

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 svarat). 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 – *idéerörelsen*. 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 idéerörelsen (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 idéerörelsen.

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 rådgivande 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 värdeförändringar 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".

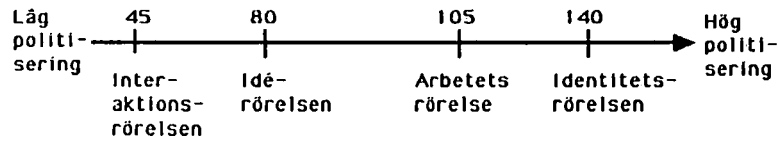
Om vi använder procentsiffrorna finner vi att interaktionsrörelsen får högre värde än arbetets rörelse, medan förhållandet blir det omvända då rangordningarna summeras.

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.

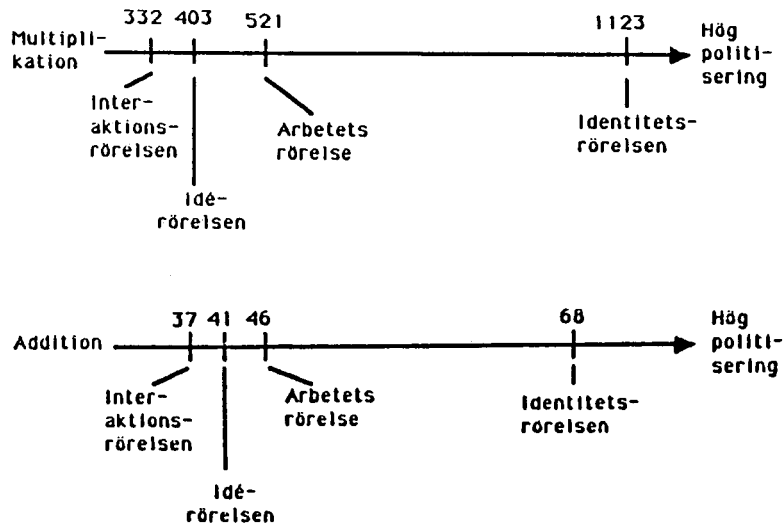
Vidare har jag ställt mig tvekan till sättet att multiplicera värden för resurser och potentialer, vilket i vissa fall kan bidra till att skillnader mellan organisationer blir betydligt större än de annars skulle vara. Dessutom anser jag att en fråga (3:8) är irrelevant och borde ha tagits bort (istället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



Ordningföljden 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 beslutsalkyl. 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 parlamentarikers 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 kärnvapenfrizon har låg respons bland väljarna. Partiidentifikationen försvaras p.g.a de internationalistiska frågekomplexens distans till väljarnas vardagsproblem. Symbolpolitiska handlingar kan dock leda till skarp 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 försvårar 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 allvarigare 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 eftersträvänsvärt. 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 starka 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 velbegrunder. 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-religøse 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. Begreppspar 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 begreppspar 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 tillmåtar 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 beslå 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 sakligheten 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