

# STATS VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

---

## INNEHÅLL

### UPPSATSER

*Runo Axelsson*: Serviceorganisation och sjukvårdsadministration  
*Sven Arvidson, Jan-Erik Lane, Tony Westin*: Landstinget, sjukvårdsbudgetering och politik

### ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

*Ronny Andersson, Harry Petersson*: Den nya hälsopolitiken  
*Harry Petersson*: Landstingsförvaltning och politik  
*Curt Riberdahl*: Målstyrning och ramlag  
*Knut Dahl Jacobsen, H F Petersson, Krister Ståhlberg*: Sakkunnigutlåtande  
*Jörgen Hermansson, Daniel Tarschys*: Replikskifte

### LITTERATURGRANSKNINGAR

*Ishtiaq Ahmed*, The Concept of an Islamic State. Anm av Lars Rudebeck  
*Wilhelm Christmas-Møller*, Niels Bohr og atomvåbnet. Anm av Håkan Wiberg  
*V Kubálková, A A Cruickshank*, Marxism and International Relations. Anm av Michael Bogdan  
Makten från folket. Anm av Anders Sannerstedt  
*Mats Sjölin*, Kommunalpolitiken i massmediernas spegel. Anm av Lennart Weibull

### LITTERATURNOTISER

### ABSTRACTS

**1** 1986

Årgång 89

---

---

# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

---

---

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE

Lennart Lundquist, Lund

Biträdande redaktionssekreterare

Anders Sannerstedt, Lund

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

Tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institutionerna

Benny Hjern, Umeå      Sören Holmberg, Göteborg

Leif Lewin, Uppsala      Gunnar Wallin, Stockholm

Tidskriften utkommer med fyra häften om året

och tryckes med bidrag från Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet

Prenumeration sker hos Statsvetenskaplig Tidskrifts expedition, Lund

(postgiro nr 27 95 65-6)

Prenumerationspriset för 1986 är 100 kr inkl. moms. Pris för enstaka häfte är 35 kr inkl. moms.

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

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

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

ISSN 0039-0747

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

Lund i januari 1986

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

## INNEHÅLL

### UPPSATSER

<i>Runo Axelsson</i> : Serviceorganisation och sjukvårdsadministration .....	1
<i>Sven Arvidson, Jan-Erik Lane, Tony Westin</i> : Landstinget, sjukvårdsbudgetering och politik .....	11

### ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDE

<i>Ronny Andersson, Harry Petersson</i> : Den nya hälsopolitiken .....	23
<i>Harry Petersson</i> : Landstingsförvaltning och politik .....	30
<i>Curt Riberdahl</i> : Målstyrning och ramlag .....	41
<i>Knut Dahl Jacobsen, H F Petersson, Krister Ståhlberg</i> : Sakkunnigutlåtande .....	47
<i>Jörgen Hermansson, Daniel Tarschys</i> : Replikskifte .....	48

### LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Ishtiaq Ahmed</i> , The Concept of an Islamic State. Anm av Lars Rudebeck .....	52
<i>Wilhelm Christmas-Møller</i> , Niels Bohr og atomvåbnet. Anm av Håkan Wiberg .....	56
<i>V Kubálková, A A Cruickshank</i> , Marxism and International Relations. Anm av Michael Bogdan .....	58
Makten från folket. Anm av Anders Sannerstedt .....	59
<i>Mats Sjölin</i> , Kommunalpolitiken i massmediernas spegel. Anm av Lennart Weibull .....	60

LITTERATURNOTISER .....	67
-------------------------	----

ABSTRACTS .....	68
-----------------	----

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

---

*Bilaga till Statsvetenskaplig Tidskrift 1986:4*

# **STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT**

**NY FÖLJD**

**UTGIVEN AV  
FAHLBECKSKA STIFTELSEN**

**ÅTTIONIONDE ÅRGÅNGEN  
(NY FÖLJD: ÅRG 68)**

**1986**



**STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION, LUND**

REDAKTION  
FAHLBECKSKA STIFTELSENS KOLLEGIUM

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE  
LENNART LUNDQUIST

UPPSATSER

<i>Dag Anckar</i> , En fotnot om demokrati . . . . .	265
<i>Sven Arvidson, Jan-Erik Lane &amp; Tony Westin</i> , Landstinget, sjukvårdsbudgetering och politik . . . . .	11
<i>Runo Axelsson</i> , Serviceorganisation och sjukvårdsadministration . . . . .	1
<i>Sven Berg</i> , Kollegialt beslutsfattande och röstmakt . . . . .	81
<i>Gunnar Falkemark</i> , Demokratij ur ett konfliktperspektiv . . . . .	269
<i>Stefan Hedlund</i> , Ideologi, liturgi och sovjetisk politik . . . . .	89
<i>Jörgen Hermansson</i> , Demokrati i västerländsk mening . . . . .	253
<i>Jörgen Hermansson</i> , Svar till mina kritiker . . . . .	279
<i>Carola Löf, Stefan Sjöblom &amp; Krister Ståhlberg</i> , Den som har skall varda given. Om medborgarinitiativ i Åbo 1977-79 . . . . .	67
<i>Tage Magnusson &amp; Jan-Erik Lane</i> , Metodproblem i kommunal policyanalys . . . . .	171
<i>Ove K Pedersen</i> , Samfundsøkonomi og forhandlingsøkonomi. Om konsensusplanlægning og netværksstyring i Danmark . . . . .	187
<i>Krister Ståhlberg</i> , The politicization of recruitment to central public administration in Finland . . . . .	159
<i>Palle Svensson</i> , Demokratiet og dets forudsætninger . . . . .	275

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

<i>Bengt Abrahamsson &amp; Daniel Tarschys</i> , Sakkunnigutlåtande rörande långtidsvikariat som e professor i øststatsstudier . . . . .	308
<i>Ronny Andersson &amp; Harry Petersson</i> , Den nya hälsopolitiken. Politikens och medborgares syn på sjukvården . . . . .	23
<i>Pär-Erik Back, Johan P Olsen &amp; Bo Särilvik</i> , Sakkunnigutlåtanden över professuren i statskunskap med inriktning mot offentlig förvaltning i Göteborg . . . . .	201
<i>Lennart Brantgärde</i> , Svenska folket 1979-1985 - sex enkäter från Stiftelsen för Opinionsanalyser . . . . .	130
<i>Erik Oddvar Eriksen</i> , Organisasjonsteori og handlingsrasjonalitet . . . . .	108
<i>Peter Esaiasson &amp; Mikael Gilljam</i> , Att förutsäga valutgången . . . . .	120
<i>Torben Grage</i> , En presentation av några radikaldemokratiska böcker från 80-talet . . . . .	303
<i>Gunnar Heckscher</i> , Svenskt-kinesiskt seminarium om offentlig förvaltning . . . . .	138
<i>Jörgen Hermansson</i> , Replik till Daniel Tarschys . . . . .	48
Slutreplik av Daniel Tarschys . . . . .	50

<i>Knut Dahl Jacobsen, H F Petersson &amp; Krister Ståhlberg</i> , Sakkunnigutlåtande rörande extra professur i statskunskap med inriktning mot förvaltning i Lund	47
<i>Jan Lanke &amp; Bo Bjurulf</i> , En granskning av den svenska vallagen i ljustet av riksdagsvalen 1970–1985	123
<i>Lennart Lundquist, Johan P Olsen &amp; Olof Ruin</i> , Sakkunnigutlåtanden över professuren i statskunskap, särskilt planering och förvaltning i Stockholm, långtidsvikariat	217
<i>Jørn Henrik Petersen</i> , Ideerne bag public choice teorien eksemplificeret ved alderdomssikringssystemet	99
<i>Harry Petersson</i> , Landstingsförvaltning och politik – politikere, tjenstemænds og verksamhedsforetrædendes syn på organisation og service	30
<i>Curt Riberdahl</i> , Målstyrning och ramlag – ett diskussionsinlägg	41
<i>Håkan Strömberg</i> , Tankar om åsikter	283
<i>Torbjörn Vallinder</i> , Demokrati och rättssäkerhet – ett problematiskt släktskapsförhållande	294

#### LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Ishtiaq Ahmed</i> , The Concept of an Islamic State. An Analysis of the Ideological Controversy in Pakistan. Anm av Lars Rudebeck	52
<i>Per Albinsson</i> , Skiftningar i blått. Anm av Lars Svåsand	233
<i>Wilhelm Christmas-Møller</i> , Niels Bohr og atomvåbnet. Anm av Håkan Wiberg	56
<i>Stephen F Cohen</i> , Rethinking the Soviet Experience. Politics and History since 1917. Anm av Lena Jonson	141
<i>Boel Flodgren</i> , Det lokala facket och medbestämmandet. Anm av Roger Molin	315
<i>Eric Holmqvist</i> , Aristokrater, bönder och byråkrater. Anm av Nils Stjernquist	236
<i>Eric Holmqvist</i> , Från ståthållare till skomakare. Anm av Nils Stjernquist	236
<i>Lena Jonson</i> , Sovjetisk utrikesdebatt: Politiken mot Västtyskland – grupperingar i sovjetisk press 1975–1981. Anm av Christer Jönsson	238
<i>V Kubálková &amp; A A Cruickshank</i> , Marxism and International Relations. Anm av Michael Bogdan	58
<i>Barbro Lewin</i> , Johan Skytte och de skytteanske professorerna. Anm av Anders Sannerstedt	241
<i>Bengt Lundell</i> , Kommunerna och MBL. Anm av Casten von Otter	318
<i>Geir Lundestad</i> , Øst, Vest, Nord, Sør. Hovedlinjer i internasjonal politikk 1945–85. Anm av Carl-Einar Stålvant	243
Makten från folket. 12 uppsatser om folkstyrelsen. Anm av Anders Sannerstedt	59
<i>Denis McQuail</i> , Masskommunikationsteori. En introduktion. Anm av Mats Sjölin	142
<i>Michele Micheletti</i> , Organizing Interest and Organized Protest. Anm av Nils Elvander	320
<i>Tommy Nilsson</i> , Från kamratföreningar till facklig rörelse. Anm av Casten von Otter	324
<i>Ole Nørgaard</i> , Politik og reformer i Sovjetunionen. Anm av Stefan Hedlund	144

<i>Björn Odin &amp; Knut Åhs</i> , Den dolda styrningen. Skolpolitisk intention och pedagogisk verklighet. Anm av Anders Sannerstedt .....	326
<i>Jiri Polak</i> , Dependence Patterns in the Soviet Bloc. Anm av Kristian Gerner ..	147
<i>Bo Rothstein</i> , Den socialdemokratiska staten. Reformen och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik. Anm av Bo Lindensjö .....	332
Genmäle av Bo Rothstein .....	336
Slutreplik av Bo Lindensjö .....	338
<i>Mats Sjölin</i> , Kommunalpolitiken i massmediernas spegel. Anm av Lennart Weibull .....	60

#### LITTERATURNOTISER

ECPR Workshops 1987 .....	246
Folkets främsta företrädare. SOU 1986:27. Anm av Anders Sannerstedt .....	246
<i>Magnus Isberg</i> , Valsystemet i 20 länder. Anm av Anders Sannerstedt .....	156
Nordisk Statsvetarkongress i Köpenhamn .....	340
Pressarkivet i Uppsala .....	66
<i>Gerald Stourz</i> , Die Gleichberechtigung der Nationalitäten in der Verfassung Österreichs 1848–1918. Anm av Tore Modeen .....	66
Symposium om intelligentsian i Östeuropa .....	246
Vienna Centre .....	340
ABSTRACTS .....	67, 157, 248, 341

# Serviceorganisation och sjukvårdsadministration

AVRUNO AXELSSON

## Bakgrund och syfte

Det talas mycket om service idag, inte bara hos flygbolagen utan även inom den offentliga sektorn. Sjukvården har särskilt kommit i blickpunkten, bl a genom Spris annonskampanj för bättre patientbemötande och service, samt debatten om den privata City-Akuten i Stockholm. Det har i dessa sammanhang framförts allvarlig kritik mot den offentliga sjukvården för dess bristande tillgänglighet, väntetider och svårbegriplighet. Man har också konstaterat att det krävs stora insatser på många olika områden för att förbättra servicen gentemot patienterna. Framför allt krävs emellertid, enligt många uppfattning, ett nytt synsätt på verksamheten. På samma sätt som marknadsinriktade företag försöker sätta kunderna i centrum måste man inom sjukvården sätta patienterna i centrum (se Borgenhammar m fl, 1983).

Ett sådant synsätt på sjukvården är naturligtvis helt riktigt. Servicen till patienterna är en självklar utgångspunkt för verksamheten, som tyvärr har kommit alltmera i skymundan under senare år. Detta beror bl a på den ökade specialiseringen och tekniska utvecklingen inom sjukvården, samt den närmast industriella organisation som vuxit fram på de stora sjukhusen. Under de senaste åren har dessutom intresset riktats mera mot sjukvårdspersonalen än mot patienterna, till följd av olika reformer på det arbetsrättsliga området. Någon har i detta sammanhang sagt att 70-talet var personalens årtionde, men att 80-talet måste bli patienternas. Den nya hälso- och sjukvårdslagen (HSL) stöder också en sådan inriktning genom att ge patienten en starkare ställning i sjukvården.

De flesta landsting har tagit fasta på den framförda kritiken mot sjukvården och dragit igång

Denna uppsats skrevs ursprungligen för ett seminarium om organisationsutveckling, anordnat av landstinget i Uppsala län, på Wiks slott i augusti 1984. En kortare debattartikel på samma tema har också publicerats i Läkartidningen (Axelsson, 1984).

olika aktioner för att förbättra servicen till patienterna. Många av dessa aktioner har dock fått en något ytlig inriktning, som bl a tagit sig uttryck i en övertro på utbildningsinsatser av olika slag. Inspirerade av utvecklingen inom SAS har man på flera håll startat sk charmkurser för att påverka personalens attityder i riktning mot ett bättre patientbemötande. Det behövs säkert också en attitydförändring hos många anställda inom sjukvården, men detta är endast ett symptom på mera grundläggande orsaker till den bristande servicen, som man först bör angripa. Dessa orsaker hänger samman med strukturella förhållanden som sjukvårdens teknik, dess resurser och framför allt dess organisation.

Utän att närmare gå in på den tekniska och ekonomiska utvecklingen inom sjukvården, som behandlats i andra sammanhang, ska denna uppsats försöka belysa de organisatoriska förutsättningarna för en förbättrad service: vilka krav som ställs på den organisatoriska utformningen, vilka problem som kan uppstå, samt vilka lösningar som kan rekommenderas. Dessa aspekter kommer att behandlas ur en administrativ synvinkel, vilket innebär en inriktning på sjukvårdens ledningsorganisation snarare än dess arbetsorganisation. Först krävs emellertid en allmän organisationsteoretisk bakgrund, samt en kort tillbakablick på sjukvårdens organisatoriska utveckling.

## Från centralisering till decentralisering

Organisationer brukar ofta beskrivas som pyramider, och de flesta människor tänker också i pyramidala termer när de ställs inför ett organisatoriskt problem. Pyramidformade organisationer är emellertid bara en av många olika typer av organisationer. Det är denna typ av organisation som kallas för *byråkrati*. En byråkratisk organisation kännetecknas framför allt av en långtgående centralisering av ansvar och befogenheter i en formell hierarkisk struktur. Det är denna administrativa

centralisering som ger den byråkratiska organisationen dess pyramidala form. Detta är också den helt dominerande organisationsformen i vårt samhälle, och det är därför så många människor tänker på organisationer som pyramider.

Det finns flera olika teorier om varför byråkratiska organisationer har blivit så dominerande i vårt samhälle. En teori säger att byråkratin är en konsekvens av det kapitalistiska systemet, medan en annan teori säger att byråkratin är en avspiegling av det analytiska tänkande som kännetecknar den västerländska kulturen. En tredje teori säger att byråkratin har blivit dominerande helt enkelt därför att den visat sig vara effektiv. Den sistnämnda uppfattningen härrör från de klassiska organisationsteoretikerna (Taylor, Fayol m fl), som utifrån praktiska erfarenheter jämförde den byråkratiska organisationen med en väloljad maskin i en industriell produktionsprocess.<sup>1</sup>

Det finns emellertid också en rad negativa konsekvenser, som brukar påpekas i samband med byråkratiska organisationer. För det första leder den centraliserade organisationsstrukturen ofta till maktfullkomlighet, med åtföljande risk för maktmissbruk, hos en liten elit inom organisationen. För det andra upplever organisationsmedlemmarna ofta ett främlingskap, en alienation, som beror på att de känner sig som små kuggar i ett stort och opersonligt maskineri. För det tredje, slutligen, har många pekat på den tröghet och ineffektivitet som kan förekomma i en byråkratisk organisation. Byråkrati har i detta sammanhang blivit ett vanligt skällsord i den allmänna debatten.

Byråkratins effektivitet är alltså en av de främsta orsakerna till att den blivit så dominerande som organisationsform i vårt samhälle, medan ineffektivitet är en av dess allvarligaste konsekvenser. Hur går detta ihop? Det grundläggande problemet är att så många människor genom sitt pyramidala organisationstänkande sätter likhetstecken mellan organisation och byråkrati. Detta har lett till att man har byggt upp centraliserade organisationspyramider även i situationer där dessa är mindre lämpliga. För byråkratiska organisationer är i själva verket lämpliga endast i vissa situationer.

Inom den moderna organisationsteorin brukar man tala om behovet av *situationsanpassning*, för att uppnå effektivitet i en organisation (efter Lawrence & Lorsch, 1967). Enligt denna teori är byråkratiska organisationer lämpliga framför allt i samband med industriell produktion, men även inom

offentlig förvaltning, som kännetecknas av stor drift och en stark specialisering. Där kan man nämligen uppnå ett effektivt resursutnyttjande med hjälp av en centraliserad organisationsstruktur. En sådan organisation är däremot mindre lämplig och leder därför till ineffektivitet på många andra områden, t ex serviceverksamhet.<sup>2</sup>

Det utmärkande för en serviceverksamhet är den direktrelation som måste finnas mellan organisationen och dess kunder eller klienter. Service skapas nämligen genom ett samspel mellan människor, och konsumeras ofta samtidigt som den produceras. Man brukar i detta sammanhang tala om "sanningens ögonblick" (Normann, 1983). Service kan alltså inte lagras, utan uppstår som ett resultat av en mer eller mindre unik personkonstellation i ett visst ögonblick. Detta kräver en flexibilitet och en anpassningsförmåga hos serviceorganisationen som en byråkratisk struktur inte kan tillgodose.

I en sådan situation brukar man istället rekommendera en sk *organisk* struktur. Detta är en organisationsform som i många avseenden är raka motsatsen till en byråkrati. En organisk struktur bygger nämligen på en långtgående decentralisering av ansvar och befogenheter till individer, grupper eller mindre enheter inom organisationen. Därigenom kan man uppnå "smådriftens fördelar" (Schumacher, 1973) i form av organisatorisk flexibilitet, informella kontakter och kommunikationer, samt en hög motivation bland organisationsmedlemmarna.

I den organisationsteoretiska litteraturen har de organiska strukturerna liknats vid "tält" i motsats till byråkratiska "palats" (Hedberg et al., 1976). Få organisationer är emellertid så renodlade i praktiken. De flesta organisationer har flera olika verksamhetsgrenar, t ex en kombination av både service och industriell produktion eller förvaltning. I många organisationer försöker man därför också att utforma en struktur med en lämplig kombination av både byråkratiska och organiska inslag.

Det finns flera olika modeller för att kombinera byråkratiska och organiska strukturer, t ex projektorganisationer, matrisorganisationer eller divisionaliserade organisationer. Gemensamt för dessa är en decentralisering av administrativa funktioner till mer eller mindre organiska basenheter, som därigenom får ett större självständigt ansvar för sin egen verksamhet, inom ramen för en övergripande byråkratisk struktur. På så sätt försöker man alltså att ta tillvara smådriftens



fördelar inom stordriftens ram. Enligt en känd amerikansk undersökning har de företag som lyckats åstadkomma en sådan kombination också blivit mycket framgångsrika (Peters & Waterman, 1982).

En kombination av byråkratiska och organiska inslag inom en och samma organisation skapar dock en rad svårlösta problem. Dessa problem och olika sätt att komma tillrätta med dem kommer att behandlas ingående i den fortsatta framställningen. Dessförinnan kan det emellertid vara lämpligt att återknyta till sjukvården och dess organisatoriska utveckling, för att få en mera konkret utgångspunkt för den fortsatta diskussionen.

### Babels hus

Sjukvården i vårt land, liksom i många andra länder, har under hela 1900-talet haft en stark tillväxt, som dessutom accelererat under de senaste decennierna. Detta har inneburit ständigt ökade kostnader för sjukvården och dess inrättningar, som nu förbrukar omkring 10 % av den samlade bruttonationalprodukten. De höga kostnaderna beror framför allt på att sjukvården är en personalintensiv verksamhet, men även på att man utnyttjar en avancerad och dyrbar medicinsk teknologi. Det har nämligen varit en omfattande teknisk och vetenskaplig utveckling inom det medicinska området. Denna utveckling har också medfört en ökad specialisering, där människokroppen och dess sjukdomar har delats upp mellan olika kliniker med inriktning på olika organ och olika behandlingsmetoder. Det är denna specialisering som tillsammans med den allmänna tillväxten har lett till de moderna storsjukhusen, som dominerar den svenska sjukvården idag.

De stora sjukhusen är utformade för att bedriva en närmast industriell sjukvårdsproduktion, där det framför allt är frågan om att tillvarata specialiseringens och stordriftens fördelar. Organisationen av denna sjukvård bygger också på industriella principer, med klinikerna som specialiserade produktionsenheter under ledning av en professionell medicinsk hierarki. Den medicinska professionen är för övrigt ovanligt produktionsinriktad, jämfört med många andra professionella grupper i vårt samhälle (Gardell & Gustafsson, 1979). Detta hänger förmodligen samman dels med deras naturvetenskapliga bakgrund, och dels med att sjukvården är en akut verksamhet, som kräver ständig jour och beredskap.<sup>3</sup>

För att samordna verksamheten på de olika klinikerna och se till att de samlade resurserna

utnyttjas på ett effektivt sätt har man byggt upp en omfattande och starkt centraliserad förvaltningsorganisation på de flesta sjukhus, samt inom landstingens centrala kanslier. Enligt en färsk undersökning ökade personalen i landstingen totalt med omkring 48 % mellan 1974 och 1981, vilket innebär en genomsnittlig årlig ökning med 5.7 %, medan förvaltningspersonalen ökade med 68 % eller i genomsnitt 7.7 % årligen under samma tid (Lane & Westin, 1983). Detta har lett till en växande administrativ hierarki vid sidan av den medicinska hierarkin. Organisationsformerna för den administrativa verksamheten skiftar något från landsting till landsting, men gemensamt för dem alla är en utpräglad byråkratisk struktur.

Förutom den medicinska och den administrativa hierarkin finns det också en politisk hierarki inom sjukvårdens organisation. Sjukhusen och övriga sjukvårdsinrättningar styrs i allmänhet av politiskt valda direktioner, som i sin tur är ansvariga inför landstinget och dess centrala politiska ledning. Det ökade inslaget av fackligt medbestämmande (genom MBL/MBA), med den starka centralisering och formalisering som detta kommit att få, har också medfört en ytterligare byråkratisering av sjukvårdens organisation.

Under senare år har det emellertid riktats en ökad kritik i den allmänna debatten mot sjukvården och dess utveckling. Författaren PC Jersild har t ex beskrivit de stora sjukhusen som Babels hus, där specialiseringen har drivits så långt att det uppstått en svår språkförbistring:

”I sjukhusadministrationen talar man ett modernt byråkratspråk bemängt med budgettermer: input och output, på operationsavdelningen ger man korta metalliska order: peang! sutur! blod! I laboratoriet talar man i kemiska formler, ett stackatospråk med stora bokstäver. På apoteket pratar man preparat, på dataavdelningen i siffror, på psykiatriska kliniken i betegendetermer och i journalarkivet på latin. Sinsemellan talar olika enheter och personalkategorier ofta inte alls.

Alla dessa språk skall ställas mot patienternas språk. Och de flesta patienter har svårt att uttrycka sig mera precist och naturvetenskapligt exakt. På akutintaget till exempel har man bara ont, är förvirrad, utvakad, panikslagen, förgiftad, medvetslös, vanmäktig, inte så sällan berusad eller far runt väggarna som en sparv i en kulvert” (Jersild, 1978, sid 16).

Patienterna har, enligt Jersild och många andra kritiker (t ex Illich, 1975), kommit i kläm på olika sätt i den moderna sjukvårdsapparaten. Den byrå-

kratiska organisationen har också bidragit till detta. Byråkratiseringen har nämligen medfört en administrativ komplexitet som gjort det allt svårare att anpassa verksamheten till patienterna och deras behov. Resultatet har blivit en försämrad service i olika avseenden gentemot patienterna. Dessutom har byråkratiseringen lett till en allvarlig målförskjutning inom sjukvården. De ursprungliga målsättningarna att lindra och bota lidande hos patienterna har trängts undan av mera begränsade administrativa målsättningar, som ofta uttrycks i produktionstermer, t ex en hög besöksfrekvens, korta behandlingstider samt ett effektivt vårdplatsutnyttjande. Detta har ytterligare bidragit till en försämrad service gentemot patienterna (se t ex Svalander, 1979).<sup>4</sup>

De senaste årens utbyggnad av primärvården kan delvis betraktas som en reaktion mot den kritiserade utvecklingen inom sjukvården. I motsats till den specialiserade sjukhusvården bygger nämligen primärvården på en medicinsk helhets-syn. Den innebär också en mera serviceinriktad sjukvård, t ex en större närhet till patienterna och en ökad kontinuitet i kontakterna mellan läkare och patienter. Detta har bl a lett till nya organisationsformer inom primärvården. Verksamheten bedrivs i mindre och geografiskt utspridda enheter, vårdcentraler eller hälsocentraler, med totalansvar för befolkningen inom ett visst område. Dessa enheter svarar i stort sett för sin egen administration. De har i allmänhet också en mera organisk struktur, som syftar till att tillvarata smådriftens snarare än stordriftens fördelar.

En liknande utveckling pågår för närvarande också inom psykiatrin, där man håller på att organisera en stor del av verksamheten i mer eller mindre självständiga öppenvårdsteam, med ansvar för befolkningen inom ett visst geografiskt område. Även inom vissa sjukhus pågår en liknande organisationsutveckling, där man försöker göra klinikerna mera självständiga genom att decentralisera olika administrativa funktioner från den centrala förvaltningen. Dessa utvecklingstendenser kan på sikt leda till en mera serviceinriktad sjukvårdsorganisation, eller åtminstone skapa förutsättningar för en förbättrad service inom sjukvården. Det finns dock en rad svåra organisatoriska problem som återstår att lösa i detta sammanhang.

#### **Ett organisatoriskt dilemma**

Som framgått av den tidigare framställningen är utvecklingen mot en decentraliserad och mera

organisk struktur inte unik för sjukvårdens organisation. Behovet av situationsanpassning och insikten om att det finns andra organisationsformer än den byråkratiska har lett till ökade organiska inslag inom många organisationer, framför allt sådana som bedriver serviceverksamhet. Detta har också i allmänhet skett genom en decentralisering av ansvar och befogenheter till mindre basenheter inom dessa organisationer.

Det är emellertid förenat med stora svårigheter att kombinera de organiska inslagen i en decentraliserad verksamhet med de byråkratiska inslag som oftast krävs för andra verksamheter inom samma organisation, t ex vissa centrala styrfunktioner. De organiska och de byråkratiska inslagen bygger nämligen på så olikartade principer att de tenderar att motverka varandra när de kombineras inom en och samma organisation. De organiska inslagen tenderar å ena sidan att upplösa den formella byråkratiska strukturen, medan denna å andra sidan tenderar att kväva den organiska flexibiliteten. Denna motsättning är ett exempel på vad som i den organisationsteoretiska litteraturen brukar kallas för ett "organisatoriskt dilemma" (efter Blau & Scott, 1962).<sup>5</sup>

Om decentraliseringen drivs alltför långt i en organisation, och de olika basenheterna blir alltför självständiga i förhållande till den övergripande byråkratiska strukturen, uppstår ofta problem med en bristande samordning av verksamheten inom organisationen. Dessa sk *integrationsproblem* förekommer i större eller mindre utsträckning i de flesta decentraliserade organisationer. De kan visa sig på många olika sätt, bl a i form av bristande kommunikation och förtroende, med därav följande konflikter, mellan olika individer och enheter inom organisationen. De kan också visa sig i form av felaktiga suboptimeringar, där olika delar av organisationen motarbetar varandra, eller i form av dubbelarbete och luckor i organisationens verksamhet. Dessa problem kan på sikt leda till en upplösning av hela den övergripande organisationsstrukturen. Ett sådant tillstånd brukar betecknas som en "organiserad anarki" (March & Olsen, 1976).

Många av dessa integrationsproblem förekommer även inom sjukvårdens organisation, t ex i relationerna mellan primärvården och den specialiserade sjukhusvården, samt i relationerna mellan den medicinska och den administrativa hierarkin inom sjukvården. Problemen är dock i allmänhet av begränsad omfattning, eftersom sjukvården i vårt land fortfarande har en till största delen

byråkratisk och centraliserad organisation, där verksamheten är relativt väl samordnad. I andra länder, där sjukvården har en mera decentraliserad organisation, är integrationsproblemen mera omfattande och även mera allvarliga till sin karaktär. I en amerikansk undersökning har man t o m betecknat vissa sjukvårdsorganisationer som organiserade anarkier (Howell & Wall, 1983).<sup>6</sup>

För att komma till rätta med de integrationsproblemen som kan uppstå i en decentraliserad organisation brukar man tillgripa olika former av *integrationsmekanismer*. Det vanligaste i detta sammanhang är att helt enkelt införa vissa regler och rutiner för samordning av verksamheten inom organisationen. Centrala informationssystem eller system för övergripande planering av verksamheten är andra vanliga integrationsmekanismer. Under senare år har det också blivit allt vanligare att inrätta särskilda samordningsgrupper och samrådsorgan av olika slag. Alla dessa integrationsmekanismer innebär emellertid ökade byråkratiska inslag i organisationen. En organisationsforskare har tex myntat begreppet "samrådsokrati" för att beskriva den nya form av byråkrati som på detta sätt håller på att växa fram inom allt flera organisationer (Allen, 1975). Om denna byråkratisering drivs alltför långt kan den på sikt kväva den organiska flexibiliteten i en decentraliserad organisation.

Det finns exempel även på detta inom sjukvården. Primärvårdens decentraliserade organisation tenderar nämligen på vissa håll att inordnas i centrala system och rutiner, som allvarligt inskränker dess ursprungliga organiska rörelsefrihet. En liknande utveckling förekommer också på vissa sjukhus där man försöker att göra klinikerna mera självständiga, men samtidigt urholkar denna självständighet genom att införa olika administrativa regler och rutiner för samordning inom organisationen som helhet. Dessutom förekommer inom hela sjukvården en omfattande samrådsverksamhet, som bitvis kännetecknas av en stark formalisering och centralisering, vilket kan försvåra en fortsatt decentralisering av organisationen.

Det organisatoriska dilemma som uppstår vid en kombination av byråkratiska och organiska inslag inom samma organisation tenderar alltså att slå över antingen i en organiserad anarki eller en ökad byråkratisering. Den sistnämnda utvecklingen ligger dock alltid närmast till hands, eftersom byråkratin är en så dominerande organisationsform i vårt samhälle. Som tidigare nämnts tänker de flesta människor i pyramidala termer när de

ställs inför ett organisatoriskt problem och de upplever också byråkratiska organisationer som "normala", eftersom de flesta organisationer i omgivningen har en byråkratisk struktur. Detta leder till att man ofta slentrianmässigt accepterar en organisationsutveckling i byråkratisk riktning, medan man är betydligt mera på sin vakt mot en utveckling i motsatt riktning.

För att åstadkomma en fruktbar kombination av byråkratiska och organiska inslag i en organisation, samt undvika en utveckling mot organiserad anarki eller ökad byråkratisering, krävs en mycket svår balansgång mellan centralisering och decentralisering. Eftersom de flesta organisationer är byråkratiska till sin karaktär krävs emellertid framför allt en decentralisering, samtidigt som en viss centralisering måste bibehållas för att man ska uppnå den rätta balansen. I den senaste administrativa och organisationsteoretiska litteraturen finns en del normativa rekommendationer om hur detta ska gå till:

För det första är det viktigt att man har en genomtänkt och allmänt accepterad *organisationsfilosofi* som grund för organisationens uppbyggnad. Detta motsvarar vad som i andra sammanhang brukar kallas för en "företagskultur" (Deal & Kennedy, 1982). En organisationsfilosofi är en någorlunda sammanhängande formulering av de grundläggande förutsättningar som gäller för organisationen, bl a dess grundläggande verksamhetsinriktning, de grundläggande principerna bakom den strukturella utformningen, samt de grundläggande spelregler som gäller inom organisationen. Denna filosofi måste spridas till organisationens medlemmar på ett sådant sätt att den genomsyrar hela organisationen. Detta innebär en intern programmering av organisationsmedlemmarna, som kan göra dessa mera medvetna om de organisatoriska förhållanden som de arbetar under och på så sätt mera beredda att leva med de spänningar och motsättningar som alltid finns i en decentraliserad organisation.

För det andra är det viktigt med ett starkt *ledarskap* inom organisationen. Det handlar i detta sammanhang bl a om en ramstyrning av verksamheten, i motsats till den detaljstyrning som förekommer i en byråkratisk organisation (se Peters & Waterman, 1982). Ramstyrningen innebär att den centrala ledningen anger mål och resursramar för verksamheten, men sedan överlämnar till de olika basenheterna, som kan vara mer eller mindre organiska till sin karaktär, att själva svara för

detaljgenomförandet. Denna mjuka styrning kompletteras sedan med en hård central uppföljning och revision av verksamheten i efterhand. Detta bör inte enbart vara en ekonomisk sifferrevision, utan framför allt en förvaltningsrevision där man granskar verksamhetens kvalitativa innehåll. En annan viktig funktion hos den centrala ledningen är att finna former för konfrontation och konfliktlösning mellan olika delar av organisationen. En sådan "statsmannastyrning" (Normann, 1975) är nödvändig på grund av de motsättningar som finns inbyggda i en decentraliserad organisation.

För det tredje är det viktigt att man använder sig av en konsekvent *utvecklingsstrategi*, som är anpassad till organisationens strukturella utformning. En sådan utvecklingsstrategi tar sin utgångspunkt i de olika basenheterna och deras verksamhet, vilket innebär att man genomför förändringar underifrån i organisationen. Detta bör ske genom ett brett deltagande av organisationsmedlemmarna, t ex med hjälp av någon form av "kvalitetscirklar" (Ouchi, 1981). Samtidigt måste emellertid utvecklingsarbetet vara väl förankrat hos den centrala ledningen inom organisationen, som genom avregleringar och förenklingar kan skapa utrymme för förändringarna i den övergripande byråkratiska strukturen. Detta innebär ett samspel mellan den centrala ledningen och de olika basenheterna, vilket är nödvändigt för att genomföra förändringar i en decentraliserad organisation.

En sådan utvecklingsstrategi kommer avslutningsvis att behandlas mera ingående med tonvikt på hur den kan tillämpas praktiskt inom sjukvården och dess organisation. Framställningen bygger på empiriska studier av organisationsutveckling från olika delar av sjukvården. Detta ger samtidigt också en konkretisering av vad den rekommenderade formen av organisationsfilosofi och ledarskap kan innebära för sjukvårdens organisation.

#### Strategi för decentralisering

För att åstadkomma en förbättrad service inom sjukvården krävs, enligt den tidigare framställningen, framför allt en mera decentraliserad sjukvårdsorganisation. Det innebär en organisation där kliniker, vårdcentraler, psykiatriska öppenvårdsteam och motsvarande basenheter får ett större självständigt ansvar för sin egen verksamhet. Detta kräver i sin tur ett omfattande utvecklingsarbete. Som tidigare nämnts bör detta utvecklingsarbete bedrivas som ett samspel mellan de

olika basenheterna och den centrala ledningen inom organisationen.

Denna utvecklingsstrategi kan ytterligare preciseras utifrån empiriska studier av organisationsutveckling inom sjukvården. Även om erfarenheterna från dessa studier är svåra att generalisera visar de hur de normativa rekommendationerna kan tillämpas praktiskt inom sjukvårdens organisation.<sup>7</sup>

De empiriska studierna visar att en decentralisering av sjukvårdens organisation måste vara väl förankrad hos den centrala ledningen för att kunna genomföras. Ledningen bör först och främst ta ställning till verksamheten och dess inriktning, samt fastslå vissa principer och spelregler för en decentraliserad organisation, t ex fördelningen av ansvar och befogenheter inom organisationen. När det gäller verksamhetens inriktning är det i detta sammanhang särskilt viktigt att betona servicen till patienterna inom sjukvården. Utifrån en sådan organisationsfilosofi kan man sedan ställa upp konkreta målsättningar, framför allt service-mål av olika slag, samt ange resursramar för verksamheten och dess olika delar. Detta är en uppgift för den centrala politiska ledningen, eftersom politikerna representerar patienternas intressen i sjukvårdens organisation.

Huvuddelen av utvecklingsarbetet bör sedan, som tidigare nämnts, ske inom de enheter där den konkreta verksamheten bedrivs, t ex kliniker, vårdcentraler och psykiatriska öppenvårdsteam. För att skapa en decentraliserad sjukvårdsorganisation gäller det framför allt att göra dessa basenheter så självständiga som möjligt i administrativt hänseende. Erfarenheterna från de empiriska studierna visar att en sådan självständighet inte kan beordras från central nivå, utan måste få växa fram genom förändringar underifrån i organisationen. Detta kan ske genom ett brett deltagande i utvecklingsarbetet, d v s genom att involvera alla berörda parter, eller representanter för dessa, i arbetsgrupper inom de olika basenheterna, där de tillsammans kan utforma sin egen organisation.

För att dessa arbetsgrupper ska kunna utforma sin egen organisation behöver de ett lämpligt instrument för organisationsutveckling. Det finns många olika metoder att använda för detta ändamål, t ex kvalitetscirklar. Detta är en metod för systematisk problemlösning i grupp, som bl a utnyttjas inom japansk företagsledning, men som även med framgång har prövats inom sjukvården. Metoden innebär en stegvis utveckling av olika aspekter av organisationen, som dessutom ger

deltagarna ett gemensamt språk för att kontinuerligt diskutera organisatoriska problemställningar. De empiriska studierna visar att en sådan metod kan bidra till ett snabbare och mera systematiskt utvecklingsarbete. Detta kan sedan kompletteras med olika informations- och utbildningsinsatser, som krävs för att de olika basenheterna ska kunna ta över administrativa funktioner som tidigare varit centraliserade och hantera dessa på ett självständigt sätt inom den decentraliserade organisationen.<sup>8</sup>

En konsekvens av att förändra organisationen underifrån är att detta kan leda till olikartade lösningar när det gäller strukturell utformning och arbetsledning för de olika enheterna. De kan t ex bli mer eller mindre organiska till sin karaktär. Dessa olikheter måste man emellertid vara beredd att acceptera, eftersom de innebär en situationsanpassning som är värdefull för de olika basenheterna i en decentraliserad organisation.

Parallellt med detta utvecklingsarbete på basnivån är det viktigt att man inom den centrala administrativa ledningen gör en översyn och en anpassning av olika regler, rutiner och system, som kan utgöra hinder för den decentralisering av sjukvårdens organisation. Som tidigare nämnts handlar det framför allt om att skapa utrymme för decentraliseringen genom olika förenklingar och avregleringar inom den övergripande byråkratiska delen av organisationen. Detta kan ske t ex genom att man beviljar undantag från vissa administrativa regler och bestämmelser inom organisationen. Därigenom skapar man "frizoner" inom den byråkratiska strukturen, som så småningom kan utvidgas och permanentas om det visar sig att de har en positiv effekt på organisationens utveckling.

På samma sätt bör man också ifrågasätta olika informations- och planeringssystem som finns inom organisationen. Framför allt måste man i detta sammanhang ta ställning till ambitionsnivån i den administrativa verksamheten. Erfarenheterna visar nämligen att de olika basenheterna kan klara av sina administrativa funktioner med betydligt enklare system och rutiner än vad som krävs i en stor och centraliserad organisation. Detta är en av smådriftens fördelar, som man bör tillvarata i samband med en decentralisering av sjukvårdens organisation.<sup>9</sup>

När man inför en mera decentraliserad organisation inom sjukvården är det också nödvändigt att se över den centrala förvaltningen, både på sjukhusen och inom landstingens centrala kanslier. Enligt de empiriska studierna krävs framför

allt en omprövning av den centrala förvaltningens roll inom organisationen. Istället för att utöva en central administrativ styrning av verksamheten bör förvaltningen inrikta sig på att ge olika former av administrativt stöd till basenheterna i deras självständiga verksamhet. Detta kräver också betydligt mindre administrativa resurser än vad den centrala förvaltningen har i den nuvarande sjukvårdsorganisationen. Man bör därför skära ned den centrala förvaltningen och endast bibehålla en mindre förvaltningsorganisation med vissa specialiserade stabsenheter. En del resurser kan också överföras till de olika basenheterna, som behöver vissa administrativa förstärkningar. Detta bör dock göras med stor försiktighet, eftersom det är viktigt att undvika en onödig byråkratisering av dessa enheter. Det finns en del negativa erfarenheter av detta.

De empiriska studierna pekar slutligen på att det är en viktig uppgift för både den politiska och den administrativa ledningen inom sjukvårdens organisation att noggrant följa upp resultaten av de olika basenheternas verksamhet – inte bara under en övergångsperiod när decentraliseringen genomförs utan även i fortsättningen. Uppföljning och revision är, som tidigare nämnts, av avgörande betydelse i en decentraliserad organisation, eftersom ledningen av en sådan organisation bygger på ramstyrning i motsats till den detaljstyrning som förekommer i en centraliserad organisation. Detta innebär att det finns större frihet att missbruka i en decentraliserad än i en centraliserad organisation. Det är därför nödvändigt med en kontinuerlig uppföljning och revision, där man granskar resultaten av verksamheten och ställer dessa i förhållande till organisationens målsättningar.

Det saknas emellertid allmänt accepterade och vedertagna metoder för uppföljning och revision inom sjukvården. Detta hänger samman med att det i allmänhet saknas konkreta målsättningar för verksamheten, t ex servicemål av olika slag, som kan bilda utgångspunkt för uppföljningen. Det saknas också former för att utkräva ansvar och lösa konflikter som kan uppstå mellan olika enheter inom sjukvårdens organisation i samband med en uppföljning och revision av verksamheten. Detta är därför angelägna områden för ett fortsatt utvecklingsarbete i samband med en decentralisering av sjukvårdens organisation.<sup>10</sup>

### Avslutande kommentarer

Denna uppsats har försökt belysa de organisatoriska förutsättningarna för en förbättrad service inom sjukvården. De grundläggande tankegångarna har varit att kraven på en förbättrad service ställer sjukvården inför en mycket svår situation, ett organisatoriskt dilemma, som kan slå över antingen i en organiserad anarki eller i en ökad byråkratisering av organisationen. För att undvika detta krävs en genomtänkt organisationsfilosofi, ett starkt ledarskap och en konsekvent utvecklingsstrategi, som framför allt innebär en decentralisering av sjukvårdens organisation. En sådan utveckling är också i praktiken redan på gång inom vissa landsting.

Det återstår en rad praktiska problem att lösa i detta sammanhang. Dessa problem bör dock inte avskräcka från en fortsatt decentralisering av sjukvårdens organisation. Det är angeläget att snart försöka åstadkomma en mera serviceinriktad sjukvårdsorganisation. Dessutom kan de återstående problemen förmodligen endast lösas i samband med praktiskt förändringsarbete. Att förändra en organisation kan nämligen ofta tvinga fram praktiska lösningar, även om man i förväg inte riktigt vet vad förändringen kan leda fram till. Eller som en känd organisationsteoretiker har uttryckt saken: "Det är bättre med ett förvirrat handlande än en välplanerad inaktivitet" (Weick, 1979, sid 245)!

### Noter

- <sup>1</sup> För en mera utförlig beskrivning av den tidigare utvecklingen inom det organisationsteoretiska området, se Axelsson, 1981.
- <sup>2</sup> I en jämförande studie av tio olika organisationer konstaterades att det går en skiljelinje mellan tillverkande organisationer och serviceorganisationer som är mera avgörande för den strukturella utformningen än skillnaden mellan privata och offentliga organisationer, som så ofta framhålls i den allmänna debatten (Axelsson, 1982). Andra organisationsforskare har också kommit till liknande slutsatser (t ex Normann, 1983).
- <sup>3</sup> Enligt den organisationsteoretiska litteraturen har professionella organisationer ofta organiska strukturer, eller åtminstone starka organiska inslag i sina strukturer, vilket återspeglar den dynamik som ofta

förekommer i en professionell verksamhet (se t ex Hall, 1968). Vid studier av universitetsorganisationer, som innehåller många olika professioner, har man emellertid konstaterat att professionella grupper med teknisk eller naturvetenskaplig bakgrund har en mera byråkratisk inriktning än professionella grupper med humanistisk eller samhällsvetenskaplig bakgrund (Axelsson & Rosenberg, 1979; Beyer & Lodahl, 1976).

- <sup>4</sup> Målförskjutning är en vanlig sk dysfunction inom byråkratiska organisationer, som ofta beskrivits i den organisationsteoretiska litteraturen (se t ex Blau, 1955).
- <sup>5</sup> För en mera teoretisk härledning av olika typer av organisatoriska dilemman, se Axelsson, 1981.
- <sup>6</sup> Organiserade anarkier har identifierats framför allt inom universitetsorganisationer, där man i allmänhet har en stark decentraliserad struktur med mycket självständiga fakulteter och ämnesinstitutioner. Det administrativa beslutsfattandet i dessa organisationer har varit föremål för särskilt intresse och beskrivits i en sk "soptunne-modell" (Cohen et al., 1972).
- <sup>7</sup> Framställningen bygger inte på empiriska studier i traditionell mening, utan framför allt på praktiska erfarenheter från ett aktivt deltagande i olika organisationsförändringar inom sjukvården. En sådan "klinisk" forskning har under senare år blivit allt vanligare i organisationsteoretiska sammanhang (efter Normann, 1975). Erfarenheterna finns dokumenterade i olika utredningsrapporter inom Landstinget Västernorrland och Medelpads sjukvårdsförvaltning. Liknande erfarenheter har även dokumenterats i vissa andra landsting (t ex Landstinget i Östergötlands län och Malmöhus läns landsting).
- <sup>8</sup> En liknande metod för organisationsutveckling som också kan vara lämplig i detta sammanhang är den sk LOTS-metoden, som utvecklats inom läkemedelsföretaget Pharmacia och som även tillämpas inom Landstinget i Uppsala län (se Åkerblom & Strömberg, 1980).
- <sup>9</sup> Förekomsten av olika ADB-system utgör ett särskilt problem i detta sammanhang. De flesta existerande system är starkt centraliserade till sin karaktär och innebär dessutom stora investeringar som inte kan avskrivas utan vidare. Under de senaste åren har det emellertid utvecklats ADB-hjälpmiddel som bättre svarar mot behoven i en decentraliserad organisation (se t ex Allard et al., 1984).
- <sup>10</sup> Det pågår för närvarande ett omfattande forsknings- och utvecklingsarbete, både i Sverige och utomlands, för att utforma lämpliga instrument för uppföljning och revision av offentlig verksamhet. En debatt omkring dessa frågor förekommer sedan länge även inom sjukvården (se t ex Rosén, 1982).

## Referenser

- Allard, R, Lind, M, Sandblad, B & Schneider, W (1984). *Sjukvårdsarbetet och datorn*. Stockholm: Arbetslivscentrum (forskningsrapport 45).
- Allen, J E (1975), "Co-ocracy: A Proposal for Classifying Coordinating Organizations". *The Bureaucrat*, vol 4: sid 163–180.
- Axelsson, R (1981), *Rationell administration*. Stockholm: AWE/Gebbers.
- Axelsson, R (1982), "Strategiska beslut och strategiskt beslutsfattande". *Erhvervsøkonomisk Tidsskrift*, vol. 46: sid 173–182.
- Axelsson, R (1984), "Service i sjukvården – en fråga om organisation". *Läkartidningen*, vol 81: sid 3573 – 3574.
- Axelsson, R & Rosenberg, L (1979), "Decision-Making and Organizational Turbulence". *Acta Sociologica*, vol 22: sid 45–62.
- Beyer, J M & Lodahl, T M (1976), "A Comparative Study of Patterns of Influence in United States and English Universities". *Administrative Science Quarterly*, vol 21: sid 104–129.
- Blau, P M (1955), *The Dynamics of Bureaucracy*. Chicago: Chicago University Press.
- Blau, P M & Scott, W R (1962), *Formal Organizations*. San Francisco: Chandler.
- Borgenhammar, E, m fl (1983), *Euro Class inom hälso- och sjukvården*. Referat från ett idéseminarium. Lund: Studentlitteratur.
- Cohen, M D, March, J G & Olsen, J P (1972), "A Garbage Can Model of Organizational Choice". *Administrative Science Quarterly*, vol 17: sid 1–25.
- Deal, T E & Kennedy, A A (1982), *Corporate Cultures: The Rites and Rituals of Corporate Life*. Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Gardell, B & Gustafsson, R Å (1979), *Sjukvård på löpande band*. Stockholm: Prisma.
- Hall, R H (1968), "Professionalization and Bureaucratization". *American Sociological Review*, vol 33: sid 92–104.
- Hedberg, B L T, Nystrom, P C & Starbuck, W H (1976), "Camping on Seesaws: Prescriptions for a Self-Designing Organization". *Administrative Science Quarterly*, vol 21: sid 41–65.
- Howell, J P & Wall, L C (1983), "Executive Leadership in an Organized Anarchy: The Case of HSO's". *Health Care Management Review*, vol 8, nr 2: sid 17–26.
- Illich, I (1975), *Den farliga sjukvården*. Stockholm: Aldus.
- Jersild, P C (1978), *Babels hus*. Stockholm: Bonniers.
- Lane, J E & Westin, T (1983), "Landstingen och byråkratiseringen". *Ekonomisk Debatt*, vol 11, nr 6: sid 419–426.
- Lawrence, P A & Lorsch, J W (1967), *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration*. Boston, Mass: Harvard University Press.
- March, J G & Olsen, J R (1976), *Ambiguity and Choice in Organizations*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Normann, R (1975), *Skapande företagsledning*. Lund: Aldus.
- Normann, R (1983), *Service Management*. Stockholm: Liber.
- Ouchi, W G (1981), *Theory Z: How American Business Can Meet the Japanese Challenge*. Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Peters, T J & Waterman, R H (1982), *In Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies*. New York: Harper & Row.
- Rosén, M (1982), "Vi mäter det vi gör, inte det vi bör". *Läkartidningen*, vol 79: sid 487–488.
- Schumacher, E F (1973), *Litet är vackert: Ekonomi som om människor betydde något*. Stockholm: Prisma.
- Svalander, P A (1979), *Att förnya sjukvårdens organisation*. Lund: Liber Läromedel.
- Weick, K E (1979), *The Social Psychology of Organizing*. Second Edition. Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Åkerblom, H & Söderberg, Å (1980), *LOTS för framgångsrikt management*. Lund: Utbildningshuset.





# Landstinget, sjukvårdsbudgetering och politik

AV SVEN ARVIDSON, JAN-ERIK LANE OCH TONY WESTIN

## Inledning

Kanske är det trivialt att konstatera att landstingens verksamhet expanderat betydligt under de två senaste decennierna; år 1960 utgjorde landstingens driftbudget cirka 2 % av BNP medan motsvarande siffra 1980 stigit till hela 10 %. Ser vi till kostnaderna i löpande priser uppgick dessa till 8 186 kr per capita 1981 mot att ha legat på 1 878 kr per capita 1972, en kostnadsökning på omkring 336 %. Omräknas dessa kostnader till fasta priser låg förändringen på cirka 83 %. Denna expansion betingas av, förutom penningvärdets försämring, förändringar i huvudmannskapet under 1960-talet och i början av 1970; 1963 tillkom provinsialläkarväsendet, 1967 ansvaret för mentalsjukvården, 1970 gymnasieutbildningen inom vårdsektorn, jordbrukssektorn och skogsbrukslinjer, och 1974 tandvårdsförsäkringen (Brändström et al, 1979:62); härtil kommer en betydande tillväxt inom de traditionella landstingsfunktionerna. Landstingens verksamhet innefattar ett flertal områden, ej bara den traditionella hälso- och sjukvården, utan även bl a utbildnings- och kulturverksamhet, industri- och hantverksbefrämjande verksamheter samt bidragsgivning i olika former.

Emellertid är det inte en trivialitet att redovisa en bra förklaring till varför de olika landstingen har så olika budgetomslutning mätt i per capita kostnad. Enligt 1981 års bokslut är skillnaden mellan min- och maxvärden så betydande – 6 900 kr och 9 980 kr – att det finns anledning relatera variationen i bruttodriftkostnad mellan olika landsting till de försök till att förklara budgetvariationer som redovisats i den internationella debatten om "Does Politics Matter" (Danziger, 1978; Sharpe & Newton, 1984; Newton, 1981). Ett första betydelsefullt steg mot att förklara policy- och kostnadsvariationer mellan landsting togs av Leif Johansson i *Landstingskommuner: organisation, beslutsprocess och serviceutbud* (1976). Vi skall nedan fortsätta den av Johansson initierade debatt-

ten om bestämningsfaktorer för landstingskommunala kostnadsvariationer, samt fördjupa denna genom en analys av hälso- och sjukvårdsprogrammet i landsting och kommuner utanför landsting.

Vilken betydelse har den politiska variationen mellan höger och vänster för driftbudgetens totalomslutning? En hypotes är att politiker med en socialistisk grundsyn är mera villiga att spendera offentliga medel än borgerliga politiker; enligt Johansson:

"Bedömningar av servicebehov och av önskvärdheten att servicebehov tillgodoses framstår i första hand som en fråga om politisk viljeinriktning. Generellt bör då kunna förväntas att beslutsfattare med socialistisk grunduppfattning ska vara mer benägna att tillgodose krav på samhällsinsatser än vad fallet är med borgerligt orienterade beslutsfattare." (Johansson, 1982:4)

Denna tes, hämtad från en större studie 1982 av primärkommunal servicevariation, återfinns även i pregnant form i studien om landstingskommunerna från 1976; Johansson argumenterar där för att:

- (a) "Serviceutbudet är mer omfattande i landstingskommuner med socialistisk än med borgerlig majoritet liksom också mer omfattande i stora/skattekraftsstarka kommuner än i små/skattekraftssvaga." (Johansson, 1976:166)
- (b) "Areal är inte en relevant bestämningsfaktor för landstingskommunal budgetering." (Johansson, 1976:19–24)

I och med att landsting med socialistisk majoritet tenderar att återfinnas i ytstora län uppkommer en intressant metodfråga: är det politik eller areal som betingar de höga kostnaderna?

Landstingskommunal budgetering avser till stor del hälso- och sjukvårdskostnader. Det ligger nä-

ra till hands att koncentrera analysen av budgetskillnader till just dessa kostnader. Vi kan konstatera att kostnadsvariationen är lika stor vad gäller dessa kostnader. Kostnaderna för hälso- och sjukvård varierar mellan olika sjukvårdshuvudmän enligt tabell 1.

Tabell 1 a. Kostnadsvariationer för landstingens hälso- och sjukvård i kronor per person och år. N=23

År	Min	X <sup>-</sup>	Max	CV
1972	1 006	1 373	1 659	12.4
1975	1 807	2 198	2 606	8.9
1978	3 290	3 804	5 076	10.9
1981	4 830	5 513	6 685	8.5
1983	6 033	6 940	8 516	9.5

Tabell 1 b. Kostnadsvariationer för landstingens och de landstingsfria kommunernas hälso- och sjukvård mätt i kronor per person och år. Löpande priser. N=26.

År	Min	X <sup>-</sup>	Max	CV
1972	1 006	1 397	1 736	12.7
1975	1 156	2 079	2 606	15.5
1978	3 283	3 868	5 076	13.0
1981	4 830	5 600	6 885	10.0
1983	6 033	6 993	8 516	10.9

Källa: Kommunernas finanser för respektive år. Värderna för 1983 är hämtade från rådataband.

Anm: Som beroende variabel används bruttokostnaden för hälso- och sjukvård per capita och år. Detta motsvarar den adderade bruttokostnaden under huvudtitlarna 0 och 1 i landstingens driftbudget i L-planen, samt motsvarande hos de kommuner som ligger utanför landsting. Variabeln beskriver den totala kostnaden för hälso- och sjukvård inom landstingen, vilket bör vara det mest korrekta kostnadsmåttet för en undersökning av kostnadsvariationer på denna nivå. I driftbudgeten ingår avskrivningsbara kostnader under kapitalbudgeten. Eftersom vi arbetar med kostnadsvariationer avseende drift, och kapitaltjänstkostnaden i detta sammanhang är en kostnad, är det rimligt att inkludera denna i den beroende variabeln.

Av tabellen framgår att avståndet mellan min- och maxkostnaderna ökar över tiden. 1972 var denna skillnad 653 kr, medan den 1983 uppgick till 2 483 kr. Medelkostnaden har under perioden ökat med 405 % i löpande kostnader, vilket deflaterat till 1972 års priser innebär en ökning med drygt 79 %. Detta förhållande kvarstår även när man tar med de landstingsfria kommunerna i be-

räkningarna. Kostnadsökningarna beror således till en del på penningvärdesförändringen, men också på volymförändringar i verksamheten.

Att dessa kostnadsskillnader enbart skulle hänga samman med politik är inte troligt. Ibland nämns redovisningsprinciper och effektivitet som förklaringsfaktorer. Emellertid följer alla landsting likartade redovisningsprinciper, varför denna faktor kan antas ha liten effekt. Begreppet effektivitet inom hälso- och sjukvård är svårt att definiera och därmed inte lätt att mäta. Med måttet "kostnad för hälso- och sjukvård per person och år" kan man tolka en hög årskostnad som tecken på låg effektivitet, men samtidigt kan samma kostnad tolkas som hög servicekvalitet. För att kunna studera förhållandet mellan kostnader, vårdproduktionens kvantitativa storlek och kvalitativa resultat i ett effektivitetsperspektiv krävs detaljerade studier på små organisatoriska enheter inom landstingen, det vill säga på *mikroplanet*.

Man måste utgå från att det finns flera olika bestämningsfaktorer för kostnadsvariationen: resurser, behov, politik, dimensionering, utnyttjande. Vilken betydelse har dessa olika faktorer på *makroplanet*?

Exempel på variabler som förekommer vid demografiska analyser av budgetvariationer är tätortsgrad, areal, invånare per kvadratkilometer, skattekraft, andel röster på det socialdemokratiska partiet och på vänsterpartiet kommunisterna (Murray, 1980). I andra studier medtages även folkmängd, befolkningsutveckling, ålders- och sysselsättningsstruktur (Johansson, 1976, 1982). I dessa undersökningar ingår kostnadsvariabeln som en del av en uppsättning sk servicevariabler; kostnad per invånare för en verksamhetsgren tolkas som en indikator på service. Serviceutbudet, mätt med olika indikatorer, antas vara en funktion av (i) behov, vars indikatorer utgörs av t ex folkmängd, tätortsgrad, åldersstruktur, (ii) resurser, som mäts med bland annat skattekraft samt (iii) politisk viljeinriktning. Med socialistiskt block menas här en sammanslagning av det socialdemokratiska partiet och vänsterpartiet kommunisterna; antingen används andelen röster som blocket erhållit eller andelen mandat.

Vår modell över landstingskommunala kostnadsvariationer utgår således från konventionella utgångspunkter för policy analys. Kostnader indikerar policies och variationen i policies antas bero av strukturella faktorer som behov, resurser och politik. Emellertid, vi vill efter att ha provat hur pass tillämpbar en dylik modell är på data om

totalbudgeten i svenska landsting utveckla den genom att ta med mellanliggande faktorer. Kostnadsvariationen måste antas hänga samman med dimensioneringen av de system som används i landstingens hälso- och sjukvård. Därför görs ett försök att tillämpa en mera komplex policy modell på det största programmet i en landstingskommunal budget. I denna modell beaktas även variabler som fångar upp dimensionering och utnyttjande av vårdsystemen. Man kan inte på teoretiska grunder utgå från att omgivningsfaktorer slår igenom automatiskt på kostnaderna.

### Totalbudgeten

De 23 landstingen utgör här undersökningsenheterna; områden ej underställda landstingen är Gotlands, Göteborgs och Malmö kommun vilka alla handlar verksamheter som i övrigt ankommer på landstingen. Vid vissa analyser särbehandlas Stockholms läns landsting då detta landsting ibland uppvisar extremvärden i förhållande till de övriga landstingen i och med den särställning som detta landsting fick genom storlandstingsreformen 1971.

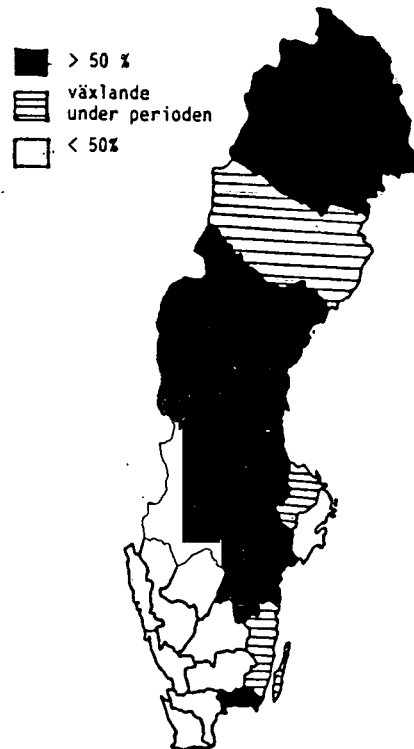
### Socialistiska styrkefästen

Med styrkefäste menas här att blockkonstruktionen erhåller över 50 % av rösterna vid valen. Tre indelningar görs: över 50 % för blocket (svart), mindre än 50 % (vitt) samt växlande majoritet. (Karta 1)

I elva av de 23 landstingen har det socialistiska blocket en röstandel över 50 % för denna period, 1970–1981. Till största delen är de belägna i norra och mellersta delen av Sverige. Vita områden på kartan betecknar stabila borgerliga fästen. Områden med växlande majoritet är Västerbottens, Uppsala och Kalmar läns landsting. Samtliga dessa tre landsting har efter 1982 års val socialistisk majoritet. Denna bild förändras inte i stort om vi istället ser på mandatfördelningen. Däremot sker vissa förändringar för det borgerliga blocket då Stockholms och Malmöhus läns landsting faller in i gruppen av landsting med växlande majoritet.

En första antydning om att det inte bara är landsting med socialistisk dominans som har höga driftskostnader erhålls om man tittar närmare på en längre tidsperiod. Det är visserligen sant att den genomsnittliga utgiftsbenägenheten för landsting med socialistisk dominans är större för varje år sedan 1972 (tabell 2).

Karta 1. Andelen röster på det socialistiska blocket 1970–1982



I tabell 2 framgår att det socialistiska blocket, bestående av 11 landsting, genomgående har haft högre genomsnittsvärden än det borgerliga blocket. År 1972 var skillnaderna mellan gruppernas medelvärden 12,1 %. Under perioden sjönk denna differens till 3,7 % 1976 för att därefter öka till 9,9 % 1981. Skillnaderna mellan gruppernas medelvärden var således stor. Inom grupperna var varianserna också förhållandevis höga. Det socialistiska blockets variationskoefficient (VC) låg på omkring 7–8 %. År 1981 var VC dubbelt så hög för det socialistiska blocket i jämförelse med det borgerliga blocket. Ett visst stöd för argumentet att landsting med socialistisk dominans har ett större serviceutbud än landsting med borgerlig dominans kan även erhållas om man tittar på min- och maxvärden i tabell 1. Tittar man på värdena för varje enskilt landsting finner man att det även finns landsting med stabil borgerlig majoritet som under denna tioårsperiod har en hög genomsnittlig utgiftsbenägenhet.

Tabell 2. Totala bruttodriftskostnader per capita för stabilt socialistiskt block (N=11) och stabilt borgerligt block (N=7) 1972–1981

	Socialistiskt block			CV	Borgerligt block			CV
	min	$\bar{X}$	max		min	$\bar{X}$	max	
1972	1 699	1 887	2 106	7.3	1 462	1 683	1 908	9.3
1973	1 859	2 109	2 411	9.2	1 778	1 943	2 120	6.6
1974	2 281	2 520	2 753	6.9	2 154	2 382	2 676	8.9
1975	2 778	3 105	3 367	6.9	2 661	2 983	3 417	9.6
1976	3 470	3 859	4 288	7.5	3 266	3 723	4 200	8.4
1977	4 304	4 810	5 455	7.9	4 039	4 581	5 171	8.4
1978	5 002	5 705	6 650	8.7	4 736	5 247	5 948	7.7
1979	5 697	6 573	7 664	9.0	5 441	5 936	6 490	5.9
1980	6 548	7 396	8 671	8.3	6 311	6 755	7 270	5.3
1981	7 656	8 423	9 972	8.4	7 284	7 664	8 107	4.2

Källa: Kommunernas finanser 1972–1981.

Anm: Kostnadsvariabeln består av samtliga kostnader under driftbudgeten exklusive räntor. Räntekostnaderna har exkluderats på grund av att de inte kan hänföras till det aktuella årets kostnader för verksamheten. Vid beräkning av nettodriftkostnad exkluderas intäkterna från bruttodriftkostnaderna. Intäkterna innehåller förutom intäkter från verksamheten även statliga driftbidrag, vilka utgör omkring 9.8 % av intäkterna (1980) (Statistisk årsbok för landsting, 1982:64). Effekterna av den dubbelredovisning som uppstår genom interkommunala ersättningar kan antas utgöra en smärre störningsfaktor. Med interkommunala ersättningar menas de ersättningar som lämnas mellan kommuner då de köper tjänster av varandra. Ersättningsarnas storlek från andra huvudmän ligger på cirka 2.7 % (1980).

Höga per capita kostnader 1973 återfinns i följande landsting: Västerbotten, Stockholm, Malmöhus, Norrbotten, Västernorrland, Jämtland, Örebro och Östergötland. Av de landsting som hade en högre per capita kostnad än genomsnittet på 2 118 kr är det fem som kan sägas vara socialistiska styrkefasten. För 1976 gällde att ett flertal av de borgerliga landstingen även har ökat sina kostnader. Antalet borgerliga landsting med en kostnad i den lägsta kvartilen har minskat. År 1973 låg fem av de borgerliga landstingen i denna kvartil medan siffran 1976 ligger på tre. Värdena för 1979 utvisar att antalet landsting med mycket höga kostnader per capita har ökat i den norra delen av Sverige. I övrigt har endast smärre förändringar skett. Antalet landsting med värden högre än medelvärdet är nu tio varav sex av dessa är landsting med socialistisk majoritet. Av de sju landsting som faller inom den lägsta kvartilen är fyra landsting med borgerlig majoritet. För 1981 gäller att tio landsting har högre värden än medelvärdet. Av dessa är det sju landsting som har socialistisk majoritet. Av de fem landsting som hamnat i den lägsta kvartilen är tre landsting med borgerlig majoritet.

Från det faktum att man kan urskilja en viss samvariation mellan det spatiala mönstret i fråga

om politik och budgetering följer naturligtvis inte att man kan sluta sig till ett samband. De enkla korrelationskoefficienterna för relationen mellan bruttodriftkostnad per capita och den politiska variabeln uttryckt i andelen röster på respektive block kan tolkas som en indikation på samband: 1973 = .27 (p=.11), 1976 = .16 (p=.24), 1979 = .48 (p=0.1) samt 1981 = .44 (p=.02) (N=22). Det linjära sambandet mellan variablerna är starkast i 1979 års data och 1981 års data, vilket skulle kunna tyda på att den politiska variabelns betydelse ökat.

Finns det verkligen ett samband mellan politik och budgetering på landstingskommunal nivå? I syfte att testa denna hypotes undersöks partiella samband med hjälp av regressionsanalys, dels en kombinerad tvärsnitts- och längdsnittsanalys, dels en serie tvärsnittsregressioner. Följande variabler beaktas: skattekraft, andel av befolkningen som är 70 år eller äldre, areal, invånarantal, tätortsgrad, invånare per km<sup>2</sup>, samt andel röster på det socialistiska blocket. Påpekas skall att i den poolade regressionen har kostnadsvariabeln och variabeln skattekraft deflaterats till 1981 års priser.

*Poolad regression*

Ovan deskriptiva redovisning av kostnadsvariationen mellan landstingen antyder att vi har att göra med en tendens till ett mönster: landsting med socialistisk dominans tenderar att spendera mer än landsting med borgerlig dominans. I en poolad regression bör vi kunna förvänta oss att den politiska variabeln erhåller en icke obetydlig vikt, eftersom poolningen görs på samma data som redovisades i tabellerna, dvs data för 1974–1981. Resultatet av regressionen över både tvärsnitt- och längdsnittsdata ges i tabell 3.

Tabell 3. Demografisk ansats på landstingens bruttobudget. Poolad regression.  $N=176$ . Antal tidpunkter = 8 (1974–1981)

Variabel	Signifikans	Beta
Skattekraft	.000	.59
Andel äldre	.000	.39
Areal	.000	.34
Tätortsgrad	.042	.14
Konstant	.000	

$R^2 = .63$  (Adj.  $R^2 = .62$ )

Den stegvisa regressionen antyder att den politiska variabeln är utan egentlig betydelse; tittar man på beta-vikterna för de olika variablerna är det uppenbart att i denna modell har andra faktorer större förklaringsrelevans: skattekraft, andel äldre samt areal.

*Tvärsnittsanalyser*

Det är inte på något sätt givet att den kausala problematik som antyds i den poolade regressionen återkommer när data dekomponeras i en tvärsnittsvariation och en längdsnittsvariation. Det kan förhålla sig så att politik framträder tydligare vid tvärsnittsregression, eftersom det politiska mönstret inte förändras så som landstingsbudgeten expanderar. Vidare måste vi ta i beaktande möjligheten till strukturell variabilitet, dvs att den politiska variabeln under vissa år har en mera avgörande inverkan, dvs sambanden i den poolade regressionen behöver inte vara stabila. Vi prövar nedan hypotesen att den politiska variabeln betingar landstingskommunal budgetering i fyra tvärsnittsanalyser (tabell 4).

Arealen eller ystorleken på ett landsting visar sig ha positiv effekt på landstingens bruttodriftskostnad 1973, dvs ju större landsting ytmässigt sett

Tabell 4. Multivariata analyser mellan politiska, socioekonomiska, demografiska samt geografiska faktorer och landstingens totalbudget 1973, 1976, 1979 och 1981.  $N=23$

1973		
Variabel	Signifikans	Beta
Areal	.010	.53
Skattekraft	.124	.30
Konstant	.344	

$R^2 = .35$  (Adj.  $R^2 = .28$ )

1976		
Variabel	Signifikans	Beta
Areal	.023	.49
Skattekraft	.647	.09
Konstant	.061	

$R^2 = .25$  (Adj.  $R^2 = .17$ )

1979		
Variabel	Signifikans	Beta
Andel röster på S+VPK	.006	.58
Tätortsgrad 1975	.164	-.28
Konstant	.000	

$R^2 = .34$  (Adj.  $R^2 = .27$ )

1981		
Variabel	Signifikans	Beta
Areal	.000	.76
Andel äldre	.139	.24
Konstant	.000	

$R^2 = .50$  (Adj.  $R^2 = .47$ )

1981		
Variabel	Signifikans	Beta
Andel röster på S+VPK	.005	.57
Tätortsgrad	.060	-.35
Konstant	.000	

$R^2 = .39$  (Adj.  $R^2 = .33$ )

desto högre kostnader. Variabeln areals förklaringskraft ligger på 26 % av variationen i landstingens totalkostnad. Ingår variabeln skattekraft ökar förklaringsgraden till .35 %. Ett sätt att kontrollera detta resultat är att ta fram partiella korrelationer. Variabeln bruttodriftskostnad per capita korreleras med varje prediktorvariabel under

kontroll för en variabel åt gången. Det visar sig då att variabeln areal har de högsta sambanden med kostnadsvariabeln trots konstanthållning. Vid rensning av effekter från andra variabler behåller denna variabel sitt höga samband med kostnadsvariabeln.

Vidare kan vi konstatera att areal korrelerar bäst med kostnadsvariabeln (.49) i 1976 års data. På andra plats kommer andelen röster på det socialistiska blocket med en korrelation på .21. Variabeln skattekraft är inte signifikant på .05 nivå. När variabeln areal utslöts ur variabeluppsättningen erhöles ingen signifikant ekvation. Modellen antyder klart att areal har betydelse för landstingens utgiftsnivå: landstinget i norra Sverige avviker dels i arealstorlek och dels i kostnadsnivå. Anmärkningsvärt är att övriga omgivningsvariabler inte har någon större effekt på kostnadsvariabeln. Denna modell liksom den föregående för 1973 års data antyder inte att den politiska variabeln har stor effekt på kostnadsvariabeln. Tittar man på partiella korrelationer gäller även för detta år att variabeln areal är den intressantaste.

I 1979 års data tycks finnas belägg för hypotesen om att politik betyder något för landstingsbudgetering. Tittar vi på enkla korrelationer kan vi konstatera att den variabel som samvarierar mest med kostnadsvariabeln är för detta år andel röster på det socialistiska blocket (.52). Som andra variabel kommer areal med en korrelation på .49. De partiella korrelationerna för detta års värden för de aktuella variablerna utvisar att variablerna areal och andel röster på det socialistiska blocket har de högsta korrelationerna med kostnadsvariabeln när konstanthållning sker.

Som sista mätpunkt behandlas bruttodriftkostnaderna per capita för 1981. En demografisk modell ger förväntade estimat. Modellens förklaringsförmåga är ganska bra, eller 50 %. Utbytesareal mot den politiska variabeln kan vi notera att förklaringskraften sjunker till 39 %. Areal och andel röster på det socialistiska blocket samvarierar med .58, vilket beror på att de landsting som är belägna i den norra delen av Sverige både har stora arealer och en hög andel röster på det socialistiska blocket. Samvariation finns också mellan variabeln andel äldre och tätortsgrad (-.46). Enligt de partiella korrelationerna framgår att sambanden mellan kostnadsvariabeln och arealen ligger på .55 då den politiska variabeln konstanthålls. Däremot ligger korrelationen endast på .21 då kostnadsvariabeln och den politiska variabeln korreleras med konstanthållning för arealen.

#### *Politik eller areal eller...?*

Vid studier av kommunala policyvariationer mätt med kostnadsindikator används ofta en demografisk ansats i syfte att via modellprövning identifiera bestämningsfaktorer till kommunal budgetering bland kommunens omgivningsfaktorer. 1976 kom Leif Johansson fram till att den politiska strukturen i ett landsting har avgörande betydelse för ambitionen i fråga om serviceutbud. Här har Johanssons resultat underkastats ny analys med data från senare hälften av 70-talet och början av 80-talet. Först undersöktes med kartering hur de spatiala mönstren i fråga om politik och budgetering förhåller sig till varandra. Något klart och entydigt mönster kunde inte upptäckas, men när enkla samband mellan variablerna beräknades erhöles ett visst stöd för tesen att politik bestämmer landstingskommunalt serviceutbud; korrelationen var som lägst 1976 med .16 och som högst 1978 med .48, vilka svaga samband antyder att det här knappast är fråga om något enkelt mönster. Det finns anledning tillgripa regressionsanalys i syfte att identifiera kausala samband. Två slag av regressioner – poolad regression och tvärsnittsregression – användes som led i ett test av hypotesen att politik är en bestämningsfaktor för landstingskommunal budgetering. Resultatet av analysen kan tolkas som att det enkla sambandet mellan politik och bruttokostnad per capita är i allt väsentligt spuriöst. Areal är den faktor som väger tyngst i en demografisk ansats. Men varför just areal? Låt oss fördjupa kostnadsanalysen genom att titta på den största kostnadsposten, hälso- och sjukvård, i en tvärsnittsanlys för 1983, omfattande samtliga 26 huvudmän.

#### **Hälso- och sjukvårdskostnader**

För att undersöka om socialistiskt styrda sjukvårdshuvudmän har en större kostnad för hälso- och sjukvård jämfört med borgerliga genomfördes enkla korrelationsanalyser, med data från 1970 fram till 1982.

Av tabell 5 framgår att de enkla sambanden mellan socialistiskt dominerade sjukvårdshuvudmän och höga hälso- och sjukvårdskostnader är svaga. Emellertid antyds en förstärkning av partieffekten från slutet av 1970-talet. En tolkning är att under större delen av 1970-talet var sjukvårdshuvudmännen lika spendersamma oavsett om dessa hade borgerlig eller socialistisk majoritet, men under den ekonomiska nedgången under 1980-talet kan de borgerligt dominerade sjukvårdshuvudmännen antas ha minskat sin kost-

Tabell 5. Socialistisk majoritet och kostnad för hälso- och sjukvård

Valår	Mätår	Pearson's r	Signifikans
1970	1972	.205	.314
1973	1975	.027	.894
1976	1978	.420	.033
1979	1981	.306	.128
1982	1983	.637	.000

Källa: Kommunernas finanser samt Årsbok för Sveriges kommuner för respektive år.

nadsexpansion, medan de socialistiskt dominerade fortsatt att expandera.

Antalet socialistiskt dominerade landsting ökade från 14 till 17 mellan 1976 och 1982, vilket även är den period då partieffektens förklaringskraft ökar. Maktskifte har ägt rum vid valen 1979 och 1982 i Malmöhus län, Stockholms län och Västerbottens län och dessa tre landsting är, med undantag av Stockholms län, bland de mest kostnadsintensiva under hela undersökningsperioden. Det senare gäller även Göteborgs kommun, som fick socialistisk majoritet vid valet 1982. Den kraftiga ökningen av partieffekten under 1980-talet är förmodligen spuriös, då den kan förklaras med att kostnadsintensiva sjukvårdshuvudmän har fått en socialistisk majoritet.

Politikvariabeln kan utvecklas genom att mäta längden av socialistisk dominans, dvs antalet mandatperioder som det socialistiska blocket uppnått mer än 50 % av mandaten. Bakom detta finns antagandet att det tar tid att genomföra politiska förändringar och att effekter av den tidigare förda politiken dröjer kvar länge efter ett maktskifte (Sharpe & Newton 1984). En analys genomfördes i vilken den oberoende variabeln utgjordes av de socialistiska partiernas samlade mandatperioder i majoritet vid landstings- respektive kommunalvalen 1970 till 1982. Resultaten finns i tabell 6.

Tabell 6 visar att sambandet mellan stabil socialistisk majoritet och höga kostnader är svagt. Resultaten kan förstås som att det inte är den socialistiska politiken i sig som genererar höga kostnader för hälso- och sjukvård, utan att det är redan kostnadsintensiva sjukvårdshuvudmän som bytt majoritet. Detta framgår med önskvärd tydlighet om man betraktar resultaten från 1983.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att politisk majoritet oavsett färg eller tid i majoritet inte kan förklara kostnadsvariationerna inom

Tabell 6. Samband mellan socialistisk tid i majoritet och kostnader för hälso- och sjukvård. N=26

Val	Mandatperioder	Mätår	Pearson's r	Signifikans
1970-1973	2	1975	.027	.894
1970-1976	3	1978	.338	.091
1970-1979	4	1981	.316	.116
1970-1982	5	1983	.228	.263
1973-1976	2	1978	.338	.091
1973-1979	3	1981	.316	.116
1973-1982	4	1983	.228	.263
1976-1979	2	1981	.207	.309
1976-1982	3	1983	.363	.068
1979-1982	2	1983	.461	.017

Källa: Kommunernas finanser samt Årsbok för Sveriges kommuner för respektive år.

landstingens och de landstingsfria kommunernas hälso- och sjukvård mätt i bruttokostnad per capita och år. Om politik inte har betydelse i dessa sammanhang, vad spelar då in?

#### *Socioekonomiska, demografiska och geografiska faktorer*

Låt oss först titta på hur omgivningsfaktorerna är relaterade till kostnadsvariabeln. Förhållandet mellan dessa variabler redovisas i en korrelationsmatris, där det är fråga om enkla samband (tabell 7).

Skattekraft antas vara mått på resurser. Ett antagande är att ju större resurser ett landsting har, desto större blir anspråksnivån då det gäller hälso- och sjukvårdens utbud och innehåll. Detta innebär att ju större resurser ett landsting har, desto större blir dess driftkostnader. Variablerna andel av befolkningen över 65 år och andelen kvinnor i åldern 15-44 år antas indikera behov. Hypotesen är att ju större dessa kategorier är i ett landsting, desto större är vårdbehovet och vårdkonsumtionen, och därmed också kostnaden för hälso- och sjukvård. Dessa behovsvariabler vållar två problem. Allt större delar av åldringsvården har förts över på primärkommunerna. Betydelsen av andelen äldre för landstingens driftkostnader kan därför till en del bero på i vilken utsträckning den primärkommunala åldringsvården i regionen är utbyggd. Denna faktor går ej att bearbeta inom ramen för denna studie. Vidare finns möjligheten att skillnader i effektivitet, vårdtyngd, etc påverkar kostnaderna oavsett ålders- och könsstruktur. Här spelar även variationer i sjukdomsbilden in,

Tabell 7. Korrelationer mellan oberoende socioekonomiska, demografiska och geografiska variabler, samt den beroende kostnadsvariabeln.  $N=26$

Variabel	1	2	3	4	5
1. Kostnadsvariabel	1.000				
2. Areal	.455	1.000			
3. Skattekraft	.481	-.150	1.000		
4. Andel av bef. över 65	-.150	-.251	-.145	1.000	
5. Andel kvinnor 15-44 år	-.077	-.134	.047	-.371	1.000

Källa: Årsbok för Sveriges kommuner 1983.

Anm: De bakgrundsvariabler som här används förekommer i tidigare studier. Tätortsgrad och arbetslöshet kommer vi dock inte att använda. Tätortsgrad är i SCB:s definition andelen av befolkningen som är bosatt i orter med över 200 invånare. Med utgångspunkt i denna är det inte möjligt att identifiera några implikationer för kostnadsvariationer. I fråga om arbetslösheten antas att man i landsting med stora sysselsättningsproblem har större personaltätet än man behöver, vilket påverkar driftkostnaden. Detta är möjligt, men det går inte att mäta med den driftkostnadsvariabel som används i denna studie. En hög arbetslöshet kan även skapa en ökning i sjukdomsfrekvensen och därmed ett större vårdutnyttjande, vilket också påverkar kostnadsvariabeln.

vilket heller inte går att mäta i denna studie.

Studerar man korrelationen mellan behovsindikatorerna och kostnadsvariabeln finner man att dessa är negativt korrelerade, vilket inte stöder hypotesen ovan. De båda behovsvariablernas förklaringskraft är låg; då det gäller könsvariabeln är den så gott som obefintlig. Mellan variabeln areal och hälso- och sjukvårdskostnadens storlek finns ett klart samband ( $r = .45$ ). Samtidigt kan man dock betrakta den geografiska variabeln areal som artsskild från hälso- och sjukvårdskostnaden. Det direkta sambandet mellan areal och vårdkostnad är svårt att ge en innebörd som är meningsfull. För att nå en tolkning av detta samband måste det vara så att effekten av areal transformeras via mellanliggande faktorer exempelvis dimensioneringen av hälso- och sjukvårdsorganisationen, till en kostnadsvariation. Skattekraft är den variabel som bäst förklarar kostnadsvariationerna, följd av areal.

#### Mellanliggande faktorer

En lämplig mellanliggande faktor är *dimensioneringen* av sjukvårdsorganisationen. Med dimensionering avses här antalet tjänster och vårdplatser inom hälso- och sjukvården. Eftersom en mycket stor del av landstingens driftkostnader utgörs av personalkostnader, kan skillnader i personalstyrka antas ha en relativt god förklaringsförmåga då det gäller kostnadsvariationer. Ett annat mått på verksamhetens dimensionering är antalet vårdplatser inom landstinget. Variationer i detta

avseende bör påverka kostnaderna direkt genom att ett större antal vårdplatser i sig ökar kostnaderna. Vidare påverkas kostnaderna också av att ett större antal vårdplatser kräver en större personal. Variationer i dimensioneringen kan antas vara konsekvenser av en rad faktorer. En sådan är politiska beslut, en annan är olika ambitioner till följd av olika resursnivåer, en tredje är skillnader i organisation till följd av regionala förutsättningar, en fjärde är variationer i vårdbehov. Således är det lämpligt att placera in en dimensioneringsvariabel mellan den beroende kostnadsvariabeln och de oberoende variabler som tidigare presenterats. En dimensioneringsvariabel konstruerades utifrån uppgifter om antalet fastställda vårdplatser och tjänster i sjukvården ur LKELP 84, rapport nr 4.

En annan mellanliggande faktor är *utnyttjandet* av hälso- och sjukvård. Denna kan ges såväl kvalitativa som kvantitativa aspekter, och är långt ifrån enkel att mäta på ett heltäckande sätt. Här har vi valt att lägga en strikt kvantitativ syn på vårdutnyttjandet, och ser den som en form av kapacitetsutnyttjande. En variabel med syfte att mäta detta konstruerades utifrån uppgifter i LKELP 84, rapport nr 4. I denna ingår uppgifter om det totala antalet besök i olika vårdkategorier, antalet behandlade patienter inom folktandvården samt antalet vård dagar. Uppgifterna om folktandvården har svagheten att de enbart bygger på antalet helt eller delvis behandlade patienter. Därmed går det inte att beräkna antalet besök för varje patient.



### *Dimensionering, produktion och kostnadsvariation*

Dimensioneringen är ett mått på produktionskapaciteten medan utnyttjandevariabeln mäter hur mycket av den dimensionerade kapaciteten som faktiskt utnyttjas. Variablerna är på sätt och vis två sidor av samma sak, vilket korrelationen mellan dem talar för ( $r = .54$ ). Men samtidigt finns en skillnad mellan vad som är möjligt att utnyttja och vad man faktiskt utnyttjar. Dimensioneringens effekt på kostnadsvariabeln måste innebära att ju större dimensionering av verksamheten, desto högre kostnad. Samma antagande kan i och för sig göras om utnyttjandet, det vill säga att kostnaden stiger ju större utnyttjande man har. Ett stort utnyttjande kan dock antas innebära ett effektivt resursutnyttjande, vilket i sin tur skulle påverka kostnadsvariabeln negativt. De enkla sambanden mellan dimensionering, utnyttjande och kostnadsvariabeln återges i tabell 8.

Tabell 8. Korrelationer mellan dimensionering, utnyttjande och kostnadsvariabeln.  $N=26$

Variabel	Pearson's r	Signifikans
Dimensionering	.801	.000
Utnyttjande	.367	.065

Källa: LKELP 84, rapport nr 4.

Anm: Såväl dimensioneringsvariabeln som utnyttjandevariabeln har räknats om med hänsyn till befolkning och standardiserats. Genom detta förfarande uttrycker utnyttjandevariabeln den utnyttjade vårdmängden per person, och dimensioneringsvariabeln den dimensionerade vårdkapaciteten per person.

Av tabell 8 framgår att dimensioneringsvariabeln har ett mycket starkt samband med kostnadsvariabeln, vilket stöder det tidigare antagandet. Utnyttjandevariabeln visar också ett relativt starkt positivt samband med kostnadsvariabeln. Detta kan tolkas som att ett stort utnyttjande ökar kostnaderna. Låt oss emellertid se vad som händer med sambanden när vi kontrollerar för olika faktorer.

### *Path-analys*

De teoretiska överväganden som legat till grund för konstruktion av den kausala modellen har redovisats ovan. Modellens förklaringskraft kan an-

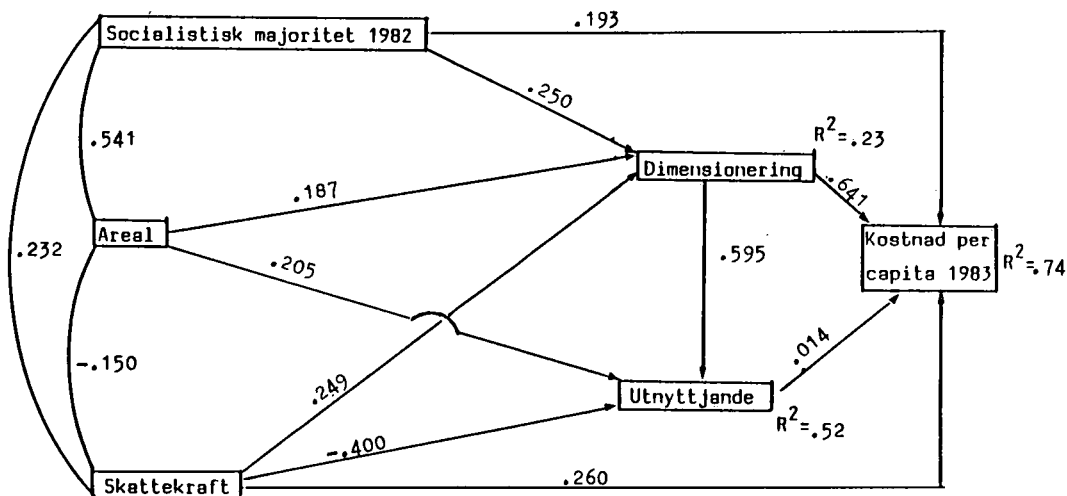
ses som bra då den fångar 74% av kostnadsvariationerna. Ser man till de enskilda variablerna i modellen har dimensionering den största förklaringskraften, vilket är naturligt med tanke på att en stor del av kostnaderna för hälso- och sjukvård består av faktorer som ingår i dimensioneringsvariabeln. Sambandet mellan dimensionering och utnyttjande kan sägas indikera att ju mer sjukvård som tillhandahålls desto större blir efterfrågan – jämför ett resonemang hos Wildavsky (Wildavsky, 1979).

Politik har en total effekt på .355. Politikvariabeln består av de sjukvårdshuvudmän som har socialistisk majoritet sedan valet 1982. Den tidigare analysen har visat att effekten av socialistisk majoritet ökade vid de senaste valen, men att det inte finns något samband mellan en stabil socialistisk majoritet och höga kostnader. Partieffektens betydelse kan dels förklaras av att antalet socialistiskt dominerade sjukvårdshuvudmän har ökat, dels att redan kostnadsintensiva sjukvårdshuvudmän bytt till socialistisk majoritet.

Areal uppvisar en indirekt effekt, främst via dimensionering. Detta kan tolkas som att ju större areal en sjukvårdshuvudman har desto större dimensionering måste man ha för att tillgodose kraven på vårdtillgång. Resursvariabeln har en positiv direkt effekt på kostnaden, vilken kan tolkas som att ju större resurser man har desto större vårdkostnader har man. Skattekraftens effekt på dimensioneringen är positiv, vilket kan tolkas som att man i regioner med stor skattekraft har en ur kvantitativ aspekt större dimensionering av hälso- och sjukvårdssystemet. Skattekraftens negativa effekt på utnyttjandet tyder på att man inte kan utnyttja den dimensionerade kapaciteten hos skattekraftstarka huvudmän. Den positiva direkta effekten på kostnadsvariabeln kan tyda på att den vård som tillhandahålls är relativt kostnadsintensiv.

Det tidigare redovisade metodproblemet återkommer: att med säkerhet knyta effekten på den beroende variabeln till en viss oberoende. Låter man arealen ha en direkt effekt i modellen får variablerna följande totala effekter: dimensionering .625, skattekraft .508, areal .451, politik .167 och utnyttjande  $-.027$ . Den variabel som förlorar mest effekt när areal ges ett direkt samband med kostnadsvariabeln är politik: politikens direkta effekt minskar från .193 till .018. Samtidigt uppgår arealens direkta effekt till .334. Detta kan tolkas som att det direkta sambandet mellan politik och kostnad är spuriöst, eftersom det försvinner när

Diagram 1. Samband mellan socialistisk majoritet 1982, areal, skattekraft, dimensionering, utnyttjande och landstingens bruttokostnader för hälso- och sjukvård per person 1983. N=26. Koefficienterna i modellen är betavikter.



Variabel	Direkt effekt	Indirekt	Total
Socialistisk majoritet	.193	.162	.355
Areal	-	.125	.125
Skattekraft	.260	.155	.415
Dimensionering	.641	.008	.649
Utnyttjande	.014	-	.014

man kontrollerar för areal. Undantar man de tre landstingsfria kommunerna som bedriver hälso- och sjukvård kan man förvänta en del förändringar i resultaten. Göteborg och Malmö tillhör de mest kostnadsintensiva sjukvårdshuvudmännen i hela landet. Båda kommunerna har socialistisk majoritet, regionsjukhus, liten areal och stor skattekraft. Gotlands kommun till de minst kostsamma och har borgerlig majoritet.

I motsvarande stiganalys med de 23 landstingen förklaras 67 % av variationerna i kostnadsvariabeln mot tidigare 74 %. De direkta effekterna av dimensionering, politik och utnyttjande ökar, medan effekten av skattekraft minskar från .260 till .195. Störst direkt effekt har dimensioneringen följt av politik, skattekraft och utnyttjande, i nämnd ordning. Den variabel som förändras mest är skattekraften. Sambandet mellan denna och dimensioneringsvariabeln minskar från .249 till -.166; samtidigt minskar det negativa sambandet mellan skattekraft och utnyttjande från -.400 till -.245. Arealens totala effekt uppgår i denna ana-

lys till .192 jämfört med tidigare .125. Vidare ökar arealens samband med dimensionering från .187 till .296. Sambandet mellan areal och utnyttjande reduceras från .205 till .048. Låter man areal ha en direkt effekt när enbart landstingen är med i analysen är politik återigen den variabel som förlorar mest effekt – dess direkta effekt minskar från .208 till .034, och den totala effekten från .448 till .204. Arealen får en direkt effekt på .370 medan den totala effekten uppgår till .572.

Dessa resultat tyder på att det finns två typer av kostnadsintensiva sjukvårdshuvudmän, dels de belägna i skattekraftstarka storstadsområden vilka har regionsjukhus, samt ett omfattande och avancerat vårdutbud, dels de belägna i norrlands-länen som har att upprätthålla en vårdorganisation och ett vårdutbud som är relativt lättillgängligt och jämförbart med övriga Sverige – det senare på stora ytor med en gles befolkning och relativt låg skattekraft. Kostnaderna för hälso- och sjukvård i den första kategorin kan antas ha sin orsak i vårdutbudets innehåll medan de i den andra kate-

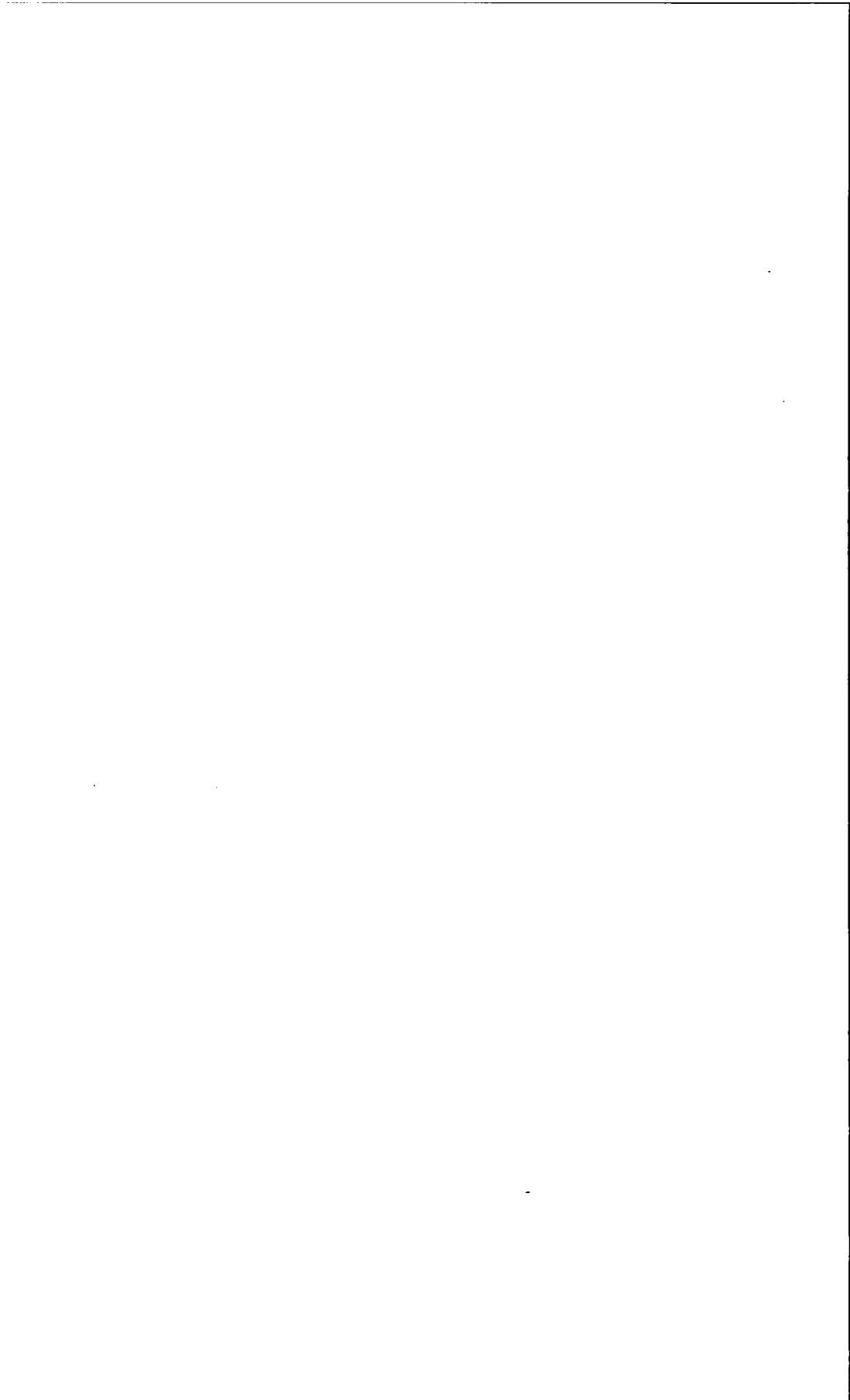
gorin kan antas bero på utbudets omfattning. För den första kategorin har resursfaktorer troligen stor betydelse medan areal är av betydelse för den andra.

### Sammanfattning

Har politik någon förklarings effekt på kostnadsvariationerna inom hälso- och sjukvården? En hypotes är att de socialistiska partierna är mer benägna att spendera pengar på offentlig verksamhet än icke-socialistiska. Resultaten av analysen antyder vissa fakta som stöder hypotesen, men helhetsbilden är att sambandet mellan politisk majoritet och kostnader för hälso- och sjukvård måste antas vara i huvudsak spuriöst. Undersöks en uppsättning socioekonomiska, demografiska och geografiska variabler, som indikerar resurser och behov samt areal, finner man att de variabler som indikerar behov har en relativt låg förklaringskraft, varför dessa utelämnas vid den fortsatta analysen. Två mellanliggande variabler bör beaktas: dimensionering avser att mäta huvudmännens vårdkapacitet, medan den andra mäter vad som faktiskt utnyttjas. Av dessa förmår dimensioneringen att förklara relativt mycket av kostnadsvariationerna. En stiganalys omfattande variablerna politik, areal, resurs, dimensionering och utnyttjande förklarar 74 % av kostnadsvariationerna. Emellertid är de tre variablerna areal, politik och resurser otillräckliga för att i större grad förklara variationerna i dimensionering ( $R^2 = .23$ ). Däremot förmår variablerna areal, politik, skattekraft och dimensionering att förklara 52 % av variationerna i utnyttjandeveriabeln. Kostnadsvariationer i offentlig resursallokering för hälso- och sjukvård hänger mera samman med hur system konstrueras och utnyttjas än med direkta implikationer av olika storheter i omgivningen. Relateras resultaten till debatten om "Does Politics Matter?" kan man slå fast att det är mera valet av . . . servicestruktur och servicenivå som betingar kostnader än politisk majoritet, resurser och behov.

### Referenser

- Brändström, D, Grimlund, B, Ricknell, L (1979) *Län, Landsting, Kommun; Regional och lokal förvaltning i Sverige*. Lund: Stor Prisma.
- Danziger, J (1978) *Making Budgets: Public Resource Allocation*. Beverly Hills: Sage.
- Johansson, L (1976) *Landstingskommunerna, organisation, beslutsprocess och serviceutbud*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Johansson, L (1982) *Kommunal servicevariation*. Lund: Liber förlag.
- Murray, R (1980) *Kommunal service, bestämningsfaktorer och beslutsprocesser*. Bilga 6 till SOU 1980:6. Stockholm.
- Newton, R (ed) (1981) *Urban Political Economy*. Beverly Hills: Sage.
- Petersson, H & Ternblad, K (1983) *Plan, Ambition och Verklighet*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Sharpe, J & Newton, K (1984) *Does Politics Matter: The Determinants of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- SOU 1976:45 *Kommunernas ekonomi 1960–1972*. Stockholm.
- Spri (1983) *Rapport 116, Hur utnyttjas hälso- och sjukvårdens resurser?* Stockholm.
- Svenska landstingsförbundet (1972) *L-planen*, Stockholm.
- Svenska landstingsförbundet. *LKELP 1975–1984*. Stockholm.
- Svenska landstingsförbundet. *Landstingsanställd personal, 1975–1981*. Stockholm.
- Svenska landstingsförbundet. *Statistisk årsbok för landsting 1982*. Stockholm.
- Statistiska Centralbyrån. *Statistisk årsbok 1981*. Stockholm.
- Statistiska Centralbyrån. *Kommunernas finanser, 1972–1981*. Stockholm.
- Statistiska Centralbyrån. *Årsbok för Sveriges kommuner, 1972–1981*. Stockholm.
- Statistiska Centralbyrån. *Allmänna valen, 1970–1982*. Stockholm.
- Wildavsky, A (1979) *Speaking Truth of Power*. Boston: Little, Brown, sid 284–308.



# Översikter och meddelanden

## Den nya hälsopolitiken

### Politikers och medborgares syn på sjukvården

#### 1. Inledning

##### 1.1 Sjukvård och politik

Förändringarna inom den svenska sjukvården har varit omfattande under de senaste decennierna. Från att ha omfattat c:a 4 % av BNP år 1960, uppgår sektorn i dag till c:a 10 %. Längre koncentrerades resurserna nästan enbart till att bygga ut de institutionsbundna vårdformerna. Under framför allt 1960- och 1970-talen uppfördes en rad nya sjukhus och Sverige har i förhållande till sin befolkning ett stort antal vårdplatser (HS 90 1984, s 13).

Den öppna vården utanför sjukhus var länge av betydligt mindre omfattning jämfört med andra industrialiserade länder. Verksamheten vid läkarstationer och vårdcentraler hade under lång tid en ringa omfattning och en stor del av läkarbesöken i öppen vård företas fortfarande vid sjukhusens mottagningar. De här angivna förhållandena beskriver den betoning av sjukhusvården som varit för handen.

Sedan mitten av 1970-talet har emellertid en förändring i sjukvårdspolitiken kommit till stånd. Den öppna vården har betonats och resurserna utanför sjukhusen har förstärkts. Skälen har främst varit av kostnadskarakter men också vårdideologiska argument har varit framträdande.

På den centrala politiska nivån har det oavsett regeringsinnehav funnits en likartad syn på vilka områden inom den offentliga hälso- och sjukvården som bör prioriteras.<sup>1</sup>

De vårdformer som prioriteras<sup>2</sup> fn är:

- den öppna somatiska vården, dvs kroppssjukvården, vid läkarstationer och vårdcentraler
- halvöppna och öppna former av psykiatrisk vård
- äldrevård i form av hemsjukvård och lokala sjukhem.

Utöver dessa prioriteringar har angetts att vården mera än hittills skall inriktas mot förebyggande hälso- och sjukvård.

Primärvården<sup>3</sup> liksom övriga sk prioriterade områden har sålunda givits en central roll i de senaste årens politik. Dock har utbyggnaden inte skett i den takt som var förväntad (HS 90 1981 s 18 f, Landstingsförbundet 1978 s 18 ff, Petersson/Ternblad 1983 s 24 ff). Även om antalet allmänläkartjänster fördubblades mellan åren 1965 och 1978 har avsedd behovstäckning inte kunnat uppnås (Tibblin 1983 s 247). De geografiska skillnaderna är också stora (Tibblin 1983 s 248 ff). Detta hindrar inte att flera centrala instanser fortfarande menar att primärvården framledes måste byggas ut. En av de stora utredningarna på senare tid om svensk sjukvård (den sk HS 90-utredningen) anger i sitt huvudbetänkande att vårdstrukturen bör förändras i riktning mot en allt mer omfattande primärvård.

##### 1.2 Reformgenomförande

Initiativen till förändringar inom hälso- och sjukvården kommer inte sällan från central nivå. Regeringen, riksdagen och socialstyrelsen har exempelvis länge drivit frågan om primärvårdens utveckling. Men ytterst är det sjukvårdshuvudmännen, dvs landstingskommunerna och i vissa fall primärkommunerna, som inom ramen för den kommunala självstyrelsen utformar den lokala politiken. Det är därför på de lokala politikerna i våra landsting, styrelser och nämnder som det ankommer huruvida de centrala riktlinjerna i politiken skall få ett genomslag lokalt.

Större delen av den svenska hälso- och sjukvården bedrivs i offentlig regi. Inom vissa områden finns emellertid en inte obetydlig privat vård. C:a sex procent av vårdplatserna är i dag i privat regi. Femton procent av läkarbesöken företas hos privata vårdgivare. Privatläkarvården är främst koncentrerad till storstadsregionerna. Stockholms län, Göteborg och Malmö kommuner svarar för 62 % av besöken (Landstingsförbundet 1985, s 6 ff).

På senare år har en omfattande debatt förts avseende omfattningen av den privata vården i vårt land. Den har främst aktualiserats i och med den sk Dagmar-reformen. Enligt denna skall landstingen ges ett övergripande planeringsansvar för all vård, alltså även den som anord-

nas av privata vårdgivare. Debatten har främst kommit att gälla i vad mån vi i vårt land skall ha en privat sjukvård som tillåts konkurrera på lika villkor med den offentliga.

### 1.3 Syfte

Att studera vilken uppfattning de ledande politikerna i våra landsting har till sjukvårdspolitikens inriktning är med tanke på de senaste årens rätt intensiva debatt om inriktning och huvudmannaskap därför ett angeläget forskningsområde. Det är om den problematiken föreliggande artikel handlar.

Vi vill därför

- beskriva och analysera sjukvårdspolitikernas syn på inriktningen av den offentliga vården och avvägningen mellan offentlig och privat vård samt
- i vissa avseenden jämföra politikernas uppfattning med medborgarnas för att se hur god överensstämmelsen är mellan väljare och valda i sjukvårdspolitikerna.

Vi mäter överensstämmelsen mellan väljare och valda avseende två omfattande problemkomplex: satsningarna på den sk prioriterade verksamheten med främst då primärvården samt inställningen till huruvida sjukvården skall bedrivas i offentlig eller privat regi.

### 1.4 Material

Det material som använts i föreliggande artikel bygger på en enkätundersökning som företagits med samtliga ledamöter i landets förvaltningsutskott och hälso- och sjukvårdsnämnder. Jämförelser görs med resultaten från den undersökning om svenska folkets erfarenheter av och inställning till hälso- och sjukvården som SCB utfört på beställning av landstingsförbundet (Landstingsförbundet 1985 A).

Enkätundersökningen har genomförts som ett led i två delprojekt. Det ena - PLANET-projektet (Pettersson 1982) - undersöker i vilken utsträckning sjukvårdshuvudmännens flerårsplaner genomförs. I det andra projektet (Andersson 1985) riktas intresset mot medborgarna. Här undersöks bl a i vad mån medborgarnas uppfattning överensstämmer med politikernas.

## 2. Åsiktsöverensstämmelse mellan väljare och valda

Vi vet från tidigare undersökningar på det kommunala området att medborgarna i flera fall är positiva till en utökning av den offentliga servicen. Sannerstedt har bl a visat att det inom ett flertal serviceområden på den primärkommunala sidan finns en utbredd attityd bland

medborgarna att utöka servicen (Sannerstedt 1981). Dessa resultat pekar i samma riktning som tidigare undersökningar på området.

Westerståhl/Johansson jämför i sin undersökning (Westerståhl/Johansson 1981) medborgarnas och politikernas inställning till den kommunala servicen. De visar bl a att det finns en ganska god överensstämmelse mellan väljare och valda, men att fullmäktigeledamöterna har en mera politiskt polariserad inställning jämfört med väljarna. De socialistiska fullmäktigeledamöterna har genomgående större krav på servicen än sina väljare. Hos de borgerliga sympatisörerna växlar kravstyrkan mellan väljare och valda. Störst avvikelse finns i frågor av ideologisk karaktär som t ex beträffande inställningen till kommunalt engagemang i privata företag på orten, tomträtt eller äganderätt till fastigheter m m.

I flera studier utöver de nu nämnda diskuteras åsiktsöverensstämmelsens betydelse för att trygga grundläggande demokrativärden i samhället. Såväl Westerståhl som Särilvik har tidigare poängterat vikten av att undersöka åsiktsöverensstämmelsen mellan väljare och valda (se t ex Westerståhl 1971).

Lewin anger som en av förutsättningarna för en fungerande demokrati att det finns en åsiktsöverensstämmelse eller representativitet mellan väljare och valda. Även om han skjuter fram andra värden såsom aktivitet, kompetens och legitimitet så utgör ändå åsiktsöverensstämmelsen en viktig förutsättning för demokratin (Lewin 1977 s 43 ff).

Några mer omfattande studier av åsiktsöverensstämmelsen mellan väljare och valda har tidigare inte gjorts inom hälso- och sjukvårdsområdet. Undersökaren kan därför inte relatera sina resultat till tidigare funna attityder. I stället får jämförelsen begränsas till att utföras mellan hälso- och sjukvården och andra servicesektorer i samhället. Finns en åsiktsöverensstämmelse mellan väljare och valda inom sjukvården? Uppvisar den i så fall samma mönster som på den primärkommunala sidan? Kan man förmoda att väljarna i större utsträckning önskar en utbyggd hälso- och sjukvård jämfört med politikerna med tanke på sjukvårdens karaktär som en inte sällan livsavgörande service? Eller har medborgarna i huvudsak samma inställning till sjukvården som till annan samhällelig service?

Åsiktsöverensstämmelsen mellan politiker och medborgare kommer endast att studeras i begränsad omfattning i denna artikel. Vårt huvudfokus ligger snarare på att undersöka politikernas uppfattning till sjukvården. Undersökningen om medborgarnas attityder är ännu att betrakta som pilotstudie (Andersson 1985 A).

### 3. Attityd till inriktningen på den offentliga vården

#### 3.1 Den totala offentliga vården

Som vi ovan nämnt utgör den svenska offentliga vården cirka 10 % av BNP. Det betyder i stora drag att var och en av oss arbetar en månad per år för att behålla den nivå på servicen som vi idag har.

Vi frågade de ledande sjukvårdspolitikerna vilken inställning de hade till den totala servicen inom hälso- och sjukvårdsområdet. Vi ställde denna fråga för att över huvud taget försöka utröna vilken uppfattning politikererna har om den framtida omfattningen av hälso- och sjukvårdssektorn.

En femtedel (20 %) av de tillfrågade ansåg att en utökning av den totala servicen vore lämplig. Denna siffra är intressant i sig, eftersom den anger att en så stor del av de ledande politikerna förespråkar en ytterligare utökning av servicen. De mycket kärva ekonomiska förhållanden som råder inom flera landsting har uppenbarligen inte lett till ett förordande av ett totalt stopp på utbyggnad inom sektorn. Enbart åtta procent anger att de tycker att servicen borde minska.

Positivast till en utökning visade sig de socialistiska företrädarna vara. Drygt 30 % av dessa menade att servicen borde öka jämfört med dagsläget. Endast 4 % av representanterna för moderaterna och centerpartiet hade denna uppfattning. Moderaterna var det parti som mest markerade att den totala servicen på området borde minska (27 %).

Andelen medborgare som anser att den offentliga vården bör öka uppgår till 32 %. Endast 6 % anser att den bör minska. En klar majoritet av de tillfrågade (54 %) menar således att omfattningen är bra som den är (8 % bortfall). Kvinnorna är mest positiva till en utökning. Personer med lägre utbildning anser i större omfattning än personer med högre utbildning att omfattningen bör öka.

En jämförelse visar således att medborgarna i större utsträckning förordar en utvidgning av den offentliga vården jämfört med politikerna i allmänhet. De socialistiska sjukvårdspolitikerna tycks alltså i detta avseende bättre återspegla medborgarnas attityd jämfört med övriga politiker.

#### 3.2 Synen på omfattningen av den prioriterade sektorn

Går de skillnader vi funnit avseende den totala vården igen då vi undersöker politikernas uppfattning om de skilda sektorerna av den offentliga vården?

Vi kommer inte i denna artikel att redovisa resultat från samtliga vårdformer, utan begränsar oss till att diskutera primärvården. Som vi nämnt inledningsvis har prioriteringen av primärvården jämte frågan om sjuk-

vården skall bedrivas i offentlig eller privat regi tillhört de stora debattämnen inom sjukvården på senare tid. Detta innebär ingalunda att övriga delar av sjukvården för den skull uppfattas som okontroversiella av olika intressegrupper. Vi begränsar dock vår analys till dessa båda problemställningar.

Sjukvårdspolitikerna tillfrågades om primärvårdsservicen. Man ombads ta ställning till tre delområden: öppen vård utanför sjukhus, hemsjukvård samt lokala sjukhem. I denna artikel kommer vi enbart att behandla det förstnämnda serviceområdet, alltså öppenvården utanför sjukhus.<sup>4</sup>

Det står klart att politikerna är väsentligt mer positiva till en utbyggnad inom primärvården jämfört med sjukvårdssektorn i sin helhet. Närmare ¾ (74 %) av de tillfrågade menar att den öppna vården utanför sjukhus bör utökas.

Låt oss se i vilken utsträckning denna inställning skiljer sig åt mellan de olika partierna. Vi fann tidigare beträffande inställningen till den totala hälso- och sjukvården att de socialistiska sjukvårdspolitikerna i större utsträckning än de borgerliga förespråkade en utökad service. Finner vi samma tendens avseende den öppna somatiska vården utanför sjukhus?

Tabell 1. Sjukvårdspolitikernas attityd till den öppna somatiska sjukvården utanför sjukhus i procent redovisat per parti.

	PARTI					
	vpk	s	c	fp	m	tot
Bör öka	100	86	69	80	45	74
Är lagom	—	14	31	20	51	25
Bör minska	—	—	—	—	5	1
	100	100	100	100	101	100
	n = 5	n = 177	n = 67	n = 20	n = 65	N = 333

Vi ser här att det finns klara skillnader mellan de olika partierna. Mest positiva till en utbyggnad är vpk, s och fp. Majoriteten av moderaterna menar däremot att den nuvarande omfattningen är lagom stor.

För att få en något mer allsidig bild av politikernas attityder har vi undersökt i vad mån dessa påverkas av den redan befintliga servicen inom området. Det visar sig att i de landsting där man redan har en jämförelsevis hög service är man något mindre benägen att förordna en ytterligare utökning. Och omvänt är man alltså något mer positiv till en utbyggnad i landsting där servicen är förhållandevis låg. Majoritetens läge i landstingen synes däremot spela en begränsad roll för attitydbildningen.

Medborgarna har en betydligt mindre positiv grund-

inställning till ytterligare satsningar inom denna vårdform. C:a 40 % anser att ytterligare resurser bör avsättas till den öppna somatiska vården utanför sjukhus. Nästan hälften av de tillfrågade menar att nuvarande omfattning är tillräcklig. Det visar sig att de yngre åldersgrupperna är mera positiva till en utbyggnad än de äldre. Samma resultat visar en undersökning som utförts med medborgare i Hässleholms kommun (Andersson / Kristensson 1984). Denna senare undersökning ger dessutom vid handen att då medborgarna ombeds välja mellan en utbyggnad av den öppna vården utanför sjukhusen och en fortsatt utvidgning av den sjukhusanslutna öppenvården, menar 85 % av de tillfrågade att man väljer det senare alternativet. Hässleholmsundersökningen avser visserligen en kommun som har ett eget sjukhus inom sina gränser och detta kan förstås påverka resultatet. Men det antyder – och i viss mån förstärker – intrycket att medborgarna är väsentligt mindre positiva till utbyggnaden av öppenvården vid vårdcentralerna speciellt i jämförelse med sjukhusvården.

Vid en jämförelse mellan medborgarnas och politikernas attityd till den öppna somatiska vården utanför sjukhus finner vi genomgående en mer positiv inställning till en fortsatt utbyggnad hos politikerna jämfört med medborgarna. Det enda parti som tycks representera en liktydig uppfattning jämfört med medborgarna är moderata samlingspartiet. Men även detta parti har en positiva inställning till vårdformen än vad medborgarna har. I undersökningar utförda på geografiskt begränsade material har vi tidigare funnit att medborgarna hellre ser en förstärkning av resurserna till sjukhusen än till vårdcentralerna. Detta kan möjligen förklara medborgarnas mer försiktiga bedömning av öppenvården utanför sjukhus.

#### 4. Offentlig eller privat vård?

##### 4.1 Attityden till offentlig och privat vård

Vi har i föregående avsnitt visat att en majoritet av politikerna förordar en ytterligare satsning på den prioriterade sektorn i form av bla öppenvården utanför sjukhus. Inom alla partier utom moderata samlingspartiet fanns en majoritet för denna uppfattning. Medborgarnas attityder överensstämde inte genomgående med politikernas. De var betydligt mindre positiva till denna prioritering. Vi skall nu analysera attityderna till privat vård i förhållande till offentlig hälso- och sjukvård.

Mot bakgrund av vad tidigare undersökningar har visat, kan vi förvänta oss stora åsiktsskillnader även här. Westerståhl /Johansson pekade bla på det faktum att frågor av ideologisk karaktär ofta framkallade stora åsiktsskillnader mellan väljare och valda. Det är ingen tvekan utan att frågan om avvägningen mellan offentlig och privat vård är ett ideologiskt laddat problemkomplex.

Tabell 2. Sjukvårdspolitikernas inställning till omfattningen av den offentliga och privata hälso- och sjukvården. Procent.

	Offentlig	Privat
Bör öka	20	33
Är lagom	71	54
Bör minska	8	13
Ingen åsikt	1	–
	100	100
		N=341

Inställningen till den privata vården uppvisar en större spridning mellan politikerna än vad som är fallet avseende inställningen till den offentliga. Fler anser att den offentliga vården har en lagom omfattning jämfört med den privata.

##### 4.2 Åsiktsspridning

Låt oss också studera resultatet uppdelat på parti. Vid analysen anges procentdifferensen inom varje parti. Differensen avser förhållandet mellan procentandelen för "Bör öka" och "Bör minska". Partierna läggs in på en skala från minus 100 till plus 100. Värdet + 100 får alltså ett parti i det fall samtliga företrädare anser att vårdformen bör öka och att samtidigt ingen anser att omfattningen är lagom stor eller bör minska. Figur 1 avser alltså att illustrera de olika partiernas inställning till omfattningen av dels den offentliga dels den privata vården. En vertikal linje innebär att ett parti önskar se en utökning av den ena vårdformen och en motsvarande minskning av den andra. När linjen lutar indikerar detta att de tillfrågade förordar en förändring av den ena vårdformen som inte motsvaras av en lika stor förändring av den andra. I figuren har skalornas poler för respektive vårdform kastats om för att tydligare illustrera partiernas attitydmönster.

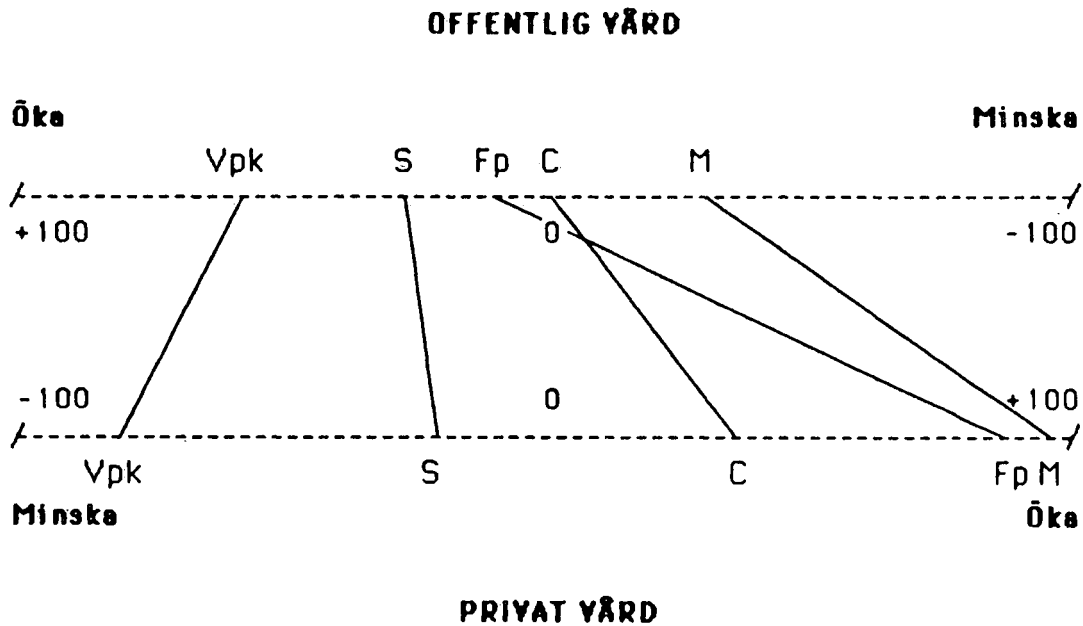
Den polarisering vi tidigare fann avseende attityden till den privata vården framkommer än tydligare då vi gör en uppdelning på parti. Moderata samlingspartiet och folkpartiet uppvisar den mest positiva attityden till en utökad privatvård. Socialdemokraterna och i synnerhet vänsterpartiet kommunisterna anger klart negativa attityder.

Spännvidden mellan partierna är inte på långt när så stor vad avser attityden till den offentliga vården. Här är spännvidden mellan ytterlighetsuppfattningarna 90 enheter, medan motsvarande siffra för inställningen till den privata vården är 177 enheter.

Som vi kan se av figuren placerar sig samma partier i skalornas ytterpunkter i båda fallen. Vpk uppvisar en mycket positiv inställning till den offentliga vården sam-



Figur 1. Sjukvårdspolitikernas inställning till omfattningen av den offentliga och den privata vården. Procentdifferenser.



tidigt som man är avvisande till en utbyggnad av den privata. På samma sätt placerar sig moderaterna vid den andra ytterlighetspolen. Detta parti är alltså mycket positivt till en utökning av den privata vården men också samtidigt negativt till utbyggnaden av den offentliga. Resten av partierna placerar sig däremellan och i samma ordning sånär som på ett undantag. Centern och folkpartiet byter plats mellan skalorna. Vad avser inställningen till den offentliga vården är folkpartiet mest likt socialdemokraterna, medan centern ligger närmast socialdemokraterna vad avser inställningen till den privata vården. Det enda parti som enligt våra resultat förordar såväl en ökning av den offentliga som den privata vården är folkpartiet.

#### 4.3 Förklaringsfaktorer

Vi har nu studerat på vilket sätt partiernas attityder till offentlig och privat vård skiljer sig från varandra. Det är uppenbart att stora åsiktsskillnader finns mellan partierna speciellt vad gäller den privata vården. Vi skall nu se i vad mån attityderna inom partierna skiljer sig åt med avseende på några andra faktorer som kan tänkas påverka attitydbilden. Låt oss först se om omfattningen av den redan befintliga servicen inom respektive områden har någon betydelse.

En analys av materialet avseende den offentliga vården ger vid handen att de socialistiska partiernas positiva

inställning till den offentliga vården förstärks då servicen har en liten utbyggnad. På den borgerliga sidan är det i stort sett bara moderaterna som i någon större omfattning vill minska den offentliga vården. Denna inställning förstärks då huvudmannen har en stor omfattning på den offentliga vården.

Inställningen till den privata vården karaktäriseras av att de socialistiska partierna är mer benägna att vilja minska den privata vården då denna är förhållandevis omfattande. De borgerliga partierna anser samtliga att den privata vården särskilt bör förstärkas då den privata servicen är liten.

Vi kan alltså konstatera att den i landstinget befintliga servicen påverkar och i det här fallet förstärker partiernas grundläggande ställningstaganden om den privata och den offentliga servicens omfattning. Ju lägre service i respektive preferensriktning ju mer förstärks attityden.

Ett annat förhållande som kan tänkas spela in på attitydbilden är majoritetsförhållandet i landstinget. Vi kan förvänta oss att partier i minoritetsställning klarare profilerar sin politik. Det skulle i det här fallet innebära att de socialistiska partierna i minoritetsställning skulle var mer beredda att kräva en fortsatt utbyggnad av den offentliga vården. De borgerliga partierna kan förväntas uppvisa den mest positiva bilden till en ökad privatsjukvård i en minoritetsituation.

Vi finner också att socialdemokrater i minoritetsposition är mer positiva till offentlig vård jämfört med i en majoritetssituation. Andelen är 59 % i minoritetsposition och endast 21 % i en majoritetssituation. För samtliga borgerliga partier gäller att man uppvisar den mest positiva attityden till en utbyggd privatsjukvård då man befinner sig i minoritet. Detta gäller i synnerhet för centerpartiet.

Vi kan alltså sammanfattningsvis konstatera att såväl befintlig servicenivå som majoritetssituation tycks ha betydelse för attitydbildningen.

#### 4.4 Åsiktsöverensstämmelse

Låt oss också studera medborgarnas inställning till den privata och den offentliga vården. Vi bör här ta hänsyn till att då vi ber medborgaren ta ställning till omfattningen av den offentliga och den privata vården utgör dessa vårdalternativ två delvis skilda storheter. Den offentliga vården har en väsentligt större omfattning än den privata och finns tillgänglig för i stort sett alla medborgare. Så är inte fallet avseende den privata. Den är som vi tidigare påpekat koncentrerad till relativt smala sektorer av sjukvården. Den är dessutom andelsmässigt av betydligt mindre omfattning. Den privata vården är vidare regionalt snedfördelat, åtminstone om vi ser till öppenvårdsverksamheten. När därför medborgaren ombeds ta ställning till den privata vårdens omfattning kan vi inte förvänta oss att hon/han gör det mot en erfarenhetsbakgrund, åtminstone inte i samma utsträckning som beträffande den offentliga. I stället kan vi förmoda att ställningstagandet mer görs på en ideologiskt baserad grund, dvs vad man rent allmänpolitiskt anser om vem som skall bära huvudmannaskapet för vården.

Den fråga som riktades till medborgarna var inte ställd på exakt samma sätt som till politikerna. Vi får därför göra jämförelsen med en viss reservation. I medborgarstudien ställdes intervjupersonen inför frågan om hur man trodde att sjukvårdsservicen för sin egen del skulle bli om den offentliga sjukvårdens resurser minskade och den privata vårdens omfattning ökade. Politikerna däremot ombads ta ställning till de båda vårdformernas omfattning var för sig.

Knappt hälften av de tillfrågade medborgarna (46 %) angav att man trodde att servicen skulle bli oförändrad. Drygt 20 % ansåg att den skulle bli bättre och 19 % angav att den skulle bli sämre. Med reservation för att frågeformuleringarna inte var exakt desamma, synes det ändå som om sjukvårdspolitikerna har en mera positiv inställning till den privata vården än vad medborgarna har. Vi visade tidigare i tabell 2 att 33 % av politikerna var beredda att förorda en utökning av den privata vården. Endast 13 % förordade en minskning.

#### 4.5 Privat och offentlig vård – komplement eller substitut?

Vi har hittills inte i någon nämnvärd utsträckning diskuterat vårdformerna som två integrerade delar i ett enda vårdssystem. Dagmar-reformen är egentligen det första officiella ställningstagandet för en samplanering av de båda sektorerna. Detta hindrar givetvis inte att politikerna i sina överväganden kan se de båda vårdformerna som reella alternativ till varandra.

Det kan mot denna bakgrund vara intressant att analysera huruvida sjukvårdspolitikerna ser vårdformerna i ett komplement- eller substituetsförhållande. Vi har inte uttryckligen frågat politikerna om de ser vårdformerna i ett dylikt förhållande. Vi kan ändå genom en analys av deras svar på ovanstående frågor om inställningen till sektorerna dra vissa slutsatser. Genom att ställa de båda frågornas svarsfördelningar mot varandra kan vi få en viss bild av attitydmönstret.

Resultaten visar att hela 88 % av politikerna betraktar vårdformerna i ett komplementförhållande. Knappt hälften av dessa (41 %) anser att båda vårdformerna har en lagom omfattning. En fjärdedel (25 %) menar att den offentliga vården har en lagom omfattning och att den privata bör öka. Elva procent anger att den privata är lagom medan den offentliga bör öka.

Enbart 12 % av sjukvårdspolitikerna ser vårdformerna i ett substituetsförhållande. Hälften av dessa menar att den offentliga vården bör öka och den privata minska. Lika många anger den motsatta uppfattningen.

Vi kan alltså konstatera att den alldeles övervägande majoriteten sjukvårdspolitikerna ser vårdformerna i ett komplementförhållande och är inte beredda att minska i den ena vårdformen till förmån för den andra.

### 5. Sjukvårdspolitikerna och medborgarna

#### 5.1 Slutsatser

Vi ställde inledningsvis frågan om det bland sjukvårdspolitikerna finns samförstånd eller konfrontation avseende några för vården aktuella problemområden. Vi har därvid särskilt fokuserat intresset till vårdsektorns storlek samt inriktning.

*Offentlig vård.* Vi har visat att sjukvårdspolitikerna både vad gäller den offentliga hälso- och sjukvårdens totala omfattning och dess inriktning uppvisar en relativt stor enighet. En klar majoritet (91 %) anser att den offentliga hälso- och sjukvården antingen bör öka eller ha en oförändrad omfattning.

Denna relativt homogena attitydbild bland politikerna har dock vissa variationer. Det är främst företrädare för moderata samlingspartiet som har en något avvikande inställning. En fjärdedel av moderaternas företrädare

önskar en minskning av den offentliga vården. Samtidigt skall vi komma ihåg att även hos moderaterna finns en majoritet för att den offentliga vården skall ha minst nuvarande omfattning.

Vad gäller politikernas inställning till inriktningen av den offentliga vården är enigheten också relativt stor. Det finns bland politikerna ett starkt stöd för en fortsatt utbyggnad av den prioriterade sektorn. Att primärvården bör byggas ut ytterligare anser 74 % av politikerna. Det är återigen företrädarna för moderata samlingspartiet som tydligast avviker från totalbilden.

Undersökningar av medborgarnas attityder till den primärkommunala servicens omfattning har visat att medborgarna i stort sett är nöjda med servicen och samtidigt beredda att förorda en ytterligare utbyggnad inom flera sektorer. Denna inställning tycks även gälla inom hälso- och sjukvårdsområdet. Resultaten visar att medborgarna förordar en ytterligare utbyggnad av den offentliga vården men man är inte ense med politikerna om inom vilka områden denna utbyggnad bör ske. Medborgarna önskar inte i lika stor utsträckning som politikerna en fortsatt satsning på primärvården.

*Privat vård.* Det finns emellertid ett problemområde avseende vårdsektorn där vi på senare år har kunnat uppmärksamma en konfrontation i attitydbildningen. Det gäller huruvida den privata sjukvården skall tillåtas konkurrera på lika villkor med den offentliga vården. Här finner vi stora åsiktsskillnader inom politikerleden. Det är främst moderata samlingspartiet och folkpartiet som i stor omfattning önskar en utbyggd privat vårdsektor. En förklaring till att denna fråga uppvisar en stor spännvidd i attitydbilden kan vara att den är ideologiskt laddad.

Vi kan konstatera att i denna fråga finns en relativt god åsiktsöverensstämmelse mellan politiker och medborgare. En majoritet av medborgarna tycks anse att den privata vårdens nuvarande omfattning är lagom.

## 5.2 Kommentar

Vi har visat att det finns klara opinioner bland politiker- na avseende omfattning och inriktning av hälso- och sjukvården. Vilka effekter kan ett förverkligande av dessa opinioner få för serviceutbudet?

Vi kan konstatera att en mycket stor majoritet av politikerna förordar en omfattning av den offentliga vården som är av minst samma storlek som idag. Vad gäller inriktningen av den offentliga vården kan vi konstatera att en stor andel av politikerna är för en fortsatt utbyggnad av primärvården. Om dessa attityder realiser- as i praktisk politik kommer det att innebära en icke ringa utökning av den öppna vården utanför sjukhus.

Även vad gäller den privata vården finns en klar opi-

nion för att behålla den i en minst lika stor omfattning som idag. I denna riktning pekar bl a resultatet att en mycket liten minoritet – 12 % av politikerna – anser att den offentliga och den privata vården är i ett substitu- tionsförhållande. Den alldeles övervägande majoriteten ser alltså på dessa båda vårdformer som kompletterande varandra.

Ett realiserande av de beskrivna opinionerna skulle innebära en utökning av den totala offentliga vården. Men vi kan samtidigt också se en rad faktorer, av kanske främst ekonomisk karaktär, som talar emot denna ut- veckling. Flera landsting har satt upp betydande sparmål för framtiden. Detta kan medföra att utökningen av den totala servicen hålls tillbaka. Om så blir fallet kan detta innebära att en fortsatt satsning på öppna vårdformer får göras till priset av en minskad slutenvård.

Ronny Andersson  
Harry Petersson

## Noter

- <sup>1</sup> Detta konstaterande bygger på en genomgång av budgetpropositionerna under socialdepartementets huvudtitel avseende hälso- och sjukvård för åren 1970–1984.
- <sup>2</sup> Prop 1981/82:97 Hälso- och sjukvårdslag m m, s 12. Prop 1984/85:181 Utvecklingslinjer för hälso- och sjukvården m m, s 97 ff. SOU 1984:39 Hälso- och sjukvård inför 90-talet (HS 90), s 13.
- <sup>3</sup> Begreppet primärvård brukar användas som den samlande beteckningen för all offentlig hälso- och sjukvård utanför sjukhusen. En stor del av de ovan angivna prioriterade områdena ingår i begreppet primärvård.
- <sup>4</sup> För en utförligare beskrivning av politikernas attity- der till övriga vårdformer inom den prioriterade sek- torn, se Andersson 1985.

## Litteratur

- Andersson 1985, Andersson R: Sjukvårdspolitiken: Oenighet eller samförstånd? Några resultat från en undersökning av politikernas och medborgares syn på sjukvården. Stencil, Lund 1985.
- Andersson 1985 A, Andersson R: Medborgarnas syn på sjukvården. Stencil, Lund 1985.
- Andersson/Kristensson 1984, Andersson B, Kristens- son L: Åsikter om sjukvården. En intervjuundersök- ning i Hässleholms församling. Stencil, Lund 1984.
- Budgetpropositionen, Budgetpropositionerna för åren 1970–1984.
- Gilljam/Nilsson 1985, Gilljam M, Nilsson L: Svenska folkets åsikter om den offentliga sektorn. Statsveten- skaplig Tidskrift 1985, nr 2.

- HS 90 1981*, Hälso- och sjukvårdsplanering, en sekretariatspromemoria (nr 2) från utredningen Hälso- och sjukvård inför 90-talet, 1981.
- HS 90 1984*, Hälso- och sjukvård inför 90-talet (HS 90), Huvudrapport, SOU 1984:39.
- Landstingsförbundet 1978*, Styra eller styras? Om planeringen i sjukvården, Landstingsförbundet, 1978.
- Landstingsförbundet 1985*, Offentlig och privat hälso- och sjukvård – konkurrens eller stimulans? Landstingsförbundet, 1985.
- Landstingsförbundet 1985 A*, En SCB-undersökning av svenska folkets erfarenheter av och inställning till hälso- och sjukvården. Landstingsförbundet, 1985.
- Lewin 1977*, Lewin L: Hur styrs facket? Om demokratin inom fackföreningsrörelsen. Stockholm 1977.
- Petersson 1982*, Petersson H: Planerings- och genomförandebeslut hos sjukvårdshuvudmannen. En presentation av ett forskningsprojekt. Stencil, Lund 1982.
- Petersson/Ternblad 1983*, Petersson H, Ternblad K: Plan, ambition och verklighet. En studie av sjukvårdshuvudmannens flerårsplaner, Stencil, Lund 1983.
- Prop 1981/82:97*, Hälso- och sjukvårdslag m m.
- Prop 1984/85:181*, Utvecklingslinjer för hälso- och sjukvården m m.
- Sannerstedt 1981*, Sannerstedt A: Attityder till kommunal service. Ds Kn 1981:22.
- Tibblin 1983*, Tibblin G: Primärvård. Ur Köhler L (red): Samhällsmedicin – en lärobok för medicinsk och social personal. Lund 1983.
- Westerståhl 1971*, Westerståhl J: "Demokratidebatt", Statsvetenskaplig Tidskrift 1971.
- Westerståhl/Johansson 1981*, Westerståhl J, Johansson F: Medborgarna och kommunen. Studie av medborgerlig aktivitet och representativ folkstyrelse. Ds Kn 1981:12.

## **Landstingsförvaltning och politik – politikernas, tjänstemäns och verksamhetsföreträdares syn på organisation och service**

### *1. Politisering och byråkratisering*

#### *1.1 Inledning: en ökad politisering*

Omfattningen av den svenska sjukvården uppgår till ungefär 10 % av BNP. Den offentliga hälso- och sjukvården är den dominerande vårdgivaren. Huvudman är de 23 landstingskommunerna samt de tre kommuner som själva ombesörjer sin vård: Gotland, Malmö och Göteborg. Trots att vården leds av politiska organ som landstingsmöte och förvaltningsutskott har denna del av den samhälleliga verksamheten förblivit påfallande anonym

för den stora allmänheten (Landstingsförbundet 1985). Det kan förstås finnas flera orsaker till detta. Ett skäl är troligen att hälso- och sjukvårdsfrågorna inte har varit partiskiljande i någon högre omfattning. Ett annat är sannolikt utformningen av det politiska delsystem i vilket sjukvården arbetar: landstingskommunen. Även om partiarbetet varit ingripande i den sjukvårdspolitiska verksamheten, har dessa frågor knappast rönt någon större uppmärksamhet. En del menar att detta beror på det stora avståndet mellan politiker och väljare. Av tradition har landstingsverksamheten bedrivits på regional nivå – dvs till skillnad från förhållandet i primärkommunerna en bit ifrån medborgarna. En annan orsak som har utpekats avser sjukvårdsfrågornas ofta mycket tekniska beskaffenhet. Endast ett fåtal – utöver de professionella grupperna – har haft en reell insyn i hälso- och sjukvården.

Några tecken pekar på att en förändring av landstingens opinionsmässiga isolering är på väg. Landstingsfrågorna har politiserats i högre grad under senare år. Dagmar-uppgörelsen (Prop 1983/84:190), som bl a innebär en reglering av privatläkarverksamheten, vållade politisk strid. Vidare har prioriteringsfrågorna blivit allt mer akuta. Sjukvårdshuvudmännen har av statsmakten tvingats till en restriktivare ekonomisk politik. Avvägningen mellan olika vårdgrenar och vårdformer har därför börjat diskuteras i högre utsträckning än tidigare. En anledning till detta är att man på central politisk nivå sedan gott och väl 10 år framhåvt de sk prioriterade verksamheterna. Främst har satsningarna på primärvården framhållits (HS 90 s 108 ff, prop 1984/85:181 s 141). Dessa satsningar har ytterligare skärpt diskussionen om var sjukvårdens resurser skall läggas.

Men också den nya sjukvårdslagstiftningen innebär vissa förändringar. Vid införandet av Hälso- och sjukvårdslagen (HSL) menade man från auktoritativt håll att en avreglering borde komma till stånd och att man därför valde att göra HSL till en ramlag (Prop 1981/82:97). Dessutom gavs landstingskommunerna ett huvudansvar för planeringen av all hälso- och sjukvård.

De faktorer som ovan nämnts har sannolikt alla bidragit till en ökad diskussion av sjukvårdsfrågorna. De har också mer än tidigare riktat fokus mot det beslutssystem som finns i landstingens ledning. I samband med nedläggning av sjukvårdsenheter har de politiska ställningstagandena alltmer debatterats. Dagmar-diskussionen har också bl a gällt övergripande politiska ställningstaganden i landstingen.

Samtidigt kan man konstatera att det landstingskommunala beslutssystemet mycket lite har studerats på ett systematiskt sätt. Några exempel finns dock (Johansson m fl 1975, Petersson 1975, Johansson 1976, Borgenhammar 1979, Landstingspolitikerna 1980, Söder 1980, SOU

1982:5). Intresset för att studera systemets funktion såsom beslutssystem kan alltså sägas ha ökat i och med att den verksamhet som bedrivs tar allt större del av våra gemensamma resurser.

En frågeställning i detta sammanhang är huruvida de olika grupper som bär upp det landstingskommunala beslutssystemet har en i jämförelse med medborgarna representativ uppfattning om vårdens utformning och omfattning (se Andersson 1985). En annan är om politiker, tjänstemän och verksamhetsföreträdare har en sinsemellan enhetlig uppfattning om servicens utformning och omfattning samt om dess organisation. Denna artikel är inriktad på att beskriva de attityder som dessa ledande grupper i landstingsförvaltningen har till hälso- och sjukvårdens verksamhet, organisation och planering. Vi redogör därvid för attityderna till ett antal för organisationen centrala frågeställningar. Vi jämför dessa uppfattningar med tidigare funna resultat avseende politiker och verksamhetsföreträdare i den primärkommunala förvaltningen (se främst Strömberg/Norell 1982).

### 1.2 En representativ byråkrati

Parallellt med den tilltagande politiseringen inom den kommunala verksamheten går en ökande byråkratisering. Med byråkratisering förstår vi då närmast att tjänstemannaorganisationen tillväxt kraftigt i omfattning och att tjänstemännen i viss mån övertagit uppgifter från politikerna (Strömberg/Norell 1982 s288). I sin undersökning om den primärkommunala förvaltningen studerar Strömberg/Norell byråkratiseringsfenomenet. De menar att byråkratiseringen gått hand i hand med en ökad politisering under de senaste 15 åren. De som tillfrågats i undersökningen – det är såväl politiker som tjänstemän – menar i huvudsak att båda utvecklingstendenserna är positiva. Endast en liten minoritet anser att tjänstemännen fått en alltför stor makt (a s 314).

I samband med en tilltagande byråkratisering uppstår inte sällan en diskussion om tjänstemannakårens representativitet (se exempelvis Molin m fl 1979, Lægheid/Olsen 1978). Ett problem som nämnts i sammanhanget är huruvida de i organisationen verksamma tjänstemannagrupperna intar en attityd som kan sägas vara representativ jämfört med politikernas respektive väljarnas uppfattning. En god överensstämmelse skulle borge för att den av medborgarna önskade politiken verkligen kom att genomföras i praktiken. Problemet har inte sällan diskuterats ur ett arbetsfördelningsperspektiv mellan politiker och tjänstemän (Tarschys 1983, s 87 ff).

Strömberg/Norell menar i sin studie om förvaltningarna i de svenska primärkommunerna att olika faktorer kan påverka politikernas och tjänstemäns attityd till verksamheten. Vad gäller tjänstemännen nämner de den

sociala bakgrunden samt utbildningens inverkan. För såväl förtroendemän som tjänstemän menar de vidare att den organisationsmässiga placeringen har betydelse för attitydbildningen. De kommer bl a fram till att denna placering som regel betyder mer än att tillhöra politiker- eller tjänstemannakåren (Strömberg/Norell s 356). Resultatet är intressant. Det visar ju att knytningen till en viss given nivå eller till en viss nämnd eller styrelse har en avgörande betydelse för attitydbildningen – inte det faktum att man tillhör den ena eller andra gruppen. Även andra studier har visat att förtroendemän och tjänstemän verksamma i samma beslutssystem inte har några mer omfattande motstridiga uppfattningar (Hagström 1978 s 164 f).

Det kan därför vara av intresse att undersöka huruvida en liknande åsiktsbild finns även inom andra förvaltningar. I föreliggande artikel studeras den landstingskommunala organisationen.

### 1.3 Syftet

Syftet med denna artikel är

att undersöka i vad mån skilda grupper i organisationen har olika uppfattning i några för organisationen centrala frågor

att undersöka vari eventuella skiljelinjer består och var i organisationen åsiktsgränserna går

att undersöka några variabler med avseende på deras betydelse för den intagna attityden.

### 1.4 Material

Det finns två material som underlag för denna artikel. Det ena utgörs av svaren på en enkät, som ställdes till samtliga ledamöter i landets förvaltningsutskott (FU) samt hälso- och sjukvårdsnämnder (HSN). Svar erhöles från 345 individer vilket motsvarar drygt 80 % av totalpopulationen.

Det andra materialet bygger på en intervjuundersökning utförd i sju landstingskommuner: Södermanland, Östergötland, Jönköping, Kronoberg, Blekinge, Örebro och Jämtland. Denna delstudie bygger på 133 intervjupersoners svar. De sju landstingen valdes så att de skulle representera olika politiska majoritetsförhållanden samt ha ett sinsemellan skiljaktligt vårdutbud.

Intervjuerna utfördes med fyra grupper: förtroendemän, tjänstemän, verksamhetsföreträdare och fackliga företrädare. Förtroendemännen är 39 till antalet. Av dessa är 15 verksamma på central nivå, dvs i förvaltningsutskottet eller i hälso- och sjukvårdsnämnden. Endast presideledamöter har tillfrågats. De övriga förtroendemän vi har intervjuat är verksamma inom presidierna vid direktionen eller motsvarande. I vår analys har vi fört de förra till den sk centrala nivån och de senare till den lokala. Vid urvalet av tjänstemän har vi

likaledes valt personer verksamma på båda nivåerna, sammanlagt 38 personer. På den centrala är de verksamma vid landstingets kansli, på den lokala vid direktionskansli eller motsvarande. Verksamhetsföreträdarna tillhör enbart den lokala nivån och är 29 till antalet. De utgörs av läkare verksamma som chefläkare, klinikchefer eller distriktsöverläkare i primärvården. Vi kan i vår analys behandla dem som företrädare länssjukvården (16 till antalet) för sig och dem som representerar primärvården (13) för sig. Slutligen har 27 fackliga företrädare på den lokala nivån intervjuats.

## 2. Attityder till servicen

Undersökningar inom det primärkommunala området har bl a givit vid handen att åsiktsskillnader i organisationen snarare går mellan skilda nivåer eller nämnder och styrelser än mellan förtroendemän och tjänstemän. Därvid har undersökarna frågat de intervjuade om deras attityd avseende i första hand två problemområden: attityden till kommunala organisationsförändringar samt till den kommunala verksamhetens omfattning och inriktning.

I föreliggande artikel har vi ävenledes frågat de landstingskommunala företrädarna om deras inställning till servicen inom sektorn och då i första hand den som är särskilt prioriterad sedan några år, dvs primärvården och den öppna psykiatriska verksamheten samt långtids-sjukvården. Vi har också bett de intervjuade att ta ställning till den egna organisationens utformning samt deras inställning till planeringsprocessen. Vid redovisningen av resultaten anläggs genomgående ett jämförande perspektiv på så sätt att de olika gruppernas attityder redovisas parallellt.

Attityden till servicen presenteras i detta kapitel. I kapitel 3 behandlas inställningen till den landstingskommunala processen och då speciellt planeringsverksamheten. I kapitel 4 koncentreras intresset till organisationsfrågorna. I det avslutande kapitlet 5 analyseras de funna resultaten.

## 2.1 Attityden till den prioriterade sektorn

Vi har i enkätundersökningen frågat de ledande sjukvårdspolitikerna i samtliga landsting om deras inställning till den prioriterade sektorn. Vi börjar därför med att redovisa denna attitydbild för att sedan övergå till att studera i vilken utsträckning företrädarna för de tre övriga grupperna (intervjumaterialet) har en liknande uppfattning.

Våra frågor var utformade så att vi bad sjukvårdspolitikerna att ta ställning till om de ansåg att de olika delområdena inom den prioriterade sektorn borde öka, om de var lagom omfattande eller om de borde minska i omfattning. I tabell 1 redovisas svarsfrekvensen avseende de fyra olika delområden, vilka politikerna tillfrågades om.

En kraftig uppslutning finns bland de ledande sjukvårdspolitikerna avseende den prioriterade sektorns utveckling. Förutom avseende de lokala sjukhemmen är man i stort sett mycket positiv till att bygga ut de prioriterade verksamheterna. Särskilt positiva är politikerna till hemsjukvården och den öppna psykiatrin, men en så stor andel som tre fjärdedelar av de tillfrågade är också av den åsikten att den öppna vården utanför sjukhus bör byggas ut. Till denna kategori räknar vi bl a verksamheten vid landets vårdcentraler och läkarstationer. Även om enigheten dominerar åsiktsbilden finns ändå vissa skillnader mellan partierna. Det är främst moderaterna som intar en delvis annorlunda inställning i det att man är mer avvaktande till en fortsatt utbyggnad av primärvården jämfört med politiker från övriga partier (Se föreg. översikt, Andersson/Petersson 1986).

Går det någon skiljelinje mellan presidiepolitikerna och övriga ledamöter av FU och HSN eller är man överens om prioriteringarna? Frågan är motiverad eftersom vi i denna artikel vill se huruvida det finns en överensstämmelse mellan de olika grupperna inom sjukvården avseende dess inriktning och organisation. Vad vi i första hand är intresserade av är om presidieledamöterna med sin ofta bredare kontaktyta med skilda intressen

Tabell 1. Sjukvårdspolitikernas attityd till den prioriterade sektorns omfattning (%) (enkäten).

	Öppen psyk	Öppen vård utanför sjukhus	Hem-sjuk-vård	Lokala sjuk-hem
Bör öka	91	74	96	36
Lagom	8	25	4	47
Bör minska	1	1	0	17
Ingen åsikt	0	0	0	1
Summa	100 N=334	100 N=336	100 N=337	101 N=330

har en uppfattning som skiljer sig från övriga politikers.

Några skillnader av betydelse mellan presidieledamöter och övriga finns inte i denna fråga. De förra är något lite mer positiva till utbyggnaden av den öppna psykiatrin jämfört med övriga (96 % är för en utbyggnad mot 90 % för övriga). Presidieledamöterna är däremot något svalare till en fortsatt utbyggnad av de lokala sjukhemmen jämfört med övriga (27 % jämfört med 38 %). I övrigt är överensstämmelsen så gott som fullständig.

På denna politikernivå synes det alltså som att man är tämligen överens om de föreslagna satsningarna. De ledande politikerna inom FU och hälso- och sjukvårdsnämnden företer ingen avvikande uppfattning jämfört med övriga politiker. Tvärtom domineras bilden av den omfattande åsiktsöverensstämmelse som är för handen i politikerleden.

Vi skall i nästa avsnitt studera i vad mån inställningen till servicen inom denna del av landstingens verksamhet är densamma på de olika administrativa nivåerna inom sjukvårdsorganisationen. Framställningen bygger på intervjumaterialet.

**2.2 Attityden till den prioriterade verksamheten hos de olika grupperna**

Vi övergår till att redogöra för vilken attityden är till den landstingskommunala servicen hos de olika grupperna i vårt material. Vi analyserar materialet dels uppdelat på nivå dels på grupp. De olika grupperna är förtroendemen, tjänstemän, verksamhetsföreträdare och fackliga representanter.

Den nivåmässiga uppdelningen innebär att de som är verksamma i eller inför FU och hälso- och sjukvårdsnämnden anses tillhöra den centrala nivån. Med lokal nivå avses direktion eller motsvarande. Det förtjänar kanske att påpekas att verksamhetsföreträdare och fackliga representanters attityder enbart finns tillgängliga på lokal nivå.

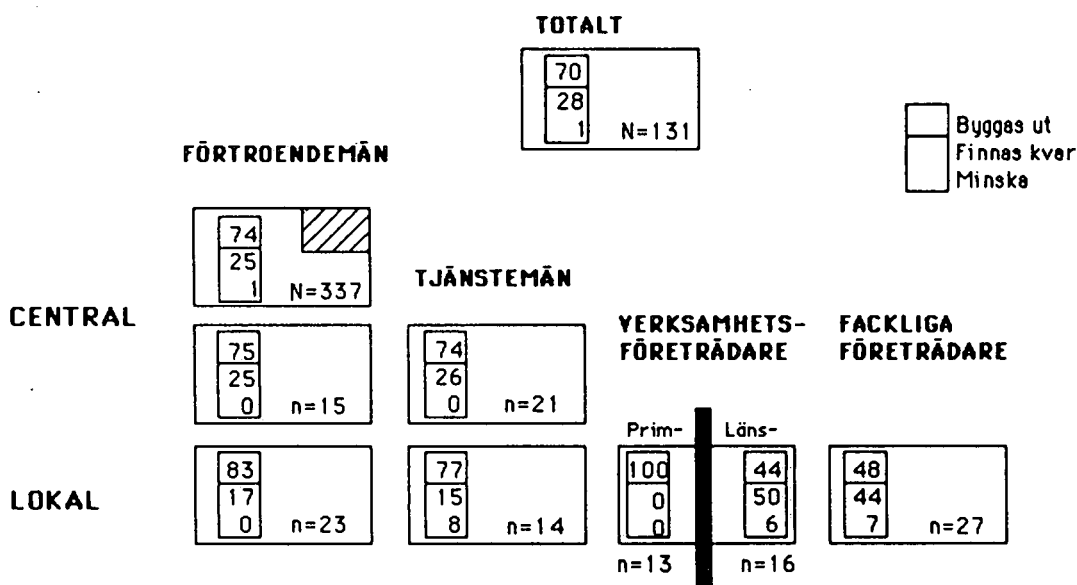
Vår fråga i intervjuerna var inte uppsjälkad på de olika prioriterade verksamhetsområdena utan avsåg hurvida man förordade en ytterligare utbyggnad av den prioriterade sektorn sammantagen eller om man ansåg den bra som den är eller önskade se en minskning av den. Figur 1 anger resultatet. För att tydligt kunna särskilja resultaten från enkätundersökningen med samtliga sjukvårdspolitiker inom FU och HSN har resultatrutan för dessa markerats med ett streckat fält i övre högra hörnet (se figur 1).

I intervjuundersökningen utformades frågan på följande sätt: "Anser Du att den prioriterade sektorn inom Ditt landsting bör byggas ut ytterligare, finnas kvar på ungefär nuvarande nivå eller minska i omfattning?" Om frågeformuleringen i enkäten se tabell 1 ovan.

Drygt två tredjedelar av de tillfrågade anser att den prioriterade sektorn bör byggas ut ytterligare. Överensstämmelsen mellan dessa resultat och de vi fick avseende samtliga sjukvårdspolitiker är god. Finns då variationer i uppfattningen mellan de olika nivåerna eller mellan olika grupper? Som framgår av figuren är resultaten i övrigt uppdelade per nivå och per grupp.

På det hela taget har förtroendemännen en relativt

Figur 1. Attityden till den prioriterade sektorn (%). Intervjuundersökningen.



enhetlig uppfattning. De lokala politikerna är dock något mer positiva jämfört med de centralt placerade. Men någon klar åsiktsskillnad finns inte mellan nivåerna. Även tjänstemännen är oavsett nivå lika positivt inställda till en fortsatt utbyggnad av den prioriterade sektorn.

Vidare har de verksamhetsföreträdare som representerar primärvården en mycket positiv uppfattning till en vidare utveckling av den prioriterade verksamheten. Därvid går emellertid en mycket klar skiljelinje till länsjukvårdens företrädare samt till de fackliga representanterna. Dessa senare grupper är väsentligt mindre positiva jämfört med övriga. Vi får visa en viss försiktighet vid bedömningen av detta resultat eftersom materialet är förhållandevis litet. Men vi kan ändå se att en klar åsiktsskillnad finns och att den går tvärs igenom gruppen verksamhetsföreträdare. Att primärvårdsföreträdarna är väsentligt mer positiva i jämförelse med representanterna för länsjukvården är kanske inte förvånande. Det man kan lägga märke till är istället att såväl förtroendemen som tjänstemän tillsammans med primärvårdsföreträdarna bildar en relativt enhetlig åsiktsgroup (i fortsättningen benämnd primärvårdsförespråkare) som ganska tydligt skiljer sig i uppfattning från de övriga. Skiljelinjen går således varken mellan förtroendemen eller tjänstemän eller mellan central och lokal nivå utan istället tvärs igenom den lokala nivån.

Det kan också i sammanhanget vara intressant att fundera över frågan varför primärvårdsförespråkarna intar den uppfattning de gör gentemot "övriga" (dvs jämfört med verksamhetsföreträdare och fackliga representanter). Och varför är gruppen "övriga" väsentligt mindre positiva till den prioriterade sektorn? Beror det på att de ser de prioriterade verksamheterna som konkurrerande företeelser till det befintliga sjukvårdsutbudet? Vill man värna om den vård man redan byggt ut? Ja, våra resultat pekar i den riktningen. Av primärvårdsförespråkarna kan 51 % tänka sig en neddragning av antalet somatikplatser inom slutenvård. Motsvarande andel för gruppen "övriga" är endast 8 %. Omvänt gäller tex också att primärvårdsförespråkarna gärna ser en utökning av antalet läkarbesök vid vårdcentral (55 %), medan endast en mindre del (26 %) av gruppen "övriga" kan tänka sig en sådan utveckling. Detta kan inte gärna tolkas på annat sätt än att man bland länsjukvårdens företrädare och bland de fackliga representanterna vill bevara länsjukvården så intakt som möjligt.

### 2.3 Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan vi alltså slå fast att åsiktsöversensstämningen är ganska stor mellan de olika nivåer vi har undersökt. Politikerna uppvisar emellertid inte några uppfattningar som skiljer sig avsevärt mellan nivåerna. Inte heller tjänstemännens attityder skiljer sig åt bero-

ende på nivå.

Vid en jämförelse mellan grupperna kan vi genast också slå fast att några åsiktsskillnader mellan förtroendemen och tjänstemän inte finns i denna fråga. Däremot går en klar åsiktsgrens i organisationen och den går tvärs igenom den lokala nivån i den bemärkelsen att verksamhetsföreträdarna är uppdelade i två åsiktstäckningar. Primärvårdsföreträdarnas positiva inställning till de prioriterade verksamheterna är total i vårt material. Därvid skiljer de sig från länsjukvårdsföreträdarna som tillsammans med de fackliga representanterna är klart mindre positiva till en fortsatt utökning av sektorn. Vi kunde förmoda att de senare grupperna kände en viss rädsla för att länsjukvården skulle drabbas av nedskärningar om de prioriterade verksamheterna skulle fortsätta att utvecklas. Detta kan vara en tänkbar förklaring till det funna attitydmönstret.

## 3. Attityden till processen

### 3.1 Attityden till planeringsprocessen

Det andra fenomenet i verksamheten som vi undersöker de olika företrädarnas inställning till är planeringsprocessen. Vi väljer denna process eftersom den är en verksamhet som är årligen återkommande och som samtidigt tar upp väsentliga prioriteringsfrågor inom vården. Återfinns vi här några avgörande skillnader i inställning mellan de olika företrädarna eller existerar det en åsiktsöversensstämning? Liksom i fråga om inställningen till den prioriterade sektorn beskriver vi resultaten såväl uppdelade på nivå som per grupp.

Vi frågade sjukvårdspolitikerna hur väsentligt de ansåg att arbetet med flerårsplaneringen var. Tabell 2 ger resultatet.

Tabell 2. Sjukvårdspolitikernas attityd till arbetet med flerårsplaneringen (%) (enkäten).

	ledamöter	presidiet	totalt
Mycket väsentligt	42	47	43
Ganska väsentligt	49	41	47
Inte särskilt	6	7	6
Helt oväsentligt	0	1	1
Ingen åsikt	3	4	3
	100	100	100
	N=264	N=73	N=337

Frågeformuleringen i enkäten var: "Värdet av en flerårsplanering har diskuterats. Hur väsentligt anser Ni arbetet med flerårsplaneringen vara inom Ert landsting? Anser Ni att arbetet är/Mycket väsentligt/ ... (se ovan)".



Överensstämmelsen i inställning är god mellan presideledamöterna och övriga medlemmar av FU och HSN. Det är uppenbart att den mycket positiva inställning som finns till flerårsplaneringen är fast förankrad såväl bland de ledande politikerna som bland övriga sjukvårdspolitiker. Låt oss också i denna fråga studera huruvida vi finner en samstämmig opinion bland övriga grupper i organisationen.

Frågeformuleringen i intervjuerna löd: "Det diskuteras från och till om värdet av att upprätta planer för verksamheten. Hur väsentligt anser Du arbetet med flerårsplaneringen vara inom Ditt landsting? Anser Du att ett sådant arbete är /Mycket väsentligt/ ... (se tab 2)".

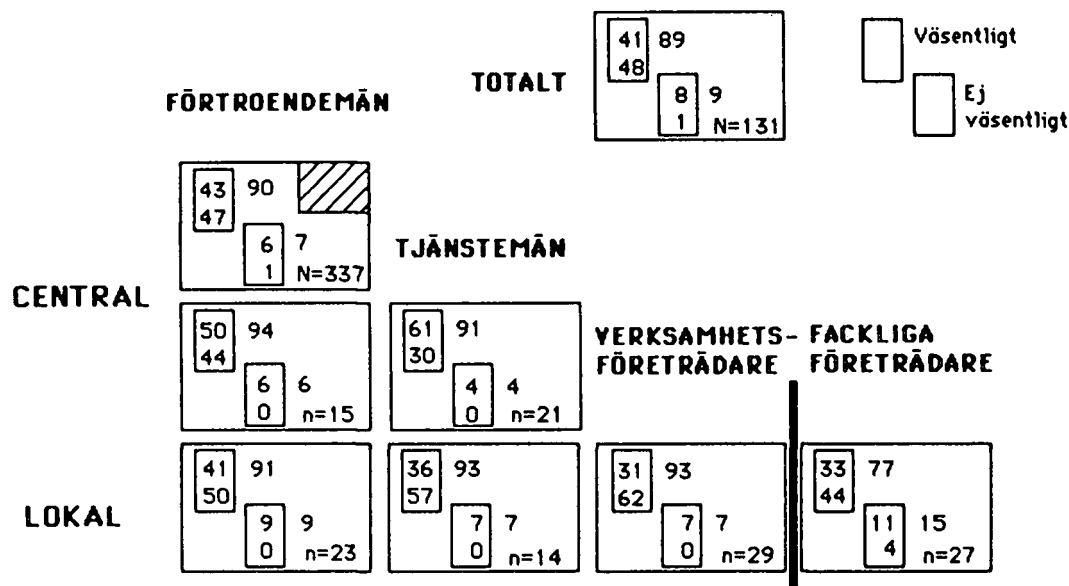
Som vi ser i den vänstra delen av figuren finns ingen större avvikande uppfattning mellan de olika politikergrupperna. Även i övriga grupper är attityden till flerårsplaneringen positiv, ja to m i vissa fall mycket positiv. Särskilt är det förtroendemän och tjänstemän på central nivå som har denna uppfattning. Politiker, tjänstemän och verksamhetsföreträdare på lokal nivå är visserligen också positiva, men inte i lika stor utsträckning. Andelen som menar att värdet av att planera är "mycket stort" är inte alls så stor som fallet var beträffande de centrala politikerna och tjänstemännen. Den grupp som är minst positiv är de fackliga företrädarna. Mellan dem och övriga grupper går en mer markerad åsiktsgrens än vad fallet är i det övriga materialet.

Vi frågade också vilket värde man ansåg planen ha som genomförandeinstrument. Vi bad de tillfrågade att ta ställning till om planen hade en sådan inriktning och utformning att de olika organ som skall tillämpa den får tillräcklig vägledning. Svaren återges i figur 3. Frågan är endast ställd i intervjuundersökningen.

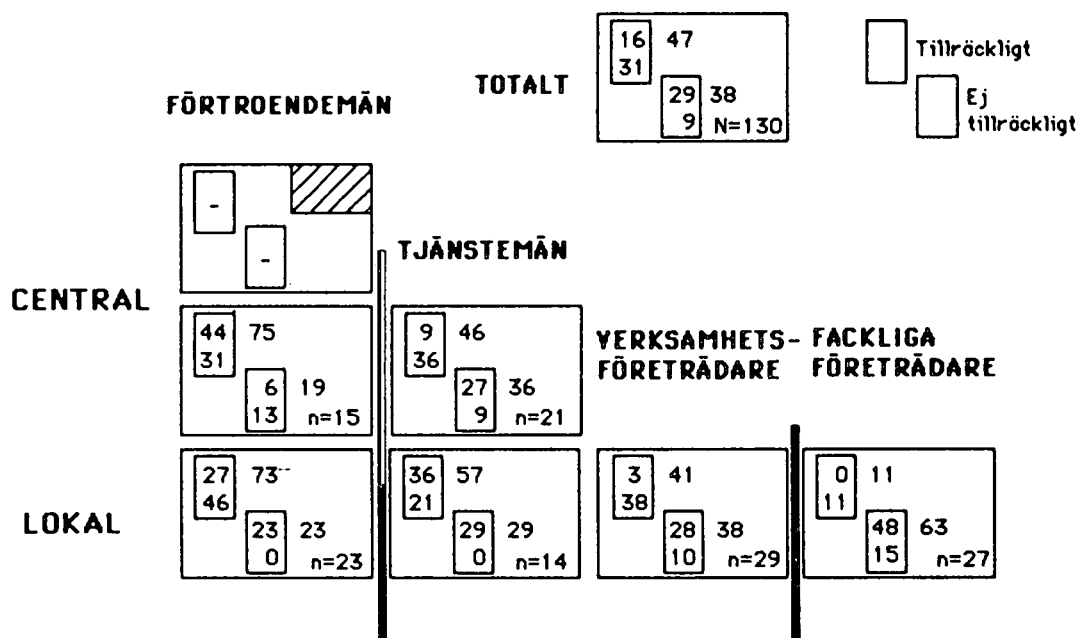
Frågeformuleringen löd: "Anser Du att Er senast antagna flerårsplan har en sådan inriktning och utformning att de olika landstingskommunala organ som skall genomföra den får helt tillräcklig vägledning, i stort sett tillräcklig vägledning, inte helt tillräcklig vägledning eller helt otillräcklig vägledning?"

Det är uppenbarligen så att i första hand de fackliga representanterna och i viss mån även verksamhetsföreträdarna har en avvaktande hållning till planen som genomförandeinstrument. Däremot är förtroendemännen positiva till planen även i detta avseende. Det gäller speciellt de centralt placerade. Tjänstemännen uppvisar en något mindre positiv attityd. Detta gäller i synnerhet de centralt placerade. Vi kan alltså även avseende inställningen till planen som genomförandeinstrument se en klar åsiktsskillnad mellan "fältets folk" (verksamhetsföreträdare och fackliga företrädare) och de centrala politiska organen (FU- och direktionspolitiker). Gränsen mellan åsiktsgupperna är visserligen lite flytande däremellan, men klara skillnader finns mellan organisationens topp och dess botten.

Figur 2. Attityden till värdet av att upprätta flerårsplaner. Intervjustudien (i %).



Figur 3. Attityden till planen som vägledning vid genomförandet (i %).



I jämförelse med föregående fråga kan vi konstatera att vi finner en betydligt mer markerat avtagande positiv inställning ju längre ner i organisationen vi går – med ett visst undantag för tjänstemännen. En tolkning är att flera grupper är positiva till arbetet med och upprättandet av planer, men att de lägre nivåerna är klart mindre positiva till planens effekter för verksamheten. Detta stöds framför allt av den för de fackliga företrädarna negativa och för verksamhetsföreträdarna svala attityd till planen som genomförandeinstrument. Vi kan förmoda att dessa grupper i högre utsträckning har en möjlighet att avläsa i vad mån planen verkligen implementeras och att detta påverkar deras attityd. Dessutom är det på det sättet att främst de fackliga representanterna upplever att de har små möjligheter att påverka genomförandet av den landstingskommunala verksamheten. Vi har ställt en separat fråga om detta. Det visar sig att tjänstemännen men även politikerna säger sig ha betydligt större möjligheter att påverka.

Det finns ett samband mellan attityden till värdet av att upprätta planer och inställningen till planen som genomförandeinstrument. Genomgående – men särskilt markant i politikergruppen – gäller att de som är mest positiva till arbetet med planerna också menar att planerna ger bäst vägledning. Ju mindre positiv man är till planering ju mer avvaktande är man också till planen som genomförandeinstrument.

### 3.2 Sammanfattning

Vi fann avseende inställningen till planeringen att den stora majoriteten av de tillfrågade var mycket positiv. Dock kunde vi urskilja två nyanser i attityden. De centrala politikerna tillsammans med tjänstemännen på samma nivå visade sig vara positivare till planeringen jämfört med de lokala företrädarna i samtliga grupper. De fackliga företrädarna är den grupp som är minst positiv till planering. Samtidigt måste man dock komma ihåg att även en klar majoritet även bland dessa var positiv.

Måhända kan vi ur detta resultat tolka en uppfattning att planeringen främst är till för att man på den centrala nivån skall få information om och kunna göra avvägningar avseende verksamheten. I samma riktning talar också det resultat vi fick då vi frågade om inställningen till planen som genomförandeinstrument. Vi fann en betydligt positivare attityd bland politiker än bland verksamhetsföreträdare och framför allt fackliga representanter. Även om vi inte i denna fråga funnit någon helt skarp åsiktsgrens i organisationen vad gäller attityden till planering, kan vi ändå konstatera att man är betydligt mer positiv i organisationens topp än i dess botten.

### 4. Attityden till organisationen

Vi har tidigare redovisat resultat som beskriver de olika företrädarnas attityder till två fenomen i landstingsorga-

nisationen: servicen och planeringsprocessen. Vår strävan vid analysen av attityderna har varit att ställa frågor avseende skilda fenomen. Vi redovisar nu det tredje av dessa, nämligen inställningen till organisationsstrukturen. Vi har frågat i vilken utsträckning man vill förorda en förändring av organisationen. Våra intervjupersoner fick ta ställning till följande aspekter: FU:s, direktions- och klinikers ställning. Denna fråga är inte ställd i enkäten till sjukvårdspolitikerna utan enbart i intervjuundersökningen.

#### 4.1 Centralisering eller decentralisering

Av tradition har förvaltningsutskottet (FU) en mycket stark ställning i den landstingskommunala organisationen. FU hade länge ett sk generellt ställföreträdarskap för landstinget (landstingsmötet). Detta innebar att FU före 1977 års kommunallagsändring hade möjlighet att fatta beslut i landstingets ställe. Men även sedan FU mist denna rätt har styrelsens ställning i organisationen varit stark. I flera än hälften av landstingskommunerna är FU tillika hälso- och sjukvårdsnämnd. FU:s grepp över de ekonomiska frågorna utgör förstås i grunden en viktig förutsättning för styrelsens reella inflytande över organisationen.

Under senare år har det även inom landstingsvärlden funnits en tendens till ökad decentralisering i organisationen. Uttrycken för detta har varit flera. Direktionerna eller distriktsstyrelserna har givits befogenheter att bli ett slags områdesstyrelser som direkt under hälso- och sjukvårdsnämnden eller FU har ansvar för en stor del av verksamheten inom ett begränsat geografiskt om-

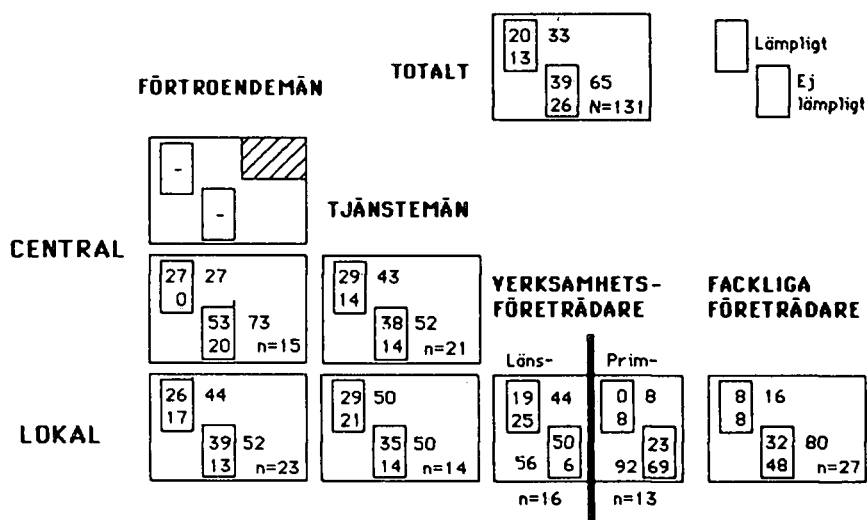
råde av landstingskommunen. Tidigare hade direktio- nen enbart ansvaret för en institution eller ett sjukhus (Spri 1983). Genom de ökade befogenheterna har alltså direktionen/distriktsstyrelsen givits möjligheten att sty- ra resursanvändningen på ett mer bestämt sätt inom såväl länssjukvård som primärvård. I samtliga landsting vi undersökt närmare (Södermanland, Östergötland, Jönköping, Kronoberg, Blekinge, Örebro och Jämt- land) utom ett (Örebro) finns en sådan organisations- form, även om graden av delegering varierar. Ett annat tecken på en ökande decentralisering är basenheternas alltmer utökade ansvar. I samtliga våra undersökta en- heter finns någon form av rambudgetsystem, som inbe- griper ett lokalt ansvar för kliniker och andra basenheter avseende deras resursanvändning och personalplanering samt även i fråga om verksamhetsplanering. Grad- en av självständighet varierar dock mellan landstingskommu- nerna.

Vi har bl a frågat oss vilken inställning de olika grup- perna av intervjupersoner har till uppgiftsfördelningen i organisationen. Anser man att de centrala organen (FU samt hälso- och sjukvårdsnämnden) bör förstärkas. El- ler förordas att de lokala nivåernas ställning (direktioner och basenheten) skall ges utökade befogenheter. Vi bad därför de intervjuade att för varje nivå ta ställning till huruvida de ansåg att en effektivisering av organisati- onen skulle kunna göras genom en förstärkning av re- spektive organs ställning.

#### 4.2 FU:s ställning

Vi börjar med att redogöra för resultaten avseende in- ställningen till FU:s ställning i organisationen.

Figur 4. Attityden till FU:s ställning i organisationen (i %).



Frågan hade följande formulering: "Från och till diskuteras effektiviteten hos den landstingskommunala organisationens utformning. Tror Du att organisationen och beslutsprocessen skulle kunna göras effektivare i Din landstingskommun. Jag vill nämna några förslag som ofta förekommer i debatten för att höra hur lämpligt Du anser det är att vidta förändringar i olika avseenden. Anser Du därför att följande förslag är mycket lämpliga, ganska lämpliga, inte särskilt lämpliga eller helt olämpliga? 'Ej svar' kan också anges." De olika organen räknades sedan upp.

Enbart en tredjedel av de tillfrågade ansåg det lämpligt att förstärka FU:s ställning ("mycket lämpligt" 20 % och "ganska lämpligt" 13 %). Klara skillnader finns i uppfattningen mellan grupperna. Några grupper är betydligt mer positiva till en förstärkning av FU:s ställning jämfört med övriga. Dessa åsiktsgupper består av de lokala politikerna, tjänstemännen på såväl central som lokal nivå samt länssjukvårdsrepresentanterna bland verksamhetsföreträdarna. Primärvårdsföreträdarna är tillsammans med de fackliga representanterna klart negativa till en sådan förändring. Här går alltså åsiktsskillnaden tvärs igenom en grupp. Det är intressant att notera att länssjukvårdens företrädare är så förhållandevis positiva till en förstärkning av FU:s ställning jämfört med företrädarna för primärvården. Måhända ser man från länssjukvårdens sida FU som en garant för den befintliga verksamheten i det att primärvården kan utgöra en konkurrent om de knappa resurserna.

Vi kan lägga märke till att de centrala politikerna intar en rätt sval attityd till en förstärkning av FU. Det är svårt att se en omedelbar förklaring till detta i vårt material. To m tjänstemännen är ju positivare till en förstärkning av FU än FU-politikerna själva.

#### 4.3 Direktionens ställning

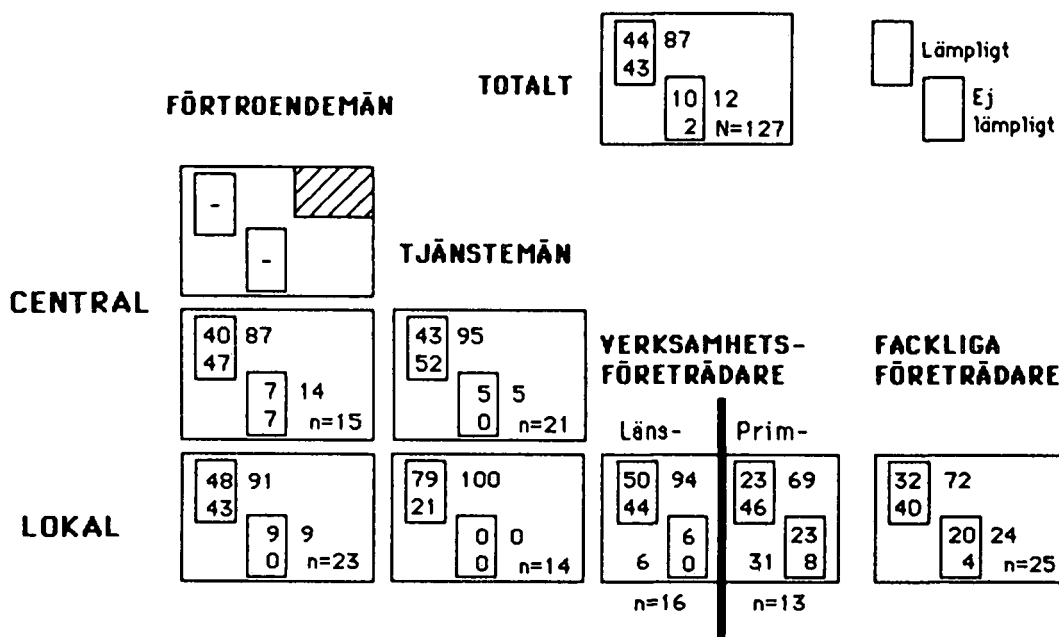
På vår fråga om man ansåg att direktionens ställning borde förstärkas fick vi däremot en klar majoritet som ansåg det, nämligen 87 % ("mycket" eller "ganska lämpligt"). Uppenbarligen finns det i samtliga grupper ett klart stöd för en sådan förstärkning. Figur 5 anger resultatet.

Även här finner vi att några grupper är mer positiva än andra. Förtroendemän och tjänstemän är positivare än en del av verksamhetsföreträdarna och de fackliga representanterna. Länssjukvårdens företrädare är positivare än primärvårdsrepresentanterna. I stort sett finner vi alltså samma avgränsning av åsiktsgupperna som var fallet beträffande inställningen till FU.

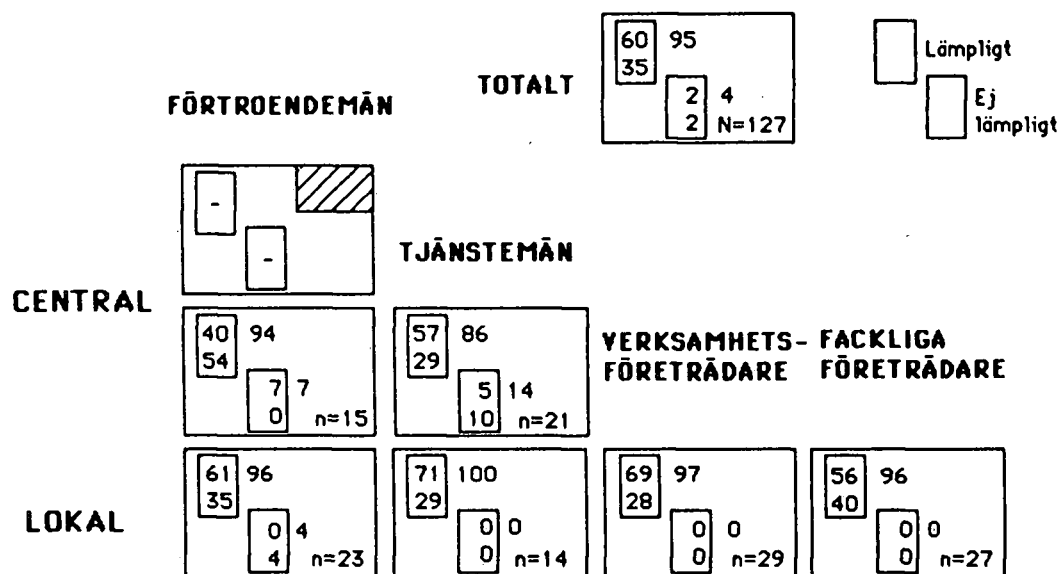
#### 4.4 Basnivån

Vi frågade också om inställningen till basnivån. Frågan gällde då i vad mån man önskade en förstärkning av kliniken eller motsvarande basnivå inom övriga verksamhetsområden samt primärvården.

Figur 5. Attityden till en förstärkning av direktionen (i %).



Figur 6. Attityden till basnivån (i %).



Mer än nio av tio anser att basnivån bör förstärkas. Av organisationsfrågorna är detta område det man verkar vara mest överens om. En mycket liten variation finns mellan både grupper och nivåer.

#### 4.5 Decentraliseringsstråvan

Det är ingen tvekan om annat än att vi kan finna en ganska bestämd decentraliseringsstråvan hos samtliga grupper. Särskilt stark är den beträffande basnivåns företrädare. De menar till 95 % att basnivån borde förstärkas. Men det finns också en klar majoritet i samtliga grupper för att förstärka direktionens ställning. Endast en minoritet talade för en ytterligare förstärkning av FU.

Vi kunde såväl avseende attityden till FU som till direktionen sortera ut två åsiktsgrupper. Den ena – politiker, tjänstemän samt företrädarna för länssjukvården – var förhållandevis mer positiv till en förstärkning av FU men framför allt förordade man klart en förstärkning av direktionen. Den andra – primärvårdsföreträdarna samt de fackliga representanterna – var negativ till en förstärkning av FU samt ävenledes mindre positiv till en förstärkning av direktionen.

För att undersöka om de tillfrågade är konsekventa i sin bedömning av organisationen har vi kontrollerat om de som förordar en förstärkning på en nivå samtidigt också förordar en förflyttning av befogenheter från en annan. Vid en sådan testning finner vi – något förvånande – att man i den förra gruppen är förhållandevis positiv till såväl en förstärkning av FU som av direktio-

nen. I gruppen ansåg 65 % av dem som menade att det var mycket lämpligt att förstärka direktionen också att det var mycket lämpligt att förstärka FU. Motsvarande fenomen fann vi inte i övriggruppen. Tvärtom menar man i denna att det inte är särskilt lämpligt att förstärka FU samtidigt med motsvarande förändring i direktionens ställning.

Det synes alltså finnas en paradox i den förra åsiktsgruppen vad gäller inställningen till uppgiftsfördelningen i organisationen. Kan man verkligen mena att det är möjligt att förstärka FU och direktionen samtidigt? Förklaringen ligger troligtvis i inställningen till Hälso- och sjukvårdsnämnden (HSN). Attityden till detta organ har inte redovisats ovan. Men vid en analys finner vi att man i gruppen förtroendemän, tjänstemän och företrädare för länssjukvården klart förordar en minskning av HSN:s befogenheter. Så anser tex över 80 % av dem som förordar en klar minskning av HSN:s befogenheter att en förstärkning av FU är lämplig ("mycket" eller "ganska lämplig"). Vidare menar 60 % av dem som säger att en förstärkning av direktionen är mycket lämplig att en markering av HSN:s ställning är olämplig ("inte särskilt lämplig" eller "helt olämplig"). Vi kan tolka gruppens inställning på det sättet att man – på HSN:s bekostnad – är beredd att till viss del förstärka FU. Detta kan tex ske genom en befogenhetsminskning för HSN eller eventuellt ett direkt slopande av detta organ. Men man är framför allt beredd att förstärka direktionen. Den senare attityden synes vara den starkare.

Bland gruppen primärvårdsföreträdare och representanter för de fackliga intressena finns inte en lika hög benägenhet att förorda en förstärkning av FU. Samtidigt är man nästan lika obenägna som den förra gruppen att förorda en förstärkning av HSN. Den positiva attityden till direktionen är ungefär densamma mellan grupperna. Men den entydiga tendensen är dock att förorda en förstärkning av basnivån.

## 5. Sammanfattning och analys

### 5.1 Attityd till service, organisation och process

Vi har i denna artikel analyserat attityden hos de olika ledande grupperna i landstingskommunerna avseende några för organisationen centrala spörsmål nämligen servicens utformning, förvaltningsorganisationen samt processen (i det här fallet planeringsprocessen). Vi har vad gäller servicen funnit en mycket positiv bild till satsningarna på den sk prioriterade verksamheten. Dock hade verksamhetsföreträdare och fackliga representanter en delvis annorlunda uppfattning. I organisationsfrågorna kunde vi notera en mycket klar inriktning på attityderna i decentralistisk riktning. Samstämmigheten om att förstärka basnivån i organisationen var exempelvis så gott som total. Vi kunde i fråga om planeringsprocessen konstatera att en stor del av de tillfrågade såg positivt på värdet av att upprätta planer för verksamheten även om inställningen till dess styrande funktion var mera delad.

### 5.2 Åsiktsbildens variation

I studier på den primärkommunala sidan har det blivit visat sig att den organisationsmässiga placeringen i organisationen har stor betydelse för uppfattningen om olika fenomen. Knytningen till en viss nämnd eller sektor tycktes to m ha större betydelse än att tillhöra den ena eller den andra gruppen. Vi kan i vårt material tydligt se att det inte heller här existerar någon entydig attitydsskillnad mellan exempelvis förtroendemän och tjänstemän. Endast i en av våra delfrågor (inställningen till planen som vägledning vid genomförandet) kunde vi observera en åsiktsskillnad mellan de båda grupperna. I stället går de befintliga skillnaderna i uppfattning utefter andra linjer.

Vi kunde för förtroendemän och tjänstemän analysera uppfattningen uppdelad på nivå. I ingen av de studerade frågorna fann vi några stora skillnader mellan olika nivåer. Tvärtom är det bestående intrycket att attityderna inte skiljer sig i någon större omfattning mellan nivåerna varken i politiker- eller tjänstemannaleden.

De åsiktsskillnader vi funnit går i stället huvudsakligen mellan olika intressen eller sektorer på den lokala

nivån. De fackliga representanterna uppvisar en nästan genomgående från politiker och tjänstemän avvikande uppfattning. Den kanske mest markanta åsiktsskillnaden fann vi emellertid inom gruppen verksamhetsföreträdare. Det visade sig att primärvårdsföreträdarna i flera frågor hade en annorlunda uppfattning i jämförelse med länssjukvårdens representanter. Vad avser inställningen till servicen hade exempelvis primärvårdsföreträdarna en uppfattning som mer liknade politikernas och tjänstemännens. Likaså vad avser inställningen till de olika organisationsfrågorna uppvisade de båda delarna av gruppen verksamhetsföreträdare en från varandra skiljaktlig uppfattning. Även om en viss försiktighet får anbefallas vid tolkningen av resultaten med tanke på det begränsade materialet, verkar det dock som om de olika sektorernas intressen står emot varandra – länssjukvård mot primärvård.

### 5.3 Både motsättning och samförstånd

Vårt huvudresultat är alltså att åsiktsskillnaderna i organisationen inte i någon nämnvärd omfattning går mellan förtroendemän och tjänstemän, utan att de snarare går mellan andra grupper eller intressen i organisationen. Detta kan vara ett tecken på att en "socialisationsprocess" existerar mellan förtroendemanna- och tjänstemannagrupperna. Strömberg/Norell för fram en liknande tes i sin undersökning om den primärkommunala förvaltningen. Förtroendemän och tjänstemän arbetar ofta intimt tillsammans – visserligen i skilda roller – men med samma verksamhetsfrågor. Deras arbete mot gemensamma mål skulle enligt detta sätt att se leda fram till en enhetlig uppfattning i för verksamheten centrala frågor – en slags socialisationsprocess – detta självfallet sagt utan att för den skull ta ställning till vilken part som huvudsakligen påverkar den andra.

Vi har ovan pekat på de fackliga företrädarnas ofta skiljaktliga uppfattning. Deras avvikande uppfattning i flera frågor är tydlig. Men vi har också uppmärksammat skillnader i uppfattning mellan politiker och tjänstemän å ena sidan och verksamhetsföreträdare å den andra. Dessutom har vi noterat åsiktsskillnader inom denna senare grupp.

Strömberg/Norell menar i sin studie att åsiktsskillnaden skulle var sektoriserad. Detta tar sig uttrycket att företrädare för ett visst kommunalt område – såväl förtroendemän som tjänstemän – förordar en fortsatt satsning av resurser just inom detta segment av den kommunala verksamheten. Måhända kan vi förmärka samma attityd i vår undersökning. Vi skall då komma ihåg att landstingens verksamhet skiljer sig väsentligt från den primärkommunala. Den förra är starkt inriktad på ett område – sjukvård – medan den senare är betydligt mer diversifierad. I vårt material kan vi se en klar åsiktsgrens mellan

sjukvårdens olika sektorer – i detta fall mellan primärvård och länssjukvård. Det skulle tala för att ett sektori-seringstänkande finns även i den landstingskommunala verksamheten och att det i sin tur påverkar attitydbilden i enlighet med våra resultat.

Organisationens attityder kan alltså beskrivas i termer såväl av samstämmighet som motsättning. Samstämmighet råder i flera avseenden mellan politiker och tjänstemän. Motsättning råder i vissa frågor mellan dessa grupper å ena sidan och verksamhetsföreträdare och fackliga representanter å den andra. Dessutom finns divergerande attityder mellan vårdföreträdare från olika sektorer.

Harry Petersson

### Litteratur

- Andersson 1985, Andersson, R: Sjukvårdspolitik: oenighet eller samförstånd? Några resultat från en undersökning av politikernas och medborgares syn på sjukvården. Stencil, Lund 1985.
- Andersson/Petersson 1986, Andersson, R, Petersson, H: Den nya hälsopolitiken. Politikernas och medborgares syn på sjukvården. Statsvetenskaplig Tidskrift 1986:1.
- Borgenhammar 1979, Borgenhammar, E: Health Care Budgeting. Goals, Structure, Attitudes. Göteborg 1979.
- Hagström 1978, Hagström, B: 1971 års länsförvaltningsreform. En utvärdering. Lund, 1978.
- HS 90, Hälsa- och sjukvård inför 90-talet (HS 90), SOU 1984:39.
- Johansson 1975, Johansson, L m fl: Landstingskommunerna, Lund 1975.
- Johansson 1976, Johansson, L: Landstingskommunerna. Organisation, beslutsprocess och serviceutbud. Statsvetenskapliga institutionens meddelandeserie 1976:2.
- Landstingsförbundet 1985, Landstingsförbundet: En SCB-undersökning om svenska folkets erfarenheter av och inställning till hälso- och sjukvården. Stockholm 1985.
- Landstingspolitikerna 1980, Landstingspolitikerna 1980, rapport från Kommunaldemokratiska kommittén, 1981.
- Lægred/Olsen 1978, Lægred, P, Olsen J P: Byråkrati och beslutningar. En studie av norske departement. Oslo 1978.
- Molin m fl 1979, Molin, B m fl: Offentlig förvaltning, Göteborg 1979.
- Petersson 1975, Petersson, H: Den landstingskommunala förvaltningsorganisationen, i Johansson, L m fl: Landstingskommunerna, Lund 1975.
- Prop 1981/82:97, Proposition om Hälsa- och sjukvårdslag, m m. Stockholm 1982.
- Prop 1983/84:190, Proposition om vissa ersättningar till sjukvårdshuvudmännen, m m. Stockholm 1984, (den sk Dagmar-överenskommelsen).
- Prop 1984/85:181, Proposition om "Utvecklingslinjer för hälso- och sjukvården m m", 1985.
- SOU 1982:5, Förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner, betänkande från Kommunaldemokratiska kommittén.
- SPRI 1983, SPRI-rapport nr 147, 1983: Primärvårdens organisation.
- Strömberg/Norell 1982, Strömberg, L, Norell, P-O: Kommunalförvaltningen. Rapport nr 15 från Kommunaldemokratiska forskningsgruppen, Kommunaldemokratiska kommittén, Ds Kn 1982:8.
- Söder 1980, Söder, M: MBL vid landstingens nämnder och förvaltningar. Arbetsrapport 1980:32 från Arbetslivscentrum.
- Tarschys 1983, Tarschys, D: Den offentliga revolutionen, Stockholm 1983.

### Målstyrning och ramlag — ett diskussionsinlägg

#### Bakgrund

I det förändringsarbete som ständigt pågår inom den kommunala sektorn diskuteras i dag alternativa styrformer. Man talar om att övergå från regelstyrning till målstyrning. I bakgrunden skymtar att man vill hitta metoder för att göra den offentliga sektorn effektivare. Förändringar inom den offentliga sektorns ram kan vara ett alternativ till privatisering.

En fråga som hittills inte diskuterats närmare är hur en övergång till målstyrning påverkar lagstiftningens innehåll och de statliga tillsynsinstrumenten. Denna fråga hänger i sin tur samman med hur man ser på ramlagar och deras effekter. För närvarande verkar tendensen vara den att man i debatten vänt tummen ner för ramlagstiftning. Jag vill emellertid ifrågasätta om man i alla lägen skall döma ut ramlagarna. Mycket beror på hur man utformar instrumenten för uppföljning.

Det är mot den bakgrunden jag med denna artikel vill initiera en diskussion om målstyrning och ramlag på den kommunala sektorn. De idéer som presenteras är ofullgångna. Vad det gäller är att få igång en seriös debatt i frågorna.

#### Statliga mål och kommunala mål

I allmänhet är det ganska lätt att konstatera vad som är målen för samhällsverksamhet. Rikspolitiska mål tas av riksdagen. Exempel på sådana är 1974 års kulturpolitiska beslut, beslut om mål för bostadspolitik, skolpolitiken etc. Dessa beslut kan ibland följas av lagstiftning, ibland inte. Det finns ofta andra instrument än rättsliga för att uppnå målen, tex ekonomiska. Ibland kanske

man inte ens vill tillhandahålla några instrument för att uppfylla målen. Statsvetarna talar i sådana sammanhang om "symbolbeslut". Dessa är – tillspetsat uttryckt – aldrig avsedda att genomföras. Mål är ofta allmänt hållna och diffusa. De är ofta mycket vackra. Medlen för att förverkliga dem är därför intressanta. Frågan är nu om regelstyrning verkligen garanterar att målen uppnås. Jag utgår här ifrån att det verkligen är ett intresse att man uppnår de mål som uppställts för en samhällsverk-samhet.

De kommunalpolitiska målen antas av kommunfull-mäktige. Ibland kräver lagen att vissa mål tas i form av planer, t ex barnomsorgsplan eller energiförsörjnings-plan, ibland saknas sådana krav.

Medlen för att se till att målen uppfylls är i grunden annorlunda i ett regelstyrt system än i ett målstyrt system. Frågan är nu hur man skall åstadkomma tillräckliga och till målstyrning anpassade medel i lagstiftningen.

När man talar om målstyrning måste man också göra klart för sig att instrumenten ser annorlunda ut om det är staten som fastställer målen för ett område som en kom-mun ansvarar för ("den specialreglerade sektorn") eller om kommunerna själva kan fastställa målen för verk-samheten (fakultativa sektorn).

#### *Generella principer för offentlig verksamhet*

För hela den gemensamma sektorn – stat, kommun och landsting – finns allmänna krav som har med grundläg-gande rättsprinciper att göra. Dit hör t ex att all förvalt-ning skall utövas under lagarna, att allas likhet inför lagen skall beaktas, att myndigheten och de som är verksamma där skall iaktta objektivitet och opartiskhet i sin verksamhet. Allt detta, som saknar motsvarighet på den privata sektorn, binder upp den offentliga sektorn till vissa förhållningssätt och kan återverka på de hand-lingar som företas inom offentlig verksamhet. Detta återverkar också på gränserna för vad som kan eller bör privatiseras. Lite tillspetsat kan man säga att regerings-formen förbjuder godtycke och prestige i offentlig för-valtning samt syftar till att garantera att besluten fattas i demokratisk ordning. En helt annan sak är vilken faktisk genomslagskraft dessa principer har i praktiken. Det finns dock exempel på att man kan göra principerna gällande.

När det gäller kommunal självstyrelse har statsmak-terna i olika sammanhang markerat att den kommunal-politiska handlingsfriheten måste vägas mot medborgar-nas krav på rättssäkerhet och lika tillgång till samhälls-service.

#### *Särskilda statliga mål*

Dessa sektorsmål kommer i kommunala sammanhang till uttryck genom speciallagarnas krav på kommunerna.

Som exempel tas här upp skolväsendet och socialtjän-ten. Lagens primära funktion är här att ålägga kommu-nerna vissa förpliktelser som de annars inte skulle vara skyldiga att fullgöra. Ibland motsvaras dessa av rättighe-ter för medborgarna. Ofta vill man också genom lagstift-ning reglera den minimistandard över hela landet som krävs inom sektorn. Vidare finns särskilda rättssäker-hetsgarantier inbyggda i de fall de kommunala nämnder-na har att besluta om myndighetsutövning mot enskilda (vissa elevfrågor i skolan, tvångsingripanden enligt vård-lagstiftningen, byggnadslov).

Den historiska synen på den specialreglerade sektorn är troligen från både juridiska och statsvetenskapliga synpunkter att det rör sig om en till kommunerna delegerad statlig förvaltning. Man talade i äldre rätt om sk egenförvaltning och självförvaltning. Detta synsätt har successivt övergivits sedan 50-talets slut. Fullgörs inte de förpliktelser lagen kräver av kommunerna står olika sanktioner till buds från statsmakternas sida. En helt annan sak är i vilken utsträckning statliga myndigheter i verkligheten utnyttjar de sanktionsmedel som finns.

I en mycket intressant skrift från stat-kommunbered-ningen, "Ram eller lag?", DsC 1984:12, av Håkan Hy-dén hävdas bl a att det brister i möjligheterna att kräva ut rättsligt ansvar hos dem som vägrar att följa de politiska intentionerna efter det att det gamla ämbetsansvaret tagits bort (s 80). Det kan också finnas statliga sektors-mål som inte grundar sig på lagstiftning. Hit hör t ex de kulturpolitiska målen. Från juridisk synpunkt kan då konstateras att enbart riksdagspolitiska uttalanden inte binder kommunerna. Kommunalpolitikerna kan följa de rikspolitiska intentionerna eller låta bli.

På den sociala sektorn gäller balanspunkten mellan statligt och kommunalt att å ena sidan se till att den sociala standarden inte blir för ojämn över landet och å andra sidan ge kommunerna frihet att anpassa verksam-heten efter lokala förutsättningar. Trots deklARATIONER i förarbetena till socialtjänstlagen om den kommunala självstyrelsen har lagstiftaren inte tvekat att genom ett system med förvaltningsbesvär ytterst lägga i förvalt-ningsdomstolens hand att avgöra under vilka förutsätt-ningar den enskilde skall ha rätt till bistånd. Man har alltså byggt in målkonflikter i själva lagen – i detta fall konflikten mellan den enskildes rätt till bistånd och den kommunala självbestämmanderätten. Hydén redovisar problemen i sin skrift s 4 ff. Han pekar på att genom den norm regeringsrätten lagt sig på när det gäller tolkningen av skälig levnadsnivå får merparten av landets kommu-ner underkänt (s 7). Exemplet visar bl a att en ramlag inte automatiskt ger kommunerna större handlings-frihet.

På skolektorn har de rikspolitiska målen fastlagts senast i utbildningsutskottet 1980/81 (UbU 1980/81:38



s 6–7). Dessa skall inte redovisas i sin helhet här. Ett delmål är likvärdig utbildningsstandard. Ett annat delmål är grundläggande rättssäkerhetskrav för elever och personal. För kommunerna har reserverats en hög grad av driftsansvar för den egna skolan och för organisationen och resursanvändningen. På denna punkt är det emellertid enligt min mening klart att regelsystemet inte lever upp till målen. Man kan jämföra den låga graden av rättssäkerhet för eleverna i fråga om betygssättningen med den formellt långtgående regleringen av lärarnas tjänstetillsättningar och överklagningsmöjligheterna där. Frågan om tjänstetillsättningar har mycket litet med det rikspolitiska målet om likvärdig utbildningsstandard att göra. En annan sak är behörighetskraven på lärare. Kommunerna har inte heller getts det ansvar för driften och organisationen som utskottet talar om. Någon ramlag kan man inte tala om på skolområdet, åtminstone inte om man ser skollag och skolförordning som en helhet. På denna sektor talar man ofta om en övergång till målstyrning. Samtidigt står emellertid regelsystemet i stora drag kvar oförändrat. Man har inte tagit konsekvenserna av de allmänna riksdagspolitiska intentionerna. Det nyligen framlagda förslaget till ny skollag (prop 1985/86:10) följer i dessa avseenden gamla hjulspår.

#### *Vad är målstyrning?*

Innan man diskuterar metoder för uppföljning och ansvar i ett målstyrt system kan det vara på sin plats att diskutera vad det moderna honnörsordet "målstyrning" kan innebära. Någon enhetlig definition tror jag inte finns. Däremot har man i olika sammanhang talat om syftet med målstyrning.

Demokratiberedningen har för sin del närmast sett målstyrning som en metod att uppnå ett mer utpräglat servicetänkande i stället för ett "myndighetstänkande", som bl a är präglad av regelutlämpning och detaljstyrning (härom, se demokratiberedningens diskussionsbetänkande, SOU 1984:83 s 46 ff). Genom klart formulerade politiska mål anser man att man kan ge utrymme för ett ökat och vidgat ansvar för den personal som möter medborgarna. Men också möjligheten för politikerna att styra arbetsprocessen så att knappa resurser utnyttjas effektivt förs fram. Man pekar också på att ramlagarna ställer krav på kommunerna att arbeta fram lokala mål för olika verksamheter. Vidare betonas vikten av att följa upp effekterna av olika insatser. Styrningen består i första hand av att de förtroendevalda följer upp om resultaten överensstämmer med beslutade mål och verksamhetsidéer. Därefter kan de fatta beslut om nödvändiga åtgärder. Administratörernas, ofta förvaltningschefens, uppgift i ett sådant system är bl a att göra fortlöpande utvärderingar av verksamheten så att politikerna får underlag för uppföljning och omvärdering (betänkandet

s 55). Man kan från dessa utgångspunkter hävda att målstyrning kräver en kontinuerlig kontakt mellan politiker, förvaltningsledning och den personal som i praktiken – om ibland inte formellt – svarar för genomförandet. Enligt min mening gäller det att finna ett system där man verkligen kan omsätta målen i verkligheten.

Jag utgår här från demokratiberedningens synpunkter. Den beskrivna modellen tar i första hand sikte på de fall där *kommunalpolitikerna* själva avgör målen men jag menar att i grunden bör den också kunna tillämpas när kommunalpolitikernas uppgift är att bryta ner de *statliga målen* efter olika lokala kommunala förutsättningar. Kanske kan den också tillämpas vid statlig tillsyn över kommunerna.

Hur kommer då lagen in i bilden? Demokratiberedningen ser i detta sammanhang ramlagarnas syfte som att inom givna ramar göra lokala lösningar möjliga på lokala problem (betänkandet s 54) men talar man inte om *hur* lagarna skall utformas för att nå detta syfte. Befintliga ramlagar tillgodoser ofta inte detta syfte, vilket exemplen från socialtjänstlagens tillämpning visar och vilket Hydén också visat på i den tidigare berörda skriften. Kommunallagen ger större möjligheter härvidlag än andra ramlagar, men friheten gäller då i första hand organisationsformerna, inte verksamhetens innehåll på den obligatoriska sektorn. Den principskiss till ny kommunallag som framlagts (SOU 1985:29) innehåller förslag till lagregler som är anpassade till kommunal målstyrning.

#### *Uppföljning och målstyrning. Effekterna på lagstiftningen*

Att ange mål kan som Hydén påpekar vara relativt lätt. Jag bortser här från de fall när skilda ideologier leder till olika mål. Det är betydligt svårare att styra så att målen kan förverkligas. Enligt min mening är det nödvändigt att varje form av målstyrning förutsätter olika former av uppföljning. Annars vet man ju inte om resultaten stämmer med målen. I företagsvärlden talar man om "resultatansvar". Man bör dock vara medveten om att man inte okritiskt och utan analys kan överföra företagstänkandet till kommunerna. De har ofta helt andra funktioner och mål för verksamheten än företag. Vinstintresset saknas. Samhällsnyttan för medborgarna är grunden till kommunal verksamhet. Att ge service inom socialtjänsten kan inte jämföras med att tillverka eller sälja TV-apparater. Uppföljningen måste tillgodose att målen uppfylles eller korrigeras under tidens gång.

Varken den nu gällande kommunallagen eller andra existerande ramlagar har anpassats till ett system med målstyrning och resultatansvar. För att bedöma hur en lagstiftning som tillgodoser dessa krav skall vara utformad måste man först något diskutera vilka krav man

skall ställa på ett uppföljningssystem. Det är just dessa frågor som ännu inte diskuterats eller analyserats tillräckligt. Detta är dock enligt min mening nödvändigt. Annars riskerar man att införa nya honnörsord utan täckning som efter en tid kan bringa de vackra tankarna på en övergång till sk servicekultur i vanrykte. Formalistbyråkraterna trycker troligen i buskarna för att gotta sig åt servicekulturens undergång innan den ens börjat.

Jag kan här bara i korthet peka på några krav som bör diskuteras mer ingående. Dit hör följande:

1 Vid statlig målstyrning gentemot kommunerna måste systemet ta rimlig hänsyn till den kommunala självstyrelsen. Detta är i och för sig lättare sagt än gjort. Man får räkna med ständiga konfliktpunkter. Det är viktigt att analysera vad den kommunala självstyrelsen står för i det konkreta fallen. Tolkningen av vad som är t ex likvärdig utbildningsstandard måste brytas ner till olika lokala förutsättningar. I andra frågor är medborgarnas behov olika i olika kommuner. Detta kan bero t ex på ålderssammansättningen. Frågan är hur långt kommunerna skall ha rätt att vara olika inom en samhällssektor.

2 Systemet bör vara demokratiskt uppbyggt, dvs medborgarna bör komma till tals också i uppföljningsfasen, inte enbart när det gäller att fastlägga och välja mellan olika mål för verksamheten.

3 Systemet bör vara flexibelt, dvs snabbt fånga upp de korrigeringar som en ständigt föränderlig verklighet innebär.

4 I systemet bör – i olikhet mot vad som i dag gäller i praktiken – byggas in ett resultatansvar som gör det möjligt att utkräva *ansvar* när politiker och/eller personal inte lyckas förverkliga målen eller vidta nödvändiga korrigeringar av målen.

5 Flexibiliteten i systemet måste balanseras mot krav på kontinuitet i verksamheten. Tradition och förnyelse kan vara ett fruktbart motsatspar. Ständiga ändringar för ändringens skull bör undvikas liksom motsatsen som innebär stelbenthet och immunitet mot förändringar.

6 Tillräckliga rättssäkerhetsgarantier bör byggas in i systemet. Här bör verkligen analyseras från fall till fall och från område till område vad rättssäkerheten kräver. Man kan t ex fråga sig vilken rättssäkerhet som behövs i tillsättningsärenden inom skolan och jämföra med elevernas rättssäkerhet när det gäller betygssättningen.

#### *De traditionella styrinstrumenten i ett nytt system*

De traditionella styrinstrumenten för statlig uppföljning inom den kommunala sektorn är utan inbördes rangordning förvaltningsbesvär, tillsyn, underställning och styrning genom statsbidrag. De avser att se till att *regler* följs och är inte alltid anpassade till ett målstyrt system. Ibland är det fortfarande viktigt att ha system som inne-

bär att regler följs, t ex när rättssäkerheten kräver det, främst när det gäller myndighetsutövning mot enskild. I andra fall är frågan om de traditionella instrumenten kan utnyttjas i ett målstyrt system mer tveksam. Klart är att statlig tillsyn kan se annorlunda ut i ett målstyrt än i ett regelstyrt system. Riksdagen har varit medveten om detta när det gäller t ex skolområdet (se t ex prop 1980/81:107 s 56 f). Rent tekniskt går det enligt min mening att förvandla tillsynen till en *målstyrd tillsyn* som går ut på att pröva om målen uppfylls. Frågan om de statliga myndigheterna i dag verkligen kan leva upp till en sådan förvandling är dock öppen. Traditioner och kvarstående detaljregleringar – t ex inom skolområdet – kan antas hämma en sådan utveckling.

Statlig förvaltningsrevision över kommunal verksamhet är i dag i princip begränsad till de specialreglerade statsbidragen, men är annars intressant som uppföljningsinstrument. Hänsyn till den kommunala självstyrelsen gör dock en vidgning tveksam.

Förvaltningsbesvär kan i det perspektiv som här diskuteras sägas vara en form av *medborgarstyrt instrument* för den enskilde medborgaren som är berörd av ett ärende varigenom kommunala beslut kan överprövas såväl från rättsliga som från lämplighetsgrunder. Detta instrument avser individens specifika rättigheter och skyldigheter och kan därför inte användas för att mäta kraven på generell minimistandard som en speciallag kan kräva av en kommun. Undantagsvis, som t ex när det gäller rätten till bistånd, kan dock besvären indirekt få sådana verkningar.

Hur statsbidragen skall utformas i ett målstyrt system vågar jag inte ha någon säker uppfattning om. Schabloniserade statsbidrag kan i nedskärningstider vara lättare för statsmakterna att dra in på. Specialdestinerade statsbidrag kan medföra detaljstyrning som inte garanterar måluppfyllelse eller tar hänsyn till den kommunala självstyrelsen och de lokala förutsättningarna. Kanske man skall försöka finna någon medelväg. Det bör emellertid vara möjligt att anpassa också statsbidragssystem till målstyrning.

#### *Nya styrinstrument?*

En utgångspunkt för mina diskussioner är att *ramlagar* ibland är användbara. Konstitutionsutskottet har nyligen kritiserat ramlagarna (KU 1983/84:22) och sagt att en minskad användning av ramlagstiftning bör vara en viktig del av ambitionen att förenkla och rationalisera regelsystemet. Bakgrunden till denna ståndpunkt får nog sökas i frågan *vem* som fyller ut ramlagarna med detaljföreskrifter. Ofta är det statliga förvaltningsmyndigheter eller också har domstolarna tillagts rollen att fylla ut ramlagen med konkret innehåll. Man har satt in

existerande ramlagar i den traditionella metodiken att fylla ut lag med. Det gäller dock att inte kasta ut barnet med badvattnet. Hydén dömer inte heller ut ramlagsystemet utan pekar på att ramlag ibland kan vara lämpligt och ibland ett olämpligt instrument (s 15). Bristen ligger främst i lämpligt uppföljningsinstrument (Hydén s 100 ff). När det gäller rättssäkerhetsfrågor som rör myndighetsutövning mot enskild är det enligt min mening olämpligt att använda ramlagen som instrument. När det däremot gäller mer generell service, t ex inom skolväsendet eller socialtjänsten, bör ramlagen vara att föredra om den kompletteras med lämpliga instrument för uppföljning.

I framtiden bör man emellertid ställa vissa krav på själva ramlagen. Dit hör att man måste ge klarare besked om *målkonflikter* inom en sektor eller mellan olika sektorer. Om statsmakterna t ex vill sätta den enskildes rätt till socialt bistånd före kommunernas självbestämmanderätt bör man tala klarspråk och inte som nu försöka sätta sig på flera stolar samtidigt.

Vill man ta särskild hänsyn till den kommunala *självstyrelsen* i en ramlag bör man diskutera om nya lagstiftningsmodeller är möjliga. Kan man t ex i en speciallag som är utformad som en ramlag tänka sig någon *allmän regel* om hänsyn till den kommunala självstyrelsen? Exempel på sådana lösningar finns i dag i JO-instruktionen. Där står att när JO skall utöva tillsyn över kommunal verksamhet skall JO beakta de särskilda betingelser under vilken den folkliga självstyrelsen arbetar. Han bör inte ingripa så att den kommunala verksamheten onödigt hämmas. Av JO:s ämbetsberättelser framgår att JO rent faktiskt tar hänsyn till denna regel. Kanske en liknande lösning skulle vara tillämplig också då andra statliga organ utövar tillsyn över kommunal verksamhet. En annan intressant modell är bestämmelserna i 34 § medbestämmandelagen som ger arbetstagarna tolkningsföreträdare vid vissa tvister till dess tvistefrågan avgjorts. Kan man tänka sig att ge kommunerna tolkningsföreträdare när det gäller vad en ramlags skyldigheter innebär? Jag vill bara berika diskussionen med att föra in sådana tankar. Givetvis måste man göra en mer ingående och noggrann analys innan man verkligen inför sådana regler i ramlagarna. Några andra idéer om hur själva ramlagarna skall se ut har jag för dagen inte. Jag går därför över till frågan om nya styrinstrument som komplement till ramlagen.

Några mer genomtänkta eller permanenta system för uppföljning av de reformer som riksdagen beslutar om finns inte i Sverige. Bland statsvetarna kan man emellertid notera att ökat intresse för s k implementationsforskning. Givet är att riksrevisionsverket, statskontoret och riksdagsrevisorerna här någon gång kan ha en uppgift att fylla. I enskilda fall kan frågan om effekten av en viss reform komma upp i form av motioner i riksdagen eller

genom framställningar från JO, JK, statliga myndigheter eller kommuner direkt till regeringen. I enstaka fall förekommer också att riksdagen "beställer" en redovisning av hur en viss reform slagit ut. Så har skett i fråga om verksamheten enligt 1983 års lag om arbete i ungdomslag (riksdagens skrivelse 1984/85:88).

Ett klart samband med tankar på uppföljning i syfte att göra omprövning möjlig har de från USA nyligen importerade idéerna om s k sunset legislation. Det amerikanska systemet redovisas bl a i förvaltningsutredningens betänkande "Förnyelse genom omprövning" (SOU 1979:61 s 77-79). Regeringen har nyligen lanserat s k solnedgångsförordningar på det statliga arbetsgivarområdet. Systemet innebär att giltighetstiden för en förordning begränsas. Skall förordningen gälla efter en viss dag måste den beslutas på nytt, annars upphör den att gälla. Syftet är att skapa ett system för periodiskt återkommande utvärdering och omprövning. Godkänns inte systemet på nytt så avvecklas det automatiskt. En motion om vidgad användning av metoden med s k sunset legislation har nyligen väckts i riksdagen (1984/85:474, Marianne Karlsson, c). Solnedgångsförordningar kan alltså vara ett nytt instrument för att bedöma om det befintliga regelsystemet verkar som tänkt.

Också andra nya styrinstrument bör diskuteras. Jag är medveten om att de tankar jag här redovisar givetvis måste analyseras noga. Det rör sig här enbart om ytliga idéskisser. I dag saknas *direkta kanaler mellan rikspolitiker och kommunalpolitiker*. I äldre tid fyllde första kammaren i riksdagen i viss mån en sådan funktion genom att landstingen var valkorporationer. Indirekt kan ibland samband uppnås genom partiorganisationerna, men fråga är om det räcker till för att klara sambandsfrågorna. Direkta kanaler mellan rikspolitiker och kommunalpolitiker är givetvis att föredra i fall när besluten fattats av kommunalpolitiskt sammansatta organ som kommunala nämnder. Kommunförbundet har i olika sammanhang vänt sig mot att av kommunalpolitiker fattade beslut överprövas av tjänstemän i statliga verk. Enligt min mening har detta fog för sig när det gäller lämplighetsfrågor. I fråga om renodlade laglighetskontroller bör liksom hittills en sådan prövning ankomma på förvaltningsdomstolar och av JO.

Vilka alternativa statliga organ kan man då tänka sig? En utgångspunkt bör alltså vara att det inte är statliga byråkrater som primärt skall utöva statlig tillsyn i frågan som rör genomförande av rikspolitiska mål. En tänkbar möjlighet vore därför att ha politiskt sammansatta verksamheter som i ett målstyrt system kunde överpröva kommunalpolitiska beslut i friare former, t ex genom att "ta upp förhandlingar" med kommunalpolitikerna. Medborgarna skulle kunna initiera en prövning i *mål- och standardfrågor* på områden, där statsmakterna genom lag ålagt kommunen att hålla en viss minimistandard.

dard. Det bör betonas att jag med förslaget inte avsett att stärka den statliga styrningen över kommunerna utan enbart att tillhandahålla nya instrument. Mitt resonemang begränsar sig endast till den obligatoriska delen av kommunal verksamhet.

En annan lösning vore att inrätta särskilda politiska utskott för bedömning av om kommunerna levde upp till de av statsmakterna uppsatta målen sådana de uttrycks i speciallag. Riksdagspolitikernas skara skulle på detta sätt kunna utökas. Man kan inte rimligen kräva att dessa nya rikspolitiska uppdrag skulle besättas av de 349 riksdagsledamöterna. Riksdagen är ju en motsvarighet till fullmäktige på det kommunala planet, om jämförelsen tillåts. Verksstyrelse eller uppföljningsutskott skulle i det tänkta systemet bli motsvarighet till de kommunala nämnderna. Man skulle få fler rikspolitiker. Jag är medveten om att dessa tankegångar bryter mot den traditionella statliga uppbyggnaden av förvaltningen. Det finns säkert tusen invändningar att rikta mot förslaget. Men varför inte fundera i nya banor? Tanken bakom är att få en skara rikspolitiker som bedömer måluppfyllelse i stället för statliga byråkrater. För att politikerna inte skall bli byråkraternas "gisslan" kan antas att uppdragen blir mer eller mindre av heltidskaraktär.

Hydén har pekat på lösningar i denna riktning men också sagt att riskerna ligger i att samhället blir än mer segmenterat än i dag (s 101). Segmentering kännetecknas av gemensamma beslutsstrukturer med gemensamma spelregler och värderingar. Denna risk måste beaktas. Man får inte komma med lösningar som permanentar sektorstänkandet. Ett sådant sektorstänkande vållar nackdelar redan i dag. Det räcker med att ange exempel på skolsektorn. En liten möjlighet är att se till att man inte nominerar politiker från "den egna" sektorn i sektorsorganen. Man skulle alltså inte ha skolfolk i skolstyrelsen eller skolbyråkrater som sitter på politiska mandat i riksdagens utbildningsutskott.

Detta för i sin tur över till ett annat problem. Målkonflikter finns i dag inte enbart *inom* en sektor utan också *mellan* sektorerna. Riksdagen stiftar i dag lagar som inte harmonierar med varandra. Något system för att samordna lagstiftning som fungerar tillräckligt bra finns i dag inte. Dessa problem måste egentligen lösas genom bättre samordning mellan de olika fackdepartementen, som ju i dag företräder olika sektorsintressen. Givetvis måste man efterlysa en helhetssyn, men detta kräver kunskap och överblick över många sektorer samtidigt. Vem avgör i dag interna konflikter mellan fackdepartementen? Jag tror att för att undvika segmentering och sektorisering måste man också få fram några sektorsövergripande statliga organ med politisk sammansättning som har till uppgift att bevaka målkonflikter och påkalla regeringens eller riksdagens agerande att lösa sådana konflikter.

Målkonflikterna mellan sektorerna upptäcks ofta först när reformerna skall genomföras på fältet. Ett politiskt sammansatt organ måste givetvis förses med kanslier med sakkunnig expertis.

Systemet förutsätter bättre utbildning och kunskaper om samhället i stort, inte enbart om den egna sektorn. Detta bör in i all utbildning. Utan kunskaper riskerar samhällsapparaten att fungera dåligt, oavsett vilka organisatoriska förändringar man gör. Lika viktigt är attitydfrågorna. Det gäller att förhindra prestige- och makt-tänkande.

Sammanfattningsvis är min grundsyn att förutsättningarna för att ramlag skall vara ett användbart styrinstrument är att man finner nya uppföljningsinstrument eller omprövar gamla, som t ex den statliga tillsynen.

### *Kommunal målstyrning*

Inom den sk fria sektorn är det kommunerna själva som fastställer målen. Kommunerna kan också inom den obligatoriska sektorn ha frihet att utforma lokala mål som är anpassade inom den ram de rikspolitiska målen drar upp. Även här krävs lagändringar för att övergå till målstyrning. Demokratiberedningen har i sin principskiss till ny kommunallag (SOU 1985:29) lagt fram förslag i denna riktning. Hit hör friare regler för budgethantering och delegation. Också förvaltningsrevisionen föreslås stärkt. Man diskuterar också instrument för att utkräva resultatansvar av dem som beslutar om förbrukning av kommunala medel, dvs kommunalpolitiker och kommunal personal. Beredningen har dock tvekat inför ett system där man för politikernas del skulle kunna tvingas att avgå under löpande period, t ex i fall av grov ekonomisk misskötsel. Motsvarande regel finns dock i dag för kommunala bolagsstyrelser. De fall där ett sådant faktiskt utkrävande av ansvar skulle aktualiseras är antagligen mycket få. Exempel från den kommunala verkligheten visar emellertid enligt min mening att sådana regler kan behövas för undantagsfallen. I ett fall hade fullmäktige vägrat ansvarsfrihet för en fastighetsnämnd på den grund att ordföranden (och nämnden) genom olika underlåtenhetssynder orsakat kommunen en förlust på 2,4 miljoner i samband med en ombyggnad. Fullmäktiges majoritet krävde att ordföranden skulle avgå i samband med den vägrade ansvarsfriheten men han ville inte. Lagen tillåter honom också att sitta kvar. Det är i sådana fall frågan om resultatansvar kan bli aktuell.

Hur liknande instrument skall kunna införas för personalens del bör också diskuteras. Det är möjligt att de regler som i dag finns i arbetsrätten skulle räcka.

*Curt Riberdahl*

**Sakkunnigutlåtande angående  
Extra professur i statsvetenskap med inriktning  
mot förvaltning i Lund**

Av samhällsvetenskapliga fakulteten utsedda till särskilda ledamöter (sakkunniga) i tjänsteförslagsnämnden vid tillsättningen av ovannämnda tjänst får vi härmed avge följande gemensamma utlåtande.

Ämnesområdet för tjänsten är statsvetenskap med inriktning mot förvaltning. I ämnesområdet ingår den statliga och kommunala förvaltningens ställning i det politiska systemet, myndigheters relationer till organisationer och medborgare, offentliga beslutsprocesser, förvaltningsorganisationen och förhållandet mellan offentliga organ på central, regional och lokal nivå.

Innehavaren av tjänsten skall ha ett särskilt ansvar för förvaltningslinjens forskningsanknytning.

Ende kvarstående sökande är professor Lennart Lundquist.

Lundquist, som är född 1938, disputerade för fil dr grad 1972 och antogs samma år som oavlönad docent i statsvetenskap vid Lunds universitet. Därefter har han tjänstgjort i Danmark, huvudsakligen vid Köpenhamns universitet, där han sedan 1975 är professor i förvaltningsvetenskap vid Institut for Samfundsfag.

Han har emellertid kontinuerligt medverkat i undervisningen vid statsvetenskapliga institutionen i Lund med ett antal specialeminarier i forskarutbildningen. Han har fungerat som ledare för olika forskningsprojekt i svensk, dansk och samnordisk regi. Han var biträdande redaktionssekreterare för Statsvetenskaplig Tidskrift 1968–84 och är sedan innevarande år redaktionssekreterare.

Lundquist har en mycket omfattande vetenskaplig produktion. I den finns fem större arbeten, det första från 1967, det sista från 1985. Därtill kommer en rad mindre skrifter, både separata undersökningar och preliminära eller kompletterande studier i anslutning till de större arbetena.

Huvuddelen av produktionen berör centrala områden inom förvaltningsforskningen. Här märks översiktliga analyser av förvaltningen, främst den som lärobok avsedda men på vidare front inflytelserika *Förvaltningen i det politiska systemet* (1971). Men här finns också en kontinuerlig koncentration på vissa grundtemata i förvaltningsforskningen. Framför allt har Lundquist arbetat med styrnings- och kontrollproblematiken. Kulmen härvidlag utgöres av arbetet *Implementationsstyrning* (1985) som med sin spännvidd och inriktning på syntes framstår som hans mest ambitiösa arbete, hittills. Decentraliseringsproblemet var ämnet för hans doktorsavhandling *Means and Goals of Political Decentralization* (1972), och den analysen har följts upp i senare studier.

Vidare har han behandlat förhållandet mellan social och administrativ förändring och sökt precisera innebörden i begreppsparat politisk planering. Han har, slutligen, varit en av initiativtagarna till jämförande tjänstemannaforskning inom nordisk ram.

Redan i lic-avhandlingen *Fattigvård och folkförsäkring* (1967) fanns en medveten organisationsinriktning. I mer sofistikerad form har sedan Lundquist utnyttjat organisationsteori, framför allt interorganisationsanalys, i *The Party and the Masses* (1982) för att förklara Lenins modell för den bolsjevikiska revolutionsrörelsen i Ryssland. Boken är ett originellt bidrag till analys av organisationer på makronivå. Den behandlar även Lenins demokratiuppfattning, och demokratianalys är ett annat område där Lundquist gjort en betydande insats. I uppsatsen *Demokratiens idéer* (1976) konstruerades en modell för en systematisk och jämförande analys av demokratibegreppet. Den har sedan applicerats i flera undersökningar, mest utförligt i *Styrelsedoktrinen i Sovjetunionen och Östeuropas folkrepubliker* (1977).

Tre dag kan sägas vara kännetecknande för Lundquists forskning.

Det första är en strävan att relatera förvaltningen till dess omgivning, särskilt till det politiska systemet. Programmatiskt framträder detta drag redan i *Förvaltningen i det politiska systemet*. Det återfinns också i de litteratur- och problemöversikter som redovisas både i separata skrifter och i den fortlöpande problemdiskussionen i hans större arbeten. Det understryker Lundquists ambition att se förvaltningsforskningen i nära samband med den statsvetenskapliga och allmänt samhällsvetenskapliga diskursen.

Det andra kännetecknande draget är en ovanlig mångsidighet och säkerhet i metodologiskt avseende. Han har med stor skicklighet använt en rad skilda metoder. Men han har dessutom, framför allt i sin senare produktion, medvetet sökt samordna eller syntetisera olika angreppssätt och därvid tagit sin utgångspunkt i en modell som kombinerar aktörs- och strukturperspektiv.

Riktningsgivande för både det administrativa och det politiska systemet är styrelsedoktrinen, uppfattningen om hur samhället bör styras. Insikt i detta problem kan sägas vara det tredje kännetecknet i Lundquists forskning. Han har ett markant intresse för idéanalys.

Lundquist har en omfattande produktion av hög kvalitet. Hans strävan efter en bred ansats i förvaltningsforskningen och hans stora förtrogenhet med nordisk och internationell utveckling inom samhällsvetenskaperna bidrar ytterligare till att ge honom en forskarprofil som sällsynt väl överensstämmer med beskrivningen av den nu aktuella tjänsten som en professur i statsvetenskap med inriktning mot förvaltning. Han är väl skickad att

handha forskningsanknytningen av förvaltningslinjen.  
Vi finner Lundquist synnerligen kompetent till den sökta tjänsten.

Bergen, Lund och Åbo, oktober 1985  
Knut Dahl Jacobsen HF Petersson Krister Ståhlberg

### Replik till Daniel Tarschys

I sin recension (*Statsvetenskaplig Tidskrift* 1985 nr 3) av min avhandling *Kommunism på svenska?* anslår Daniel Tarschys en saklig och vederhäftig ton. Till stor del ägnar han sig sedan åt det som utgör avhandlingens huvudtema. Som författare borde man därför kanske vara nöjd och avstå från genmäle. De resonemang där Tarschys utvecklar sin kritik är dock sådana att de inte bör få stå opåtalade.

Tarschys invändningar mot min slutsats, att det svenska kommunistpartiet under efterkrigstiden sökt utforma en "kommunism på svenska", är att jag inte bestämt mig för om självständighet skall avse autonomi eller olikhet, och att det är tveksamt om tesen får stöd ens i min egen text. På en punkt pekar han här på en detalj, som vittnar om skarp blick för blottor i framställningen. Han anmärker helt korrekt mot en av mina summerande kommentarer (s 149 i avhandlingen), att min tankegång i detta fall är oklar.

Vad gäller mitt andra huvudproblem, det om partiets programdokument presenterar en ideologi som lägger betoningen på marxismen som vetenskaplig teori eller på socialismens etiska ideal, anför Tarschys att alla ideologier självfallet innehåller båda komponenterna. I polemik mot mitt försök att utgå från 1928 års Kominternprogram som en extrem variant av det förra, dvs ett ideologiskt dokument som tämligen ensidigt betonar det "empiriska" betraktelsesättet, hävdar Tarschys följande: "Empiriska teorier i all ära – men de sätter inte igång revolutioner. Varken i Ryssland eller i Sverige var det någon bleksiktig historiefilosofi som samlade folk under de röda fanorna, utan personliga upplevelser av nöd och orättvisor i förening med drömmar om ett bättre liv." (s 280)

Tarschys omdöme om mina resonemang rörande denna fråga är att de är "snåriga och oklara". Under disputationen gav han också ett exempel (s 195 ff i avhandlingen) och menade att begreppsliga problem av det slag som det där rör sig om bör överlämnas till filosoferna. Genom några lösryckta citat antyder han därtill att mina tankegångar är fulla av spekulation och att han haft "svårt att hänga med i svängarna". Denna linje fullbor-

das i recensionens avslutning, där Tarschys påstår att jag som slutkläm i min avhandling har försökt agera rådgivare åt den kommunistiska partiledningen. Min huvudtanke skulle vara att kommunistpartiet, om det vill vinna röster, borde lämpa marxismen över bord och i stället satsa på en moralisk argumentering. Försöket utdöms som misslyckat och kompletteras med en lakonisk kommentar om att rådgivningsverksamhet aldrig har varit statsvetenskapens styrka.

En del av dessa tankegångar känns igen från disputationen. I sin recension har Tarschys dock vässat den polemiska udden med påföljd att hans invändningar framträder mera tydligt och renodlat. Kanhända borde jag redan under disputationen förmått undanröja missförstånd, men jag får erkänna att det då inte riktigt stod klart för mig att det var detta som var opponens tolkning av min text. Uppenbart är emellertid att Tarschys inte tagit något större intryck av det försvar som jag då levererade. Han tycks inte heller ha gjort några förnyade försök att förstå vad som faktiskt står i min avhandling.

Det jag själv anger vara undersökningens frågeställningar och det som sägs under rubriken metodiska överväganden ger nämligen ingen grund för den tolkning som väglett Tarschys i dennes resonemang. Min egen problemformulering återfinns på sidorna 28 ff. En hel rad frågeställningar utmynnar i ett stycke, där avhandlingens fokus dras samman:

Både synen på övergången till socialism och synen på det socialistiska samhället kan sammanfattas i ett par mer principiella problem. Vad är det som räknas som *nationella särdrag* eller, annorlunda uttryckt, hur mycket av den ryska revolutionen och det sovjetiska systemet betraktas som *allmängiltigt*? Är det meningsfullt att tala om nationella vägar till socialismen och om olika slag av socialistiska modeller? Det andra problemet rör marxismens anspråk på att vara en vetenskaplig teori. Den kommunistiska ideologin har av tradition haft en empirisk orientering. Vägen till socialism och arbetarklassens agerande har analyserats i termer av vad som är nödvändigt och möjligt; bilden av ekonomi och politik under socialismen har formats utifrån marxismens teori om en historiskt nödvändig och given efterföljare till kapitalismen. I kontrast till detta synsätt har den kommunistiska rörelsen ständigt konfronterats med en rad normativa frågor. Har kommunisterna givit besked om vilka medel revolutionen bör begagna, och hur har de förhållit sig till socialismens etiska ideal? Är kommunismen utslutande en *revolutionär teori* eller rymmer den också en *morallära*? (s 30 f)

Omedelbart efter det citerade stycket framgår också att min uppgift är att ge en beskrivning av de ståndpunkter och argument, som förekommit inom SKP/VPK rörande dessa frågor.

Det är förvånande att man kan läsa in frågan om partiets självständighet i denna problemformulering. Det må så vara att såväl partiets autonomi som dess olikhet kan vara intressantare problem, än det jag själv försöker ringa in, men det torde framgå att jag med "kommunism på svenska" åsyftar en karakteristik av ideologins innehåll. En helt annan sak är att kommunisternas argument för och mot en "kommunism på svenska", som också studeras i avhandlingen, har utformats i termer av partiets självständighet, oavsett om vi därmed avser autonomi eller något som skiljer sig från mängden. Problemet med att precisera min huvudtes i strikt innehållsliga termer har dock knappast att göra med risken för sammanblandning med den genetiska eller den jämförande ansatsen, även om jag efteråt kan förstå att det hade varit en hjälp för läsaren om jag explicit hade ställt dessa tolkningar mot varandra. Jag tycker emellertid att detta ändå framgår mycket tydligt av min framställning.

Tesen om "kommunism på svenska" dyker upp redan i det kapitel som behandlar partiets idéer åren närmast efter Kominterns upplösning. Jag visar där att betoningen låg på sådant som kommunisterna själva rubricerade som nationella särdrag. Men jag visar samtidigt att denna idéutveckling inte var unik för det svenska partiet och att SKP i mycket stor utsträckning inspirerades av tankegångar som lanserades av utländska kommunistledare som Dimitrov, Gomulka och Tito. Eftersom syftet är att analysera innehållet i det svenska kommunistpartiets ideologi, ägnas ingen större möda åt att belägga dessa genetiska samband eller dessa likheter. Det som främst dokumenteras är att de svenska kommunisterna i sin argumentering för "en nationell väg" själva framhöll de utländska förebilderna. Poängen för dem var nämligen att dessa förebilder inte härstammade från Sovjetunionen och att de avvek från den modell som under Komintern-tiden upphöjts till allmängiltig lag.

I stort sett var detta mönstret även under den tredje av de perioder jag analyserar, den som tar sin början med SUKP:s tjugonde kongress 1956. Skillnaden är att Chrustjov då står som inspiratör. Det vore mer än tveksamt att hävda om dessa perioder att SKP utmärktes av ett självständigt och gentemot övriga kommunistpartier avvikande ideologiskt tänkande. Min framställning går heller inte ut på att visa detta. Poängen är istället att visa, att partiet inom de ramar som gavs av den kommunistiska världsrörelsen strävade efter att ge de egna ideologiska dokumenten ett innehåll där tonvikt lades på nationella särdrag.

Vad gäller perioden däremellan, Kominformperioden, är det riktigt, att min tes om "kommunism på svenska" är problematisk. Det är för övrigt något som jag själv framhåller (s 339 f). Men min slutsats är ändå att partiets "strävan har hela tiden varit att finna en formel

för en nationell kommunism" (s 341). Detta av två skäl. När häxjakten mot "nationella avvikelser" pågick som värst inom andra kommunistpartier, försökte den svenska partiledningen ligga lågt; Set Perssons krav på självkritik manövrerades undan och kom att sätta förvånansvärt små spår efter sig. Dessutom visar jag att den nationella kommunismen främst gjorde sig gällande i synen på övergången till socialism, och att det var detta element snarare än synen på det framtida socialistiska samhället, som betonades.

Jag vidhåller således att min tes om "kommunism på svenska", som jag själv tolkar den, har täckning i det empiriska materialet.

Beträffande min andra idé, försöket att särskilja ett empiriskt och ett normativt betraktelsesätt, kan det först konstateras att det ingalunda är något nytt påfund. Alltsedan striden mellan Bernstein och Kautsky har det också framstått för socialistiska teoretiker som om valet står mellan en marxism med vetenskapliga anspråk och en socialism vars fundament utgörs av etiska ideal. Jag visar att detta problem också löpt som en röd tråd i den debatt som förts inom SKP/VPK. För en kommunist har det alltid varit en avgörande skillnad mellan att hävda, att den fredliga vägen är *möjlig* och att den är *önskvärd*.

Som ett slags lackmuspapper för att avgöra var man lägger tonvikten, har jag använt de resonemang som utvecklas för att motivera proletarietets diktatur och liknande föreställningar om den socialistiska staten. I flera kapitel försöker jag med lite olika begreppsliga hjälpmedel analysera resonemangens förenlighet med idéer inom en normativt anlagd demokratiteori. Kontentan av dessa analyser är ganska klar. Kommunisterna har haft stora besvär att få ekvationen att gå ihop. Problemet består i just detta, att idén om proletarietets diktatur för kommunisterna primärt var en tanke om denna stats historiska nödvändighet, men att de i debatten tvingades försvara den från normativa utgångspunkter. När partiets normativa orientering är som störst – i mitten av sextioalet – förbleknar idén om den proletära diktaturen till något som är helt poänglöst ur innehållslig synvinkel. Några år senare, när programmet skulle renas från "rena viljeyttringar" tecknas bilden av den proletära diktaturen på ett helt annat sätt, och jag antyder då hur idén efter viss hyfsning kan uppfattas som en vetenskaplig tanke, som i princip är åtkomlig för empirisk prövning.

Jag tillstår gärna att mina analyser härvidlag fört mig in i vetenskapliga diskussioner som är nog så "snåriga" och att resonemangen kunde ha utformats mera avklarade. Däremot finns det skäl att vidhålla, att den idémässiga spänningen mellan det empiriska och det normativa betraktelsesättet varit en i hög grad levande problematik för de debattörer jag studerat.

Det empiriska materialet ger vidare underlag för att kunna dra slutsatsen att tonvikten gradvis försköts mot "de etiska idealen" fram till och med sextiotalets modernism, och att denna utvecklingslinje så att säga dragits i snabbtempo från 1969 och fram till våra dagar. Jag vidhåller också, att 1928 års Kominternprogram med fördel kan tolkas som ett ideologiskt dokument där betoningen ligger på det empiriska betraktelsesättet. Det betyder inte att framställningen inte skulle kunna "spraka av social indignation". Om inte annat är terminologin allt annat än analysneutral. Huruvida folk har samlats under de röda fanorna drivna av en "bleksiktig historiefilosofi" eller av "personliga upplevelser av nöd och orättvisor i förening om ett bättre liv" har jag dock inte studerat. Som framhållits tidigare har jag i min avhandling ålagt mig restriktionen att endast analysera det idémässiga innehållet i kommunisternas budskap. Vilka effekter idéerna kan tänkas spela i ett socialhistoriskt sammanhang har jag inte ens spekulerat över, men jag håller nog en slant på att recensenten har träffat rätt med sin egen tes.

Så till sist, Tarschys avslutande resonemang om att jag försökt agera rådgivare åt den kommunistiska partiledningen. Det avsnitt i min avhandling som åsyftas är en del av min sammanfattning. Det föregås av ett avsnitt där jag summerar partiets ställningstaganden till de problem som här har diskuterats. För den som läser vad som står torde det inte vara någon svårighet att se, att jag i det aktuella avsnittet summerar de argument som *kommunisterna själva* använt för att underbygga sina ståndpunkter. Tarschys har rätt i att det är ett försök att renodla den mest typiska argumenteringen, men även här vill jag vidhålla att framställningen har stöd i det empiriska materialet. Men framför allt, någon rådgivning är det definitivt inte fråga om.

Med min avhandling har jag försökt ge ett bidrag till den vetenskapliga diskussionen om de politiska ideologiernas innehåll. Den är skriven inom en i svensk statskunskap välkänd idéanalytisk tradition, där tonvikten läggs på tolkning och textkritik. Mina utgångspunkter är således begränsade och de kan självfallet ifrågasättas, men det är likväl utifrån dem som både svagheter och eventuella förtjänster bör diskuteras.

Jörgen Hermansson

### Slutreplik

SKP/VPK har alltid sökt presentera "en kommunism på svenska". Så lyder "tesen" i Jörgen Hermanssons avhandling. Vid första anblicken kan denna tes förefalla något trivial; att ett parti verksamt i Sverige i sin politik inriktar sig på det egna landet är trots allt högst naturligt. I min strävan att finna en mindre trivial tolkning har jag

uppfattat det så, att författaren varit intresserad av att undersöka i vilken utsträckning som det svenska partiet i sina idéer om övergången till socialismen och det framtida socialistiska samhället har tagit intryck från den sovjetiska bolsjevismen och i vilken utsträckning det har försökt ge teorin ett självständigt inhemskt innehåll.

Mot denna tolkning protesterar nu Jörgen Hermansson. Det är inte fråga om "självständighet" utan om "nationella särdrag", förklarar han. Det är inte influenserna utan enbart ideologins innehåll han är ute efter. Men knappt har han hunnit påstå detta (det andra långa stycket efter citatet) förrän han åter är inne på frågan om förebilder och inspirationskällor. Jag propser självfallet inte på att min uppfattning om avhandlingens frågeställning skulle vara riktigare än Hermanssons egen – i sådana spörsmål bör författaren tillerkännas tolkningsföreträde – men jag skulle däremot vilja hävda att han inte uttrycker sig särskilt glasklart när han formulerar sitt syfte.

Den andra diskussionspunkten gäller Hermanssons försök att skilja ut empiriska och normativa betraktelsesätt i kommunistisk idédebatt. Han hävdar nu att valet ända sedan striden mellan Kautsky och Bernstein har stått mellan en marxism med vetenskapliga anspråk och en socialism vars fundament utgörs av etiska ideal. Problemet sägs också ha löpt som en röd tråd genom diskussionen i det svenska partiet.

Denna tankegång finner jag problematisk på flera plan. För det första förefaller det mig som om Hermansson använder orden "empirisk" och "normativ" på ett något säregt sätt. Han hävdar t ex att 1928 års Kominternprogram domineras av ett empiriskt betraktelsesätt och att idén bakom proletarietets diktatur skulle var vetenskapligt godtagbar (s 328). Möjligen är det det starka inslaget av historiedeterminism i den marxist-leninistiska doktrinen som motiverar detta omdöme, men för mig förefaller det högst främmande att sätta likhetstecken mellan ett empiriskt och ett historiedeterministiskt synsätt eller att beteckna marxismen-leninismen som en specifikt vetenskaplig doktrin till skillnad från andra, mera "etiska" versioner av socialismen.

Dispyten mellan Bernstein och Kautsky kan för det andra inte reduceras till en diskussion om vetenskap kontra etik. Vad Bernstein ifrågasatte var ju inte minst hållbarheten i vissa teorier som den marxistiska ortodoxin omhuldade: arbetsvärdeläran, historiematerialismen, dialektiken och en del annat. Det fanns förvisso en etisk klangbotten hos Bernstein, men hans invändningar mot Kautsky och kompani gick ändå i första hand ut på att de senare hade en felaktig föreställning om verkligheten. På samma sätt är det i stor utsträckning samhällsanalysen som skiljer senare tiders revolutionära socialister från mer reformistiskt sinnade socialister: man gör sig



olika bilder av det rådande systemet och av olika tänkbara åtgärders effekter och drar därav divergerande slutsatser om vilka politiska strategier som är möjliga och lämpliga. Självfallet kan man också notera skilda uppfattningar om den politiska kampens etik; man kanske skulle kunna säga att revolutionärerna dras mot det synsätt som (falskeligen) tillskrivs jesuiterna medan reformisterna graviterar mot en mer "kantiansk" moraluppfattning. Men denna skillnad kan inte meningsfullt beskrivas i kvantitativa termer. Den ena riktningen är inte "mer" eller "mindre" moralisk än den andra, utan vad det handlar om är två olika moraluppfattningar som kvalitativt skiljer sig från varandra.

Hermansson dementerar eftertryckligt att han skulle ha försökt agera rådgivare åt kommunistpartiet i bokens slutkläm. Om han gör sig mödan att läsa min recension

en gång till skall han finna att jag heller inte påstått detta. Däremot hävdar han två gånger att det föreligger ett negativt empiriskt samband mellan omfånget av kommunistpartiets sociala bas och partiets trohet till det marxistiska idéarvet. I min anmälan ifrågasatte jag hållbarheten i dessa uttalanden. Härtill säger nu Hermansson att det inte är han som för ordet i detta avsnitt utan att det rör sig om ett referat av de argument som kommunisterna själva har använt för att underbygga sina ställningstaganden. Även efter en-förnyad genomläsning har jag dock svårt att uppfatta texten i avhandlingens sista avsnitt som något annat än författarens egna omdömen.

*Daniel Tarschys*

# Litteraturgranskningar

ISHTIAQ AHMED: *The concept of an Islamic state. An analysis of the ideological controversy in Pakistan*, Stockholm Studies in Politics, Stockholm, 1985.

## Introduction

As the opponent designated by the Faculty of Social Sciences of the University of Stockholm to scrutinize Ishtiaq Ahmed's thesis, I have already discussed his work with him in public on the 8th of November 1985. In this article I do not propose to reiterate all the points of that discussion. I intend rather to concentrate on a smaller number of issues which I think are of some general significance.

I do this all the more easily, as Ishtiaq Ahmed's thesis is a piece of solid academic work that sheds systematic light upon an important topic, i. e. ideas held by Pakistani ideologues on the concept of an Islamic state. It is the kind of work which puts the reader at ease by conveying a sense of basic reliability as well as topical significance.

Ideas and ideologies inspired by Islam, a faith to which about one seventh of the world population are committed, clearly deserve analysis by political scientists also in such faraway Lutheran provinces of northern Europe as Sweden. I think thus that we should be grateful to Ishtiaq Ahmed for having undertaken this task with such skill, unflinching intellectual honesty, and enthusiasm. His work is, in my view, a valuable contribution to the widening of views and horizons in Swedish political science. This, as we shall see, will not keep me from raising some serious, critical questions.

## Briefsummary

The core of the book (chapters 5-9) is a systematic comparative analysis of nine different concepts of an Islamic state. These are held by the author to be representative of the public debate on this topic in Pakistan. They are ranged along a one-dimensional scale, the extreme positions of which are the totally sacred and the totally secular state. This is preceded by four chapters of general introduction of the topic, scheme of analysis,

Muslim political heritage, and some background on the role of Islam in the political history of Pakistan, respectively. There is also a concluding chapter in which the author seeks to set his analysis in the wider contexts of (1) "the concept of an Islamic state as a political ideology", (2) Islam and democracy, and (3) the role of Islamic political ideology in Pakistani politics. The latter subject is not systematically dealt with in any other part of the book.

## The concept of ideology

Before moving on to the empirical core of the book, it is necessary to take a look at Ishtiaq Ahmed's use of the term and concept of ideology. This is basic, as he himself conceives of his work as a study of specimens of Islamic political ideology. The point of departure for the entire undertaking, at the beginning of chapter 2, is the crisis of legitimacy in the third world, hence the need for ideology to guide the process of change and transition. (Ahmed, p. 13.)

In the case of Pakistan, ever since the birth of that state on the 14th of August 1947, as a special state for the Muslim citizens of former British India, there has existed a controversy about the purpose and nature of Pakistan. The state has been committed both to Islam and to democracy at the same time. Thus Ahmed examines the following two questions to shed light on the controversy: (Ahmed, p. 16.)

1. What are the standpoints of various Pakistani thinkers and ideologists on the concept of an Islamic state?
2. Do the contributors to this discussion believe that the ideals of an Islamic state can be reconciled with modern democracy?

As we have seen, according to Ahmed's own point of departure, it is basically the intended use of ideas and doctrines to legitimize overriding societal goals which justifies their designation as *ideology*.

This perfectly sound position is somehow lost along

the road, as the author proceeds to underpin his own definition of ideology by way of a long and very eclectic review of what various contributors to the debate on ideology have had to say about the matter. Political science systems theoretician David Easton and modernization theoreticians such as Gabriel Almond, David Apter and Edward Shils are mixed freely with marxist social scientists such as Karl Mannheim, Antonio Gramsci, Louis Althusser, to mention just a few of the many authors cited. They are all correctly quoted. This is not the problem. But they are not systematically used in the construction of Ahmed's own definition, which turns out to be just another one in the long row of stipulative definitions combining statements about what ideology *is* and what it *does*, i.e. its *observable qualities* and its *functions*:

An ideology is a set of beliefs, values, norms, symbols, goals and practices incorporated into generalized formulations about a Good Society. These generalized formulations encompass salient, desirable, social, economic and political relationships. This cognitive structure lends direction to moral reflection and activities concerned with tangible societal goals. (Ahmed, p. 26.)

This is followed by an elaboration in three points of "the main tasks or uses of ideology" (i.e. its functions), which are said to be (1) to provide cognitive structure, (2) to furnish prescriptive formula, and (3) to perform tasks of evaluation. (Ahmed, p. 26.) Strangely enough, the legitimizing function of ideology is only mentioned here as a kind of sub-function of evaluation, although it was initially emphasized as fundamental.

The definition is just as good as many others of its kind, in fact better than many. The question is, however, what analytical purposes it serves in the context, beyond telling us what the author has in mind when using the term ideology. It would have been natural, had he stopped at this point to ask how such a stipulative definition can be fruitfully applied to the analysis of the Pakistani debate on the Islamic state. Answering that question would have involved not only pointing out specified sets of beliefs to be studied and compared (which is done) but also specifying ways of studying ideology at work in Pakistani society.

Ishtiaq Ahmed, however, simply states that "ideology is studied *best* (my emphasis) as a realm of thought" (Ahmed, p. 228), thus cutting himself off rather arbitrarily from the second area of investigation designated by his own definition. The only real reason for taking this position seems to be that studying ideology "on the level of thought" (Ahmed, p. 27), i.e. by carrying out content analysis, is *easier* than studying the functional (or causal) links between thought and action on the one hand and

between societal conditions and thoughts on the other.<sup>1</sup> The detailed elaboration by my Uppsala colleague Evert Vedung of the distinction between *content* analysis and *functional* analysis of political ideas comes to mind.<sup>2</sup> Learning from Vedung might have helped Ahmed to argue more clearly for the way he delimits his research task. My basic point, anyway, is not that this would have been difficult to justify intellectually, but that Ahmed's specific way of delimiting his research task does not in any way follow from the preceding discussion and definition of the concept of ideology.

Walter Carlsnaes, another Uppsala colleague of mine, stresses the advantages of trying to elaborate ideology as an empirically significant concept with explanatory functions in the scientific analysis of politics, rather than using it just as a general term to denote a broad class of phenomena.<sup>3</sup> Ahmed's failure to put his definition to explanatory use illustrates the importance of Carlsnaes' methodological position.

If the concept of ideology as an instrument of political legitimization and mobilization had been systematically elaborated and put to use by Ahmed, he would certainly have been able to venture more boldly outside the realm of pure content analysis into the analysis also of class and other interests served by the different ideological approaches distinguished. At least he would have been able to point to this as a natural next step in the process of analyzing the concept of an Islamic state as ideology. As the book stands now, however, this is only hitched on at the very end of the concluding chapter rather than designated as a core theme of investigation through the author's own conceptual analysis.

My own position in this regard is simply that the study of ideology "as a realm of thought" is an absolutely necessary *first step*. It would be senseless to try to study the functions of any ideology before knowing what it is about at the level of thought, verbalization, symbols. Thus my criticism of Ishtiaq Ahmed is obviously not for having taken this necessary step – with great skill – but for limiting himself, unnecessarily and confusingly, at the conceptual level of his work.

I have counted at least fifteen places scattered all through the book, where reference is made to the use of Islamic ideology to legitimize various state and (ruling) class interests. This includes the final chapter. It shows that Ahmed's argument for limiting himself to pure content analysis is somewhat strained.

Is the application of *sharia* (Quranic) laws merely an expression of religious conviction? Or is it also a rational attempt to scare people into subjection to the hardships of capitalist development?

Is the advocacy of secularism and western liberalism just an expression of rationalism and humanitarianism?

Or does it, in its way, serve to break down cultural barriers to the penetration of capitalism?

Do the great efforts exerted by Muslim intellectuals to reconcile their cultural heritage with modern democracy represent not only confused thinking or artificial compromises (as Ahmed concludes they do) but also a valid search for new syntheses?

These are types of questions which clearly do not leave Ishtiaq Ahmed unmoved. But his chosen framework of analysis does not give him much of a chance to deal with them, particularly not after having cut himself off arbitrarily from half of his own definition instead of using that half as a tool of analysis.

### *Ideology as a "realm of thought"*

As already stated, this is the empirical core of the book. It is very convincing on the whole, both with regard to method, substance, and presentation of results. The combination of spirited involvement and scholarly objectivity characteristic of these five chapters is inspiring to the reader.

Ahmed's decision, in the preceding methodological chapter, to settle for a simple one-dimensional space of thought in order to distinguish and order different positions with regard to the concept of an Islamic state proves to be fruitful.<sup>4</sup> The basic dimension focused is *theocratic versus secular state*. In the qualified public debate in Pakistan on this, Ahmed perceives nine positions which he groups into four "modes of reasoning". Each one of these positions is represented in Ahmed's investigation through one or several written sources (books or articles) produced by an individual intellectual (writer, thinker, ideologist), except the first which is represented through court documents. The whole structure of the presentation can be summarized as follows:

#### I. THE SACRED STATE EXCLUDING HUMAN WILL

1. The absolutist position seeking revival of traditional Islam. Represented by two legal documents reflecting the opinions of the *ulama* (Muslim "clergy").<sup>5</sup>
2. The fundamentalist position seeking revival of the ideal Islamic state. Represented by Abul Ala Maududi (1903–1979), reputed theoretician of Islamic fundamentalism, ideological adviser to General Zia-ul-Haq, the present chief of state of Pakistan, author of many books and articles.<sup>6</sup>

#### II. THE SACRED STATE ADMITTING HUMAN WILL

1. The moderate theocratic position seeking adjustment with modernism. Represented by Muhammad Asad (originally Leopold Weiss), immigrant from Austria in the nineteen-thirties, convert to Islam, scholar of

Islam, director of Islamic Reconstruction in the Punjab government in the early years of independence.<sup>7</sup>

2. The radical theocratic position seeking severance with tradition. Represented by Ghulam Ahmad Pervez (1903–1985), former civil servant, scholar of Islam, author of many books and articles.<sup>8</sup>
3. Cohabitation between theocracy and secularism: the moderate version. Represented by Khalifa Abdul Hakim (dead 1959), former director of Institute of Islamic Culture in Lahore, member-secretary of a government commission on Muslim marriage and family laws recommending modernist reforms.<sup>9</sup>
4. Cohabitation between theocracy and secularism: the radical version. Represented by Javid Iqbal, formerly prominent politician, currently chief justice of the Punjab High Court.<sup>10</sup>

#### III. THE SECULAR STATE ADMITTING HUMAN WILL

1. The liberal version seeking continuity with the political spirit of Islam. Represented by S. M. Zafar, former central law minister, lawyer, secretary general of the defunct Muslim League, head of the Pakistan Human Rights Organization.<sup>11</sup>
2. The socialist version seeking continuity with the economic spirit of Islam. Represented by Muhammad Usman, university professor.<sup>12</sup>

#### IV. THE SECULAR STATE EXCLUDING HUMAN WILL

1. The modern secular state based on sound reason. Represented by Muhammad Munir (dead 1981), former chief justice of the Pakistan Supreme Court, author of a book defending the idea of a secular state unfettered by Islamic dogma.<sup>13</sup>

Through his skillful and detailed analysis of the subject matter thus summarized, Ishtiaq Ahmed is able to demonstrate the great variety of existing interpretations of what an Islamic state should mean, ranging from the strict application of Quranic legal prescriptions to very liberal and modernist reinterpretations. He demonstrates also the difficulty, at the level of rational argumentation, of reconciling the various notions of an Islamic state with modern western democracy.

Another important conclusion – although outside the realm of pure content analysis – is that the notion of an Islamic state, as ideology, "is prone to foment conflict rather than promote consensus," (Ahmed, p. 206) precisely because it can be interpreted to fit almost any political interest.

In my opinion, however, Ahmed attaches exaggerated importance to his finding on democracy. On the one hand it is obvious, almost trivial, to note that investing political sovereignty in God, as represented by autocratic rulers or self-appointed theologians, cannot be recon-

ciled with democracy. On the other hand, the possibility should be recognized (which Ahmed does not seem to do) of reinterpreting God to be a democrat, thus regarding democracy on earth as the direct expression of His will.<sup>14</sup>

This observation leads on to the final issue to be commented upon in the present article.

### *Islam and democracy*

There is a confusion in Ahmed's work between secularism-secularization-modernization on the one hand and democracy on the other. This confusion appears at two levels, one less important than the other, although symptomatic of it.

Ahmed notes, in his methodological chapter, that "(T)he discussion on the Islamic state has been articulated in terms of a state under the sovereignty of God versus a state in which the people are sovereign." Apparently because taking for granted that no sovereign people will ever base legislation on anything but "temporal considerations", does he then proceed to stating that "(T)he debate in Pakistan may *therefore* (my emphasis) be described as a controversy over a theocratic versus a secular state." (Ahmed, p. 31.) This is wrong, both logically and empirically. History, both past and present, provides us with several examples of states which are simultaneously secular and dictatorships.

At one level, this confusion is unimportant, as it does not in the least affect Ahmed's empirical analyses in what I have called the core chapters of his book. Here he adheres consistently to the theocratic/secular dimension. But at another level, empirical rather than logical, the confusion does become important, as it surfaces again in the concluding chapter 10, in the context of Islam and democracy.

It is of course true, as Ahmed writes that "(T)he modern state in the West is a product of the overall evolution of Western Civilization. Its current secular content is the result of several centuries of conflict between the Church and the secular establishment over supremacy in the state." (Ahmed, p. 211.) It is also true that western democracy and secularism go together, historically.

However, by drawing upon the articles on modernization and democracy in the *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Ahmed presents an argument conveying the impression that "modernization" is an irreversible and somehow inevitable historical process entailing by definition *both* secularism and liberal democracy.<sup>15</sup> As if dictatorship could not be conducive to modernization, or as if secular efficiency could not be and never were used for purposes absolutely contrary to democracy.

It must be pointed out, thus, that we certainly cannot expect history to provide us with any guarantees of democracy. Democracy neither arises nor survives without struggle, and the forces opposing it may well be both modern and secular.

### *Concluding note*

In order to capture the sense of Ishtiaq Ahmed's basic argument, we have to distinguish carefully between *Islam* as such and the notion of an *Islamic state*. Many Muslims are not prepared to draw that distinction, just as the majority of Jews in Israel still will not accept to separate the notions of Judaism and the Jewish state from each other.

Ahmed is emphatic about the irreconcilability of any notion of an Islamic state with democracy. In consequence he argues that the only way, in our times, which he considers ripe for democracy, to uphold Islamic belief about life, God, salvation, is through the principle of a state abstaining from coercion in these areas, i.e. a secular state. (Ahmed, p. 215 f.)

Christianity has been forced through history to submit to the secularization of the state, by giving up the notion of a religious state. It has survived as a religion. The same is, in fact, true of Islam in a number of countries.<sup>16</sup> although strong resistance is still offered. As pointed out, this secularization has not brought any guarantees of democracy. Democracy can only be brought about by democratization. But it is fair to conclude that an important obstacle has been removed. In a historical perspective, it seems likely that Islam and Judaism will eventually follow suit, in spite of current upsurges of religious fundamentalism. It may appear as a paradox that these in turn have often been fired by oppression.

Lars Rudebeck

### Footnotes

- <sup>1</sup> Ahmed, pp. 27 f.: . . . it is reasonable to assume . . . that it is not easy to isolate constraints other than ideology which go into the complex of concrete behaviour."
- <sup>2</sup> Evert Vedung, *Det rationella politiska samtalet*, Aldus, Stockholm, 1977; revised English edition, *Political reasoning*, Sage, Beverly Hills, 1982.
- <sup>3</sup> Walter Carlsnaes, *The concept of ideology and political analysis. A critical examination of its usage by Marx, Lenin, and Mannheim*, Greenwood Press, Westport, Connecticut, and London, 1981. See also his forthcoming work, *Ideology and foreign policy: problems of comparative conceptualization*, Blackwell, Oxford, 1986.
- <sup>4</sup> I compared it, for instance, carefully with Jan Hjärpe's two-dimensional typology of "sovereignty"

- (divine versus human) and "realm of religious authority" (limited versus total) in Hjärpe, *Politisk islam*, Skeab Förlag, Stockholm, 1983, p. 42, and found that Ahmed's one single dimension actually contains Hjärpe's two.
- <sup>5</sup> Khurshid Ahmad (ed.), *An analysis of the Munir Report*, Jamaat-e-Islami Publications, Karachi, 1965. The Munir Report examines, on the basis of hearings, the views of *ulamas* on the question of an Islamic state. The second document is a petition filed in the Punjab High Court in 1976 to the effect that the system of government through adult suffrage should be abolished for being "repugnant to Islam" (Ahmed, p. 35), *Writ Petition no. 42 of 1976*, Lahore High Court.
  - <sup>6</sup> For instance, Abul Ala Maududi, *The Islamic law and constitution*, Islamic Publications Ltd., Lahore, 1980.
  - <sup>7</sup> Muhammad Asad, *The principles of state and government in Islam*, University of California Press, Berkeley, California, 1961.
  - <sup>8</sup> Main theoretical work in English is Ghulam Ahmad Perwez, *Islam: a challenge to religion*, Idara-Tulu-e-Islam, Lahore, 1968.
  - <sup>9</sup> Khalifa Abdul Hakim, *Islamic ideology*, The Institute of Islamic Culture, Lahore, 1974.
  - <sup>10</sup> Javid Iqbal, *Ideology of Pakistan*, Ferozsons Ltd., Lahore, 1971.
  - <sup>11</sup> S. M. Zafar, *Awam, Parliament, Islam* (People, Parliament, Islam), Aena-i-Adab, Lahore, 1980.
  - <sup>12</sup> Muhammad Usman, *Islam Pakistan Mein* (Islam in Pakistan), Aeina-i-Adab, Lahore, 1970.
  - <sup>13</sup> Muhammad Munir, *From Jinnah to Zia*, Vanguard Books, Lahore, 1979.
  - <sup>14</sup> Cf., for instance, the constitutions of Egypt, Tunisia, Algeria (in *Constitutions on the countries of the world*, Oceana Publications, Dobbs Ferry, New York, 1984). The constitutions of these three countries are completely secular, except for introductory statements that Islam is "the religion of the state". But "sovereignty belongs to the people" (Algeria, Tunisia) or "sovereignty is for the people alone and they are the source of authority" (Egypt). These three countries do not discriminate between citizens on religious grounds, according to their constitutions, except that the presidents of Algeria and Tunisia have to be "of Moslem faith".
  - <sup>15</sup> Ahmed, pp. 31 f. and 207–216. The key quotes are from James S. Coleman, "Modernization: political aspects," *International Encyclopedia of the Social Sciences*, The Macmillan Company & The Free Press, 1968, vol. 10, pp. 395–402, and Giovanni Sartori, "Democracy," *ibid.*, vol. 4, pp. 112–121.
  - <sup>16</sup> Turkey is the primary example, but far from the only one. Cf., for instance, note 14. Indonesia is another important example.

WILHELM CHRISTMAS-MØLLER: *Niels Bohr og atomvåbnet*. Köpenhamn, 1985: Vindrose.

När den lysande sovjetiske kärnfysikern Kapitsa blev hemkallad till Moskva 1935, lyckades lord Rutherford övertala engelska myndigheter att sända ett helt laboratorium med honom, med den enkla motiveringen att det gjorde mest nytta för vetenskapen i närheten av Kapitsa. Så litet av hemlighetsmakeri fanns det omkring atomfysik vid den tidpunkten. Lord Rutherford själv hävdade strax efteråt som sin egen mening att man teoretiskt kunde se att stora mängder energi kunde utvinnas genom kärnklyvning, men att detta inte torde komma till någon praktisk användning inom överskådlig framtid.

Redan 1938 fanns det grund att revidera denna uppfattning. Otto Hahns försök i Tyskland visade att man kunde klyva uran 235 med hjälp av långsamma neutroner, och Lise Meitners tolkning av detta tillsammans med Otto Frischs replikation av försöket i Bohrs laboratorium i Köpenhamn gjorde det klart för hela den vetenskapliga världen att man eventuellt kunde producera en bomb av väldig styrka.

Omedelbart efter detta bröt andra världskriget ut, kommunikationerna avbröts, och kärnfysik hade plötsligt fått stor potentiell militär betydelse. Därmed satt fysiker som Einstein och Szilard i USA, Peierls i England, Heisenberg i Tyskland och Kapitsa i en flerpersonversion av Fångens Dilemma: enda möjligheten att undgå att världen eventuellt begåvades med ett nytt fruktansvärt vapen var att *alla* kärnfysiker höll tyst om det – men kunde någon av dem lita på att alla andra gjorde det? I stället kom ett antal nästan parallella brev att skrivas till olika regeringar, varav det från Einstein och Szilard är mest känt. De gick ut på att det eventuellt kunde finnas teknisk möjlighet att framställa ett supervapen av uran, att fysiker i alla andra länder visste det, och att om någon av dem fick sin regering till att satsa på denna möjlighet och den skulle visa sig vara hållbar, så skulle brevskrivarens egen regering kunna komma i ett katastrofalt militärt underläge. I varje fall i dessa fyra länder kom vapenforskning tämligen snabbt igång, fast med varierande prioritet. Hösten 1941 besöktes Niels Bohr i Köpenhamn av de två främsta tyska forskarna på området, Werner Heisenberg och Carl Friedrich von Weizsäcker, och mellan de tre fördes ett samtal, delvis i dunkla termer och antydningar. Heisenbergs minne av det var senare att det var ett försök att lugna ned Bohr med att tyskarna visserligen arbetade på bomben, men att forskarna där var inställda på att skynda långsamt. Bohr fick däremot intrycket att huvudpoängen just låg i att tyskarna arbetade med bomben. Man vet inte om han lät detta gå vidare till England omedelbart; i varje fall berättade han det, när han kommit dit 1943.

Bohrs egen slutsats var att atomenergin skulle komma att revolutionera både krigföring och det fredstida samhället. Den skulle också komma att ge upphov till en oundviklig kappstridning, om inte de allierade lyckades enas om att bringa den under kontroll. För att detta skulle kunna ske, måste man få till stånd en hittills okänd öppenhet med utbyte av upplysningar om industriella anläggningar och militära förberedelser.

Bohr satte snarast igång med att försöka övertala ledande statsmän om det riktiga i dessa slutsatser. Ett samtal med Churchill den 16 maj 1944 blev fullständigt misslyckat, delvis beroende på Churchills lomhördhet och Bohrs sluddriga uttal, delvis beroende på att Churchill var intresserad av vetenskapliga upplysningar, men alldeles inte av att få någon vägledning i politik från Bohr. En månad senare lyckas Bohr få till stånd ett samtal med Roosevelt, varav han fick det felaktiga intrycket att denne var enig med honom.

Listan över Bohrs samtalspartners i ämnet under de följande åren är lång, både i England (Sir John Anderson m fl), USA (George Marshall m fl) och Norden (Tage Erlander, Ole Bjørn Kraft, Hans Hedtoft m fl). Hans sista mera omfattande försök består i ett öppet brev till FN 1950, vilket han i viss utsträckning lyckas få de nordiska regeringarnas regeringar att backa upp. Vi vet nu med förfärande tydlighet, illustrerad av 50 000 strids-spetsar med en samlad sprängkraft om en miljon Hiroshima, att Bohr i sak hade alldeles rätt. Christmas-Møllers bok är ett försök att kartlägga hur Bohr gick till väga i sina övertalningsförsök och varför han misslyckades, åtminstone med att få politiker att dra några slutsatser i handling av hans argument. Hans huvudkällor vid denna kartläggning är *Foreign Relations in the United States*, samt Hans Hedtofts och Hans Henrik Kochs arkiv (danska UD:s arkiv är däremot av någon anledning ännu inte tillgängligt), hans analysram för hans detaljstudier av olika faser av Bohrs försök och deras mottagande är i stort sett hämtad från den realistiska skolan, och hans slutsats är i grova drag – och med tanke på analysramen förväntat nog – att Bohr inte förstod problemets politiska sida.

Mera konkret: när Bohr gjorde sitt första försök sommaren 1944, visste ännu ingen med säkerhet om det skulle bli möjligt att producera en bomb eller ej. USA och England samarbetade om den, i teorin som likställda, men i praktiken med England som junior partner efter att fram till 1942 ha varit ledande. Deras avtal från augusti 1943 innebar att de industriella anläggningarna skulle placeras i USA, att det eventuella vapnet bara skulle användas efter överenskommelse mellan de två, vilken också förutsattes för att tredje part skulle få information, och att industriellt utnyttjande efter kriget skulle avtalas mellan de två på grundval av villkor som

USA:s president skulle fastställa. Detta avtal hade mera karaktären av en personlig överenskommelse än bindande traktat, och omkring Roosevelt fanns det föga entusiasm för dess idéer; England verkade onödigt gynnat, intressemotsättningar kunde uppkomma efter kriget, och det fanns risk för att engelsmännen läckte hemligheter till Sovjetunionen. Både i USA och England fanns det olika bedömningar av hur långt Tyskland respektive Sovjetunionen hade kommit med bomben, men den dominerande uppfattningen var att England/USA (vilket med tiden i allt högre grad kom att betyda just USA) låg långt före. Den usanska politiken gentemot Sovjetunionen från 1945 synes ha varit baserad på premisen att det skulle ta ryssarna tio till tjugo år att utveckla en bomb, och denna bedömning reviderades blott långsamt nedåt med åren (medan däremot Bohr själv nästan på månaden lyckades pricka in när de skulle bli färdiga).

Även om Bohr alltså kan ha haft rätt i att tidpunkten för genomförande av hans idéer sommaren 1944 var mera gynnsam än vad som senare skulle vara fallet, fanns det redan då betydande hinder. Delvis låg dessa i redan träffade avtal, om vilka han var ovetande, delvis låg de, efter författarens mening, i vad man kunde kalla sakens natur. Vad idéerna gick ut på innebar nämligen i praktiken att västmakterna, enkannerligen USA, skulle lämna ifrån sig det perciperade maktmedel som ett betydligt vapentekniskt försprång innebar, utan att få någonting för detta utöver ökat förtroende i Sovjetunionen, vilket med deras syn hade föga av varaktigt värde.

Under 1945 gör Bohr flera nya försök att få gehör för sina idéer, bl. a. hos Vannevar Bush och Tage Erlander, under 1948 talar han bl a med George Marshall, och 1950 gör han ett sista försök med ett öppet brev till FN. Det visar sig dock att han får mindre och mindre gehör, trots att han arbetar över sina förslag för att ta hänsyn till kritik och invändningar från tidigare omgångar. Bl a argumenterar han 1948 för att hans idéer om öppenhet ligger nära dem som framförts i Baruchplanen och senare. Enligt författaren gör emellertid Bohr här misstaget att ta de amerikanska formuleringarna alltför mycket på allvar och förutsätta att de verkligen gav uttryck för ett intresse för öppenhet – detta i en situation då USA redan väsentligen hade övergivit den i om förhållande till England. Han tror att det är betydlig risk för att Sovjetunionen skulle avvisa sådana förslag, utan att vara klar över att man från usansk sida kanske mera fruktade att Sovjet skulle acceptera dem, och att det i de därpå följande förhandlingarna efterhand skulle bli svårt att se skillnad på de båda makternas positioner, eftersom båda var uppbundna till ett omfattande hemlighetsmakeri kring kärnfysik.

Som Christmas-Møller själv påpekar, har Bohrs agerande ur en synpunkt huvudsakligen kuriosaintresse. Vad som ändå gör det väl värt att skriva en hel bok är den breda analys författaren gör. Bohrs idéer var representativa för en bredare krets av atomfysiker, och är därför intressanta att följa som typfall. För varje fas i deras utveckling tecknas en bred bakgrund, innefattande bl a kärnfysikens och energipolitikens utveckling i olika länder, hur samarbetet mellan USA och England utvecklades och avvecklades, hur internationella förhandlingar och nationellt beslutsfattande kring dem låg till, och hur internationella motsättningar i allmänhet hade utvecklats. På så sätt kommer Bohrs initiativ mindre att framstå som kuriosa och mera som ett belysande exempel på mycket mera generella fenomen.

Christmas-Møllers lärdom, källhantering och förmåga att växla mellan analys och syntes gör boken högst läsvärd. Den främsta invändning jag själv har är att författaren blott i begränsad grad explicitgör den teoretiska ram för analys av internationell politik som han själv använder. Uppenbarligen ansluter han sig utan markerade reservationer till en realistisk modell av Morgenthau's snitt; men han argumenterar inte explicit för just det valet, och han tar heller inte upp modellen till kritisk diskussion. Ett argument för detta val skulle naturligtvis kunna vara att författaren väsentligen arbetar med beslutsfattande, och att realistiska tankegångar var dominerande bland usanska beslutsfattare under den studerade perioden; men även där kan man invända att det just är under denna period som en strömkantring sker och realismen *blir* dominerande. I varje fall dokumenterar han knappast något inflytande från den idealistiska traditionen i usansk utrikespolitik i sammanhanget. Kanske fanns det, med tanke på den stora militära betydelsen, föga utrymme för den här; kanske har detta inte fallit honom in som en intressant kontrastmöjlighet.

Håkan Wiberg

KUBÁLKOVÁ, V. & CRUICKSHANK, A. A.: *Marxism and International Relations*. Oxford 1985: Clarendon Press.

I serien *Marxist Introductions* har ett antal "Marxism and ..." - böcker om bl a politik, rätt, antropologi, filosofi och moral hittills kommit ut. Turen har nu kommit till internationella relationer. Uppgiften har anförtrots åt två relativt unga forskare från Australien och Nya Zeeland och det måste sägas att resultatet denna gång blev mycket lyckat. Författarna ger i sin bok en

brett upplagd översikt om såväl gårdagens som dagens marxistiska uppfattningar rörande internationella relationer, både i fråga om officiella doktriner i stater styrda av marxistiska partier ("marxister som diplomater") och i fråga om teorier utvecklade av enskilda marxistiska tänkare resp tänkeskolor ("marxister som professorer").

Marxisterna är knappast kända för sin tolerans och de är ofta mycket snabba att betrakta varandra som avfällingar från den (enda) rätta marxistiska trosbekännelsen. Den "sanna marxismen" existerar idag blott i iakttagarens ögon och författarna har därför helt enkelt bestämt sig att som marxist för bokens syften betrakta vem som helst som gör anspråk att bli så titulerad. Författarna själva hör nog knappast till marxisternas skara, inte ens vid en så generös definition. Det kan dock inte råda någon tvekan om att de är utomordentligt kunniga på området och att de därutöver besitter den pedagogiska förmågan att presentera de ofta ingalunda enkla marxistiska tankekonstruktionerna på ett begripligt sätt inom ett mycket begränsat utrymme (boken omfattar sammanlagt 281 sidor). Det är en gammal sanning att man måste behärska ett ämne mycket väl för att kunna behandla det på ett kortfattat sätt. Inför läsarens ögon defilerar rader av inflytelserika marxistiska teorier, skolor och tänkare, från Marx själv via bl a Rosa Luxemburg, Bukharin, Lenin (de klassiska teserna om imperialismen), Bernsteins revisionism, stalinism, maoism (teorin om de tre världarna), Tito, trotskism, de för närvarande rådande officiella teorierna i Sovjetunionen och Kina, u-landsmarxism m m fram till våra dagars ibland världsfrånvända marxistiska teoretiker verksamma vid västerländska universitet.

Internationella relationer har traditionellt befunnit sig någonstans på de marxistiska teoriernas utkanter, bl a därför att de inte alltid kan reduceras till de klassiska teserna om produktionssätt och klasskamp. De i våra dagar för hela mänsklighetens framtid avgörande relationerna mellan Öst och Väst (dvs mellan "socialistiska" och "kapitalistiska" stater) var för övrigt något närmast otänkbart för Marx själv, ty revolutionen skulle i hans föreställningsvärld inträffa ungefär samtidigt i alla viktiga länder. Den verkliga utvecklingen har som bekant gått en annan väg och tvingat marxisterna till en omprövning av inställningen, bl a även till folkrätten. Från folkrättsnihilism har utvecklingen i t ex Sovjetunionen gått till en sofistikerad användning av folkrättsligt betingade argument för att främja stormaktsmålen (t ex tanken om den särskilda socialistiska folkrätten med proletär internationalism som grund och rätt till "broderlig hjälp" som uttryck). Sovjetiska doktriner om internationella relationer har utgjort det ideologiska underlaget för den sovjetiska utrikespolitiken (t ex fredlig koexistens som ett instrument i klasskampen). Författarna visar vidare att



de västerländska marxisterna, trots att de sällan betraktar Sovjetunionen som ett verkligen socialistiskt land och ofta t o m betecknar landet som statskapitalistiskt, i regel ser "USA-imperialismen" som huvudboven i dagens internationella förhållanden. Detta torde sammanhänga med att de i enlighet med sin världsåskådning betraktar kapitalismen som orsaken till det mesta som gått snett: med den utgångspunkten är det naturligt att kapitalismens främsta exponent, dvs USA, närmast definitionsmässigt anses vara mera skyldig än den andra stormakten.

Boken, vilken varmt rekommenderas, är utrustad med en relativt omfattande litteraturlista. Namn- och sakregister finns.

*Michael Bogdan*

***Makten från folket. 12 uppsatser om folkstyrelsen***  
Stockholm 1985: Liber

Folkstyrelsekommittén, som tillsattes 1984, har som en uppgift att göra en bred analys av folkstyrelsens villkor i dagens och morgondagens Sverige. Den uppgiften har man nu angripit genom att ge ut *Makten från folket*. Boken, vars titel alluderar på regeringsformens portalparagraf, innehåller 12 uppsatser om olika aspekter på folkstyrelsen. De flesta av uppsatserna är skrivna av statsvetare, och de olika författarna har haft i uppdrag att bygga sin framställning på den egna forskningsverksamheten. Det handlar om ganska korta uppsatser – endast två av bidragen är på fler än 20 sidor. Författarna presenterar därmed nyare forskning i en form som är tillgänglig för en bredare publik än den sedvanliga. För den initierade statsvetaren innehåller boken kanske inte så många nyheter, däremot en del sammanfattningar.

Folkstyrelsekommittén har angett som sin förhoppning, att boken skall stimulera debatten om folkstyrelsen. De olika uppsatserna är dock knappast att se som egentliga debattinlägg; möjligen kan de erbjuda ammunition åt den som vill debattera. Författarnas ambitioner är beskrivande och analyserande, inte normativa eller preskriptiva.

Kanske förväntar man sig att en bok om folkstyrelsen – i likhet med en lärobok i statsvetenskap på grundnivå – skall diskutera partier, organisationer, massmedia, styrning och förvaltning, representation, regeringsbildning och författning. De förväntningarna svikes inte.

Gullan och Janerik Gidlund skriver om partiernas roll i det politiska systemet. De urskiljer en folkstyrelsefunktion och en folkrörelsefunktion. Deras slutsats är, att under 1990-talet är det partiernas folkrörelsefunktion som kommer att stå i fokus.

Intresseorganisationerna behandlas i två uppsatser. Jacob A Buksti ägnar en kort uppsats åt organisationernas roll i folkstyrelsen. Buksti driver tesen att den snabba sociala, ekonomiska och tekniska utvecklingen kräver nya organisatoriska strukturer, där flexibilitet och decentralisering är viktiga drag.

Michele Micheletti granskar organisationernas roll i opinionsbildningsprocessen, finner en ökad satsning på reklam/marknadsföring och sätter, med vissa reservationer, denna i samband med "en verklig eller upplevd minskning i förmågan att påverka det offentliga beslutsfattandet."

Kent Asp bidrar med en redan tidigare publicerad uppsats om journalisternas inflytande i valkampen. Han ansluter sig till teorin om massmediernas *agenda-setting function* och konstaterar att journalisterna "i betydande grad är med och bestämmer vilka frågor som kommer upp i valrörelsen". Hans slutsats är att denna journalistiska maktutövning kan göras mer legitim, om journalisternas professionella kompetens förbättras, och om deras verksamhet blir bättre kontrollerad – men han har dess värre ingenting att säga om hur detta skall åstadkommas.

Kjell A Eliassen behandlar styrningsproblem och styrningsmöjligheter i den offentliga sektorn. Enligt honom bör politikernas problem med att styra den offentliga sektorn i första hand angripas genom att man dels söker nya styrformer, dels kritiskt granskar och förbättrar befintliga styrformer. Att politikerna abdikerar till förmån för marknadskrafterna ser han däremot inte som någon patentlösning.

Olof Ruin granskar än en gång tvåpartisystem och samlingsregering som möjliga utvägar ur dagens situation. Den rådande sk blockpolitiken har ingen anhängare i Ruin: "Ett samhälle mår självfallet inte bra av ständiga regeringsskiften", skriver han. "Det mår alldeles särskilt illa om de regeringar som kommer och går därtill tror sig representera helt olika samhällsperspektiv och är ivriga att med knappa marginaler både riva upp tidigare beslut och trumfa igenom nya. Det är detta läge som Sverige nu håller på att komma i." Och Ruin anvisar, genom att frammana minnet av Per Albin och Bramstorp, Erlander och Hedlund, en tredje väg, en väg mellan samlingsregering och tvåpartisystem: en regering som består av en koalition över blockgränserna.

Folkstyrelsekommitténs ordförande Hilding Johansson svarar med stor sakkunskap för bokens ouvertyr. Ulf Christoffersson har, som biträdande sekreterare åt kommittén summerat debatten om författningen.

Tre bidrag är något mer oväntade. Mats Dahlkvist diskuterar varför marxisterna hittills inte haft mycket att bidra med i författningsdiskussionerna. Hans förklaring är att den nymarxistiska statsteorin haft beskrivande

de och förklarande ambitioner, men inte normativa. Maktutövningens problem i det kapitalistiska samhället har inte fångat ny marxisternas intresse.

Nationalekonomen Johan Lybeck underkänner argumenten för att begränsa politikernas makt genom införande av normer för den ekonomiska politiken i författningen.

Historikern Rolf Torstendahl ger en bred översikt (i fickformat så att säga: 27 sidor) över hur folkstyrelsens karaktär förändrats i Sverige under de senaste 500 åren. Jag är inte bekant med Torstendahls tidigare arbeten, vilket möjligen kan förklara varför jag upplever hans framställning som fräsch. I stora drag hävdar han, att folkstyrelsens karaktär ständigt förändras och att förändringarna sammanhänger med samhällsutvecklingen. Från ca 1970 urskiljer Torstendahl en ny fas i folkstyrelsens utveckling, vilket enligt honom hänger samman med att från denna tid tillväxten i samhällsekonomin drastiskt sjunkit.

Flera författare kommer alltså, låt vara från lite olika utgångspunkter, fram till att den svenska folkstyrelsen ändrat karaktär vid 70-talets början. Författningsreformen, den ekonomiska stagnationen, regeringsskiftena och blockpolitiken är olika inslag i denna förändring.

Mitt sammantagna intryck av *Makten från folket* är att det är förvånansvärt få nya idéer eller resultat som presenteras. Men det finns åtminstone ett undantag. Jörgen Westerståhl behandlar i en uppsats representationsproblemet. Ur ett material som sedan tidigare är välkänt lyckas han utvinna en fräsch synpunkt. Tidigare undersökningar har ju visat, att de folkvalda är *åsiktsrepresentativa* för sina väljare. Väljarforskningen har samtidigt visat en ökad tendens till *åsiktsröstning* (och minskad klassröstning). Westerståhls i förstone paradoxala slutsats är, att den ökade *åsiktsröstningen* kommer att medföra att *åsiktsrepresentativiteten* utsätts för påfrestningar. Förklaringen till detta förhållande skulle vara att söka i att väljarnas partival allt mindre bottenar i allmänna ideologiska preferenser utan i stället bygger på välunderbyggda ställningstaganden i det lilla antal huvudfrågor som dominerar valrörelsen. Resultatet skulle då bli en förbättrad *åsiktsrepresentativitet* vad gäller dessa valrörelsens stridsfrågor, men en försämrad *åsiktsrepresentativitet* i de övriga frågor som inte syns till i valkampen. Westerståhl uttrycker detta så att den "ideologiska fullmakt" som de folkvalda erhåller i valet blir av allt mer begränsad räckvidd.

Jag är inte övertygad om att Westerståhls hypotes är korrekt. Men intressant är den.

Anders Sannerstedt

MATS SJÖLIN: *Kommunalpolitiken i massmediernas spegel*. Lund 1985, Dialogos. Lund Political Studies nr 45

### 1. Inledning

*Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt stasskick och genom kommunal självstyrelse.* (Regeringsformen 1 kap § 1)

Satserna ur regeringsformens inledning är en lämplig utgångspunkt för en presentation av Mats Sjölin's doktorsavhandling *Kommunalpolitiken i massmediernas spegel* (Lund 1985). Avhandlingen belyser förutsättningarna för fri åsiktsbildning i svenska kommuner och sätter dessa i relation till den statliga politiken på massmedieområdet. Den centrala frågan för Mats Sjölin är i vad mån de statliga insatserna på massmedieområdet har effekter på opinionsbildningen inom kommunalpolitiken.

Avhandlingen inleds med en översikt av målen och medlen för den statliga massmediepolitiken. Vidare kompletteras med en genomgång av forskningsläget i fråga om massmediernas roll i kommunalpolitiken och med vad som är känt om massmedieffekter på den politiska opinionsbildningens område. Mot denna bakgrund formulerar Sjölin sin övergripande frågeställning: vilken bild ger massmedierna av kommunalpolitiken – och vad bestämmer innehållet i bilden?

I kapitel 2 preciserar Mats Sjölin sin analysmodell. Han anger sin beroende variabel som massmediernas "bild av kommunalpolitiken" och gör en distinktion mellan mediebilderna i sig (2.1) och mediebilderna i förhållande till den kommunala verkligheten (2.2). Han systematiserar dessutom de oberoende variablerna. Den förda mediepolitikens möjliga effekter ställs i analysen mot andra tänkbara förklaringar till karaktären hos mediernas kommunala bevakning, bl a mediernas sätt att arbeta och den kommunala verksamhetens karaktär.

Det empiriska materialet är i första hand en undersökning av hur lokal dagspress och lokalradio fungerar i fem kommuner som skiljer sig åt i mediasituation. Bevakningens omfattning och inriktning studeras dels genom intervjuer med företrädare för medieföretagen, dels genom en innehållsanalys av mediernas faktiska innehåll. Kapitel 3 beskriver de lokala mediernas arbetssätt utifrån intervjuaterialet, medan kapitel 4 och 5 presenterar huvudresultaten från innehållsstudien: kapitel 4 sätter förhållandet mellan mediebilderna i sig och de angivna förklaringsfaktorerna i centrum, medan kapitel 5 tar upp frågan om mediernas bild i förhållande till vad som egentligen sker i kommunerna: "kommunalpolitiken i massmediernas spegel".

Det sjätte och sista kapitlet sammanfattar resultaten och relaterar dem till den övergripande frågan om mediepolitikens betydelse. Mats Sjölin konstaterar här att mediepolitiken kan ha haft betydelse genom att tillföra de svaga lågtäckningstidningarna extra ekonomiska tillskott som kan ha utjämnat skillnaderna i bevakningsresurser i jämförelse med högtäckningstidningen. Vidare sägs att empirin inte ger stöd för tanken att lokalradion är ett "påtagligt komplement" till lokalpressen, men det framhålls även att lokalradions roll kan variera med hänsyn till tidningssituationen i området.

I det följande är det min avsikt att granska några av de analyser som Mats Sjölin redovisar i sin avhandling. Jag kommer i första hand att uppehålla mig vid fyra huvudpunkter. För det första uppmärksammas avhandlingens centrala frågeställning och dess teoretiska bakgrund. I ett andra avsnitt tar jag upp frågan om vad man kan mena med ett mediums "bild av kommunalpolitiken" och hur denna kan belysas. Det tredje avsnittet granskar själva analysmodellen med särskild inriktning på de redovisade förklaringsvariablerna. I det fjärde avsnittet diskuteras några punkter i den empiriska delen av avhandlingen.

## 2. Mediepolitik och kommunalpolitisk åsiktsbildning

Det övergripande syftet med Mats Sjölin's avhandling formuleras redan i det första kapitlets inledning. Det fastslås där att analysen avser massmediernas bild av kommunalpolitiken och att bakgrunden är två centrala antaganden i den statliga mediepolitiken: att tidningskonkurrensen har positiva effekter på den politiska åsiktsbildningen och att lokalradion genom sitt nyhetsutbud erbjuder ett komplement till dagspressens lokalbevakning (s 8). Mediepolitiken kommer på detta sätt att fungera som den allmänna ramen för analysen.

Avhandlingens breda ansats är både en styrka och en svaghet. Styrkan ligger i att Mats Sjölin på detta sätt anknyter till en både aktuell och viktig diskussion om den statliga mediepolitiken och dess effekter: det handlar om vilken betydelse de statliga stödmiljonerna till dagspressen egentligen har och om lokalradions ställning som "alternativt" lokalmedium. I avhandlingen följs detta upp med en utförlig genomgång av den statliga mediepolitiken. Omkring 20 sidor ägnas åt en analys av vad mediepolitiken egentligen syftar till och vilka slag av styrningsformer som kännetecknar statens insatser på medieområdet.

Med den givna uppläggningsen kan avhandlingen betraktas som en utvärderingsstudie. Sjölin preciserar vissa antaganden i mediepolitiken och studerar sedan om dessa stämmer med verkligheten. En sådan koppling mellan mediepolitiska mål och mediernas faktiska verk-

samhet illustrerar enligt min mening en betydande svaghet hos avhandlingen. Uppläggningsen förutsätter att det kan preciseras mål och att dessa kan utvärderas på ett analystekniskt tillfredsställande sätt. Jag vill särskilt peka på två problem.

Det ena problemet gäller Sjölin's teckning av presspolitikens bakgrund och avsikter. Han fastslår att den princip som gäller kan karakteriseras som "konkurrenslinjen". Men det framgår inte klart vad som ytterst eftersträvas genom de statliga stödåtgärderna för att upprätthålla lokal dagstidningskonkurrens. Är presstödet i första hand tänkt bara som en fråga om överlevnad för den svaga tidningen? Gäller det att ge resurser av betydelse för en bred politisk opinionsbildning? Tänker man sig att konkurrensen leder till en "stimulerande tävlan" i det dagliga journalistiska arbetet? Svårigheten att reda ut detta hänger givetvis samman med att presspolitiken med hänsyn till tryckfrihetsförordningen inte kan innehålla preciserade innehållsmål, utan "valt att arbeta med indirekta, mindre precisa presspolitiska styrmedel" (s 29). Citatet visar att Sjölin själv är klar över detta. Enligt min bedömning är då konsekvensen att utvärderingsansatsen hänger i luften, utom vad gäller den mycket allmänna och ofta ställda frågan om förhållandet mellan tidningskonkurrens och bredd i tidningsinnehållet (jfr Linderoth 1981).

Den andra svagheten vad gäller kopplingen mellan presspolitiska mål och faktisk medieverksamhet handlar om själva analysplanen. I avsnitt 1.5 anger Mats Sjölin en uppläggningsen, genom vilken det skall gå att belysa mediepolitikens inverkan på medieinnehållet. I princip handlar det om att jämföra kommuner, där tidningskonkurrens förekommer, med kommuner, där det råder tidningsmonopol. Uppläggningsen är inte ovanlig och har tillämpats bl a i en forskningsrapport från 1972 års pressutredning (SOU 1975:78) och i en tidigare doktorsavhandling (Linderoth, 1981). Men frågan är om en sådan uppläggningsen är tillräckligt då det gäller att studera effekterna på mediernas *kommunpolitiska* bevakning. Som Sjölin själv framhåller i avsnittets senare del påverkas den lokala nyhetsförmedlingen också "av en rad andra förhållanden inom massmedierna själva och i deras samhälleliga omgivning" (s 52). Som exempel nämns bl a kommunens storlek. Om det nu gäller att belysa mediepolitiken – tidningskonkurrensens roll – och det är känt att bl a kommunstorlek påverkar mediernas sätt att arbeta, måste detta givetvis få konsekvenser för uppläggningsen. Exempelvis skulle ett antal likstora kommuner med skillnader i konkurrenssituation kunna jämföras. Som senare framgår (s 89f) är detta inte den princip som valts för analysuppläggningsen. Det blir därmed mycket svårt att dra slutsatser om tidningskonkurrensens betydelse för den lokalkommunala bevakningen,

något som Sjölin själv nämner (s 89).

Enligt min mening hade det varit rimligt att begränsa den mediepolitiska infallsvinkeln till en allmän bakgrund. Det finns dessutom ett positivt argument för detta, nämligen att betoningen av de mediepolitiska frågorna tenderar att skymma bort det som i praktiken är avhandlingens mest spännande frågeställning: förhållandet mellan medieinnehåll och medieorganisation. Som uppläggningsen nu är förs diskussionen på alltför många nivåer samtidigt: den nationella, den kommunala och den medieorganisatoriska – och dessutom individnivån om man tar in det avsnitt om effekter som finns med i inledningskapitlet. Lite tillspetsat kan det påstås att de två första kapitlen inleder var sin undersökning – en ramberättelse och den verkliga handlingen. Som jag ser det är den empiriska studie som konkretiseras i kapitel 2 den spännande ansatsen i avhandlingen: den tar direkt sikte på den teoretiskt viktiga frågan om vad som bestämmer ett mediums innehåll, men den blir aldrig riktigt prövad. Jag skall återkomma till detta nedan.

### 3. Mediernas bild av kommunalpolitiken

Oavsett om man utgår från en bredare eller snävare ansats är den centrala beroende variabeln i Mats Sjölin's avhandling massmediernas kommunalpolitiska innehåll. I inledningen till sitt andra kapitel gör han en genomgång av forskning om medieinnehåll. Klassiker som Ludwig Wittgenstein och Kenneth Boulding varvas med svenska empiriska studier som Stig Hadenius' TT-undersökning och Eva Blocks avhandling om amerikabiliden. Men det som kännetecknar litteraturgenomgången här, liksom på en del andra ställen, är att den resulterar i förhållandevis litet. Det blir ett antal piruetter i texten, men mindre av sammanhängande slutsatser. Avsnittet visar på ett antal intressanta möjligheter för innehållsanalysen, men slutar med argument för en relativt traditionell ansats där lokala sakfrågor sätts i centrum.

Vad menar då Sjölin med en kommunal sakfråga? På sidan 62 säger han att en *sakfråga* "helt enkelt definieras som ett (kommunalt) ärende". Det framhålls att avgränsningen av sakfrågor från andra kommunala händelser underlättas genom att den nära ansluter till den formella handläggningen av ärenden i kommunerna, men det tillfogas samtidigt att sakfrågor ibland måste bestämmas med hänsyn till både aktör och sammanhang. Det är i huvudsak tre innehållsbeskrivningar som utnyttjas för att belysa den kommunalpolitiska bilden: *politikens innehåll*, bl a sakområde och typ av politiskt beslut, *beslutsprocessen*, bl a initiativ och stadium i ett ärendes gång samt *aktörerna* i lokalpolitiken (s 63). De fyra typerna av variabler skall tillsammans belysa de lokala mediernas sätt att rapportera den kommunala politiken.

Enligt min mening är variabeltyperna väl valda. De ger skilda aspekter på mediernas bild av den kommunala verksamheten. En del operationaliseringar tycks mig särskilt intressanta, bl a de som gäller beslutsprocessen (s 157ff) och vissa av aktörsmåtten (s 175ff). Samtidigt finns det några problem att uppmärksamma. Ett första gäller själva avgränsningen av det kommunalpolitiska materialet (sakfrågorna) från annat slag av lokalt material. En del av avgränsningsproblemen diskuteras i avslutning till den empiriska redovisningen (avsnitt 4.1), men man saknar utförliga definitioner och exempel. Till detta kommer att avhandlingen inte redovisar någon kodbok eller något kodschema. Läsaren har därigenom små möjligheter att göra sina egna bedömningar. Enligt min mening är det mycket viktigt att undersökningar som baseras på innehållsanalys också har en utförlig dokumentation, eftersom endast denna kan ge en uppfattning om både kodningsprinciper och kodningsproblemen.

Ett andra problem gäller det kommunalpolitiska materialet i förhållande till annat lokalstoff. Mats Sjölin har gjort en totalmätning av allt lokalt material i syfte att belysa hur stor andel som upptas av kommunalpolitiska frågor (s 135 och s 183ff). Såvitt jag kan bedöma är dock anknytningen mellan denna totalmätning och den egentliga analysen av de kommunalpolitiska sakfrågorna begränsad. Exempelvis blir det oklart hur stor andel det kommunala sakfrågematerialet utgör i förhållande till det politiska lokalmaterialet i sin helhet.

Syftet med avhandlingen är inte bara att beskriva den kommunalpolitiska bilden utan också att förklara den. Så länge vi rör oss *inom* en kommun medför detta inget större problem. Svårigheten uppträder dock när avsikten, som i Sjölin's undersökning, är att jämföra hur medier i olika kommuner – olika mediesituationer – fungerar nyhetsmässigt. Det finns i princip två sätt att lösa problemet: det ena är att betrakta den kommunala verkligheten som en av flera oberoende variabler som prövas i analysen; det andra är att skapa ett innehållsmått som i sig kontrollerar för verkligheten (jfr Rosengren 1977).

Mats Sjölin prövar båda vägarna. I kapitel 4 behandlas själva mediebildens: de olika mätningarna av medieinnehållet presenteras och ställs mot olika slag av förklaringsfaktorer. Kapitel 5 bygger däremot in jämförelsen med den kommunala verkligheten redan i beskrivningen. I bakgrunden till kapitlet, särskilt i avsnittet 2.2, understryker författaren vikten av att åstadkomma en "standard för att 'konstanthålla' skillnader i den kommunalpolitiska verkligheten" (s 66). Annorlunda uttryckt blir den beroende variabeln i kapitel 4 mediernas *bild* i sig, medan det i kapitel 5 handlar om massmediernas *spegling* – nämligen mediebildens i förhållande till den kommunala verkligheten (extra media data).

Trots att skillnaden mellan "bilden" och "speglingen" är av grundläggande natur, särskilt då det gäller valet av förklaringsvariabler, blir jag inte klar över hur Mats Sjölin ser på förhållandet mellan dem. Man får vid genomläsningen intrycket att mediebildens i sig under huvuddelen av arbetet har stått i centrum, medan frågan om spegling aktualiserats först senare och att de två frågeställningarnas förhållande till varandra därmed inte kommit att behandlas. Den svaga anknytningen märks både i forskningsöversikten och i den empiriska redovisningen.

Låt mig ta ett exempel. I kapitlet om skillnader i "mediebildens" mellan olika medier redovisar Mats Sjölin lokaltidningarnas uppmärksamhet för olika politiska aktörer, i första hand de politiska partiernas företrädare. Det sägs bli att "de konkurrensutsatta borgerliga tidningarna i Malmö och Kalmar har en klart högre andel material om de borgerliga partierna än de socialistiska. I den borgerliga monopoltidningen i Halmstad är fördelningen mycket jämnare, faktiskt svarar det socialistiska blocket för en majoritet av partiframträdandena" (s 173). Den fråga jag ställer mig är hur giltig en sådan slutsats är då den baseras på studier av enbart "mediebildens". Vad betyder det faktum att socialdemokraterna hade egen majoritet i Malmö kommunfullmäktige, medan det var knapp borgerlig majoritet i Halmstad? I detta fall förefaller extra media data närmast stödja Sjölinns konklusion. Min invändning – som kort berörs av Sjölin (s 174) – är dock närmast att uppgifter om den kommunala verkligheten genomgående måste in i bedömningarna så fort man gör jämförelser mellan medier i olika kommuner. Till bilden hör dessutom att det är svårt för läsaren att själv göra bedömningarna, eftersom det ingenstans i avhandlingen redovisas basfakta om de undersökta kommunerna. Det senare är något förvånande med tanke på att kommunernas egenskaper i analysformat anges vara en viktig förklaringsvariabel.

Analysen av mediebildens i kapitel 4 faller givetvis inte med dessa invändningar. Vissa "bilder" kan antas vara opåverkade av den kommunala verkligheten, t ex analysen av när i den kommunala beslutsprocessen en sakfråga första gången uppmärksammas (s 149). Vidare är analyserna oproblematiska så länge de begränsas till jämförelse mellan olika medier inom en kommun. Även om jag ställer mig tveksam till några av förklaringsansatserna i kapitel 4 vill jag understryka att detta inte är min huvudsynpunkt, utan att denna snarast gäller förhållandet mellan kapitel 4 och 5 – mellan diskussionen av mediebildens och diskussionen av speglingen. Jag menar att dessa två kapitel borde ha integrerats, eftersom det tycks mig uppenbart att "bilden" inte kan frikopplas ifrån det den tänkes "spegla".

#### 4. Vad förklarar massmediernas kommunbevakning?

Den modell som Mats Sjölin använder för att sammanfatta sin analysuppläggning (s 82ff) och som han något blygsamt kallar "analyschema" innehåller grundelementen till en förklaringsmodell. Han identifierar där förklaringsvariabler på tre nivåer: förhållanden inom medieorganisationerna respektive lokalkommunala förhållanden, strukturella egenskaper hos mediesituationen respektive hos kommunen samt de mediepolitiska åtgärderna (s 83f). Det blir således en första nivå som har att göra med arbetet inom medierna och mediernas kontakter med kommunen, en andra nivå som avser egenskaper hos den situation där medierna arbetar ("ramarna") samt en tredje nivå, där det gäller vad som påverkar mediesituationen i dess helhet.

Mats Sjölinns viktigaste bidrag är att han för in den första nivån – medieorganisationen – som en central förklaringsfaktor i analysen. Svensk forskning om vad som bestämmer mediernas innehåll har vanligen varit begränsad till den strukturella nivån medan det journalistiska arbetets uppläggning och spelet mellan journalister och informatörer ofta har kommit i skymundan. Det verkar ibland som om denna sida av den journalistiska verkligheten skulle ha varit alltför trivial för vetenskapliga studier. Under 1970-talet blev de journalistiska arbetsrutinerna föremål för några intressanta danska studier inspirerade av Frands Mortensens analyser av Danmarks Radio (jfr Mortensen 1975). I Sverige har Lars Furhoff berört redaktionella organisationsfrågor i *Nyhetsvärderingens villkor* (Furhoff 1980), där han sammanfattar journalistelevernas erfarenheter från sitt praktikarbete. Jörgen Westerståhl och Folke Johansson för in redaktionell policy som en förklaringsfaktor i sin bok *Bilden av Sverige* (Westerståhl-Johansson, 1985). Mats Sjölinns arbete ligger inom den redovisade traditionen. Han och hans medarbetare har lagt ner ett stort arbete på att kartlägga hur tidningar och lokalradiostationer i Malmö, Halmstad och Kalmar arbetar med sin kommunalbevakning. Detta bidrar samtidigt till att framställningen blir mera levande. Men det finns också ett par punkter i analysformat som behöver klargöras ytterligare. En sådan gäller förhållandet mellan de olika förklaringsfaktorerna. Det antas visserligen att mediepolitiken påverkar konkurrensförhållandet på tidningsmarknaden och lågtäckningstidningarnas resurser samt har effekter på lokalradios arbetsformer både organisatoriskt och innehållsmässigt (s 84f). Men man undrar samtidigt vilken roll den bevakade kommunens storlek och typen av lokalkommunala händelser spelar för mediets sätt att använda sina resurser (se vidare nedan). Det hade här funnits utrymme för en betydligt mera ingående diskussion om vad som bestämmer me-

diernas bild.

Mot mitt sätt att resonera kan givetvis invändas att det trots allt handlar om ett analyschema och inte en förklaringsmodell: det kan inte ställas krav på specificering av sambanden mellan förklaringsvariablerna. Jag vill då peka på vad jag menar vara det andra frågetecknet med analyschemat: svårigheten att genomföra den empiriska prövningen. Som Mats Sjölin själv säger är en fullständig prövning inte möjlig (s 87f). Han anför forskningsstrategiska skäl, men i praktiken torde det vara en relativt naturlig resursfråga. Det kvarstår då två möjligheter: den ena är att välja ett antal kommuner som är lika i storlek och mediestruktur och studera hur medierna fungerar inom dessa; den andra är att undersöka ett mindre antal kommuner, som representerar intressanta typfall, som då kan undersökas mer ingående. Sjölin väljer här det senare alternativet som han kallar "den extensiva typfallsuppläggnings" (s 89). Innebörden är att det inte är möjligt att konstanthålla för effekterna av olika oberoende variabler. Sjölin menar dock att fördelen med att utgå från typfall är att dessa kan ge en helhetsbild av nyhetsförmedlingen i olika typer av kommuner.

Jag har stor sympati för den analysplan som Sjölin har valt, inte minst därför att den är framsprungen ur intresset att mer ingående kunna belysa mediernas arbetssätt i förhållande till den kommunala verksamheten. En sådan uppläggning kan närmast karakteriseras som explorativ. Det förväntas då att det empiriska arbetet skall resultera i en mera preciserad modell eller ett antal hypoteser för fortsatta studier av lokal mediebevakning. I Mats Sjölin's avhandling spelar dock detta en undanskymd roll. Visserligen finns anknytningar till analyschemat på många platser i de empiriska kapitlen men i och med att de inte följs upp får de ofta karaktären av ad-hoc-förklaringar. I slutkapitlet stannar genomgången vid en allmän diskussion om dagspressens respektive lokalradions sätt att fungera i förhållande till de mediepolitiska målen.

Sammanfattningsvis menar jag att de utgångspunkter som Sjölin har för sin analysuppläggning är intressanta och delvis nyskapande, men att dessa inte på motsvarande sätt följs upp i empirikapitlen. Följden blir att det som jag uppfattar som avhandlingens centrala fråga, dvs vad som förklarar massmediernas kommunbevakning, inte får den belysning den ursprungligen kunde ha fått. Jag menar samtidigt att det finns relativt enkelt tillgängligt material för en sådan analys. Det är en förhoppning att Sjölin följer upp problemställningen i form av en uppsats eller artikel.

### 5. Mediernas lokala bevakning – nedslag i empirin

Med tanke på de förväntningar som Mats Sjölin bygger upp genom sina forskningsöversikter och sitt analyschema blir den empiriska delen förhållandevis begränsad – mindre än hälften av bokens text redovisar undersökningsresultaten, varav endast omkring 60 sidor behandlar Sjölin's mycket omfattande innehållsmätningar. Det material som presenteras är överlag mycket relevant och innehåller mängder av intressanta iakttagelser. Min invändning gäller inte heller så mycket det som står där, utan mera det som jag anser saknas. Först dock några mer allmänna metodsynpunkter.

Det första av de tre empiriska kapitlen handlar om mediernas sätt att arbeta i de fem kommunerna. Som redan har framhållits är detta en genomgång som tillför avhandlingen något utöver tidigare innehållsstudier av lokala medier. Kapitlet bygger huvudsakligen på intervjuer med berörda journalister – som regel med redaktionssekreterare inom vars fält kommunbevakningen ligger – samt med lokalredaktörer. Beskrivningen tenderar dock ofta att bli en översikt av hur journalisterna upplever sin situation. Både på Sydsvenska Dagbladet och Arbetet sägs det att det nu går bättre än tidigare (s 111f). Det framhålls också att det finns "en uttalad ambition från kommunalreportrarnas sida att hugga tag i ärendena . . . helst redan på planeringsstadiet" (s 122). Samtidigt klagas det på dålig bemanning av redaktionerna. Som läsare frågar man sig i vilken utsträckning resultaten beskriver verkligheten på tidningen eller lokalradiostationen eller om det är den bild de berörda vill förmedla till en utomstående. Jag efterlyser här litet mera av källkritisk diskussion. Till detta kommer de problem som ligger i att intervjuer genomförda 1984 får beskriva situationen 1980, särskilt som det sägs att det har förekommit förändringar av rutinerna sedan dess.

En huvudfråga i kapitel 3 är hur mycket resurser som lokala medier avsätter för lokalbevakning. För Sjölin är detta i huvudsak en fråga om journalisttjänster (s 119ff). Det fastslås bla att det finns en bättre bevakningsresurs – fler tjänster – i de större än i de mindre kommunerna. Men det man frågar sig är om inte bevakningsresurserna borde sättas i relation till vad som finns att bevaka – alltså den kommunala verksamhetens omfattning. Enligt mitt sätt att se skulle detta ge en klart bättre bild av hur medierna prioriterar, och samtidigt skulle jämförelser mellan kommunerna underlättas. Mats Sjölin har dessutom goda möjligheter att göra en sådan bestämning eftersom han faktiskt undersökt antalet kommunala ärenden under två månader. En standardisering av tjänster i förhållande till kommunala beslut visar exempelvis att Sydsvenska Dagbladet, Hallandsposten och Barometern har en kommunreporter på ca 100 kommu-

nala ärenden och månad i utgivningskommunen. Sydsvenska Dagbladet har en lokalbemanning för Staffans-torps kommun, som motsvarar ca 200 beslut på en heltidstjänst. På samma sätt kan beräknas hur många nämnder en heltidsreporter i genomsnitt har att bevaka på olika orter.

Den redovisade "resursanalysen" illustrerar en möjlighet att gå vidare i Sjölin's empiriska redovisning. Mitt huvudintryck av de empiriska analyserna är att det finns ett stort antal utvecklingsmöjligheter, som inte tagits till vara. Jag skall avslutningsvis ge några exempel på vidareanalyser som jag anser särskilt viktiga.

1. Mats Sjölin's innehållsstudier omfattar allt kommunalpolitiskt material. Med få undantag redovisas detta i sin helhet som den kommunalpolitiska mediebild, oavsett i vilken redaktionell form materialet förekommit: ledare, debattartiklar, insändare eller nyheter. Det kan i och för sig finnas motiv för en sådan sammanläggning, men det förefaller mindre välbetänkt att stanna vid den, särskilt då ett huvudsyfte är att förklara medieföretagens bevakning. Eftersom valet av redaktionell form rimligen uttrycker någon form av policy hos medieföretaget (jfr Lindahl 1982 för en analys av lokalpressens bild av kärnkraften) skulle en sådan analys ge betydande insikter i principerna för kommunbevakningen.

2. Kapitel 4 innehåller en intressant översikt av könsfördelningen i mediernas kommunala material. Det konstateras att medierna förmedlar bilden av en mansdominerad kommunalpolitik. Detta anges också stämma med verkligheten, eftersom i genomsnitt endast var fjärde ledamot av kommunala nämnder i Sverige är kvinna (s 174f). Man frågar sig här varför inte Mats Sjölin tagit fram faktiska data för de fem olika kommunerna och för de olika nämndområdena. En sådan analys skulle kunna belysa om medierna generellt har en viss könsfördelning eller om könsfördelningen varierar beroende på verkligheten. Detta skulle i sin tur ge insikt i frågan om medierna speglar eller ej, dvs efter vilken norm de arbetar (jfr Holmberg-Asp 1984).

3. I kapitel 5 finns ett antal tabeller där innehållet i kommunala protokoll jämförs med hur motsvarande innehåll kommit fram i medierna. Detta är avhandlingens mest intressanta kapitel, men också det som blir mest kortfattat (se ovan) – tabellredovisningen upptar en stor del av sidorna. Här hade det enligt min mening varit mera rimligt att arbeta med något slag av statistiskt mått i avsikt att ge en förenklad översikt av likheten mellan protokoll och tidningar. En möjlighet som tycks rimlig vore någon typ av överensstämmelsekoefficient, tex Kent Asps matching index (Asp, 1983). Eftersom Mats Sjölin genom sin kontroll för den kommunala verkligheten vill studera hur olika medier väljer material (jfr s 67) hade det i ett andra steg varit rimligt att räkna

procenten "på andra leden", t ex beräkna hur mycket av "de extraktiva besluten" som kommer med i medierna (jfr s 194). En sådan procentberäkning hade dessutom givit bättre underlag för jämförelser mellan kommunerna.

Sammanfattningsvis menar jag att Mats Sjölin's empiriska redovisning missar en del, för syftet relevanta poänger genom att det tillgängliga materialet inte utnyttjas i den utsträckning som hade varit möjligt.

## 6. Att analysera en spegelbild – slutsynpunkter

Det är svårt att nå fram till ett helhetsintryck av hur Mats Sjölin i avhandlingen utvecklar sina frågeställningar och genomför sina empiriska analyser. Förklaringen är i första hand att avhandlingen innehåller mycket och rör sig på många olika nivåer. Man kan påstå att det både finns en ramfrågeställning och en mera avgränsad empirisk frågeställning. Det finns dessutom två olika typer av beroende variabler: dels de som avser "mediebild", dels de som belyser mediernas förhållande till verkligheten ("speglings"). Vidare gäller generellt att bakgrund och förutsättningar är relativt sett mera utvecklat än det som gäller operationaliseringar och empiriska resultat. Sammantaget blir följden att helheten går förlorad, något som skapar en särskild osäkerhetskänsla hos en anmälare: man kan aldrig säkert veta om de uppgifter man efterlyser i ett avsnitt kanske står i något annat.

Inom denna vida ram rymmer Mats Sjölin's avhandling mycket av stort intresse, särskilt inom det som jag har valt att kalla den empiriska frågeställningen. Jag vill särskilt peka på ett antal spännande operationaliseringar av "mediebild", vilka ger nya insikter i mediernas lokalkommunala nyhetsbevakning. Särskilt viktig är hans beskrivning av förhållandet mellan mediernas bevakningsrutiner och de kommunala informationsaktiviteterna. Vad gäller undersökningens oberoende variabler presenterar Mats Sjölin ett värdefullt analyschema, som lyftar fram ett antal förklaringsfaktorer för kommunalpolitiskt medieinnehåll. Enligt min mening är författarens bestående bidrag härvidlag att han sätter medieorganisationen i centrum – mediebild förklaras närmast av ett mediums sätt att arbeta, både dess policy och dess resurser.

Vad gäller analysuppläggning och empirisk redovisning har jag satt ett antal frågetecken i kanten. Bl a menar jag att arbetet i alltför liten utsträckning har fått styras av systematiken i analyschemat. Särskilt saknas sammanhållna analyser av förhållandet mellan å den ena sidan medieorganisation och mediebild och å den andra den faktiska kommunala verksamheten. Sådana finns visserligen i det sista empirikapitlet, men de hinner aldrig utvecklas och framför allt inte kopplas till det som har sagts tidigare. Konsekvensen är att delar av ett mycket

spännande material helt enkelt kommer bort. De förväntningar som har byggts upp genom de ingående forskningsöversikterna motsvaras inte i empirisk analys och slutsatser.

Mina kritiska invändningar mot delar av analysen får inte undanskymma de värdefulla bidrag som Mats Sjö-lins avhandling ger till forskningen om lokal nyhetsförmedling, i första hand de insikter han ger oss då det gäller att formulera villkoren för mediernas politiska nyhetsförmedling.

Lennart Weibull

#### Referenser

- Asp, Kent: *The Struggle for the Agenda. Communication Research* 1983.
- Furhoff, Lars: *Nyhetsvärderingens villkor. Journalisthögskolan i Stockholm* 1980.
- Holmberg, Sören, Asp, Kent: *Kampen om kärnkraften. Stockholm* 1984, Liber.
- Lindahl, Rutger: *Folkomröstningskampanjen 1980 på lokal nivå. I Väljare partier massmedia. Empiriska studier i svensk demokrati. Stockholm* 1982, Liber.
- Linderöth, Sven: *Från konkurrens till monopol. En studie av lokal politisk och ekonomisk journalistik. Lund* 1981, Dialogos.
- Mortensen, Frands: *Ytringsfrihed og offentlighed. Århus* 1975.
- Rosengren, Karl Erik: *Four Types of Tables. Journal of Communication* 1977.
- SOU 1975:78 *Pressens funktioner i samhället. En forskningsrapport till 1972 års pressutredning. Stockholm* 1975.
- Westerståhl, Jörgen, Johansson, Folke: *Bilden av Sverige. Stockholm* 1985, Timbro.



## Litteraturnotiser

GERALD STOURZH: *Die Gleichberechtigung der Nationalitäten in der Verfassung und Verwaltung Österreichs 1848–1918*. Wien 1985: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften.

Den österrikisk-ungerska dubbelmonarkien stod inför ett sammanbrott år 1848, beroende bl a på att så många stridiga krafter inom rikets talrika nationaliteter revolterade mot kejsaren i Wien. Kejsarens svar var en statsförfattning som utgick ifrån nationaliteternas likställdhet. Därmed lyckades man för åttio år rädda rikets fortbestånd. Initiativet utgick från Böhmen och betydde att de slaviska folkgrupperna gavs nationella rättigheter, som emellertid även kom italienska och rumänska undersåtar till godo. Det ungerska konungadömet fick en särställning vari även ingick befogenheten att bestämma om nationalitetsförhållandena inom det vidsträckta Ungern. Resultatet därav blev en helt annan författning med rättigheter egentligen blott för den kroatiska provinsen. Den nationella liberalismen präglade således blott den österrikiska delen av dubbelmonarkien; i Ungern förtrycktes icke blott slaviska och rumänska folkgrupper, också en omfattande magyasering av tyskarna i Ungern ägde rum samtidigt som tyskan bibehöll sin ställning som främsta ämbetsspråk i Österrike!

En god bild av Donau-monarkiens nationella splittning ger bestämmelsen om publiceringen av den officiella författningssamlingen. Denna skulle utkomma i tio upplagor på tyska, på italienska, på ungerska, på böhmiska (samt mähriska och slovakiska), på polska, på rutenska, på slovenska (samt vindiska och kraineriska), på serbiska (med kyrilliskt alfabet), på kroatiska (samt kroatiska) (med latinskt alfabet) samt på rumänska språket.

Kejsar Frans Josef verkade lojalt för att upprätthålla nationaliteternas likaberättigande, trots de praktiska svårigheter detta av naturliga skäl kom att medföra för förvaltning och rättsskipning. Man ålade t ex domarna att tala parternas språk vid domstolsförhandlingarna. Parterna hade rätt att klaga till högre instans på sitt eget språk. Det framstår som uppenbart att detta föranledde

problem i sådana distrikt där många språk talades. T ex i Bukovina talades följande språk: polska, rutenska, valakiska (rumänska), ungerska och armeniska. Det visade sig ej möjligt att upprätta skolor på alla rikets språk. Sålunda förblev tyskan examensspråk i läroverkan. Elementarundervisning gavs likväl på majoritetsspråket inom distriktet; i vissa fall förekom parallella skolor med olika undervisningsspråk. Gymnasier där undervisning gavs på landets språk grundades på många håll: tjeckiska, slovakiska, polska, serbo-kroatiska, ungerska och rumänska.

En intressant och väl bestyrkt redogörelse för dessa frågor finner man i professor Stourzh' bok som ingår som en del i samlverket: *Die Habsburgermonarchie 1848–1918* utgivet av österrikiska vetenskapsakademien genom Adam Wandurszka och Peter Urbanitsch.

Tore Modeen

### Pressarkivet i Uppsala

Pressarkivet vid Uppsala Universitet, som en gång grundades av Carl Arvid Hessler, har nu funnits i mer än 35 år. Arkivet innehåller klipp ur de större svenska dagstidningarna, f n drygt 45 st, sedan 1945. I första hand klipper man samtliga tidningsledare, men man klipper också signerade artiklar, vissa centrala nyhetsartiklar, utrikes korrespondentbrev, större intervjuer och uttalanden av bemärkta personer samt referat av viktiga politiska tal.

Klippen ordnas årsvis i en svensk och en utländsk avdelning. Den svenska avdelningen innehåller 29 ämnesområden och totalt över 300 underområden. Den utländska avdelningen är väsentligen organiserad nationsvis.

Pressarkivet torde vara unikt i Sverige i fråga om bredd. Materialet finns tillgängligt på mikrofilmrullar för åren 1979. Dessa rullar säljes styckvis. 1980 års klipp – ca 70 000 – filmas under våren 1986.

För närmare upplysningar svarar Sven Eliaeson och Mats Dahlqvist vid Uppsala Universitet, tfn 018–12 95 62.

## Abstracts

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

Runo Axelsson: *Serviceorganisation och sjukvårdsadministration* (Service Organization and Health Care Administration).

From the background of organization theory the organizational structure of Swedish health care is described, with special emphasis on the developments during the last few years. The demands for improvement in the services given confronts the Swedish health care system with an organizational dilemma, i. e. how to keep the precarious balance between centralization and decentralization. An analysis based on organization theory points to certain normative recommendations: what is especially needed is a well thought-out organizational philosophy, a strong leadership, and a consistent strategy for development. Finally, the practical implications of these recommendations are discussed in connection to some empirical findings on organizational change within the health care sector.

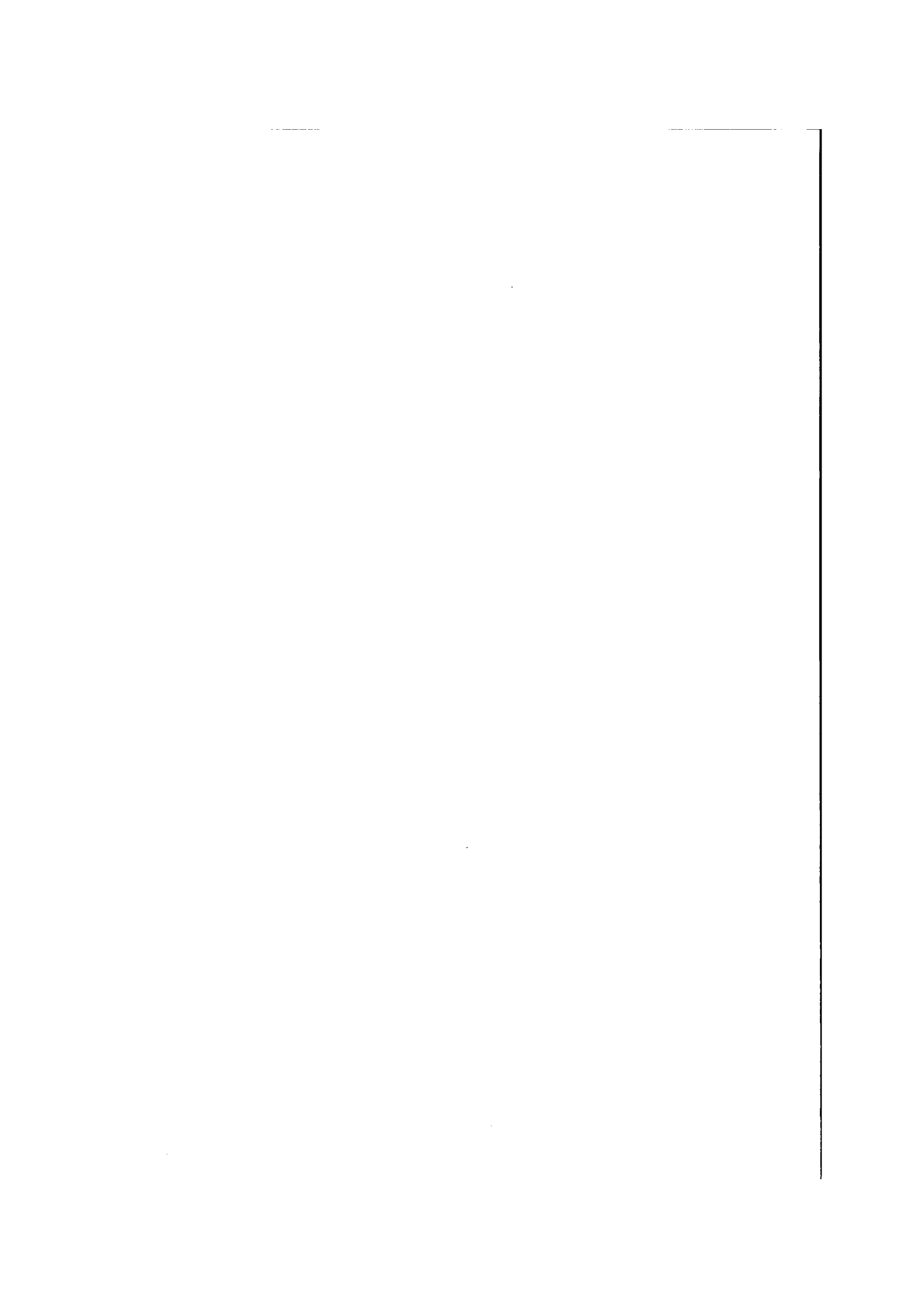
Sven Arvidson, Jan-Erik Lane and Tony Westin, *Landstinget, sjukvårdsbudgetering och politik* (Health Care Budgeting and Politics: An Organizational Approach).

The 23 county councils – mainly offering health care but also engaging in culture and education e. g. – display considerable cost variations as measured by per capital

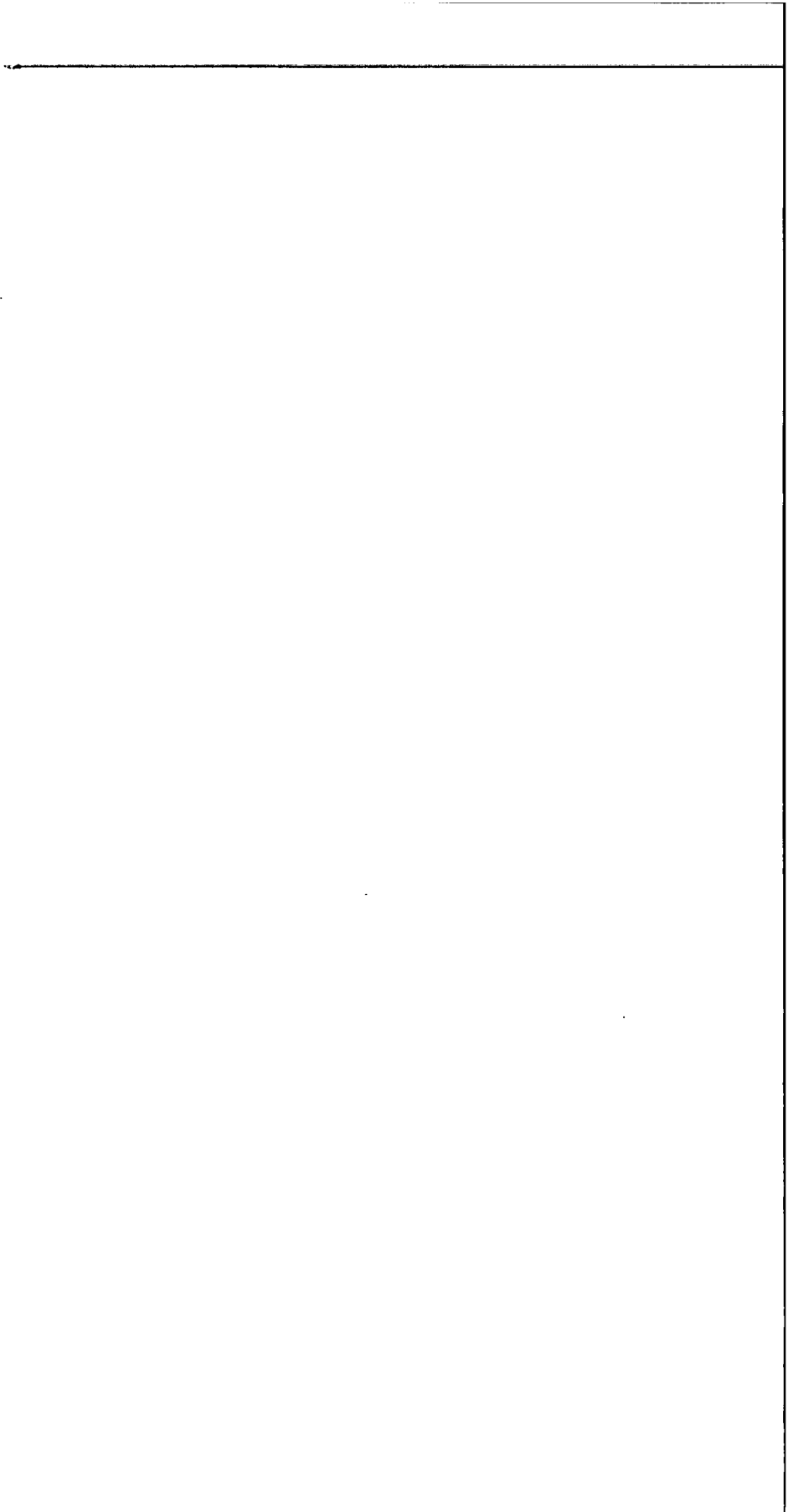
indicators. A basic problem is how these cost variations are to be explained. We look upon the total cost of the county council as well as the cost for health care more specifically, trying to explain these variations by various variables derived from the public policy literature. For total costs the finding is that the variations cannot be explained by party political majority. Area instead seems to be of importance for costs. The analysis of the cost for health care also comprises the 3 local governments outside of the county council system and responsible for health care. Parts of the cost variation in this cost variable for some years may be explained by political majority, due to the fact that cost intensive health care organizations change majority.

One major finding is that there seems to be two types of cost intensive organizations: on the one hand organizations rich in resources with regional hospitals and an advanced health care supply, on the other the area vast county councils in Norrland. Cost is more dependent upon different ways to dimension and organize the health care system than on environmental factors and political majority. This results in an interesting question for further research: Why do the 23 regional and the 3 local governments choose a different dimensioning and organization of their health care systems?









### Medarbetare i StvT

*Runo Axelsson* är biträdande sjukhusdirektör i Sundsvall.  
*Sven Arvidsson* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Umeå.  
*Jan-Erik Lane* är professor i offentlig förvaltning i Umeå.  
*Tony Westin* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Umeå.  
*Ronny Andersson* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund.  
Fil lic *Harry Petersson* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund.  
*Curt Riberdahl* är direktör vid Svenska Kommunförbundet.  
*Knut Dahl Jacobsen* är professor i statskunskap i Bergen.  
*H F Petersson* är professor i statskunskap i Lund.  
Fil dr *Jörgen Hermansson* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala.  
*Daniel Tarschys* är professor i statskunskap, särskilt planering och förvaltning i Stockholm.  
Docent *Lars Rudebeck* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala.  
*Håkan Wiberg* är professor i sociologi i Lund.  
*Michael Bogdan* är professor i civilrätt i Lund.  
Docent *Lennart Weibull* är tf professor i massmedieforskning i Göteborg.  
*Tore Modeen* är professor i juridik i Helsingfors.

### Till redaktionen insända skrifter

Arbetsrättslig forskning. Nuläge och framtida utveckling. Rapport 1985:2 Stockholm: Arbetskyddsfonden.  
Göran Behre, Lars-Olof Larsson, Eva Österberg, Sveriges historia 1521–1809. Stormaktsdröm och småstatsrealiteter. Stockholm 1985: Esselte Studium.  
Ivar Bleiklie m fl, red, Politikens förvaltning. Festskrift till Knut Dahl Jacobsen på 60-årsdagen 14. december 1985. Bergen 1985: Universitetsforlaget.  
Tom Bryder, Innehållsanalys som idé och metod. Åbo 1985: Meddelanden från Stiftelsen för Åbo Akademi forskningsinstitut nr 106.  
Kjell A Eliassen & Mogens N Pedersen, Nordiske politiske fakta. Bergen 1985: Tiden norsk forlag.  
Lars Engwall, Från vag vision till komplex organisation. En studie av Värmlands Folkblads ekonomiska och organisatoriska utveckling. Acta Universitatis Upsaliensis. Studia Oeconomiae Negotiorum 22. Uppsala 1985: Almqvist & Wiksell International.  
Jan Evers, Datarätt. Lund 1985: Liber.  
Förenta Nationernas generalförsamling 1985. Aktstycken utgivna av utrikesdepartementet. Ny serie 1:A:40. Stockholm 1986.  
Edward M Gramlich & Bengt-Christer Ysander, red, Control of Local Government. Stockholm 1986: IUI och Almqvist & Wiksell Int.  
Magnus Isberg, Valsystemet i 20 länder. En översikt. Rapport till folkstyrelsekommittén. Ds Ju 1986:1.  
Tom Kankkonen & Anders Nordgren, Jurij Komissarov och Finland. En kartläggning av debatten 1974–1984. Åbo 1986: Meddelanden från Åbo Akademi.  
Thomas Lindkvist & Kurt Ågren, Sveriges medeltid. Stockholm 1985: Esselte Studium.  
Göran Möller, Risker och människolivets värde. En etisk analys. Uppsala Studies in Social Ethics 8. Uppsala 1986: Almqvist & Wiksell International.  
Lars Nord, Kaddafi – från visionär till realist. Världspolitikens Dagsfrågor Nr 1 1986.  
Ole Nørgaard, Politik og reformer i Sovjetunionen. Esbjerg 1985: Sydjysk universitetsforlag.  
Rune Premfors, Higher Education Organization. Conditions for Policy Implementation. Stockholm 1984: Almqvist & Wiksell International.  
Jose L Ramirez, Individens ställning i det kommunala självstyret. Meddelande 1985:11. Stockholm: Nordplan.  
Kim Salomon, Fred i vår tid. En studie i 80-talets fredsrörelse. Malmö 1985: Liber.  
Björn Wittrock & Aant Elzinga, ed, The University Research System. The Public Policies of the Home of Scientists. Stockholm 1985: Almqvist & Wiksell International.  
Yearbook of Nordic Statistics 1985. Stockholm 1986: Nordiska Rådet.

**Prenumerera på Statsvetenskaplig Tidskrift för år 1986!**

Ordinarie abonnenter – sätt in 100 kr på postgiro nr 27 95 65-6

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

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

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