsessynspunkt, hvis man altså ikke tilhører den stærkt deduktivt orienterede gruppe forskere. Erkendelsen går først og fremmest i retning af, at anbefalinger til fremtidig policy og evaluering af allerede førte policies må ikke blot gå i retning af det, der er "økonomisk" rigtigt; det må også være institutionelt gennemførligt (Scharpf & Brockmann 1983:215). Dette er, hvad økonomer (der jo står stærkt som politiske rådgivere) oftest overser eller negligerer.

Approachen kan beskrives ved tre grundvariable: den individuelle *vilje*, den sociostrukturelle *kunnen* og den kollektive *handlen* (Scharpf 1983:13–16).

På det individuelle *viljeniveau* er individuelle handlingsmotive og mål hverken generelt givne eller valgt ganske frit. De er influeret af sociale normer, kulturelle tabuer og de er påvirket af historisk betingede roller, relationer til andre personer og organisationer mv. Dette er en modpol til økonomernes maximeringskalkuler, hvor individerne nærmest behandles som suveræne aktører.

På det sociostrukturelle *kunnen-niveau* bliver afhængigheden mellem aktører åbenbar. Der er en arbejdsdeling og et samarbejde mellem aktører, og det må ske en form for organisering af dette samspil. Social handling begrænses stærkt af disse forhold, og de må bl.a. anskues fra teorier, der kan opfange magtforhold, uligevægt i

relationer mellem aktører og som kan følge de historiske ændringer i den institutionelle struktur. Der er langt fra dette til økonomernes egalitære, markedsformidlede bytterelationer, hvor forbrugersuveræniteten hersker.

På det kollektive *handlingsniveau* har vi en slags rest-kategori af rutiner, strategier og andre adfærdsmønstre. De er beskrevet teoretisk. Eksempler er Simon's begrænsede rationalitet eller Lindblom's muddling through. Det er interaktionsmønstre, der daglig cementeres i samspillet mellem mennesker i organisationer. Til tider søges de brudt af enkelte aktører, og set ud fra det individuelle plan kan det synes at lykkes. En konkret procedure ændres noget, der laves principbeslutninger om fremtidig politik etc. Men i sin egentlige grundstruktur – den teoretisk beskrevne – er disse rutiner uændrede. Der er på det teoretiske plan en betydelig stabilitet i disse adfærdsmønstre.

Approachen kan bl.a. bruges komparativt; f.eks. har en analyse af regionalpolitik i fire lande ledt til den konklusion, at ved statsligt finansierede, regionale støtteprogrammer til mindre virksomheder er det en afgørende forudsætning for succes, at der på forhånd i regionen findes et netværk, der tjener det formål at koordinere det nye program, men som desuden på forhånd har været inde i regionale udviklingsproblemer og som kan handle på tværs af problemstillinger, der ellers af offentlige myndigheder opfattes som sektorielt opdelt (Scharpf & Brockmann 1983:222–223). Et andet projekt viste, hvorledes arbejdsgiverorganisationer har været i tand til at holde medlemsorganisationerne på en linie, der ledte til flere uddannelsespladser frem for højere løn til medarbejderne (Scharpf & Brockmann 1983:231) – og dermed indgik i en aktiv arbejdsmarkedspolitik. For den offentlige sektors vedkommende viste analyser, at store frihedsgrader til regionale kontorer gav bedst resultat idet de da tilpassede sig til regionalt orienterede paradigmer til løsning i stedet for centralt bestemte programmer.

Approachens styrke synes således at ligge i udpegningen af samspilsrelationer og de adfærdsmønstre, som samspillet leder frem til. Det er den overordnede beskrivelse og analyse af samspillet snarere end konsekvenserne for den individuelle aktør, som er vigtig. Approachen går dermed udenom reduktionismen.

5 Empiriske og normative konsekvenser af analysemetoderne

På teoretisk plan er der ganske stærke debatter mellem disse to grundlæggende approacher til institutionel analyse. Individualister og kollektivist har skændtes brant om konsekvenserne for videnskaben af deres respektive analysemetoder, bl.a. som ovenfor nævnt med hensyn til spørgsmålet om reduktionisme. Lad os se lidt nærmere på et par af de empiriske analyser inden for hver lejr.

5.1 Public choice og organisationer

Et omfattende studie af organisationsformerne for politistyrkerne i storbyområderne i USA (Ostrom et al 1978) byggede på public choice teoretiske problemstillinger. Dets vigtigste tese er, at det ikke kan betale sig at lave en centraliseret politistyrke, dvs et politikorps for hele området.⁵ Jo større integrering og centralisering, jo færre betjente arbejder med løsning af egentlige politiopgaver – resten holder blot, populært sagt, bureaukratiet vedlige.

Undersøgelsen tog en "service industri" approach, idet man brugte storbyområdet som analyseenhed i stedet for at tage udgangspunkt i den enkelte politiorganisation. Det er det modsatte af en organisationsteoretisk approach, hvor man ville starte med den enkelte organisation og se, hvorledes den betjener et område.

Men i modsætning til, hvad en anmelder siger om bogen (Weschler 1982:292), er der ingen markant public choice analyse i bogen. Man kan postulere, at interessen i forskningen retter sig imod politibetjeningen af individet eller at politigerningen trods alt udføres af individer, men det tages ikke op i rapporten. Det er organisationen af politiservice, der undersøges, ikke individuelle betjentes strategier eller de enkelte beboeres strategier. Det er rigtigt, at bogens resultater er i overensstemmelse med public choice teoretikers anbefalinger, men i sig selv kan den anvendte approach ikke kaldes individualistisk. Det er også rigtigt, at nogle af de forklaringer, som gives på specifik adfærd er udtrykt i public choice terminologi (Ostrom 1983:334–335):

"Citizens who are unhappy with their own police and who know that their friends and neighbors receive a better level of service are more apt to call their elected officials than citizens living in a low multiplicity area (dvs med kun få forskellige politistyrker, P B) who have no way to compare the service they receive with that of other jurisdictions . . . Thus, police chiefs operating in metropolitan areas with high levels of multiplicity are more exposed to removal if they increase staff and other input variables beyond the level at which more effective departments in the Metropolitan areas operate."

– men det er ikke det samme som at sige, at disse påstande er blevet dokumenteret empirisk eller henvist til i den pågældende artikel, som sammenfatter nogle resultater fra denne undersøgelse. Det er noget, som antages. Der er ingen reference til en komparativ analyse af borgeres klager i forskellige byområder, ej heller en reference til f.eks en undersøgelse af forskellige politichefers organisatoriske strategier i forskellige storbyområder.

Det er ingen tvivl om, at service industri-tilgangen er frugtbar og at analysen af politi-organisationer og deres serviceadfærd er veldokumenteret. Men der mangler

stadig dokumentation for de nøjagtige roller, som netop individer har haft i de områder, der analyseres.

5.2 Politiksammenkædning: politik uden politikere?

I Vesttyskland er der i grundloven nogle regler, som sammenkæder beslutningstagen på de forskellige niveauer (forbund, delstater og kommuner) inden for visse policy-områder. Fænomenet kaldes "Politikverflechtung", altså politiksammenkædning, og er blevet undersøgt m h t konsekvenser af flere forskningsprojekter. Et projekt fra International Institute of Management har som forskningstilgang anvendt en kortlægning af beslutningsprocesserne i nogle policy-områder (Scharpf et al 1976).

Denne omfattende undersøgelse bygger på case-studier med flere forskellige typer af kilder: dokumenter fra ministerier, strukturerede interviews med embedsmænd og en ret detaljeret kortlægning af interaktionsmønstret i tre sektorer (Scharpf et al 1976:74). Med hensyn til den generelle holdning hos forskerne skriver forfatterne at

Det er klart, at den kritik som delvis kommer fra case-studierne, under ingen omstændigheder skal opfattes som en kritik af de individer, som var involveret; den er snarere en kritik af de roller eller positioner som er determineret af Politikverflechtung-systemets struktur (Scharpf et al 1976:75, P B oversættelse).

Det er et klart tegn på, at forfatterne snarere er kollektivist end individualister i forskningsmæssig henseende. Aktører formes af strukturer, ikke omvendt. Det betyder imidlertid ikke, at beslutningsprocessen negligeres i det empiriske forskningsdesign. Case efter case belyses processerne for at dokumentere aktørernes roller i beslutningsprocesser, som skal løse problemerne i enkelte sektorer. Det lægges i analyserne stor vægt på policy-problemerne og forbindelserne imellem dem og beslutningsprocessernes karakter.

I disse analyser sker det ved en undersøgelse af offentlige investeringer og adfærden knyttet til dem. Den generelle påstand er, at investeringer som offentligt problem kan analyseres på fire forskellige måder, nemlig efter om investeringer skal have et *bestemt niveau*, om de skal *fastfryses* på et bestemt niveau, om de skal *fordeles* på en bestemt måde, eller om de skal opfattes i et *samspil* med andre investeringer.

Groft taget kunne politiksammenkædningssystemet kun løse *niveauproblemer* i de offentlige investeringer. De tre andre problemtyper kunne ikke løses ved fælles enighed, og fælles enighed er den eneste operationelle funktionsmåde for politiksammenkædningssystemet. An-

derledes sagt kunne man kun klare at beslutte distributive policies; hvorimod alle beslutninger som drejede sig om omfordeling og forskelsbehandling, koordinering og fordeling af kvoter mellem deltagerne var yderst vanskelige at tage. Hvis man nåede frem til beslutninger, skete det ved at minimere behovet for almindelig enighed – f.eks. ved at mindske antallet af aktører, ved at reducere antallet af alternativer, som blev taget i betragtning eller ved at manipulere aktørernes perceptioner af situationen, f.eks. ved aldrig nærmere at klarlægge, hvem der "vandt", og hvem der blev forfordelt i spillet om fordelingen af tilskud.⁶

En konsekvens af politiksammenkædningsprocessen har været almindelig utilfredshed på alle politiske niveauer (Schnabel 1980). Kommunerne beklagede sig over processens uigennemsigthed og beslutningsprocessens tendens til kun at tage snævre sektorhensyn. Delstaterne klagede over de sammenkædede beslutningers *status quo* karakter og over at delstatsparlamenterne ikke havde nogen indflydelse på processen. På forbundsniveau beklagede man sig over den ringe magt en føderale regering kunne udøve og over det komplicerede finansieringssystem. Fællesnævneren i klagerne på alle niveauer er tabet af autonomi – alle har mistet handlingsevne. Men det skal understreges, at det er konsekvenserne af, at mange aktører aktivt har arbejdet henimod denne situation, omend som konsekvens af et højere mål: at reducere usikkerheden om andre aktørers fremtidige handlinger. Fremtidig *status quo* blev foretrukket frem for forandring, som lå uden for disse aktørers indflydelse.

Metodisk er det klart, at en forskningstilgang baseret på metodologisk individualisme ville lede frem til lidt selvmodsige resultater. Præcis de aktører, som skulle passe ind i den basale ide om et rationelt, målmaximerende individ, som søger at få indflydelse hvor det overhovedet kunne tænkes muligt – altså politikerne – opfylder ikke denne teoretiske rolle. Politikverflechtungssystemet kan kun forstås som et netværk af organisationer med organisationsstrategier, der sigter imod at reducere usikkerheden og kontrollere omgivelserne. Derfor ser organisationerne bort fra målet maksimal indflydelse og effektivitet til fordel for målsætningens sikkerhed.

På den anden side kan strategier identificeres, nemlig organisationernes. Vi kan finde aktører; det er ikke muligt at diskutere politiksammenkædning som et strukturelt fænomen, der styrer et forløb uden muligheder for tilpasning og (marginale) ændringer. Det betyder igen, at over tid kan marginale ændringer lægges sammen til større ændringer, men det foregår inen for et beslutningssystem, der er konservativt og på kort sigt ikke specielt responsivt over for krav fra den aktive borger og interesseorganisationer. Derfor er det meget vigtigt for

forskeren at få kortlagt begrænsninger for handling for at kunne forstå den specielle form for politik, som udvikler sig i denne handlingsarena. Når så begrænsningerne er tydeliggjort for forskeren, kan man gå videre med at analysere de initiativer til policy, som tages af aktørerne.

5.3 Forskelle?

Af gennemgangen af disse analyser følger det, at de tilsyneladende stærke forskelle mellem kollektivist og individualist bliver udvandet, så snart der er tale om empirisk forskning. I public choice begrænses forskningen ikke kun til at følge individers strategier, som de kæmper for i komplekse beslutningssammenhænge medens de søger at maksimere deres mål. Og den kollektive approach negligerer bestemt ikke strategier for handling.

Man kan udlede en fællesnævner. Det er, hvad nogle iagttagere kalder organisationsamfundet. Der er en tendens til at organisere sig væk fra et evt. "marked", som let kan opfattes som usikkert og uigennemskueligt. Den enkelte ser ikke sin interesse i at optræde som individ, men søger at slå sig sammen med andre (kollektive analyser). Derefter vil mange optræde således, at de søger at udnytte organisationen til egen fordel (public choice). Samtidig vil organisationer over tid komme til at optræde i inter-organisatoriske sammenhænge, hvor de eliminerer eller i hvert fald begrænser markedsrelationer og ændrer dem til oligopol-lignende systemer (begge former). Der skal kræfter "ude fra" til at ændre på dette, men ændringer er ikke på forhånd garanterede.

På det empiriske plan tenderer de to analyseformer altså i nogle tilfælde til at konvergere, forskellene mellem teorierne nedtones. På det normative plan derimod vil det kunne have ganske store konsekvenser, hvilken approach vi anvender. På dette plan drages de videre konsekvenser af analysen. I public choice er der ingen tvivl om individets rolle: i sidste instans kan alt føres tilbage til individers handlinger (under bestemte strukturelle betingelser), og dermed kan en placering af ansvar finde sted. Der må ikke være mulighed for, at ansvarligheden i realiteten kan forskydes ved henvisning til nogle upersonlige, strukturelle forhold. Individene skal føle dette ansvar i deres daglige færden for at de kan være konsekvens-orienterede i deres strategiovervejelser. En sådan indfaldsvinkel vil i sin yderste konsekvens skabe nogle problemer i evalueringen af f.eks. partiers rolle i den politiske proces i de nordiske lande. Der kan ikke være tvivl om, at det politiske spil fordrer partiloyalitet fra medlemmerne af folketinget. Der kan heller ikke være tvivl om, at folketingsmedlemmerne i overensstemmelse med grundloven kun er bundet af deres overbevisning, altså deres personlige integritet. Men en forklaring af politiske beslutninger, som bygger på de institutionel

betingede barrierer og de psykologiske problemer for det enkelte medlem ved at følge partilinen vil være ufuldstændig og ikke særlig adækvat, ligesom henstillinger til folketingsmedlemmerne om kun at følge deres overbevisning vil virke afsporende for debatten. Det, der er tale om, er at en enkelt sag – den foreliggende – skal afvejes over for alle andre sager – afsluttede, verserende og kommende – med henblik på kollektiv handling. Styrken for den enkelte politiker – altså handlingspotentialet – kommer netop ved at være med i kollektivet, ikke ved at være enkeltmedlem af folketinget. Den enkelte handling vill derfor være et kompromis mellem forskellige hensyn, ikke en absolut afvejning af den enkelte beslutning.

Politik i de nordiske lande fungerer på disse præmisser; det gælder valgmode og vælgernes reaktioner over for de valgte. Anderledes i f.eks. USA, hvor valgmode og vælgerreaktioner i langt højere grad retter sig imod det enkelte medlem. Normer og regler, altså institutioner, er forskellige, og en individualistisk approach synes betydelig mere passende for den amerikanske version af det politiske system end for de nordiske versioner, hvor den kollektive makro-approach synes mere virkelighedsnær.

Den kollektive approach er imidlertid ikke så klartegnet m h t normative konsekvenser. Hjern & Hull har i en artikel (Hjern & Hull 1984) fremhævet individets handlinger inden for en organisk samfundsforståelse. Med Durkheim kan de sige, at individer bindes sammen via en organisk solidaritet – mål og værdier er fælles og danner grundlaget for den implementeringsstruktur, som har været genstand for deres undersøgelser – bl. a. fra Wissenschaftszentrum Berlin. Den stigende interdependens i samfundet nødvendiggør en funktionel integration af samfundsmæssige enheder, og denne integration finder sted via aktørerne i implementeringsnetværket. De skaber netværkets enkelte relationer.

6 Institutionel analyse og politologiske problemstillinger

Det forekommer mig, at institutionelle analyser har et potentiale til at undersøge forandringsprocesser – og modstand imod forandring. Hvor systemteoretiske approacher ofte er golde, er der mere kød og blød med ved at man fokuserer på regler, normer, kulturelle og historiske faktorer og interaktionsmønstre, der går på tværs af etablerede organisatorer uden derfor at negligere såvel formelle regler som organisationer. Den "almindelige" public choice version er for ekstrem m h t anvendelsen af individuel egeninteresse, men der er nogle muligheder i Kiser & Ostroms fler-niveau analyseapparat.

6.1 Aktør og struktur – et tilbagevendende emne

Som nævnt i indledningen står det mig ikke helt klart, hvor Johan P. Olsen i sit plenarforedrag i Lund 1984 ville han med sine anbefalinger om statskundskaben og nyinstitutionalismen. Mente han, at statskundskabens rolle i institutionel analyse er at udforske institutionernes – ment som de parlamentariske *organisationers* rolle – i fordelingen af goder i samfundet? Hvis det er tilfældet, er hans *operationelle* institutionsbegreb snævrere end det, jeg har lagt op til i gennemgangen oven for af to approacher til institutionel analyse. Jeg vil hellere følge den sociologiske tradition og se på de integrerede normers betydning i fordelingen af goder i samfundet, hvilket i overensstemmelse med diskussionen oven for leder hen i retning af analyse af interaktionssystemer, der har en fælles rationalitetskontekst. Denne rationalitetskontekst skal for at være interessant for en politolog være politisk, vi udelader altså familien og de religiøse grupper og ser på de interaktionssammenhænge, hvor (offentlige) goder fordeles autoritativt med gyldighed for et samfund.

En vigtigt spørgsmål er herefter, om en analyse skal foretages på et mikro- eller et makroplan. Public choice versionen (og den modificerede version præsenteret ovenfor) tager en mikroindfaldsvinkel. Der fokuseres på den individuelle aktør og de restriktioner og incentiver, som handlingsregler giver aktøren. Aktøren skaber handlinger og påvirker dermed verden omkring sig med et mere eller mindre forudsigeligt resultat. Aktøren handler inden for strukturens rammer, men vægten er på handling. Hvem gør hvad, hvornår, under hvilke restriktioner, hvordan og med hvilke konsekvenser? – det er vel de grundlæggende spørgsmål. Konsekvenser opstår ved identificerbar handling.

En mere makro-orienteret approach er den, som Scharpf og hans kolleger har anvendt i Tyskland. Her er også muligheder for at analysere individuelle handlinger, men en række forhold vil kunne beskrives på et aggregeret plan, hvor de individuelle aktører ikke indtager nogen fremtrædende plan. Organiseringen af et samarbejde, magtrelationer og den historiske udvikling i disse forhold er centrale, ligesom identifikationen af arbejdsrutiner som indikatorer på stabilitet er vigtige. I den forstand er det strukturen, der har hovedinteressen for forskeren, aktøren kommer i anden række. Denne indfaldsvinkel giver derfor også gode muligheder for at identificere non-decision-making barrierer, i hvert fald på det principielle plan.

Lundquist (1987 og 1984) diskuterer problemerne ved at vælge mellem en aktør- og en strukturapproach. Der er for ham ingen tvivl om, at begge perspektiver skal indgå i en analyse, men herefter bliver hovedproblemet for forskeren, at en sådan analyse vil blive meget omfat-

tende. Værdien af en erkendelse om struktur-aktør relationerne er derfor i første omgang heuristisk, vi indser, hvad der skal til for at foretage en teoretisk tilfredsstillende analyse, men må begrænse os til at foretage undersøgelser, der kun opfylder dele af de principielle krav. Til gengæld kan vi i rapporten præcisere gyldigheden af undersøgelsen inden for den større ramme.

Aktør-struktur relationerne er et diskussionsemne, som kan sætte sindene i bevægelse. Men det må være tilladt at være pragmatisk i empirisk forskning. En pragmatisk fremgangsmåde er at tage udgangspunkt i aktørerne og gennemføre en beslutningsanalyse med sigte på at opfange en række strukturelle sammenhænge. Det kan f.eks. gøres ved at fokusere på aktørernes fortolkning og bearbejdning af impulser fra omverdenen til handlingsregler, der så danner grundlaget for den videre strategiske og taktiske adfærd. Analysen er altså aktør fokuseret, men er ikke en bevidstløs gennemgang af aktørens villen og kunnen på baggrund af personlige og organisatoriske ressourcer. Aktøren analyseres som led i et større netværk, der både yder ressourcer og begrænser handlemuligheder.

Med denne analyseform løser man ikke spørgsmålet om betydningen af aktøren contra strukturen, men man får dog et tilnærmet billede af en praktisk side af problemstillingen.

6.2 En skitse til institutionelle problemstillinger

Analysen af institutionel forandring må efter det ovenstående tage udgangspunkt i beslutningssystemer, altså udføres som en aktøranalyse. Men analysen skal foretages i sin organisatoriske, inter-organisatoriske og samfundsmæssige sammenhæng, hvorunder eksplicite og implicite regler for beslutningsadfærd skal klarlægges.

På den baggrund kan vi skitsere nogle temaer for institutionel politologisk analyse, hvor normer, mening og ressourcer danner grundlaget for afgrænsningen af institutionen. Eksempelvis med vægten på det lokale plan:

- Hvilke fordelingsproblemer i samfundet får folk til at organisere sig til kollektiv handling?
- Hvilke konsekvenser har forskellige institutionelle løsninger for fordelingen af bestemte goder?
- Er succesrige institutioner oftere 1-problem orienterede?
- Hvorledes passer mindre (1-problem?) institutioner ind i større institutioner (stat, demokrati, marked etc)?

Det politologiske grundproblem er en fordeling af goder – et policy-problem, ikke en speciel institutionsform som demokrati, bureaukrati eller marked. Det politologiske interessante er at udforske, hvorledes fordelingsproblemet løses – det kan gøres ved en detaljeret regelfastsættelse, men det kan jo også gøres ved etabler-

ingen af et marked, som garanteres af kollektivt fastsatte regler. *Etableringen* af markedet er da den proces, politologen først vil fokusere på, for evt. så i lyset af denne viden af se på dette markeds fordelingsresultater.

Vi kan belyse en sådan institutionel analyses problemstillinger ved at forsøge at få begrebsliggjort det, vi kalder solidaritet. Visse økonomer snakker med et slet skjult smil om altruisme, men bibeholder dermed det individualistiske perspektiv. Jeg ser solidaritet som noget, der ved vedligeholdelse bl.a. af institutionelle og organisatoriske faktorer. Hvad har fagbevægelsen og socialdemokratiet ikke betydet for fastholdelsen af en bred samfundssolidaritet i de nordiske lande? Kombinationen af indflydelse på arbejdspladserne og på politisk plan bør ikke undervurderes. Andelsbevægelserne – kooperationen – bør man heller ikke forglemme i den sammenhæng; de danske bønderes indbyrdes samarbejde om mejeriprodukter havde dels en praktisk baggrund (at oprette en lokal mælkeindustri), men var også udtryk for en politisk afstandtagen fra godsejerne og bykapitalisterne, som var alternative produktionsmuligheder. De havde et produktionsapparat, som bønderne blot ikke ville være afhængige af fordi de så dem som den politiske hovedmodstander (de konservative), som i rigsdagen forhindrede, at folketingsflertallet kunne få del i regeringsmagten. Der var altså ikke udelukkende lokale, produktionsbetingede årsager til oprettelsen af de solidariske kooperative mejerier, de indgik i en større organisatorisk sammenhæng, der bidrog til at fastholde den lokale norm om solidaritet.

De kooperative bevægelser havde altså klart udgangspunkt i materielle fordelingsproblemer i lokalsamfundet, og svaret for mange mennesker var en solidarisk organisationsform, hvor man ganske vist mistede nogle frihedsgrader i markedsadfærden, men imødeså endnu færre frihedsgrader, hvis man ikke gjorde noget. Historien har vist, at mange af disse bevægelser ikke kunne fortsætte efter nogle år. Specielt arbejderkooperationen har haft vanskeligheder, medens mange af bøndernes kooperative foretagender overlevede i omkring 80 år, før der – hurtigt – skete stærke strukturelle forandringer. Det kan være en hypotese, at netop på grund af bøndernes 1-problem orientering – man organiserede mejerier, slagterier, dagligvareforretninger mv. hver for sig – havde de mere succes end arbejderkooperationen, hvor andre hensyn af politisk art ofte kom til at spille ind på driften af deres kooperative virksomheder. Bønderne forstod alligevel at knytte en række bevægelser sammen med politik på nationalt plan, men sammenblandingen blev aldrig på de politiske partiers præmisser som det nok i højere grad skete i arbejderkooperationen.

7 Sammenfatning og perspektiv

Jeg har i de foregående afsnit skiseret nogle problemstillinger og analysetilgange for institutionel analyse, specielt med henblik på løsning af lokale, kollektive problemer. Institutioner ses som normbaserede samspilmønstre mellem personer og organisationer.

Det er et bærende synspunkt i skitsen til approach, at institutioner må analyseres i sammenhæng med de policy-problemer, de er sat til at løse eller som deltagerne bruger dem til at løse – det formelle formål behøver altså ikke nødvendigvis at være udgangspunktet for analysen. Kooperationen er ikke specielt interessant udelukkende set som et fællesjet mejeri eller som forsøg på demokratiske islæt i lokalsamfundet. De er interessante som lokale fænomener, der introducerer demokratiske islæt i produktionen fordi den da herskende produktionsform af nogle ansås for utilfredsstillende, og som virker som organisering af et marked foruden at de kan have videre konsekvenser i politisk sammenhæng i og udover lokalsamfundet.

Vægten er her lagt på en aktøranalyse – med skyldig hensyntagen til omgivelsernes påvirkninger, både som en ressource og som en restriktion. Det er karakteristisk, at deltagerne i samspillet søger henimod en orden i et univers, der ellers kan tendere imod at være kaotisk. En del af public choice analyserne trækker i retning af en meget konservativ orden, hvor det afgørende er garantierne af frihed og retfærdighed, og hvor Pareto-optimalitet så bliver kriteriet for en succesfuld fordeling af goderne. Men det behøver efter min opfattelse ikke at være et fundamentalt krav om en sådan synsvinkel i en institutionel analyse. Blot kan man sige, at undersøgelserne af "regler" er forsøg på at finde systematik i en aktørs omgivelser.

Til trods for de mange uenigheder mellem "kollektive" og "individuelle" tilgange til institutionel analyse er der mange fællestræk. I normativ henseende har det imidlertid ganske store konsekvenser, om vi vælger en metodologisk individualistisk approach eller en kollektiv approach. Med de institutionelle forhold, der er at finde i de nordiske lande, synes det noget betænkeligt kun at anvende metodologisk individualisme. På den anden side vil det give systematiske skævheder at negligere de individuelle aktørers mulige roller. Der er behov for en forsigtig balancegang.

Peter Bogason

Noter

- 1 Tidligere versioner af denne oversigt har været diskuteret på et forskningsseminar på Institut for Samfundsfag og Forvaltning, på Roskilde Universitetscenter og på Nordisk Selskab for Statskundskabs konference i København august 1987. Jeg takker Henrik Bang for specifikke kommentarer til et tidligere udkast. Ansvar for fejlfortolkninger er dog stadig mit.
- 2 De store interesseorganisationer – Landsorganisationen (LO), Dansk Arbejdsgiverforening (DA) m fl blander sig i stigende grad i forhold, der ud fra en snæver lønmodtager- eller arbejdsgiversynsvinkel ikke er relevante og burde tilhøre partipolitikken. Det er imidlertid stadig snarere undtagelsen end reglen, og på lokalt plan arbejder interesseorganisationerne ret snævert.
- 3 Her kommer de politiske partier traditionelt ind som organisationer, der tilbyder vælgerne at sætte tingene ind i en sammenhæng, samtidig med at de kan tage stilling til nye problemer på et ideologisk grundlag. Vi skal imidlertid ikke diskutere partiernes rolle generelt i denne sammenhæng og lader dem derfor ligge.
- 4 March & Olsen (1986) bygger på en lignende skillelinie mellem "aggregerende" (individualistiske) og "integrerende" (kollektive) approacher.
- 5 I USA kan man i et storbyområde (feks St Louis) finde føderalt, statsligt, kommunalt (mange kommuner!), universitets- og militært politi, medens man i et andet (feks New York City) vil finde en meget mere integreret (lokal) politistyrke.
- 6 Analyser a la de danske beregninger over konsekvenserne af ændringer i bloktilskud for forskellige kommuner ville være bandlyst i en vesttysk forhandlingssituation.

Referencer

- Axelrod, Robert (1984): "An Evolutionary Approach to Norms." in *American Political Science Review* 80:4:1095–1111.
- Di Maggio, Paul J & Walter W Posell (1983): "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." in *American Sociological Review* 48:147–160.
- Franz, Hans-Jürgen (1986): "Interorganizational Arrangements and Coordination at the Policy Level." in Kaufmann et al (eds) 1986:479–494.
- Hernes, Gudmund (1984a): *Økonomisk Organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hernes, Gudmund (1984b): "Makt, normer og sanksjoner – bytteteoretiske synspunkter på institusjonell endring." in: Hernes 1984a: 63–111.
- Hjern, Benny & Hull, Chris (1984): "Going Interorganizational: Weber meets Durkheim." in *Scandinavian Political Studies* 7:197–212.

- Kaufmann, FX et al (eds) (1986): *"Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*. Berlin: DeGruyter.
- Kiser, Larry & Elinor Ostrom (1982): "The three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches." in: Elinor Ostrom (ed): *Strategies of Political Inquiry*. Beverly Hills: Sage 179–222.
- Kristensen, Ole P (1987): *Væksten i den offentlige sektor. Institutioner og Politik*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Lundquist, Lennart (1984): "Aktörer och strukturer" in *Statsvetenskaplig Tidskrift* 87:1:1–22.
- Lundquist, Lennart (1987): *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur.
- March, James G & Johan P Olsen (1984): "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life." in *American Political Science Review* 78:3:734–749.
- March, James & Johan P Olsen (1986): *Popular Sovereignty and the Search for Appropriate Institutions*. Stanford & Bergen Universities, mimeo.
- Olsen, Johan P (1985): "Nyinstitutionalismen og statsvitenskapen." in: *Statsvetenskaplig Tidskrift* 88:1:1–14.
- Ostrom, Elinor (1983): "A Public Service Industry Approach to the Study of Local Government Structure and Performance." in *Policy and Politics* 11:3:313–341.
- Ostrom, Elinor (1986): "A Method of Institutional Analysis." in Kaufmann et al (eds) 1987:459–475.
- Pedersen, Ove Kaj (1986): "Samfundsøkonomi og forhandlingsøkonomi. Om konsensusplanlægning og netværksstyring i Danmark." *Statsvetenskaplig Tidskrift* 89:187–199.
- Scharpf, Fritz (1983): "Zur Bedeutung institutioneller Forschungsansätze." In Scharpf & Brockmann 1983.
- Scharpf, Fritz et al (1976): *Politikverflechtung*. Kronberg TS: Scriptor.
- Scharpf, Fritz & Marlene Brockmann (eds) (1983): *Institutionelle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik*. Frankfurt: Campus.
- Schnabel, Fritz (1979): "Politik ohne Politiker." in Wollmann (ed) 1979:49–70.
- Weschler, Louis F (1982): "Public Choice: Methodological Individualism in Politics." in *Public Administration Review* 42:3:288–294.
- Wollmann, Hellmut (ed) (1979): *Politik im Dicht der Bürokratie. Beiträge zur Implementationsforschung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Replik: Struktureringsteorin – en teori utan praxis?

Jag har med intresse tagit del av Henrik Bangs artikel "Politics as Praxis, A New Trend in Political Science" (*Statsvetenskaplig Tidskrift* 1987, nr 1) och välkomnar att en granddisciplin uppmärksammar teoriutvecklingen i modern sociologi. Anledningen till min replik är att Bang i slutet av sin artikel framför en anmärkning mot Giddens struktureringsteori; det politiska fältets specificitet försvinner. Bang säger:

It will not suffice simply to point to the characteristics of the situation. One must also be prepared to show what makes the situation *political* in the first place.

Titeln "Politics as Praxis ..." är att döma av avslutningen mindre lyckad. Den sociologi som Giddens representerar anses ju sakna ett politiskt momentum, en *Praxis* i traditionell aristotelisk betydelse.

Det är denna av Bang påtalade lakun som jag vill kommentera här. Å ena sidan, är jag i överensstämmelse med Bangs kritik av Giddens teori, nämligen att den har tappat bort det politiska. Men skälen därtill framgår inte av Bangs diskussion. Denna lakun, nu hos Bang, leder å andra sidan till att jag vill hävda att det finns en politisk dimension hos Giddens. Denna dimension återfinns emellertid där man minst anar den, nämligen i samhällsvetenskapens metodologiska premisser. Det återstår att se om svensk statsvetenskap är beredd att även acceptera Giddens metodologiska utgångspunkter. Min kommentar handlar alltså om (a) det försvunna politiska fältet hos Giddens, och (b) transponeringen av det politiska till det metodologiska fältet.

From praxis till social practices

Titeln på Bangs artikel väcker Aristoteles till liv, och är väl i så måtto lämplig som överskrift på Giddens sociologi om den syftar till att beskriva det politiska handlandet som ett praktiskt och inte teoretiskt kunskapsfält. *Praxis* skilde sig från *Theoria* under antiken. Dess kunskapsfält genererade inte några generella teorier som *Theoria*, utan dess uppgift var istället att frambringa 'det goda omdömet' (*phronesis*) utifrån de speciella krav som situationen i *polis* krävde. *Praxis* var klart knutet till det politiska handlandet, till *res publica*, den offentliga saken (Lobkowics 1967, Arendt 1958).

Modern statsvetenskap verkar inte ha drabbats av allvarliga identitetsproblem om sin egen vetenskaplighet på samma sätt som sociologin under senare år. Det finns som bekant inom sociologin idag en rad skilda och sismellan konkurrerande vetenskapliga skolor, alltifrån den gamla praxis-filosofin till behaviorism och matematiska modellapplikationer. Giddens struktureringsteori

har vunnit sin rättmätiga popularitet just därför att den på ett originellt sätt sökt fånga upp och kondensera skilda riktningar i modern sociologi. Giddens har tex i sin senaste bok, *The Constitution of Society* (1984), allvarligt ifrågasatt sociologins möjlighet att alstra generella teorier om det sociala handlandet. Han fortsätter att utveckla de tankelinjer som han i mild form påbörjade redan 1976, i *New Rules of Sociological Method*. Nu vill han upphäva den gamla skillnaden mellan historia (studiet av det speciella) och sociologin (studiet av det generella). De lagbundenheter om det sociala handlandet som den positivistiskt orienterade sociologin trodde sig finna är enligt Giddens inget annat än resultatet av individers 'skilled accomplishments', och denna förmåga måste enligt honom förstås i dess historiska och situationella kontext (1984:343–347). Samma resonemang kan appliceras på statsvetenskapens beteendelagar. Om Bang hade uppmärksammat Giddens metodologiska skrifter, hade han haft möjlighet att penetrera det 'politiska' hos Giddens. I diskussionen nedan ska jag redogöra för Giddens metodologi, den sk 'dubbla hermeneutiken', och dess konsekvenser för det politiska handlandet.

Även om termen praxis då och då förekommer hos Giddens, är det tveksamt om han själv vill förknippas med den gammal-europeiska traditionen. Den mer neutrala och filosofiskt obefläckade termen 'practice' passar hans syften bättre. Giddens försöker ju att rekonstruera den historiska materialismen, dock på ett helt annat sätt än Habermas. Hans rekonstruktion träffar i lika mån marxismens två hörnstenar, den objektivistiska 'dialektiken' och den subjektivistiska praxis-traditionen. Den träffar både Althusser och Sartre! Dessa två traditioner är ju bundna av det teleologiska tänkandet, ett framtida mål som skänker mening och orientering åt historien. Bägge traditionerna har ett centrum, i det ena fallet den dominerande ekonomin och, i det andra fallet, ett (kollektivt) subjekt som genom sin egen självförståelse och praxis kan ta historien i besittning. Förvisso finns det hos Giddens subjekt, men som klart framgår av Bangs presentation är dessa subjekt 'polymorfa', de har skilda praktiska behov och syften med sina handlingar (det som Giddens kallar för 'practical rationalities'). Hans subjekt kännetecknas inte av den 'diskursiva-reflektiva' attityden. De är visserligen kapabla till att reflektera över sina handlingar, men då på det praktiska snarare än det teoretiska planet (1984:41–45). De är m a o inte förmögna till att genomskåda det sociala spelet fullt ut. Deras handlingar har konsekvenser vilka individerna på det praktiska handlingsplanet inte kan överblicka. Samhällsvetaren har sin givna plats i denna lakun. Han eller hon har en privilegierad ställning och ska kunna överblicka de icke-förväntade konsekvenserna av individers (praktiska) handlingar.

Giddens har som synes övergivit subjekt-centreringen i den traditionella praxis-filosofin. Det är överhuvudtaget oklart vart han förlägger sitt (handlings)subjekt, något som även leder till ambivalens ifråga om teorins politiska konsekvenser. Denna ambivalens kan givetvis värderas på olika sätt. Den kan tolkas i termer av frihet: diskontinuiteten mellan teori och praxis leder till ett större handlingsutrymme för teorin. Den kan emellertid även tolkas som eklekticism, och Giddens polyvalens i teoretiskt och politiskt avseende stöter då på patrull bland mer renläriga filosofer och sociologer (Bernstein 1986, Joas 1986).

Nedan ska jag redogöra för några kritiska anmärkningar mot Giddens strukturerings-teori i den mån de har konsekvenser för det (försvunna) politiska fältet.

Strukturerings-teorin – en teori utan praxis?

Det har mot Giddens teori framhållits att den ingalunda kan göra anspråk på att vara en 'kritisk teori', eftersom den saknar ett kritiskt-normativt sk inlösningskriterium (Bernstein 1986, Joas 1986). Ett sådant inlösningskriterium (efter tyskans *Einlösung*) har både teoretiska och praktiskt-politiska konsekvenser. Det medlar, på traditionellt praxis-maner, mellan teori och praktik. På den teoretiska nivån hjälper ett sådant kriterium att översätta teoretiska termer till empiriska evidenser och tvärtom. På den praktisk-politiska nivån ska kriteriet ge oss riktlinjer för vårt handlande. Praxis-filosofin (och dess sociologiska avläggare) har alltsedan Marx hyllat den nära föreningen mellan teori och praxis, mellan reflektion och handling. Det är i ljuset av denna förening mellan teori och praxis som Giddens 'radikala sociologi' ska ses.

I den radikala praxis-filosofin, dvs den med början hos Marx, utgjorde *arbetet* den kritiska utgångspunkten i förmedlingen mellan teori och praxis. I och genom sitt arbete tänktes individen 'förytterliga' sitt inre jag. Arbetet blev ett sätt att ge uttryck på aristoteliskt vis åt det inre jaget och dess möjligheter. Arbetet uttryckte både människans frihet och möjliggjorde hennes förbund med naturen. Den arbetande människan liknades vid en skapande konstnär med krav på uttrycksfrihet. I skapandet gjorde hon om naturen till kultur, naturens råvaror blev förmänskligade, och i denna process formade hon även sin egen natur. I den marxiska analysen har arbetet en närmast transcendental ställning; det översätter naturens mångfald till mänskligt skapade enheter, det förenar människa och natur, subjekt och objekt. Arbetaren är skaparen själv inkarnerad i den mänskliga naturen. Med sitt arbete deltar individen i den världs- och verklighetsskapande processen.

Det finns som bekant problem med den marxiska praxisanalysen, knuten som den är till arbetets centrala ställ-

ning i teoretiskt och praktiskt avseende. Dessa problem har bl a lett till det som Gouldner betecknar för 'the two marxisms' (1980). Hur ska man fatta själva rationalitetsanspråken i arbetet? Vad är det för slags förnuft som ligger dolt i arbetet?

Man kan, å ena sidan, fatta arbetets rationalitet analogt med Aristoteles praxis-filosofi. I arbetets förmåga att framställa ting av naturens materia kan man se en analog process till konstnären-skaparen och dennes villkor. För individens del gäller det att kunna ge uttryck åt sin egen expressivitet, något som är möjligt först i den utsträckning som hon ges fullständig frihet. Expressivitetens krav besitter i detta perspektiv 'en dold normativitet' (Habermas 1985). Allt som lägger hinder i vägen för människans uttrycksbehov måste undanröjas. Den praxis som blir följd av ett sådant konstnärsideal leder till en kritik, eventuellt ett undanröjande, av de sociala former som står i vägen för individen. Även om Marx vid något berömt tillfälle har uttryckt sig pastoralt om människans mångsyssleri, är det väl dock tveksamt om han helt hemföll åt att jämställa arbetarens villkor under kapitalismen med antikens konstnärer. Ett sådant praxis-perspektiv hyllar hur som helst på ett oförblommerat sätt subjektivismen och voluntarismen, och är som sådant knappast i linje med det praktiker-perspektiv som t ex Giddens förespråkar.

Ett helt annat sätt att se arbetets rationalitet är med hjälp av den ekonomiska kalkylen. Arbetaren-konstnären behöver inte bekymra sig om marknaden och de yttre tvångsvillkor som denna lägger på arbetsprocessen, att pressa kostnaderna för varors framställande, att *rationalisera* arbetsprocessen och att maximera vinsten. Det är väl den tekniska och den ekonomiska rationaliteten snarare än det konstnärliga uttrycksbehovet som styr arbetsprocessens utveckling under kapitalismen (även om modernismens drömmar var att förena det tekniska och det konstnärliga). Arbetet är då inte längre ett uttryck för det fria skapandet utan är själv föremål för penetration av utifrån kommande krafter, dvs av marknaden. Arbetet 'degraderas' både teoretiskt och praktiskt. Marknaden förskjuter arbetets tidigare transcendentala ställning i att förena teori och praxis, subjekt och objekt, människa och natur. Arbetets monotonisering, teknifiering och specialisering försvårar människans praktiska medvetandegörande. Det är möjligt i enlighet med den traditionella praxis-analysen att se den praktisk-politiska appellen i den marxiska analysen som sprungen ur den insikten att arbetet måste återta sin lyskraft i en annars förlorad (och alienerad) omvärld. Arbetarklassen måste som ett kollektivt subjekt göras medveten om sin världskonstituerande roll. En sådan appell är emellertid inte speciellt i takt med det moderna samhällets egna utvecklingsvillkor, och den marxiska analysen riskerar i denna tappning att förlora mark (Offe 1985).

Det finns dock ett akut problem i den marxiska analysen som bl a Habermas har uppmärksammat (1968, 1981). Problemet gäller medvetandegörat. Var finns själva källan till medvetandet och dess utveckling? Hur kan den marxiska analysen koppla en produktionsinsikt (arbetets effektivitet under kapitalismen) med en reflektionsinsikt (ökat medvetande)? Under antiken var praxis knuten till talets och handlingens förmåga att forma identiteten (Arendt 1958). Det filosofiska problemet med den marxistiska praxis-analysen är att den förenar praxis och *techné*, det förenar talet, handlingens och reflektionens filosofi med det varuframställande arbetets villkor. Det ur teknisk och ekonomisk synpunkt rationellt organiserade arbetet kan på sin höjd framställa arbetsprodukter som är sämre eller bättre i förhållande till de premisser som föreligger. Men denna rationalitetsform kan inte frambringa förnuft och sanning. Medvetandegörat, säger Habermas, kan inte subsumeras under det produktions- och arbetsparadigm som i övrigt styr den marxiska analysen. Han har som bekant sett som sin egen uppgift och bidrag till den radikala praxis-sociologin att rekonstruera den historiska materialismen och att erkänna att det finns två icke-reducerbara utvecklingsprocesser som styr människans utveckling, nämligen arbete och interaktion. Medvetandegörat faller under interaktionens, och inte arbetets, villkor.

I den moderna sociologin har praxis-filosofin utvecklats både inom och utom marxismen. Eftersom Giddens struktureringsperspektiv är en del av denna sociologiska teoriutveckling, kan det vara värdefullt att sätta Giddens teori i sin (praktiska) kontext. Hos Peter Berger och Thomas Luckmann (1967) återfinns en icke-marxistisk praxis-sociologi och embryot till det perspektiv som Giddens nu utvecklat. Den sociala strukturens dualitet understryks. Samhället är en 'objektiv fakticitet', men det är också resultatet av individers samfälliga handlingar. Durkheim och Mead samsas om utrymmet i Berbers och Luckmanns analys, dvs de två moment som bildar grundstommen även hos Giddens. De var också först på plan med att 'decentralisera' subjektets roll. Det finns i deras analys inget privilegierat subjekt, och inte heller finns det några privilegierade handlingar (såsom arbetet). Hos dem framträder vardagsmedvetandets tvingande perspektiv för första gången i den moderna sociologiska analysen.

Men hos Berger och Luckmann finns det fortfarande bevarat ett normativt moment som möjligen reflekterar deras egen religionsfilosofiska bakgrund i den gammal-europeiska praxis-filosofin. Objektiveringen av det sociala livet spelar en viktig roll i deras analys. Det är i kraft av sina handlingar, talet och gesten, som individen 'förtytterligar' sitt inre jag. De sociala institutionerna, i synnerhet förekomsten av ett språk, gör det möjligt för

individens att yttra sig (i bokstavlig betydelse!). Samtidigt begränsar språket vad som kan sägas, dess grammatik sätter regler för talet. Strukturen hos Berger och Luckmann är som synes både 'enabling' och 'constraining' (med Giddens ordval). Men objektiveringen, nödvändig för individen och hennes överlevnad, innebär även risker, nämligen att individen inte ska igenkänna de sociala institutionerna som resultat av de egna handlingarna. Fakticiteten i det sociala fattas då av individen som naturgiven och tvingande på samma sätt som naturens givna verklighet. *Alienationen* utgör en risk för individen. I Bergers och Luckmanns analys återfår alienationen sin ursprungliga betydelse: den sociala världen kommer för individen att framstå som en främmande sådan (liksom den kristna guden en gång hade gjort). Denna risk för förfrämmande ökar enligt författarna betydligt i det moderna samhället. Dess komplexitet gör det alltmer överskådligt för den enskilda individen. Hon kommer att förskansa sig inom sin egen lilla livsvärld, dvs inom den vardagsvärld som är hennes egen och som hon delar med sina omedelbara samtida (familj och vänner).

I praxis-analysens uppgift ligger att med reflexionens hjälp söka överkomma främmandegörandet av det sociala livet. Berger och Luckmann sätter därvidlag en stor tilltro till *förståelsens* möjligheter att brygga mellan det dubbla perspektivet; att få individerna att samtidigt inse tillvarons fakticitet och sina egna möjligheter att eventuellt omforma denna fakticitet. I denna praxis, som i Bergers och Luckmanns fall innebär att bredda individens förståelse, kommer samhällsvetenskapen, i synnerhet sociologin, att spela en viktig roll. Som vi ska se nedan, återfinns även detta moment hos Giddens.

Bergers och Luckmanns förståelsesociologi har haft en stor genomslagskraft i modern sociologisk analys, även om det har funnits kritiker bland mer radikala sociologer. Deras praxis-analys ansågs förvanska den marxistiska och materialistiska basen. Deras handlingsfilosofi, som brutit med arbetets centralitet, ansågs alltför idealistisk och voluntaristisk, och de borgerliga subjekten fanns bevarade intakt, helt utan förankring i en materialistisk (klass)verklighet.

Den materialistiska praxis-analysen hade istället att bevara arbetets reproduktiva karaktär i en värld där inte nödvändigtvis industriarbetaren stod i centrum som på Marxs tid. Arbetet övergick i 'sociala praktiker' av mer diffust slag vars materialitet bestod i att de reproducerade det sociala livets former (Offe 1985). Andra aktörer än de traditionellt marxistiska trädde in på den sociala arenan. Kvinnorna, som ju inte haft någon huvudroll i den ursprungliga marxistiska analysen, gavs svängrum. Deras omsorgsarbete erkändes. Även andra sociala grupper fick subjekt-status; ungdomar och sociala rörelser. De nya subjekten har bara i undantagsfall arbete i

traditionell betydelse, dvs i form av lönearbete. Den marxistiska analysen har följaktligen att söka ett nytt inlösningskriterium, då arbetet har förlorat sin centralitet (Offe, a a). Det är svårare att ur diffusa 'sociala praktiker' vaska fram ett transcendentalt embryo med kraft att förena teori och praxis, subjekt och objekt, människa och natur. Här ligger ett stort problem för den moderna marxistiska analysen.

Här återfinns även ett stort problem för Giddens och hans praxis-analys. Han har som framgått ovan tagit avstånd från den subjekt- och reflexionsfilosofiska basen i den 'gammal-europeiska' analysen, och han har som Offe distanserat sig från arbetets centralitet i modern sociologisk analys. Han kallar alla handlingar för sociala praktiker. Ett sådant likställande av handlingar erbjuder inte heller någon vägledning till problemet varifrån förståelsen och insikten, viktig för praxis-analysen, ska emana. Även om Giddens hyser sympati med både kvinnor och barn, med de gröna och med fredsrörelsen, har han inte reserverat någon teoretisk (och därför praktisk-politisk) huvudroll för någon av dessa grupper. Genom sitt emfatiska erkännande av de praktiska handlingarnas roll i det sociala livet sätter han den teoretiska reflektionen och förståelsen på undantag. Han försvarar därvidlag kopplingen mellan teori och praxis. Hur ska individer alls bli medvetna om sin situation och fatta sin historiska post? Hur underligt det än kan låta så finns det faktiskt ett ambivalent förhållande hos Giddens till praxis! Anledningen står att finna i hans eget skyggande tillbaka för de rationalitetsanspråk som praktiken krävde i den traditionella (idealistiska) praxis-analysen. Reflexionen krävde erkännandet av subjekt i mer än blott praktiskt avseende. Den krävde ett subjekt som kunde förena den teoretiska förståelsen med det politiska handlandet.

Nu finns det även hos Giddens ett subjekt som inom sin handlingsram förenar teori och praxis. Man kan säga att det är en *deus ex machina!* Samhällsvetenskapen, i synnerhet sociologin, har hos honom en privilegierad ställning, ty endast dess praktiker besitter förmågan till teoretisk medvetenhet! Jag ska avsluta min kommentar till Bangs uppsats med en kort reflektion över den *politiska* samhällsvetenskapen.

Vetenskap som politik!

I sina metodologiska och vetenskapsfilosofiska reflexioner har Giddens myntat begreppet 'den dubbla hermeneutiken' (1976). Samhällsvetenskapen har enligt honom speciella villkor att uppfylla. Alla vetenskaper erkänner idag forskargemenskapens roll i att bringa mening och förståelse till vetenskapliga begrepp. Det finns ett hermeneutiskt moment även inom de mer exakta vetenskaperna, något som den sene Wittgenstein och

efter honom Kuhn gjort oss medvetna om. Men samhällsvetenskapen, i synnerhet sociologin, har ytterligare en hermeneutisk komponent att beakta, nämligen att dess data är bräddad med 'förförståelse'. Observationer av individers beteende och bearbetandet av intervju svar måste beakta den meningshorisont som vägleder individerna själva i deras handlande (Winch 1958). Samhällsvetenskapens primära begrepp, de som Alfred Schutz har kallat för 'first level constructs', lever sitt eget pragmatiska liv i vardagens mer eller mindre tvingande värld (Schutz 1962). Denna fenomenologiska insikt ligger i själva verket till grund för Giddens förespråkande av det pragmatiska medvetandet i handlingslivet. Naturvetenskapens primära begrepp kan till sin innebörd bestämmas av forskarna själva, såvida vi inte animerar naturen. Det stora problemet för samhällsvetenskaplig analys är enligt Giddens att den måste förankras i livsvärldens pragmatiska förhållanden. Relationen mellan teori och data kommer under sådana förhållanden att te sig annorlunda än vad som gäller inom naturvetenskapen. Samhällsvetenskapen (och givetvis humanvetenskapen) måste etablera ett meningsförhållande mellan 'first-level' och 'second-level constructs', dvs den värld som forskarna konstruerar med sina teorier och modeller måste som andrahandskonstruktioner förankras i den primära vardagsverkligheten. Den dubbla hermeneutiken speglar samhällsvetenskapens dubbla förankring i dels den pragmatiska livsvärlden och dels den teoretiska forskarvärlden.

Giddens är inte ensam om att erkänna samhällsvetenskapens dubbla förankring. Även Jürgen Habermas förespråkar en sådan (1981). Men i Giddens fall är den kritiska potentialen, den teoretiska reflexionen, förlagd till vetenskapsnivån, medan den i Habermas fall finns förborgad i individernas egen språkliga kompetens. Eftersom samhällsvetenskapens berättigande enligt Giddens ligger i att den söker upprätta ett menings- och relevansförhållande med den pragmatiska vardagsverkligheten, är den med eller mot forskarnas vilja även politiskt explosiv (1984, ss 348–355). Dess teoretiska analys, vars uppgift är att utreda strukturreproducerande handlingar, det av individerna själva icke genomskådade handlingsmönstret, kan, och bör enligt Giddens, även spilla över till vardagsmedvetandet. Som en illustration använder han Machiavellis *Il Principe*, ett verk som enligt Giddens både formulerar och representerar begrepp och praktiker som numera ingår i vårt sätt att se på makten och dess betingelser. Giddens konkluderar en av sina senaste böcker med följande reflexion:

... seen in terms of being filtered into the world they analyse, the practical ramifications of the social sciences have been, and are, very profound indeed (1984, sid 354).

Teorins roll är att bli praktik. Kanske är det i Giddens analys teorins roll att slutligen bemästra den definition av handling som han förespråkar; 'att göra en skillnad', att få individerna att inse att de kunde ha handlat annorlunda och på så sätt realisera det moment av frihet som handlingen inbegriper. Teorin kommer på så sätt att skapa sin egen praxis. Den, och endast den, har möjlighet att skapa det politiska handlingsfältet. Den teoretiska praktiken hos Giddens är inte längre oskyldig!

Jag vet inte om svensk statsvetenskap till fullo är beredd att acceptera Giddens perspektiv. I min kommentar till Bang har jag dock sökt reda ut vari det politiska hos Giddens till synes ligger.

Margareta Bertilsson

Litteraturreferenser

- H Arendt, *The Human Conditions*, (Chicago: The University Press, 1958).
 H Bang, "Politics as Praxis, A New Trend in Political Science, *Statsvetenskaplig Tidskrift*, no 1 (1987).
 P Berger & Luckmann, *The Social Construction of Reality*, (New York: A Doubleday Anchor Book, 1967).
 R Bernstein, "Structuration as critical theory", *Praxis International*, vol 6, no 2 (1986).
 M Bertilsson, "Structuration Theory, Prospects and Problems", *Acta Sociologica*, vol 27, no 4, (1984).
 A Giddens, *New Rules of Sociological Method*, (London: Hutchinson, 1976).
 A Giddens, *Central Problems in Social Theory*, (London: Macmillan, 1979).
 A Giddens, *The Constitution of Society*, (Oxford/Cambridge: Polity Press, 1984).
 J Habermas, *Knowledge and Human Interest*, (Boston: Beacon Press, 1968).
 J Habermas, *Theorie des Kommunikativen Handelns*, I, II, (Frankfurt: Suhrkamp, 1981).
 J Habermas, *Der Philosophische Diskurs der Moderne*, (Frankfurt: Suhrkamp, 1985).
 H Joas, "Giddens' Theorie der Strukturbildung", *Zeitschrift für Soziologie*, Jg 15, Heft 4 (August 1986).
 N Lobkowitz, *Theory and Practice: History of a Concept from Aristotle to Marx*, (Notre Dame: University Press, 1967).
 C Offe, *Disorganized Capitalism*, (Oxford/Cambridge: Polity Press, 1985).
 A Schutz, "Concept and Theory Formation in the Social Sciences", (ss 231–250) i M Natanson, *Philosophy of the Social Sciences*, (New York: Random House, 1963).
 P Winch, *The Idea of a Social Science*, (London 1958).

The Reawakening of a Slumbering Tradition A Reply to Margareta Bertilsson

Liberalism is confronted with a glaring discrepancy between the end of self-government and the facts of the social structure. The real problem confronting the dictatorial areas of the Western world today in their domestic affairs is how to transfer a larger share of political control to the people. The liberal goal of self-government is far from realized under conditions in which vast accumulations of wealth and economic power leave their impact on the political structure (Easton 1949:37).

In her reply to my paper "Politics as Praxis", the sociologist Margareta Bertilsson asks whether political scientists are willing to adopt the fundamental political claim of the new politics, namely, that political theory can never be 'neutral' or 'innocent', because of its intimate connection with existing structures of domination, on the one side, and the transformative capacity of political action, on the other. Are we really prepared to accept that our theoretical frameworks form their own praxis and that this praxis will reflect our initial choice between the politics of the status quo and a politics dedicated to the task of expanding agents' autonomy of action?

I understand why Bertilsson raises this classical question of the Aristotelian philosophy of praxis. Seen in the light of the established theoretical perspectives of mainstream political science, a radical sociologist, operating within the boundaries of critical theory, is certainly justified in anticipating a negative answer. For more than two decades mainstream political science has persistently refused to acknowledge that our field is one of power rather than of norm or meaning. In this epoch of the domination of the notions of, first, solidarity in normative functionalism and, second, self-interest in rational choice theory, political action has continuously been treated as prompted either by a 'biological need' for normative integration 'out there' in the social structure or by a 'physical mechanism' in the individual actor for maximizing or satisficing an objective function. As a result the insight of our 'old' traditions into the logical connection between power and political action – the political capacity of doing otherwise – has totally disappeared from sight. The authority of the political system in the society has been translated into a medium for realizing the generalizable interests of the normative culture. The political influence of human beings in the political system has been converted into an instrument for realizing the reasons that leaders have for their strategic conduct.

However, as I see it, the crucial question is not whether political scientists today are prepared to acknowledge that "seen in terms of being filtered into the world they analyse, the practical ramifications of the

social sciences have been, and are, very profound indeed" (Giddens 1984:354, cf Bertilsson 1987). As my article indicated, there is now a rapidly growing awareness of the significance of connecting empirical political research to the analysis of the relation between power and autonomy of action. The puzzle is how mainstream political scientists could ever come to forget the relationship between authority and allocation which constituted the point of origin of their own traditions.

The Link between the New and the Old Politics

In 1953 David Easton introduced the gross orienting concept of *political system*, justifying its specificity by reference to its intricate connections with praxis. "The findings of psychology, sociology, or economics", he argued, "are less intimately connected with revealing the actual locus of power in the community or the channels whereby existing power formations struggle to influence social policy" (Easton 1953:50). Political research more easily creates its own practice than other kinds of social research, since "History has yet to show us empowered groups who welcomed investigation into the roots and distribution of their strength. Such knowledge is at least discomfiting, if not inherently dangerous; the underlying unifying myth concerning the location of power is seldom borne out by the facts" (ibid:51). It implicates "a potential danger to those who actually possess social power", revealing that "(b)y the very nature of its research interests, political science is in a particularly exposed position, hence its virtual extinction in dictatorial countries" (ibid:51).

In my view, one basic riddle of contemporary political theory and research is how our old perspective of BOTH political system AND praxis could come to escape the consciousness of BOTH mainstream political science AND the new politics as praxis. The crucial point made by our slumbering tradition was precisely (1) that a science of politics can be distinguished from a science of economics or culture by reference to its non-reducible relation to the ongoing *political process* in and through which policies are made and implemented for society; (2) that the theoretical practices of political scientists can be distinguished from the theoretical practices of economists or sociologists by reference to their non-reducible relation to the particular *political structure* that represents the actual way policies are made and implemented in a given political practice (praxis).

Rather than obstructing the new politics of praxis, our old political systems tradition provides it the theoretical pre-condition of turning its interest in popular sovereignty into a real organizational possibility. For unless we presuppose that the ability of the human subject to make a prudent decision has its point of origin in

the ability of the political system to make and implement binding decisions for society, we would stand little chance in demonstrating that political agents "could have done otherwise and in this way have realized the moment of freedom inherent to their action" (Bertilsson 1987). Then we would have to assume that the power of political doing manifests the causally efficient purposes IN the political system at any given moment in time. And this would in turn prevent us from understanding the prudent decision of the human being as afforded by the creative political decision-making POTENTIAL which all human beings, at all times and in all places, equally share in common in virtue of their membership of a self-transforming political system.

As I see it, the distinctly political problem in the philosophy of praxis, as formulated by, for example, Nietzsche and Heidegger, is its tendency to convert the power of political doing into a human GOAL of accumulating power for the sake of accumulation as such or in itself. In my view, the new politics as praxis bears witness to this tendency when rooting the analysis of the capacity of the political system to make a difference in the society in the capacity of human actors to make a difference in the political system. It links the power of political doing to human purposiveness as "any act which an agent knows (believes) can be expected to manifest a particular quality or outcome, and in which this knowledge is made use of by the actor in order to produce this quality or outcome" (Giddens 1976:76). Hence, it cannot escape the conclusion that "(t)he reflexive elaboration of frames of meaning is characteristically imbalanced in relation to the possession of power, whether this be a result of the superior linguistic or dialectical skills of one person in conversation with another; the possession of relevant types of 'technical knowledge'; the mobilization of authority or 'force', etc." (ibid:113). However, if all there is to the power of political doing is a goal of appropriating 'dominion' or 'Herrschaft' over others, how could we then ever do otherwise in praxis? Then all there *could* be to political power is the attempt to restore an equilibrium of imbalanced powers which lies there 'in' the political system as its 'steady-state' from the very moment of its inception in the society.

The essential relevance of political analysis, as a non-reducible conceptual field of power relations, I will hold, is that it provides us a way of transcending this classical paradox of the philosophy of praxis. It can help us to show that 'things' really could be different, since the property of a social act that informs it with a political aspect is to be sought, not in the prudent decision-making of the human subject, but in the "act's RELATION TO the authoritative allocation of values for a society. In seeking to understand all social activities influencing this kind of

allocation, POLITICAL SCIENCE achieves its minimal homogeneity and cohesion" (Easton 1953:134, capital letters added).

The Hole of Political Power in Mainstream Political Science

In the original conception of the political system, political difference is supposed to reveal our common interest in understanding the CAPACITY to *allocate* values for society and to get these allocations accepted as *authoritative* by most members of the society most of the time. Today, as a result of the influence of normative functionalism and rational choice theory upon our discipline, authorization is generally thought of in terms of a non-rationalized belief in legitimacy whereas allocation is mostly identified with the rationality of belief and action. There simply is a hole in our actual research of political socialization and the strategic actions of leaders in which our original definition of politics, by reference to the 'can' of political action, is situated.

However, as I see it, this hole – which can also be localized in Easton's own research (with Jack Dennis 1969, 1973) – has not emerged because of a lack of *insight* into the difference between prudence and other kinds of knowledgeability, as Bertilsson seems to argue. My traditions do acknowledge the different kinds of knowledgeability that underlie our capacities for using artifacts (technology), speaking a language (ethics) and making decisions (prudence). The heated discussions of reason and morality between our scientists and philosophers, for example (Barry 1965, Gewirth 1978, Hare 1981, Rawls 1971), seem to call attention to the fact that our knowledge of how to go on in a diversity of social contexts (technical competence) does not in and of itself help us to feel and know what it is to be alive (aesthetic-moral competence). Tacitly, at least, they carry the insight that the subject can *explain* her feelings by reference to the 'know how' that derives from her observations, but that she cannot use this 'know how' to *understand* the feelings she experiences (cf Fodor 1981, Laszlo 1971).

But in addition most political scientists, like myself, are aware that one may be able to explain and understand one's feelings towards a variety of things and yet lack the 'soundness' required for choosing between all those things. Our connections with the 'scheming' and 'plotting' political agent have made us conscious that our 'knowing how' and 'feeling as' cannot release us from the burden of reflecting critically upon 'what to do and when'. This insight into the relation between political decision-making and the agent's anticipation of outcomes formed the basis of our 'old' power approach, 'Politics: Who Gets What, When, How?' (Lasswell

1932), having the struggle of wills and, hence, the way in which one individual or collectivity influences the activity of another, as its unit of analysis (Catlin 1930). It also formed a constituent element in Dahl's 'modern' power pluralism, in which the adoption of a strategy is said to be "a little bit like deciding how to look for a fuse box in a strange house on a dark night after all the lights have blown" (1961:96). Neither tradition can meaningfully be said to neglect the intrinsic relation of *spacing* ('what') and *timing* ('when') to *POLITICKING* – to the ability to guess or intuit what is relevant and decisive, and to make a rapid estimate of the sum of a large number of factors that have not been (and in principle never can be) accurately determined.

No! The puzzle of political power in political science does not lie on the level of insight but on the level of truth. It emerges from the peculiar bond of political scientists to a modern science of culture and economics which ipso facto denies that the political decision-making process can have a logic and interests of its own not equivalent to, or fused with, the logic of possessive individualism on the market place or the interests of the full set of member groups in the normative culture.

From Power to Norm and Meaning

When it comes to the problem of truth, traditional political science's insight into the relation between prudence and the ability of the political agent to make a difference in the world imperceptibly turns into a theory of the relation between individual wants (motives) and collective needs. We meet this non-politics in normative functionalism's perception of the problem of control of political power as "above all the problem of *integration*, of building the power of individuals and sub-collectivities into a coherent system of legitimized authority where power is fused with collective responsibility" (Parsons 1951:127). On this view, political action acquires power and reality only as a medium for maintaining or restoring 'society's' need for normative order. We also meet it in rational choice theory's general statement that "truth is what it is rational (in ideal conditions) to believe, and that principles of justice are what it is rational (in ideal conditions) to adopt" (Barry and Hardin 1982:368). On this view, political gains reality and power only in and through its instantiation as a rational choice by individuals' acting exclusively in the name of their own subjective interests.

The puzzle of power raised by this collective/individual opposition is not simply that the latter tends to make power operate against an unexamined institutional backdrop whereas the former tends to disregard domination as relating to the active accomplishments of leaders

(cf Giddens 1982:28–39). The puzzle rather is why they identify the power OF political doing with "the greater power", that is with 'Leviathan's' "power *over* the lesser, not merely *more* power *than* the lesser" (Parsons 1951:126). For 'Leviathan's' power OVER his subjects does not manifest the power OF political doing as such but the actual WAY in which it is put to use by political agents in their structuration of the political system as a regularized practice. Therefore, to identify an authoritative allocation with its sanctioning as a 'valid' norm or meaning is actually to obstruct our attempt to demonstrate that we can do something with an authoritative allocation substantially different from what could be done without it.

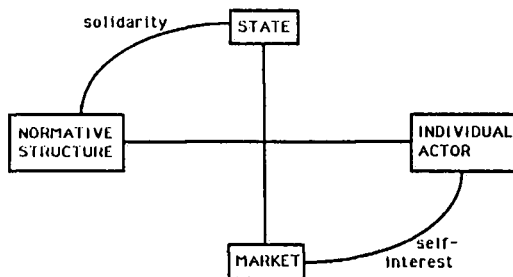
If the allocation of values can manifest nothing but the power of a rationally acting leadership over its subjects, then, obviously, the non-rationalized yet purposive 'politicking' of lay-actors in the political community cannot be said to make any real difference in the allocative process. If, on the other hand, the one necessary and consequential function of authority is to attain the generalizable interests of the 'civic' society 'outside', then, self-evidently, this authority cannot be said to make any real difference in that society at all. It follows that if we are to justify our own non-reducible existence in the social scientific field, we must somehow try to transcend the tendency in our discipline to identify the reproduction of the political decision-making process with the reproduction of the material or symbolic values which it serves to allocate authoritatively for society. This, I will hold, first of all calls for us to acknowledge that the problem in both normative functionalism and rational choice theory is that they tend to confer on the *members* of the political system (individuals and groups) an ontological primacy over their INTERRELATIONS as a *whole* (cf Wilden 1971).

Because normative functionalism and rational choice theory begin their political analyses from the question of how the requirements of the normative culture or the liberal economy are to be met, they both tend to neglect that their concepts of socialization and rationalization do not identify the non-reducible kind of social activities of making and implementing decisions that go on in the political system through times of both structural stability and change. They precisely identify the particular way these activities are PERFORMED by the members of the political system in their structuration of that system as a regularized practice situated in time and space.

Political action points to the persistence of the relation of the political system to the society as a whole. Political performance, in contrast, points to the maintenance (or change) of the relations between the members of the political system. Mistaking the former for the latter,

mainstream political science actually undermines the logic of political relations, saying, that the political system cannot be a member of itself, nor can one of the members BE the political system, because the term used for the political system is of a different level of abstraction from the terms used for the members of the political system (cf Wilden 1971:117). This in turn makes it translate the theoretical question of how values are allocated authoritatively for society in and through its political subsystem into the practical question of whether liberal democracy serves to fulfill either the wants of self-interested agents on the market place or the generalizable interest in solidarity of the civic culture (cf, for example Kaufmann et al 1986):

Figur 1: Politics as a phenomenon of solidarity or self-interest



The oscillation in mainstream political science between solidarity and self-interest is most explicitly felt in liberalism's definition of the modern state as a plurality of competing elites acting upon a general consensus on cultural values and norms (cf Bilton et al 1981). The modern, liberal-democratic (or capitalist) state is not equivalent to the political system, since the former is but one of the many non-reducible forms in which the latter has occurred in the course of its history. It does not identify the ongoing process of allocating values authoritatively for society. It identifies the particular structures and practices through which the outputs of the political system are influenced, formulated, and implemented and that thereby determine the actual way in which the valued things of the society are allocated at a given moment in time (time-space) (cf Easton 1965B:474).

The actual operative problem in mainstream political science, therefore, is its tendency to mistake the persistence of the political system in the society, as an invariant *type* of social organization-in-itself, for the maintenance of liberal democracy in the political system, as a temporal *form* of political organization-for-itself. It hereby provides us a false image of the historically specific in-

sulation of polity and economy in liberal democracy as something which can be taken as naturally given. Far from being 'natural', the insulation is the concrete outcome of a particular, given process through which commitment of freedom of contract, part of a wider set of claims to human liberty fought for by the bourgeoisie, became institutionally distinguished from legitimate domination, bolstered by monopoly of the means of violence (cf Giddens 1981; chapter 7-8). Neglecting this fact, mainstream political science binds us to discussing whether the new form of 'politicking' and political decision-making represented by the liberal-democratic state are concerned "primarily with the conditions of action" or principally "have to do with "non-rational" factors, that is, those involved in the operation of *internalized* values and norms" (Parsons 1961:39). As a result it prevents us from even raising the question of how the new and the old mode of making and implementing political decisions for society made its presence felt upon the emerging capitalist economy or civic culture.

I will, of course, not deny that the emergence of the liberal-democratic state is significantly related to solidarity and self-interest. I will merely insist that mainstream political science, in focusing exclusively on these issues, ipso facto excludes such crucial POLITICAL phenomena from their analyses, as (1) the relation between the absolutist state, the nation-state and nationalism; (2) the relation between the new liberal-democratic state's monopoly on violence and its replacing of the city as a 'power-container', playing a significant part in the formation of the capitalist economy; (3) the achievement of an effective 'management' of labor in liberal democracy through the handing over of the right to govern and delegate work to capitalists, thus implicitly extending political surveillance into the work-place; (4) the achievement of 'citizen rights' through the active interventions of labor movements in the political 'arena'; (5) the achievement of adequate steering via a leadership having the courage and the inclination to act AGAINST possessive individualism and the prevailing normative consensus; (6) the achievement of control of public steering via a citizenry possessing the will to resistance and action (cf, for example, Badie and Birnbaum 1983, Crozier 1982, Frankel 1983, Giddens 1981 and 1984, Held (ed) 1983, Jessop 1982, Lundquist 1987, Offe 1985, Olsen 1983). As it stands, mainstream political science tends to leave the impression that the 'politicking' of leaders and lay-actors is brought about mechanically by social forces and interests outside the political system as such or in itself. Rather than examining their 'politicking', it examines how the occurrence of a new group interest in the civic culture brings about a new interest

group or political party in the 'political arena', and how this new interest group or party 'manages' or 'represents' the new interest in its private competition with others in order to secure that it is not significantly compromised or subverted.

From Meaning and Norm and Back to Power

The puzzle in mainstream political science is its tendency to conceal its own insight into practical 'politicking' behind a culturally or economically oriented theory. In the former theory, prudent decision-making is made a phenomenon of the "process by which individuals come to develop a sense of *common* political identity; an identity that implies common affective commitment to the political system, as well as a sense of identity with one's fellow citizens" (Almond and Verba 1965:371). In the latter theory, it is made the property of publicly selected leaders, who, in order to "achieve their own goals, secure the services of subleaders, and obtain outside support from constituents", usually "find it a useful strategy to commit themselves (or appear to commit themselves) to certain choices they will make under specified conditions" (Dahl 1961:96). On these views, neither the political system nor its lay-actors can be said to be able to make a difference in the world. The prudent decisions of the latter are concealed behind the argument that "conflicts over democratic *norms* are resolved among the professionals, with perhaps some involvement by parts of the political stratum but little or no involvement by most citizens" (Dahl:324). The authoritative allocations of the former are made an epiphenomenon of the "mixture of attitudes found in the civic culture" which "fits" the democratic political system" (Almond and Verba:360), by acting "as a buffer between the individual and the political system" and by reducing "the availability /---/ of the ordinary citizen for involvement in unstabilizing mass movements" (ibid:357).

In fact, the institutionalization of the perspectives of modern science in our discipline, has turned political energy and information, the identifying criteria of our field of study, into inherently non-cumulative and 'diffuse' phenomena which only come into being when being 'exercised'. They have come to appear as gaining reality and power only in combination with a conflict of interest, a will to be subdued. Yet, the beginning development of modern society into the 'planning and information' society highlights the pressing demand for analyses of how political power is 'stored up' as energy for future use and as information for future survival. On the one side the actual development indicates that the power of public decision-making is as imminently present in times of integration as in times of conflict. On the

other side it reveals that this power carries a non-reducible political issue of domination and freedom, manifesting BOTH the leadership's attempt to control and supervise the political conduct of lay-actors AND lay-actors' attempt to control and supervise the public decision-making and implementing of leaders.

My 'Politics as Praxis' was about scholars recognizing this demand and, hence, the fact that public consumption has taken on unthought-of dimensions, which call for more and more public decisions and implementing actions, on the level of steering, and for a more and more active control of public decision-making and implementation, on the level of the huge network or community in which lay-actors are engaged in their day-to-day political life. Their new political theories and modes of research all reflect the fact that the power of political decision-making has become imminently visible in the society. Actually, few can today escape being affected by it. Not only have its institutions become larger, considerably more complex and resourceful, but many more citizens have become directly dependent on the values it serves to allocate authoritatively for society. No wonder, therefore, that the new generation of political scientists and sociologists ask why mainstream political scientists do not feel the urgent need for "assessing alternative political institutions in a society committed to popular sovereignty" (March and Olsen 1986:1), in order not to reduce the study of politics, as a "process involving the exercise of control, constraint and coercion in society" (Bilton et al 1981:172), to an analysis of what politicians say and do.

Despite its many new contributions on the levels of philosophy and metascience, I will postulate, the new politics is actually a move BACK to the traditional power perspective of the political traditions which, as the 'young' Easton recognized, displayed a profound interest in the duality of political structure as both medium and outcome of the political activities it recursively organizes. Our old traditions examined political power as a matter of BOTH "how our values affect the distribution of power" AND "how our location and use of power act on the distribution of values" (Easton 1953:120). And they did so in order to assess how power and domination manifest BOTH "the effect of psychology *on* the situation" AND "the psychological effect *of* the situation" (ibid:211). They did acknowledge that "although institutions may themselves mold to their own requirements the personalities of their participants, this does not thereby deny the contribution of personality to the nature of an institutionalized pattern of activity" (ibid:217).

Like the 'new' traditions, these 'old' traditions realized that political structuration has its basis in

neither solidarity nor self-interest but in an ongoing series of 'practical activities', manifesting the actual or contemplated interventions of corporeal beings in the political decision-making process. They knew that leaders CAN "exert an enormous impact on war and peace and major questions of domestic policy" (Lasswell 1948:235). But they also knew that democratic participation COULD not be "extinguished unless a community-wide basis of selection and responsibility is done away with" (ibid).

In fact, they demonstrated that politics goes far beyond what politicians say and do, on the level of formal steering, to a vast, more or less spontaneously functioning community of power relations. They provided us the reasons to assume that "We have a political situation whenever activity arises over the authoritative allocation of values, however indirectly this activity may be related to policy" (Easton 1953:192). They showed us how leaders' giving of reasons (which is closely associated with the accountability of their actions and, hence, with the input of support) is inevitably caught up in, and expressive of, the conflicts entailed by the process in and through which demands are (or are *not*) converted into issues, policies and implementing actions. They formed the foundation of a politics in which just "Two citizens disputing over the foreign policy of the United States create a political situation" (ibid). They revealed the 'macro-problem' of mutual autonomy and dependence between leaders and lay-actors inherent to such a 'micro-dispute', since "(t)his is one step in the direction of influencing the whole political process and one part, of the whole political system. It is a form of political activity as contrasted with the limiting case of utter apathy" (ibid). They knew that an agent who does not partake actively and constructively in the constitution of the political decision-making process is simply no political agent, since power relations are always two-way, even if the power of one actor or party in a political relation is minimal compared to another.

From Support and Outputs to Demands and Outcomes

The 'old' and the 'new' traditions derive some unity from their common insight into the fact that just as the making and the implementation of public decisions are intrinsically related to power, so the reciprocity of power is built into the very nature of the political system, via the facilities that leaders and lay-actors bring to and mobilize as elements of the production of their political interaction, thereby influencing its future course. They both insist, to put it in Eastonian terms, that political authorities, the political regime, and the political community have to be viewed, not simply as *objects of support*, but

also, and in particular, as *targets of demands*, linking the mobilization of cognitively acknowledged and normatively sanctioned RESOURCES within the institutional ordering of the society to the production of definite political outcomes. This is why the new perspectives of, say, 'economy of negotiation and mixed administration' (Hernes 1978), 'New Institutionalism' (March and Olsen 1984) and 'hierarchy and anarchy' (Lundquist 1987) in liberal political science together with those of, say, 'the colonialization of the life-world' (Habermas 1981), 'the dialectic of control' (Giddens 1981), and 'the rules of right implemented by relations of power in the production of discourses of truth' (Foucault 1979) in radical sociology to a certain extent, at least, should be met with a 'welcome back' rather than with opposition in our discipline. For as we can read from the new critique of mainstream political science below, they do reflect the old politics of authoritative allocations above:

"First, politics is not the residual category of an economic system. /---/. An alternative would be to picture markets and other social institutions as technical adjustments justifiable only when there are imperfections in politics" (1986:39-40)

"Second, although the ability of an institution to find Pareto-optimal solutions is an important asset, it is not an adequate basis for choice among institutions. Assessing the appropriateness of different institutions in a society committed to popular sovereignty involves an assortment of criteria associated with both aggregative and integrative processes" (ibid:40).

"Third, the issues of institutional design or evaluation are not routinely decomposable into separable problems. As we have seen, the institutions and ideologies of aggregation and integration affect each other in ways that make it impossible to consider the solution of the problems of one without considering the other" (ibid).

"Fourth, a society is probably better served by continual contradiction among contending concerns, demands, and values than by procedures requiring a permanent resolution of them. Conceptions of values and identity are elaborated through enduring tensions among values and models that recur and transform and recur again" (ibid:41).

"Fifth, many western democracies and theories of them might appropriately be nudged somewhat in the direction of greater concern for integrative functions and institutions, and toward a greater differentiation of institutions. /---/. In order to certify the appropriateness of more integration, we may have to persuade ourselves of the degeneracy of aggregative institutions and the glories of rights, reasoned debate, and administrative autonomy, while at the same time recognizing that within a few decades we will re-discover the evils of integration and will once again embrace exchange in the

name of self-interest. We may have to recognize not only the advantages that lie in that seemingly endless oscillation but the desirability of decisive action in a world without decisive consequences" (ibid:42–43).

Although this critique does in no way underestimate the significance of integrative (solidarity) and aggregative (self-interest) politics, it does explicitly reject the tendency to reduce politics to either the one or the other. It hereby forms a fundamental break with the framework of mainstream political science. It claims that the continuity of form in the political system, as a historically situated order of power and sense relations, is contingent upon integration and conflict, in the one dimension, and upon self-interest and a sense of community or common faith in established conventions, in the other dimension. Thus the axis in this new theory of structuration is neither the plane of political authorities (rational choice theory) nor the plane of political regime (normative functionalism) in the political system. Rather it is the plane of political community, comprising, as it does, the reproduced relations of interdependence between individuals or collectivities in terms of which that system is constituted as a set of regularized practices. Like the old politics, therefore, the new politics can be said to acknowledge that neither authorities (actor) nor regime (structure) should be regarded as having primacy, since each is constituted in and through the community, seen as recurrent practices. Hence, explication of their relation comprises the core of an account of how the structuration of the political system as recurrent practices actually takes place in time and space.

The Prudence of the Human Actor and the Social Policy of the Political System

In her reply to my paper, Margareta Bertilsson approaches the new theory of structuration 'from above', providing us information of some of the major philosophical and metatheoretical issues involved. I have here approached it 'from below', in order to provide information of some of the major theoretical and practical issues that identify political analysis as a non-reducible field of research. I am not doing so in order to undermine the significance of Bertilsson's analysis. Both kinds of analysis, I think, are called for in order to solve the riddle as to where the theory of structuration may be leading the social sciences. I am merely trying to point up the fact that what sociologists (and mainstream political scientists) say are the accepted canons of the political discipline are not necessarily those actually employed by its members in their theoretical practices (cf Bluhm (ed) 1982).

The issue of interest to me, as a student of politics, is

how non-politics could become the dominant trend in mainstream political science, and how the new, practically oriented structuration theorists could come to neglect the traditions of prudent decision-making and authoritative allocation in our 'pre-history'. For instance, most interpreters, whether in the mainstream or not, meet Easton's systems politics with the argument that there is no more to his politics than the Parsonian problem of compliance – of how individuals come to adhere to the normative demands of the political system of which they are members (for example, Anckar 1973, Dahlkvist 1982, Green 1984, Lane 1978, Leslie 1972, Narr 1967 – one exception is Bryder 1976). Yet, even in his most 'mature' and 'mainstream' period, Easton explicitly stresses that political action has to be defined, not by reference to norm but by reference to power.

Whatever the special nature of the temporal form of political system we may be considering in history – totalitarian, democratic, bureaucratic, imperial, etc, in one or another 'mixture' – he maintains, "its characteristic mode of behaving as a political system, as contrasted, say, with an economic or religious system, will depend upon the capacity of the system to allocate values for the society and assure their acceptance. It is these two major variables or sets of variables – the behaviour related to the capacity to make decisions for the society and the probability of their frequent acceptance by most members as authoritative – that are the essential variables and that therefore distinguish political systems from all other types of social systems" (Easton 1965A:96). It is through the activities, comprised by these variables, "that a society can commit the resources and energies of its members in the settlement of differences that cannot be autonomously resolved" (ibid).

I shall be the first to admit that Easton's definition of the essential variables of political life raises a range of non-answered puzzles. Nevertheless, it does explicitly point up the intrinsic difference between political order, and the normative and rational order of mainstream political science. It communicates that the prudent decision of the human subject has to be viewed as intrinsically related to the CAPACITY of the political system to allocate values for society and assure their acceptance. Hence, it simultaneously rejects that the 'can' of political behavior, the capacity of doing otherwise, can be understood by reference to norm or meaning. Politics, he shows us, is essentially about the relation between social authority and political action, not about the connection of values standards with the motives prompting political action, or vice versa. Its language is one of power, that is of probability, flexibility, variability, or autonomy and dependence, not one of integration or aggregation.

I see the 'case' of the political system's disappearance

from our self-consciousness as a sign of the existence of an unsound tendency in the social sciences at large to throw all their babies out with the bathwater. For example, it seems curious that normative functionalism's and Marxist structuralism's critique of methodological individualism and action theory lost their communicative powers in the same moment as new liberalism with its monetarism and privatization really began to make its presence felt in praxis. Today, with the beginning breakdown of Reaganomics, one is tempted to conclude that the attempt to exorcise this critique from the vocabulary of social thought (Giddens 1976, 79, 81) was somewhat misplaced.

Both the old and the new traditions of political analysis provide us a potential for avoiding to duplicate the tendency in the future. They indicate the relevance of trying to construe a political theory that is at once aware of its own origins and capable of investigating the political system in all its various forms and (highly unequal) phases of development. They furthermore illuminate that social relevance means that we are prepared to demonstrate the reality and power of our thinking in praxis by dedicating ourselves to the practical task of furthering popular sovereignty (cf Bernstein 1983). However, in addition, I will hold, the 'old' politics can be applied to demonstrate that the new politics has to complement its theory of praxis with a theory of the political system in order to 'cash' its goal of popular sovereignty: the political system manifests the essential political variables that make it possible for human agents to orient their prudent decision-making to the institutionalization of this alternative, non-submissive form of political organization in the first place.

Puzzles of Political System and Praxis

In identifying systems persistence with systems structuration the new politics actually converts a science of society's political life functions into a hermeneutics of the many divergent structural forms that represent them in time and space. One cannot answer the question of how political form occurs in social relations in time and space BEFORE having identified that which makes social relations POLITICAL, rather than economic or cultural in nature: the fact that they are significantly connected with the sociopolitical problem of how to allocate values authoritatively for society. To seek to identify political form in isolation from a theoretically discovered political invariance, specified as the 'type', would simply be to put the cart of praxis BEFORE a non-existent political horse.

Political life, as a type of social (not physical, biological or personal) life, I will postulate, raises two intrinsically different puzzles of power which derive their

non-reducible significance from their real and necessary interdependence:

- (1) Can the political system have any real autonomy in the society, as an invariant TYPE of social organization?
- (2) Can popular sovereignty have any real autonomy in the political system, as a temporal FORM of political organization?

The puzzle of political power in normative functionalism and rational choice theory, I have tried to explicate, emerges from their negative answer to (1). They deny that the political system can have any real specificity in the society: political analysis has no conceptual field of its own, since it deals with a 'synthetic' field of legitimate domination in which power is always the greater power over the smaller power. As a result they simultaneously deny (2): popular sovereignty can have no real specificity in the political field, since this field can never be organized otherwise than in the shape of a pyramid with the few (relatively) 'wise' and 'powerful' at the top and the many (relatively) 'unwise' and 'powerless' at the bottom.

The argument that the power OF political decision-making and implementing *ipso facto* provides the few effective power OVER the many does not ring true. As a subject to authority, one can accept that political authorities are equipped with the power OF doing that which has to be done for the society in and through the political system, without simultaneously accepting their attempt to use this power for the PURPOSE of appropriating control OVER oneself and others.

Distinguishing the power OF political doing, which is a property of the political system as a whole, from the few's power OVER the many, which is a property of the way political power is put to use by leaders and lay-actors in a particular, given political praxis of domination and subordination, we would be able to transcend the elitist perspective of mainstream political science without in any way neglecting the fundamental significance of the political leadership in the political system. We could conceive of the political relation of leaders to lay-actors as one of mutual autonomy and dependence: leaders *could* not make and implement political decisions for the society unless lay-actors *would* accept their decisions and consider themselves bound by them. That is to say, we would be able to demonstrate, logically as well as empirically, that the ability of the political system to make a difference in the society is born out in praxis by the ability of leaders and lay-actors to make a difference in the political system: Leaders could always have done otherwise and lay-actors would have

done otherwise, had leaders not drawn on the authority provided them by the political system in their making and implementing of binding decisions and implementing actions for the society as a whole.

The new politics, I will postulate, does not in and of itself grant us such an alternative outlook. For in tending to oppose itself to a science of politics, it actually ends up with a historical framework copying the tendency of mainstream political science to neglect the power of the political system, thus neglecting the essential political conditions that make the emergence of popular sovereignty a real organizational possibility. Actually, it rejects both (1) and (2) above in viewing the primary tasks of political analysis as "(1) The hermeneutic explication and mediation of divergent forms of life within descriptive metalanguages of social science; (2) Explication of the production and reproduction of society as the accomplished outcome of human agency" (Giddens 1976:162). (1) denies us the possibility of discovering the invariant political type of social organization that makes the emergence and, hence, explication and mediation of, divergent forms of political organization possible in the first place. (2) deprives us of the hope of popular sovereignty in tending to identify the authority OF political allocations in society with those who possess the highest abilities to produce definite outcomes, that is with "capabilities which generate command OVER persons" (Giddens 1979:100, capital letters mine). In combination, I think, these two puzzles in the theory structuration explicate why there can be no general theory of the political system without praxis and no special praxis of popular sovereignty without a general political theory.

Political Persistence Through Structuration

Our slumbering traditions offer us an escape route from the theory-praxis paradox of contemporary political thought. "At the minimum", they communicate, "political scientists have implicitly developed a common interest through the fact that they have been exploring the way in which values are authoritatively allocated for a society. Concretely, this means that *it is possible to identify a broad variety of structures and practices which are closely associated with the authoritative allocation of values for a society*" (1953:318, italics mine). In political analysis, therefore, concepts "may identify two fundamentally but analytically distinguishable parts of political life. One reflects the kinds of activities that go on in a political system, what we might at other times and places have called the political functions, if this concept itself had not become virtually unusable because of the enormous variety of slippery meanings currently attached. The other refers to the way these activities are

performed; that is, it deals with the structure and processes of political life as particular modes for expressing these activities" (Easton 1965B:13).

The political life functions of society must be separated analytically from the structures and practices that represent them in time and space, if we are not to mistake these functions for the particular goals of the members of the political system (individuals and groups). Political functions manifest no goals as such or in themselves, only the reproduced political system-society RELATIONSHIP that makes the emergence of goals possible IN the political system in time and space (cf Laszlo 1972, Wilden 1972). They do not dictate what political agents must or ought to do. They merely inform them about what they cannot do and, hence, what they could possibly do. This explicates why we cannot ipso facto exclude the goal of popular sovereignty from the vocabulary of political thought. The political system could always be organized otherwise than in terms of a goal of domination, since its persistence is contingent on the maintenance or the change of a variety of goal-states ranging from government by one to government by all.

Therefore, in distinguishing political hermeneutics from political science, 'political values' from 'political facts', we can relate the analysis of the structuration of the political system, as a set of regularized practices, to the analysis of the continued persistence of that system in the society, as a set of functionally ordered levels of relations and relations between levels. This we can do without neglecting the crucial relation of interdependence between theory and praxis, the Real and the Symbolic. When studying the structuration of the political system as a temporal form of political organization, we can say, we raise practical questions like: "How are decisions made? Who influences whom about the kinds of inputs that are made or the outputs that are produced? How is power distributed and put to work in selecting policies and implementing them? How are optimal strategies for attaining objectives assigned and pursued? Who shares in the benefits derived from political activities? *What are the conditions under which POPULAR CONTROL OF RULERS may be maximized?*" (Easton 1965B:474, italics and capital letters mine). However, "what these allocative theories take for granted – the actual and continued existence of some kind of political system" – is precisely what has to be "questioned and subjected to theoretical examination", when studying the persistence of the political system, as an invariant type of social organization: "How is it that a political system *as such* is *ABLE TO* persist through time. What is there in the nature of the system itself and the conditions under which it may typically find itself that

would stand as a possible threat to its continued existence, *whether in one FORM or another*. Persistence and change of systems, or rather, persistence through change as is more often the case, has seemed to be the most inclusive kind of question that one might ask about a political system" (ibid:475).

Hence, our traditions of both political system and praxis hold out the possibility of establishing a general political theory, straining toward being bold, innovating, yet always retaining a radical skepticism toward those of its findings that at any time appear most firmly established. And it simultaneously stresses that the development of such a theory depends crucially on the institutionalization of a theoretical practice, dedicated to the task of making human agents aware of their distinctly political potential for realizing the kind of participation, mutual control, and prudent decision-making, which underlie the constitution of the political system as a regularized praxis. The general political trend, they indicate, is toward progressive political differentiation, expanding agents' autonomy of action, notwithstanding partial and temporary reversals, uneven political development, and immense differences in structural expression. This trend is brought about historically by knowledgeable political agents and their capacity to form the processes in and through which values are allocated authoritatively for society. But it is afforded by the persistence of these political processes in society in themselves as such, that is, by the political system and its capacity to make and implement binding decisions for the society as a whole.

Henrik P Bang

References

- Gabriel A Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture*, (Boston: Little, Brown and Co, 1965):
- Bertrand Badie and Pierre Birnbaum, *The Sociology of the State* (Chicago: The University of Chicago Press, 1983).
- Dag Anckar, "David Eastons Politiska Teori", *Acta Academia Aboensis*, vol 50, no 2, (Åbo: 1973).
- Brian Barry, *Political Argument*, (London: Routledge and Kegan Paul, 1965).
- Brian Barry and Russel Hardin (eds), *Rational Man and Irrational Society?* (Beverly Hills: Sage Publications, 1982).
- Richard J Bernstein, *Beyond Objectivism and Relativism*, (Oxford: Basil Blackwell, 1983).
- Margareta Bertilsson, "Replik: Struktureringsteori - en teori utan praxis?", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, no 4, (1987).
- Tony Bilton, Kevin Bonnett, Philip Jones, Michelle Stanworth, Ken Sheard, Andrew Webster, *Introductory Sociology*, (London: MacMillan 1981).
- WT Bluhm, (ed), *The Paradigm Problem in Political Science*, (Durham: Carolina Academic Press, 1982).
- Tom Bryder, *Systems Theory and Political Behaviour*, (Ålborg Unversitetscenter: institut for sociale forhold, administration og politiske institutioner, 1976).
- GE G Catlin, *A Study of the Principles of Politics*, (New York: Macmillan, 1930).
- Michel Crozier, *Strategies for Change*, (Cambridge, Mass: The MIT Press, 1982).
- Robert A Dahl, *Who Governs?* (New Haven: Yale University Press, 1961, twenty-third printing, 1975).
- Mats Dahlkvist, *Staten som problem*, (Lund: Arkiv Studiehäften, 1982).
- Jack Dennis (ed), *Socialization to Politics*, (New York: John Wiley & Sons Inc, 1973).
- David Easton, *The Theory of the Elite, A Study of the Elitist Trends in English Thought*, (Doctoral Dissertation, Harvard University, 1947).
- David Easton, "Walter Bagehot and Liberal Realism", *American Political Science Review*, no 43, (1947).
- David Easton, "Harold Lasswell: Policy Scientist for a DEMOCRATIC Society", *Journal of Politics*, vol 12 (1950).
- David Easton, *The Political System*, (New York: Alfred A Knopf, 1953).
- David Easton, *A Framework for Political Analysis*, (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1965A).
- David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, (New York: Wiley, 1965B).
- David Easton and Jack Dennis, *Children in the Political System*, (New York: McGraw-Hill Book Company, 1969).
- Jerry A Fodor, *Representations*, (Cambridge, Mass: The MIT Press, 1981).
- Michel Foucault, *Power, Truth, Strategy* (Sydney: Feral Publications, 1979).
- Boris Frankel, *Beyond the State?* (London: Macmillan Press, 1983).

- Alan Gewirth, *Reason and Morality*, (Chicago: The University of Chicago Press, 1978).
- Anthony Giddens, *New Rules of Sociological Method*, (London: Hutchinson, 1976).
- Anthony Giddens, *Central Problems in Social Theory*, (London: MacMillan, 1979).
- Anthony Giddens, *A Contemporary Critique of Historical Materialism*, (London: Macmillan, 1981).
- Anthony Giddens, *Profiles and Critiques in Social Theory*, (London: Macmillan 1982).
- Anthony Giddens, *The Constitution of Society*, (Oxford: Polity Press, 1984).
- Leslie Green, "Support for the System", *British Journal of Political Science*, vol 15, (1984).
- Jürgen Habermas, *Theorie des Kommunikativen Handelns, I, II*, (Frankfurt: Suhrkamp, 1981).
- R M Hare, *Moral Thinking*, (Oxford: Clarendon Press, 1981).
- David Held (ed), *States & Societies*, (Oxford: Martin Robertson, 1983):1-59.
- Gudmund Hernes (ed), *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*, (Oslo: Universitetsforlaget, 1978).
- Bob Jessop, *The Capitalist State*, (Oxford: Martin Robertson, 1982).
- F Kaufmann et al (eds), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, (Berlin: DeGruyter, 1986).
- Jan-Erik Lane, "On Easton's Theory: There Must Be Limits to Confusion", *Eripaionos Poliitiika*, no 3, (1978).
- Harold D Lasswell, *Who Gets What, When, How*, (New York: McGraw-Hill, 1936).
- Harold D Lasswell, *Power and Personality*, (New York: W W Norton and Company Inc, 1948).
- Erwin Laszlo, *Introduction to Systems Philosophy*, (New York: Gordon and Breach, 1972).
- Peter Leslie, "General Theory in Political Science: A Critique of Easton's Political Science", *British Journal of Political Science*, vol 2, (1972).
- Lennart Lundquist, *Implementation Steering*, (Lund: Studentlitteratur, 1987).
- James G March and Johan P Olsen, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, vol 78, no 3, (1984).
- James G March and Johan P Olsen, *Popular Sovereignty and the Search for Appropriate Institutions*, (Stockholm: The Swedish Power Investigation, mimeo 1986).
- Wolf-Dieter Narr, "David Eastons Systemanalyse", *Politische Vierteljahresschrift*, no 3 (1967).
- Claus Offe, *Disorganized Capitalism*, (Oxford: Polity Press, 1985).
- Johan P Olsen, *Organized Democracy*, (Oslo: Universitetsforlaget, 1983).
- Talcott Parsons, *The Social System*, (New York: The Free Press, 1951).
- Talcott Parsons, "An Outline of the Social System", in Parsons et al (eds), *Theories of Society*, (New York: 1961).
- John Rawls, *A Theory of Justice*, (Cambridge: Harvard University Press, 1971).
- Anthony Wilden, *System and Structure*, (London: Tavistock Publications, 1972).

Brittiska valen den 11 juni 1987;

Bakgrund, resultat och valsystem

Margaret Thatcher har sedan sitt makttillträde som brittisk premiärminister 1979 målmedvetet sökt förändra Storbritannien efter sina ideal oberoende av om dessa förändringar skapat spänningar och klyftor i nationen. Mycket kort har förändringarna inneburit att procentandelen hushåll som äger sin bostad har stigit från 52 till 66 % huvudsakligen genom försäljning av 750 000 "council houses". Aktieägandet har breddats från 7 till 19 % medan anslutningen till fackföreningar har sjunkit från att omfatta 30 till 23 % av befolkningen. Medelklassen har ökat från 33 till 40 % medan antalet arbetslösa steg från 1,2 milj 1979 till 3 milj 1983. Arbetslösheten har varit stabil mellan 1983-87 med en mindre nedgång första halvåret 1987. (Siffrorna från Times 13 juni 1987 samt ITN, Election Factbook, 1987.) Inkomstskatterna har sänkts överlag, kraftigast dock för höginkomstgrupperna.

Dessa förändringar är i huvudsak mycket positiva för de konservativas 43 % av de röstande och har i allmänhet ansetts vara den främsta orsaken till stabiliteten i Mrs Thatchers väljarbas. Till detta skall läggas en real inkomstökning för dem som har jobb, inte är färgade och som bor söder om M62 (Liverpool-Hull) i England. Effekten av detta uttrycks väl i ITN, Election Factbook: "Possessions, even cheque books, do not necessarily change opinions, but they are very liable to help" (p 6).

Under mellanvalsperioden pekade opinionsundersökningarna emellertid inte på någon stabil väljarbas för de konservativa. Partiet var mellan juli och september 1985 samt januari och mars 1986 till och med tredje största parti. Ett klart mönster utvecklades där missnöjda konservativa väljare 1983 skiftade till Alliansen. Alliansen var till och med största parti i fyra opinionsundersökningar 1985 (ITN Election Factbook s 31). Kommentarererna i massmedia diskuterade "the TBW or 'That Bloody Woman' effect" (ITN s 16).

Aktiviteten från den konservativa regeringen från hösten 1986 är nästan rutinmässig i sin enkelhet men ändå förödande effektiv. Hösten 1986 kommer ett stort offentligt utgiftspaket som förmodligen bidrar till en marginell men dock sänkning av arbetslösheten våren 1987. I budgeten i mars 1987 sänker Lawson skatten med

'the prudent 2p off' (vilket för en svensk skattebetalare motsvarar 2 kronors sänkt kommunalskatt). Sjuksköterskorna får en löneförhöjning på 9 %, planer på att förlägga anläggningar för kärnkraftsavfall i fyra konservativa valkretsar skrotas samt riktlinjer, efter vilka ett stort antal landsbygdsskolor måst stängas, revideras (ITN ss 7 och 16).

Effekten är mycket snabb. I slutet av 1986 tar sig de konservativa upp på första plats i opinionsmätningarna. I april 1987 är partiet uppe på 39 % med labour och alliansen kring eller under 30 % (Marplan/Express 6/4 87 och Marplan/Guardian 9/4 87). När valkampanjen inleds den 11 maj ligger de konservativa klart över 40 % något som knappa fem veckors valkampanj med 2-4 timmars valprogram i fyra riks-TV kanaler varje dag inte ändrade på enligt de mer än 50 opinionsundersökningar som publicerades.

Alliansen och labour startade i april sida vid sida. I kommunalvalen den 7 maj vinner alliansen 400 nya platser. De konservativa håller ställningarna väl och labour går tillbaka. Vid den nationella valkampens början är alliansen i någon opinionsundersökning (tex 13/5) större än labour. Under fem veckors valkampanj sjunker alliansen och labour stiger något. Den 11 juni 1987 omväljs den konservativa regeringen med 43.3 % av väljarna mot labours 31.5 %, alliansens 23.1 % och övriga partier 2.1 % (Obs! Siffrorna är exklusive Nordirland) (Källa Financial Times 13/6 1987). Mandatmässigt medförde valsystemet att de konservativa fick 57.8 %, labour 35.2 %, alliansen 3.4 %, övriga partier 3.5 % (inkluderande 2.6 % från Nordirland).

Utbildningspolitiken, bostadspolitiken, stadskärnorna och kommunalskatten är nya huvudmål för den tredje konservativa valperioden (jfr Tories valmanifest och Fin Times 13/6 1987 s 9f). Thatcher är väl medveten om att ingen konservativ MP valdes i Liverpool, Manchester, Newcastle eller Glasgow. London är speciellt inte minst beroende på labours 'London effect' (labour i London har en image av extremvänster). Dessa storstäder och andra av motsvarande karaktär, inte minst delar av London, kommer enligt uttalanden från Thatcher (tex i TV valnatten) att stå i centrum för den konservativa regeringens nya insatser fram till 1991 (jfr även Tories valmanifest).

Vi skall emellertid i denna uppsats/översikt varken presentera eller diskutera brittiska politikområden eller detaljgranska valkampanjen även om detta vore väl värt en eller flera uppsatser i Statsvetenskaplig Tidskrift. Intresset fokuseras i stället på det brittiska valsystemet i ljuset av det senaste valet.

Valresultat och valsystem. En bakgrundsteckning

När den brittiska monarken på begäran av premiärministern utlyser ett nyval (huruvida monarken kan vägra är ett intressant statsvetenskapligt problem som inte heller skall penetreras här) startar vid sidan av den nationella valkampanjen, huvudsakligen bedriven i massmedia, sexhundraftio lokala kampanjer. I Storbritannien (SB) väljs parlamentsledamöterna genom majoritetsval i enmansvalkretsar. I ett trepartisystem (I Skottland och Wales ett fyrtartisystem) innebär detta att man rent teoretiskt kan vinna med 34 % av rösterna i en valkrets. I det senaste valet var 40 % den reella tröskeln. Endast ett fåtal i England (i Wales och Skottland ett tjugotal) valdes med färre än 40 % av rösterna och ett trettiotal kandidater som erhöll fler än 40 % blev inte valda. För partiernas framtida möjligheter blir därmed deras position i de 650 valkretsarna av centralt intresse.

David Owen, ledaren för det socialdemokratiska partiet i alliansen (numera avgången men bör inte avskrivas) tex vann sin valkrets Plymouth Devonport (64 751 röstberättigade) med 42.3 % av rösterna (21 039) mot den konservativa kandidatens 29.3 % och labourkandidatens 28.5 %. David Owens uppgift som MP är inte endast att vara valkretsens representant i parlamentet. Minst en gång i veckan bör Dr Owen ha en "mottagning" där väljarna kan få råd och hjälp. En väl skött mottagning och en professionell hantering av den normalt stora brevsörden är en väsentlig förklaring till den sk incumbencyeffekten som innebär att populära MP's mycket väl kan bromsa en negativ trend för partiet.

I Islwyn i Wales (50 414 röstberättigade) vann labourledaren Neil Kinnock med 71.3 % av rösterna mot den konservativa kandidatens 14.7 %, alliansens 9.2 % samt Plaid Cumry (Walesiska nationella partiet) 4.8 %. Labourledaren gick fram 5.7 %, vilket var något sämre än genomsnittet för Wales (+7.5 %) och Skottland (+7.3 %). En intressant förklaring till att Wales och speciellt Skottland röstade mot Thatcher är att dessa områden traditionellt har en mer egalitär etos och att Thatcherismen därmed förkastas av ideologiska skäl (jfr Financial Times 13/6 1987 s 10, James Buxton). Den traditionella förklaringen är annars att den positiva ekonomiska utvecklingen i England inte har nått Skottland (arbetslöshet 14 %) eller Wales. Valkommentaren i Economist (20/6) påpekar emellertid att i varje region var den konservativa swingen densamma oberoende av valkretsens ekonomiska status. De sju valkretsarna i London tex med den högsta arbetslöshetsnivån redovisade en genomsnittlig uppgång på 4.5 % i konservativt stöd. De två sämsta områdena för de konservativa Liverpool (-18.5 %) och Glasgow (-13.5 %) drog med sig omgivande mer välmående valkretsar (Economist 20/6 1987). Uppenbarligen är dessa regionala uniforma svingar ett

komplikerat fenomen. Lokala politiska traditioner och organisationer, lokala massmedia och regional ekonomisk utveckling är troligen de väsentligaste bakgrundsfaktorerna.

I Tweedale, Ettrick och Lauderdale i Skottland (37 875 röstberättigade) valdes ledaren för det liberala partiet i alliansen med 49.9 % av rösterna mot den konservativa kandidatens 29.6 %, labourkandidatens 11.4 % samt 9.1 % till skotska nationella partiet. Huruvida den regionala röstfördelningen till någon liten del är påverkad av att ledarna för de två största oppositionspartierna inte är engelsmän är ett intressant spekulationsobjekt. Titulaturen "the Welsh windbag" (Kinnock) förekommer flitigast i engelsk press. Vidare är naturligtvis Kinnock och Steele kraftigt influerade av den walesiska och skotska politiska kulturen, vilket medför att de kanske blir mindre effektiva i den engelska. Det bör tex noteras att de konservativa i Kinnocks egen valkrets endast fick 14.7 % av rösterna. Ytterligare en bidragande orsak till de konservativas problem i Skottland och Wales är deras kamp under 1970-talet mot lokalt självstyre.

I Finchley (55 638 röstberättigade) valdes Margaret Thatcher (konservativ ledare och PM) med 53.9 % av rösterna mot labourkandidatens 31.7 % och alliansens 13.9 %. I denna valkrets har alliansen små möjligheter att vinna. I valsamarbete med labour övergår (rent teoretiskt) valkretsen från att vara mycket säker för de konservativa (majoritet 22.2 %) till att bli möjlig att vinna för oppositionen (teoretisk majoritet 8.1 %). På nationell nivå vore ett valsamarbete med en uppdelning av valkretsarna mellan oppositionspartierna med stor sannolikhet den bästa möjligheten att vinna nästa val. Ett sådant samarbete är inför nästa val helt osannolikt av flera skäl. Ett, av mer ideologisk karaktär, är väl uttryckt i ITN, Election Factbook, p 4, där dock avseende taktisk röstning: "The problem for a socialist party requiring adherence to doctrine decided at party conferences, is that it is the least fitted for adroitness at the polling booth". Ett annat skäl är alliansens erfarenheter från valet 1987 där Steele och Owens målmedvetna satsning på enhet och styrka genom gemensamma framträdanden gav ett intryck av Tweedele och Tweedelum (Stee-

les uttryck). Att samordna SDP och Liberala partiets policies var svårt nog. Att ge en valkoalition mellan alliansen och labour en image av enighet och styrka bedömer jag som uteslutet åtminstone fram till 1991 särskilt som alliansen i födslovändor skall försöka skapa ett parti (notera Owens aktiva kamp emot (Sv D 25/8 87). Till detta kommer att en stor del av de aktiva inom labourpartiet hatar SDP i allmänhet och Owen i synnerhet som förrädare. Owen lutar också helt klart åt de konservativa medan Steele är mer labourinriktad, vilket medförde att diskussionerna kring alliansens policy i ett eventuellt vågmästarparlament knappast präglades av klara besked.

Effekter av valsystem och valresultatet 1987

Med presentationen ovan som bakgrundsinformation övergår vi till en närmare granskning av det brittiska valsystemet. Utfallet 1987 samt den historiska utvecklingen från 1945 är naturliga utgångspunkter. Partiernas styrka i 633 valkretsar i valet 1987 (Ulster med sitt speciella partisystem har uteslutits) framgår av tabell 1.

Vi noterar i tabellen att vid en uppgång på 10 % i samtliga valkretsar för labour (till 41.5 %) alternativt 20 % för alliansen (till 43.1 %) skulle de efter tumregeln 40 % för mandat erhålla 52 % av mandaten. De konservativa däremot (med nuvarande 43.3 %) skulle erhålla 61 %. Orsaken till denna helt centrala differens är oppositionspartiernas olyckliga fördelningsprofil. För labour är 32 % under 20 % jämfört med konservativa partiets 24 % under 30 % ett stort handikapp inför nästa val. Många röster är dessutom ineffektiva för labour genom deras 7 % över 60 %. Kinnock tex tål i sin valkrets en swing till de konservativa på 28 %.

För alliansen är situationen mer komplicerad. Vi konstaterar här endast att det faktum att koalitionen är väl etablerad över hela Storbritannien med mer än 10 % (jfr labour) i praktiskt taget samtliga valkretsar samtidigt är en valteknisk nackdel för ett parti vars första mål är ökad representation i parlamentet.

Fördelningen i tab 1 får sina konkreta effekter när vi nedan mer exakt beräknar mandatfördelningen i skilda hypotetiska situationer. Dessa måste naturligtvis baseras

Tabell 1: Partiernas röstfördelning (%) över valkretsarna (övriga partier ej med)

	0-10	10-20	20-30	30-40	40-50	50-60	60-70	70-	Tot
Konservativa	1	10	13	15	25	29	7		633
Labour	9	23	15	15	18	12	6	1	633
Alliansen	3	44	33	15	4				633

Procentandelar på jämna tiotal har förts till den högre kategorin. Basmaterialen är Times 13/6 87 redovisning av röstfördelningen i samtliga 650 valkretsar.

på en bedömning av den politiska utvecklingen. Det är fullt möjligt att det konservativa partiet under mandatperioden fram till 1991/92 bibehåller förtroendet hos de 43/44 % av de röstande som krävs (om vi bortser från en "stor" oppositionskartell) för en trygg majoritet i parlamentet. Enligt SvD är Thatcher inriktad på en större majoritet nästa val. En sådan utveckling är mindre intressant i detta sammanhang. Här skall vi i huvudsak studera några fall där Thatcher fått problem och britterna vill ha en förändring. Så var fallet (jfr tab 2) såväl 1964 (Cons -6.3 %) som 1974 I (Cons -8.5 %). I båda fallen antyder tab 2 att praktiskt taget samtliga konservativa röster gick till liberalerna i likhet med mönstret i opinionsundersökningarna 1985 och 1986. Däremot när labourregeringarna med otillräckliga majoriteter vädjat till landet (1966 och 1974 II) finner vi en trolig direktövergång från konservativt röstande till labour på 1 à 2 %.

Liberala nedgångar förefaller fördelas på såväl de konservativa som på labour (jfr även opinionsundersökningar aug 87) i relation till resp partis popularitetsstatus. I valen 1987 och 1966 tyder tabell 2 på endast en övergång från alliansen till labour på knappa 3 %.

Tabellen tyder inte på några större direktövergångar mellan labour och de konservativa. Enda fallet är 1970 med 3 à 4 % från labour till de konservativa. Liberalerna/

allianserna däremot har vunnit stora segrar när ett av de två stora partierna kollapsat (1964 och 1974 I från de konservativa, 1974 I och 1983 och i någon mån 1959 från labour). I samtliga fall har de konservativa varit i regeringsställning och labour i opposition.

Denna historiska utveckling är en bas när vi konstruerar fem hypotetiska valutfall vid det brittiska valet 1991/92. En annan och väl så väsentlig bild är att fallen skall illustrera effekterna av det brittiska valsystemet. Vid analysen av valutfallen har jag använt den redovisning av röstfördelningen i samtliga 650 valkretsar som publicerades i Times 13/6 1987. De valkretsar där den konservativa majoriteten över labour, den konservativa över alliansen samt labour över alliansen är mindre än 20 % har sorterats ut och klassats i grupper. I varje grupp har sedan specialfallen plockats ut. "Three way marginals" etc. Alliansens 22 mandat har analyserats som en särskild grupp. Regionala partiers mandat (SNP och Plaid Cumry) likaså, även om de var i stort sett oproblematiska vid våra beräkningar eftersom, som tab 4 nedan visar, det konservativa partiet är tvåa i samtliga sex.

Vi har därmed producerat ett material¹ med vars hjälp man kan räkna fram resultatet mandatmässigt av skilda valutfall 1991/92 genom att analysera effekten i grupp efter grupp samt i specialfallen.

Tabell 2: Förändringar i nationell partistyrka 1950-87

Regering	Lab	Cons	Cons	Cons	Lab	Lab	Cons	Lab	Lab	Cons	Cons	Cons
	1950	51	55	59	64	66	70	74I	74II	79	83	87
Cons	+4.5	+4.5	+1.7	+0.0	-6.3	-1.5	+4.5	-7.3	-2.2	+8.1	-1.3	-0.2
Lab	-1.7	+2.7	-2.4	-2.6	+0.3	+3.8	-4.9	-5.8	+2.2	-2.3	-9.6	+3.2
All/Lib	+0.1	-6.6	+0.2	+3.2	+5.3	-2.7	-1.0	+12.2	-1.0	-4.7	+11.9	-2.9
Övr	-2.9	-0.6	+0.5	-0.3	+0.4	+0.2	+1.7	+0.9	+1.0	-1.1	-0.3	-0.8

Jfr The British General Election of 1983 s 299 samt Financial Times 13/6 87.

Tabell 3: Fem hypotetiska valutfall vid det brittiska valet 1991/92

	Cons	Lab	All		Cons	Lab	All
I	43.3	31.5	23.1	II	43.3	31.5	23.1
	-8.0	+10.0	-2.0		-5.0	0.0	+5.0
	35.3	41.5	21.1		38.3	31.5	28.5
Mandat	265	340	22	Mandat	326	255	46
III	43.3	31.5	23.1	IV	43.3	31.5	23.1
	-4.0	+10.0	-6.0		-1.8	+7.8	-6.0
	39.3	41.5	17.1		41.5	39.3	17.1
Mandat	301	312	14	Mandat	326	290	11
V	43.3	31.5	23.1				
	0.0	+14.0	-14.0				
	43.3	45.5	9.1				
Mandat	308	314	5				

Basmaterialiet är Times 13/6 1987 redovisning av röstfördelningen i samtliga 650 valkretsar.

I tabell 3 presenterar vi fem hypotetiska situationer som illustrerar några väsentliga drag i det brittiska valsystemet i nuvarande politiska situation. Fall I är en konservativ kollaps, alliansen är splittrad och mindre trovärdig. Trots detta är vår beräknade labourmajoritet (326 platser krävs för absolut majoritet) i realiteten inte sannolik. Basantagandet för mina beräkningar av mandat är en uniform sving i samtliga valkretsar vilket är osannolikt. Svingen är traditionellt starkare i valkretsar med labour MP's (organisation, politisk miljö och incumbency effect) samt möjligen där labour är svaga (mest att vinna, obelastade). Dessutom finns det i flera av de marginella valkretsar som labour antas vinna mycket populära Tory MP's som dessutom i den skisserade konservativa kollapsen mycket väl kan kraftigt kritisera den förda konservativa regeringspolitiken. Detta innebär att det troliga utfallet i fall I trots en jordskredsseger med en helt unik direktöverföring från konservativt röstande till röstande på labourpartiet är en mycket skakig labourmajoritet eller till och med troligare labour största parti i en vågmästarsituation med nyval inom ett år (jfr 1974). Vi skall också ha i minnet att genom systemet med nyval i valkretsar när en MP avgår eller dör anses 30 rösters majoritet vara nödvändigt för att kunna regera en full mandatperiod. Flera sk backbenchers är dessutom tveksamma som regeringsunderlag. Margaret Thatcher tex kan inte lita helt på backbenchern och förre PM "Ted" Heath. Labours splittring 1980 är ett annat exempel.

Fall II visar att de konservativa mycket väl kan få egen majoritet ända ner till 38 % om de tappade rösterna (vilket enligt historiska erfarenheter /jfr ovan/ inte är osannolikt) hamnar hos alliansen. Argumenteringen ifall I medför att majoriteten förmodligen blir aningen större än den teoretiskt beräknade.

Fall III illustrerar att vid en mer "normal" fördelning av en 10 %-ig landslide för labour hamnar Storbritannien i en klar "hung parliament" situation. En trolig snedhet i uppgången skulle till och med kunna medföra att de konservativa blir största parti i parlamentet.

I fall IV har vi vänt på siffrorna i fall III för labour och det konservativa partiet. Den anmärkningsvärda följderna av labours ineffektiva fördelning av sina röster blir att det konservativa partiet i det fallet får egen majoritet.

Fall V visar att en total kollaps för alliansen till förmån för labour inte är tillräckligt för en majoritet. En labourmajoritet kräver att alliansen tappar mer än 16 % till labour (och inga till de konservativa). I flera valkretsar har de inte så många procent att tappa vilket har effekt i tex Gravesham och Edmonton som labour vid en 16 % uppgång annars tagit.

För alliansen är situationen både besvärlig och hoppfull. Målet för 1987 års val var att bli största oppositionsparti. Bilden var ljus efter lokalvalen den 7 maj (+ 400

platser av ca 21 000). En opinionundersökning i början av valkampanjen gav dem fler röster än labour. Kinnocks valkampanj och Tweedelee/Tweedelum intrycket medförde, enligt min bedömning, övergången på knappt 3 % till labour. Naturligtvis kan dessa röster betraktas som utlånade till alliansen sedan 1983 års katastrofval för labour. Norman Tebbit (kons partiordf) ansåg att alliansen toppade för tidigt (just efter kommunalvalen). Vi konstaterade ovan att liberalerna/alliansen har vunnit sina stora segrar när ett av de två stora partierna kollapsat (1964 och 1974 I från de konservativa, 1974 I och 1983 och i någon mån 1959 från labour). I samtliga fall har de konservativa varit i regeringsställning och labour i opposition. Potentialen för alliansen 1991 är således god men de förefaller vara betydligt mer beroende av valkampanjen än tex de konservativa.

Som framgår av fall II krävs en uppgång på 6 à 7 % på bekostnad av de konservativa (vilket de liberala klarade med bred marginal 1974) för att alliansen skall hamna i en komfortabel vågmästarpå position. I fall II i tex regerar förmodligen de konservativa vidare efter klassiskt svenskt föredöme. Problemet för alliansen är emellertid, som valet 1987 illustrerade, att om denna situation förefaller sannolik avkrävs de besked om de tänker stödja labour eller de konservativa. Med partiet och de egna väljarna djupt splittrade i frågan blir svaret att "vi siktar på en egen majoritet".

När massmedia då påpekar att sannolikheten förefaller liten medan däremot en vågmästarsituation är fullt möjlig drar alliansens talesmän sig tillbaka till den andra försvarslinjen där förhandlingar skall utvisa vilken koalition som skulle föra den mest alliansinriktade politiken. I valet 1987 var tex endast kravet på sänkning av arbetslösheten (dock inte så stor satsning som labour), proportionell representation och bibehållandet av en viss försvarsnukleär kapacitet (dock inte så stor som den konservativa) inte förhandlingsbart. Resten av politiken skulle fastställas i koalitionsförhandlingar, något som knappast gav intryck av stor handlingskraft.

Vilka är då förutsättningarna för en egen majoritet för alliansen i nästa val? Det enklaste svaret är: mycket dåliga! Ett mer sofistikerat svar blir ganska komplicerat men ger enligt min uppfattning väsentlig ytterligare information om den brittiska politiska strukturen.

I tabell 4 har vi åter använt materialet i Times från den 13/6 1987 och klassat samtliga 633 valkretsar i England, Skottland, Wales efter största partis majoritet över näst största. Vi noterar i tabellen att alliansen har praktiskt taget hela sin kontaktyta mot de konservativa. Inte mindre än 89 % av alliansens andraplatser är mot Tories. Omvänt konkurrerar labour i huvudsak endast med de konservativa. Labour måste naturligtvis finna sin majoritet bland de 56+48 där de är tvåa efter de konservativa.

Några plockas upp i "three-way marginals" bland de 21 där alliansen är mindre än 10 % bakom de konservativa. Vi ser emellertid även i denna tabell labours svårigheter att nå egen majoritet. Notera emellertid omvänt att tabellen visar att även om labour tappar 15 % ner till 16.5 % så får de trots det, vid en uniform sving, *minst 77 mandat*.

Om vi därmed återvänder till alliansens möjligheter att nå egen majoritet i nästa val är en första förutsättning en uppgång med mer än 20 %. Alliansen får då om uppgången är likformig över 40 % i 336 valkretsar (326 är gränsen för absolut majoritet).

Bäst möjligheter har alliansen i de 227 valkretsar, enligt tabell 4, där partiet är *tvåa efter de konservativa*. Sju av dessa bortfaller direkt eftersom den konservativa majoriteten är större än 40 % samtidigt som alliansen är större än 20 %. I dessa valkretsar räcker det inte att alliansen kommer över 40 %. Vidare förutsätter resterande 217+(3, Cons över 40 %, All under 20 %) att alliansens uppgång på 20 % kommer exklusivt från de konservativa. I kampen om dessa 217 platser är en tidigare labourröst bara hälften så mycket värd som en tidigare konservativ röst. Vi kan således konstatera att redan här tappar alliansen med stor sannolikhet sin majoritet trots en 20 %-ig uppgång och även om partiet vinner några mandat med färre än 40 %. Mer än 20 % är således nödvändigt.

Om vi vidare, med en högre grad av realism, endast betraktar partier som klart konkurrenskraftiga om de är minst tvåa i valkretsen och om majoriteten (för tvåan) är mindre än 30 % så är alliansen klart konkurrenskraftig i 149 konservativa och i 16 labourvalkretsar. Om vi vidare

antar att alliansen med en mer än 20 % uppgång tar dessa 165 valkretsar samt att de tar hälften av de 68 valkretsar med en konservativ majoritet mellan 30–40 % så måste alliansen vinna 106 valkretsar där de nu är tredje parti efter Cons och Lab. Rädslan från konservativa väljare att de genom att rösta på alliansen släpper in labour bör vara påtaglig i de 146 konservativa valkretsar där labour är tvåa. Alliansen bör ha lättare att övertyga de konservativa väljarna i de 188 labourvalkretsar där de konservativa är tvåa. Ett ras för de konservativa i den storleksordning som vi här laborerar med bör emellertid stärka labour just i dessa valkretsar även om de tappar i övriga. Detta innebär att alliansen måste vinna upp mot och till och med över 25 % och den absoluta huvuddelen från de konservativa för att en egen majoritet skall te sig sannolik. För alliansen måste således ett förstahandsmål även inför 1991/92 bli att ersätta labour som huvudopposition.

Avslutningsvis kan vi notera att det i litteraturen finns tre begrepp i anslutning till alliansens röstnivå som bör presenteras i detta sammanhang nämligen: Platåeffekten, defektoreffekten och taktisk röstning. (Jfr The British General Election 1983 s 346 ff.)

Platåeffekten innebär att när alliansen i en valkrets nått en bra bit över sin nationella nivå så blir ytterligare vinster svårare. Begreppet baseras på tankegången att det finns en viss "pool of potential Alliance supporters" som kan ta slut varvid endast solida konservativa resp labouranhängre återstår. Om denna teori är riktig försvåras naturligtvis alliansens möjligheter till mandatvinster ytterligare.

Tabell 4: Majoritetsförhållanden mellan största och näst största parti

Största/näst största parti	Majoritet över näst största parti					
	0–10	10–20	20–30	30–40	40–	Tot
Cons/All	21	47	81	68	10	227
Cons/Lab	56	48	32	10		146
Cons/Nat	1	2				3
						376
Lab/Cons	49	45	39	22	33	188
Lab/All	7	6	3	6	7	29
Lab/Nat	1	1	1	2	7	12
						229
All/Cons	7	5	3	1		16
All/Lab	5	1				6
						22
Nat/Cons	4	1	0	1		6
						6
						633

Majoriteter på jämna tiotal har förts till den högre kategorin.

Defektoreffekten är huvudsakligen definierad som de personrelaterade rösterna. För tex Dr Owen är de beräknade till ca 20 %. Rosie Barns (all) seger i en byelection i Greenwich i februari 1987 är ett mer dramatiskt exempel. Mrs Barns avancerade från ett alliansresultat 1983 på 25.1 % (9.7 % efter de konservativa och 13.1 % efter labour) till en seger med 53 %. De konservativa rösterna sjönk med 23.6 % och labour med 4.4 %. I valet den 11 juni 1987 steg labours röstetal med 1.1 % och de konservativas med 12.1 % jämfört med februarivalet. Detta antyder till skillnad från plåtåteorin att det finns en stor pool av potentiella alliansröster *om situationen är den rätta*. En intervjuundersökning före valet 1983 huruvida de konservativa respektive labourväljarna hade ett "second choice party" resulterade i att alliansen nämnades av 64 % av de konservativa väljarna och av 57 % av labourväljarna (British General Election s216). Dessa siffror antyder att poolen av defectors i rätt situation mycket väl kan svepa bort eventuella plåtåeffekter.

Taktisk röstning. I ett system med majoritetsval i enmansvalkretsar blir frågan om taktisk röstning aktuell. Taktisk röstning innebär att väljare röstar på sin andra preferens eftersom de anser att förstapreferensen har små möjligheter att vinna och de vill inte underlätta för tredjepreferensen att bli vald. Taktisk röstning anses gynna alliansen men kan naturligtvis lika gärna gynna tex de konservativa i valkretsar där alliansen är "poor third". John Curtice och Michael Steed gjorde i British Gen Election of 1983 s 367 bedömningen att: "Observation of how these effects have worked in the past suggests one should anticipate only a mild plateau effect in any further rise in Alliance support and only limited further tactical voting, the two factors probably more or less cancelling each other out in their impact on the number of seats won".

Eftersom alliansen tappade några procent i valet blev effekterna enligt ovan mindre intressanta att analysera i 1987 års val även om en viss plåtåeffekt kunde skönjas.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att vår analys visar att det brittiska valsystemet medför att de konservativa i nuvarande politiska situation kan vinna absolut majoritet ner mot 38–39 %. Labour behöver 42–43 % medan alliansen knappast kan nå absolut majoritet under 47–48 % av rösterna. Mot detta skall ställas att alliansen 1983 med 25.1 % av rösterna fick 3.5 % av mandaten och att labour 1931 med 30.6 % av rösterna erhöll 8.5 % av mandaten (Br. Gen. Elec. of 1983 s 345). Resonemangen ovan leder vidare till att min prediktion inför 1991/92 blir ett vågmästarparlament. En kraftig gardering för fortsatt konservativ majoritet är, trots engelsmännens traditionella vilja till skifte vid makten, nödvändig. Labours position är svår; älskad i Skottland och Wales, misstrodd

i England, där de även tappat mycket av sitt organisatoriska fäste i många valkretsar. Ett citat från Norman Tebbit är, tror jag, för tillfället sant för den engelske marginalväljaren: "If they (labour) fought such a marvelous campaign they must sell a lousy product".

Bo Bjurulf

Not

- ¹ Likartade beräkningar finns naturligtvis gjorda på basis av 1983 års val. Jfr tex Butler/Kavanagh: The British General Election of 1983. Chapter 11 och Appendix 2 samt David Denver i Parliamentary Affairs Vol 40. No 2: Predicting the Next British Election (or not as the case may be). Flest beräkningar finns i Mac Allister/Rose: The Nationwide competition for Votes, Chapter XI. Enligt min (och David Denvers) bedömning presenteras där dock "a rather bewildering variety of scenarios" (Denver s 242).

Appendix 1

Brittiska valet; sakområden och siffror

Någon har sagt att ett val avgörs av: "Issues, principles, personalities and prosperity". Här skall vi med dessa aspekter som utgångspunkt granska det engelska valet och samtidigt presentera en del av siffrorna från Gallups stora intervjuundersökning på uppdrag av BBC (4886 intervjuade) som de är redovisade av Ivor Crewe i Guardian 15 och 16 juni 1987.

Issues

Arbetslösheten toppade listan över sakområden som av väljarna uppfattades som betydelsefulla för deras röstande (49 %). Labours ledning över de konservativa som det bäst skickade partiet att hantera frågan steg från 16 % 1984 till 34 % 1987. De konservativas försvarsargumentation skedde efter två linjer: (1) Arbetslösheten sjunker, (2) Labours arbetslöshetspolitik kommer att *kosta* 1 000 000 jobb genom ökad inflation, ökade löner, minimilön samt avvecklingen av kärnkraften.

Sjukhusvården (särskilt köerna) (33 %) och *skolorna* (19 %) var trea och fyra på listan och bör vara väsentliga orsaker till att de konservativa tappade 7 % bland åldersgruppen mellan 23 och 44 år. Denna åldersgrupp nämnde särskilt frekvent utbildningspolitiken som den främsta sakfrågan. Ännu mer markerad är raset för de konservativa bland de universitetsutbildade (-9 %). Under valkampanjen var de konservativas huvudargument att de ökat satsningen på den offentliga sjukvården från 8 miljarder pund 1979 till 20 miljarder 1987. På skolsidan uppfattade jag de konservativa som betydligt mer på

defensiven. Vi kan emellertid konstatera att om väljarna valt parti endast på basis av de viktigaste frågorna så skulle labour ha vunnit. Partiet ansågs vara mest kapabelt att hantera tre av de fyra ledande frågorna – jobb, sjukvård och utbildningspolitik – bland dem för vilka dessa frågor var väsentliga. Labours problem kan sammanfattas med ett citat från Rosie Barns (all): "Labour can't create the wealth they want to spend".

Principles

Samtliga partier var överens om att arbetslösheten var för hög, köerna till specialistvård för långa och att utbildningspolitiken måste förbättras. Diskussionen gällde takten och medlen. Beträffande *försvarspolitiken* var emellertid skillnaden mer principiell. Kinnocks "gut issue" är ett kärnvapenfritt Storbritannien. Här har han emellertid inte det brittiska folket med sig. När det gäller försvarsfrågan som är tvåa på listan över issues ligger labour 64 % under de konservativa bland de 35 % för vilka denna fråga är väsentlig. Kinnocks krav på ensidig kärnvapenedrustning kontrades av de konservativa genom stöd för Gorbachevs "Zero/Zero solution".

Personalities

Kinnock genomförde en strålande valkampanj. Opinionsundersökningar på valdagen (t ex Harris Research exit poll) visade att trots de konservativas stora ledning så fick Kinnock högre siffror än Thatcher på frågan vilken partiledare som "came across best during the campaign" (jfr Financial Times p 9 13/6 1987). Ett av Kinnocks stora problem är emellertid att han skulle bli den förste PM som aldrig varit minister. Labour blev inte heller hjälpt av att Kinnock fick en halvtimmes brush off av Reagan och att Healey (shadow secretary) inte togs emot av Gorbachev. Detta jämfört med det mycket hjärtliga mottagandet (enligt engelska massmedia) som både Reagan och Gorbachev givit Thatcher.

Prosperity

"Prosperity" is not an issue or a problem but a blessing and by a decisive 55 per cent to 27 per cent majority the public regarded the Conservatives as more likely to bestow it" (Crewe 16/6 p 4).

Den positiva ekonomiska utvecklingen (under våren 1987) är förmodligen huvudorsaken till att de conserva-

tiva fick fler arbetarröster (36 %) än någonsin tidigare. Detta gäller särskilt specialarbetarna och arbetare från Midlandsområdet.

Times (22/6) noterar att i många länder har ett parti genom skicklighet eller tur, blivit associerad med prosperity och social ordning. Times nämner kristdemokraterna i Tyskland, gaullisterna i Frankrike, liberalerna i Japan, socialdemokraterna i Sverige och liberalerna i Kanada.

Alliansen

För alliansen är varken issues, principles, personalities eller prosperity det verkliga problemet, utan systemet. Opinionsundersökningen från Gallup visar att bland de 23 % som övervägt en alliansröst men ångrat sig så var huvudargumentet att rösten skule vara bortkastad (68 %). Det dubbla ledarskapet nämndes av 22 %, oklar politik av 17 % samt oerfarenhet av 16 %.

Alliansens 150 000 medlemmar, 3 000 councillors (fullmäktigeledamöter) samt en liberal tradition av berg och dalbana i väljarkåren innebär att alliansen fortfarande är en politisk rörelse att räkna med. De kan dock enligt min bedömning, inte vinna av egen kraft. Valhistorien är entydig. Alliansen behöver en konservativ regering som misslyckats, gärna tillsammans med ett mycket radikalt labourparti lett av en något för gammal eller en impopulär partiledare.

Referenser

- Butler David and Kavanagh, The British General Election of 1983, MacMillan, 1984.
 Denver, David, Predicting the Next British Election (or not, as the case may be). Parliamentary Affairs. Vol 40. No 2. April 1987.
 McAllister Ian and Rose Richard, The Nationwide Competition for Votes. The 1983 British Election. Francis Pinter 1984.
 ITN. Election Factbook. Ed by Glyn Mathias. Michael O'Mara. London 1987.

Tidningar:

- Express 6/4 1987, Guardian 9/4 1987, Times 13/6 1987, Financial Times 13/6 1987, Guardian 15/6 och 16/6 1987. Economist 20/6 1987, Times 22/6 1987, Svenska Dagbladet 25/8 1987.
 Konservativa partiets valmanifest inför valet 1987.

Litteraturgranskningar

JAN ENGBERG: *Folkrörelserna i välfärdsstaten*. Umeå, 1986.

Det ämne Engberg valt för sin avhandling framstår onekligen redan på rubriknivån som en mycket spännande uppgift. Det visar sig också vara högst centrala frågor i vår disciplin som kommer upp på dagordningen; det handlar (bland annat) om pluralismens, korporatismens och välfärdsstatens problem. Läsaren kan dessutom förnjös av avhandlingens systematiska uppbyggnad. En grundidé fastläggs i början, och den påbyggs och expanderas sedan successivt under framställningens gång. Den allmänna strukturen kan sammanfattas i följande punkter:

I. Två grundegenskaper – mobilisering och politisering – hos organisationerna preciseras.

II. Dessa egenskaper kombineras i form av ett koordinatsystem, varigenom olika samhällsfunktioner utkristalliseras.

III. Ett antal folkrörelser på lokal nivå undersöks empiriskt och placeras därefter in i koordinatsystemet och tillskrivs en samhällsfunktion.

IV. På basis av dessa samhällsfunktioner fixeras sedan fyra olika politiska kulturer, som organisationerna kan anses representera. Det är här välfärdssamhället/välfärdsstaten kommer in i bilden.

V. Samspelet mellan välfärdsstaten och organisationernas verksamhet utgör det allmänna temat i avhandlingens avslutande del.

Begreppsbildning och klassificering av organisationer

Organisationerna skall alltså karaktäriseras med hänsyn till hur de mobiliserar sina medlemmar och hur starkt de är orienterade mot den politiska sfären. Om de i båda fallen har höga värden föreligger, enligt författaren, en *påtryckningsfunktion*. Dess motsats, då värdena i båda fallen är låga, kallas en *servicefunktion*. I det fall där politiseringen är hög och mobiliseringen låg har organisationen i stället en *samarbetsfunktion*, och då det slutligen föreligger låg politisering men en hög mobilisering av medlemmarna har organisationen en *självförvaltningsfunktion*.

Allmänt vill jag uttrycka min sympati för författarens ambition att på detta sätt göra sin ansats (och sedermera också tolkningen av data) mer generell. Problemet är dock att han ibland postulerar lite för mycket. Sålunda hävdas att påtryckningsfunktionen främst sköts via förhandling och att det i samarbetsfunktionen – låg mobilisering/hög politisering – råder konsensus med den ofentliga motparten (medlemsaktivitet är därvid snarast ett hinder). Inget av detta följer, så vitt jag förstår, av de definitioner som författaren utgått från. Överhuvud ställer jag mig tveksam till benämningen samarbetsfunktion: låg medlemsaktivitet medför inte självklart en konsensusinriktning – det är en empirisk fråga som borde ha hållits helt öppen för prövning.

Som framgått är det folkrörelser som studeras. Vad är det då som utmärker denna typ av organisation? På basis av litteraturen i ämnet fastställer Engberg tre kriterier: för att kallas folkrörelse skall det finnas en fast organisation, ett inslag av idealitet samt en stor medlemsanslutning. Dessa definitioner visar sig dock inte ha någon större betydelse för den fortsatta framställningen; de prövas aldrig på de organisationer som senare kallas folkrörelser – att kraven uppfylls tas tydligen för givet. Detta är emellertid inte oproblematiskt. Dels är det oklart vad som skall menas med idealitet. Dels saknar jag ett primärt kriterium i sammanhanget, nämligen att organisationen har en demokratisk uppbyggnad – i annat fall skulle till exempel SAF kunna klassificeras som en folkrörelse trots sitt aktiebolagsmässiga representationssystem. Därför ställer jag mig också tveksam till de köpmanna- och företagarorganisationer som är med i undersökningen. Uppfyller dessa något rimligt krav på demokratisk uppbyggnad – eller på idealitet – frågar jag mig.

Material, variabler och analysenheter

Syftet har varit att ge närmast en helhetsbild av organisationsverige på lokal nivå. Med undantag för politiska partier och ordenssällskap vill författaren göra en så fullständig täckning som möjligt av de frivilliga organisationerna. Detta är naturligtvis behjärtansvärt, men det har samtidigt medfört metodiska svårigheter. Författaren har nämligen inte haft tillgång till ett homogent

datamaterial som motsvarar hans vidsträckta syfte. Istället har han måst göra ett kompilat. Materialet i avhandlingen består av ett flertal (7 st.) olika intervjuundersökningar, vilka fogats samman. I sex av fallen handlar det om reanalys av data som insamlats för delvis andra syften. Att på detta vis återanvända ett material är i och för sig inte konstigt – det görs rätt ofta. Svårigheten just denna gång ligger i att materialet är så pass splittrat. Undersökningarna baserar sig på ibland delvis olika och ibland helt olika urval (kommunurval av skiftande storlek respektive riksurval). I de flesta fallen handlar det om individdata (intervjuer med medlemmar), i andra om organisationsdata (där organisationsföreträdare svarar). Vidare är de organisationer som representeras i undersökningarna till en del olika, i några fall är det fråga om rätt väsentliga olikheter härvidlag. Till detta kommer att de frågor som ställs inte alltid är identiska undersökningarna emellan.

All denna heterogenitet i materialet skapar avsevärda jämförbarhetsproblem. För att i görligaste mån råda bot på detta tillämpar Engberg i huvudsak två tekniker.

Istället för att arbeta med faktiska organisationer skapar han ett slags artificiella analysenheter: faktiska föreningar slås ihop till föreningstyper (t ex idrottsförening, religiöst samfund, konsumentorganisation och TCO-organisation), vilka i sin tur sammanförs till fyra *rörelsetyper* – det är dessa senare som används som analysenheter i avhandlingen.

Det andra metodiska ingreppet gäller tolkningen av de egenskaper som mäts. För att ingen enskild observation skall få alltför stort genomslag och dominera ut fallet (med tanke på den varierande representativitet och skiftningar i frågeformuleringen etc.) vägs de olika mätningarna av mobilisering och politisering samman i index.

Sådana här manipulationer av data har förstås sidoeffekter. Aggregering av materialet, som det i båda fallen är fråga om, skapar alltid informationsförluster. Det man i bästa fall vinner är en större överblick och en ökad generaliserbarhet – detta dock under förutsättning att de ingrepp som görs framstår som metodiskt tillförlitliga. Risker är att de resultat som frambringas är i huvudsak artefakter, dvs att de inte återspeglar den faktiska variation som finns i rådata – och i verkligheten – utan främst är en effekt av de metodiska knep som utnyttjas.

Hur indexeringen av variablerna fungerar kommer att granskas längre fram. Det jag nu vill uppehålla mig vid är de konstruerade analysenheterna, dvs de fyra *rörelsetyperna*.

Indelningen grundas på en uppdelning av organisationerna med hänsyn till om de är knutna till arbetet – *arbetets organisation* – eller till fritiden. I det senare fallet görs sedan en distinktion mellan sådana som man knyts

till genom någon social tillhörighet – *identitetsrörelsen* – och sådana man söker sig till av värdemässiga skäl – *idérörelsen*. Här emellan finns slutligen den *interaktiva rörelsen*, där verksamheten i huvudsak är inriktad på gemenskap (tabell 1:2).

Vid en första anblick ter sig detta rätt tilltalande. Det är en på en gång enkel och slagkraftig uppdelning av den stora floran av organisationer som faktiskt förekommer. Vid en närmare granskning blir man dock alltmer undrande; till att börja med över hur organisationerna i vissa fall har placerats in i typologin. Varför räknas ungdomsföreningar till interaktionsrörelsen medan pensionärsföreningar förs till identitetsrörelsen? Och varför inräknas naturföreningar i interaktionsrörelsen medan Svenska Naturskyddsföreningen – som dyker upp i en not – räknas till idérörelsen (det kan nämnas att det i materialet finns fler organisationer än de som presenteras i tabell 1:2).

Gränsdragningen mellan de olika rörelsetyperna är med andra ord inte riktigt klar. Borde inte de här tveksamma inplaceringsfallen (och fler skulle kunna nämnas) ha räknats bort för att få mer distinkta grupper? Hela analysen bygger ju nämligen på förutsättningen att grupperna är enhetliga och internt homogena.

Undersökning och resultat

Av de sex mätningar som görs av mobilisering är det, som jag ser det, endast en (figur 2:4) som uppfyller ens måttliga krav på representativitet inom samtliga rörelsetyper; i övrigt är det för åtminstone en grupp ett bortfall på långt över 50 procent. Härtill kommer förvisso en rad andra problem (rörande frågeformuleringen i vissa fall liksom angående indexeringstekniken samt sättet att summera siffrorna i tabellerna). De överskuggas dock av den brist som ovan nämnts.

Utbytet från denna del av undersökningen blir därför mycket begränsat. Det enda vi med någorlunda säkerhet kan uttala oss om är medlemstal och andelar aktiva i olika rörelsetyper (figur 2:4, som dock, väl att märka, bygger på uppgifter från ledare inom organisationerna). Identitetsrörelsen visar sig härvidlag ha det bäst beställt. Sämst är det inom interaktions- och idérörelsen.

Så till politiseringsavsnittet, som är betydligt mer hållt i sin underbyggnad. Det baserar sig genomgående på ett och samma intervjumaterial med en bred organisationstäckning (de organisationer som redovisas i tabell 1:2) med påföljd att varken representativiteten eller jämförbarheten här utgör något bekymmer.

De mått på politisering som utnyttjas ter sig i långa stycken relevanta. Ett undantag bör dock nämnas. Det gäller organisationernas relation till andra intressen (figur 3:8). Förhandling med motpart likställs här med förhandling gentemot en *offentlig* part, fastän inget sägs

om just detta i den fråga som används. Vad det i svaren till stor del torde handla om är förhandling med privat motpart – i synnerhet för arbetets rörelse, som har den i särklass högsta noteringen. Då frågan alltså till stor del synes mäta något annat än det författaren velat undersöka, borde den helt sonika ha utelämnats.

Det som dock utgör det större problemet är de metoder som används för att summera resultaten. De mätningar som presenteras i tabeller sammanfattas i form av rangordningar för de olika rörelsetyperna. Data tolkas alltså i ordinalskalestermer, vilket är ett mycket grovt mått, eftersom små och stora skillnader ger samma utslag. Dessa rangordningar har sedan transformerats till en intervallskala genom att införa vikter, nämligen poäng från 1 till 4. Genom en indexberäkning framräknas därefter en totalpoäng för varje analysenhet. På basis av dessa resultat konstrueras slutligen en kvotskala genom att göra poänggenomsnittet till ett slags nottpunkt.

Dessa transformeringar över skalnivåerna är förbryllande med hänsyn till att data i grundtabellerna är uttryckta i procent och alltså redan ligger på kvotskalenivå. Men dessa välpreciserade uppgifter utnyttjas alltså inte så som de är utan görs om till grova ordinalskaledata, vilka sedan alltså efter diverse konstruktioner åter blir till ett slags kvotskaledata. Författaren har uppenbarligen valt att gå över ån efter vatten. Och detta är nu inte bara en omväg. Det påverkar också resultaten. Genom de olika manipulationerna får författaren till slut fram data som väsentligt skiljer sig från de uppgifter som fanns från början.

Denna snedvridande effekt förstärks dessutom av den indexeringsteknik, med inslag av multiplikation, som tillämpas. Den bidrar dels till en större skillnad i utfall mellan de olika rörelsetyperna än vad en enkel addition skulle ha givit och dels till att vissa mätningar (tex den ovan kritiserade i figur 3:8) får ett betydligt större genomsnitt i resultaten än andra.

Allt detta – den i vissa delar mycket bristfälliga representativiteten, transformeringarna av data samt indexeringstekniken – gör att de redovisade resultaten (vilka sammanfattas i figur 4:1) framstår som ytterst otillförlitliga. Andra beräkningsmetoder – tex att på enkelt vis räkna fram ett genomsnitt på basis av de ursprungliga procentsiffrorna i tabellerna – ger nämligen (i de fall där data överhuvud taget ter sig användbara) väsentligt anorlunda utfall. Slutsatsen blir att vi fortfarande vet mycket lite om organisationernas skiftande mobilisering och politisering.

Härav följer att man också måste sätta ett stort frågetecken för de följande resonemang, med i och för sig mycket intressanta teoretiska reflektioner, som förs om politiska kulturer. Dessa är nämligen i grunden baserade på de resultat som ovan har kommenterats.

Senare gör författaren en undersökning av det korporatistiska inflytandet på kommunal nivå med utgångspunkt från organisationernas aktionsradie (dvs om de expanderar "sitt intresse och inflytande över sådant som annars är politikens uppgifter"). Resultaten visar, menar Engberg, att påståendena om en utbredd korporatism är överdrivna och baserade på flera tankemässiga misstag. Bland annat får den kände korporatismforskaren Philippe Schmitter härigenom utstå viss kritik.

I mycket vill jag här instämma i författarens synpunkter; att bara se till den organisatoriska strukturen, utan hänsyn till vad organisationerna gör, kan inte anses som en uttömmande strategi. Möjligen kan man invända att också den av Engberg redovisade korporatismstudien är något begränsad i *sitt* focus.

Efter en allmänt hållen diskussion om välfärdssamhället och välfärdsstaten (Kapitel 5) knyter författaren (i Kapitel 6) an till de idéer om postmateriella attityder som presenterats av Ronald Inglehart. Det handlar, rent allmänt, om den ekologidimension som har uppmärksamats i flera väljarundersökningar. Engberg ställer sig uppgiften att mäta inslaget av postmaterialism i organisationsfären med utgångspunkt från en fråga om man önskar ökat inflytande i politiken. Han finner att denna önskan är mer utbredd i vissa rörelsetyper än i andra (figur 6:2).

Det som dock är tveksamt är om detta verkligen belyser graden av postmaterialism i Ingleharts mening. Denna har använt en kombination av fyra frågor som mått på det som skall undersökas. I Engbergs studie ingår endast en av dessa. Denna fråga kan dessutom ges en betydligt enklare och rimligare tolkning – nämligen att den mäter politiskt förtroende, vilket i många attitydstudier (bl a en som jag själv genomfört) visat sig ha ett mycket svagt samband med ekologidimensionen.

Vidare prövas sambandet mellan kommunernas "modernisering" och organisationernas mobilisering samt politisering. Moderniseringsgraden fastställs utifrån ett antal uppgifter om kommunens ålder, folkmängd, näringsstruktur, partistödets storlek etc., vilka slås ihop till en fyrgradig skala. Här ställer man sig återigen frågande inför aggregeringssättet. Varför skall dessa egenskaper slås samman, kan man undra. Ty ingen test på empirisk homogenitet redovisas, och inte heller ges någon teoretisk motivering för att sammanbinda just dessa egenskaper som mått på modernisering – vad nu denna term rent allmänt skall anses innebära i sammanhanget, vilket aldrig klargörs.

I slutkapitlet diskuteras olika lösningar på pluralismens problem, och författaren kommer sedermera in på frågan om vilket sammanhang som föreligger mellan de offentliga organens verksamheter och organisationernas aktivitet. I vilken riktning går sambandet? Är det orga-

isationerna som påverkar politiken – eller förhåller det sig tvärtom?

Om detta har det funnits många bud i den akademiska debatten. Enligt (exempelvis) Mancur Olson är det organisationerna som driver på och de politiska instanserna som anpassar sig. Enligt Theodor Lowi är det istället det motsatta som gäller: ”policies determine politics” – framför allt är det, som Lowi ser det, sk redistributiv offentlig politik som skapar förutsättningar för organisationernas dragkamp.

I denna debatt gör nu även Engberg ett inlägg, och han kommer för sin del fram till ett påfallande distinkt ställningstagande (i Lowis anda): det är den ”offentliga interventionismen” som i första hand utgör källan för organisationernas förmåga att påverka. Organisationerna är reaktiva, deras handlingsrepertoar är främst en konsekvens av den offentliga politiken.

Författaren anför huvudsakligen två argument för sin tes: han pekar på organisationernas starka bidragsberoende och påvisar dessutom ett samband mellan politiska majoritetsförhållanden i kommunerna och en påtryckningsinriktning hos organisationerna. Bidragsargumentet förutsätter att pengarna ges med något slags lydnadsvillkor – vilket också påstås på sid. 170 angående interaktionsrörelsen. Förvisso är det stora summor det handlar om. Dock kan jag inte se att författaren ger något direkt empiriskt belägg till stöd för sin koopteeringsteori.

Organisationernas påtryckningsfunktion visar sig vara något starkare i socialistiskt dominerade kommuner. Detta tolkas som en följd av den mer regleringsinriktade politik som förs av socialistiska partier; behovet av påtryckning blir då större. Kan dock inte, undrar man, sambandsriktningen vara den rakt motsatta, nämligen att där det finns väl uppbyggda, aktiva organisationer blir också de nämnda partierna organisatoriskt och valmässigt starkare? David Camerons teori (APSR 1978) om förhållandet mellan organisations- och partiutvecklingen i stater av Sveriges typ talar snarast för den senare tolkningen. Som helhet blir intrycket att de argument som författaren anför till förmån för sin tes inte framstår som särskilt övertygande.

Avhandlingen avslutas med en något dyster betraktelse över organisationslivets andliga utveckling. Det började en gång med solidariska, samhällsengagerade och brett kollektivistiska idéerörelser – vilka dock idag har förstelnat och förtvinat. Den dynamiska kraften har istället tagits över av de betydligt mer snäva och enkelt nyttoinriktade identitetsrörelserna. Med hänsyn härtill ställer sig Engberg också tveksam till folkrörelsernas framtida förmåga att influera och förändra politikens inriktning här i landet.

Visserligen är denna bild något förenklad. Ändock är

jag, i kärnfrågan, beredd att hålla med författaren. Det breda oegennyttiga engagemanget kläs allt mindre i folkrörelsedräkt. Agitatoren för nykterhet och ett ordnat leverne är numera byrådirektör på Socialstyrelsen och utfärdar där välmentat rådgivning och påbud beträffande tobaksrökning, dryckesutskänkning samt om goda bröd- och andra kostvanor. Missionärsämnen fyller sitt kall som handläggare av biståndsprojekt på Styrelsen för internationell utveckling, och den ungsocialistiska kampen är idag föreståndare för ett kommunalt barndaghem.

Det är det offentliga livet som tagit över. Att, som Engberg gjort, koppla folkrörelsernas utveckling och förändrade roll till välfärdsstaten ter sig därför som en mycket fruktbar idé.

Undersökningens närmare utförande lämnar dock, som jag sökt visa, åtskilligt i övrigt att önska. Det jag bedömer vara det mest väsentliga empiriska bidraget i avhandlingen är den del som rör korporatismen på lokal nivå. Slutligen förtjänar det att nämnas att flera av de teoretiska utblickarna är förtjänstfullt gjorda.

Axel Hadenius

Genmåle

I min avhandling behandlas folkrörelsernas framväxt i det svenska välfärdssamhället, deras samhällsfunktioner och eventuella inverkan på en förhärskande politisk kultur. Perspektivet innefattar en kombination av teori och empiri som kräver omfattande analyser av svårgripbara politiska fenomen. Hadenius väljer att granska denna analys utifrån metodologiska utgångspunkter. Även om det är en form av kritik som oftast missar poängen i teoretiskt komplicerade analyser; är invändningarna i detta fall av en sådan karaktär att de inte kan stå emot-sagda.

Hadenius kritik gäller följande: folkrörelsebegreppets tolkning och plats i analysen; representativitets och jämförbarhetsproblem; sättet att summera empiriska resultat samt slutsatserns hållbarhet. Jag skall kommentera dessa invändningar i tur och ordning och börjar med folkrörelsebegreppet.

Här har Hadenius uppenbarligen missuppfattat min analys. På sidorna 11 till 13 visar jag hur andra forskare behandlat folkrörelsebegreppet. Fast organisation, demokratiskt innehåll, idealitet och stor anslutning är de vanligaste egenskaperna i de definitioner som presenterats. Jag visar hur dessa egenskaper är problematiska och föreslår därefter ett alternativt synsätt. Det framgår mycket klart av de närmast följande sidorna att organisationernas interna och externa relationer görs till utgångspunkt för min definition. Jag stipulerar att organisationer som förmår samla medlemmarna för gemensamma

syften (mobilisering) och de som förmår påverka samhälle och politik (politisering) i högre grad än andra organisationer förtjänar att kallas folkrörelser (s. 15f). Det innebär i sin tur att frågan om vilka organisationer som skall karaktäriseras som folkrörelser måste hänföras till analysens resultat, snarare än till dess förutsättningar. I motsats till Hadenius påstående att folkrörelsebegreppet lämnas därhän i inledningen, är det tvärtom så att mitt sätt att se på folkrörelsefenomenet strukturerar hela analysen. Det är svårt att förstå hur dessa viktiga distinktioner kunnat undgå Hadenius, speciellt som de återkommer på flera ställen längre fram i avhandlingen.

Organisationernas samhällsfunktioner fastställs genom att deras positioner på en mobiliserings- och en politiseringsdimension anges. När det gäller analysen av organisationernas mobiliseringsförhållanden har Hadenius allvarliga invändningar. Han menar att dataunderlagets heterogenitet är av sådan art att resultaten kan ifrågasättas. Flera olika dataunderlag används och det är givet att detta kan ge upphov till jämförbarhets och representativitetsproblem. Blott det faktum att här finns en heterogenitet kan emellertid inte tas som utgångspunkt för ett allmänt ifrågasättande av resultaten. I och med att hela organisationssfären reducerats till fyra olika rörelsetyper reduceras också effekten av heterogeniteten i dataunderlaget. Detta beaktas inte av Hadenius och resten av hans argumentering på denna punkt förefaller också besynnerlig. Uppenbarligen betraktar han fyra av de sex observationerna som säkra. (Fig. 2:4 som behandlar förmågan till direktmobilisering, uppgifterna om medlemstal som redovisas i Tabell 2:1 och Fig. 2:1 samt fig. 2:2 om andelen aktiva). Av de återstående observationerna kan noteras att den ena bygger på ett dataunderlag som accepteras av Hadenius (dvs samma som i fig. 2:2) och att den andra förvisso är en smula apart i sammanhanget – men att resultatet härvidlag överensstämmer med slutresultatet efter indexeringen. Den enda observation som kan ställa till problem vad gäller representativitet och jämförbarhet i detta mobiliseringsavsnitt – kan således inte förvränga resultaten. Utbytet av Hadenius kritik i denna del blir därför mycket begränsat.

Nu kommer vi till höjdpunkten i Hadenius kritik – det gäller mitt sätt att sammanföra observationer i variabelindex. I konstruktionen av dessa index menar Hadenius att fel begås. Man får ett intryck av att jag på ett närmast ad hoc mässigt sätt hoppar mellan skalnivåer och sammanräkningsprinciper. I själva verket är det så att Hadenius här bortser från samspelet mellan teori och empiri i min analys. Hadenius förespråkar en metod som går ut på att räkna ihop ett genomsnitt för varje rörelsetyp på basis av de ursprungliga procentsiffrorna i tabellerna. Detta kan förvisso vid en första anblick verka enkelt och

tillförlitligt – ju närmare råa data man befinner sig desto mindre chans till datamanipulation kan man tycka. Fenomenologi av det slaget kan kanske tillämpas då analysobjektet är okomplicerat. Politisering och mobilisering är inte sådana enkla storheter, de måste kvalificeras och undersökas i olika aspekter. Därför skiljer jag mellan resurser och potentialer både när det gäller mobilisering och politisering. En organisation kan exempelvis ha hur mycket medlemmar som helst (en resurs) men om det inte finns en benägenhet att aktivera dessa medlemmar (en potential), är mobiliseringsförmågan reducerad. I min indexeringsteknik tar jag hänsyn till sådana förhållanden och därför blir också hela operationen mer komplicerad – men antagligen mer verklighetsnära. En organisation ges exempelvis möjligheten att kompensera resursläget med en hög potential och vice versa – därför multiplikatoreffekt. De data som bildar underlag för indexeringen är fragment av möjliga indikatorer – därför rangordning i stället för procentskillnader.

Dessa teoretiska och begreppsliga resonemang verkar inte ha spelat någon som helst roll för Hadenius i hans kritik av tillförlitligheten i mina observationer. Han påstår dessutom att hans egen metod skulle ge "väsentligt annorlunda utfall" och att mina observationer skulle vara sk artefakter. Låt oss granska detta. Till att börja med kan konstateras att jämförelsen är något haltande. En av observationerna (Fig. 2:1) kan inte på något enkelt sätt mätas i procent. Bortsett ifrån detta blir resultatet av Hadenius metod att samma systematik uppträder i materialet! Skillnaderna mellan de olika rörelsetyperna blir förvisso mindre med Hadenius metod, men värdena i sig är entydiga: Två rörelsetyper – arbetets rörelse och identitetsrörelsen har de högsta relativa värdena på både mobiliserings- och politiseringsindex. Och två rörelsetyper – interaktions- och idérörelsen har de lägsta relativa värdena på dessa dimensioner. Arbetets rörelse och identitetsrörelsen intar en påtryckningsfunktion och interaktions- och idérörelsen har en servicefunktion och det finns inga empiriska nedslag bland övriga möjliga funktioner.

Eftersom samma trend uppträder både med min metod och med Hadenius, är det svårt att förstå vad det är som är så väsentligt annorlunda. Det finns otaliga sätt att sammanföra en mångfald av observationer. Mitt sätt baseras på teoretiska överväganden. Hadenius anger inte några som helst belägg till varför hans metod är att föredra.

I Avhandlingens senare delar söker jag förklara organisationernas samhällsfunktioner utifrån förändringar i välfärdssamhället. Jag uppehåller mig vid relation mellan organisationernas samhällsfunktioner och värderingsförändringar å ena sidan och relation till den politiska praktiken å den andra. Båda dessa relationer

undersöks i olika aspekter. I stället för att diskutera fruktbarheten i detta perspektiv förfaller Hadenius återigen till kamerala synpunkter. Slutsatsen i min avhandling, att det är den politiska demokratins expansion som provocerar fram organisationernas samhällsfunktioner, kan inte punkteras av några lösliga argument om definitionsproblem. Uppenbarligen inser Hadenius detta då han avslutningsvis ger mig rätt i kärnfrågan.

Jan Engberg

Slutreplik

Engberg hävdar i sitt genmäle att enda kännetecknen på en folkrörelse är en organisations förmåga till mobilisering och politisering, dvs de egenskaper som han själv har undersökt. Dock nämns i avhandlingen också några andra, mer traditionella kriterier: fast organisation, idealitet och stor anslutning (s. 12 f). Härjämte vill jag betona kravet på en demokratisk beslutsordning. En folkrörelse kan till sin organisation och inre uppbyggnad se ut hur som helst. Vissa organisationer i Engbergs urval ter sig därför redan från början tveksamma. Ty förmåga till mobilisering och politisering – det blir poängen – kan även andra organisationer än folkrörelser ha.

Vid kontroll av det material, som avhandlingen bygger på, kommer jag till slutsatsen att det stora flertalet av de mätningar som gjorts av organisationernas mobilisering är undermåliga på grund av en ytterst bristfällig representativitet. Låt mig ge några (men ändå inte uttömmande) exempel:

I ett fall, figur 2:1 (not 5), är endast 1 av de 14 organisationer som slagits samman till begreppet interaktionsrörelsen representerade i materialet och 4 av de 13 som utgör identitetsrörelsen. I ett annat fall, tabell 2:1 (not 4), är 2 av 8 inom idérörelsen med och 2 av 14 inom

identitetsrörelsen. Allra värst är det i figur 2:5 (not 7) där endast en underorganisation inom idrottsrörelsen, fotbollsförbundet, får företräda interaktionsrörelsen; av de 14 organisationer som ingår är det således bara *en del av en* som är representerad.

Det är förvånande att författaren inte själv hesiterat inför dessa uppenbara brister i materialet. Istället förbigås representativitetsproblemet som om det inte existerade; det diskuteras över huvud taget inte i avhandlingen.

Vidare har jag erinrat mot sättet att summera olika mätningar – ett spørsmål som i realiteten blir aktuellt endast vid studiet av organisationernas politisering (i mobiliseringsdelen finns av ovan nämnda skäl inte mycket att summera). För det första vänder jag mig mot att författaren använt sig av grova rangordningar istället för att utnyttja de ursprungliga procentsiffrorna. Problemet kan belysas med hjälp av följande data, som är hämtade ur avsnittet "Politisering som resurs".

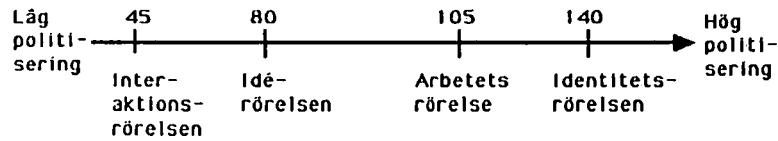
Om vi använder procentsiffrorna finner vi att interaktionsrörelsen får högre värde än arbetets rörelse, medan förhållandet blir det omvända då rangordningarna summeras.

Tydligen har författaren tänkt sig att tillämpningen av det grova mått som rangordningar utgör skulle kompensera för de brister som föreligger i själva grundmaterialet (representativiteten). Jag kan dock inte se att det sistnämnda problemet skulle reduceras genom införandet av ytterligare en informationsförlust. Tillförlitligheten i resultaten enbart sämre genom detta förfarande.

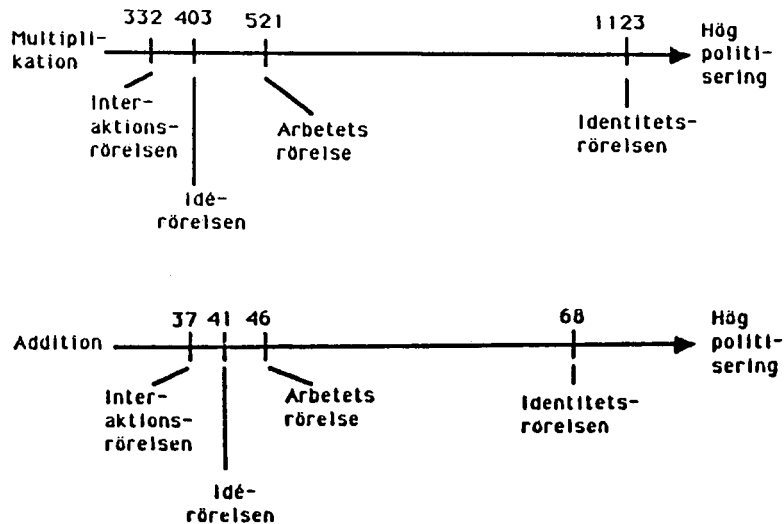
Vidare har jag ställt mig tvekan till sättet att multiplicera värden för resurser och potentialer, vilket i vissa fall kan bidra till att skillnader mellan organisationer blir betydligt större än de annars skulle vara. Dessutom anser jag att en fråga (3:8) är irrelevant och borde ha tagits bort (istället får den genom multipliceringstekniken ett starkt genomslag i resultaten).

Figur	Identitetsrörelsen		Arbetets rörelse		Idérörelsen		Interaktionsrörelsen	
	%	rangordn.	%	Rang ordn.	%	rang ordn.	%	rangordn.
3:2	37	4	19	2	23	3	8	1
3:3	43	2	24	1	47	3	55	4
3:4	12	3	18	4	3	1	11	2
3:5	43	4	23	1	29	2	31	3
3:6	24	4	16	3	3	1	14	2
3:7	14	3	16	4	0	1	6	2
Summa	173	20	116	15	105	11	125	14
Medeltal	28,8		19,3		17,5		20,8	

Författarens resultat rörande politisering ser ut så här:



Om vi istället använder oss av procentalen och tar bort den irrelevanta frågan får vi följande bild:



Ordningsföljden blir som synes densamma men grupperingen olika: den stora skillnaden går inte mellan identitetsrörelsen och arbetets rörelse å ena sidan och de två övriga å den andra, vilket författaren senare ytterligare betonar genom att införa ett slags nollpunkt mitt på sin skala. Istället är det identitetsrörelsen som särskiljer sig från de tre övriga.

Genom det bristfälliga datamaterialet (mobiliseringsavsnittet) och den tveksamma aggregeringstekniken (politiseringsavsnittet) framstår den summering av resultaten i form av ett koordinatsystem, där organisationerna inplaceras, som ytterst bräcklig. Efter granskning faller det samman. De resonemang om politiska kulturer, som därpå följer, förs med detta koordinatsystem som utgångspunkt. Härtill kommer efter hand en rad andra problem: oegentliga operationaliseringar (post-materialismen), oklara begrepp och avsaknad av teore-

tiska referenser (moderniseringsavsnittet) samt det förhållandet att ett kapitel, det om välfärdsstaten, hänger helt i luften:

Då författaren ondgör sig över att jag inte diskuterat fruktbarheten i de idéer som framlagts i avhandlingens senare del, kan jag blott replikera att det av nämnda skäl inte finns mycket sådant att diskutera. Undantagen är den korta korporatismundersökningen (där jag tror att Engberg har rätt) samt avsnittet om pluralismens problem (där hans argument inte är övertygande).

Engberg gör en poäng av att jag till slut i min anmälan instämmer i påståendet om de traditionella folkrörelsernas tillbakagång. Detta är dock inte så märkligt. Att det så förhåller sig är något som jag (och nog många med mig) kände till redan förut.

Axel Hadenius

KJELL GOLDMANN, STEN BERGLUND & GUNNAR SJÖSTEDT: *Democracy and Foreign Policy. The Case of Sweden*. Aldershot, Gower Publishing Co Ltd, 1986

Förhållandet mellan folkrepresentation och regeringsmakt i utrikespolitiken är ett klassiskt tema, avhandlat av både politiska filosofer och praktiskt verksamma politiker sedan John Lockes dagar. I takt med demokratibegreppets innehållsliga vidgning och den demokratiska styrelseformens politiska genomslag under innevarande sekel har temat naturligt nog fått en alltmer framträdande roll i den politiska debatten. Intresset har varit särskilt starkt i samband med internationella kriser och konflikter, exempelvis efter första världskriget, då starka opinioner med stöd av ledare som Woodrow Wilson ställde stränga krav på en förbättrad folklig kontroll av ländernas utrikespolitiska handlande. I Sverige inrättades utrikesnämnden 1921 som en följd av de nya strömningarna.

Den grundläggande och ständigt återkommande frågan är om demokrati och utrikespolitik kan betraktas som förenliga storheter eller inte. Tvivel har rests om möjligheten att bedriva en framgångsrik och effektiv utrikespolitik som tillgodoser det nationella intresset och samtidigt beaktar de krav på insyn, öppenhet och delaktighet, som är några av den demokratiska beslutsprocessens utmärkande karaktärsdrag. En vanlig, för att inte säga förhärskande uppfattning är att utrikespolitiken inte kan föras annat än under odemokratiska former – något som till icke ringa del är ett resultat av de stränga sekretesskrav, som kringgärdar den utrikespolitiska beslutsprocessen. Sekretessen begränsar inte bara informationen utan också deltagandet.

Sekretessen är en följd av att staters utrikespolitik bedrivs i form av förhandlingar med omgivande stater och aktörer. Öppen debatt och interna motsättningar skadar förhandlingskapaciteten och möjligheten att fatta de beslut, som är nödvändiga för att skydda landets säkerhet. I takt med att det kollektiva beslutsfattandet i form av multilateral diplomati ständigt ökar på grund av ett växande ömsesidigt beroende i den internationella politiken, försvåras demokratins genomslagskraft i den utrikespolitiska beslutsprocessen.

Samtidigt som dessa argument svårligen kan förkastas, drivs också tesen att demokratierna just i kraft av sitt styrelseskick kvalitativt sett för en öppnare, och ofta bättre – dvs fredligare – utrikespolitik än diktaturerna. Uppmaningen "Make the World safe for Democracy" är typisk för uppfattningen.

Den normativa aspekten på frågan om demokrati och utrikespolitik har fått en stark genomslagskraft i demokratiskursen. Frustrationen över staters upprepade oförmåga att åstadkomma varaktig fred i det internatio-

nella systemet har det senaste århundradet regelbundet banat väg för mer idealistiska tankeströmningar, i vilka en demokratisering av de internationella relationerna och därmed av världssamfundet varit ett bärande element. Tankegången avvisas av realpolitiska företrädare på delvis olikartade grunder. Det internationella systemets anarkiska karaktär omöjliggör en demokratisering, hävdas det. Andra saknar tilltro till tesen att demokratierna är fredligare än andra stater. Den allmänna opinionen besitter inte den kunskap, vidsynthet och ansvarskänsla i internationella frågor, som idealisterna tillskriver den – tvärtom drivs de breda folklagren ofta av primitiva hämndkänslor och stark nationalism även i demokratierna, något som kan vara riskabelt i kristid. Det normala är emellertid att medborgarna i demokratierna är föga intresserade av utrikespolitiska frågor överhuvudtaget, varför ett folkligt engagemang i de flesta fall skulle ställa sig svårt att åstadkomma. Ett tredje argument är att en långt driven demokratisering av utrikespolitiken försätter demokratierna i ett underläge gentemot diktaturerna.

Det normativa grundproblemet gäller dock i allmänhet inte om ett folkligt deltagande i den utrikespolitiska beslutsprocessen är önskvärt eller ej, utan snarare i vilken omfattning och i vilka former den demokratiska styrningen och kontrollen av utrikespolitiken skall ske. Problemkomplexet berör inte bara frågan om den valda folkrepresentationens inflytande över den exekutiva maktens handläggning av de externa relationerna utan också graden av en bredare folklig medverkan i den utrikespolitiska beslutsprocessen, exempelvis via intresseorganisationer eller aktivistgrupper.

I en nyutkommen studie av författartrion Kjell Goldmann, Sten Berglund och Gunnar Sjöstedt behandlas utförligt och tankeväckande dessa och andra aspekter på problemställningen demokrati-utrikespolitik, särskilt med betoning på svenska förhållanden. Boken är resultatet av ett samarbete mellan de statsvetenskapliga institutionerna i Stockholm, Uppsala och Umeå. Även om någon uppsaliensare inte finns med bland bokens författare, har forskningsresultat från Uppsalainstitutionen på olika sätt arbetats in i analysen. Vissa grundläggande resonemang och delresultat har redovisats tidigare. (Se exempelvis *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1981:3 och 1985:1 och *Scandinavian Political Studies* 1981:2)

Boken sönderfaller i fyra delar. I det inledande kapitlet formuleras den teoretiska bakgrunden för studien, liksom de frågor och hypoteser, som skall besvaras av undersökningen. I ett avslutande kapitel sammanförs trådarna från den teoretiska ramen med de empiriska resultaten från de två mellanliggande kapitlen, skrivna av Berglund respektive Sjöstedt. Det första och sista kapitlet har skrivits av Goldmann.

Utgångspunkt för arbetet har varit antagandet att utrikes- och försvarspolitikerna i allt högre grad är en byråkratiskt styrd verksamhet och att den byråkratiska kontrollen tenderar att öka på bekostnad av den demokratiska, ju mer internationaliserade sakfrågorna blir. Huvuduppgiften har varit att se huruvida dessa antaganden gäller för Sveriges del.

Den klassiska debatten har utgått från att det råder en förhållandevis klar åtskillnad mellan inrikes- och utrikespolitik och att den senare har en klart dominerande säkerhetspolitisk dimension. En sådan utgångspunkt anser författarna vara mindre användbar för en analys av nutida förhållanden. I syfte att återspegla de nya tankeströmningarna konstruerar författarna en typologi över internationella frågor. Typologin skall med Goldmanns ord fånga upp "... all international matters or issues or questions (...)" (s 26).

I boken förs ett resonemang om huruvida några politiska frågor överhuvudtaget längre kan betraktas som nationella mot bakgrund av det tilltagande omvärldsberoendet. Svaret är nekande i betydelsen att varje nationell beslutsfattare måste väga in de yttre betingelserna i sin besluts kalkyl. Det är dock inte det samma som att samtliga sakfrågor tillhör det internationella politikområdet.

Det avgörande för om en enskild sakfråga skall anses internationell är om den handläggs i interaktion med andra internationella aktörer. Det räcker inte med att det råder ett beroendeförhållande av en omvärld, som förhåller sig helt passiv, och till vilken den nationella aktören utan vidare anpassar sig, för att sakfrågan skall tillföras typologin. Goldmann drar en spelteoretisk parallell och jämför den interaktionsfria anpassningen med ett spel mot naturen. Endast om det råder ett samspel i strategiska termer, där motparten responderar på omvärldens utspel, kan man tala om frågor med en klar internationell karaktär. Distinktionen har sin grund i den ursprungliga problemställningen att demokratin allvarligt begränsas just när politiken förs i samspel med utomstående aktörer.

Typologin omfattar totalt fem huvudkategorier, varav en täcker den inrikespolitiska sfären och de övriga fyra den internationella. Syftet med att inkorporera den nationella dimensionen är att få fram maximal kontrastverkan. Den representeras i studien av svensk skolpolitik – ett område med påtagligt få internationella kopplingar.

Den traditionella säkerhetspolitiken representeras dels av *diplomatisk säkerhetspolitik* – den klassiska kärnan i utrikespolitiken, ofta betecknad "high politics" – dels av *försvarspolitik*, traditionellt handlagd av försvarsdepartementet. Ett tredje etablerat, men i interdependensens tidevarv allt mer betydelsefullt område är *utrikeshandelspolitik* (foreign economic policy). Den fjärde

kategorin går under benämningen *internationalistisk politik*. Detta politikområde rör i huvudsak moraliska och principiella aspekter på internationell politik: det internationella systemets normativa och rättsliga reglering, krav på ny ekonomiska världsordning, nedrustning, utveckling m m.

Författarna är av uppfattningen att oförenligheten mellan demokrati och utrikespolitik endast med säkerhet kan sägas gälla för den sk diplomatiska säkerhetspolitiken. I syfte att undersöka graden av demokrati inom de fem olika huvudkategorierna laborerar de utifrån ett processperspektiv med tre olika demokratielement: *information*, *participation* och *representation*. Det första gäller möjligheterna att få kunskap om pågående processer och händelser, det andra möjligheterna att delta i beslutsprocessens olika stadier, inklusive tillämpningen och det tredje den attitydmässiga överensstämmelsen mellan väljare och valda. Dessa tre aspekter betraktas som beroende variabler i analysen. Tredelningen och dess olika nyanser skall enligt författarna göra det möjligt att mer utförligt än som varit möjligt i tidigare studier på området analysera det demokratiska genomslaget i utrikespolitiken.

De oberoende variablerna, dvs de som lägger grunden för antagandet om den odemokratiska utrikespolitiken, är likaledes tre: *the principle of bargaining*, *the principle of the supreme interest* och *the principle of remoteness*. Den första principen utgår från att beslut om internationella frågor i vittgående utsträckning sker genom förhandlingar med utomstående, den andra att det nationella intresset tolkas i säkerhetstermer och inte öppet kan diskuteras och ifrågasättas, den tredje att det folkliga intresset för utrikespolitiken är lamt eller obefintligt.

Med detta som plattform skisserar författarna ett antal hypoteser för hur de tre beroende demokrativariablerna yttrar sig inom de fem olika politikområdena. Hypoteserna kontrasteras sedan mot slutsatserna i Berglunds undersökning av representationen och Sjöstedts studie av participationen och informationstillgången.

Att ge full rättvisa åt alla de resultat och nyanserade resonemang som redovisas i boken är inte möjligt. De konklusioner författarna drar utifrån sina observationer kan heller inte infogas i en sammanfattande formel. Själva arbetssättet med en rikt differentierad begreppsapparat gör detta i det närmaste omöjligt. Det empiriska materialet är i vissa stycken också otillräckligt för att något generellt omdöme om graden av demokrati i svensk utrikespolitik skall kunna avges. Det innebär dock inte att de ursprungliga hypoteserna inte på ett meningsfullt sätt kan ställas inför en partiell prövning. Flera av dem får visst godartat stöd av det empiriska materialet, som i ett växelspel också bidrar till en förfi-

ning och kvalificering av de teoretiska resonemangen. Några av bokens hypoteser och resultat presenteras här utan anspråk på fullständighet. Resonemangen grupperas kring de tre demokratispekterna.

Som en följd av sekretesskravet är *informationen* dålig eller inkomplett på de säkerhetspolitiska områdena – dock i mindre påfallande grad när det gäller försvarspolitik, men generellt i kristillstånd. Däremot anses den vara mer omfattande och varierad i frågor som rör internationell handel och internationalistisk politik. Den senare saknar som regel omedelbar relevans för de nationella säkerhetsfrågorna och är därför inte kringgärdad av samma sekretesskrav som den övriga utrikespolitiken. Även om byråkratiseringsprocessen också kan vara påfallande då exempelvis folkrättslig eller annan diplomatisk expertis är efterfrågad, råder större informationskonkurrens på det internationalistiska fältet än inom andra områden.

Utrikeshandelsfrågornas stora betydelse för den nationella välfärden implicerar att de därigenom också i ökad utsträckning bär drag från den nationella ekonomiska politiken och debatten. En demokratisering av utrikeshandelsfrågorna accentuerar emellertid enligt författarna problemen att bedriva rationella och framgångsrika förhandlingar med omvärlden. Detta kan vara en av orsakerna till att informationen inom handelspolitiken inte är så pluralistisk som ursprungligen antagits. Sjöstedt visar att tjänstemännen kontrollerar informationsflödet mellan Sverige och den internationella omgivningen.

Från *participationssynpunkt* har internationaliseringen av ekonomin negativa konsekvenser – det ökade beroendet stärker byråkratiseringstendenserna i utrikespolitiken. Förekomsten av trepartssamarbete mellan politiker, tjänstemän och organiserade intressen är betydligt mindre än som ursprungligen antogs. Att det internationella förhandlingssystemets multilateralisering banar väg för en påtaglig tjänstemannadominans i policyprocessen bekräftas av Sjöstedts observationer.

Författarna stipulerar vidare – och får bekräftelse på – att de säkerhetspolitiska beslutsprocesserna i Sverige är expertdominerade och snävt begränsade till en liten kärna av ledande politiker, särskilt i kristillstånd. Inom det försvarspolitiska utredningsarbetet kan man dock föreställa sig ett bredare deltagande. De organiserade intressenas delaktighet i beslutsprocessen är dock oväntat blygsam. Däremot har de politiska aktörerna, dvs parlamentariker, ett betydande svängrum, alldeles särskilt i de senare skederna av beslutsprocessen, då de försöker åstadkomma uppgörelser mellan partierna och i princip helt tränger undan tjänstemän och militära experter. Förhandlingsfasen baseras emellertid helt på det informationsunderlag, tjänstemännen i tidigare skeden

tagit fram. Den militära expertisens roll är i sökskedet helt dominerande. Även om försvarsmyndigheterna på senare år fått konkurrens från massmedier och fristående säkerhetspolitiska observatörer har de nära nog ett informations- och kunskapsmonopol visavi de politiska beslutsfattarna. Den sk expertisens sakkunskap spelar relativt sett en större roll inom den försvarspolitiska beslutsprocessen än inom de andra internationella politikområdena, men då i princip uteslutande i det beslutsförberedande stadiet. Den försvarspolitiska beslutsprocessen rymmer således starka inslag av både byråkratisering och politisering, men i helt olika faser.

Aktivisternas och parlamentarikerens möjligheter att medverka i beslutsprocessen bedöms slutligen som ganska stora i internationalistiska frågor. Riksdagsledamöternas utrikespolitiska insatser koncentreras inte sällan till bistånds-, nedrustnings- och vapenexportfrågor. Den starka aktiviteten hänger bla samman med frågornas symbolkaraktär och moraliska laddning, vilket ger dem en inrikespolitisk funktion, men beror också på att det inte alltid är nödvändigt med avancerad information för att en politik skall kunna formuleras. Ej heller är kostnaderna förknippade med denna typ av politik i regel påfallande, om man bortser från biståndspolitik.

Graden av *representation* varierar mellan de olika politikområdena. Författarna får stöd för antagandet att den är relativt hög på försvars- och utrikeshandelsområdena. Det föreligger ett påtagligt väljarintresse och -engagemang, som ligger på en generell ideologisk nivå som oftast följer partilinjerna i de basala försvars- och ekonomisk-politiska frågorna. Riksdagen är i författarnas terminologi representativ "... at (...) the stereotypical level ..." (s 169).

Detsamma kan sägas om den diplomatiska säkerhetspolitiken, dock med den avgörande skillnaden att en politisering av de principiella säkerhetspolitiska frågorna är mindre vanliga mot bakgrund av konsensusprincipen. Detta innebär svårigheter för väljarna att relatera partiernas verkliga åsikter i säkerhetspolitiska frågor till deras egna, stereotypa uppfattningar om partiernas ståndpunkter. Detta medför att representationen, i jämförelse med försvarspolitiken, blir diffus och intuitiv. Spänningen mellan säkerhetspolitisk konsensus och en vital utrikespolitisk debatt i de basala frågorna utgör ett dilemma. Det sämsta läget är när en politisering inte förmår beröra de fundamentala frågorna men ändå ifrågasätter oppositionens trovärdighet i konsensustermer: då förlorar både demokratin och den utrikespolitiska trovärdigheten. Författarna gör sig till tolk för uppfattningen att den öppna debatten är den långsiktigt bästa lösningen. Toleransen för olika uppfattningar ökar samtidigt som möjligheterna att åstadkomma bättre beslut förstärks.

Den attitydmässiga överensstämmelsen mellan väljare och förtroendevalda är sämst på det internationalistiska fältet. Sådana frågor tycks – paradoxalt nog – inte engagera flertalet medborgare i nämnvärd utsträckning. De baseras inte heller på bred konsensus. Deras symbolvärde utnyttjas enligt författarna i politiseringssyfte i huvudsak för att attrahera marginalväljare. Hypotesen får stöd av Berglunds undersökning, som visar att just biståndet, nedrustningen och kravet på en kärnvapenfri zon har låg respons bland väljarna. Partiidentifikationen försvaras p.g.a de internationalistiska frågekomplexens distans till väljarnas vardagsproblem. Symbolpolitiska handlingar kan dock leda till skarpare ideologisering om de exempelvis knyts till frågor som explicit berör den pågående maktkampen mellan supermakterna.

Flera av studiens resultat kan tyckas naturliga eller självklara. Även om så är fallet, bidrar boken tvivelsutan till en breddning av våra kunskaper om problemkomplexets genomslag på svensk botten. Det ligger alltid ett värde i att få bekräftelse på de ofta ganska lösa antaganden, som ligger till grund för både politisk och vetenskaplig debatt. För en utländsk publik utgör boken en i stora drag god introduktion till svensk utrikespolitik, låt vara att den historiska bakgrunden kunde ägnats något fler rader, särskilt när det gäller framväxten av den parlamentariska kontrollen över utrikespolitiken – gärna med korta utblickar mot andra demokratier – och neutralitetsdoktrinen innebörd och utveckling.

Bokens största värde ligger enligt min uppfattning på det teoretiska planet. Genomgången av demokratins grundproblem i utrikespolitiken har stora förtjänster trots den komprimerade formen, likaså typologiseringen av utrikespolitiska sakområden, försöket till differentiering av demokratibegreppet och den påföljande argumenteringen för arbetshypoteserna. Arbetets teoretiska stomme kommer med all säkerhet att utnyttjas av andra forskare. Möjligen kan man hävda att den begreppsliga renodlingen, vars funktionella värde är obestridligt, stundtals försvarar möjligheten att få överblick över stoffet.

Den starka begreppsliga differentieringen och nedbrytningen begränsar också, vilket tidigare påpekats, möjligheterna att kortfattat och entydigt summera resultaten. Författarna har emellertid uttryckligen avstått från att vad de kallar *normativt* avgöra om demokratin i den svenska utrikespolitiska processen fungerar eller inte annat än i skickliga fall, dvs där oenighet om demokratiska funktionssätt kontra andra inte föreligger. Detta uppfattar jag som en brist, eftersom de därigenom också avstår från att försöka sammanväga värdena på de tre demokrativariablerna inom de fyra olika internationella politikområdena. En sådan analys kan för övrigt mycket väl ske utan starka normativa förtecken.

En annan, något allvarligare invändning, tillhandahåller Goldmann själv. Den teoretiska ramen har inte helt utformats före de empiriska studierna, utan parallellt med dessa, eller i efterhand, ofta i samspel med preliminära resultat. Det innebär att den inte fått den styrfunktion, teorin idealt skall ha. Att låta empiri och teori stå i ett ständigt växelspel med varandra är i högsta grad eftersträfvänsvärt. Problemen uppstår när hypoteser skall testas på material, som tidigare givit upphov till samma hypoteser. Av Goldmanns egen reflexion att döma kan sådana invändningar riktas mot studien. Det framgår dock inte klart mot vilka punkter i undersökningen man kan rikta kritik i detta avseende.

Goldmann är också självkritisk när det gäller teoriramens allmänna tillämpbarhet och begreppsliga förfining. Såväl de internationella kategoriernas inbördes förhållande och substans som gränserna mellan demokratibegreppets tre beståndsdelar kan diskuteras. Flera utrikespolitiska sakfrågor, som tex biståndspolitik och kritik av andra stater, kan placeras i minst två av kategorierna. Vidare kan försvarspolitiken ses som en blandkategori med såväl nationella som internationella element. Graden av demokrati enligt de tre analyskategorierna blir naturligtvis beroende av typologins empiriska innehåll. En annan fråga gäller om typologins fyra kategorier ligger på samma nivå, eller om exempelvis den diplomatiskt-säkerhetspolitiska eller internationalistiska kan sägas utgöra en överordnad kategori till de övriga. De tre demokratidimensionerna, som tidvis betraktas som helt distinkta kategorier, kan i själva verket uppfattas som delvis sammanflätade. Man kan tex fråga sig om participationsaspekten är begreppsligt och empiriskt meningsfull utan informationsaspekten och vice versa, eller om inte representationen delvis underförstått karakteriseras i termer av participation. Utförligare diskussioner om detta hade varit lämpligt, framförallt i samband med de empiriska resultatredovisningarna, som följer den upp gjorda tredelningen.

En starkare koncentration till riksdagens roll i beslutsprocessen hade varit önskvärd. Sedan grundlagsreformen 1974 har riksdagens inflytande över utrikespolitiken – i alla fall formellt – tillerkänts en starkare ställning än tidigare. De folkvaldas inflytande över problemformulering, utredning, beslut och tillämpning i utrikespolitiska frågor berör kärnan i demokratikomplexet. Större energi borde ha ägnats oppositionens roll vid behandlingen av utrikesfrågor i berörda utskott men också formerna för samrådsförfarandet i utrikesnämnd och andra organ, bl a mot bakgrund av skiftande majoritetsförhållanden och rådande politisk kultur och rollfördelning i riksdagen. Att den svenska parlamentariska traditionen tex på ett helt annat sätt än den anglosaxiska inkluderar den politiska oppositionen i beslutsprocessen kunde ha noterats.

Studiens sterke koncentration till komparativ analys av de olika politikområdena inom typologin kunde kompletteras med studier över tiden inom respektive område. Processuella, diakrona studier gör det möjligt att studera dynamiken i beslutsfattandet, exempelvis när det gäller anpassnings- och förändringsbeteende hos de involverade aktörerna. Hur påverkar t ex tempovariationer i beslutsmiljön i internationella organisationer den politiska demokratin? De informella nätverkens betydelse framträder tydligare, liksom den långsiktiga nationella och internationella systemutvecklingens inverkan på den politiska demokratin. Processperspektivet gör det också möjligt att studera konsekvenserna av att ett efterhand växande beslutsunderlag från den internationella omgivningen införlivas i den nationella beslutsprocessen. Frågan är hur detta påverkar informationsbehandling, överblick och rationalitet i beslutsprocessen.

Samtidigt som fallstudierna representerar ett ganska brett spektrum av olika beslutssituationer, försvårar deras något statiska och formalistiska karaktär en granskning av mer subtila, indirekt verkande inflytandeformer. Jag kan inte befria mig från intrycket att valet av fall och undersökningsteknik delvis är betingat av vad som går att studera och analysera med hjälp av siffror och konkreta mått. Något hårdtaget förefaller operationaliseringen här ha definierat vad som varit teoretiskt intressant istället för tvärtom. Likaledes ger representationsstudien ett något stumt intryck. Den kvantitativt orienterade resultatredovisningen förefaller till viss del hämma en mer spekulativ och teoretiskt intressant diskussion.

Trots dessa anmärkningar kvarstår dock intrycket att detta är en nyttig bok i åtskilliga avseenden. Att det rör sig om ett pionjärbete när det gäller svenska förhållanden står utom all tvivel.

Magnus Jerneck

CHRISTER JÖNSSON, OLE ELGSTRÖM, MAGNUS JERNECK. *Internationell politik*, Lund, 1986: Studientlitteratur.

Ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, blev der i 1985 gennemført en studiereform, der indebar store forandringer for faget international politik og organisation. Grundgennemgangen i faget blev flyttet fra studiets 2. del (3. eller 4. studieår) til 1. del (4. semester), timetallet blev skåret ned fra 6 til 4 ugentlige timer i et semester, og pensum blev mere end halveret til ca. 900 sider. Mens undervisningen hidtil var blevet givet udelukkende som forelæsninger, består undervisningen under den nye ord-

ning af to ugentlige forelæsninger for hele årgangen plus 2 ugentlige timer på mindre undervisningshold. Det skal tilføjes, at dette fire-timers kursus er den eneste generelle introduktion til international politik på statskundskabsstudiet i Århus; den øvrige undervisning i faget består af frie seminarer om mere specialiserede emner.

Med så indgribende ændringer i fagets rammer var det klart, at såvel undervisning som pensum måtte fuldstændig restruktureres i forhold til tidligere. Der måtte findes en passende fordeling mellem forelæsnings- og holdundervisningen, og der måtte findes et helt nyt pensum, bl a fordi det hidtidige pensum, der var centreret om Russett og Starr's *World Politics*, Macridis' *Foreign Policy in World Politics*, Spero's *The Politics of International Economic Relations* og Jacobson's *Networks of Interdependence*, helt enkelt var alt for stort og formentlig også for vanskeligt for studerende på 4. semester.

I en sådan situation oplever man det paradoks, at til trods for at den globale efterspørgsel efter grundbøger i international politik må antages at være endog meget stor (langt de fleste universiteter i denne verden har formentlig grundkurser i faget), så kan det være uhyre vanskeligt i den konkrete situation at finde en grundbog, der omfangs- og indholdsmæssigt passer helt til de konkrete behov og rammer, som det enkelte kursus har. Det var i hvert fald vores erfaring. For at gøre en ganske lang historie kort, resulterede vore overvejelser i, at vi valgte Jönsson, Elgström og Jerneck, *Internationell politik* som grundtekst i forbindelse med forelæsningsgennemgangen, mens vi valgte en amerikansk reader, Charles W. Kegley & Eugene R. Wittkopf, *The Global Agenda. Issues and Perspectives* (Random House, 1984) som grundbog for holdundervisningen. Disse to bøger suppleredes med en række artikler og bogkapitler til dækning af "huller" eller svage elementer i disse, f eks vedr. fagets metode, udviklingsteorier og især international organisation og europæisk integration.

Disse valg resulterede i et ganske komplekst og givetvis ikke særlig lettilgængeligt pensum; alligevel fungerede det ganske udmærket, da det første gang blev afprøvet i forårssemesteret 1987, og vil – med en række justeringer – blive videreført i foråret 1988.

Jönsson m fl:s *Internationell politik* blev først og fremmest valgt som grundbog på grund af dens klare grundstruktur, der stort set blev fulgt i forelæsningsdelen. Dvs at forelæsningerne først behandlede udenrigspolitikken og dens tilblivelse, derpå gik over til at diskutere interaktionsniveauet for at afslutte på systemniveauet. Det er indtrykket, at denne struktur er både pædagogisk og fagligt velbegrunderet. Pædagogisk ligger fordelene i, at man bygger op fra det mindre komplekse, dvs staternes (og andre aktørers) adfærd, til det mere og mere sammensatte, aktørernes interaktion og systemdetermina-

tion. I faglig sammenhæng kan det være en fordel, at staternes centrale rolle fastholdes; på den anden side ligger der naturligvis også den risiko, at systemaspektet bliver svækket og reduceret til at blive summen af (eller rammen om) aktørernes adfærd og interaktion. Den foreliggende bog undgår ikke ganske denne risiko, og som helhed betragtet forekommer systemdelen af fremstillingen svagere end fremstillingen af staternes politik og deres interaktion.

Bogens generelle problem i øvrigt er, at den er så lille – 156 oven i købet små sider. Det siger sig selv, at det inden for denne ramme er ganske begrænset, hvilke emner, der kan behandles, og hvor dybt det er muligt at gå i behandlingen af dem. Meget af den efterfølgende kritik retter sig lige så meget mod de aspekter, der er udeladt, som mod dem, der er behandlet.

Bogen starter med spørgsmålet: hvad er international politik? Jönssons m fl søger svaret ad tre veje: 1) ved at bestemme fagets genstandsområde, altså international politik som politik, 2) ved at præsentere fagets historiske udvikling og 3) ved at diskutere dets aktuelle indretning. Det er i princippet en ganske fornuftig fremgangsmåde, men analysen af pkt. 2 og 3 forekommer alt for svag. Nu er det selvfølgelig vanskeligt at diskutere disse spørgsmål på en helt tilfredsstillende måde i indledningen til en grundbog for begyndere. På den anden side er det vigtigt, at de studerende får et historisk perspektiv på deres fag og herigennem også en forståelse for de eksterne og fag-interne dynamikker, der har præget disciplinens udvikling. Og især er det vigtigt at give de studerende kendskab til fagets aktuelle status og problematik, herunder de mange forskellige analyseretninger, der præger det i dag. For at få overblik over denne brogede scene er paradigme-perspektivet særlig vigtigt.

På dette vigtige punkt er bogen i flere henseender tynd. 3 1/2 side er simpelthen for lidt at ofre på disse centrale spørgsmål. Gennemgangen af fagets historie er snævre ind til udviklingslinien fra idealisme (men begrebet nævnes ikke) til realisme og derfra til interdependens og regimeteori. Og afsnittet om analyseretninger er begrænset til en diskussion af fredsforskning vs international politik – næppe den vigtigste skillelinie i faget i dag. Hvor er f eks international organisation og integrations-teori blevet af – eller diverse marxistisk inspirerede teorier – imperialisme- og udviklingsteorier? I det hele taget glimrer det marxistiske paradigme ved sin næsten totale fravær fra fremstillingen, hvilket næppe er rimeligt – uanset evt. subjektive opfattelser af dets anvendelighed. Derfor bør bogens indledning suppleres i undervisningen med en noget mere nuanceret fremstilling af fagets historie og især af dets nuværende status. Dette kan f eks gøres ved at tage udgangspunkt i de tre ”paradigmer”, det realistiske, interdependens – og det marxis-

tisk inspirerede paradigme, som stort set kendetegner dagens diskussion, og ved at fokusere systematisk på de centrale skillelinier imellem dem. En sådan paradigmebetragtning (der er det strukturerende element i en meget anbefalelsesværdig ny lærebog, Paul R. Viotti & Mark V. Kauppi, *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism*, Macmillan 1987) giver de studerende gode muligheder for at holde styr på og skabe sammenhæng i den mængde af delteorier, som de uundgåeligt vil blive præsenteret for i et grundkursus i international politik. Jönsson m fl peger selv på faren for at teorielementerne kommer til at fremstå som ”öar utan broförbindelser”. Det er formentlig den største risiko ved grundundervisningen i faget, at overblikket mistes, men netop derfor er det meget vigtigt, at lærebøger og undervisning er opmærksom på behovet for at skabe strukturer eller – for at blive i billedet – påvise, at teorierne i hvert fald ofte ligger på den samme kontinental-sokkel.

Forfatterne har endvidere valgt ikke at gå ind i fagets metodediskussion. Det er et valg, som der kan være rimelige grunde til; på den anden side havde jeg meget gerne set i hvert fald en vis diskussion heraf, f eks i relation til 1960-tallets strid mellem den ”videnskabelige”, behavioristiske approach og den klassiske metode. Dette er vigtigt med henblik på at åbne de studerendes øjne for forskellen mellem metodologiske og teoretisk/paradigmatiske skillelinier i faget.

Diskussionen af bogens substantielle kapitler kan gøres lidt kortere. Udgangspunktet er naturligt en diskussion af aktørbegrebet i international politik, der rammer en fornuftig balance mellem fokus på staten som den fortsat vigtigste aktørtype i international politik og en diskussion af andre, tildels nyere aktørtyper. Men man savner i gennemgangen af ideologisk-religiøse bevægelser en reference til den internationale kommunisme og ikke mindst til væksten i transnationale forbindelser mellem politiske partier, som i hvert fald i Danmark er et markant nyt træk i udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Aktørdelen er ellers stort set helliget udenrigspolitikken, dens mål og midler (kap. 3) og dens tilblivelse (kap. 2). Kap. 3 giver en ganske udmærket gennemgang af staternes målsætninger (den klassiske opdeling i sikkerheds-, velfærds- og ideologiske mål) og de midler (diplomatiske, militære, økonomiske og psykologiske), der satår til deres rådighed. Kap. 2 om udenrigspolitikens tilblivelse er knap så tilfredsstillende. Dels er det meget kort (15 sider), dels udelader det vigtige aspekter af udenrigspolitikens teori, således som den har udviklet sig siden midten af 1960’erne. Jeg tænker her på hele den skole, som tager sit udgangspunkt i Rosenau’s præteori fra 1966, og som – indrømmet med vekslende og ofte begrænset held – har søgt at analysere sig frem til uden-

rigspolitikens determinanter på præteoriens kendte 5 punkter. Komparativ udenrigspolitik-skolen er i det hele taget slet ikke nævnt. Kapitlet omtaler ganske vist Mickey East m fl:s *Why Nations Act*, men placerer den forkert i den anden væsentlige tradition på dette felt, nemlig beslutningsteorien med udgangspunkt i Snyder, Bruck og Sapin. Det er givetvis en god pædagogisk ide at belyse beslutningsanalysen ved hjælp af Allison's tre modeller, men man savner en præsentation af en fjerde model, nemlig den kognitive, som man bl a ser præsenteret hos Brecher, og som tager udgangspunkt i perceptionsteorien.

Interaktionsdelen (kap. 4–6) er meget pædagogisk struktureret over en konflikt-samarbejde dimension, og kapitlerne drejer sig derfor om krig og kriser (kap. 4), alliancer og integration (kap. 5) samt såkaldte forhandlingssituationer (kap. 6). Men igen er problemet, at der knap nok er plads til at behandle disse meget omfattende problemkomplekser på en tilstrækkelig nuanceret måde. Der er en fin gennemgang af f eks krigsårsager og alliancepolitik, men diskussionen af integration er mangelfuld og undlader f eks helt en præsentation af neo-funktionalismen.

Endelig er der systemdelen (kap. 7–9). I kap. 7 tages systembegrebet op til diskussion, men udelukkende i relation til det realistiske paradigme. Dvs det er magtbalancesystemet, som der fokuseres på, mens strukturalistiske tilgange à la Wallerstein eller Galtung ikke omtales. Herefter følger et ganske kort, men systematisk kapitel om interdependens og regimeteori (kap. 8) samt et ligeledes kort, men helt utilstrækkeligt kapitel om international organisation (kap. 9).

Afslutningsvis understreger forfatterne deres intention om at pege på nødvendigheden af multikausale forklaringer af international-politiske fænomener. Det er givetvis en intention, som er opfyldt, men nok til en vis grad på bekostning af de studerendes overblik. En (evt. ganske kort) indføring i paradigmediskussionen kunne – som argumenteret ovenfor – have været til megen nytte.

Bogens intention i øvrigt har været ”att erbjuda intellektuelle redskap – begrepp, idéer, teorier, empiriske generaliseringer – med vars hjälp läsaren bättre skall kunna sortera och tolka . . . information om internationell politik”. Er det lykkedes? Ja, i ganske god udstrækning, de snævre rammer taget i betragtning. Fremstillingen er letlæselig, men samtidig mere koncis og koncentreret, end man finder i mange amerikanske lærebøger. Og læseren har givetvis fået et væsentlig bedre grundlag for forståelsen af international politik, når han lægger den fra sig. Bogen kan efter min mening ikke stå alene i undervisningen, men må suppleres med både teoretiske og mere empiriske tekster på de punkter, som jeg har antydnet. I en sådan bredere kontekst har den

imidlertid fungeret ganske udmærket som en velræsonneret ”rød tråd”, der giver de studerende en vis tryghed i relation til et ganske uoverskueligt fag samt en række vigtige redskaber til at forstå dets problematik.

Nikolaj Petersen

TORBJÖRN LARSSON: *Regeringen och dess kansli. Samordning och byråkrati i maktens centrum*. Studentlitteratur, Lund 1986.

I ett historiskt perspektiv har två organisationsformer präglat den svenska statsförvaltningen. Den ena är den kollegiala modell som dominerade under 1600-talet och 1700-talet men sedan långsamt trängdes tillbaka. Den andra är den hierarkiska eller byråkratiska modell som började vinna terräng under 1800-talet och som idag blivit nästan allenarådande.

Torbjörn Larssons doktorsavhandling *Regeringen och dess kansli. Samordning och byråkrati i maktens centrum* behandlar ett fält där dessa båda organisationsprinciper möts. Regeringen är ett av våra sista kollegier, ett organ där samtliga medlemmar anses bära gemensamt ansvar för alla de beslut som fattas. Den kollegiala beslutsformen är visserligen till största delen en fiktion, för inget av statsråden kan tränga in i mer än någon bråkdel av de 25 000 ärenden som årligen avgörs av de församlade kollegerna, men denna fiktion hålls ändå vid liv och är högtidligt stadfast i regeringsformen.

Till sin hjälp har statsråden så departement, som är uppbyggda enligt den motsatta organisationsmodellen. Ursprungligen var dessa sk departementsexpeditioner mycket små enheter med en expeditionschef i spetsen och någon handfull anställda. 1920 indelades departementen i två avdelningar med en statssekreterare i spetsen för den ena och expeditionschefen i spetsen för den andra; tanken var då att mera politiska ärenden skulle beredas av statssekreteraren medan expeditionschefen fick hand om rättsliga frågor, inklusive de ärenden som avgjordes av regeringsrätten.

1965 skilde man ut denna senare kategori av ärenden från regeringskansliet och införde i pyramidens spets ytterligare en chefstjänsteman, nämligen rättschefen. Under skiktet statssekreterare, expeditionschef och rättschef tillkom då också sk integrerade sakenheter med ansvar för både politiska och administrativa ärenden. Vad vi idag har i regeringskansliet är följaktligen ett antal departementspyramider av relativt konventionellt hierarkisk natur – med linjeenheter och stabsfunktioner och allt vad som hör till en gängse byråkratisk organisa-

tion – och i spetsen för allt detta ett kollegialt styrande organ med gemensamt ansvar för alla de beslut som fattas.

Nu är det emellertid inte bara två organisationsprinciper som möts i kanslihuset, utan också två normativa kulturer: en politisk och en administrativ. Flertalet statsråd och många av deras närmaste hjälpredor har sin bakgrund inte i ämbetsmannavärlden utan i den politiska världen. I den gruppen finns bindningar och lojaliteter till partivänner, partiprogram, vallöften och ställningstaganden i riksdagen. De opolitiska tjänstemännen vägleds däremot snarare av vissa professionella normer som inympats genom utbildning, domstolstjänstgöring och arbete i olika slags förvaltningsorgan.

De två kulturerna skiljer sig åt på många sätt. Olika egenskaper premieras. I den politiska sfären finns t ex ett inslag av professionell exhibitionism; en mediaorientering som grundas i insikten att regeringen för att överleva måste ge ständiga offentliga prov på sin handlingskraft, sin kompetens, sin vakenhet och sitt goda omdöme. Hos de härskaror av opolitiska tjänstemän som befolkar regeringskansliet möter man andra beteenderegler. Här handlar det bl a om att leva upp till sådana traditionella ämbetsmannadygder som objektivitet, oväld, saklighet och exakthet. I gränzonen mellan dessa båda kulturer märker man ofta att normerna smittar av sig – att statsråd uppför sig som ämbetsmän och ämbetsmän som politiker – men vill man fortsätta att spela sin roll på sitt valda arbetsområde måste ändå vissa grundläggande förhållningsregler iakttas.

Hur ser då samspelet ut inom och mellan dessa grupper? Hur samarbetar statsråden med varandra och med sina tjänstemän? Hur fungerar departementen inbördes och sinsemellan? Det är frågor av denna art som två forskare vid statsvetenskapliga institutionen i Stockholm har arbetat med under en längre period. Larssons avhandling är den första i detta tvillingprojekt, där den andra skrivs av Anders Borg. Så vitt jag förstår är tvillingarna siamesiska i den meningen att datainsamlingen till viss del har skett gemensamt, men de är separata i vad avser frågeställningar och resultat. Borgs studie är tänkt att handla om roller och relationer mellan tjänstemän och politiker i regeringskansliet. Sådana frågor diskuteras även av Larsson, men tonvikten i hans undersökning ligger i stället på relationerna mellan departementen och statsråden sinsemellan.

Kanslihuset är märkligt utforskat. Det har visserligen skrivits åtskilliga avhandlingar om olika regeringars tillkomst och fall och på senare år också några avhandlingar om relationerna mellan departementen och ämbetsverken, men ingen forskare har tidigare gått pang på rödbetan och på ett systematiskt sätt tagit itu med det interna

arbetet inom regeringen och regeringskansliet. I denna mening är Larssons avhandling utan tvivel ett pionjärarbete i svensk statskunskap.

Ska man stryka under något i bokens titel så är det väl snarast ordet *samordning*. Den grundläggande frågan i avhandlingen sägs på s. 10 vara ”om och i så fall hur regeringen och regeringskansliet förmår samordna sin verksamhet”. Bakom den frågan ligger ett antal tendenser både i statsapparaten utveckling och i statskunskapens utveckling.

Vad som har hänt i statsapparaten kan beskrivas med sådana nyckelord som expansion, differentiering, ökande komplexitet och därmed följande krav på samordning. Men mer intressant är kanske den perspektivförskjutning som har skett inom statskunskapen, där synen på politisk styrning har förändrats relativt kraftigt under senare år. Larssons avhandling hör hemma inom vad som skulle kunna kallas för en i förhållande till den gängse läroboksversionen ”revisionistisk” forsknings-tradition. Det är framför allt på två områden som denna revisionism ifrågasätter ortodoxin:

1. Det första gäller förhållandet mellan politiska och administrativa organ, på riksnivå mellan statsmakterna och ämbetsverk, på lokalnivå mellan kommunfullmäktige, kommunstyrelse och kommunala nämnder å ena sidan och kommunala förvaltningar å den andra. Läroboksversionen utgår från att folket påverkar politikerna som i sin tur påverkar förvaltningen och att styrimpulserna inom statsapparaten således går från politiska organ till administrativa. Revisionismen finner det väl så plausibelt att spana efter ett kretslopp i motsatt riktning: ett impulsflöde från folket till byråkratin, från byråkratin till politikerna och kanske från politikerna till folket. I stället för att betrakta administrationen enbart som ett instrument för verkställighet eller implementation betonar revisionsimen dess aktiva och initierande roll i den politiska processen. Därmed sätter den också frågetecken för den ortodoxa föreställningen om att reformer utmejslas på den politiska nivån och därefter genomförs på den administrativa nivån.

2. Det andra området där revisionismen ifrågasätter traditionella uppfattningar gäller klyvningsstrukturen i det politiska systemet. Medan läroboksversionen koncentrerar sig på de åsiktsbrytningar som råder mellan olika politiska partier intresserar sig revisionismen väl så mycket för konflikter mellan olika sektorer eller ”segment” i samhället. På kommunal nivå spårar man således motsättningar inte enbart mellan moderater, folkpartister, centerpartister, socialdemokrater och vpk-are utan också mellan socialnämndspartiet, byggnadsnämndspartiet, fritidsnämndspartiet osv. Eftersom flertalet po-

litiker har hemortsrätt både i ett politiskt parti och i ett "sektorsparti" blir den spännande frågan hur lojaliteterna samspelar och bryts mot varandra; de politiska besluten på skolområdet betingas t ex inte bara av hur de olika politiska grupperingarna agerar i skolstyrelsen utan också av hur skolstyrelsepartiet med dess olika appendix agerar i de politiska partierna. Och samma fenomen kan då iaktas på riksnivån, där man ibland talar om "järntrianglar" för att beteckna det samförståndets brödra- och systraskap som lätt etableras mellan intressegrupper, departement och riksdagsutskott.

Revisionismen har vuxit fram successivt under de senaste tio-femton åren och vid det här laget fått ett ganska starkt fotfäste i svensk statsvetenskap, kanske särskilt i stockholmsk statsvetenskap. Den har hämtat näring från en del utländska inspiratörer – jag tänker på sådana namn som Aaron Wildavsky, Gudmund Hernes, Johan P. Olsen, Fritz Scharpf, Renate Mayntz och Herman van Gunsteren – men de stockholmska bidragen till den börjar nu bli så många och tunga att det ter sig frestande att tala om en "stockholmsskola" inom statsvetenskapen. Torbjörn Larsson diskuterar de revisionistiska idéerna i inledningen till sin avhandling och formulerar på basis härav på s. 21 en underliggande huvudfrågeställning för sin undersökning:

"Är regeringen en aktivt samordnad helhet som förmår formulera och driva landets politik – som vår författning tycks förutsätta? Eller är den i sista hand bara en summeringsmaskin för olika särintressen i vårt samhälle?"

Nyckelfrågan är alltså om regeringen förmår att samordna sin politik, om den för en politik som är konsistent. Hur ska man nu ta reda på detta?

Jag föreställer mig att det finns två tänkbara metoder att angripa ett sådant problem. Den ena är att se på *resultatet* av regeringens arbete, att undersöka substansen i propositioner och beslut och därutöver eventuellt se på hur de fungerar i verkligheten, om regeringspolitiken på det ena området verkar stämma överens med regeringspolitiken på det andra.

Den andra metoden är att se på det interna arbetet som en *process*, att undersöka hur man i praktiken bär sig åt för att stämma av olika mål och åtgärder mot varandra. Med ett sådant angreppssätt riktas sökarljuset inte mot innehållet i regeringens verksamhet utan mot dess former, rutiner och åtbörder. Larsson har huvudsakligen stannat för denna senare metod.

Det material som han har samlat in för att belysa problemet består främst av tre olika delar. För det första har han (tillsammans med Borg) gjort bandinspelade intervjuer med personer i regeringen och regeringskansliet. För det andra har man gjort enkäter, och för det

tredje har Larsson gjort en fallstudie av hur ett större konkret ärende har hanterats i regeringen och regeringskansliet. Materialinsamlingen har skett från 1978 till 1981 och studien är därför i huvudsak avgränsad till de förhållanden som rådde under 70-talet. Även om kikasiktet har varit inriktat på samordningen i kanslihuset har det omfattande material som insamlats därutöver kommit att ge en hel massa "överskottsinformation" om andra aspekter av regeringsarbetet. Många sådana iakttagelser redovisas också i avhandlingen.

Dispositionen av avhandlingen ser ut på följande sätt. Efter en presentation av utgångspunkter, frågor och analysram följer en historisk återblick på regeringskansliet och regeringens utveckling och sedan fyra kapitel som redovisar resultaten av den intervju- och enkätmaterial. Först diskuteras den vertikala samordningen mellan olika nivåer i departementen (kap. 4), sedan den horisontella samordningen inom tjänstemannavärlden (kap. 5), så den ekonomiska och övergripande politiska samordningen mellan fackdepartement å ena sidan och budget/finans och statsrådsberedningen å den andra (kap. 6) och till sist regeringens och statsrådets samarbete (kap. 7). Därefter följer fallstudien av energiverkets tillkomst (kap. 8) och sedan ett avslutande kapitel.

Med den valda inriktningen på att studera arbetsprocessen i kanslihuset riktas en stor del av författarens uppmärksamhet mot *kontakter* mellan olika aktörer. En stor del av undersökningen går ut på just att kartlägga just sådana kontakter, i första hand deras frekvens och i andra hand vad de går ut på.

Detta leder till en mängd intressanta lärdomar om hur kanslihuset fungerar. Samtidigt finns det en del problem när man från iakttagelser av kontakter vill gå vidare och dra slutsatser om t ex konsistensen i regeringens politik. När två departement befinner sig på kollisionkurs sker det normalt en massa kontakter som statsvetaren kan registrera. Men förutsättningen för att konflikten ska ge utslag med det här mätinstrumentet är att båda departementen är vakna och medvetna om vad som håller på att ske. Om ett av departementen sover och inte märker vad som händer kanske resultatet blir en oerhört inkonsistent politik men utan det går att registrera några kontakter alls.

Invändningen kan låta långsökt men är ändå inte orealistisk. Hösten 1985 behandlade t ex riksdagen en proposition om reformerad skatteadministration. I den fanns långtgående programmatiska skrivningar om hela länsförvaltningens framtid som stred mycket kraftigt mot många ämbetsverks synpunkter och som säkert skulle ha vållat hård strid både i regeringskansliet och i riksdagen – om de över huvud taget hade uppmärksammats. Nu var det ingen som väntade sig dessa förslag just i denna

proposition, och därmed passerade saken utan uppståndelse.

Vagheten i själva kontaktbegreppet skapar även vissa problem att tolka det material som Larsson har samlat in. Frågar man utan vidare precisering ett stort antal personer om vilka kontakter de har haft kan man inte vara riktigt säker på att de uppfattar frågan på samma sätt. Denna vansklighet belyses av tabell 7 b, som avses visa hur ofta statsråd och statssekreterare av skilda kulörer har varit i kontakt med andra departement. Det är här mycket oklart vad svarspersonerna kan ha avsett med sina svar. Eftersom statsråden äter lunch med varandra var och varannan dag och statssekreterarna regelmässigt träffas någon gång i veckan finns det åtminstone i en trivial mening mycket tätare kontakter än vad svaren i tabellen utvisar.

På basis av sina kontaktmätningar anser sig Larsson kunna ringa in vissa *informella nätverk* i kanslihuset. Det är lite oklart hur många dessa nätverk är. I slutet av kap. 5 sägs det att man kan urskilja fem olika centra i kanslihuset – ett runt budgetavdelningen, ett runt industridepartementet, ett runt arbetsmarknadsdepartementet, ett runt lönefinans och ett kring industri-, handels- och utrikesdepartementet. Det tillfogas så att det finns tendenser till ytterligare två nätverk. När man så kommer till avslutningskapitlet på s. 270 talas det inte längre om fem eller sju "nätverk", utan i stället om fyra "centra" på tjänstemannanivån. Därefter följer en uppräkningslista som dock bara innehåller tre centra, nämligen ett socialpolitiskt, ett näringspolitiskt och ett ekonomipolitiskt.

En fråga som heller inte riktigt klaras ut är huruvida dessa nätverk ska uppfattas som samspelade intressegrupperingar eller snarare ska ses som en indikation på att vissa departement oavbrutet är i luven på varandra. Att kontakter kan registreras säger ju inte så mycket om arten och innebörden av dessa kontakter. Här och var skiljer författaren mellan centralt placerade departement och mera perifert placerade departement, som inte har så mycket kontakt med andra delar av kanslihuset. Men om man försöker mäta status och maktställning genom att studera kontaktintensitet, är man då inte ganska snart framme vid slutsatsen att det i själva verket är telefonväxeln och budcentralen som är de mäktigaste inrättningarna i kanslihuset?

Ett centralt begrepp i avhandlingen är som nämnts *samordning*. I kap. 2 gör författaren först en förtjänstfull genomgång av den organisationsteoretiska litteraturen och skisserar sedan en analysram för undersökningen som bygger på att olika typer av samordning urskiljs. Tyngdpunkten ligger vid fyra begreppspar: vertikal kontra horisontal samordning, formell kontra informell samordning, aktiv kontra passiv samordning och offensiv kontra defensiv samordning.

Av dessa fyra distinktioner framstår den första som relativt problemfri, i huvudsak också den andra. De tredje och fjärde begreppsparen är däremot lite knepigare. Aktiv/passiv anses vara en klassificering i termer av "syfte och ambitionsnivå", medan offensiv/defensiv har att göra med "organisatorisk-taktiska strävanden" (s. 271).

Passiv samordning sägs (på s. 28) gå ut på att de åtgärder man vidtar och de medel man använder inte motverkar varandra, medan aktiv samordning innebär att åtgärder och medel stödjer varandra. Begreppsparet offensiv/defensiv har snarare att göra med revirutvidgning och revirförsvar: en offensiv enhet är imperialistisk och försöker vidga sitt territorium medan en defensiv i stället försöker värna sitt område från intrång av andra.

Det här låter vid första påseende inte så tokigt, men det är inte alldeles lätt att använda distinktionerna i praktiken. För det första kan man fråga sig om inte imperialism och revirförsvar också är uttryck för "syften och ambitioner" – att reservera det uttrycket för begreppsparet aktiv/passiv förefaller lite långsökt. För det andra visar det sig även för författaren själv rätt svårt att hålla i sär de båda begreppsparen (se text sista st. s. 243)

Dessa invändningar till trots har iakttagelserna av kontaktmönster och nätverk ett betydande intresse. Härtill bidrar att datainsamlingen skett med kompetens och urskillning och att Larsson visar gott handlag i hanteringen av sitt material. En hel del metodiska överväganden som presenteras kring val av frågor och tillvägagångssätt tyder på hög medvetenhet om de problem som är förknippade med den ömtåliga forskningsuppgiften. Kanslihuset var ju åtminstone före 1976 ryktbart för sin tystlåtenhet utåt, och en mängd av de frågor som Larsson har ställt både till politiker och tjänstemän har självfallet varit av känslig natur.

Även tolkningen av svaren förefaller mig i det stora hela omdömesgill. I en del fall förefaller det dock som om Larsson hade fäst lite för stort avseende vid svar på frågor som de intervjuade inte rimligen har kunnat besvara med någon exakthet.

Ta tex frågan om hur ärenden initieras! På s. 111 påstås det att vi i en tabell 4:a har fått veta vem som i första hand tar initiativ till att frågor tas upp till behandling. Men vad tabellen visar är inte verkligheten utan olika aktörers perceptioner, och de perceptionerna är så motstridande att det borde ha ringt en liten alarmklocka innan de upphöjts till objektiva resultat. Vad som är helt genomgående är att de svarande tillmäter sig själva och sin närmaste omgivning stor betydelse. Statsråden tror att de själva och departementets ledning hittar på allt nytt medan handläggarna tror att de själva och deras närmaste chefer är de mest uppfinningsrika. Inget utrymme ges i det här frågeformuläret för att initiativ

ofta – kanske oftast – kommer utifrån och att det i sådana fall kan aktualiseras eller anhängiggöras både via handläggare och via statsråd.

En annan svaghet är att man här och var kan spåra en viss bundenhet vid enkät- och intervjumaterialet som källa även när andra och bättre källor bort stå till buds. Författaren tillfrågar tex statsråd och statssekreterare om deras ålder och får därvid ett helt onödigt bortfall på över 30 procent; uppgifterna finns ju att tillgå i närmaste statskalender.

En risk med enkät- och intervjumetoden är vidare att den lätt förstärker den förenklade uppfattningen att åsikter och attityder är något slags enhetligt bagage som människor går och bär på. I själva verket förhåller det sig väl snarare så att det hos varje aktör finns en rätt komplex uppsättning värderingar och synsätt och att olika urval av dessa uppfattningar kan aktiveras i olika dialoger, beroende på vilka synpunkter aktörerna möter. Diskuterar jag tex välfärdsstaten med en inbiten socialist trycker jag självfallet på andra aspekter och facetter än om jag för samma resonemang med en fullfjädrad libertarian.

Fackdepartementens tjänstemän befinner sig ofta i en mellanställning där de har att förklara finansdepartementets synpunkter för verken och vice versa. De agerar helt enkelt mäklare. Även politiker hamnar ofta i denna situation. Denna dubbelroll låter sig emellertid knappast fångas med den enkätteknik som använts i sin avhandling.

Så några ord om den fallstudie av energipolitiken som Larsson har genomfört för att få kött på benen. Så vitt jag kan bedöma är den väl genomförd och fångar de väsentliga händelseförloppen. Jag har bett två fd energiministrar med lätt divergerande syn på sakområdet att läsa igenom detta kapitel, och ingen av dem kunde beslä författaren med något fel. Det får uppfattas som ett gott betyg.

Larsson täcker i sin undersökning hela regeringskansliet med undantag för ett enda departement, nämligen utrikesdepartementet. Avgränsningen är betingad av att UD ju är en hybrid mellan ett departement och en myndighet, eftersom hela utrikesförvaltningen med ambassader, konsulat och delegationer ryms inom departementets organisatoriska ramar.

Helhetsbilden av regeringskansliets och regeringens arbete påverkas heller knappast genom denna avgränsning. En mindre friktionsyta försvinner emellertid på detta vis ur blickfältet, nämligen den mellan utrikesdepartementet och de olika fackdepartementens internationella avdelningar. Här råder otvivelaktigt en viss konkurrens om uppgifterna som med tiden har lett till en lätt avlövnings av utrikesdepartementet. På sina håll flyttas

nu denna konflikt en våning längre ner i systemet allteftersom åtskilliga ämbetsverk får smak på att utveckla sitt eget internationella kontaktnät.

I gängse kanslihusjargong skiljer man mellan finansdepartementet och de olika fackdepartementen. Vad det språkbruket undanskymmer är dock att några departement endast delvis svarar för konkreta sakområden utan till övervägande delen är "nivådepartement". Detta gäller UD med dess ansvar för internationella relationer men också civildepartementet (tidigare kommundepartementet) med dess låt vara något diffusa ansvar för statlig och kommunal verksamhet på regional och lokal nivå.

En annan avgränsning i Larssons avhandling är att de politiskt sakkunniga inte har intervjuats. Inte heller denna lucka leder till såvitt jag kan bedöma till något bortfall av väsentlig information. Helt korrekt konstateras att antalet politiskt sakkunniga ökade med de borgerliga regeringarna, men den bilden bör nog nyanseras något. Under det långa regeringsinnehavet före 1976 hade åtskilliga politiska meningsfränder hunnit rekryteras till ordinarie "opolitiska" befattningar i regeringskansliet. Den första Palmeregeringen var därför knappast sämre försörjd med lojal politisk assistens än Fälldin-regeringarna. Vad perioden efter 1982 anbelangar har omfånget av den politiska kadern i kanslihuset fortsatt att öka, inte minst genom den kraftiga utvidgningen av statsrådsberedningen.

Till sist en formell synpunkt på avhandlingens referenser. Engelska boktitlar kan återges antingen med små initialbokstäver eller också med stora i flertalet ord, enligt ett system som lätt kan inhämtas i skilda handböcker. Endera av dessa metoder bör väljas, inte båda dera om vart annat och i olika kombinationer.

Det är ett ambitiöst företag som Torbjörn Larsson har givit sig på. Ett omfattande material har samlats in och hanteras med säker hand. Projektets begränsningar ligger i stor utsträckning däri att en rent "processororienterad" undersökning inte kan ge ett allsidigt svar på de frågor som Larsson ställer. Det hindrar inte att avhandlingen kastar åtskilligt nytt ljus över beslutsmaskineriet i den svenska regeringsapparaten.

Daniel Tarschys

LEIF LEWIN, red: *Festskrift till Professor Skytteanus Carl Arvid Hessler*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis. Distribution: Almqvist & Wiksell, Stockholm, 1987.

Statsvetenskapens mångfald brukar särskilt manifesteras sig i festskrifter till förgrundsgestalter inom ämnet. Det försvårar för såväl redaktörer som recensenter, vilka här att söka reda ut, och ordna bidrag efter någon eller några principer. Samtidigt ligger det i festskrifters natur, att de bör belysa de vitt skilda intressen, som festföremålet – mer eller mindre medvetet och avsiktligt – stimulerat under sin aktiva gärning.

Den av Leif Lewin utgivna festskriften till professor emeritus Carl Arvid Hessler på dennes 80-årsdag, den 10 februari, 1987, utgör inget undantag i detta hänseende. Med varlig hand och liberal tolerans har Lewin delat in bidragen till festskriften i tre huvudgrupper: "Politiska idéer", "Offentlig politik", och "Utanför Sveriges gränser". Detta är också en ordning som återspeglar Hesslers intressen och inflytanden i svensk statskunskap, både i termer av forskningsmässig centralitet och i termer av utveckling. Redaktören har dessutom, på ett föredömligt sätt, låtit varje bidrag förses med en kort engelskspråkig sammanfattning för att visa det internationella forskarsamfundet sin respekt.

Allt efter vilka eller vilket intresse man har i den statsvetenskapliga mångfalden, vill en läsare kunna finna åtminstone ett par bidrag som uppvisar, roar och inspirerar. I Uppsala har statskunskapen ju historiskt varit förknippad med välalighet, och festskriften visar med all tydlighet, att välaligheten också avsatt sina spår på den skriftliga formuleringskonstens område. Det må vara i en uppsats som Elias Bergs, *Det civila samhället*, Walter Carlsnaes', *Au debattera utrikespolitik*, Leif Lewins egen, *Historiens mening*, eller Nils Elvanders, *Regeringen och avtalsrörelserna*.

Men det är inte bara formuleringskonsten som är imponerande. Även innehållet uppvisar, på det hela taget, att det finns djup i vetandet, må det så vara om boendepolitik, Kina, Mänskliga rättigheter, eller annat som omhandlas i denna pluralistiska skrift.

Det är med speciell glädje man läser en uppsats som Carlsnaes', med dess analytiska skärpa och vetenskapsteoretiska insikter. Carlsnaes drar en lans för saktligheten i den utrikespolitiska debatten. Man behöver inte vara enig med författaren i alla stycken, för konsistensen i argumenten och logiken, sett mot bakgrund av olika debattörers åsikter, ger ändå bidraget så många goda kvaliteter, att man tror sig att för en gångs skull ha kommit över något alldeles nytt. Själv har jag dock lite svårt för att förstå hur man å ena sidan kan ta ställning för den metodologiska individualismen, som jag själv och

Carlsnaes gör, och samtidigt tala om psykologisk reduktionism som ett felsteg i analysen av politiskt handlande. Men Carlsnaes klarar i någon mån upp situationen, ty med "psykologisk reduktionism" förstår han förklaringar "uteslutande i termer av psykologiska faktorer". Nu är det väl så att politiska system är befolkade, att befolkningar består av enskilda individer och att enskilda individer har handlingsbenägenheter som man i universitetsvärlden, i vissa kretsar, föredrar att studera från psykologiska perspektiv. Inom politiken kan man, Gudskelov, konstatera, att rena psykologiska förklaringar sällan tas för goda varor när man vill förklara politiken, så det finns en poängterad skärpa i Carlsnaes argument som nog behöver framhållas, särskilt som journalister och politiker allt som oftast förfaller till det slags *ad-hominem*-argument, som Carlsnaes velat gissla.

Leif Lewin börjar sitt bidrag, *Historiens mening* med att konstatera: "Historien har ingen mening". Nu skall man emellertid inte tro att uppsatsen därmed är slut. Det är den lika lite som en uppsats av sociologen Lewis Coser, med titeln "What do the poor want? (Money)", var det efter den inledande raden. Elias Bergs uppsats, *Det civila samhället* visar att det finns något man kan kalla idéhistorisk mening, vars innehåll det kan vara värt att analysera och förtolka. För övrigt har Lewins eget bidrag en mening, åtminstone för mig, men om den är historisk vill jag överlåta åt efterkommare att bedöma. Vad Lewin vill ha sagt är, i korthet, att det inte finns några historiska "lagbundenheter" som härrör ur gudomliga eller sekulariserade utvecklingstendenser. Nationalekonomer som studerar konjunkturförlopp lär för övrigt ha en annan åsikt, liksom medicinforskare som studerar menstruationscykeln, men innehållet i deras ämnesområden är då också esoteriskt i åtskilliga hänseenden. För övrigt är Lewins vetenskapsteoretiska utgångspunkter, hämtade från Hessler och Popper, oantastbara, och artikeln är lättläst.

Några av festskriftens bidrag förvånar. Så tex Lars Nords uppsats *Att motivera rösträtt*, som lyckas med konstgreppet att underlåta att nämna Torbjörn Vallinders banbrytande avhandling, *I kamp för demokratin*, trots att detta är standardverket på rösträttsreformens område, både vad gäller argument, motiv och händelser. Så förvånar även Rikard Hammarströms bidrag om Woodrow Wilson och det amerikanska presidentämbetet, som är ett sammandrag av en gammal licentiatavhandling, där sammanfattaren inte bemödat sig om att uppdatera källmaterialsamlingen kring Woodrow Wilson, som nu finns tillgänglig i åtskilliga volymer, bl a en samling redigerad av Link, som dessutom är Woodrow Wilsons definitive biograf. Viktiga fakta av betydelse för Hammarströms ämne finns för övrigt också i Alexander och Juliette George's "Woodrow Wilson and Colonel

House”, som utkom för första gången år 1956. Inte heller detta banbrytande verk nämns, vilket för övrigt är anmärkningsvärt på grund av en intensiv debatt på området under 1980-talets första hälft.

Av de övriga bidragen är det framför allt Nils Elvanders om ingrepp i avtalsrörelserna, Axel Hadenius’ om välfärdspolitikens dimensioner, och Mats Bäckers om statskunskapen och datatekniken, som för mig att se det, förtjänar uppmärksamhet.

Elvanders sedvanliga skärpa när det gäller begrepps- bildning och empirisk analys får honom att konkludera, att dels är statsingrepp i avtalsrörelserna inte något nytt inslag i svensk politik, dels berodde – mer specifikt – olika misslyckanden i början på 1980-talet på en rad olika omständigheter, där intresseorganisationernas synpunkter gjorde sig gällande.

Hadenius artikel, *Välfärdspolitikens dimensioner*, har vissa likheter med Elvanders. Dels är den huvudsakligen analytisk, dels finns det en idéhistorisk grundtanke i den. Hadenius utgår från två huvudfrågor: ”Vilken grad av ansvar för medborgarnas välfärd bör samhället ta?” och ”Vilken typ av välfärdsdistribution bör man, teoretiskt sett, föredra, givet olika preferenser?” Hans diskussioner alstrar ett antal begrepp, som omedelbart förefaller fruktbara för komparativa analyser av välfärdspolitik, såväl inom det egna landets gränser som internationellt. Det rör sig närmast om en skiss till ett strikt jämförande forskningsprojekt som, om det genomförs, borde kunna ge ett gott vetenskapligt utbyte.

Mats Bäckers uppsats, *Statskunskapen och datatekni-*

ken, berör några av de nyare fälten för statsvetenskaplig forskning. Ämnet är aktuellt, och ser ut att kunna få ökad uppmärksamhet i takt med utbyggnad av informationsteknologi, spridning av smådatorer, och ökade möjligheter till datastyrning och datakommunikation. Tyvärr kommer Bäck inte närmare in på de mycket omdebatterade områdena ”konstgjord intelligens” (AI) och konsekvenserna av lättlärd programmeringsspråk som LISP och PROLOG, som är väsentliga redskap inom den femte generationens datautveckling. Men allt får ju inte plats inom ramen för en artikel, och de ämnen som Bäck valt ut är också väsentliga för att man skall kunna förstå bruket av datorer, och dess politiska konsekvenser på längre sikt.

Med Carl Arvid Hesslers utnämning till skytteansk professor i statskunskap och värtalighet i Uppsala, lades grunden till en tradition, en speciell Uppsalaskola inom svensk statskunskap. Den har bestått över åren och förs nu vidare av Leif Lewin, Hesslers favoritlärjunge, och dennes elever på ett sätt som bådar för nya infallsvinklar för en åldrande, men vital disciplin. Både festobjektet och hans gratulanter har all anledning att se på framtiden för Uppsalaskolan med tillförsikt, vare sig den fortsätter på de redan uppkörda spåren, eller i nya fåror, där sådana begrepp som konstgjord intelligens, historicism, psykologisk reduktionism, och liknande, kommer att spela en central roll för den intellektuella utvecklingen.

Tom Bryder

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)*.

Rune Premfors: *Utvärderingsverksamhet på central förvaltningsnivå (Evaluation in Central Government)*. The article explores the scope and character of evaluation activities performed by nine administrative agencies in Sweden. Similarities and differences are described in terms of seven dimensions: aims, objects, organisation, criteria, methods, dissemination and impacts of evaluation. The nine agencies are found to differ considerably with respect to the extent to which evaluation has become institutionalized. An effort is made to explain this variation in terms of nine different factors. Briefly, it is found that the level of institutionalization is best explained by reference to the agency's formal instructions, the availability of uncommitted funds within the agency and the position of the agency within its policy sector. A bottom-heavy organization consisting of many "production units", recent reforms aiming at decentralization, and the existence of a tradition of academic evaluation research relevant to the agency area are also found to be important factors.

Kristine Nergaard: *Stortinget og interessegruppene: forholdet mellom den korporative og den numeriske kanal til innflytelse (The Norwegian Parliament and Organized Interests: the Relationship Between the "Corporate" and the "Electoral" Channel to Influence)*.

Norwegian political scientists have concentrated their research in the area of government/organized interests

upon the formalized and unformalized consultations that these interests are having with the cabinet and with the central administration. This focus of interest can partly be explained by the influence of Stein Rokkan's "two-tier"-hypothesis where the "corporate channel" is considered more important than the "electoral" one. Studies of the relations between Parliament and the organized interests have thus been almost non-existent.

This article shows that, contrary to what would be expected from the "two-tier"-hypothesis, Norwegian MPs report of considerable contact with organized interests. Their contact is not only frequent and close, (in 1977 2 out of 3 MPs reported having weekly contact with one or more groups of organizations) but the average MP also reports having regular contacts with organizations in several different issue areas. In 1977 there were no significant differences between members of the opposition parties and members of the governing Labour Party in how much and how close contact they reported. Parliamentary committee membership, party membership, and the MP's private connections with an organized group (e. g. being a member) can partly, but not fully, explain "who speaks with whom".

The article concludes that there does no longer seem to be two separate channels to governmental contact in Norway. A better hypothesis would be one of "cross-cutting channels".

Medarbetare i Statsvetenskaplig Tidskrift

Docent Rune Premfors är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Stockholm.
Kristine Nergaard är verksam vid Fagbevegelsens senter for forskning, utredning og dokumentasjon i Oslo.
Peter Bogason är lektor vid Institut for Samfundsfag i Köpenhamn.
Docent Margareta Bertilsson är verksam vid Sociologiska institutionen i Lund.
Henrik P Bang är lic. adm. pol. och verksam vid Institut for Samfundsfag i Köpenhamn.
Bo Bjurulf är docent vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund.
Axel Hadenius är professor i statsvetenskap i Uppsala.
Fil dr Jan Engberg är f n verksam vid Gustavus Adolphus College, Minnesota.
Fil dr Magnus Jerneck är forskarasistent vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund.
Nikolaj Petersen är professor i statsvetenskap i Århus.
Daniel Tarschys är professor i öststatsforskning i Uppsala.
Docent Tom Bryder är universitetslektor i informatik i Köpenhamn.

Till redaktionen insända skrifter

Marie-Louise von Bergmann-Winberg, *Wohlfahrt, Lebensniveau und Lebensweise im Deutsch-Deutschen Vergleich*. Helsingfors 1987: Svenska handelshögskolan.
Bruna Boken. *Förvaltningslagens tillämpning hos regeringen*. Stockholm 1987: Statsrådsberedningen.
Jan Top Christensen, *USA-Vesteuropa-relationerne under forandring. Sovjetiske synspunkter*. Esbjerg 1987: Sydjysk Universitetsforlag.
Katarina Eckerberg, *Environmental Protection in Swedish Forestry. A Study of the Implementation Process*. Umeå 1987: Statsvetenskapliga institutionen.
Finn R Förslund, Lennart Hjalmarsson, *Analyses of Industrial Structure. A Putty-Clay Approach*. Stockholm 1987: Industriens utredningsinstitut och Almqvist & Wiksell International.
Gunnel Gustafsson, *Decentralisering av politisk makt*. Stockholm 1987: Carlssons förlag.
Kjell Hanseus, *Förmånstagares förfoganderätt till livförsäkring*. Skrifter utgivna av Juridiska Föreningen i Lund Nr 93. Lund 1987.
Zdenek Hejzlar, Perestrojka, *Världspolitikens Dagsfrågor* Nr 10 1987.
Kurt Johannesson m fl, *Heroer på offentlighetens scen. Politiker och publicister i Sverige 1809–1914*. Stockholm 1987: Tiden.
Lauri Karvonen, Bengt Sundelius, *Internationalization and Foreign Policy Management*. Aldershot 1987: Gower.
Anders Kjellström, *Normbildning och konfliktlösning. En studie om SAFs roll i växel-spelet mellan lag och avtal*. Arlöv 1987: Svenska Arbetsgivareföreningen.
Matti Klinge, Finland mellan Sverige och Ryssland. *Världspolitikens Dagsfrågor* Nr 12 1987.
Kommittéhandboken. Ds SB 1987:1.
Rolf H Lindholm, *Sveriges neutralitet*. Skrifter utgivna av Juridiska Föreningen i Lund Nr 90. Lund 1987.
Erik Mellander & Leif Jansson, *CONRAD – a Maximum Likelihood Program for Estimation of Non-linear Simultaneous Equations Models*. Stockholm 1987: Industriens Utredningsinstitut.
Om lagrådsgranskning. Forskardag anordnad av Juridiska fakulteten i Lund. Skrifter utgivna av Juridiska Föreningen i Lund Nr 91. Lund 1987.
David Pannick, *Judges*. Oxford 1986: Oxford University Press.
Erik Rasmussen, *Complementarity and Political Science. An Essay on Fundamentals of Political Science Theory and Research Strategy*. Odense 1987: Odense University Press.
Klas Reinholdsson & Jacob Wichmann, *Den Europeiska Enhetsakten*. Skrifter utgivna av Juridiska Föreningen i Lund Nr 92. Lund 1987.
Søren Riishøj, *Polen – den særlige vej til normalisering af det politiske og økonomiske liv siden december 1981*. Esbjerg 1987: Sydjysk Universitetsforlag.
Radionämnden anser . . . En översikt över nämndens beslut under 1986 sammanställd av Jan-Olov Swahn. Stockholm 1987: Radionämnden.
Gunnar Sjöstedt, *Den icke-militära balansen: Ett försummat perspektiv*. Stockholm 1987: Utrikespolitiska institutet.
Martini Sæter, *Det europeiske fellesskap*. 3. utgave. Oslo 1987: Universitetsforlaget.
Gösta Tompuri, *Kriget om Gulfen. Världspolitikens Dagsfrågor* Nr 11 1987.
Bertil Wiman, *Prissättning inom multinationella koncerner*. Skrifter från Juridiska Fakulteten i Uppsala 13. Uppsala 1987: Iustus.

Prenumerera på Statsvetenskaplig Tidskrift för år 1988!

Ordinarie abonnenter – sätt in 120 kr på postgiro nr 27 95 65–6

Studentabonnenter – tag kontakt med tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institut-
tionerna.

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

Obs. ny adress: Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund