

STATS VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

INNEHÅLL

UPPSATSER

Krister Ståhlberg: The politicization of recruitment to central public administration in Finland
Tage Magnusson & Jan-Erik Lane: Metodproblem i kommunal policyanalys
Ove K Pedersen: Samfundsøkonomi og forhandlingsøkonomi. Om konsensusplanlægning og netværksstyring i Danmark

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDE

Pär-Erik Back, Johan P Olsen, Bo Särilvik: Sakkunnigutlåtanden över professuren i statskunskap, med inriktning mot offentlig förvaltning, i Göteborg
Lennart Lundquist, Johan P Olsen, Olof Ruin: Sakkunnigutlåtanden över professuren i statsvetenskap, särskilt planering och förvaltning i Stockholm, långtidsvikariat

LITTERATURGRANSKNINGAR

Per Albinsson, Skiftningar i blått. Anm av Lars Svåsand
Eric Holmqvist, Aristokrater, bönder och byråkrater. Anm av Nils Stjernquist
Eric Holmqvist, Från ståthållare till skomakare. Anm av Nils Stjernquist
Lena Jonson, Sovjetisk utrikesdebatt. Anm av Christer Jönsson
Barbro Lewin, Johan Skytte och de skytteanska professorerna. Anm av Anders Sannerstedt
Geir Lundestad, Øst, Vest, Nord, Sør. Anm av Carl Einar Stålvant

LITTERATURNOTISER

ABSTRACTS

3 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 2795 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. 046/10 89 35 (exp), 10 97 76 (Lundquist) 10 89 39 (Sannerstedt).

ISSN 0039-0747

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

Lund i januari 1986

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL

UPPSATSER

<i>Krister Ståhlberg</i> : The politicization of recruitment to central public administration in Finland	159
<i>Tage Magnusson & Jan-Erik Lane</i> : Metodproblem i kommunal policyanalys	171
<i>Ove K Pedersen</i> : Samfundsøkonomi og forhandlingsøkonomi. Om konsensusplanlægning og nætnetsstyring i Danmark	187

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

<i>Pär-Erik Back, Johan P Olsen, Bo Särilvik</i> : Sakkunnigutlåtanden över professuren i statskunskap, med inriktning mot offentlig förvaltning, i Göteborg	201
<i>Lennart Lundquist, Johan P Olsen, Olof Ruin</i> : Sakkunnigutlåtanden över professuren i statsve- tenskap, särskilt planering och förvaltning i Stockholm, långtidsvikariat	217

LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Per Albinsson</i> , Skiftningar i blått. Anm av Lars Svåsand	233
<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. Anm av Christer Jönsson	238
<i>Barbro Lewin, Johan Skytte</i> och de skytteanska professorerna. Anm av Anders Sannerstedt	241
<i>Geir Lundestad, Øst, Vest, Nord, Sør</i> . Anm av Carl Einar Stålvant	243

LITTERATURNOTISER	246
-------------------	-----

ABSTRACTS	248
-----------	-----

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

The politicization of recruitment to central public administration in Finland

BY KRISTER STÅHLBERG

The problem of politicization

Since the second half of the 70'ies more or less scandalous and well publicised law suits have involved high civil servants. According to Gallup polls general trust in the impartialness of civil servants has eroded. The public critique of administrative practices has increased.

Much of the debate around civil servants has in one way or another been related to the politicization of the Civil Service. The civil servants' moral has been questioned because they are increasingly perceived to be servants of the party rather than of the public in large.

The reason for the change in the public mood probably lies in few cases of misconduct that have been widely publicised. But public anger of course also reflects the fact that Finnish Civil Service is generally perceived in traditional weberian terms. The scandals and law suits bear witness of deviations from cherished ideals or rooted myths about the Civil Service.

Even if a peak in the debate of the politicization of public administration was reached in the late 70'ies, the issue has been contested for a long period of time. An indicator of this may be found from the Parliamentary proceedings. From the years 1961-67 I have found only two specific concerns expressed by members of the Parliament, one petitionary motion and one written question. The years 1967-72 saw the first peak in the interest in politicization. Five petitionary motions and one written question were produced by the representatives. In the years that followed only one indication of interest could be registered. But during the years 1978-81 another peak occurred. We find one petitionary motion, three written questions and three oral questions. This last period also had an exceptionally fierce parliamentary debate on politicization in relation to a bill. About 100 speeches were held.

This parliamentary activity mirrors several typical features of the politicization concern. All of the motions and questions were produced by non-socialist parties. Mostly they were produced by opposition parties. This tendency was strong also in the parliamentary debate.

The parliamentary indicator then supports one general assumption, namely that the politicization has been favoured by the left parties and opposed by the center and right parties. It also supports the view that political appointments have increased since the historical election of 1966. In this election the left parties gained majority in Parliament, and this victory has in many accounts been pointed out as a turning point in the Finnish post war political life.

Especially prior to politicization being generally perceived as something bad and almost criminal, there was a tendency on the part of the left parties to defend political appointments. The research director of the Social democratic party expressed himself clearly as he answered a circular interview by an administrative magazine: "Means by which to secure compliance . . . are among other things changes in recruitment of civil servants . . . and democratic control of the administration. With regard to recruitment care must be taken that the Civil Service is filled by servants whose attitudinal distribution is in better concurrence than before with the distribution of the society at large" (Kairamo 1974, my translation). He goes on pointing out that this means that the power distribution between left, center and right should be mirrored within the Civil Service. These views were supported by the communists who saw the debate on politicization only as an instance of a bourgeois Civil Service selfdefence.

During the decade that has passed since the quoted interview also the leftist attitudes have turned much more critical to the politicization.

Opportunistic reasons may play a part in this change of attitude. At least as important, however, seems to be another reason, namely that experiences of political appointments have not been altogether positive. A party may well find itself having appointed a master rather than a servant. Even if a civil servant's loyalty is high at the moment of appointment it may have changed over the years.

Notwithstanding the fact that the interest in politicization has been high for quite some time and that this feature has been generally perceived to be characteristic of the Finnish public administration within a Nordic context, knowledge of the phenomena has overwhelmingly been journalistic. No major scientific attempt to measure politicization and its correlates has been made. In this paper I shall therefore draw on some results from an ongoing project in which we try to throw light on this phenomena from the corridors of politics and bureaucracy.

The formal recruitment of civil servants

Before we are able to define and characterize political appointments in the Finnish context, a short review of the formal recruitment system must be done.

The Civil Service positions are filled through open competition among all who are interested and have formal qualifications for the jobs. No special administrative education exists. The formal qualifications for the jobs are individually specified and in about half of higher central administration positions this means that a specific academic degree is mentioned. For most of the other higher positions we find mention only of "suitable academic degree". Some additional requirements are also stated. These vary, but it is not uncommon to require special insights into and experience of the field in question.

Since we will be concerned by appointments to higher central administrative positions, it is central to note that the Finnish constitution includes a section on grounds for promotion within the Civil Service. According to section 86 the general grounds for promotion are ability, aptitude and civic virtue. This last ground is of secondary importance, whereas juridical interpretation of what is meant by ability and aptitude is common. The prevailing view seems to be that ability refers to educational attainments and aptitude to commendable conduct in previous jobs. By and large the constitution points to educational

achievements and good experience as ground for recruitment to public service.

The formal power to appoint civil servants is vested at different levels. If we take the ministries as an example, they employed around 3 000 persons altogether after the mid 70's. Of these servants the President appointed 16 %, the Cabinet 6 % and the remaining 78 % was appointed within the ministries respectively (Kiviniemi & Törmä 1979). Within this paper we will be concerned with only the highest level civil servants, operationally those appointed by the President or by the Cabinet at the central administrative level. To this group also belongs somewhat over 1 000 persons from the leading levels of central boards. Excluded from the study are state regional authorities. Further we have excluded the church, courts of justice and the universities. Due to the special career system within the administration of foreign affairs, this sector has also been excluded. What we have left is thus all higher appointments within the state central administration of ministries and central boards and equivalent state agencies.

A fairly normal appointment procedure would be the following: A position is declared open for applications during a period of 30 days. After this period an appropriate civil servant within a ministry deals with the applications, summarizes the curricula of the applicants. A senior civil servant acts as referendary in the matter and submits it for formal decision at a Cabinet meeting. If the President takes the final decision, the matter is submitted to the President during presidential sessions of the Cabinet by the appropriate minister. Within this procedure one among on an average 6 applicants will be appointed.

There are important exceptions to this "normal" procedure. In many cases a lower authority, a Central Board or some other agency, first prepares a submission to the ministry in which it proposes three names from among the applicants. In cases in which formal submissions are prepared, the applicants usually have the right to appeal the preliminary decision. This right to appeal is an important safeguard in cases where the qualifications of the position are clearly spelled out, but of course it has only minor importance in cases where the formal qualifications are only broadly spelled out. This last situation holds true for a large part of the highest positions. These are exceptions to the normal case also in that they are not formally declared open for applications. The appointing authority may itself try to find persons it would

like to appoint. Possible contestants for the job are given a chance to announce their interest in the job, and in these cases the appointment procedure is similar to the "normal" case.

The empirical data in the study we draw upon covers the years 1975, 76, 78 and 80. The years were chosen in order to cover a sufficient number of appointments made by all those Cabinets that sat during the period 1972–1981. The ministries allowed us to copy the formal submission memorandas on which the appointments were based. These contain summaries of all applicants and sufficient information on the positions to be filled. As a rule they also contain a comparative evaluation of the applicants with an argument in favour of the applicant to be chosen.

From these formal memorandas few insights into the informal side of the appointment process can be gained. In order to obtain such information we turned with a short questionnaire to some supposedly well informed high civil servants from all governmental sectors, asking for their evaluation of specific political aspects of the appointments.

The population on which the results reported are based is presented in Table 1.

If we consider the years from which the appointments are taken and the overlap of these years with the listed cabinets, we may conclude that the turnover within the highest Civil Service is fairly constant. We may also note that different types of Cabinets are represented. Sorsa I and II and Koivisto II are majority cabinets with a broad parliamentary base. This is also true of Miettunen II although the first mentioned Prime Ministers are Social democrats whereas Miettunen represents the Center Party. Miettunen III was a center minority cabinet and Liinamaa was what is called a "presidential cabinet", that is a temporary cabinet

appointed by the President because the parties could not agree on a cabinet. The Liinamaa cabinet consisted mainly of senior civil servants.

A definition of political appointments

Needless to say there is little agreement within the political debate on what a political appointment is. Representatives of different parties accuse each other of political appointments, but rarely present operational criteria of what they mean.

Since there are constitutional rules for promotion to public service, political appointments have by many been defined as appointments in which partypolitical merits have superseded constitutionally sanctioned criteria for promotion. Per Lindholm (1976) has presented a definition which we can agree with. With a political appointment he understands appointments in which more formally qualified persons have been sidestepped in favor of a person with party merits. If the appointment is based only on an expressed interest in the position, it follows that the appointment is political if the appointing authority does not look for other possible candidates than those having suitable political affiliation. In practice we see the phenomenon of political appointments as one in which party political affiliation has been set up as a *de facto* and *a priori* qualification criteria for an appointment. Such a situation has by many jurists been interpreted as unlawful according to the constitution and other statutes. Nevertheless in many instances where appointments have been appealed, the Supreme Administrative Court has upheld the appointment. It is not entirely clear and agreed upon what interpretations the Court has in fact used. Most of the appealed cases come from the local governmental jurisdiction, and here the Court has often ruled in favour of local

Table 1. The appointments included in the study according to appointing authority and government

The cabinet appointing or acting as referendary in the appointment:	Appointing authority:		
	President	Cabinet	Tot.
Sorsa I (4.9.1972–13.6.1975)	42	34	76
Liinamaa (13.6.–30.11.1975)	45	30	75
Miettunen II (30.11.75–29.9.76)	32	50	82
Miettunen III (29.9.76–15.5.77)	16	41	57
Sorsa II (15.5.77–25.5.79)	63	59	122
Koivisto II (25.5.79–19.2.81)	65	58	123
n =	263	272	535

selfrule, especially if the appointments have been to positions having political weight (Konstari 1979).

An example may be cited in order to show that appointments are hard to assess also on the state level. A labor district directorship was open for application. 15 persons applied for the job. The Secretary General of the Ministry of Labour acted as referendary at the Cabinet meeting. He noted that Mr. Y ought to get the job. The Minister of Labour (Communist) moved against his Secretary and suggested Mr X who was appointed. Mr X was not among those applicants that the Secretary had seen as formally qualified for the job. Among the 15 applicants the Secretary had listed 7 who were formally eligible. Mr Y had worked for 15 years in very qualified positions within the labor administration. Mr X had four years of work experience, none of which in the area of labor administration. In any other respect Mr Y was also far more formally qualified than Mr X. The Secretary General noted his dissenting opinion to the minutes thus freeing himself from judicial responsibility of the decision. Another leading civil servant within the Ministry of Labour filed a complaint regarding the constitutionality of the appointment with the Parliamentary Ombudsman. In his verdict the Ombudsman only noted that it is difficult to know what is meant by the formal qualification criteria "good insights into the field of labour matters" (Majava 1979).

By and large the judiciary has shown great understanding for political appointments, but the praxis is far from uniform and there are signs of a more strict posture. Disregarding this formal aspect of the appointments, they have been fiercely criticized by many civil servants and by massmedia. An important reason for this criticism is that several aspects of the appointments are such that they can simply not be convincingly demonstrated for lack of binding evidence. In the last instance it is many a time a question of the intention of the appointing authority. I shall therefore enumerate some examples of the ways in which political appointments can be made.

In a common case which is open for interpretation the most meritorious candidate is sidestepped in favour of a person with the right party credentials. We are in these cases faced with the difficulty of assessing what weight ought to be given to par-political experience. Clearly no one would advo-

cate that such experience would disqualify an applicant.

Another situation is one in which formal qualification criteria are interpreted in a disputable and deviant manner and in a manner that favors the political appointment. A lower academic degree may be seen as satisfying the criteria of academic degree. Normally only final academic degrees are seen as qualifying.

We have already mentioned cases in which the appointing authority only looks for politically suitable candidates for a position. It is a general interpretation of the law that appointing authority is to work in the common interest also in appointments which are in many respects left open to its discretion.

A special instance of political appointments is to tie up "packages" of many appointments. In these packages usually all parties within the Cabinet get their share and it may even happen that an opposition party is given some of the spoil, although this is rare. The package is not necessarily decided upon at one meeting only. The parties may have an agreement covering positions that are filled with even long time lags. As the politicization has matured it is evident that the parties consider many positions as their vested interests and new packages are tied in which parties trade positions with each other. In many cabinets the participating parties have delegated all questions on appointments to a certain member of the party which together form an informal group negotiating the packages before they are decided upon.

A special case of packages is one in which watch-dog positions are created within the ministries or the agencies in order to satisfy the information interests of some party that feels it has been sidestepped within a particular agency. The two major cabinet partners during the period of this study, the Social Democratic Party and the Center Party, have agreed on many such arrangements. The watch-dog arrangement works either in filling old positions, or in creating entirely new ones.

In some cases, not many, formal qualification criteria have been changed through amendments in the appropriate ordinance before a position has been declared open. Also some cases are known in which exceptions have been given from the formal qualifications thus making the appointment of a politically preferred applicant possible.

All the mechanisms that have so far been mentioned pertain directly to the appointment pro-

cedure. Another side of the situation is that political appointments at least at higher levels seem to have influenced the willingness of qualified persons to apply for an opening. There exists a quite common attitude – discernible also among students at the universities – that it is no use applying for a job unless one has made sure the job is "really" open for competition or unless one has the right party-book. Thus many high attractive positions may get only a few applicants although the appointing authority would be willing to consider all – potential applicants simply assume that the position is already filled *de facto*.

With mechanisms of this kind at work we may expect political appointments to favour increasing closeness of the administration. Only persons within the agency know the score.

A final aspect of political appointments ought to be mentioned. There are appointments in which the best applicant in any respect is appointed. Still it is clear to those who know the game that no other applicant would have had a chance even if he had been better. Thus there may be a clear political side to appointments even in those cases that seemingly comply with every rule.

An empirical assessment of political appointments

Within the study well placed civil servants were asked confidentially to assess different aspects of politicization of the appointments. We tried to find at least two judges from every administrative sector and if we knew about the political standing of a "judge" we tried to choose the other judge of another persuasion. In Table 2 some results are given of this assessment.

Based on these results a division of the appointments into political and non-political ones has been made. The division is made under the assumption that political features are difficult to know about. It therefore suffices if one judge has responded affirmatively. The argument for this is that in very few instances did the disagreement stem from different affirmative stands among the judges. The recorded disagreements in fact mean that one judge responded affirmatively and the other(s) did not respond at all on that aspect of the appointment.

The cases for which no judgement could be obtained have been left outside the study. Most of these 44 appointments are from Central Boards and represent the lowest positions within these that were included in the study. If this group had been included in a comparison of political and non-political appointments, they would have strongly biased the results regarding characteristics of non-political appointments. We have thus ended with a total of 491 appointments that are included in the results that follow.

The following condition had to be satisfied in order for an appointment to be classified as a political appointment:

- at least according to one "judge" at least one of the following conditions prevailed: part of political package, position created for political reasons, qualification criteria changed, exception to qualification criteria granted, problematic interpretation of qualification criteria, only politically suitable candidates were looked for or considered.

Table 2: Civil servant judgements of the occurrence of political features in the appointments to higher central administrative positions (% , N=535)

	Both judges in agreement	Judges disagree	No judgement obtained
The appointment is part of a package	12.9	1.1	8
The position has been created for party-political reasons	0.8	1.1	8
The qualification criteria have been changed before appointment	0.4	–	8
Exception from qualification criteria has been granted	0.7	–	8
The qualification criteria has been interpreted questionably	9.0	2.1	8.2
Only politically suitable persons were looked for	3.9	9.9	8.2
The appointment had been smoothed through prior temporary appointments	19.6	31.4	8.2

The total number of political appointments is 213 if we count each criteria separately, but considering the overlaps that exist among them, the final number of political appointments is 158 or roughly a third of all appointments.

We have good reasons to assume that this is a very low estimate. We have not considered temporary appointments in delimiting political appointments, because the strategy is used for many other purposes than purely political ones. It is an effective instrument for the bureaucracy to further its own interests since it has much more discretion in appointing persons only temporarily to hold jobs.

Table 3: Political and non-political appointments and the Cabinet involved (%)

	Political	Non-political	n=
Sorsa I	24,7	75,3	73
Liinamaa	30,1	69,9	73
Miettunen II	29,1	70,9	79
Miettunen III	59,6	40,4	52
Sorsa II	31,5	68,5	111
Koivisto II	28,2	71,8	103
	32,2	67,8	491

The variation between cabinets is not very large, but we find that the minority cabinet of Miettunen is a clear exception, more than half of the appointments were judged to be political by the civil servants. With regard to the critique against political appointments among many civil servants, it is interesting to note that the "presidential cabinet" of Liinamaa is not different from the political cabinets in its recruitment policy.

As a short summary of where we find political appointments we can note that they are common within the sector of general administration and the welfare sector. The share of political appointments is less than average within the economic sector and the infrastructure sector. Political appointments are somewhat more common at higher hierarchical levels. This holds true for ministries and central boards. But on an average political appointments are much more common among the ministries than among other state agencies.

Since the President appoints higher civil servants than the Cabinet, it is not surprising that we find a larger share of political appointments at the presidential level than at the Cabinet level.

To some extent we can substantiate the validity of the judgements given by the civil servants by correlating the results with some indicators of problematic features of the appointments. These variables are taken from the memoranda on the appointment. Political appointments are much more common if there has been disagreement at some point of the process. Disagreement here means that a lower authority has evaluated candidates differently than the ministerial civil servant acting as referendary.

Within the Finnish cabinet system members of the Cabinet have the right to postpone the final decision by asking for the memoranda until the next meeting. In appointments where this has been the case, political appointments are slightly more common than if the appointment has been made right away.

As our earlier example demonstrated, the Cabinet may make another decision than the one proposed by the referendary official. This happens rarely, in our material only twelve times, but almost all of these cases have been judged as political in nature.

In a comparison of the credentials of the appointed person and other applicants, we noted whether among the unsuccessful ones was anyone with superior educational (ability) or experiential (aptitude) merits. If among the applicants could be found persons with better educational achievement than that of the appointed person, political appointments were more common than if this was not the case. A similar tendency, although a weaker one than regarding education, held true for work experience.

Some recruitment correlates of political and non-political appointments

The excuse for political appointments was summarized in the argument presented by the research director of the Social democratic party. In the final instance it is a question of a compliant Civil Service and a major means for this is recruitment according to criteria of social heritage (class) and political affiliation ("to the victor belongs the spoil"). By and large the theoretical formulation can be found in the writing around a representative bureaucracy. I have elsewhere tried to show that this writing is logically questionable and often empirically false (Ståhlberg 1979). Here I shall just try to see whether according to some simple measures, political recruitment results differ from non-political recruitment.

Career aspects

Slightly surprisingly the appointment age of political appointments was on an average slightly higher than for non-political appointments. One would have expected politically appointed persons to be younger due to a more rapid career with the support of a party sponsor. A breakdown of average appointment age according to the level of appointment and type of agency showed that by and large no significant differences in age occurred. One exception was political appointments to the bureau level within ministries, these were significantly older than their non-political counterparts.

As we might expect from the age of the appointed persons, there was a slight tendency toward political appointees having more prior major appointments during their career – by major appointments we mean full time jobs that had lasted for more than a year. Only at the ministry bureau level was this tendency significant.

No differences between the groups could be seen in the average number of years they had worked within the agency prior to the appointment. Looking at the experience from other than state employment the general picture is one of great similarity between the groups.

These results are somewhat paradoxical. We know that political appointments tend to go hand in hand with at least some not appointed applicant having better qualifications. On the other hand, a comparison between people appointed shows that generally no major differences exist and that if anything, the political appointees have longer job experience from a larger number of prior jobs.

We have further tried to map whether the political appointments go hand in hand with external recruitment. If we compare the administrative sector of the appointment – on a rough scale distinguishing between general administration, welfare administration, infrastructure administration and economic administration – with the sector of the previous position held by the appointee, we find that internal recruitment is very high, from 80–90 %. From other studies we know that this internal recruitment is increasing (Ståhlberg 1983). Differences between political and other appointments are small.

If we go back in time to the job antecedent to the previous one and to the first main position held by the appointed persons, the picture changes slightly. Here we find that internal recruitment is somewhat higher for political appointees than for other within general and welfare administration

(Office of the Prime Minister, Ministry of Justice, Ministry of the Interior and agencies related to these and Ministry of Education, Ministry of Social Affairs and Health and agencies related to these). For economic and infrastructure administration the tendency was clearly the reverse, non-political appointments were more internally recruited with regard to their entire career.

The situation within the two last mentioned sectors influences the general picture of careers within different sectors of the society. If we distinguish between state, local government, private companies, organizations and education as different work sectors, political appointments are more common with experience from more work sectors.

At a rough level this result fits the general notions advanced in relation to corporativistic ideas. Also in Finland corporatism is said to have advanced rapidly (Helander & Anckar 1983, Paloheimo 1984). The influence of organizations on the recruitment of civil servants does not seem to be large, and it has not been increasing. We have noted whether the appointed persons have earlier in their career held jobs within organizations standing in a client relationship to the state agency to which the people were appointed. In more than 90 % of the cases the appointed persons lack any such relationship. Client relationships are not more common among political appointments.

Characteristics of the appointed persons

During the period covered by the study the women's liberation has been a much debated issue and we might expect that political appointments would work in favour of the women. This is not true, however, although a slight tendency in that direction does exist. The tendency is too weak to be statistically significant.

If we look at the educational background of the recruited persons, we find that only in one educational group does political appointments account for a larger than average share. This category is the lawyers. Contrary to many views lawyers have not lost ground among leading civil servants. Among our appointments they account for more than 40 % of the cases. Within this group political appointments are almost 40 %.

Social and geographic mobility

Within the recruitment study we could not directly study the social background of those appointed.

We have some other data at our disposal from two other studies, that permit us to draw some preliminary conclusions.

According to results obtained by Uusitalo (1980) the share of high civil servants with parents from the rural communes has increased from 1969–79. This could be interpreted as an instance of political influence on the recruitment, but other factors may be influencing the situation as well. During these years the educational system at its highest levels expanded rapidly, and we might expect that to work in favour of recruitment of people originating at the country-side.

In another study (Ståhlberg 1983) characteristics of civil servants were measured for the period 1950–80. A comparison of civil servants' parental socio-economic status for the period 1950–65 and the period 1970–80 showed that practically no changes had occurred even if we kept constant different hierarchical levels of civil service. A high status background has been prevailing all through the postwar period. If the political appointments have as is generally assumed become more numerous from 1966 onward, and if political recruitment would work in favour of a socially broader recruitment, a clear change ought to be noticed. This is true also because we know that the left parties dramatically strengthened their political position after that time. No such changes have occurred. Political appointments do not seem to work in favour of equality in the recruitment in this respect.

Party-political consequences

As could be expected, political appointments must have almost per definition party-political consequences. Here we are interested in what parties have strengthened their position among the civil servants.

There is generally great reluctance to publicly admitting party affiliation. Many surveys have failed in trying, even confidentially, to obtain information on this point. Therefore we tried to approach the question another way in the previously mentioned study. Of all the civil servants, 1 114, that were included in the 1950–80 study, a third reported party-affiliation in *Who's Who* in Finland. The development over time within this third is very interesting. The share of Conservatives within the third is a fourth up until 1965. After that it starts to decline and in 1980 we do not find a single higher civil servant officially reporting conservative affiliation.

The change among social democrats and the Center Party is as strong. Social democrats increase from 20 % in 1970 to 40 % in 1980. The center increase is from 10 % to 23 %. We find this change indicator strongly correlating with the period in which social democrats and the center have formed the bulk of the Cabinet coalition and the period in which political appointments have generally been perceived to have increased.

Also in our recruitment study we asked our judges to report what party they thought had won. Of the political appointments more than 40 % were judged to have benefitted either the Center Party or the Social Democratic Party. If we include in this figure the share of smaller center parties – The Liberal Peoples Party and the Swedish Peoples Party – the share increases to more than half of the political appointments. But even in this study a good 40 % of the political appointments were not judged at all according to party.

Attitudes among civil servants on political appointments

No Finnish studies have been made of consequences on the internal relations within the Civil Service of politicization. In the mid 70'ies a survey was conducted in which civil servants were asked about their opinions on political appointments. Due to low percentage of answers, it is difficult to assess the representativeness of the views expressed. I shall therefore only generally indicate some views expressed according to the Salminen & Tynkkynen (1976) study.

The question put to the civil servants was: "It has been said that the Civil Service has been politicized. Do you find that this has happened within your ministry and in what form has it occurred. How do you see it affecting the working of the ministry?"

According to the authors responses to the question affirmed the politicization and the attitude expressed to it was largely negative and one concurring with the views of neutral civil servants. Among the answers could be found also positive views.

Among the pro views were mentioned that competent people could be recruited from outside and that the competency of the Civil Service was increased. It was perceived as a good thing that people with a labour background could be recruited. This made it more probable for views representative to the whole society to be regarded in the work. At the same time the politicization

had lessened attempts to cover up political opinions among civil servants and their work was seen to be more goal-oriented. This also made the work more realistic in relation to political facts.

These positive sentiments were expressed by a minority of the civil servants. A majority held critical views. Among these was the view that the politicization discriminated against the majority that is not politically affiliated. Political servants were seen to form camps against non-political servants and political servants from one party worked against political servants from another party. Many politically sensitive questions were difficult to prepare within the administration due to this watch-dog mentality. Loyalty to ones own party was seen as stronger than loyalty to the work itself. Political servants were perceived to try to serve their own party. Also much administrative work moved outside the official organization into political groups. Political fighting was seen to increase the work load and causing much pseudo-work to be done. At the same time the willingness of non-political servants to make a career within the Civil Service was diminishing. To some extent the politicization was seen to influence the distribution of work among civil servants within the ministries.

This study was carried out after the first wave of interest in political appointments had ebbed out. It is to be expected that a new study would reveal more critical views still and that some new themes would have been added. I shall in a concluding discussion deal with some perspectives on the politicization as it has occurred in Finland according to our results.

A concluding discussion

Our results suggest that many common assumptions made in the Finnish discussion on politicization are not true. Political appointments do not seem to work in an equalizing direction. Variables such as sex, age, education, social background etc do not correlate significantly with political appointments. Some trends that are typical of the day, i.e. the increasing number of women among civil servants, hold for political as well as for non-political appointments.

In fact these characteristics of civil servants show an amazing constancy over time according to the study of the years 1950–80. Even if variables are kept constant and a great number of classes are used in measuring civil servant characteristics, proportions remain fairly unchanged over time.

But of course political appointments influence the party political affiliation of the civil servants. In this respect we could assume that the attitudinal distribution among civil servants has changed into concurrence with the political power distribution. There are, however, increasingly signs indicating that this may not be true. Party leaders have during the last years criticized the increasing influence of civil servants within the parties, indicating that this influence cannot always be seen as promoting party ideologies.

Could we then assume that political appointments have increased civil servants compliance with political signals? I would rather argue the reverse and in this I side with a well known Finnish civil servant who has argued that civil servants rather give than take orders from the parties that have supported their appointments. He is himself a well known representative of the Social Democratic Party.

We have tried to look at this aspect of the relationship between parties and civil servants in a separate study. We found that civil servants have greatly increased their influence within party organizations. From 1965–75 the share of civil servants among the members of different work-groups within the Center Party and the Social Democratic Party increased drastically. In the late 70'ies party leaders have been concerned by this trend. It is easy to see that civil servants are in many respects the most resourceful persons within these party bodies preparing policy guidelines (Ståhlberg 1976, Djupsund 1977, Djupsund & Ståhlberg 1978).

Our results in this study seem to support this picture. If political appointments were in fact strongly influenced by the parties, and if the parties acted in the way they have publicly stated with regard to political appointments, we would expect some change to occur in the characteristics of civil servants. Since this is not true, this can be interpreted as a continuously strong influence on appointments by the bureaucracy itself.

It seems in fact as if the general picture of political appointments had been too static. We have found indications that the phenomena ought to be seen in a dynamic perspective.

In the Finnish debate views on political appointments seem to relate to what we might call the energizing phase of political appointments. In this phase political appointments are part of a real change occurring. They might not be the cause of this change, but perhaps only a reflection of it. This seemed to be the case in the 60'ies. The

general climate was one of change and optimism. In this climate the left won its parliamentary victory. The victory was used among other things to man central positions within the bureaucracy. Party supporters were appointed to positions in which they could develop and implement major reforms.

Due to a number of reasons the effects of this phase has not been large according to the data we have referred to. The parties have had to choose political appointees from within the Civil Service simply because they lack formally qualified candidates in their own ranks. Persons aiming at a Civil Service career choose political party for opportunistic reasons. Also in this energizing phase it is not important to man as many positions as possible, but to man central ones. We have in the longitudinal study of civil servant characteristics found that civil servants in leading positions in fact became younger during this period.

It would seem logical that this energizing phase eventually turns into a stabilizing phase. There is only a limited amount of positions to fill. As political appointments have occurred, the appointed servants are expected at least to some extent to retain their party-contacts. It would seem reasonable that these persons do not like to see young outsiders move into the career ahead of them. Thus we may expect politically appointed civil servants to become a barrier against new political entries at higher levels.

We have indications in our data that the Finnish bureaucracy has moved into this phase. At the ministerial bureau level we have a sufficient number of observations on both political and non-political appointments (78,138) to allow for a further division of the groups according to the year of their appointment. We found that politically appointed civil servants were older on an average if they had been appointed in 1978 or 1980 as compared to those appointments that occurred in 1975 and 1976. They also had a longer on the job experience. But interestingly enough they did not have experience from more jobs. For non-political appointments no clear differences between the periods could be found with the exception that they seemed to be younger on an average during the later period. These results seem to fit our assumption of political appointments working in a conservative direction as time goes by. There may in fact also be a tendency toward mediocrity in these appointments. I have found some support for this view on political appointments in some personal interviews with high civil servants.

Our results might also be related to the Aberbach, Putnam and Rockman (1981) view on the development in the relationship between bureaucrats and politicians. We would not expect a movement into what they call the fourth phase, the Pure Hybrid phase. We tend to think about the energizing phase as compatible with the energy/equilibrium model and the stabilizing phase as perhaps more related to the facts/interest model. The general social change that has produced changes in civil servants positions probably ought not to be seen as continuing indefinitely.

References

- Aberbach, J D & Putnam, R D & Rockman B A. 1981 *Bureaucrats and politicians in Western Democracies*, Cambridge, Harvard University Press
- Djupsund, G. 1977 *Förvaltning, intressegrupper och partier: interaktion, representation och plattform*, Meddelanden från Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, ser A:117, Åbo
- Djupsund, G & Ståhlberg, K. 1978 *Korporatisering och byråkratisering av finländsk politik: Två motresponsiva utvecklingsdrag*, Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut, nr 30, Åbo
- Helander, V & Anckar, D. 1983 *Consultation and culture: Essays on the case of Finland*, Commentationes Scientiarum Socialium 19, Societas Scientiarum Fennica, Helsinki
- Kairamo, A. 1974 "Yhteiskunnan kehittäminen ja valtionhallinto", *Hallinto* 1, 1974 pp 34-38
- Kiviniemi, M & Törmä, S. 1979 *Päätösvalan jakautuminen valtion keskushallinnon henkilöstön palvelukseenotossa*, Paper presented at Finnish Political Science Conference, Åbo
- Konstari, T. 1979 *Harkintavallan väärinkäyttö*, Lakimiessarja A nr 139, Vammala
- Lindholm, P. 1976 "Politska utnämningar - demokrati eller maktspel?", *Oikeus* nr 3
- Majava, A. 1979 "Henkilöstöhallinnon teoria ja käytäntö - eli miten Rovaniemen piiripäällikkö nimitettiin", *Työkönen* 6, 1979
- Paloheimo, H (ed). 1984 *Politics in the era of corporatism and planning*, The Finnish Political Science Association, Tampere
- Salminen, A & Tynkkynen, K. 1976 *Ministeriöidenjohtamiseen ja organisaatioihin liittyvistä ongelmista ja kehittämismahdollisuuksista*, Tampereen Yliopisto, Julkishallinnon julkaisusarja 2/1976
- Ståhlberg, K. 1976 *Utvecklingsdrag inom den offentliga förvaltningen under åren 1960-75*, Research report, Institute of political science, University of Helsinki, DETA 21
- Ståhlberg, K. 1979 "Om konsten att sparka sig själv i baken: En kritik av den representativa byråkratin" *Politiikka* 4, 1979

- Ståhlberg, K. 1983 "De statligt anställda i Finland" in
Lundquist, L & Ståhlberg, K (eds) *Byråkrater i
Norden*, Meddelanden från Stiftelsens för Åbo .
Akademi forskningsinstitut 83, Åbo
- Uusitalo, H. 1980 *Valtion korkeimpien hallin-
tovirkamiesten ja talouselämän johtajiston sosiaalinen
tausta 1970-luvulla*, Turun kauppakorkeakoulun
julkaisusarja A:8, Turku
-

Metodproblem i kommunal policyanalys

AV TAGE MAGNUSSON & JAN-ERIK LANE

Inledning

Ett centralt problem i internationell forskning kring kommuner (local government) har alltsedan femtiotalet varit förklaringen av programvariationer mellan de kommunala enheterna. Rent allmänt har problemet formulerats så att en uppsättning policy-variabler återförs på en mängd omgivnings-variabler och på en metoddiskussion kring anpassningen av olika statistiska tekniker till tillgängliga data. Hypoteserna för hur omgivningen betingar program, service och kostnader specificerades aldrig i form av en explicit och strukturerad teori, utan ansatsen var ofta inriktad på att testa ett maximum av oberoende variabler. Enkelt kan grundtanken i den så kallade demografiska ansatsen uttryckas som en distinktion mellan exogena faktorer – faktorer som kommunen inte kan påverka (åtminstone inte på kort sikt) – och endogena faktorer – av kommunen kontrollerbara faktorer. Omgivningsteorin utsäger då:

(OT) Kommunala programvariationer beror väsentligen på en mängd exogena faktorer

Till mängden av exogena faktorer räknades till exempel skattekraft, urbaniseringsgrad och näringsstruktur; de första resultaten av skattningar med exogena variabler ansågs som bekant så framgångsrika att T R Dye menade sig kunna tala om att "politik spelar ingen roll" för bestämningen av kommunala policier. Efterföljande studier har i allt väsentligt *minskat* tilltron till (OT) (Danziger, 1978; Newton, 1982; Sharpe & Newton, 1984); det är inte så att de kommunala variationerna utsudats; utan i stället har förnyade prövningar av enkla modeller med generella exogena faktorer givit ringa resultat. Det tycks som om den kraftiga expansionen av kommunal verksamhet, den ökade betydelsen av statsbidrag i olika former samt en aktiv statlig reglering av den kommunala verksamheten har motverkat implikationer från exogena faktorer, låt vara att tidigare forskning kanske överbetonat vikten av dessa faktorer. Man

finner numera oftare en tilltro till modelltyper med företrädesvis endogena variabler som organisationsstruktur, långsiktiga och återkommande inslag i budgeten (inkrementalismen) samt preferensfaktorer av olika slag:

(IT) Kommunala programvariationer beror väsentligen av interna kommunala faktorer

Resultaten är blandade också när det gäller skattningar av (IT)-modeller, delvis därför att interna faktorer inte är lika enkla att mäta som de externa faktorerna.

Innan man tar itu med att systematiskt studera komunalekonomiska variationer med hjälp av modeller med exogena eller endogena faktorer bör man fråga sig vad den beroende variabeln består av – vad är kommunal programvariation? Inte minst väsentlig är frågan om vilka data man bör använda för att kartlägga och förklara variation i kommunala ekonomier.

Kommunala programvariationer kan beskrivas med två huvudtyper av mått: kostnadsmått och servicemått. Till kostnadsmåten hör indikatorer som absoluta och relativa kostnader, drift- och kapitalkostnader samt programkostnad eller delprogramkostnad. Till mängden av servicemått hör såväl kvantitativa som kvalitativa indikatorer som kapacitetsmått, nyttjandemått och intensitetsmått. Poängen med en distinktion mellan kostnad och service är att dessa två huvudtyper av mått inte med nödvändighet följs åt: en större kostnad kan inte direkt tas som indikator på ett större serviceutbud; den högre kostnaden kan helt enkelt bero på ineffektivitet eller exogent inducerade kostnader. Det bör framhållas att distinktionen mellan kostnad och service inte är lika tillämplig över alla kommunala verksamheter. Hur kan man studera serviceskillnader när det gäller kommunal administration? Begreppet kostnadsvariation har tydligen ett vidare applikationsfält än begreppet servicevariation. Hur skall kostnadsvariationer beläggas i data för svenska kommuner?

Empiriska problem

Kommunforskaren har att ta ställning till vad kommunernas kostnadsredovisning kan användas till. Den kommunala bokslutsredovisningen, så som den sammanfattas i räkenskapssammandraget till Statistiska centralbyrån – *Finansstatistiken* – tycks erbjuda ett rikt källmaterial för kommunalekonomiska studier, men hur pass tillförlitlig kan den sägas vara? Forskaren får här ta ställning till två problem:

- (P1) Vilken reliabilitet har Finansstatistiken visavi kommunernas bokslutsredovisning?
 (P2) Vilken validitet har Finansstatistiken för en jämförelse av kostnader mellan kommuner?

Reliabilitetsproblemet äger företrädare framför validitetsproblemet, ty om det lätt kan konstateras att Finansstatistiken inte ger en korrekt bild av de kommunala boksluten är det näppeligen meningsfullt att fråga sig om den kommunala kostnadsredovisningen innehåller jämförbara kostnadsposter. Det omvända gäller emellertid inte: även om Finansstatistiken riktigt avspeglar de kommunala boksluten måste innehållet i redovisningens poster undersökas med avseende på jämförbarheten.

Undersökningen av problemställningarna genomförs i två etapper: den första är inriktad på tillförlitligheten i Finansstatistikens data medan den andra etappen är inriktad på att jämföra innehåll och sammansättning av kostnadsposter i skilda kommuner. Intresseområdet inskränks till att i huvudsak omfatta kommunala sektorer för bebyggelse och industriell verksamhet men innehåller trots detta ett 40-tal program och delprogram; detta har nödvändiggjort en begränsning av antalet undersökningseenheter.

Undersökningssamlingen består av 33 kommuner och egenskapen storlek – mätt som antalet invånare – har bestämt urvalets närmare utformning. Kommunerna indelades i 5 strata (Tabell 1) och urvalet drogs sedan med slumpmässig proportionell fördelning i strata för att säkerställa en god representation av olika kommunstorlekar.

Storleken på kommunerna implicerar skillnader i avseenden som är väsentliga för reliabilitets- och validitetsproblematiken. Omfattning och differentiering av den kommunala verksamheten liksom utformningen av förvaltningsorganisationen varierar starkt mellan olika kommunstorlekar vilket torde medföra att kraven på redovisningssystemen blir olikartade.

Redovisningssystemen i kommunerna varierar och ger därmed upphov till problem vid överföring av kostnaderna för den egna uppsättningen av aktiviteter till Finansstatistikens normerade kodsystem. I många kommuner utvecklas omföringskoder för att nå rimlig säkerhet i de många kostnadsomföringar som kan bli nödvändiga. De interna omföringarna är av varierande storlek sedda i förhållande till totala programkostnader; dock bör framhållas att kunskapen om hur olika kommuner handskas med dessa i sina redovisningssystem är osäker. För att undersöka problem kring jämförbarheten mellan kostnadsposternas innehåll i kommunerna måste frågor ställas direkt till kommunerna.

Från vissa kommuner framhålls att de aggregeringar som förutsätts i Finansstatistiken inte med lätthet eller säkerhet låter sig göras utifrån en normalplan för ett kommunalt bokslut. I de fall där kommuner tillämpar andra budgetprinciper än de av Svenska kommunförbundet rekommenderade (baskontoplanen eller programplanen), ställs kommunen inte bara inför aggregeringsproblem utan också inför svårigheter vad gäller dekomponering av kostnader samt översättningar av en typ av kostnadsbegrepp till ett annat. För kommunala aktiviteter gäller att kostnader oftare är mer specificerade i Finansstatistiken än i bokslutsdata. Skälet till detta torde vara att boksluten av en del kommuner utformas som en relativt komprimerad information, vilket ofta motiveras av en önskan att öka tillgängligheten till materialet för allmänhet och förtroendemän. Förhållandet mellan antalet faktiska kostnadsposter för Finansstatistiken å ena

Tabell 1. Kommunurvalet

Invånarantal	Enheter i urvalet	Enheter i populationen
1– 9999	7	62
10000–14999	8	66
15000–24999	7	54
25000–39999	5	48
40000–49	6	
Summa	33	279

sidan och boksluten å den andra utvisar en jämn fördelning över uppsättningen av program: om en kostnadstyp finns för ett stort antal kommuner i Finansstatistiken så finns samma typ av kostnad också i en större mängd av bokslut. Detta stöder en förmodan att de kommuner som har en kostnad noterad för ett visst program i Finansstatistiken också har en reell aktivitet inom detta program.

Det egentliga reliabilitetstestet genomförs som en kontroll av att de summor som finns angivna för respektive kommunal aktivitet i Finansstatistiken överensstämmer med motsvarande summor i boksluten. Argumentet att en sådan överensstämmelse inte är självklar har ibland framförts med hänvisning till variationerna i utformningen av den kommunala redovisningen. Problemen gäller här dels förekomst av olika beteckningar för aktiviteter eller program dels skillnader i kodsyste- met för kontoklassernas titelindelning. Det första delproblemet kan undersökas genom att i bokslutet studera uppsättningen av delkostnader inom program och delprogram medan eventuella avvikelser ifråga om titelindelning visar sig som olikheter i kostnadsutfall. För att aggregera och dekomponera kostnadsposter och för nödvändiga omföringar vid avvikande titelindelning används de anvisningar som utfärdats av Kommunförbundet.

För 25 kommuner i urvalet gäller att avvikelserna mellan Finansstatistiken och boksluten är av *mycket* begränsad betydelse. De få avvikelser som finns ligger hela tiden inom några få procent och är endast i enstaka fall att återfinna för så kallade hela program. De flesta av kommunerna i denna grupp använder sig av KommunData AB:s tjänster för sin redovisning och flertalet har också en bokslutsutformning som ansluter sig till rekommendationerna. En femtedel av dessa kommuner har dock kvar gamla "huvudtitlar" medan programinnehållet inom titlarna ibland överensstämmer med det senare, från 1978 rekommenderade redovisningssystemet. Fyra av kommunerna i gruppen har en utformning av bokslutet enligt redovisningssystemet före 1978, men trots detta har rapporteringen av data till SCB fungerat oklanderligt. En reservation: det har inte med bokslutens hjälp varit möjligt att bestämma lika många kostnadsposter som återfinns i Finansstatistiken för kommuner med det äldre sättet att redovisa. Eftersom de värden som gått att räkna fram stämmer väl med Finansstatistikens siffror kan man på goda grunder anta att dessa kommuner arbetat fram korrekta omföringskoder för rapporteringen till SCB, varför större säkerhet kan tillmätas även övriga siffror. Man kan alltså för de 25

kommuner det här är fråga om som ett någorlunda reliabelt instrument använda Finansstatistiken för att jämföra kommunala kostnader, om nu boksluten innehåller valida uppgifter.

Beträffande ett antal kommuner – närmare bestämt 5 – kan avvikelser konstateras. De avvikelser som redovisats återfinns nästan uteslutande på "Del av"-rubriker i den programuppsättning som undersökts. I de flesta fall kan felet helt enkelt återföras på svåröverskådliga bokslut, vilket medfört att korrekta kostnader inte kunnat identifieras. För några få poster finns reella misstämningar mellan Finansstatistikens data och kommunernas bokslutsredovisningar; dessa torde bero av brister i rapporteringen av omföringskoder när kommunen har ett redovisningssystem som avviker från normerna och i sista hand på bristande kontroll av det statistikunderlag som kommunen tar del av innan Finansstatistiken slutligt sammanställs. I mycket få fall finns fel i program eller delprogram, dvs verksamhetsgrenar inom ett huvudprogram. I den mån sådana fel finns tycks huvudprogrammet Mark och bostäder vara mer känsligt än övriga.

Lösningen av reliabilitetsproblemet ger vid handen att Finansstatistiken utgör ett tillfredsställande dataunderlag för kostnadsjämförelser, om kostnadsbegreppen i de kommunala boksluten är användbara. Reliabilitetskontrollen ger ju som resultat att Finansstatistikens data i nästan samtliga fall – kommuner såväl som program – ger en god bild av bokslutens uppgifter. Men kan bokslutens uppgifter jämföras? Från kommunalt håll framförs att det finns olika kostnadsbegrepp och att kostnadsbegrepp i boksluten inte är kommensurabla. Man hävdar stundom att det finns lika många sätt att göra bokslut på som det finns kommuner. En konsekvens av detta skulle vara att kostnadsposterna även om de har samma eller likalydande beteckning representerar olika kostnader i olika kommuner. Man skulle då inte kunna jämföra kostnaderna för ett program eller delprogram helt enkelt därför att kostnaden framräknas på olika sätt, innehåller icke jämförbara storheter. Det är inte så att posterna inte kan jämföras till följd av ambitionsskillnader eller omständigheter i kommunens omgivning. I stället skulle en väsentlig del av kostnadsvariationen bero av *redovisningstekniska* skillnader.

Det visar sig snart när man djupare penetrerar detta argument att det finns några klart definierbara källor till att kostnadsdata i kommunala bokslut inte är valida indikatorer, vilka är jämförbara över kommunpopulationen. Det är här fråga mindre om tolkningar av vad som ingår under ett

program – detta problem måste självfallet lösas på något sätt av forskaren så att kostnadsposterna är jämförbara med avseende på de aktiviteter de täcker; istället avser man här att kostnaderna kan påverkas väsentligt av hur man kalkylerar och fördelar:

- administrationskostnader
- gemensamma funktioner
- kapitaltjänstkostnader

Det sätt på vilket dessa kostnader beräknas kan variera både mellan kommuner och mellan olika program inom samma kommun. Låt oss se närmare på dessa kostnadsbegrepp och undersöka hur de används i kommunerna.

Administrationskostnader

Kommunerna organiserar sin förvaltning på olika sätt, beroende på verksamhetens omfattning (Strömberg & Norell, 1982). I små kommuner förekommer oftare en centraliserad form av förvaltning – sammanhållet kommunkontor – medan kommuner med ett invånarantal från omkring 10 000 och uppåt delar sin administrativa apparat på olika ansvarsområden (Tabell 2).

Av tabell 2 framgår att det redan i den minsta storleksklassen – kommuner med färre än 10 000 invånare – är relativt vanligt med en splittring av de administrativa funktionerna. Det första steget mot en mer utvecklad organisationsform innebär för de flesta kommuner att administrationen av verksamheterna skola och social omsorg får egna kansliorgan. Man kan här tänka sig ett slags kontinuerlig skala från det gemensamma kommunkansliet till kommuner med 20 eller fler fackorgan.

Innan vi går vidare i undersökningen av de administrativa funktionerna bör det framhållas att vi

här också har ett definitionsproblem, nämligen vad som egentligen avses med administration och administrativa kostnader. Vilka arbetsuppgifter i kommunal verksamhet är att hänföra till administration? Frågan måste anpassas till ett redan existerande material varför problemet gäller i vilken utsträckning kommunerna kan antas tillämpa en jämförbar praxis när administrativa kostnader framräknas. Våra intervjuer med tjänstemän i ett antal kommuner har medfört att vi när enkätfrågorna utformades valt att i stort överlåta till svarskommunerna att använda sina egna definitioner. Hur man i kommunerna fastlägger vad som är administration har inte kunnat klarläggas: angreppssättet går i stället ut på att det i kommunal redovisning finns administrativa kostnader och att dessa tagits fram i de enskilda kommunerna utifrån en allmän föreställning om vad kostnadsposterna skall innehålla. I enkäten har intresset därmed riktats mot det led i kostnadsredovisningen som gäller fördelningen av administrationskostnaderna till att belasta olika program och delprogram.

För att undersöka benägenheten att fördela administrationskostnader har 11 program inom vilka svarskommunerna bedriver verksamhet brutits ut: nämligen fysisk planering, arbetsområden och lokaler, markförsörjning, bostadsproduktion, väghållning, allmänna kommunikationer, park- och fritidsverksamhet, vatten och avlopp, elförsörjning samt avloppshantering. Kommunerna har grupperats med avseende på storlek och övergripande förvaltningsorganisation varefter andelen program (av maximalt 11) som belastas med administrationskostnader har beräknats som ett medeltal för varje kommungrupp.

Tabell 2. Andel kommuner i olika storleksklasser med sammanhållet kommunkontor, i procent. (N=28)

Organisationsform	Kommunstorlek antal invånare			
	1 – 9999	10000 –14999	15000 –24999	25000 –

Tabell 3. Fördelning av administrationskostnader. (N=22)

Organisationsform	Genomsnittlig andel program till vilka administrationskostnader fördelas, i procent			
	Kommunstorlek, antal invånare			
	1 – 9999	10000 –14999	15000 –24999	25000 –
Sammanhållet kommunkontor	25	54	27	–
Ej sammanhållet kommunkontor	18	57	64	58

Med ökande kommunstorlek följer en mer differentierad förvaltningsorganisation, vilket kan både motivera och möjliggöra en fördelning av de administrativa kostnaderna till skilda aktiviteter. Större kommuner har framför allt en mer omfattande verksamhet än de små kommunerna men de tycks också vara mer intresserade av att kostnads- mässigt särskilja sina administrativa funktioner. Resultatet är dock inte entydigt: även kommuner med en centraliserad förvaltningsorganisation har möjlighet att redovisningstekniskt ta fram administrationskostnader och fördela dem på program och delprogram. I stort sett tycks kommuner med väl differentierad verksamhet såväl kunna särskilja som till Finansstatistikens kostnadsposter föra de administrativa kostnadsbitarna. För små kommuner gäller att de flesta fördelar administrationskostnader till programmen fysisk planering, fritidsverksamhet samt vatten och avlopp medan man för övriga program uppvisar en splittrad bild.

Strikt jämförbarhet mellan kommuner vad avser inslag av administrationskostnader tycks förut- sätta en kännedom om hur varje enskild kommun redovisar administration för varje enskilt program. Vid variationsanalys av programkostnader är emellertid intresset inte riktat mot administrationskostnader som enskilda storheter varför det är viktigt att komma håg att de senare utgör rätt begränsade andelar av totala programkostnader. Med användning av robusta statistiska tekniker torde redovisningsskillnader kunna bemästras inom detta problemområde. De statistiska teknikernas säkerhet kan också ökas genom kunskap om vilka redovisningsmässiga olikheter som före- kommer och hur dessa fördelar sig i kommunpo- pulationen; kunskap som kan inhämtas med till exempel enkätteknik. Vid ytterligare analys av enskilda program är det oftast möjligt att särskilja

administrationskostnader genom att utnyttja kommunernas egna redovisningssystem. De flesta kommuner, även de som inte fördelar kostnader för administration till de olika programmen på driftbudgeten, har i sin *interna* bokföring kostna- derna särredovisade.

Gemensamma funktioner

Den kommunala organisationen är i huvudsak ba- serad på verksamhetens inriktning. Olika enheter har ansvar för olika delar av den kommunala servi- ceproduktionen, men här finns också bitar som griper över flera verksamhetsområden. Vaktmä- sterior, maskinparken, transport- och verkstads- funktioner är exempel på sådant som utgör servi- cefunktioner för flera kommunala verksamheter. För att nå en mer korrekt bild av resursutnyttjan- det i de olika verksamheterna måste man på något sätt belasta varje verksamhet med sin del av ut- nyttjandet av interna servicefunktioner. Fördel- ning av kostnaderna löser man budgettekniskt med användning av kostnadsställen och kostnads- bärare. I de flesta kommuner arbetar man med en så kallad kostnadsställebudget för att fördela kost- nader för interna gemensamma funktioner, men den tjänar också fördelningen av personalomkost- nadspålägg. Kostnadsställebudgeten innehåller i sitt normalutseende 10 huvudkontogrupper, vilka utnyttjas i varierande utsträckning av kommu- nerna; tabell 4 ger besked.

Användningen av kostnadsställebudgetens kon- togrupper ligger betydligt högre i större kommu- ner än i mindre kommuner. Ett sådant resultat är helt naturligt; en mer differentierad verksamhet gör det nödvändigt att på ett smidigt sätt kunna fördela utnyttjandet av olika intern service. Möj- ligheterna att bygga ut interna serviceorgan är

Tabell 4. Användning av kostnadsställebudget i olika kommunstorlekar, i procent. (N=27)

Huvud- konto- grupp	Kostnadsställen	Kommunstorlek, antal inv.	
		1	15000
		-14999	-
30	Administrativa enheter	28.5	69
31	Personalomkostnader	93	85
32	Lokaler	57	85
33	Förråd och verkstäder	64	92
34	GS-personal	78	85
35	Maskiner	71	92
36	Transportmedel	71	92
37	Specialtjänster	28.5	38.5
38	Arb. order, bygg- & anl.	36	85
39	Arb. order, underhåll	43	69

självklart mycket större i kommuner med omfattande fastighetsinnehav och stora industriella anläggningar. Huvudkontogruppen 38 utnyttjas i mer än dubbelt så hög grad av kommuner i den högre storleksklassen, vilket kan tydas som att man är mer intresserad av speciella kostnadsuppföljningar i större kommuner, eftersom kontogruppen ofta används just för att följa resursanvändningen på enskilda byggnadsobjekt. Här spelar byggnadsvolymen stor roll – den stora kommunen kan ha flera större byggen igång medan den lilla kommunen just slutfört en stor investering och gör en paus i sitt byggnadsprogram. Under kontogrupp 30 kan man notera att det här ofta är fråga om att belasta affärsdrivande verk med en så kallad förvaltningsavgift – en noga beräknad förbrukning är speciellt viktig för den affärsdrivande verksamheten. Det förhållandet att kostnadsställebudgeten används i lägre utsträckning i mindre kommuner än i de större kan inte direkt tas som intäkt för att man i de förra kommunerna skulle vara mindre benägna att fördela kostnader för interna servicefunktioner. I små kommuner är det relativt vanligt att kostnader som i tabell 4 räknas under huvudkontogrupperna 30, 32 och 33 påförs respektive kostnadsbärare direkt i driftbudgeten.

En summering av urvalskommunernas svar på frågan om fördelning av kostnaderna för gemensamma servicefunktioner visar att alla kommuner utom en använder kostnadsställebudget i större eller mindre utsträckning. Vidare påpekar kommuner som ej utnyttjar någon eller några huvudkonton i kostnadsställebudgeten att kostnaden i sådana fall påförs respektive kostnadsbärare direkt över driftbudgeten. Om problem kring kostnadsfördelningen därmed kan sägas vara av mindre allvarlig natur så återstår frågan om hur man i olika kommuner beräknar kostnader för gemensamma servicefunktioner.

Alla de kostnadstyper som uppräknats i tabell 4 är sådana att de endast påverkar den interna fördelningen av kommunens resursförbrukning. I vilken utsträckning kommunen väljer att utfördela kostnaderna blir därför helt avhängigt en bedömning av nyttan med att debitera olika verksamheter för nyttjande av den interna servicen. Syftet med fördelningen är som tidigare nämnts att ge olika förvaltningar besked om faktisk förbrukning men även att öka möjligheterna till jämförelser av programkostnader mellan kommunerna.

Av de 28 kommuner som besvarat enkäten har 24 angett att man i den löpande fördelningen av kostnader för gemensamma servicefunktioner an-

vänder sig av kalkylerade självkostnader. Man kan sedan vid budgetårets slut göra en efterjustering mot de faktiska kostnaderna, något som genomförs i mycket varierande omfattning och också olika för olika typer av kostnader.

För kommunens olika förvaltningar är det naturligtvis viktigt att få löpande information om resursförbrukning och en mängd rutiner har utvecklats för att möjliggöra en löpande debitering för nyttjandet av intern service. I vissa kommuner sker debiteringen med många typer av förrädsrekvisitioner, maskintids- och arbetstidsrapporter medan andra kommuner utvecklat schablonberäkningssystem. Här görs en avvägning mellan precision och hanterbarhet.

Ifråga om kommunens förvaltningslokaler är det normala förfarandet vid kostnadsfördelningen att förvaltningarna betalar en intern hyra för nyttjandet av lokalerna. Här kan man också tänka sig någon form av marknadsmässig hyra, vilket dock inte förekommer bland våra urvalskommuner. Många kommuner väljer att inte fördela kostnader för vad man kallar centrala förvaltningslokaler – kommunhuset i små kommuner – som inrymmer olika kontorsfunktioner. Olikskheterna när det gäller fördelningen av förvaltningslokalernas kostnader utgör otvivelaktigt en källa till bristande jämförbarhet men i förhållande till totala programkostnader rör det sig om små summor.

Personalomkostnadspålägg är en av de tyngre posterna som fördelas över kostnadsställebudgeten och därför har ett speciellt intresse riktats mot beräkningsmetoderna för dessa kostnader. Personalomkostnadspåläggen består i huvudsak av socialförsäkringsavgifter, arbetsgivareavgift och pensionskostnader, vilka normalt beräknas genom ett procentpåslag på lönesumman. Frågan gäller här i vilken utsträckning kommunerna tillämpar olika principer för beräkning och fördelning av personalomkostnadspåläggen.

Samtliga kommuner i urvalet fördelar personalomkostnadspåläggen utom pensionskostnaderna med ett procentpåslag på lönesumman. För två kommuner saknas uppgift om storleken på procentpåslaget medan övriga finns inom ett intervall på 7%. Drygt 85% av alla kommuner i urvalet följer rekommendationen att belasta förvaltningarna med pensionskostnader och man använder ett schablonmässigt påslag på lönesumman. De kostnader som fördelas rör endast framtida pensioneringar och föranleder inga externa utbetalningar. Motivet till en kalkylerad kostnadsbelastning är också i detta fall en önskan om korrekta skattningar av resursförbrukningen.

Vilken betydelse får skilda redovisningsprinciper när det gäller personalomkostnader för möjligheterna att utföra variationsanalys av programkostnader? Vi har i våra urvalskommuner kunnat konstatera att redovisningspraxis är relativt enhetlig åtminstone om man bortser från pensionspåslaget. De sammantagna konsekvenserna av avvikelser i sättet att kalkylera i detta avsnitt kan dock med hänsyn just till extremfallen där ingen fördelning av pensionskostnader utförs tänkas medföra upp till 20-procentiga skillnader. Betydelsen av sådana tänkta maximala avvikelser kan ges ett mer realistiskt perspektiv om personalkostnaderna sättes i förhållande till totala programkostnader.

Personalomkostnadspåslagen för de undersökta programmen uppgår som mest till 3,7 %. Med beaktande av spridningen i materialet kan man fortfarande med fog påstå att denna kostnadsbit är av begränsad betydelse för jämförbarheten när man arbetar med programkostnader.

Kapitaltjänstkostnader

Det ansvar som kommunerna har tagit på sig vad gäller produktion och tillhandahållande av offentlig service kräver omfattande investeringar i anläggningar av olika slag, exempelvis skolor, barn daghem, parkanläggningar och fritidslokaler. Det kapital som investerats har ibland lånats i bank vilket medför låneräntor som kommunen skall betala. I andra sammanhang kan kapitalet ha frigjorts ur egna fonder och följden blir då minskad räntebeskattning för kommunens del. Den kostnad kommunen har för det kapital som bundits i anläggningstillgångar bör belasta de förvaltningar som brukar anläggningarna för att resursförbrukningen skall kunna skattas så bra som möjligt. Debiteringen sker i form av att förvaltningarna påförs en intern ränta i förhållande till nyttjandegraden. Den interna räntan är kalkylmässigt beräknad och här ger Kommunförbundet rekommendationer om vilken räntesats som bör användas.

Anläggningarna måste naturligtvis ersättas eftersom de slits ned och därför upprättas avskrivningsplaner i samband med att anläggningar tas i bruk. Avskrivningarna redovisar därmed anläggningstillgångarnas värdeminskning. Ett annat syfte med avskrivningarna är att hålla kontroll över kommunens förmögenhet: något som kommunen enligt lag är ålagd att göra.

Avskrivningarna utgör tillsammans med den interna räntan den kapitaltjänstkostnad som be-

star förvaltningar som använder kommunens anläggningar. Genom att budgetera och redovisa kapitaltjänstkostnader ställs medel till förfogande för nya investeringar.

I program som rör bebyggelse och infrastruktur utgör kapitalkostnaderna tunga poster och frågan om vilken redovisningspraxis kommunerna tillämpar har därför stor betydelse för programkostnadernas jämförbarhet över kommunpopulationen. Vi skall i det följande titta närmare på vilka *räntesatser* som används för den interna räntan och vilka *metoder* som förekommer när det gäller *avskrivningar* samt söka bedöma vilka snedvridande effekter olika redovisningspraxis kan medföra.

Tre frågor är centrala för att klarlägga betydelsen av olikheter mellan kommunerna beträffande redovisningspraxis vad gäller kapitaltjänstkostnader:

- I hur stor utsträckning använder kommunerna sig av olika värderingsunderlag och/eller räntesatser för beräkning av avskrivningar och interna räntekostnader?
- Vilka olikheter i kostnadsredovisningen uppstår till följd av att olika värdeunderlag och räntesatser används i kommunerna?
- Hur stor betydelse har användandet av olika metoder för beräkning av kapitaltjänstkostnader för kostnadsvariationen mellan kommunerna?

Större delen av våra undersökningskommuner använder sig av anskaffningsvärdet som värdeunderlag för avskrivningar. Sju av kommunerna använder sig av en kombination av olika avskrivningsunderlag genom att särbehandla vissa verksamheter. De verksamheter som i första hand kommer i fråga för speciella avskrivningsmetoder tycks vara sådana som kan hänföras till kommunernas affärsmässiga verksamhet. Vid påförande av intern ränta är värdeunderlaget i urvalskommunerna ännu mer enhetligt än för avskrivningarna. 21 kommuner utnyttjar det bokförda värdet och 18 av dessa har också en identisk räntesats, 14 %. De tre övriga har räntesatser på 12 % och 13 %.

Resultatet stämmer väl överens med rundfrågor som Svenska kommunförbundet genomfört bland primärkommunerna angående beräkningsmetoder för kapitaltjänstkostnader. Det stora flertalet kommuner använder samma värdeunderlag och räntesatserna för intern ränta tycks vara relativt enhetliga. Avvikelserna är främst att söka bland de större kommunerna vilka oftare utnyttjar bruksvärdet som värdeunderlag och då främst för affärsdrivande verk.

Olika beräkningsgrunder ger upphov till olika kostnader. Vi har konstaterat att vissa skillnader förekommer ifråga om kommunernas metoder för att beräkna kapitaltjänstkostnaderna. Frågan blir hur mycket detta kan tänkas påverka kostnadsbilden för olika kommunala verksamheter. Ett sätt att närmare undersöka kapitaltjänstkostnadernas betydelse är att relatera dessa till totala programkostnader och samtidigt jämföra utfallet för våra undersökningskommuner. Att kapitaltjänstkostnaderna är mycket tunga poster i verksamheter som rör bebyggelse och infrastruktur framgår av tabell 5.

I vissa kommuner förekommer inga kapitaltjänstkostnader i de undersökta programmen vilket förklarar av att dessa kommuner antingen saknar verksamhet under programmet ifråga eller har en verksamhet som inte medför några kapitaltjänstkostnader. Det är alltså inte redovisningsskillnader som förklarar att vissa kommuner inte uppvisar några kapitaltjänstkostnader på enstaka program.

För de verksamheter som beskrivs under respektive programrubrik utgör kapitaltjänstkostnaden en mycket stor del av de totala kostnaderna. Bostadsproduktionen, markförsörjningen och vatten- och avloppshantering är mycket kapitalintensiva med procentsiffrorna 89, 53 och 46 för respektive verksamhet. Elförsörjning kan tyckas kräva stora investeringar men hamnar här en bit ned på skalan. Förklaringar till detta kan sökas i att kommunerna ofta köper sitt kraftbehov, varför verksamheten begränsas till distribution av elektricitet till hushållen. I större kommuner är det också vanligt att just elproduktion och distribution har överflyttats på fristående affärsdrivande verk varför ingen redovisning ges i de kommunala boksluten.

Det visar sig att om man konstanthåller för redovisningssystemets uppläggning och användningen av värdeunderlag samt räntesatser att avsevärda variationer kvarstår. Det tycks vara så att variationen *inom* dessa kommungrupperingar är minst lika stor som variationen *mellan* kommuner med olika beräkningsgrunder för kapitaltjänstkostnaderna. Inom varje grupp kan en betydande spridning kring medelvärdet urskiljas vilket betyder att variationen *inte* kan enkelt återföras på beräknings- eller redovisningsskillnader.

Sammanfattningsvis bör det betonas att de olikheter ifråga om metoder för beräkning av kapitaltjänstkostnader bland kommunerna som konstaterats inte kan negligeras. Användningen av bruksvärde som värdeunderlag för beräkning av avskrivningar och intern ränta ger ofta en högre kapitalkostnad än anskaffningsvärde och bokfört värde. Bruksvärdet har ju som syfte att ge en mer realistisk kapitaltjänstkostnad i relation till nyinvesteringsbehovet men användningen är ännu företrädesvis koncentrerad till de större kommunerna och då oftast inom affärsdrivande verk. Med kännedom om hur olika kommuner utformar sin verksamhet är det möjligt att komma till rätta med de svårigheter som kommunernas olika redovisningspraxis erbjuder. Variationsanalyser av kommunal verksamhet måste kompletteras med kontroller för redovisningsskillnader och när det gäller bebyggelse och samhällsplaneringsprogram bör speciell hänsyn tas till kapitaltjänstkostnaderna.

Teoretiska problem

Forskningssituationen kan alltså sammanfattas i en grundläggande hypotes:

(H1) Kommunala programvariationer beror an-

Tabell 5. Kapitaltjänstkostnadernas andel av respektive programkostnad för kommunurvalet

Program	Kap. tjänstkostnadernas andel av tot. kostnader %	Standardavvikelse	Antal kommuner med faktiska kap. tjänstkostnader
Arbetsområden och lokaler	48	26	18
Markförsörjning	53	23	26
Prod. av bostäder	89	15	15
Väghållning	31	14	25
Buss-, bil- och spårbunden trafik	26		1
Elförsörjning	18	22	13
Vatten och avlopp	46	10	27

tingen av interna faktorer eller av externa faktorer

Hur skall (H1) prövas? Här uppstår metodproblem av olika slag. En rad teoretiska problem måste diskuteras som berör hur modeller för interaktionen mellan variabler i ett kommunalt beslutssystem skall specificeras. Det är här fråga om att så korrekt som möjligt identifiera och inkludera beroende och oberoende variabler, samt att ange en rimlig tolkning av hur sambandet mellan dessa variabler i beslutssystemet kan tänkas vara utformat. Vi har att ta ställning till hur begreppen för programvariation, interna faktorer och externa faktorer skall knytas till en adekvat databas för svenska kommuner. Lämpligen kan problemställningen (H1) preciseras genom att man använder distinktionen mellan beroende och oberoende variabel. Innan man tar sig an ett systematiskt studium av kommunalekonomiska variationer i program av olika slag med hjälp av modeller med exogena eller endogena faktorer bör man fråga sig vad den beroende variabeln består av – vad är kommunal programvariation? Man kan då inte undvika frågan om vilka data som bör användas för att kartlägga och förklara variation i kommunala ekonomier. Lösningen på problemet att identifiera den beroende variabeln – kommunal kostnads- eller servicevariation – har avgörande relevans för modellspecifikationsproblemet: hur kan teoretiskt sett en kommunal programvariation bero av en uppsättning faktorer eller villkor. Vi skall här föra en diskussion om metodproblem inom ramen för en ansats som syftar till att förstå kommunala kostnader och kommunal service med begreppen beroende – oberoende variabel. Begreppet kommunal service tas här i vid mening, dvs hit räknas rent administrativa program t ex fysisk planering, program i vilka personalkostnaden är hög t ex grundskola men där servicefunktionen är långt klarare än i rent administrativa program, samt program där anläggningar utgör väsentliga inslag i serviceutbudet, t ex fritidsverksamhet, våghållning eller markförsörjning och avfallshantering. Man kan klassificera kommunala program på olika sätt; vi tillämpar konsekvent distinktionen mellan odelbara och delbara kommunala nyttigheter.

Den beroende variabeln

Identifikationen av den beroende variabeln kan lämpligen utgå från gällande budgetrutiner och redovisningsprinciper, vilka numera oftast följer ett normerat programsystem (Svenska kommun-

förbundets *Budgetering i utveckling*) och vilka även återkommer i Finansstatistiken. Programplanen upptar cirka 100 subprogram, aggregerade till 10 huvudprogram. Dyliga huvudprogram innebär en första verksamhetsbeskrivning, varvid de olika subprogrammen ger preciserad programdeklaration; så innehåller Mark och Bostäder t ex:

- (i) Markförsörjning
- (ii) Produktion av bostadsområden
- (iii) Tillhandahållande av förvaltnings- och samlingslokaler
- (iv) Tillhandahållande av bostäder.

För att kunna kartlägga hur och varför den kommunala verksamheten varierar mellan kommuner måste man uppenbarligen ha tillgång till verksamhetsbeskrivningsmått av annat slag än programplanens rent kategoriska begrepp; vi vill ju veta inte att en kommun har ett visst slag av verksamhet – fysisk planering eller vinterväghållning – utan *omfattningen* och *arten* av verksamheten. Detta syfte medför inte med nödvändighet att vi söker rena hårddatabeskrivningar av kommunal verksamhet utan det kan vara intressant att beskriva variationen i kommunalt engagemang med mjuk-data beskrivningar. Distinktionen mellan omfattning och art av kommunal verksamhet tangerar självfallet distinktionen mellan *kvantitet* och *kvalitet*. Det är svårt att se hur en analys av kommunal programvariation skulle kunna göras utan en *metodologi* om hur kvantitativa och kvalitativa mått bör kombineras.

Kommunala programvariationer är inte ett entydigt begrepp. I litteraturen kartläggs variationen i kommunalt engagemang med olika slags mått eller indikatorer, vilka inte nödvändigtvis identifierar samma dimension. Eftersom vårt fokus är inställt på kommunal resursallokering är vi intresserade av alla slags mått som mäter den kommunala insatsen visavi de nyttigheter som vi valt ut för variationsanalysen av svenska kommuner. Dessa kan indelas i *odelbara* och *delbara nyttigheter* i enlighet med en klassisk distinktion i Public Finance litteraturen (Head, 1974). De odelbara nyttigheterna utmärks av

- (i) "nonexcludability", dvs man kan inte hindra någon från att konsumera nyttigheten när den väl produceras
- (ii) "jointness in use", dvs om en person konsumerar nyttigheten utesluter detta inte att även en annan person konsumerar nyttigheten,

medan motsatta egenskaper – "excludability" och "rivalness" utmärker delbara nyttigheter. Det är lätt att ge exempel på båda slagen av nyttigheter, tex vägförsörjning (odelbar) och vatten- och avloppshantering (delbar). Vilka mått är tänkbara när det gäller kommunal resursallokering? En genomgång av aktuell litteratur (Newton, 1980; Newton, 1981; Rich, 1982a; Rich, 1982b; Lineberry & Sharkansky, 1978; Masoti & Lineberry, 1976; Glickman, 1980; Scioli & Cook, 1975) ger vid handen att man bör skilja mellan:

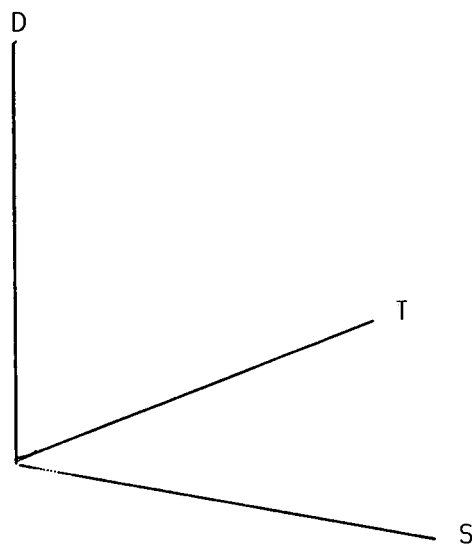
- (i) *ekonomiska mått*: absoluta eller relativa kostnadsått: per capita kostnad eller procentandel av budgeten
- (ii) *arbetsinsatsmått*: antalet heltidsanställda eller antalet arbetstimmar
- (iii) *servicemått*: antalet klienter betjänade
- (iv) *kapacitetsmått*: dimensioneringen av anläggningar, dimensioneringen av service
- (v) *resultatmått*: medborgarnas tillfredsställelse med kommunal verksamhet.

Medan måtten (i), (ii) och (iv) avser *dimensioneringen* av kommunala program gäller måttet (iii) *servicens tillgänglighet* eller *nyttjandegrad*. En tredje dimension skulle så måttet (v) identifiera. Utan tvekan är kommunal service eller om man så vill kommunal programvariation ett komplext fenomen vilket kräver olika slag av mått eller indikatorer. Även om man argumenterar för att samtliga dessa mått kan tas som indikatorer på kommunal verksamhet följer inte att de kan blandas hur som helst. Man kan anta att det föreligger vissa relationer mellan beskrivningar av program med dessa mått. Rimligen bör en ökning av kapaciteten eller arbetsinsatsen resultera i ökad per capita kostnad, men den omvända slutsatsen kan inte dras. Höga per capita kostnader kan ju helt enkelt bero på *ineffektivitet* i olika former. Förändringar i servicemått eller i resultatmått kan inte automatiskt återföras på kapacitetsförändringar eller per capita kostnadsökningar. Ej heller kan man utan vidare anta att en ökning i per capita kostnad eller i kapacitetsmått resulterar i positiva förändringar av servicemått eller resultatmått. Man kan mycket väl tänka sig att en och samma ekonomiska nivå i två eller flera kommuner är förenad med olika kapacitetsmått eller skilda service- eller resultatmått. *Effektivitetsdiskussionen* tycks vara mycket lite uppmärksam i forskningen om kommunala programvariationer, där huvudintresset fokuserats på att ansätta och estimerar en rad modeller med ett stort antal obero-

ende variabler. Kostnadsmissiga programvariationer kan ju helt enkelt bero på variationer i insats av resurser eller kapacitet, vilka variationer inte påtagligt påverkar servicemått eller resultatmått. Samma *servicenivå* skulle kunna nås med olika insatser av resurser, vilket påkallar ett studium av effektivitet.

Man skulle kunna tro att sambandet mellan de olika måtten kan sammanfattas enligt en hypotes: ju större dimensionering, desto större tillgänglighet, och ju större tillgänglighet desto större tillfredsställelse. Det är rimligt att anta att en större dimensionering leder till en högre per capita kostnad allt annat lika, men sambandet mellan dimensionering och tillgänglighet behöver inte vara så enkelt. Man bör undersöka hur dimensionering och tillgänglighet förhåller sig till varandra för varje undersökt program. Det är inte alls givet att en kommun som har en högre dimensionering på tex vägnät eller vatten- och avfallshantering når en högre grad av servicetillgänglighet, mätt i antalet betjänade konsumenter. I stället bör man utgå från att dessa dimensioner i kommunal serviceproduktion är oberoende av varandra analytiskt, vilket medför att man måste försöka skatta sambandet utifrån data om dimensionering och tillgänglighet. Genom att placera in kommunerna i ett diagram av typen Diagram 1 kan man få en blick över hur olika stora kommuner förhåller sig till varandra på två väsentliga servicedimensioner.

Diagram 1. Storlek, dimensionering och tillgänglighet



Det kan finnas en variation mellan grad av dimensionering och grad av tillgänglighet som innebär att vissa kommuner trots en hög ambitionsnivå i fråga om dimensionering inte når ett gott resultat i fråga om tillgänglighet. Här spelar förmodligen kommunens *ekologi* in, dvs det skulle finnas ett antal omgivningsfaktorer (fysisk miljö, bebyggelsestruktur, näringslivsstruktur) som driver upp behovet av dimensionering men negativt inverkar på graden av tillgänglighet.

Nu är begreppet tillgänglighet inte helt klart; det kan avse en *möjlighet* till kommunal service eller det kan stå för ett *faktiskt nyttjande*. I vissa fall sammanfaller distinktionen, medan den i andra – tex fritidsverksamhet – är relevant. En kommunmedborgare behöver naturligtvis inte nyttja ett kommunalt program, men i fråga om vissa program – tex vatten- och avfallshantering – kan man nog lugnt utgå från att data om faktiskt nyttjande samtidigt indikerar möjlighet eller tillgänglighet.

Det är en empirisk fråga att reda ut hur dessa olika aspekter på kommunal programvariation:

- (1) ekonomi
- (2) kapacitetsnivå
- (3) servicenivå
- (4) resultatnivå

förhåller sig till varandra i svenska kommuner. För syftet att belysa vad kommunal programvariation egentligen är, kan man tex underkasta normalkontoplansprogrammen:

- (1) fysisk planering
- (2) markförsörjning
- (3) väghållning/vinterväghållning
- (4) fritidsverksamhet
- (5) vattenförsörjning och avloppshantering
- (6) avfallshantering

en ingående analys med avseende på variationsaspekterna (1)–(4).

En forskningsstrategi som beaktar den beroende variabeln som problematisk kan inte enbart arbeta med ekologidata hämtade från officiell statistik; medan per capita kostnadsmått är lätt tillgängliga i Finansstatistiken kräver en databank över de andra serviceaspekterna surveydata.

Teoretiskt kan kommunal kostnad betraktas som en funktion av:

- (1) kvantiteten producerad service
- (2) kvaliteten på den producerade servicen
- (3) antalet betjänade klienter.

Vanligen mätes den ekonomiska dimensionen med något relativt mått, tex per capita kostnad. Uppenbarligen är den absoluta kostnaden olämplig

för studiet av kommunal kostnadsvariation; större kommuner skulle ju automatiskt ha större kostnader för tex fysisk planering eller väghållning även om man relativt sett spenderade mindre. Det finns emellertid inte ett "givet" relativt kostnadsmått. Låt oss titta närmare på två relativa kostnadsmått. (i) *Per capita kostnad*: kostnadsmåttet innebär att en programkostnad relateras till mängden kommuninvånare; måttet kan uttryckas i löpande priser eller i något realt prismått. Är kostnad per capita en bra indikator på programvariation? Hur kan man teoretiskt tolka en variation i per capita kostnad? Lämpligen kan vi utgå från distinktionen mellan odelbara nyttigheter (public goods) och delbara nyttigheter; antag att vi har två kommuner, en på 10 000 invånare och en annan på 100 000 invånare.

Väghållning är ett exempel på ett kommunalt program som tillhör kategorin odelbara nyttigheter. Om programmet väghållning upptar kostnaden 300 kr i båda kommunerna kan vi då dra slutsatsen att vi här inte har någon programvariation? I bägge kommunerna skulle vi då ha "samma" väghållning, dvs ett lika utbyggt vägnät av ungefärligen samma kvalitet. Relativt sett – i förhållande till antalet invånare – skulle mängden väg vara densamma i båda kommunerna liksom kvaliteten väg. Denna slutsats följer alldeles uppenbart inte: kommunerna ifråga kan nå samma per capita kostnad även om servicenivån inte är densamma. Om styckkostnaden för att producera väg är olika i kommunerna – till följd av omgivningens struktur eller som en konsekvens av effektivitetsdifferenser – kan samma per capita kostnad föreligga helt enkelt genom att kommunen med den högre styckkostnaden har ett mindre utbyggt vägnät. Om man, som vanligt i forskning som bygger på den demografiska ansatsen, antar att tätortsgrad betingar en variation i ett program – tex väghållning – förväntar man sig att finna att mot en differens i tätortsgrad svarar en skillnad i väghållning. Det kan mycket väl finnas en sådan, men den kan utsuddas av ett per capita kostnadsmått helt enkelt därför att en kommun med högre styckkostnad håller sig med ett lägre serviceutbud.

Antag att per capita kostnaden är dubbelt så stor i en kommun K_1 som i en kommun K_2 ; kan vi då dra slutsatsen att vägprogrammet i K_1 är dubbelt så stort som i K_2 ? Inte alls, ty "mängden" väg och kvaliteten på vägen kan vara densamma i båda kommunerna, men speciella omständigheter driver upp eller ned styckkostnaden för de olika kommunerna. Här föreligger ingen programvariation

men olika kostnader, medan vi i föregående fall hade samma kostnad men olika program.

Kostnaden per capita hänger ju inte bara samman med styckkostnaden och mängden producerad väg utan beror ju dessutom av antalet nyttjare. Ett och samma vägnät kan tjäna olika stora befolkningsmängder varför per capita kostnaden kommer att variera på ett sätt som inte har något att göra med serviceutbudet.

Antag att en kommun minskar drastiskt över en viss tid; kostnaden per capita skjuter då i höjden utan att vägsystemet alls ändrats. Man kan då inte dra slutsatsen att servicenivån höjts eller att ett dylikt vägsystem är typiskt för en kommun av denna mindre storlek. Samma oklara förhållande kommer naturligtvis att råda i kommuner som genomgår en snabb expansion. Här faller kostnaden för att upprätthålla ett och samma serviceutbud bara genom det enkla faktum att antalet invånare ökar.

Ett exempel på kommunala delbara nyttigheter är vattenförsörjning och avfallshantering. Vad säger ett per capita mått i förhållande till dessa nyttigheter? Antag att vi har två kommuner – K_1 och K_2 – samt att dessa är av olika storlek som ovan. Antag vidare att bägge kommunerna betalar 100 kr per capita till detta program; kan vi då sluta oss till att servicen är densamma i bägge kommunerna? Ingalunda. Medan den ena kommunen kan ha en nära 100 % anslutning av kommunmedborgarna kan den andra bara nå hälften av hushållen därför att dess ekologi implicerar ett behov av en mycket högre dimensionering om samma täckningsgrad skall nås. Antag att per capita kostnaden är betydligt högre i K_1 än i K_2 ; finns här en programvariation? Om så vad innebär den? Kanske rör det sig blott om en stordriftsfördel eller kanske i K_1 finns en annan ambitionsnivå eller ett av omgivningen inducerat behov av annan dimensionering? Kostnadsskillnaden kan helt enkelt bero av tekniska skillnader mellan de system som används (ålder på systemen osv).

Slutsatsen tycks vara att per capita kostnads-mått bör hanteras med största försiktighet. Man bör hela tiden överväga att arbeta med enhetskostnads-mått som är direkt relaterade till det program vars variation skall kartläggas, t ex styckkostnaden per enhet väg eller kostnaden för vatten- och avfallshantering per nyttjare.

(ii) *Procentandelar*: ofta kompletteras en analys av den kommunala programvariationen utifrån per capita kostnad med mått som beskriver den relativa andelen för ett program av budgeten. Det grundläggande antagandet är då att om en kom-

mun redovisar en större procentandel för ett program än en annan kommun så är vi berättigade anta att det satsas mer på programmet i den ena kommunen än i den andra. Denna slutsats gäller självfallet bara under förutsättningen att helheten – totalbudgeten – är lika stor i båda kommunerna. Med tanke på att totalbudgetomslutning kan variera betydligt mellan kommuner kan det knappast var korrekt att utan vidare använda procentandelsmätt.

Hur förhåller sig dessa två mått till varandra? En enkel korrelationsanalys av de utvalda kommunerna – 33 till antalet – ger som resultat att variationen i per capita kostnad och variationen i procentandelsmätt nära samvarierar: fysisk planering = .94, markförsörjning = .96, väghållning = .95, fritidsverksamhet = .86 samt vattenförsörjning och avloppshantering = .88. Sambanden är dock inte så starka att måtten är helt utbytbara för t ex fritidsverksamhet och vattenförsörjning och avloppshantering.

Båda typerna av mått indikerar omfattande kommunal variation, men hur kan dessa siffror tolkas? Kan vi säga att t ex Fritidsverksamheten i min-kommunen är tre gånger billigare än i max-kommunen? Eller att max-kommunen satsar tre gånger mer än min-kommunen? Eller att det finns ett tre gånger så stort behov i max-kommunen som i min-kommunen? Dylika tolkningar kan vara felaktiga därför att sambandet mellan kostnad per capita och serviceegenskaper som effektivitet, servicenivå eller servicebehov inte är entydigt. Det kan förhålla sig så att max-kommunen befinner sig i en omgivning som medför merkostnader för ett likartat serviceutbud; eller så föreligger samma kvalitet på anläggningarna men möjligheten till ett intensivare utnyttjande leder till att kostnaden per capita blir mindre i den ena kommunen. Eller så föreligger en högre per capita kostnad helt enkelt därför att anläggningen dimensionerats för ett visst utnyttjande men utan att man sedan faktiskt når upp till den tänkta nivån.

Den kritik som här redovisats gentemot användandet av kostnadsindikatorer i kommunal variationsanalys innebär inte att per capita kostnads-mått och procentandelsmätt är utan värde. De måste användas med försiktighet samt för klart specificerade syften. Lämpligen bör de kompletteras med kostnads-mått som fångar upp:

- (i) mängden producerad service resp kostnaden per producerad enhet
- (ii) kvaliteten på den producerade servicen
- (iii) utnyttjandegraden.

Den oberoende variabeln

Kostnadsskillnader mellan kommuner kan bero av antingen externa eller interna faktorer – en distinktion som svarar mot skatteutjämnings-systemets exogena-endogena (Lane & Magnusson, 1983; Jonsson, 1971). I mycket av forskningen kring kostnads- och servicevariationer har intresset fokuserats på omgivningens inverkan på kommunerna. Man söker då skatta *kausala* samband mellan kommunal aktivitet mätt med kostnad per capita eller något slags mått på serviceutbud å ena sidan och variabler tagna från omgivningen å den andra. I svensk forskning finns två försök att finna omgivningsdeterminanter till kommunal kostnad och service: R Murrays *Kommunal servicebestämning – faktorer och beslutsprocesser* (1980) och L Johanssons *Kommunal servicevariation* (1982).

Utan tvekan kan man säga att Murrays kostnadsanalys utförd på data från 1975 års Finansstatistik och Johanssons serviceanalys utförd på data från omkring 1980 ökat våra kunskaper om villkoren för kommunal aktivitet avsevärt. I syfte att föra kunskapsutvecklingen framåt kan dock några kritiska reflexioner vara på plats. Murrays forskningsstrategi har två steg; först skattas sambandet mellan omgivningsfaktorer – som skattekraft, tätortsgrad och befolkningstäthet – och kostnader för den dåvarande normalkontoplanens huvudtitlar. Ansatsen ger litet, vilket knappast är förvånande då man har anledning att fråga sig om huvudtitelindelningen verkligen är ett lämpligt sätt att aggregera kostnader. I många fall innehåller huvudtitlarna vitt skilda aktiviteter, som kan tänkas påverkas olika av allmänna omgivningsfaktorer. För det andra skattar Murray mera specificerade modeller för en rad delprogram. Resultatet blir här långt bättre, men ett par frågetecken kvarstår. Murrays analys innehåller som en viktig prediktor dummy-variabler för ortstyp, vilka variabler tycks förklara väl. Begreppet ortstyp mäts dock ej med externa variabler utan med i huvudsak interna kommunala egenskaper. Uppenbarligen finns här en risk för ett cirkelresonemang: vad som skall förklaras är kommunala kostnader för olika aktiviteter och vad som förklarar är kommunal aktivitet. Svårigheten tycks bero på att Murray inte preciserar vad omgivningen skall vara. L Johansson för däremot ett sådant resonemang i det att omgivningsbegreppet säges ha två huvudbeståndsdelar: – resurser

– behov

L Johansson anför:

”Frågan om vilka faktorer som påverkar kommunernas serviceproduktion ska i det följande analyseras utifrån en föreställningsram, vilken innehåller tre olika typer av generella förklaringsfaktorer, nämligen behov, resurser och politisk viljeinriktning. Dessa tre begreppskategorier kan påstås vara centrala inom större delen av den omfattande statsvetenskapliga policyanalys som växt fram under de senaste femton åren”. (Johansson 1982:2)

Man kan här invända att begreppet behov inte är lyckat. Begreppet behov är både svårt att avgränsa och att operationalisera. Indikatorer på en kommuns omgivning brukar vanligen anges helt enkelt genom en uppräkningslista; man försöker få med så många variabler som möjligt som man tror kan påverka kommunala aktiviteter. Det är inte klart vad som är vunnet med att försöka sammanfatta dessa variabler med begreppen behov och resurser. En dylik strategi baserad på begreppet behov tycks inte fånga några mera specificerade egenskaper hos kommunerna: är tätortsgrad eller stor areal ett behov på samma sätt som förekomst av sociala problem kan sägas uttrycka behov?

Frågan om hur kommunernas omgivning skall beskrivas har aldrig fått en tillfredsställande lösning. Å ena sidan identifieras i teorin allmänna storheter som behov, resurser och fysisk miljö (Boyne, 1985); och å den andra sidan tas i den empiriska analysen upp så många variabler som möjligt utan att det görs ett försök att klargöra hur variablerna hänger samman.

I sin studie redovisar Johansson några bestämningsfaktorer för kommunal service; på ett mycket intressant sätt framgår att enkla samband mellan omgivningsfaktorer och kommunal aktivitet sällan kvarstår när man konstanthåller för övriga omgivningsfaktorer. Detta tyder på ett komplext kausalt mönster i mängden av omgivningsfaktorer. Konklusionen måste då bli att det är mycket angeläget att undersöka interdependensen mellan omgivningsfaktorerna i syfte att identifiera bakomliggande eller så kallade *latenta storheter*.

Murrays och Johanssons analyser uppvisar en intressant och slående skillnad i tolkningar och mätningar av den beroende variabeln – kommunal programvariation. Medan Murray uteslutande arbetar med kostnadsvariationer blandar Johansson kostnadsmått med servicemått. Även om Johansson med en dylik forskningsstrategi når flera mycket intressanta resultat, kan man ställa sig frågan hur man principiellt bör relatera servicedata till kostnadsdata. Kan det förhålla sig så att servicenivå är en förklarande faktor till kostnadsvariation? Rent förnuftsmässigt tycks kommunala kost-

nader i första hand bero av valet av programkapacitet med åtföljande insats av personal, kapital och mark. Att valet av servicenivå skulle helt förklara kostnadsvariationer är dock lika lite troligt som att valet av servicenivå skulle vara helt bestämd av omgivningen. Så påvisar Johansson att sambandet mellan servicenivå och behov av service kan vara positivt, negativt och oberoende! (Johansson 1982:26–47). Om valet av servicenivå är en av omgivningen delvis oberoende storhet som bl a påverkar kommunala kostnader bör den naturligtvis tas med i förklaringen av kostnadsvariationer. Det är då ej heller så märkligt att generella omgivningsfaktorer förklarar dåligt. Ett första steg mot en förnyelse av variationsanalysen vad gäller kommunala aktiviteter är att vid kostnadsjämförelser *konstanthålla för servicenivå*.

Det klassiska problemet i analysen av kommunal aktivitet är variationsproblematiken. Det är ett givet faktum att kommunala kostnader varierar betydligt mellan kommuner både vad gäller totalkostnad per capita och i fråga om kostnad per capita för program eller delprogram. Svårigheten ligger i att *förklara* variationen. På basis av redovisad forskning är följande hypotes rimlig:

(H2) Kommunala kostnadsvariationer kan bero av *val av servicenivå* eller av *effektivitet*.

Den närmare utforskningen av (H2) bör göras dels under beaktande av redan utförd forskning dels på basis av ett specificerat datamaterial, innehållande olika slag av kostnadsdata, servicedata och kapacitetsdata. Hur skall externa bestämningsfaktorer beaktas?

En definitiv implikation av svensk och internationell forskning är att en uppsättning generella omgivningsvariabler förklarar dåligt. Det gäller inte bara för variabler som beskriver bebyggelsestruktur och näringslivsstruktur, utan även för politiska variabler. En förnyelse av analysen av hur politiska faktorer kan spela in vid utbudet av kommunal service redovisas av T Hansen (Hansen 1981). Hansen tolkar statistiska sambandsmått mellan omgivningsfaktorer och kostnadsmått som indikatorer inte på kausala samband utan på förekomst av *beslutskriterier* för beslut om kommunal serviceproduktion. En skiftande vilja i fråga om kvantitet och kvalitet när det gäller kommunal service skulle då uniformt hänga samman med om en kommun styrs av socialistisk eller borgerlig majoritet. Beslutstolkning är naturligtvis lika intressant som den kausala ansatsen, men det är inte givet att skiftande beslut i fråga om kommunal

service – kvantitet och kvalitet – alltid måste uttrycka en politisk preferens. Dvs en beslutsansats behöver inte låsas till en föreställning om politiska faktorerens avgörande betydelse.

Om kostnadsvariationer inte beror av omgivningsfaktorer, vilka interna faktorer kan då antas förklara? Två faktorer står här i centrum; *ambitionsnivå* och *effektivitet*. Medan exogena kostnader skulle vara dem som omgivningen implicerar, är endogena kostnader sådana som beror av valet av servicenivå eller som uttrycker den effektivitet som kännetecknar utförandet av ett program. Distinktionen mellan ambitionsnivå och effektivitet är nödvändig vid en jämförelse av kommunala kostnader. En kommun kan redovisa högre kostnader än en annan kommun för ett program därför att kommunen har ett annorlunda och dyrare serviceutbud eller därför att samma utbud produceras på ett dyrare (dvs mindre effektivt) sätt. Utförandet av kommunala program erbjuder alternativ både när det gäller servicenivå och insats av kapital och personal.

Det är inte givet att valet av servicenivå är en rent intern kommunal angelägenhet. Även om valet görs av kommunala beslutsorgan kan dessa mer eller mindre vara styrda i olika avseenden av statliga beslut via *normgivning* eller *statsbidrag* (Andersson, 1979). Här återinträder omgivningen som förklaringsfaktor, men nu i form av en politisk organisations påverkan på en annan politisk organisation. Sedan servicenivån identifierats för ett program i en kommun måste det fastställas i vad mån valet är styrt av statliga myndigheter.

Ett av de intressantaste resultaten från Murrays analys är att normgivning, dvs statlig bestämning av servicenivåer i särskilda program är omfattande medan åtföljande specialdestinerade statsbidrag tycks ha en generellt kostnadsuppdrivande effekt på totalbudgeten. (Murray 1980:104–108). Han skriver:

”Vad som däremot framgår är att de specialdestinerade bidragen till ett område har en stark inverkan på alla andra områden. Det kan ifrågasättas om inte huvuddelen av ett specialdestinerat bidrags effekt faller utanför det område som är föremål för bidraget”. (Murray 1980:107)

Kanske väsentligare än den rena överföringen av pengar är statens påverkan på valet av servicenivå eller på kapaciteten hos serviceutbudet. Ett medel till dylik influens är självfallet statsbidragen, men staten förfogar även över andra medel.

Från teoretisk synpunkt kan det fortfarande

sågas vara ett olöst problem hur effektiviteten skall mätas i relation till offentliga program. I studien *Efficiency in Government Through Systems Analysis* (1958) anför R N McKean efter en diskussion av olika kriterier:

"1. Guard against particularly treacherous tests. One ubiquitous and untrustworthy candidate is the maximization of the ratio of gain (i.e., effectiveness) to cost.
2. Use the generally suitable form of criterion, the maximization of gain minus cost, if both can be expressed in the same unit. If they cannot be so expressed, generally suitable forms are maximum gain for a specified cost or minimum cost of achieving a specified gain." (McKean 1958:97)

På liknande sätt relaterar D Ramström i sin bok *Systemplanering* begreppet effektivitet till en jämförelse mellan kostnader och intäkter:

"Som vid alla effektivitetsmätningar gäller det att göra en avvägning mellan de *kostnader* som är förknippade med styrningen och de *intäkter* den ger upphov till, uttryckt i form av en högre grad av måluppfyllelse." (Ramström 1969:55)

Den grundläggande svårigheten med att tillämpa ett dylikt effektivitetsbegrepp på kommunala aktiviteter är att intäktssidan inte går att mäta eller endast delvis är mätbar i en enhet som även är tillämpbar för kostnaderna. Man gör då ofta en distinktion mellan effektivitet och måluppfyllelse. P Self skriver i sin *Administrative Theories and Politics*:

"For the purpose of this discussion, 'efficiency' should be distinguished from 'effectiveness'. Effectiveness may be said to refer to the achievement of some policy goal, if possible at minimum cost but above all successfully. Efficiency refers to an input-output relationship whose models are provided either by physics or economics.

In economics the notion of 'optimization', for example obtaining maximum satisfaction for a given outlay of resources." (Self 1972:264)

Ett sätt att komma förbi svårigheten med effektivitetsmätningar i offentlig verksamhet i den input-output innebörd Self refererar till – "in public administration, however, a large question-marks hangs over the meaning of and significance of 'economic efficiency'" (p 264) – är att undersöka hur kostnaderna i olika kommuner kan variera givet några fastställda servicenivåer. För de olika kommunala program som analyseras skulle man då kunna studera en variant av hypotesen (H2), nämligen

(H3) Kostnadsvariation som ej kan återföras på servicenivå eller externa faktorer beror av effektivitetsskillnader.

(H3) har i forskningen om kommunala kostnadsvariationer aldrig blivit föremål för test. Likväl måste den sågas vara högst relevant i och med att den demografiska ansatsen något kommit i vanrykte. Till en del skall nog även förklaringar sökas i svårigheterna att operationalisera servicenivåbegreppet. Så pass mycket tycks dock vara känt om kommunal service att man nu skulle kunna ta steget att försöka jämföra servicenivåer i olika kommuner för några program, samt att där-efter analysera hur mycket kostnadsvariationen beror av valet av servicenivå samt hur valet av servicenivå beror av omgivningen.

Vi återknyter här till det tidigare introducerade begreppsparet dimensionering och tillgänglighet såsom grunddimensioner i kommunal service; i ett effektivitetsperspektiv är det intressant att kartlägga:

- (1) hur kostnad förhåller sig till dimensionering
- (2) hur dimensionering förhåller sig till tillgänglighet.

Frågan är självfallet vilka frihetsgrader en kommun besitter vid utformningen av sin service; endast om kommunen kan välja mellan olika alternativ för att nå ett mål kan man ju tala om effektivitet. Här kan man identifiera två slag av begränsningar: dels omgivningens påverkan på kommunen, dels statens normgivning. Om det vore så att en demografisk ansats förklarar det mesta av den kommunala programvariationen, då skulle det finnas litet utrymme för kommunalt handlande i syfte att minimera kostnaderna för ett program. Om å andra sidan sambandet mellan programvariation och omgivning är svagt – såsom både svenska och internationella studier antyder – öppnar sig möjligheten för kommunen att *välja* olika alternativ i kostnadsminimeringssyfte. Vilka alternativ som är öppna beror då på den statliga normgivningens omfattning.

Avslutning

När man griper sig an att beskriva och förklara den kommunala programvariationen finns det anledning att försöka fördjupa metoddiskussionen på både det teoretiska planet och den empiriska nivån. Om man utgår från en forskningsstrategi enligt paradigmen beroende–oberoende variabel måste man problematisera hur man skall mäta den beroende variabeln. Det finns anledning beakta

även andra mått än per capita kostnadsmått. Identifikationen av de oberoende variablerna är lika problematisk om man utgår från forskningssituationen. Att maximera mängden av omgivningsfaktorer i syfte att estimerar modeller där kostnadsvariationen tänkes vara en automatisk konsekvens av variationen i omgivningsvariabler är knappast längre en framkomlig väg; i stället bör man komplettera den demografiska ansatsen med modeller som belyser interna bestämningsfaktorer, typ val av ambitionsnivå och effektivitet. Kommunal service är förmodligen ett mångdimensionellt begrepp som innefattar mer än bara en per capita kostnadsvariation; centrala aspekter på kommunal service och kommunala anläggningar är *dimensionering* och *tillgänglighet*.

Litteratur

- Andersson, L (1979) *Statens styrning av de kommunala budgetarnas struktur*. Göteborgs universitet: Nationalekonomiska institutionen.
- Boyne, G A (1985) "Theory, Methodology, and Results in Political Science – The Case of Output Studies" in *British Journal of Political Studies*, 15: 43–515.
- Danziger J N (1974) *Budget-Making and Expenditure Variations in English County Boroughs*. Stanford: Stanford University. (Publicerad doktorsavhandling.)
- Dye, T R (1976) *Policy Analysis*. Alabama: The University of Alabama Press.
- Glickman, N J (ed) (1980) *The Urban Impacts of Federal Policies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hansen, T (1981) "Transforming Needs into Expenditure Decisions" in Newton, 1981.
- Head, T G (1974) *Public Goods and Public Welfare*. Durham: Duke University Press.
- Holmgren, H (1977) *Avgifter och taxor inom primärkommunal verksamhet*. Lund: Studentlitteratur.
- Johansson, L (1982) *Kommunal servicevariation*. Lund: Liber. Kommundemokratiska kommittén, DKn 1982:2.
- Jonsson, E (1972) *Kommunens finanser*. Stockholm: Ekonomiska forskningsinstitutet /EFI.
- Lineberry, R L & Sharkansky, I (1978) *Urban Politics and Public Policy*. New York: Harper & Row.
- McKean, R N (1958) *Efficiency in Government Through Systems Analysis*. New York: Rand McNally.
- Masoti, L H & Lineberry, R L (eds) (1976) *The New Urban Politics*. Cambridge: Ballinger.
- Murray, R (1980) *Kommunal servicebestämning – faktorer och beslutsprocesser*. Stockholm: SOU 1980:6.
- Newton, K (1980) *Balancing the Books*. London: Sage.
- Newton, K (ed) (1981) *Urban Political Economy*. London: Francis Pinter.
- Page, E (1980) "Comparing Local Expenditure: Lessons from a Multi-National State". (Centre for the Study of Public Policy). *Studies in Public Policy*: 60. University of Glasgow.
- Ramström, D (1969) *Systemplanering*. Lund: Studentlitteratur.
- Rich, R C (ed) (1982a) *Analyzing Urban Service Distribution: New Concepts and New Measures*. Lexington: Lexington Books.
- Rich, R C (ed) (1982b) *The Politics of Urban Services*. Lexington: Lexington Books.
- Scioli, R P & Cook, T J (ed) (1975) *Methodologies for Analyzing Public Policies*. Lexington: Lexington Books.
- Self, P (1972) *Administrative Theories and Politics*. London: MacMillan.
- Sharpe, J & Newton, K (1984) *Does Politics Matter?* Oxford: Oxford University Press.
- Strömberg, L & Norell, P-O (1982) *Kommunförvaltningen*. Stockholm: Ds Kn 1982:8.
- Nyckeltal för kommuner. 1982. Örebro: Statistiska centralbyrån.
- Avskrivning av intern ränta. 1973. Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- Avgiftsfinansiering av kommunal verksamhet. 1982. Cirkulär 82.97. Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- Kommunal årsredovisning. 1982. Stockholm: Svenska kommunförbundet.

Samfundsøkonomi og forhandlingsøkonomi

Om konsensusplanlægning og netværksstyring i Danmark

AF OVE K. PEDERSEN

I vestlig politisk teori har det længe været en tradition, at de politiske institutioner, den politiske orden eller kort sagt staten var det ubestridelige objekt for analyse. (Olsen, J P, 1985:2-3)

Staten blev forstået i retsstatslig forstand som den suveræne, autonome, hierarkisk organiserede, internt magtbalancerede men eksternt udiferentierede forvalter af legaliseret tvangsmæssighed. (Nonet og Selznick 1978:53 ff; Olsen J P 1978:20 ff)

I takt med de sidste 20-30 års omfattende delegation af autonomi og autoritet fra stat til forskellige institutioner, har denne opfattelse af stat og af den politiske videnskabs genstand mistet forankring i virkeligheden. Den er gjort til myte – til statsmyte! (Dahl, R A; Dahl og Lindblom, 1953)

I denne artikel vil jeg beskrive, hvordan konstateringen og accepten af sådanne udviklingstræk i Danmark i 1950'erne førte til iværksættelse af en omfattende diskursiv og institutionel udvikling. En udvikling, der havde til formål, at løse *institutionelle samordningsproblemer* opstået i en multicentreret statsstruktur bestående i en lang række potentielt eller undertiden hierarkiserede, men ellers gensidigt autonome institutioner af såvel privat, offentlig som semi-offentlig karakter.

Mit udgangspunkt er en analyse af de diskursive og institutionelle forudsætninger for, at indkomstpøolitik og udgiftspøolitik er blevet de to mest afgørende økonomisk-politiske instrumenter i Danmark i 80'erne. Og min hovedtese er denne:

– at der i Danmark siden 50'erne er formuleret og udbredt et bestemt rationale for udpegning af samfundsmæssige problemer, mål og midler, kaldet *samfundsøkonomi*; og

– at der i denne forbindelse har fundet en sådan transformering af de økonomisk-politiske institutioner sted, at et særligt – og hidtil upåagt – styringssystem er opstået i 70'erne og 80'erne.

I det følgende vil jeg derfor vise, hvordan en omfattende diskursiv og institutionel udvikling finder sted (1) på grundlag af en multi-centreret statsstruktur; (2) gennem udpegningen af institutionelle samordningsproblemer i denne, og (3) gennem institutionalisering af, hvad jeg vælger at kalde *et samfundsøkonomisk rationale* til indløsning heraf.

I ny-institutionalistisk teori (Olsen, J P, 1985) og institutionel økonomisk teori (Hernes, G 1978:196 ff; Hirschman, A O 1968 og 1981; Nielsen, K, 1985) skelnes der mellem forskellige styringssystemer: markeder (prissystemet), hierarkier (det offentlige forvaltningssystem), kollektiver (forhandlingssystemet mellem organiserede interesser) og folkevalgte organer (afgørelsessystemet i repræsentative organer). (Hernes, G, 1978:223, 229; 1985:15 ff).

For disse teorier er det karakteristisk, at en række vigtige teoretiske spørgsmål rejses, men iøvrigt ikke analytisk indarbejdes. Det drejer sig først og fremmest om: – hvordan institutioner historisk konstitueres; dvs hvordan der over tid dannes *normative ordener*, *kognitive strukturer* og *ekspresive funktioner*, der på forskellig vis og med tilstræbte eller uplanlagte konsekvenser fremmer nogle og udelukker andre handlemuligheder.

Emnet for denne artikel er derfor en institutionel historie. Jeg skal beskrive tilblivelsen af en bestemt normativ, kognitiv og symbolsk orden: den samfundsøkonomiske forestilling; og hvorledes denne gøres til et rationale. Emnet er således ikke alene en institutionel historie, men også en *rationaliseringsproces*. (Habermas, J, 1982:332-66, 453-60)

Min tilgang er ideologianalytisk. Det vil sige: jeg har analyseret normer, paradigmer og symbols tilblivelse og anvendt kilder, hvori normer er formuleret og hvorved de er udbredt. Jeg har ikke foretaget nogen adfærdsanalyse. Og beskriver

ikke faktisk gennemførte beslutningsprocesser eller socialt manifesteret interaktion.

Artiklens formål er kort sagt: at vise på hvilken måde en samfundsøkonomisk forestilling siden 1950'erne er blevet formuleret og udbredt til indløsning af institutionelle samordningsproblemer i en pluralistisk statsstruktur.

Det er artiklens vigtigste pointe, at netop den multi-centrerede fordeling af autonomier og autoritet har skabt særlige samordningsproblemer og derved muliggjort en særlig styrings- og planlægningsform.

Jeg har valgt at kalde denne særlige form for *netværksstyring* og *konsensusplanlægning*. (Pedersen, O K, 1985:56 ff).

Først beskriver jeg – kortfattet – den institutionelle udvikling der har etableret en multi-centreret statsstruktur. Etableringen heraf kalder jeg *den legalistiske udvikling*.

Dernæst beskriver jeg – mere udførligt – det diskursive og institutionelle forsøg på at indløse institutionelle samordningsproblemer i en pluralistisk struktur. Forsøget kalder jeg *den økonomistiske udvikling*.

Den legalistiske udvikling

Formålet med at beskrive denne første udviklingslinie er at give et bredt overblik over den institutionelle udvikling på det private arbejdsmarked fra 1800–1950.

Målet er at vise, hvordan fordelingen af institutionel magt har forandret sig over årene, og hvordan denne fordeling transformerer statsstrukturen fra monolistisk og suveræn til multicentreret og pluralistisk.

Den legalistiske udvikling er karakteriseret ved en ganske omfattende og dybtgående *retliggørelse* og *institutionalisering* af forholdet mellem arbejde og kapital.

Allerede fra begyndelsen af forrige århundrede underordnes forholdet mellem arbejde og kapital et formelt begreb for retssubjektivitet og stat. Sociale konflikter iklædes retsform og gøres til retligt regulerbare interpersonelle relationer, der legitimt kan sanktioneres ved udfoldelse af legal autoritet.

Denne retliggørelse sker fra år 1800 ved en langsom, men fortsat udbredelse af den individuelle kontraktsform. Feudale grænser sat ved status, køn, race, alder eller diagnose ophæves – dog aldrig fuldt ud. Alle fuldmyndige eller myndige mænd og ugifte kvinder tildeles autonomi til at ordne og binde sig (eller lade være) som de vil. Et

marked for arbejdskraft frigøres.

Markedet bliver en individuel frihedszone – frigjort fra statslig suverænitet og konstitueret ved, at stadig flere individer tildeles personretlig autonomi og formueretlig rets- og handleevne.

Fra 1870'erne organiserer den danske arbejder sig til kamp *mod* den individuelle kontraktsform og *for* den kollektive. Næsten 30 år går før kollektive lønftaler er gjort til almindelig aftaleform. Årene 1899–1901 spiller her en afgørende rolle.

I 1899 underskriver de to netop dannede hovedorganisationer DSF (senere LO) og DMA (senere DA), hvad der er blevet kaldt "arbejdsmarkedets grundlov". I denne Hovedaftale accepterer de deres gensidige organisationsret; de gør kollektive lønftaler til normal aftaleform, og de regulerer deres gensidige aktionsret.

Kun få måneder senere accepterer den danske Rigsdag de to organisationers autonomi til at regulere løn og arbejdsvilkår ved privatretlige aftaler (Eriksen, JH 1970:79, 86). Rigsdagen overlader til organisationerne at fortsætte retliggørelsen og institutionaliseringen af deres relationer.

Siden disse to epokegørende år har det institutionaliserede classesamarbejde ikke været antastet. Den institutionelle udvikling kan derimod beskrives ved en stadig mere udbredt og dybtgående retliggørelse og institutionalisering.

Gennem privatretlige aftaler og offentligretlig regelgivning er *flere* på arbejdsmarkedet blevet omfattet af *mere* detaljeret regulering på stadig *nye* områder.

Den legalistiske udvikling er kommet til udtryk gennem en privat og semi-offentlig institutionalisering.

Den *private institutionalisering* er typisk derved, at institutionerne er oprettet ved kollektiv aftale mellem organisationerne og omfatter en formaliseret fordeling af kompetencer til og beskrivelse af procedureregler for institutioner, hvori organisationerne er repræsenterede på medlemmernes vegne.

Fra 1890 konstitueres et stort antal private institutioner til at forhandle aftaler og mægle eller voldgifte interessekonflikter. Deres funktion bliver at løse eller at inddæmme konflikter gennem udviklingen af en forhandlingskultur og normer og regler for kompromistvang.

Den *semi-offentlige institutionalisering* er typisk derved, at institutionerne er oprettet ved offentligretlig handling, hvorved organisationerne på medlemmernes vegne tildeles autonomi og autoritet til – ved lovgivne procedureregler og bistået af minis-

terudpegede opmænd – at forlige interessekonflikter og afgøre retskonflikter.

Disse institutioner dannes særligt fra 1910 og indtil 1930'erne. Deres opgave er at inddæmme konflikter og gøre reguleringen af dem legitim ved udøvelse af legal autoritet. Dette sker inden for grænserne af det såkaldte *faglige reservat*, dvs området for de private og semioffentlige institutioners legitime myndighedsudøvelse. (Pedersen, OK 1985:13)

Området er uddifferentieret fra øvrige markedsrelationer, men stadig selvstændiggjort i forhold til de politiske institutioner.

De mest afgørende karaktertræk ved den legalistiske udvikling er:

- at først individer og senere organisationer udstyres med selvstændighed og at der dermed sættes retlige grænser for de centrale statsorganers styring af først det individuelle arbejdsmarked og siden det faglige reservat; og

- at der gennem den private og semi-offentlige institutionalisering finder en omfattende *delegation* af offentlig myndighed sted til de private organisationer.

Individer og organisationer modtager – eller tilkæmper sig – autoritet til – inden for retlige og institutionelle rammer – at regulere industrielle relationer autonomt eller semi-autonomt fra statslig intervention.

Denne delegation er sket til institutioner, hvori både kapital og arbejde er repræsenteret og hvor disse ved procedureregler er tvunget til kompromis.

På denne baggrund vil jeg påstå:

- først, at organisationerne på det private arbejdsmarked – måske ikke entydigt juridisk men faktisk – er gjort til en med regeringen/de enkelte ministre sideordnet myndighed på arbejdsmarkedet; og

- dernæst, at der derfor ikke findes eet autoritativt center for beslutninger, men en multi-centeret og pluralistisk struktur for gensidigt autonome og autoritative institutioner.

Den økonomistiske udvikling

Formålet med at beskrive denne anden institutionelle udvikling er at vise, hvordan den multi-centerede og pluralistiske statsstruktur helt fra 1930'erne, men særligt fra 1950'erne danner grundlag for formulering og udbredelse af en samfundsøkonomisk forestilling til indløsning af institutionelle samordningsproblemer.

Den samfundsøkonomiske forestilling kan spo-

res tilbage til begyndelsen af 30'erne. Det er dog først i kommissionsbetænkninger og videnskabelige debatter i 50'erne at den gøres til *rationale*, dvs systematiseres eller gøres til en koherent doktrin for et samfund som sådan.

I den samfundsøkonomiske doktrin opfattes samfundet som en økonomisk organisme eller et aggregat af privat- og makroøkonomisk adfærd.

Formelt set består samfundsøkonomien i en aggregeret helhed af tusinder af iøvrigt gensidigt uafhængige økonomiske tildragelser. Men foruden at kunne hænge sammen ved begrebets eller den økonometriske models hjælp, kan samfundsøkonomien det også reelt – påstås doktrinen. Dog kun under ideale betingelser og kun hvis det tilstræbes. Den tusindtallige skare af individuelle og kollektive økonomiske beslutningstagere må ved fælles tilskyndelse følge et normativt påbud om at tage *samfundsøkonomiske hensyn*.

I denne artikel skal jeg vise, hvordan den samfundsøkonomiske forestilling gøres til et rationale; hvordan et ideal om ekstern og intern balance vinder udbredelse og hvordan det samfundsøkonomiske hensyn gøres til normativt imperativ.

Samtidig skal jeg vise, hvordan det netop her ved bliver muligt at udpege institutionelle samordningsproblemer og at definere målsætninger for og midler til indløsning heraf.

Over tid blev særligt to samordningsproblemer udpeget til de vigtigste:

1 – Hvordan at samordne arbejdsmarkedsorganisationernes kollektive aftaler om løn og arbejdsvilkår med overordnede samfundsøkonomiske målsætninger? og

2 – Hvordan at samordne den offentlige sektors ressourceforbrug med overordnede samfundsøkonomiske målsætninger?

Der er næsten 10 år mellem, at de to samordningsproblemer formuleres og derefter gradvis kommer til udtryk gennem ændringer i de institutionelle betingelser for såvel privat som offentlig økonomisk virke.

Dog er det karakteristisk, at det netop er gennem påpegning af disse to problemer og gennem udvikling af institutionelle midler til indløsning heraf, at den samfundsøkonomiske forestilling i Danmark udvikles til økonomisk-politiske instrumenter.

Det samfundsøkonomiske rationale bliver i stort omfang identisk med udpegningen af netop

disse samordningsproblemer og med bestemte holdninger til indløsning heraf.

Særligt to holdninger vinder udbredelse. Den ene får navnet indkomspolitik; den anden udgiftspolitik. Og gennem institutionaliseringen af disse søges forskellige aktører (stat, organisationer og virksomheder) og forskellige styringssystemer (markeder, hierarkier, kollektiver etc) underlagt det samfundsøkonomiske hensyn.

Jeg beskriver først den indkomspolitiske institutionalisering; dernæst den udgiftspolitiske. Jeg afslutter artiklen med en generel beskrivelse af den samfundsøkonomiske forestillings formulering og udbredelse forstået som en rationaliseringsproces.

Den indkomspolitiske institutionalisering

Samordningsproblemer på det private arbejdsmarked blev lokaliseret i en række betænkninger i 1950'erne. Særligt i Betænkning 154 om "Samarbejdsproblemer i Danmarks økonomiske politik", 1956.

Det store institutionelle problem i efterkrigstidens Danmark blev her udpeget til:

– hvordan at styre løndannelsen uden at det sker ved en statslig lønfastsættelse, men med respekt for organisationers og virksomheders autonomi?

Eller:

– hvorledes at samordne beslutninger truffet i mange og forskelligt kompetente institutioner befolket af autonome organisationer? (Bet 154, 1956: 12–18, 32–33)

Problemerne blev formuleret som tre institutionelle mangler:

1) at der i organisationerne og bredt i befolkningen manglede en forståelse for lønnens placering i de økonomiske sammenhænge;

2) at der manglede særlige institutioner til at analysere og kommunikere sådanne sammenhænge; og

3) at organisationerne ikke havde tilstrækkelig beslutningskompetence overfor deres medlemmer. (Bet 154, 1956: 19–22, 50)

Betænkningen fra 1956 foreslår m a o, at beslutninger truffet i det faglige reservat underordnes et samfundsøkonomisk hensyn. Set i et længere tidsperspektiv kommer betænkningen til at fungere som det strategiske oplæg til den måske mest omfattende institutionelle innovationsproces på arbejdsmarkedet siden retliggørelsen og institutionaliseringen fra 1890 til 1910. Denne proces forløber gennem 1960'erne og 70'erne og mulig-

gør sidst i 70'erne, at en egentlig styring af løndannelsen og lønudviklingen kan gennemføres.

Hvordan denne proces gennemføres vil her blive beskrevet ved:

– en yderst kort beskrivelse af, hvordan den indkomspolitiske opfattelse udbredes gennem ideologiske kampagner; og ved

– en beskrivelse af, hvilke institutionelle transformationer, der gennemføres for at muliggøre en styring af lønnen.

Første gang indkomspolitik officielt blev foreslået i Danmark var i den omtalte betænkning. (Bet 154, 1956: 18–19, 59–60) Allerede fra dette tidspunkt var indkomspolitik og et design for institutionel samordning tæt knyttet sammen.

Udbredelsen af den indkomspolitiske budskab skete organiseret. Specielt til formålet oprettedes et økonomisk råd (Det Økonomiske Råd). Det skete 1962 og rådet blev sammensat af såkaldte økonomiske viismænd og af et repræsentantskab bl a med repræsentanter fra arbejdsmarkedets organisationer.

Fra første rapport i 1962 til sidste rapport i 1986 har indkomspolitik stået i centrum for rådets anvisninger. På det samfundsmæssige plan formåede rådets anvisninger at sætte den indkomspolitiske diskussion på dagsordenen i den politiske, den arbejdsmarkedspolitiske og vel også den økonomisk-videnskabelige debat. Fra en politisk henstilling i Bet 154, 1956 udviklede debatten sig over årene. I 1979 var indkomspolitik almindelig accepteret som et økonomisk politisk instrument for en længerevarende omfordeling fra løn til profit. (Andersen, H et al, 1983: 122–39)

Enhver organisation, regering eller institution bliver i denne periode tvunget til at legitimere sine lønpolitiske krav og beslutninger i forhold til en dominerende forståelse af de samfundsøkonomiske problemer, mål og midler.

For at kunne opretholde eller erhverve sig troværdighed i det politiske forhandlingsspil må organisationen kunne aggregere sine medlemmers lønkrav inden for rammerne af den samfundsøkonomiske forestilling. Muligheden for at stille krav, der ikke eksplicit tilstræber at tage samfundsøkonomiske hensyn, bliver begrænsede. Det samfundsøkonomiske hensyn bliver normativt bindende. (Habermas, J, 1982: 127, 267)

Udviklingen af indkomspolitikken til samfundsøkonomisk instrument forudsætter og frembringer nye typer af institutioner; ligesom ældre grundigt transformeres.

Blandt nydannede institutionstyper er:

– *Policy-institutioner*. I sidste del af 40'erne og gennem hele det næste tiår oprettes en række udvalg og kommissioner. Den vigtigste er Arbejds-markedskommissionen. Denne får ikke alene til opgave at udrede og fremkomme med forslag til løsning af problemer på arbejdsmarkedet, men formulerer og udbreder tillige en bestemt opfattelse af samfundsøkonomi og arbejdsmarkedspolitik. Kommissionen formulerer "den aktive arbejdsmarkedspolitik", herunder den teoretiske sammenhæng mellem løn, inflation og arbejdskraftens bevægelighed.

– *Kampagne-institutioner*. Som vi har set oprettes 1962 Det Økonomiske Råd med den opgave at analysere og kommentere den samfundsøkonomiske situation. Reelt gør Rådet mere end dette: sammen med universitetsinstitutter på landets to store universiteter formulerer og udbreder Rådet selve den samfundsøkonomiske doktrin. Sidst i 70'erne etablerer regeringen sin egen kampagneinstitution i Budgetdepartementet under Finansministeriet. Her sker der en egentlig matematisering af doktrinen i økonomiske modeller. Samtidig styrker organisationerne deres økonomiske sekretariater og ansætter "cheføkonomer". Bankerne etablerer analyse- og informationsafdelinger og ansætter også cheføkonomer. Vi får i det hele taget kampagne-kampe mellem cheføkonomer, regeringsøkonomer, universitetsøkonomer, økonomiske viismænd og Nationalbankens direktion.

– *Ad-hoc institutioner*. Disse består typisk af to eller trepartsforhandlinger mellem regering og organisationer. Og har sædvanligvis til formål at udstikke brede lønsrammer for overenskomstforhandlingerne. Fra midten af 70'erne udvikler disse forhandlinger sig til generelle økonomisk-politiske aftaler, hvori inddrages lønspørgsmålet, men også spørgsmål om finans-, skatte-, social- og arbejdsmarkedspolitik. Fra 1982 får trepartsmøderne mere karakter af "drøftelser" end af forhandling. Endelig begynder regeringer fra 1978 selv at udstikke lønrammer.

Indtil 1985 er disse dog alene ment som henstillinger til organisationerne. Ved lovindgrebet 1985 bestemmer Folketinget ensidigt lønfastsættelsen for omkring 4 000 overenskomster på det private og offentlige arbejdsmarked. Det er dog stadig op til organisationerne at implementere loven – og loven indeholder ingen sanktionsmidler ved brud. (Wæver, J 1985: 299–300)

Blandt de ældre institutioner, sker der væsentlige ændringer i:

– *Forhandlingsinstitutionen*. I 1957 etablerer organisationerne centrale forhandlingsudvalg, som forud for overenskomstforhandlingerne fastlægger køreplaner (tidsfølge, varighed, procedure etc) og som sætter lønrammer for såvel centrale som decentrale forhandlinger. Efter 1962 bliver udstikningen af disse lønrammer baseret på analyser og forslag udarbejdet af en i fællesskab nedsat gruppe af økonomer. På de enkelte virksomheder sker der også en omfattende institutionalisering. Der oprettes samarbejdsudvalg, teknologiudvalg, sikkerhedsudvalg og tillidsmandsinstitutionen gives en række beføjelser ifm forhandlinger om løn- og arbejdsvilkår.

– *Forligs- og sanktionsinstitutioner*. Igen gennem 70'erne opnår semi-offentlige institutioner udvidede kompetencer. Arbejdsretten f.eks udvider selv sine bemyndigelser i tiden efter 1972. I 1980'erne sker det ved en stramning af det såkaldte organisationsansvar, der fratager organisationerne retten til at opfordre til, deltage i, ytre sig om eller at forholde sig passivt til overenskomststridige strejker. (Pedersen, O K, 1986)

Det vigtigste træk ved alle disse institutionelle innovationer er, at der inden for de normative rammer sat af det samfundsøkonomiske rationale og de normative restriktioner sat af det samfundsøkonomiske hensyn, frembringes en kompleks form for politisk forhandlingsspil. Et spil hvori mange typer institutioner, befolket af f.eks ministre, opmænd, embedsmænd og organisationsrepræsentanter styrer og planlægger løndannelse og -udvikling på såvel det private som det offentlige arbejdsmarked.

Hvordan denne styring og planlægning foregår skal jeg senere give et bud på.

Den udgiftspolitiske institutionalisering

Samordningsproblemer i den offentlige forvaltning blev lokaliseret i en række betænkninger, kommissionsrapporter og perspektivplaner fra 1957–73.

Allerede i Forvaltningskommissionen af 1946 (Andersen, E, 1952; Christensen, B, 1953) blev spørgsmålet om rationalisering af forvaltningens arbejdsmetoder taget op. Det var dog i de arbejdsmarkedspolitiske kommissioner i 1950'erne – og vel at mærke ikke fra centraladministrationen selv – at samordningsproblemer blev udpeget. Det skete først og fremmest i Teknikerkommissionen (Bet 229, Teknisk og naturvidenskabelig arbejds-

kraft, 1959: 79, 85) som opsamlede erfaringer fra Arbejdsmarkedskommissionen (Bet 143 om de store fødselsårsgange med særligt henblik på uddannelsesproblemet, 1956) og Specialarbejderkommissionen (Bet 221 "Uddannelse af ikke-faglærte arbejdere", 1959).

Problemet blev her præsenteret som et spørgsmål om arbejdsdeling mellem det nyoprettede Arbejdsministerium og Social- og Undervisningsministerierne. Kritikken blev begrundet i det særlige forhold, at ressortfordelingen mellem de tre var til hinder for gennemførelse af den aktive arbejdsmarkedspolitik.

Den aktive arbejdsmarkedspolitik blev formuleret som løsning på forholdet mellem inflation (prisstabilitet) og løn samt beskæftigelse. Samtidig blev de organisatoriske og institutionelle forhold omkring løndannelsen udpeget som årsag til faglige og stedlige "flaskehalse" på arbejdsmarkedet og derved til løn pris inflation.

På denne måde blev løndannelse – og herved mulighederne for at gennemføre en indkomspolitik – koblet sammen med den offentlige administrations organisatoriske opbygning. Der blev etableret en tæt sammenhæng mellem, hvad der siden århundredeskiftet var sket institutionelt og organisatorisk på det private arbejdsmarked og effektiviteten i den offentlige sektor. (Petersen, J, 1985: 154–6)

Den aktive arbejdsmarkedspolitik forudsatte eller medførte en *integration* af arbejdsmarkedets organisationer i den offentlige forvaltning. En lang række udvalg, råd og nævn – her kaldet korporative institutioner – blev dannet; særligt indenfor Arbejdsministeriets ressortområde.

De korporative institutioner er typiske derved, at de etableres ved lov eller delegation, og at organisationerne – som en del af den offentlige forvaltning – udstyres med forskellige grader af autoritet og autonomi til – gennem forhandlings- og kompromisprægede beslutningsprocesser – at regulere og forvalte afgrænsede politiske områder.

Traditionen for statslig afgivelse af suveræniteten til de private organisationer på arbejdsmarkedet blev altså fortsat. Det skete også ved *decentraliseringen* af statslige opgaver og byrder til amter og kommuner i 1970'erne. Regionalt og lokalt blev der dannet et stort antal kommunale institutioner. Særligt på det arbejdsmarkeds-, uddannelses- og socialpolitiske område oprettes nævn og råd bestående af repræsentanter fra amter, kommuner, erhvervs- og interesseorganisationer.

De kommunale institutioner blev sædvanligvis

etableret ved lov eller delegation. De blev korporativt sammensat med de opgaver – inden for den offentlige forvaltnings grænser og gennem forhandlings- og kompromisprægede beslutningsprocesser – at beslutte, administrere, rådgive, sanktionere eller domsafgøre i forbindelse med såvel enkeltsagsafgørelser som planlægning.

Set i sammenhæng skete der altså i hele den velfærdsstatslige periode en betydelig delegation af suveræniteten til korporative og kommunale institutioner. Mellem stat, kommuner og organisationer etableres en multi-centreret og pluralistisk fordeling af autoritet og autonomi. Det skete sideløbende med, at stadig flere personer blev omfattet af stadig mere detaljeret regulering på stadig nye områder. Retliggørelse og multi-centreret institutionalisering gik hånd i hånd.

På denne baggrund blev der i 70'erne skabt to samordningsproblemer i den offentlige forvaltning:

Det horisontale problem: hvordan at samordne de enkelte ressortministeriers udgiftspolitiske krav til kommunerne med de overordnede samfundsøkonomiske målsætninger?

Det vertikale problem: hvordan at samordne beslutninger truffet inden for et klassisk forvaltningshierarki med beslutninger truffet i selvstændige og myndige korporative og kommunale institutioner?

Den første gang udgiftsplanlægning officielt blev bragt på bane var i Bet 388, 1965 (Bet om effektivisering af centraladministrationen, 1965: 14–15). Det var dog først fire år senere – i kommissoriet til PPI (Perspektivplanlægning 1970–1985, 1971) – at den blev formuleret som en egentlig målsætning. Såvel i PPI som i PPII (Perspektivplan-redegørelse 1972–1987, 1973) og i Budgetredegørelse 1972 (Finansministeriet, 1971) udpeges både det vertikale og det horisontale samordningsproblem.

Netop disse skrifter kan i dag betragtes som strategiske oplæg til en omfattende institutionel proces for indløsning af samordningsproblemer lokaliseret på grundlag af en samfundsøkonomisk forestilling. I denne proces kom den udgiftspolitiske opfattelse til at spille en afgørende rolle.

I den tidligere så berømte, men nu ligeså berygtede Bet 743 ("Planlægningen i Centraladministrationen", 1975: 49 ff) blev den udgiftspolitiske opfattelse sat overfor de to samordningsproblemer og i det mindste tre institutionelle mangler blev udpeget:

1 – En mangel på indsigt i den samfundsøkonomiske udvikling og herunder en mangel på konsekvensberegning af den offentlige sektors udgiftspolitik.

2 – En mangel på særlige institutioner til at analysere og kommunikere en sådan sammenhæng mellem samfundsøkonomiske forudsætninger for og konsekvenser af udgiftspolitikken.

3 – En mangel på budget- og regnskabsmetoder samt administrative procedurer, der kan muliggøre flerårig totalbudgettering for den offentlige sektor. (Bet 743: 61 ff)

I første omgang blev formuleringen og udbredelsen af den udgiftspolitiske opfattelse henlagt til de styringsgrupper, kommissioner og sekretariater, der var nedsat til at udfærdige perspektivplaner, budgetredegørelser og betænkninger. Senere blev Finansministeriets årlige Budget- og Finansredegørelser samt andre publikationer fra Budgetdepartementet kampagneredskaber.

Siden PPI og indtil den allerseneste finansredegørelse fra 1985 har udgiftspolitikken stået i centrum for Finansministeriets beskrivelse af den samfundsøkonomiske situation. Fra et generelt formuleret forslag i 1964–71 har den udgiftspolitiske opfattelse i 80'erne udviklet sig til et bredt accepteret økonomisk-politisk instrument for en langsigtet styring af den offentlige sektors ressourceforbrug.

I løbet af 20 år er således også det offentlige ressourceforbrug blevet underlagt hensynet til samfundsøkonomien. Ethvert parti, enhver regering og organisation bliver i denne periode tvunget til at legitimere sine ressourcepolitiske krav og beslutninger i forhold til en dominerende forståelse af de samfundsøkonomiske problemer. Også for den offentlige sektor bliver det samfundsøkonomiske hensyn normativt bindende.

Denne udvikling har fundet udtryk i frembringelse af flere – heriblandt nye – former for institutioner. Blandt de anvendte institutionsformer er:

- *policy-institutioner*. Disse oprettes gennem 60–70'erne til analyse og udstikning af handlingslinier for løsning af mangeartede tekniske og politiske problemer. Det er gennem disse udvalg – sædvanligvis bestående af repræsentanter fra udvalgte ministerier og kommunale organisationer – at den institutionelle opbygning af Budgetsamarbejdet og Sektorplanssystemet planlægges.

Til eksempel kan nævnes: EDB-samordningsudvalg, Budgetreformudvalg, Planinformationsudvalg, Finansieringsudvalg etc.

- *kampagneinstitutioner*. Disse dannes fra begyndelsen af 70'erne og Budgetdepartementet opnår i f.m. Budgetsamarbejdet mellem stat og kommuner en særlig central position i forhold til kommunerne. Ligesom aktørerne på arbejdsmarkedet udstyrer også Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen sig med økonomisk-politiske sekretariater, der via redegørelser og andre typer af publikationer deltager i kampen om udpegnings af samfundsøkonomiske problemer, mål og midler. Til kampdeltagerne omkring indkomstpoltikken føjer sig nu de kommunale organisationer, Indenrigsministeriet, samt enkelte store kommuner.

- *forhandlings-institutioner*. Disse oprettes fra 1970. Indtil 1980 er der tale om ad-hoc institutioner uden formelt fastlagte procedurer, men sædvanligvis sammensat af ministre og kommunale organisations-repræsentanter. Her aftales løn- og investeringsrammer, skatte- og personalelofter. I 1980 formaliseres disse ad-hoc institutioner ved oprettelse af Kommunekontaktudvalget, der består i et minister- og et embedsmandsudvalg. Om trent samtidig nedsættes permanente råd med den opgave at forhandle EDB samordning, Budget- og regnskabsproblemer. Til at varetage stabsfunktionerne for disse forhandlingsinstitutioner oprettes 1974 Indenrigsministeriets Kommunale Afdeling (IMKA). Ligeledes opbygger de kommunale organisationer store sekretariater.

Det vigtigste træk ved alle disse institutionelle innovationer er, at der inden for de normative rammer sat af det samfundsøkonomiske rationale og de normative restriktioner sat af det samfundsøkonomiske hensyn, frembringes en kompleks form for politiske forhandlingsspil omkring den offentlige sektors budgetplanlægning. Aktørerne er regering, ministerier, partier, repræsentanter for erhvervs- og interesseorganisationer, de kommunale organisationer, enkelte større kommuner, cheføkonomer, universitetsøkonomer osv. Med forskellige formål og ressourcer indgår de i styringen og planlægningen af det offentlige ressourceforbrug.

Hvordan denne styring og planlægning foregår skal jeg nu beskrive.

Netværksstyring og konsensusplanlægning

Dette afsnit har til formål at vise, hvordan udbredelsen af den samfundsøkonomiske forestilling har muliggjort indløsning af samordningsproblemer.

Jeg vil vise, hvordan der ved udbredelsen af

begrebet samfundsøkonomi er skabt en rationalitetskontekst (Hernes, G, 1978:213; 1985:97) for spilrelationer i multi-centrerede statsstrukturer. En struktur der består i et stort antal private-, semioffentlige-, korporative-, kommunale-, kampagne-, policy- og ad-hoc institutioner.

Den samfundsøkonomiske forestilling er ikke blevet udviklet på een gang og gennem en forudtilrettelagt plan. Den er formuleret og udbredt gennem en rationaliseringsproces, hvor en lang række aktører gennem interessekampe og pragmatiske forsøg har søgt at løse institutionelle problemer.

Rationaliseringsprocessen har været langvarig og kompleks. Grundlæggende har det været tale om en politisk proces – en proces hvor gensidigt autonome og funktionelt differentierede institutioner har søgt at integrere hinanden i et forhandlingsspil gennem dannelse af institutionelle procedurer for *kommunikativ vedtagelse* af gensidigt bindende normer. (Willke, H, 1986: 290, 294–6)

Der har først og fremmest været tale om, hvad jeg kalder en *herredømmekamp*:

– (a) en politisk kamp om at formulere en samfundsforståelse; (b) at udbrede denne til almindeligt accepteret diskurs, (c) at omsætte den til institutionel forandring i et system af sociale relationer. (Pedersen, O K, 1985: 34)

ad a – Den samfundsøkonomiske forestilling er blevet gjort til *normativ orden*. Den er udviklet til norm for organisationer og individers aflæsning af, hvad der er "økonomisk virkelighed". Over tid er forestillingen blevet til en samfundsforståelse, hvori aktørerne kan forme opfattelser af samfundet som sådan, men også af egne-, andres- og fællesinteresser, og hvorved de kan skabe forestillinger om økonomiske afhængigheder eller modsætninger dem indbyrdes. (Habermas, J, 1982: 129 ff)

ad b – Den samfundsøkonomiske forestilling har også fået karakter af *kognitiv struktur*. Den er gjort til diskurs for økonomiske sammenhænge eller modsætninger og til ideal om et samfund i ekstern (handels- og betalingsbalance) og intern (løn-inflation; løn-beskæftigelse) balance. Dette har forudsat en præcisering og definition af begreber og en systematisering af begrebsstruktur. Det har også krævet, at forestillingen er blevet metodisk opbygget og gjort til en stadig mere kompleks meningssammenhæng om et samfund som sådan. (Habermas, J, 1982: 248–9, 348)

ad c – Endelig er den samfundsøkonomiske forestilling blevet tilført *ekspressiv funktion*. Der er skabt mulighed for *kampagnekampe* (Pedersen,

OK, 1985: 34), hvor institutioner overfor hinanden og offentligheden præsenterer opfattelser af, hvad der er fremtidige samfundsøkonomiske problemer, aktuelle målsætninger og rationelle midler. Gennem kampagnekampe iscenesættes den samfundsøkonomiske situation.

På denne baggrund er det vigtigt at understrege: at rationaliseringsprocessen er foregået gennem dannelse og udvikling af institutioner. Altså ved *institutionalisering*.

– Den normative orden er blevet formuleret af policy-institutioner, der ud fra værdiforestillinger om det fremtidige samfund har formuleret den samfundsøkonomiske forestilling.

– Den kognitive struktur er blevet skabt af universitetsinstitutter, policy- og kampagneinstitutioner, der har systematiseret den samfundsøkonomiske forestilling til metodisk opbygget og koherent diskurs.

– Den ekspressive funktion er blevet varetaget af kampagneinstitutioner, der har iscenesat opfattelser af fremtidige problemer, aktuelle målsætninger og effektive midler.

Rationaliseringsprocessen har således indebåret en omfattende institutionel innovation. Institutioner er blevet ændret, oprettet, nedlagt og dannet på ny. Hele tiden er det sket i – hvad jeg kalder – *en strategisk læreproces*.

Den samfundsøkonomiske forestilling er formuleret og udbredt ikke af én, men af mange politiske aktører i en strategisk proces.

Ved strategisk proces forstås jeg her en politisk kamp, der kan beskrives i spilteoretiske termer. Det er en proces, hvori der frembringes muligheder for, at aktørerne kan genkende egne-, andres- og fællesinteresser, hvori aktørerne kan forholde sig til hinanden som rationelle opponenter og søge at orientere sig imod og influere på hinandens beslutninger og hvori aktørerne bliver tvunget til at agere på grundlag af mangelfuld information og konstant usikkerhed. (Deutsch, K W, 1966: 51 ff; Habermas, J, 1982: 131, 140, 346)

Den samfundsøkonomiske forestilling er tillige formuleret og udbredt gennem ideologiske og politiske kampe. Forestillingen er derfor ikke naturgiven. Samfundsøkonomiske problemer heller ikke.

Dette indebærer dog ikke, at der automatisk er tale om en falsk forestilling, om fiktive problemer eller om semantiske problemløsninger.

Det samfundsøkonomiske rationale kan afspejle reelle økonomiske og institutionelle forud-

sætninger og have reelle organisatoriske og fordelingspolitiske effekter.

Men som enhver anden ideologi er det samfundsøkonomiske rationale til stadighed underlagt en tre-dobbelt gyldighedsfordring: om normativ rigtighed, om kognitiv sandhed og om ekspressiv troværdighed. (Habermas, J, 1982: 339) Og netop disse fordringer tvinger de involverede institutioner ud i en on-going læreproces.

Ved læreproces forstår jeg her – meget simpelt – den erfaring og viden den strategiske proces underlagt de tre gyldighedsfordringer ophober i institutioner. Disse institutioner er til stadighed underlagt kravet om:

- at den samfundsøkonomiske forestilling de formulerer er *normativ rigtig* set i forhold til eksisterende værdiforestillinger om det fremtidige samfund;

- at den samfundsøkonomiske diskurs de udvikler er kognitiv *sand* i forhold til den virkelighed den teoretisk søger at afspejle; og

- at de samfundsøkonomiske kampagner de iscenesætter og de konsekvenser og prognoser de præsenterer er *troværdige* i forhold til eksisterende erfaringer og forudsigelser.

Gennem en sådan strategisk læreproces er den samfundsøkonomiske forestilling gjort til rationale. Der er udviklet en meningssammenhæng, hvori ellers modsatte interesser formulerer et fælles perspektiv for deres fremtidige relationer.

Udviklingen er dog ikke sket fra 50'erne og afsluttet i 70'erne. Den er foregået over 20 år, men foregår også her – og – nu. Forestillingen er hele tiden til formulering og udbredelse og rationalisering. Der står konstant kamp om at formulere gensidigt bindende normer; om at udbygge og systematisere diskursen og om at definere den samfundsøkonomiske situation.

I denne rationaliseringsproces indtager i dag særligt kampagne- og forhandlingsinstitutioner en central plads.

Kampagne-institutioner har til funktion at operationalisere det samfundsøkonomiske rationale ved at præsentere opfattelser af den samfundsøkonomiske situation. I det hele taget søger kampagneinstitutioner at producere og mobilisere konsensus omkring én bestemt opfattelse af fremtidige problemer, aktuelle målsætninger og effektive midler. Sædvanligvis er disse institutioner bevæbnet med økonomiske makro-modeller (ADAM, SMEC), hvis talpræcise prognoser og konsekvensberegninger omgiver deres udsagn med en aura af videnskabelig objektivitet.

Forhandlings-institutioner (der kan være ad-hoc eller permanent oprettet) operationaliserer kampagner og udstikker evt talpræcise rammer for fremtidige eller underordnede forhandlinger.

Begge institutionstyper indgår i en ganske særegen form for makro-økonomisk styring og planlægning. Som sagt kalder jeg denne form for netværksstyring og konsensusplanlægning.

Formen hviler på en multi-centreret statsstruktur og er således usammenlignelig med en opfattelse af planlægning, der går ud fra:

- at alene staten kan gennemsætte sanktionerbare og bindende planer;

- at alene staten er organisatorisk, teknisk og personelt i stand til at udvirke planer og til administrativt at styre inden for rammerne af planer; og

- at styring og planlægning forudsætter et forfatningsretligt legalitetsprincip og et forvaltningsretligt over- underordningsforhold.

Formen er også usammenlignelig med en opfattelse af planlægning, som mener:

- at planlægning alene er identisk med instrumentel rationel handling;

- at planlægning alene går ud på, at indfri mål på den mest effektive måde; og

- at planlægning således ensidigt forudsætter systematiske, effektive, koordinerede og konsistente handlinger.

Konsensusplanlægning er således ikke en særlig kognitiv eller videnskabelig metode til at træffe problemløsende (effektive) beslutninger på. Det er heller ikke en hierarkisk organiseret proces baseret på bindende og sanktionerbare ordre afgivet centralt og implementeret lokalt.

Derimod består den i en både kort- og langsigtet politisk kamp, hvor det lange og korte sigte altid løber sammen her-og-nu!

Først består den i en strategisk rationaliseringsproces, hvorved en samfundsforståelse bliver formuleret og udbredt til normativt bindende og hvorved den omsættes til institutionelle forandringer i et system af sociale relationer.

Dernæst består den i en taktisk styringsproces, hvor der gennem kampagnekampe og forhandlinger sker en definition og implementering af fremtidige problemer, aktuelle målsætninger og effektive midler.

Ved konsensusplanlægning forstår jeg derfor grundlæggende set en politisk proces, hvorved funktionelt differentierede institutioner her-og-nu søger at integrere hinanden gennem dannelse af

procedurer for kommunikativ vedtagelse af gensidigt bindende normer og regler for fremtidige beslutninger.

Konsensusplanlægning er en proces, hvori indgår kampe om diskursive og institutionelle forandringer. Og en proces om den instrumentelle udnyttelse heraf. Det vigtigste ved denne proces er dog dette:

- at der gennem udbredelsen er sket – og sker – en *udpegelse* af deltagere og en *kolonisering* af deres fremtidige handlemuligheder.

Nogle deltagere er blevet inddraget, andre udelukket; nogle muligheder er blevet udelukket, andre fremmet. Nogle handlemuligheder er blevet umuliggjort, andre nødvendiggjort.

Således er der sket en kolonisering (Dencik og Dencik, 1975: 40–2) af de fremtidige handlerum og handlemuligheder.

Over tid er et bestemt antal *deltagere*, repræsenteret i forskelligartede og gensidigt autonome *institutioner*, gennem mere eller mindre ekspliciterede *spilleregler*, blevet bundet til hinanden indenfor en tilblivet *meningssammenhæng*, der frembringer og udelukker handlerum og handlemuligheder for gensidige og fremtidige handlinger.

Jeg forestiller mig derfor, at der ved den indkomstpolitiske og udgiftspolitiske institutionalisering er søgt, og måske stadig søges, gennemført en konsensusplanlægning. Ligeså forestiller jeg mig, at der ved indgåelse af kollektive overenskomster og offentlige budgetaftaler mellem stat og kommunale og korporative institutioner kan foregå en netværksstyring.

Netværksbegrebet er i de senere år blevet vidt og bredt anvendt – indenfor organisationsteorien (Aldrich og Whetten, 1981: 385 ff), erhvervsøkonomien (Hägg og Johanson (ed) 1982; Hammarqvist, Håkansson og Mattsson, 1982), den institutionelle økonomi (Hernes, G, 1978, North, D, 1971), institutionel historie-teori (Deutsch, K W, 1966; Berrefjord, 1978, 1984; Pedersen, O K, 1985) og korporatisme-forskningen (Kastendiek, H, 1981; Damgaard, E, 1981).

Det er generelt for disse teorier, at netværksbegrebet anvendes metaforisk frem for analytisk. Komplekse relationer og interaktioner søges billedliggjort ved et fletværk af løsere eller stærkere tråde. Artiklen her er ingen undtagelse. Som allerede understreget, har jeg ikke analyseret faktiske beslutningsprocesser. Jeg har derfor heller ikke studeret hvilke former for *koordinering*, der kan lokaliseres mellem beslutninger truffet i mange

institutioner. (Hellgren og Stjernberg, 1985: 2–3) Ej heller har jeg undersøgt mere strukturelle *afhængighedsformer* (Aldrich og Whetten, 1981: 400)

Jeg tør derfor kun påstå: at der på såvel det indkomstpolitiske- som det udgiftspolitiske område er tale om en række gensidigt autonome men iøvrigt autoritative institutioner, mellem hvilke der muligvis er en sådan funktionel arbejdsdeling, at de gensidigt er afhængige af hinanden og gensidigt må koordinere deres beslutninger.

Denne koordination finder ikke sted gennem en centralt udvirket plan, et organisatorisk hierarki eller et prissystem. Derimod sker det – lyder min påstand – gennem institutionaliserede procedurer for kommunikativ vedtagelse af hvilke samfundsøkonomiske problemer, mål og midler at udpege og forhandle.

Der er således på de to områder dannet *institutionelle netværk*, hvor særligt kampagne- og forhandlingsinstitutioner spiller en rolle. Styringen via sådanne netværk finder sted, når der er skabt betingelser for:

- at et forhandlingsspil mellem gensidigt autonome parter, placeret i forskellige institutioner, kan foregå ud fra en samfundsøkonomisk problemkonception, som parterne selv har kontrollen over (via kampagne-institutioner), og som de selv kan implementere (via ad-hoc-og forhandlingsinstitutioner) inden for grænserne af de handlerum, de som myndige besidder i en multi-centreret statsstruktur.

I den netværksstyrede indkomst- og udgiftspolitik anvendes en række særlige styreformer. Fire skal nævnes:

- *Kampagnestyrening*. Herved forstår jeg en styreform, hvorved en aktør bevidst søger at påvirke andre aktørers forestillinger om de aktuelle samfundsøkonomiske problemer, mål og midler for hermed at bestemme, hvilken problemkonception, der skal ligge til grund for fremtidige forhandlinger.

- *Trusselstyring*. Herved forstår jeg en styreform, hvorved typisk regeringen – men ikke udelukkende denne – søger at påvirke rammerne for forhandlingerne ved – f.eks. – at true med lovgivning eller at trække sig fra forhandlingerne.

- *Rammestyrening*. Herved forstår jeg en styreform, hvor to eller flere aktører aftaler hvilke operative rammer de frivilligt vil acceptere at lægge til grund for fremtidige forhandlinger.

- *Organisationsstyring*. Herved forstår jeg en styreform, hvor private organisationer implemen-

terer aftaler overfor medlemmer eller medlemsvirksomheder gennem anvendelse af overtalelse, trusler, løfter, forslag og/eller informationer.

Sammenfatning

I det foregående har jeg søgt at fremhæve, at der fra slutningen af 1950'erne og gennem 60'ernes vækstperiode er udviklet en bestemt rationel kontekst for udpegning af samfundsmæssige problemer, mål og midler. Dette har medført en sådan transformation af de økonomisk-politiske institutioner, at muligheden for en særlig form for makro-økonomisk planlægning er til stede fra slutningen af 70'erne og begyndelsen af 80'erne.

Kollektive overenskomster og offentlige budgetaftaler muliggør en planlægning af løndannelse og det offentlige ressourceforbrug. Det sker gennem en kompleks form for politisk kamp- og beslutningsproces, hvori indgår et større antal autonome parter i multi-centrerede netværk af institutioner.

Generelt vover jeg derfor at fremsætte denne hypotese:

– at vi i Danmark – gennem de sidste 20–25 år – har set udviklet en bestemt type makro-økonomisk planlægning, hvor det ved anvendelse af indkomst- og udgiftspolitik som økonomisk-politiske instrumenter, tilstræbes at indløse samfundsøkonomiske målsætninger gennem netværksstyret samordning af beslutninger truffet i en multi-centreret statsstruktur.

Denne makro-økonomiske planlægning har selv sagt intet med en liberal opfattelse af markedsøkonomi at gøre. Ej heller med nogen socialistisk opfattelse af en centralt ledet planøkonomi. Lige så lidt kan den sammenlignes med en blandingsøkonomisk organisering af forholdet mellem privat og offentlig sektor.

Det er derimod min tese, at der i Danmark – på det arbejdsmarkedspolitiske område i det mindste – er udviklet, hvad jeg vælger at kalde *en kampagnestyret forhandlingsøkonomi*.

Ligesom netværksbegrebet anvendes også begrebet forhandlingsøkonomi mere metaforisk end analytisk. Ole Bjerrefjord (1978: 154 ff; 1984: 27 ff) taler således om, at forhandlingsøkonomiske relationer indebærer "en klar kobling" mellem markedsforhold og politisk institutionalisering eller at markedsmekanismen er "indesluttet" af administrativ styring og forhandling.

Min definition er ikke mindre forløbig. Den lyder: forhandlingsøkonomi er en økonomi, hvor en væsentlig del af resourceallokeringen hverken foregår formidlet over et hierarkisk opbygget statsorgan eller et atomiseret privat marked, men udgår fra multi-centrerede beslutningssystemer og foregår gennem institutionelle procedurer for kommunikativ vedtagelse af konsensus mellem stat, organisationer og virksomheder (private såvel som offentlige).

Forhandlingsøkonomiske relationer udspringer således af de institutionelle betingelser for at samordne beslutninger truffet i institutioner underlagt forskelligartede styresystemer: pris-, forvaltnings-, afgørelses- og forhandlingssystemer. Forhandlingsøkonomi hviler på et overgribende styresystem – netværksstyring – der er i stand til at samordne beslutninger underlagt ellers kontrære styresystemer.

Det indkomstpolitiske tilfælde er eksemplarisk. Her er det muligt at samordne beslutninger på denne måde:

- Gennem kampagnekampe præsenteres samfundsøkonomiske problemer;
- Ved centrale forhandlinger mellem regering og organisationer (eller blot mellem organisationer) operationaliseres disse og der udstikkes (evt moralsk eller politisk bindende) rammer for underordnede forhandlinger;
- Gennem private organisationer implementeres rammer ved forhandlinger mellem underorganisationer og mellem virksomheder og fagorganisationer;
- Ved private og semi-offentlige institutioner mægles og voldgiftes tvister om fortolkning af og sanktioners brud på overenskomster.

Med visse forskelle indeholder den offentlige budgetplanlægning muligheden for samme type forhandlingsspil. Sådanne forhandlingsspil forudsætter visse bindende normer – dvs meningssammenhænge der er genkendt som gyldige af og retfærdiggjort ved fælles accept mellem en række bestemte aktører.

Hvis disse forudsætninger er til stede, påstår jeg, at der kan produceres og mobiliseres konsensus. Ved konsensus forstås det forhold, at de involverede aktører accepterer den fælles frembragte meningssammenhæng, respekterer at den er normativt bindende og ved om hinanden, at de gensidigt føler sig bundne.

En sådan konsensus er ikke statisk eller automatisk givet. Tværtimod. Aktørerne søger ved udvikling af institutionelle procedurer, at mobilisere

og producere konsensus og famler sig således fra den ene ustabile, reversible og øjeblikkelige konsensus til den anden.

Forhandlingsøkonomiske relationer hviler ma o på en række normativt bindende og ikke nødvendigvis juridisk sanktionerbare *imperativer*. Af sådanne kan nævnes.

- *Det samfundsøkonomiske imperativ*. Dette indbefatter, at de forskellige aktører accepterer det samfundsøkonomiske rationale som strategilinie for deres måde at forholde sig til kampen om udpegning af fremtidige problemer på.

- *Forhandlingsimperativet*. Dette indbefatter, at aktørerne accepterer at indgå i forhandlinger og her tilstræber at tage samfundsøkonomiske hensyn ved operationalisering af problemkonceptioner.

- *Aftaleimperativet*. Dette indbefatter, at aftaler holdes selvom de juridisk ikke kan sanktioneres, men fordi de føles enten moralsk eller politisk bindende.

Selvom konsensusproblemet således er et til stighed komplekst problem, er det ikke uløseligt. Det er netop en afgørende pointe i denne artikel, at der siden 1950'erne er opbygget institutioner og dermed iværksat procedurer for mobilisering og produktion af konsensus.

Der er oprettet policy-, kampagne- og forhandlingsinstitutioner med det formål, at formulere og formidle en fælles meningsfylde. Fra disse institutioner sker der en stadig bearbejdning af holdninger.

Holdningsbearbejdelse er blevet et makro-økonomisk styringsmiddel. Og et vigtigt sådant!

Referencer

- Aldrich, Howard og Whetten, David A, "Organization-sets, action-sets, and networks: making the most of simplicity", in Nystrom, Poul C og Starbuck, William H, *Handbook of Organizational Design, vol I*, Oxford, 1981.
- Andersen, Ernst, "Strøtanker om forvaltningens forenkling", *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 1952, p 163-175.
- Andersen, Henrik m fl, *Indkomstpolitisk planlægning og styring gennem retliggørelse og institutionalisering*, 3. del av et projekt, Inst for Samfundsøkonomi og Planlægning, Roskilde Universitetscenter, 1983.
- Bjerrefjord, Ole, *Rafnes Saken. Forhandlingsøkonomien i aksjon*, Oslo, 1984.
- Bjerrefjord, Ole, "Fra embedsmannsstat til embedsmannsstat?" in Gudmund Hernes (red), *Forhandlingsøkonomi og Blandingsadministrasjon*, Oslo 1978.
- Betænkning 143, "Om de store fødselsårsgange med særligt henblik på uddannelsesproblemet", Kbh, 1956.
- Betænkning 154, "Samarbejdsproblemer i Danmarks økonomiske politik", Kbh, 1956.
- Betænkning 221, "Uddannelse af ikke-faglærte arbejdere", Kbh, 1959.
- Betænkning 229, "Teknisk og naturvidenskabelig arbejdskraft", Kbh, 1959.
- Betænkning 388, "Om effektivisering af centraladministrationen", Kbh, 1965.
- Betænkning 743, "Planlægningen i centraladministrationen", Kbh, 1975.
- Christensen, Bent, "Forvaltningskommissionen og forvaltningsnævnet - mål og midler", *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 1953 p 339-360.
- Dahl, Robert A, *Polyarchy: participation and opposition*, New Haven, 1971.
- Dahl, Robert A og Lindblom, Charles, *Politics, Economics and Welfare: Planning and Politics - Economic Systems Resolved into Social Processes*, New York, 1953.
- Damgaard, Erik, "Politiske sektorer, jerntrekanter eller mere løse netværk", *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 1981 no 4.
- Dencik, Lars og Dencik, Peter, "Planeringens Grænser", in Bjørkman, Torsten et al (red) *Planeringens Grænser*, Stockholm 1976.
- Deutsch, Karl W, *The Nerves of Government. Models of Political Communication and Control* New York, 1966.
- Eriksen, Lars H, *En undersøgelse over mæglings- og voldgiftstankens udvikling i Danmark ca 1870-1910 således som den kom til udtryk hos arbejdsmarkedets parter, i den politiske debat og i lovgivningen*, Guldmaljeafhandling, Odense Universitet, 1970.
- Finansministeriet, "Budgetredegrørelse 1972", Kbh, 1971.
- Habermas, Jürgen, *Theorie des Kommunikativen Handelns*, Frankfurt am Main, 1982.
- Hammarkvist, K O, Håkansson, H og Mattson, L G *Marknadsföring för konkurrenskraft*, Malmö 1982.
- Hellgren, Bo og Stjernberg, Torbjörn, *Networks an analytical tool for understanding complex decision processes*, paper Stockholm, 1985.
- Hernes, Gudmund, (red), *Forhandlingsøkonomi og Blandingsadministrasjon*, Oslo, 1978.
- Hernes, Gudmund, *Økonomisk Organisering*, Oslo, 1985.
- Hirschman, Albert O, *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Boston, 1970.
- Hirschman, Albert O, *Essays in Trespassing. Economics to Politics and Beyond*, Cambridge, 1981.
- Hägg, I og Johanson, J (red), *Företag i nätverk*, Stockholm, 1982.
- Kastendiek, Hans, "Die Selbstblockierung der Korporatismus-Diskussion", in von Alemann, Ulrick (red), *Neokorporatismus*, Frankfurt am Main, 1981, p 92-116.

- Nielsen, Klaus, *Synsvinkler på forholdet mellem den offentlige sektor og samfundsøkonomien*, Arbejdsrapport 2/1985, Inst for Samfundsøkonomi og Planlægning, Roskilde Universitetscenter, 1985.
- Nonet, Philippe og Selznick, Philip, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, New York, 1978.
- North, Douglas C, "Institutional Change and Economic Growth" *Journal of Economic History*", 1971, no 1, p 118-125.
- Olsen, Johan P, "Folkestyre, byråkrati og korporativisme. Skisse av et organisasjonsteoretisk perspektiv", in Olsen, Johan P, *Politisk Organisering*, Oslo, 1978.
- Olsen, Johan P, "Nyinstitutionalismen og statsvitenskapen", *Statsvetenskaplig Tidsskrift*, 1985, no 1, p 1-14.
- Pedersen, Ove K, *Institutionel Historie*, FS og P, Roskilde, 1985.
- Pedersen, Ove K, "Den institutionelle fælde. Konflikter på arbejdsmarkedet 1985", in Amoroso, Bruno, og Jespersen, Jesper, *Samfundsøkonomisk rapport 1985*, (under udgivelse), 1986.
- "Perspektivplanlægning 1970-1985", PPI, Kbh, 1971.
- "Perspektiv-planredegørelse 1972-1987", PPII, Kbh, 1973.
- Petersen, John, *Samfundsøkonomi og arbejdsmarked i Danmark 1950-1970*, Specialeopgave, Inst f Samfundsøkonomi og Planlægning, Roskilde Universitetscenter, 1985.
- Wæver, Jørn, "Lov om fornyelse og forlængelse af kollektive overenskomster og aftaler m v", *Juristen*, 1985, p 292-300.
- Willke, Helmuth, "Three Types of Legal Structure: The conditional, the Purposive and the relational Program", in Teubner, G, *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Berlin, 1986 p 280-298.



Översikter och meddelanden

Sakkunnigutlåtanden för tillsättning av professuren i statskunskap, med inriktning mot offentlig förvaltning, i Göteborg

Utsedd att vara sakkunnig i rubricerade tillsättningsärendet får jag härmed avge följande utlåtande.

I ledigkungörelsen talas om en tjänst som professor i statskunskap och det heter att "ämnet är statsvetenskap med inriktning mot offentlig förvaltning". Karakteristiken är tydlig nog, och synes inte ge anledning till nämnvärda tolkningssvårigheter.

Som sökande till tjänsten hade vid ansökningstidens utgång anmält sig docent Lennart Brantgärde, Kålleröd, och tf professor Lars Strömberg, Lerum.

Jag har tidigare i andra sammanhang haft anledning att yttra mig över de sökande och därvid granskat större delen av den produktion som de nu återoppar. I den mån jag funnit mina tidigare omdömen allttjämt vara korrekta och hållbara, har jag inte i överdriven nit strävat efter språklig originalitet utan tillåtit mig att nyttja mina förutvarande formuleringar.

Brantgärde (f 1938) avlade licentiatexamen 1971 och filosofie doktorsexamen 1974. Han antogs som docent i statskunskap 1982. Doktorsavhandlingen behandlade "*Kommunerna och kommunblocksbildningen*" och utgjordes av en utbyggd licentiatavhandling om verkställigheten av kommunblocksreformen. Bägge avhandlingarna ingick som ett led i den genomgripande analys av det svenska kommunalpolitiska systemet, som företogs i det av Riksbankens jubileumsfond stödda kommunalforskningsprojektet.

Även om undersökningen i viss mån präglas av att den tillkommit som en del i ett större sammanhang, måste det framhållas, att den fått en ovanligt självständig utformning. Delvis sammanhänger detta med att studien faller en smula vid sidan av kommunalforskningsprojektets huvudsyfte – att söka belysa de mera generella och teoretiskt intressanta sambanden mellan å ena sidan kommunal indelning och å andra sidan kommunal självstyrelse. Kommunblocksreformen var i viss mening en engångsföreteelse, och undersökningarna inom det särskilda delprojekt, som skapades för att följa reformens

genomförande, kunde därför lätt få en mera historisk-ideografisk än samhällsvetenskaplig-nomotetisk karaktär.

Det skall dock genast betonas att andra omständigheter varit mera avgörande för Brantgärdes uppläggning av studien. Viktigast är att författaren på intet sätt låtit "engångskaraktären" hos reformen bli ett motiv för att göra undersökningen ateoretisk eller deskriptiv. Tvärtom, författaren har uppenbarligen känt ämnets avgränsning som en utmaning. Kommunernas yttranden över länsstyrelsens förslag till blockplan är det material som ligger till grund för framställningen, och Brantgärde demonstrerar intensitet och uppfinningsrikedom i arbetet på att avvinna det synpunkter av intresse. I sin analys av kommunernas ställningstaganden och sina försök till förklaring av skeendet begagnar han med stor finesse delvis ganska intrikata tekniker. Även om de metodologiska inslagen ibland känns överdimensionerade i förhållande till behandlingen av sakfrågorna, är doktorsavhandlingen som helhet en god prestation.

Förutom licentiat- och doktorsavhandlingarna återoppar Brantgärde ytterligare 28 skrifter. Flera av dessa är av vikt för bedömningen av författarens meriter som läromedelsproducent och ur pedagogiskt-administrativ synvinkel men saknar nämnvärd betydelse vad beträffar karakteriseringen av den vetenskapliga skickligheten.

En sorts mellanställning intas av uppsatsen "*Trädanalys – en multivariat analys teknik tillämpad för kvalitativ beroende variabel*" (nr 4 och 6). Den visar att Brantgärde i anslutning till avhandlingen fick tillfälle att tränga förhållandevis djupt in i samhällsvetenskapliga metod- och teknikfrågor, att han har förmåga att tillgodogöra sig modern statistisk teori och att han kan anpassa lärdomarna för egna syften. – I viss mån kan samma sak sägas om ytterligare en förtjänstfull uppsats, också den starkt präglad av författarens intresse för metodfrågor. Den heter "*Simulerade val med majoritetsvals-system*" (nr 12) och ingår i underlaget för de förslag som den 1974 tillsatta personvals- och valkretsutredningen framlade i sitt betänkande 1977.

Ett av Brantgärdes huvudområden som forskare är masskommunikation, i synnerhet mediernas roll på den arena – den kommunala – där han helst rör sig. Viktigaste produkten inom detta fält är en rapport från den sk Kommunaldemokratiska forskningsgruppen, av vilken Brantgärde var medlem. Rapporten heter *"Kommunalpolitik, massmedier och medborgare. Studier av kunskaper, mediaubud och förutsättningar för lokal opinionsbildning"* (nr 16; innehåller också bidrag av I Alfredsson och M Sjölin). I betydande utsträckning har däri problem behandlats som var aktuella i det stora kommunalforskningsprojektet under 1960-talet. Jämförelser görs mellan 1966 och 1979, bland annat ifråga om medborgarnas kunskaper om politik och kontakt med politiker. Författaren lyckas på ett övertygande sätt visa riktigheten av den uppfattning som säger att kunskapsläget – tex beträffande partiprogram, partiers ståndpunkter i lokala frågor, kandidater m m – radikalt förbättrats men att de personliga kontakterna mellan förtroendemän och medborgare klart försämrats.

Rapporten ger i övrigt en fyllig bild av "den nya mediasituationen". På ett intresseväckande sätt analyseras ortspressens vidgade kommunalpolitiska bevakning och lokalradions roll i valrörelsen. Brantgärde diskuterar kunnigt massmediaeffekterna och de principiella och tekniska svårigheter som mätningen av dem möter. Hans slutsatser är övertygande och hans – i och för sig försiktigt hållna – reflektioner över lokalpolitiken och dess funktion i det representativa systemet en lämplig utgångspunkt för vidare funderingar. Rapporten är enligt min mening kompositoriskt överlägsen författarens bägge avhandlingar. En utmärkt sammanfattning ges i ett kapitel i boken *"De nya kommunerna"* (nr 21) och resultat har också gjorts tillgängliga på engelska (nr 22). – Till området masskommunikation kan också föras ytterligare ett par skrifter, dels *"Sveriges Radios program inför 1962 års kommunala val"* (nr 1), dels *"Sveriges lokalradios bevakning av valrörelsen 1979"* (nr 15). De är båda välskrivna men av föga räckvidd vetenskapligt sett.

Några mer fristående insatser återstår att nämna. Ett icke obetydligt meritvärde vill jag tillmäta ett av Brantgärde författat inledande metodkapitel i en bok om *"Konfliktlösning på arbetsmarknaden"* (nr 7). I och för sig bygger redogörelsen i sina teoretiska delar på välkänd standardlitteratur, men författaren har utnyttjat denna på ett sätt som ger framställningen en egen profil. Prisvärd är den terminologiska och begreppsmässiga stringensen i studier av konflikter och förhandlingar på arbetsmarknaden – en relativt sällsynt företeelse. – Mera perifera ehuru inte alldeles utan meritvärde synes mig några uppsatser vara som gäller samhällsinformation. Värdefullast är den omsorgsfulla redovisning av svårigheten att mäta effektivitet i informationssatsningar som

återfinns mot slutet av rapporten *"Planeringsinformation 1976. Erfarenheter från informationsåtgärder under den fysiska riksplaneringens planeringsskede"* (nr 13).

Slutligen har Brantgärde författat en rapport, kallad *"Utredningsväsendet och svensk efterkrigslagstiftning"* (nr 14). Den härrör från ett delprojekt inom ett större forskningsprojekt om det statliga utredningsväsendet. Inom delprojektet har tiden 1945–1976 behandlats och utredningarna relaterats till lagstiftningen. Dels frågas i vilka samhällsproblem som offentliga utredningar använts för att ta fram ett grundläggande beslutsunderlag. Dels undersöks om utredningsväsendet kvantitativt sett spelar samma roll idag som tre årtionden tillbaka. Författaren betecknar själv framställningen som i huvudsak deskriptiv, vilket inte hindrar att den är i hög grad läsvärd.

Minst lyckad är kanske själva utgångspunkten, dvs anknytningen till Theodore Lowi's policy-klassifikation. Denna har under lång tid haft en stor skara beundrare, till vilken jag för min del aldrig kunnat räkna mig. Schemat är skäligen enkelt och lättkritiserat och skapar mestadels flera problem än det bidrar till att lösa. Medgivas skall att Brantgärde gör betydande och inte helt resultatlösa ansträngningar att komma till rätta med svårigheterna. Särskilt införandet av de tre dimensionerna generalitet, riktning och expansivitet är en innovation av intresse. Som helhet äger studien ett inte obetydligt meritvärde.

Utöver vetenskaplig skicklighet visad genom egen forskning skall bland befordringsgrunderna ytterligare några särskilt beaktas, nämligen "vetenskaplig skicklighet som har visats genom handledning av forskare, vetenskaplig undervisning eller utarbetande av läromedel för sådan undervisning".

Brantgärdes erfarenhet av undervisning på akademisk nivå kan beräknas ha haft en omfattande motsvarande drygt två års tjänstgöring som universitetslektor på heltid, i allt väsentligt på grundutbildningsnivå. Viss erfarenhet av forskarhandledning återopas. Vad läromedelsproduktion beträffar har redan omnämnts kapitlet om konfliktlösning på arbetsmarknaden och uppsatsen om trädanalys, vilka båda är utmärkta exempel på pedagogiskt förnämliga framställningar.

Från och med 1981 är Brantgärde föreståndare vid Svensk Samhällsvetenskaplig Datatjänst. I denna egenskap har han nedlagt ett betydande arbete och, ofta under stora svårigheter, lyckats bygga upp en väl fungerande institution som är en tillgång för historisk och samhällsvetenskaplig forskning i Sverige och andra länder. Som föreståndare har Brantgärde förstått att marknadsföra datatjänsten på ett utmärkt sätt och därvid engagerat sig med flitig produktion av uppsatser och

annat informationsmaterial. Det kan för mig inte råda någon tvekan om att Brantgärdes verksamhet som föreståndare för SSD måste tillmätas ett inte ringa meritvärde för den nu sökta tjänsten.

Sammanfattningsvis kan följande anföras. Brantgärdes produktion är inte särskilt omfattande men genomgående av god kvalitet. I sak präglas den av redbarhet, metodiskt inte sällan av fantasirikedom. Uppenbart är att sökanden dras till svåra problem och att han gärna vrider och vänder på dem för att se om tillgängliga redskap kan användas eller om nya instrument måste konstrueras. Hans erfarenhet av undervisning och läromedelsproduktion får bedömas som tillräcklig och från föreståndarskapet för SSD kan, som nämnts ovan, inte bortses.

Flera av de teman Brantgärde tar upp i sina skrifter hör hemma inom området offentlig förvaltning, med varje rimlig avgränsning av detta begrepp.

Lennart Brantgärde är behörig till den sökta professuren.

Strömberg (f 1937) avlade licentiatexamen 1967 och filosofie doktorsexamen 1974; det senare året antogs han som docent i statskunskap. Bägge avhandlingarna har tillkommit inom ramen för det landsomfattande kommunalforskningsprojekt, som bedrevs vid de statsvetenskapliga institutionerna i riket från 1965 och ett tiotal år framåt och som jag redan berört i min behandling ovan av medsökandens produktion. Strömberg spelade en viktig roll som projektadministratör och som sekreterare i forskningsgruppens styrelse. Licentiatavhandlingen behandlade "Lokalkommunal valkampanj i 1962 och 1966 års valrörelser". Där ges en omsorgsfull gjord analys av ämnet. Strömbergs goda handlag med omfattande kvantitativa material demonstreras och läsaren övertygas av den empiriska analysens bärkraft.

Doktorsavhandlingen heter "Väljare och valda. En studie av den representativa demokratin i kommunerna". Författaren visar här i än högre grad än i licentiatavhandlingen sin skicklighet som empiriker. Han undersöker i vilken utsträckning opinioner och väljarkåren återspeglas i de beslutande fullmäktigeförsamlingarna i olika kommuntyper samt i vilken utsträckning väljarkårens demografiska sammansättning svarar mot fullmäktiges. Det är med andra ord fråga om studier av åsikts- och personrepresentativitet. Resultaten är i några fall avvikande från vad man haft anledning förmoda och diskuteras av författaren på ett intresseväckande och balanserat sätt. Det förtjänar framhållas att Strömbergs resultat, särskilt vad gäller åsiktsprofilen på skilda partinivåer, under den tid som gått sedan avhandlingen publicerades verkat i hög grad stimulerande på diskussionen om folkstyrelsens villkor.

Utöver de bägge avhandlingarna återoppar Strömberg 30 skrifter. Flertalet av dessa gäller företeelser på kommunal nivå, antingen kommunal demokrati eller kommunal förvaltning. En utmärkt sammanfattning av de viktigaste resultaten i avhandlingen ges i "Electors and the Elected in Sweden" (nr 14). Ytterligare ett par jämförelsevis tidiga skrifter av god klass inom kommunforskningsområdet är "Participation and Community Structure" (nr 12) och "Kommundelsråden i Göteborg 1974" (nr 21; tills med M Persson).

Mot slutet av 1970-talet blev Strömberg ledare av ett delprojekt inom den sk Kommunaldemokratiska kommitténs forskningsprogram för utvärdering av kommunindelningsreformen. I rapporten "Kommunalförvaltningen" (nr 24; tills med P-O Norell) diskuteras främst frågan om politikernas och tjänstemännens roller i det kommunala beslutsfattandet. Tillsammans med Jörgen Westerståhl redigerade Strömberg den sammanfattning av kommunaldemokratiska forskningsgruppens studier som gavs ut 1983. Där författade han ensam eller tillsammans med Westerståhl tre kapitel. ("De nya kommunerna"; nr 26). I sammanhanget bör nämnas sammanfattningen på engelska "The New Swedish Communes. A Summary of Local Government Research" (nr 27; tillsammans med J Westerståhl). Flera resonemang i denna skrift vidareför på ett intresseväckande sätt resultat från de gjorda undersökningarna.

Jag finner inte anledning att i detalj uppehålla mig vid samtliga Strömbergs skrifter inom kommunforskningsområdet; några av dem är med varandra överlappande. Den samlade insatsen är emellertid imponerande. Inte minst fäster man sig vid Strömbergs gedigna kännedom om skilda datainsamlings- och databearbetningstekniker. Det är en kunskap som nästan aldrig blir självändamål utan begagnas på ett sofistikerat sätt, underordnat den aktuella frågeställningen. Med tiden har denna Strömbergs förmåga att välja metod utvecklats väsentligt. Än mer påtaglig är dock utvecklingen av Strömbergs analys i sak. De tidiga studierna kunde ibland, i all sin styrka, präglas av en viss rigiditet i de principiella och teoretiskt avgörande resonemangen. I detta avseende har en klar förbättring skett. Den sammanhänger naturligt nog med författarens allt säkrare kännedom om olika sidor av de svenska kommunernas förhållanden; han vet där andra tycker. Strömbergs forskning om kommunerna är en betydande merit.

Ett andra huvudområde i Strömbergs forskning är statlig förvaltning. Betydelsefull är den undersökning av partipreferenserna som ingår i "Byråkrati och politik. En studie av den svenska statstjänstemannakåren" (nr 10). Inledningsvis diskuteras de många komplicerade samband man får räkna med om man vill jämföra stats-tjänstemännens partipreferenser med hela väljarkårens

och, i än högre grad, om man vill förklara eventuella skillnader inom den högre statstjänstemannakåren. Av resultatdelen framgår att den högre statstjänstemannakåren, sådan den definieras av författaren, har en betydligt mindre andel socialdemokrater än väljarkåren. Detta är naturligtvis inte oväntat. Författaren resonerar emellertid nyanserat om förklaringsgrunderna, och detta gäller i än högre grad, då undergrupper bland tjänstemännen studeras. Man fäster sig särskilt vid den vällovligt försiktiga hållning Strömberg intager, när det gäller att utnyttja trädanalysen för kausal tolkning. Undersökningen är enligt min åsikt en avsevärd merit. – Vidare bör nämnas den välkända läroboken "*Offentlig förvaltning. Stats- och kommunalförvaltningens struktur och funktioner*" (nr 4; tills med B Molin och L Månsson). Den bygger delvis på Strömbergs egna forskningar.

Som expert åt JO-utredningen har Strömberg producerat ett antal skrifter (nr 17, 18 och 19). Man fäster sig kanske särskilt vid studien av ärendena vid ämbetet åren 1964, 1968 och 1972. I denna behandlas först klagorendenas karaktär: vem klagar? vad klagar man över? vem riktas klagomålen mot? och så vidare, närmast för att undersöka om ärendena förändrats över tid. Det är en ganska kompakt och tabellspäckad redogörelse, av vilken framgår att klassificeringsproblemen stundom varit mycket stora. Författarens goda omdöme gör dock, här liksom i så många andra sammanhang, att totalbilden ändå blir informativ. I fortsättningen behandlas bland annat initiativärendena, deras fördelning på förvaltningsområden och vem de riktar sig mot. Strömbergs förvaltnings- och JO-undersökningar äger ett avsevärt meritvärde.

Slutligen åberopar Strömberg ett antal rapporter rörande nu pågående projekt. De har i stort sett preliminär karaktär utan att för den skull vara intresslösa. Man kan notera att Strömberg allt mera uppmärksammar den problematik som är förenad med utvärderingsforskning. Hans allmänna erfarenhet av empirisk forskning underlättar för honom att resonera klokt i dessa sammanhang. Jag vill särskilt framhålla värdet av de inledande avsnitten av projektbeskrivningen för "*Lokal utveckling i Kortedala*" (nr 28). I anslutning till en beskrivning av dagens planeringsorganisation och planeringsmetoder, nyttjade vid nybyggnads- och saneringsplanering i storstäder, diskuteras modeller för olika utvärderingssituationer och utvärderingsroller. Redogörelsen för vad som kallas effekt- respektive processmodeller är lika enkel som klagorörelse och avsnittet om utvärderarens roll äger samma pedagogiska styrka.

När man kommer till befodringsgrunderna vid sidan om vetenskaplig skicklighet visad genom egen forskning, står Strömberg mycket starkt. Hans erfarenhet som projektadministratör är omfattande och väl visor-

dad. Som lärare har han varit verksam på skilda nivåer vid universitet, från A-nivå till doktorandnivå, sedan början av 1960-talet. Han har flerårig erfarenhet av ett främmande lands utbildningssystem och har sysslat med undervisningsplanering i såväl Sverige som Danmark. Han har som ovan framgått producerat läromedel för utbildningen vid universitet.

Sammanfattningsvis vill jag framhålla att Strömberg är en synnerligen gedigen vetenskapsman. Vid en bedömning av Strömbergs vetenskapliga insatser som jag gjorde för ett antal år sedan skrev jag följande: "Strömberg är en sann empiriker. Det betyder inte att han ogillar fantasi men han menar uppenbarligen att denna främst hör hemma i 'the context of discovery'. Han visar klar motvilja mot att göra långtgående generaliseringar utifrån enstaka fall. Han försöker därför inte heller lösa den empiriska samhällsforskningens metodologiska problem genom att klistra den lätt pejorativt smakande etiketten 'positivism' på de möjligheter till systematisk hypotesprövning som dock finns."

När jag nu pånytt tar del av detta omdöme, finner jag, att det alltså innehåller en kärna av sanning. Rättvisan kräver dock att det modifieras för att gälla i dagsläget. Strömbergs produktion under senare år demonstrerar en ökad vilja och förmåga att placera de empiriska undersökningarna i ett vidare perspektiv. De teoretiska ansatserna är mera originella och överhuvudtaget framstår Strömberg som friare och mera självständig i sitt författarskap.

Den sökta professuren gäller statsvetenskap med inriktning mot offentlig förvaltning. Av vad som ovan sagts framgår tydligt att Strömbergs produktion till stora delar faller inom ramen för denna bestämning. Strömberg är behörig till den sökta tjänsten.

Jämförelsen mellan de bägge sökandena, som båda är behöriga, kan starta med att beakta den vetenskapliga skicklighet som visats genom egen forskning. Ingen tvekan kan råda om att Strömberg är överlägsen sin medsökande. Hans insatser på kommunalforskningens område, med väsentliga bidrag såväl ifråga om participation och representation som ifråga om förvaltning och servicefrågor, präglas av inriktning på viktiga frågeställningar, metodologisk säkerhet samt envis prövning av skilda ansatser. Brantgärdes produktion har betydande förtjänster men kan varken kvantitativt eller kvalitativt mäta sig med Strömbergs. Om man därefter ser på meriteringen enligt övriga kriterier, framstår Strömbergs överlägsenhet än klarare. Han står tydligt starkare ifråga om planering och ledning av forskning samt ifråga om undervisning, undervisningsplanering och forskarhandledning. Han har ett visst försteg ifråga om läromedels-

produksjon.

Sammanfattningsvis menar jag att Strömberg, som styrkt god kompetens för tjänsten, måste placeras klart framför Brantgärde.

Lars Strömberg bör enligt min åsikt föreslås till innehavare av professuren i statsvitenskap med inriktning mot offentlig förvaltning.

Pär-Erik Buck

Det er her snakk om en tjeneste som forutsetter generell kompetanse i statsvitenskap, samtidig som en vesentlig del av denne kompetansen må ligge innenfor området offentlig forvaltning. Jeg vil senere kort komme inn på mulige konsekvenser av å definere "offentlig forvaltning" vidt eller restriktivt, men forøvrig finner jeg ikke at formuleringen av tjenesten skaper noe definisjons- eller avgrensingsproblem når det gjelder forholdet mellom søkerne.

Det har meldt seg to søkere til professoratet – docent Lennart Brantgärde, Kållerød og tf professor Lars Strömberg, Lerum. Som sakkyndig vil jeg uttale følgende om de to søkerne.

Lennart Brantgärde (f 1938) har filosofie doktorsexamen fra Gøteborgs Universitet i 1974. Før dette hadde han erfaring som folkeskolelærer, første amanuens, prosjektassistent, forskerassistent og som ekstra universitetslektor. Fra 1974 til 1981 var Brantgärde forskningsassistent. I 1981 ble han så ansatt som førstestående for Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådets datatjeneste, senere Svensk Samhällsvetenskaplig Datatjänst – SSD.

Brantgärde har ialt levert inn 30 arbeider. Relativt mange av disse er imidlertid orienteringer om virksomheten med SSD. Det gjelder SSD-kontakt for årene 1982–1985 (numrene 27–30 blant de innsendte arbeidene). Det gjelder også mer almenne orienteringer om SSD, konkrete databaser eller om generelle problemer i oppbyggingen av datasystemer (17–20, 23–26).

Studier av kommuneinstitusjonen, det kommunale selvstyret og særlig kommunblockreformene utgjør et tyngdepunkt innen Brantgärdes vitenskapelige produksjon. Dette er tema både for licentiatavhandlingen (2) og doktorsavhandlingen – "*Kommunerna och kommunblocksbildningen*" (5). Begge avhandlingene blev skrevet i tilknytning til det store Kommunalforskningsprogrammet. De overlapper også i betydelig grad. Doktorsavhandlingen er en omarbeiding og utvidning av licentiatarbeidet.

I fokus står kommunenes reaksjoner på länsstyrelsens forslag til kommunblockreformer 1962–63. Brantgärde knytter her an til resonnementer basert på rasjonelle beslutningsmodeller. En viktig antakelse er at kommunene vil forsøke å ivareta egne mål uten å gå på tvers av mål formulert på det sentrale nivå. De vil forsøke å tilpasse lokale mål og ambisjoner til sjansene for å få gjennomslagskraft og suksess. Man vil altså prøve å balansere forsøk på å maksimere/optimalisere lokale mål, med ønsket om å unngå konflikt. Med dette teoretiske utgangspunkt genereres hypoteser om hvordan kommunene vil handle forskjellig fordi de blir truffet på ulike måter av de foreslåtte reformene. Kommunenes reaksjoner knyttes for eksempel til mulige skifter i partipolitisk majoritet, til om kommunen blir centralortskommune eller ikke, og til om skattnivået vil bli hevet. Ut fra den ikke uvanlige forestillingen at kommunepolitikken er preget av samstemmighet og frevår av konflikt, er det interessant at Brantgärde viser at mulige endringer i partipolitiske styrkeforhold i betydelig grad påvirker kommunenes holdninger til inndelingsreformene.

I hovedsak finner Brantgärde støtte for sine hypoteser. Det kan likevel diskuteres hvor godt de teoretiske resonnementene passer til de aktuelle beslutningssituasjonene, og til de data som var tilgjengelige. Forklaringskraften er ikke alltid like god, men Brantgärde er tilbakeholdende når det gjelder å diskutere *alternativer* til rasjonelle beslutningsmodeller. Det er likevel ikke tvil om at den valgte tilnæringsmåten er spennende og interessant, at forfatteren viser betydelig selvstendighet og tankekraft, og at arbeidene er klart meriterende. Brantgärde sier i licentiatavhandlingen beskjedt at han har foretatt en kortfattet og ufullstendig gjennomgang av litteraturen om rasjonelle beslutninger. Det må imidlertid være mer riktig å si at han har dokumentert en relativt bred lesning av en litteratur som ihvertfall på midten av 1970-tallet var nokså lite kjent og brukt i nordisk statsvitenskap, og at han har gjort et prisverdig forsøk på modelltenkning. En engelsk versjon om politiske beslutninger i risikopregede situasjoner, basert på det samme materialet (3), er publisert i *Scandinavian Political Studies*.

I tillegg til viljen til å ta i bruk (for statsvitenskapen) relativt uvante modellresonnementer, har Brantgärde også vist evne og vilje til å prøve ut analysemetoder og statistikkprogram av ulike slag – blant annet tre-analyse. Han har dessuten gitt bidrag til å spre kunnskap om sterke og svake sider ved slike teknikker (4, 6). På oppdrag av Personal- og valkretsutredningen har Brantgärde også utført en interessant simuleringstudie av majoritetsvalg for å belyse hvordan valgkretsinnndeling og samarbeid mellom ulike partier ville ha påvirket resultatene av 1973-valget. Studien, som også inneholder

en gjennomgang av relevant litteratur, bekrefter i hovedsak tidligere funn (12).

Et annet tyngdepunkt i Brantgärdes produksjon er knyttet til spørsmålet om informasjonsgrunnlaget for det demokratiske-politiske styresettet.

I en gruppe arbeider foretas det en vurdering av et statlig informasjonsprosjekt – Samhallsplanering i samverkan 1974–75. Dette var en bredt opplagt kampanje som skulle gi borgerne mer informasjon, skape debatt og deltakelse, og dermed tilpasse planleggingen til borgernes behov og ønskemål. På oppdrag fra styringsgruppen for "Samhallsplanering i samverkan" ble det lagt opp til en evalueringstudie som omfattet flere nivåer. Materialet bygger på enquirer til sentrale-, distrikts- og lokale organisasjoner, länsstyrelser og kommuner, og intervjuer med borgere. Siktet var å analysere informasjonskampanjens gjennomslagskraft, vurdere alternative kanaler for informasjon og kartlegge deltakernes vurderinger av kampanjen. Til denne gruppen arbeider hører en beskrivende oversikt over spredningen av informasjonsmateriale (8), en studie som tar for seg riksorganisasjonens rolle (9), og en som ser på kommunenes deltakelse (10). Disse rapportene er i hovedsak beskrivende. De har et utredningspreg mer enn et forskningspreg. Men det må understrekes at resultatene i seg selv er interessante. En sammenfattende analyse av hvordan informasjonskampanjen ble gjennomført, motatt og bedømt, gis i et arbeid sammen med J Westerståhl (11).

I et senere arbeide (13) – "Planeringsinformation 1976" – foretar Brantgärde på ny en analyse av effektene av en informasjonskampanje, basert på enquirer til riksorganisasjoner, kommuner og telefonintervjuer med 300 personer. Denne gangen kunne han i tillegg foreta en sammenligning over tid. Hovedfunnene når det gjelder deltakelse, omkostninger og vurderinger, viser mange fellestrekk med de tidligere studiene.

Det er hevet over tvil at disse arbeidene er interessante både ut fra sine problemstillinger og flere av sine funn. I søknaden sier Brantgärde selv, i en kommentar til et av prosjektene, at korte tidsfrister og utredningens praktiske siktemål gjorde at man måtte konsentrere seg om resultatene, slik at det ble mindre tid til analytisk fordypning. Det synes å være en realistisk kommentar og en rimelig "forklaring". Blant de mange spørsmål som kunne vært tatt opp, er det dilemmaet demokratiske stater står overfor når man på den ene side ønsker en så bred og effektiv informasjon som mulig, mens man på den annen side vil unngå at myndighetene skal dominere meningsdannelsen i samfunnet. Forfatteren har flere interessante synspunkter på problemene med å måle effektene av informasjonskampanjer, og her ville det vært interessant

å vurdere informasjonskampanjer i forhold til andre virkemiddel offentlige myndigheter har til å påvirke befolkningens oppfatninger, holdninger og aktivitetsnivå.

En annen gruppe publikasjoner som også tar for seg informasjonsgrunnlaget for det demokratiske styresettet, retter seg mot massemediens behandling av lokalpolitiske spørsmål, betingelser for meningsdannelsen på kommuneplan, og de menige borgernes kunnskaper om kommunalpolitiske spørsmål. I en tidlig, i hovedsak beskrivende, studie (1) tok Brantgärde opp Sveriges Radios behandling av kommunale spørsmål i forbindelse med kommunevalget 1962. Dette arbeidet fikk imidlertid større tyngde etter at Brantgärde i 1979, i tilknytning til det forskningsprogrammet den kommunaldemokratiske komiteen initierte for å få en vurdering av kommuneinndelingsreformen, fikk et særlig ansvar for å studere massemediens rolle som informasjonsformidlere i den lokale politikken. Mens det overordnede siktemålet for forskningsprogrammet var å foreta en samlet vurdering av inndelingsreformens effekter på det kommunale selvstyret og dets vilkår, var hensikten med Brantgärdes arbeid blant annet å kartlegge endringer i borgernes kunnskapsgrunnlag i perioden fra 1966 til 1979.

Det var her delvis snakk om en oppfølging av tidligere studier på dette området, noe som gjorde det mulig å foreta sammenlegninger over tid. Men samtidig representerer studiene i betydelig grad en utvidelse, fornyelse og integrering av delstudier. Blant de sentrale spørsmålene var hvilke prinsipper som ble brukt til å fastlegge fordelingen av sendetiden, hvor fullstendig dekingen av kommuner og landsting var, og forekomsten av informasjon om valgene til Riksdag, landsting og kommunfullmaktige.

En studie (15, sammen med Alfredsson) av lokalradioens behandling av valgkampen 1979 – da lokalradioen for første gang hadde en riksomfattende deking av den lokale valgkampen – er i det vesentlige beskrivende. Av betydelig større omfang og interesse er sluttrapporten "Kommunalpolitikk, massmedier og medborgare. Studier av kunnskaper, mediautbud og förutsättningen för lokal opinionsbildning" (16, sammen med Alfredsson og Sjölin). Igjen er det snakk om en evalueringstudie som bygger på et meget omfattende datamateriale – samlet inn ved hjelp av flere ulike innsamlingsteknikker. Hovedfunnet er "optimistisk". Gjennomgående hadde informasjonsniveået økt, særlig takket være økt eksponering fra massemediens side. Det var bare den personlige bekjentskapen til og kontakten med folkevalgte representanter som var blitt redusert.

Studien presenterer mange interessante funn, og verdien øker fordi man kan foreta sammenligninger med de tidligere studiene under Kommunalforskningsprogram-

met. Forfatterne viser betydelig innsikt i problemene med å identifisere og måle effektene av mediens virksomhet. Det ville imidlertid vært en fordel om de på tilsvarende måte gikk mer i detalj når det gjelder ulike indikatorer på informasjonsnivå. Hvor viktig er det for eksempel å vite navnene på de enkelte representanter? Det er også litt skuffende at siste kapitlet "*Kommunalpolitikk i förändring – en sammanfattning*" er så kortfattet (9 sider). Disse innvendingene betyr likevel ikke at denne studien er uten meriterende verdi. Tvert imot, dette er kanskje Brantgårdes beste arbeide, og den meriterende verdien er betydelig.

To sammenfattende oversiktsartikler (21, 22) er ryddige, stramt disponerte, og de gir mange nyttige opplysninger. Ett viktig funn når det gjelder kunnskapsnivået blant borgerne, er at informasjonskløften mellom "ressurssterke" og "ressurssvake" borgere er liten når det gjelder kommunalpolitiske spørsmål. Eksposering, kunnskapsnivå og deltakelsesmønster er en funksjon av saksinnhold, og det påvirkes av i hvilken grad sakene blir oppfattet som å angå den enkelte. Utdanningens betydning er større når det gjelder deltakelse og innflytelse, enn når det gjelder eksponering og informasjonsnivå. Tilsammen gir disse studiene en lang rekke oppslag for nye undersøkelser. Men i en viss forstand savnes vel de store teoretiske ambisjonene Brantgårde viste i doktorarbeidet sitt.

Politikkens kunnskapsgrunnlag belyses fra en noe annen synsvinkel i en studie av utredningsvesenet (14), foretatt innenfor prosjektet "Det statliga utredningsväsendet", ledet av Lars Strömberg. Igjen dreier det seg om en empirisk undersøkelse av et betydelig omfang. Utredningsvesenets betydning for lovgivningsprosessen er studert ut fra et utvalg på 900 av de nesten 7 000 proposisjonene som ble avgitt til Riksdagen i årene 1945–76. De to hovedspørsmålene som reises er: I hvilke samfunns-spørsmål er utredninger blitt brukt for å fremskaffe et beslutningsgrunnlag? Hvordan har utviklingen vært over tid – er utredningsvesenets rolle blitt større eller mindre?

Detta er en studie hvor det ved siden av en stor empirisk innsats også er lagt ned mye arbeid i forsøk på å utvikle kategorier for politikken innhold. I likhet med mange andre studier, tas det utgangspunkt i Lowi's policy-kategorier. Problemene med å anvende disse kategoriene er velkjente. Det har vist seg meget vanskelig å finne tilfredsstillende løsninger, noe den internasjonale litteraturen er full av eksempler på. Det er også klart at det heller ikke i denne studien skapes noe gjennombrudd i form av ny begrepsdannelse og kategorisering. Likevel gjøres det en viktig innsats. Litteraturen gjennomgås, og problemene knyttet til kategoriseringene diskuteres og klarlegges i betydelig grad. Faktisk blir

arbeidet mest interessant når Lowi-kategoriene skyves i bakgrunnen, og dimensjoner som generalitet, retning, ekspansivitet og ekstern/intern tas i bruk. Studien adskiller seg fra de mer typiske utredningsorienterte arbeidene, og den får derfor en større faglig tyngde.

Den mest interessante observasjonen er at utredningsvesenets rolle synes å ha økt i etterkrigstiden, og at de viktigste endringene har skjedd innenfor saksgruppen generell, ekspansiv velferdslovgivning. Tolkningen av utviklingsforløpet knyttes til et følt behov for en mer grunnleggende analyse av konsekvensene av tidligere beslutninger – dess mer komplisert regelsystemet blir, dess større blir behovet for en allsidig belysning av effektene av nye reformer. Et alternativ, eller supplement, til en slik rasjonell tolkning, ville være å knytte utviklingen til politiske maktforhold og legitimeringsbehov – aspekter som i liten grad diskuteres.

Når det gjelder pedagogisk erfaring, har Brantgårde bakgrunn som folkeskolelærer. Hans erfaring fra undervisning på universitetsnivå er noe begrenset, særlig gjelder dette for doktorandnivået. Det samlede omfang tilsvarer vel to års heldagsstilling som universitetslektor. Han har imidlertid gitt bidrag til lærebokmateriale. I tillegg til sine presentasjoner av analyseteknikker, som tre-analyser, har Brantgårde skrevet et kapittel om metoder for konfliktløsning på arbeidsmarkedet. Dette er en bok Brantgårde tok initiativet til, og det er også han som har levert det viktigste begrepsmessige grunnlaget for boken. I de innledende drøftinger presenteres en rekke analytisk spennende distinksjoner og ideer, men den videre fremstillingen preges etterhvert av at siktemålet er å skape en lærebok, og kapitlet blir etterhvert mer beskrivende og formalistisk.

I tillegg kommer så Brantgårdes innsats i oppbyggingen av SSD. Det er idag ingen klare standarder for hvordan arbeid av denne typen skal vurderes i forhold til spørsmålet om professorkompetanse. På den ene side er disse publikasjonene av en annen karakter enn det som vanligvis har gitt vitenskapelig kompetanse i statsvitenskapen. På den annen side er det klart at Brantgårdes arbeid med oppbyggingen av SSD, har vært av stor faglig nytte. Min holdning er at de nevnte publikasjonene må ses som uttrykk for en faglig innsats som har positiv relevans. Men den meriterende verdien er først og fremst knyttet til pedagogiske og administrative kriterier – ikke til de rene vitenskapelige kriterier.

Sammenfattende kan det sies at Brantgårdes vitenskapelige produksjon er noe beskjeden. Dersom det legges til grunn en snever definisjon av "offentlig forvaltning", vil dessuten bare en begrenset del av publikasjonene falle innenfor denne betegnelsen. I vurderingen av produk-

sjonens omfang må det imidlertid legges vekt på at Brantgårde har deltatt i omfattende empiriske undersøkelser. Disse har gjerne vært utført som ledd i større prosjekter og teamarbeide. Brantgårde har også benyttet et stort antall metoder for datainnsamling, og han har vist betydelig vilje til å prøve ut kvantitative analyseteknikker. I enkelte studier har Brantgårde vist betydelig evne til å gjennomføre interessante teoretiske resonnerer, avlede hypoteser, og teste disse. På sitt beste viser han både innholdsmessig og metodisk fantasi og innsikt. Likevel preges flere av Brantgårdes publikasjoner av å være utredningsarbeider, hvor resultatene gis uten at det legges særlig vekt på analyser som har meriterende verdi for et professorat. Det kan derfor ikke sies å være noen entydig og klar progresjon siden doktorarbeidet. Brantgårdes undervisningserfaring er heller ikke særlig omfattende, men han har gitt viktige bidrag til læremiddelproduksjon. Han har også gjort en stor innsats i oppbyggingen av den samfunnsvitenskapelige datatenesten i Sverige.

Lars Strömberg (f 1937) har filosofie doktorsexamen fra Gøteborgs Universitet i 1974. Før dette hadde han ulike assistenttjenester og et dosentvikariat. I 1974 ble han ansatt som uavlønnet docent i statskunnskap ved det samfunnsvitenskapelige fakultet ved universitetet i Gøteborg. I perioden 1976–1979 var han professor i offentlig forvaltning ved Aalborg universitetscenter. Fra 1978 var imidlertid Strömberg tjenstledig fra professoratet og virket som tf professor i statskunnskap i Gøteborg. Siden den gang har han tjenestegjort i Gøteborg. I 1979 fikk han en forskerstilling, betalt av Kommunaldemokratiske kommittén. I 1983 ble han professor i offentlig forvaltning med statsvitenskapelig innretning (arvodetjeneste), og i 1984 universitetslektor i statskunnskap. Allerede fra 1.4 samme år fikk han imidlertid tjenestefri for å vikariere som professor i statsvitenskap med spesiell innretning på offentlig forvaltning. Blant de andre stillinger Strömberg har hatt, kan nevnes et år som heltidsansatt ekspert i Riksdagens JO-utredning.

Strömberg har levert inn 32 skriftlige arbeider. Et kjennetegn ved disse studiene er at de nesten alltid tar utgangspunkt i en praktisk-politisk situasjon, gjerne et utredningsoppdrag fra en offentlig komite. Strömberg har da også selv delt inn sin produksjon etter syv ulike prosjekter han har arbeidet med. Det er imidlertid en klar sammenheng mellom flere av disse prosjektene, og jeg vil nøye meg med å ordne den vitenskapelige produksjonen inn i to hovedgrupper. Den ene angår kommuneinstitusjonen og spesielt det lokale selvstyret, mens den andre primært angår offentlig forvaltning – i vid forstand.

Strömbergs vitenskapelige produksjon preges i betydelig grad av at han allerede i 1965 fikk en sentral rolle i det landsomfattende kommunalforskningsprogrammet – som forskningsassistent og som sekretær for forskningsgruppens styrelse (for en oversikt: se arbeid nr 6, hvor Strömberg har redigert kapitel 3, om kommuneutvalget). Strömberg har skrevet både sin licentiatavhandling (3) og doktorsavhandling (13) innenfor dette programmet, som var rettet inn mot å studere effektene av kommuneinndelingsreformene på det kommunale selvstyret – både for demokrativerdier og effektivitetsverdier.

Kontinuiteten i Strömbergs forfatterskap kommer klart frem i den sammenfatningen han har gjort sammen med Jørgen Westerstahl (26, 27) av et annet stort prosjekt – den kommunaldemokratiske forskningsgruppens undersøkelser. I boken "*De nya kommunerna*" (26) settes prosjektet inn i en historisk kontekst, samtidig som viktige utviklingstendenser i dagens situasjon trekkes frem. Hensikten med prosjektet var å klargjøre hvordan de nye kommunene virker – som organ for borgernes innflytelse, som politiske og administrative beslutningsorgan, og som produsenter av tjenester for samfunnsmedlemmene. Igjen er tilnærmingen systemanalytisk. Demokratisynet er langt på vei det samme, bortsett fra at deltakelse i større grad blir sett som en verdi i seg selv, og ikke bare som et middel til å nå andre mål. Oppsummerende kan det sies at sentrale stikkord for Strömberg er det kommunale selvstyret, politikkenes representativitet, det demokratiske styresettets informasjonsgrunnlag – spesielt valgkampenes betydning i opinionsbyggingen, forvaltningsstabenes innflytelse og deres samspill med folkevalgte representanter.

Valgkampenes bidrag til å informere velgerne lokalt var det sentrale spørsmål som ble reist i licentiatavhandlingen "*Lokalkommunal valgkampanj i 1962 og 1966 års valrørelser*" (3). Perspektivet her er bygget på forestillingen om at lokale saker bringes inn i valgkampen som et resultat av rasjonelle valg, med sikte på stemmemaksimering. Sentrale funn er at omfanget av, og det partipolitiske preget på, den lokale valgkampen øker med økende kommunestørrelser. Tetthetsgrad har tilsvarende, men noe svakere effekter, mens betydningen av sosialdemokratisk stemmegivning er usikker. Mye av Strömbergs forskningsprofil kommer frem allerede her, og spesielt gjelder det den solide empiriske forankring hans forskning har, og fokuseringen på variasjoner mellom ulike kommunetyper.

Dette er trekk som er enda mer fremtredende i doktoravhandlingen – "*Väljare och valda. En studie av den representativa demokratin i kommunerna*" (13). Flere av de sentrale temaene i Strömbergs kommunalforskning trekkes sammen her, hvor hovedspørsmålene er i hvilken grad representantene (fullmæktige) demografisk og

opinionsmessig er representative på tvers av ulike kommunetyper, og ikke minst hvordan demografisk og holdningsmessig representativitet henger sammen. Et hovedfunn er at de demografiske, og sosio-økonomiske forskjellene mellom velgere og valgte er klare, men at det ikke er noen sterke og entydige sammenhenger mellom representantenes bakgrunn og deres holdninger og prioriteringer. Representantene er mer "utgiftsvillige", særlig i de større kommunene. Men når det gjelder service-prioriteringene, er det god overensstemmelse mellom velgere og valgte, selv om det er visse forskjeller mellom kommunetyper. Strömberg har også skrevet en nyttig sammenfatning og bearbeiding på engelsk (14).

Det underliggende normative utgangspunkt for disse studiene er at representantene skal *gjenspeile* de representerte. De skal virkeliggjøre folkets vilje. Som Strömberg gjør oppmerksom på, er det å gjenspeile bare *en* side ved det demokratiske styresettet. Det representative demokratiet forutsetter også at representantene skal ta lederskap, at de skal fremme upopulære standpunkter, dersom de ut fra sine vurderinger og kunnskapssituasjon mener dette er riktig. Spenningsforholdet mellom gjenspeiling og lederskap forfølges imidlertid ikke i noen særlig grad i analysene av forholdet mellom velgere og valgte.

Valgkampenes betydning, særlig når det gjelder å gi borgerne et kunnskapsgrunnlag for rasjonelt å kunne velge mellom de politiske partiene, tas også opp i en rekke andre arbeider. Det gjelder en kvantitativ innholdsanalyse av det politiske materialet som ble formidlet av pressen i fire valgkampen (1), og en intervjuundersøkelse med kommunale representanter i forbindelse med 1962-valget (2) – begge trykket som SOU-bilag. Det gjelder også en analyse av kommunale spørsmål i dagspressen ved 1970-valget, og det større arbeidet "*Medborgarna informeras*" (7). Strömberg har her skrevet to kapitler om valgkampene og forutsetningene for at lokale spørsmål skal bli sentrale i valgkampene, og han har sammen med flere andre forfattere også skrevet innlednings- og avslutningskapitlene. Igjen er det representativitet, informasjonsgrunnlag og mulighetene for et demokratisk styresett bygget på politisk rasjonalitet som står i fokus. Den optimistiske konklusjonen er at kommunesammenslåingene vil bidra til å øke mulighetene for rasjonelle beslutninger blant velgerne, men en forbedring blir sett som avhengig av at partiene foretar en omprioritering av ressursene mellom riks- og lokale spørsmål.

Det typisk målrettede og utredningspregede aspektet kommer også frem i en analyse som sammenligner behandlingen i dagspressen av kommunale spørsmål ved valgene 1958–1970 og 1976. Arbeidet er utført på oppdrag fra kommunaldemokratiske kommittén, og pro-

blemstillingen er hvilke effekter en felles valgdag for riksvalg og lokalvalg har på behandlingen av lokale saker. Bidrar en felles valgdag til at de kommunale spørsmålene skyves i bakrunnen, til at de "drukner" i rikspolitiske saker? Igjen er konklusjonen optimistisk. Kobligen av valgene fører til økte ressurser og til en politisering som skaper radikalt forbedrede muligheter til å føre lokal valgkamp. Riktignok gir lederkommentarene noe mindre plass til lokale spørsmål, men generelt ble det lettere for velgerne å orientere seg i det politiske landskapet (23).

I en artikkel publisert på engelsk – "*Participation and Community Structure*" – flyttes fokus noe, fra politikens kunnskapsgrunnlag til deltakelsesaspektet og hvordan deltakelsen påvirkes av kommunestruktur (12). Her gis det en nyansert og velordnet diskusjon av ulike forklaringsmåter når det gjelder deltakelse i den lokale politikken. Deltakelsesaspektet (sammen med informasjons- og påvirkningsaspektet) står også sentralt i et arbeid publisert i *Statsvetenskaplig Tidskrift: "Kommundelsråden i Göteborg 1974, Sammensetning og borgerkontakt"* (21, sammen med M Persson). Dette er en analyse av forsøkene med kommunedelsråd i Göteborg i 1974–1976. Forsøkene førte til en utvidelse i form av større sosial bredde. Men hovedtyngden av de som kom med, hadde andre verv. Institusjonen bragte inn relativt få "nye". Det er også store variasjoner i kontaktflatene, og det var de som allerede hadde hatt verv, som hadde de mest omfattende kontaktflatene. Dette arbeidet er i hovedsak beskrivende. Til denne gruppen studier hører også en oversiktsartikkel (20, sammen med Wallin), og et par korte, populariserende artikler (11, 16), hvor blant annet den interessante observasjonen om "dess bedre service, dess mer misnøye" presenteres.

Interessen for den lokalpolitiske *myndighetsutøvingen* følges opp i en serie nyere arbeider knyttet til prosjektet Lokale beslutningstakere i Sverige. Dette er et prosjekt som inngår i et internasjonalt samarbeid om studier av vurderinger og rolleoppfatninger blant lokalpolitikere i flere land. Hittil er det bare presentert en del foreløbige resultater fra en enquete (32, sammen med Bokenstrand og Eriksson). En annen gruppe nystartede prosjekter dreier seg om desentraliseringsspørsmål. Dette er arbeider som tar for seg forsøk med nye deltakelsesformer, forvaltningsordninger, og forsøk med frikommuner og frilandsting. Studiene er imidlertid ennå bare på forberedelsesstadiet. I ett tilfelle rapporteres noen foreløbige resultater. Ellers dreier det seg om en prosjektbeskrivelse og en beskrivelse av opplegget for en undersøkelse (28, 29). Undersøkelsene vitner om at Strömberg også i fortsattelsen vil satse på iverksettelses- og evalueringsstudier – oppfølging av praktiske reformforsøk, basert på empiriske studier og samarbeid.

Mens en gruppe arbeider altså vesentlig ser på forholdet mellom politisk valgte representanter og velgerne, ut fra problemstillinger knyttet til deltakelse, representasjon, kunnskapsgrunnlag og innflytelse, dreier den *andre* store hovedgruppen seg om offentlig forvaltning i vid forstand. Strømberg er opptatt av forvaltningens rolle i et demokratisk styresett, og spesielt av kommunene som forvaltningsorganisasjoner. En oversikt over, og oppsummering av, analysene av kommunalforvaltningen, gis i boken "*De nya kommunerna*" (26). I tillegg vil jeg innenfor denne hovedgruppen ta med publikasjoner skrevet som et ledd i Forvaltningsprosjektet. Utredningsprosjektet, og arbeider som er blitt til som en del av JO-utredningen.

Hovedtyngden av studiene av kommunalforvaltningen inngår som delprosjekt i Kommunaldemokratiske kommitténs forskningsprogram. Sentrale siktemål har vært å kartlegge den kommunale forvaltningens vekst og strukturelle oppbygging, og forholdet mellom forvaltningsstab og politisk valgte representanter. Ikke minst har den store veksten i det offentlige tjenestetilbudet og i de kommunale stabene, sammen med en markert nedgang i antallet politisk valgte representanter, i vesentlig grad endret forutsetningene for at politikerne skal kunne styre og kontrollere forvaltningsapparatet.

I boken "*Kommunalförvaltningen*" (24, sammen med Norell) står Strømberg som forfatter av seks kapitler (tilsammen vel 200 sider), og som medforfatter for et bilag om gjennomføringen av en enquete med kommunale tjenestemenn. Disse kapitlene gir en oversikt over problemstillingene og perspektivene. De redegjør også for den organisatoriske oppbyggingen av kommuneforvaltningen, dens oppdrags- og tjenestestruktur. Videre analyserer de relasjonene mellom politikere og tjenestemenn, og holdningene til den kommunale organisasjon og politikk. I vesentlig grad er det her snakk om å bryte ny mark – det er få tidligere undersøkelser å sammenligne direkte med. En sentral tråd i fremstillingen gjelder overgangen fra lekmannsforvaltning til byråkratisk forvaltning – en utvikling som ses i sys av den kommunale ekspansjon, profesjonalisering, partipolisering, og etterhvert økt organisasjonsinnflytelse. Og igjen er fremstillingen bygget på et stort empirisk materiale med både ansatte og valgte.

Studien presenterer mange meget interessante observasjoner, for eksempel at det er små forskjeller mellom kommunene når det gjelder politikernes deltakelse i forvaltningsarbeidet; at administrative stordriftsfordeler synes å forsvinne over en viss kommunestørrelse; at økt politisering har fulgt den økede byråkratisering; at risikoen for tjenestemannsvelde er størst i de små kommunene, men at de valgte representantene her er mest positive til en byråkratisering; og at forskjellene i hold-

ninger ikke går mellom politikere og ansatte, men mer er preget av sektortilhørighet og utdanningsbakgrunn. I siste kapitlet åpnes det også for muligheten for en overgang fra en tjenestemannsforvaltning til en forhandlingsadministrasjon. Slik studien nå foreligger, har den sin største verdi i de faktiske observasjoner som presenteres. Det man vel kunne ønske, er at forfatterne skulle ha gjort mer intense forsøk på å *forklare* de utviklingstendensene de observerer.

Strømberg har i tillegg skrevet en kort populærfremstilling om forholdet mellom politikk og forvaltning, ut fra perspektivet: hvem bestemmer i kommunene (25).

Forvaltningsprosjektet – som i tid ligger foran den kommunaldemokratiske forskningsgruppens studier – tok sikte på å studere beslutningstaking i forvaltningen, og å plassere forvaltningsapparatet inn i en demokratisk-politisk og samfunnsmessig kontekst. Et sentralt spørsmål var i hvilken grad, og hvordan, den svenske forvaltningen ble styrt og kontrollert, og spesielt hvordan mål overføres fra politiske organ til forvaltningsapparatet. Som et ledd i dette arbeidet ble det innhentet et omfattende enquetemateriale. Dette ble i første omgang presentert vesentlig som en tabellsamling hvor svarene var fordelt etter administrasjonsenhetenes nivå og størrelse (5, med Molin og Månsson).

Bearbeidingsnivået er betydelig større i et fellesarbeid med Christofferson, Molin og Månsson hvor tjenestemannenes sosiale bakgrunn, utdanning, karriereveier og holdninger beskrives (10). Strømberg hadde her spesielt ansvar for et kapital om tjenestemennenes partipreferanser. Et av hovedfunnene var at de høyere tjenestemennene klart skilte seg fra befolkningen. Innslaget av sosialdemokrater var mindre, noe som ble forklart ved tjenestemennenes status og utdanning. I departementene var det derimot et større innslag av sosialdemokrater, noe som ble knyttet til partipolitisk rekruttering og muligens selvseleksjon. Et annet viktig resultat av dette prosjektet var en meget brukt innføringsbok om svensk offentlig forvaltning (4, se nedenfor).

Strømberg har også studert to andre sentrale institusjoner i det svenske forvaltningssystemet – utredningsvesenet og ombudsmannsordningen. Når det gjelder utredningsvesenet, foreligger det fra Strømberg en prosjektbeskrivelse (22). Når det gjelder ombudsmannsordningen, har Strømberg sendt inn tre studier skrevet i forbindelse med Riksdagens JO-utredning, hvor han fungerte som ekspert (17, 18, 19). I disse studiene gir Strømberg en oversikt over den internasjonale spredningen av ombudsmannsinstitusjonen, folks kunnskaper om ordningen (basert på en intervjuundersøkelse i en bydel i Gøteborg), men først og fremst en grundig studie av saker behandlet av JO i 1964, 1968 og 1972). Sentrale

spørsmål var hva som forårsaket veksten i antallet klager, og hvordan dette påvirket JOs virkemåte. En rekke mulige årsaker til veksten diskuteres – den kan *ikke* føres tilbake til en enkelt faktor. En følge av veksten (som Strømberg forventer vil fortsette) har også vært en utvikling i retning av rutinisering og forenkling av saksgangen hos JO.

Strømberg kan vise til en omfattende og bred undervisningserfaring. Det samme gjelder hans erfaring med undervisningsplanlegging og når det gjelder å planlegge og lede store forskningsprosjekt. I tillegg har Strømberg gitt vesentlige bidrag til læremiddelproduksjon. Helt sentralt her står innføringsboken "*Offentlig forvaltning. Stats- og kommuneforvaltningens struktur og funksjoner*" (4. med Molin og Månsson). Dette er en bok som på mange måter var et pionerarbeid, og som tildels bygde på originalforskning. Den dekket også helt klart et stort behov, noe som kommer til uttrykk i at den stadig er kommet i nye opplag. For et internasjonalt publikum kan en oversiktsartikkel om de svenske kommunereformene være nyttig (15). Strømberg har også bidratt til en samling praktiske øvinger i forvaltning (8).

Når Strømbergs vitenskapelige arbeider skal sammenfattes, fremstår det en markant profil. Strømberg er i utpreget grad teamarbeider og empiriker. I løpet av sin forskningskarriere har han deltatt i flere meget omfattende prosjekter, basert på store datainnsamlinger. Han har gjort et stort og nitid arbeid med å analysere disse datamengdene. Studiene har tatt opp spørsmål som er viktige for det demokratiske styresettets virkemåte, og ofte har Strømbergs innfallsvinkel vært praktisk-politisk enn teoretisk. Han har tatt opp reformer og utviklingstendenser som har stått sentralt i svensk politikk og samfunnsliv, og han har nedlagt et stort arbeid med å forsøke å skape et bedre kunnskapsgrunnlag om viktige sammenhenger knyttet til politisk deltakelse, representasjon og service-produksjon. Faktorer som har vært oppfattet som politisk manipulerbare, spesielt kommunestørrelse, har stått særlig sentralt i forfatterskapet.

Strømbergs forskningsstil innebærer en noe mer begrenset interesse for teori og modellsiden. Selv om studiene gjerne bygger på et normativt-demokratisk utgangspunkt, har han stort sett vært tilbakeholdene når det gjelder mer dyptgående analyser av demokratisk teori. Systemteori utgjør en slags bakgrunnsteppe for studiene, men det er sjelden at selve teorigrunnlaget diskuteres i noen dybde eller detalj. I mange tilfelle savnes også en mer omfattende gjennomgang av den internasjonale litteraturen, for eksempel som utgangspunkt for diskusjoner av alternative teorier og modeller. Dette kan selvsagt ha å gjøre med at det har dreid seg om oppdrags-

forskning med knappe tidsfrister. Det må imidlertid føyes til at Strømberg i de senere år har vist en økende vilje til å sette de enkelte empiriske studier inn i et større teoretisk perspektiv.

Hovedkonklusjonen er klar. Både hva angår kvalitet og kvantitet har Strømberg gjort en meget stor forskningsmessig innsats. Selv med en snever definisjon av "offentlig forvaltning" vil hovedtyngden av hans forfatterskap være klart relevant for den utlyste stillingen. Forvaltnings- og myndighetsadferd har i løpet av forfatterskapet fått en stadig mer sentral plass i forhold til studier av masseadferd. Samtidig har det funnet sted en betydelig faglig progresjon, og en forsterket vilje til å knytte enkeltundersøkelsene til mer generelle faglige problemstillinger og perspektiv. Strømbergs stilling forsterkes også av en bred pedagogiske erfaring, av hans innsats når det gjelder produksjon av lærebokmateriale, og ikke minst av hans svært omfattende erfaring med forskningsplanlegging.

Sammenligning

Når de to søkerne skal sammenlignes, må det legges vekt på at Strømbergs vitenskapelige produksjon er klart større enn Brantgärdes. I tillegg faller en større del av Strømbergs forsknings inn under tjenestens krav om innretning mot offentlig forvaltning. Begge søkerne har bred erfaring fra store prosjekter, bygd på omfattende datainnsamlinger. Men også her må Strømberg klart gå foran. Brantgärde har imidlertid i enkelte av sine studier vist en noe større interesse for, og ambisjoner i retning av, modellresonnementer. Det samme gjelder til dels også for anvendelsen av analyseteknikker. Når det gjelder progresjon de senere årene, må imidlertid Strømberg igjen stilles foran. Brantgärdes utvikling har i høy grad vært preget av den stilling han har hatt i SSD, noe som har ført til publikasjoner som bare i begrenset grad er meriterende for den stillingen han søker. Strømberg står også sterkest når det gjelder undervisningserfaring, utvikling av lærebokmaterieell, og erfaring fra prosjektledelse.

Ut fra en samlet vurdering kommer Strømberg uten tvil ut som den sterkeste kandidaten. Han er også klart kompetent for den stillingen han søker.

Jeg vil derfor foreslå at Lars Strømberg ansattes i det ledige professorat i statsvitenskap, med spesiell innretning på offentlig forvaltning, ved Gøteborgs Universitet.

Johan P Olsen

Av samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden utsedd att vara en av de ledamöter, som är särskilt förtrogna med tjänstens ämne, får jag härmed avge följande utlåtande.

Såsom sökande till tjänsten har anmält sig:

Lennart Brantgärde, Kålleröd

Lars Strömberg, Lerum

I detta yttrande bedömer jag först Lennart Brantgärdes och därefter Lars Strömbergs meriter för tjänsten samt företar slutligen en jämförande bedömning av de båda sökandena. Min bedömning göres med avseende på behörighetsvillkor och befordringsgrunder för professur i högskoleförordningen, 19 kap paragraferna 5 och 13. Vid bedömningen har jag beaktat att tjänsten är en professur i statsvetenskap med inriktning mot offentlig förvaltning.

Lennart Brantgärde disputerade 1974 vid Göteborgs universitet för filosofie doktorsexamen och antogs som docent i statskunskap 1982.

Brantgärde avlade licentiatexamen 1971 med avhandlingen *"Verkställigheten av kommunblocksreformen – en studie i kommunalpolitiskt beslutsfattande i en 'risk-taking' situation"*, (stencil, Kommunalforskningsgruppen, Avhandlingsserien, 20). Doktorsavhandlingen kan ses som en utvidgning och omarbetning av licentiatavhandlingen. I anslutning till avhandlingsarbete har Brantgärde vidare publicerat en uppsats på engelska (nr 3 i förteckningen över skrifter).

Avhandlingen är en studie av kommunernas ställningstaganden, genom remissyttranden, till länsstyrelsernas förslag till kommunblocksbildning. I Brantgärdes undersökning sättes kommunernas ställningstaganden – tillstyrkande, avstyrkande eller olika typer av ändringsförslag – i relation till en uppsättning förklarande variabler, som utgörs av kommunegenskaper och konsekvenser av den föreslagna kommunblocksbildningen för kommunen. Såsom bakgrund till denna analys undersöker han även vilka faktorer som påverkat länsstyrelsernas förslag i vissa avseenden liksom konsekvenserna för olika typer av kommuner. Den huvudsakliga analysmetoden är skträdanalys. I ett appendix presenterar författaren en beslutsmodell för beslutsfattande under osäkerhet och ett försök till empirisk tillämpning göres; resultaten därav måste dock omges med starka reservationer. Undersökningens huvuddel är genomförd med imponerande energi och med stor teknisk förfarenhet. Problemet för författaren är emellertid att den komplexa analysapparaten inte ger så mycket avkastning i form av entydig information utöver vad man kunnat få fram med enklare medel. Man kan också uttrycka detta så att analysteknikens ambitionsnivå tycks ställa högre krav på data än vad det tillgängliga materialet kan uppfylla. (På sitt sätt är väl också detta ett resultat av intresse ur

metodologisk synpunkt.) Vissa huvudlinjer framträder dock, t ex att kommuner om möjligt gärna ville få centralortsstatus, att de ogärna vill ingå i block där centralorten förväntas ge svag service eller där skattehöjning kan väntas, att utsikten att hamna i ett block med annan partipolitisk balans är en negativ faktor samt slutligen att kommunerna avvägt sådana omständigheter mot varandra, när de tog ställning till kommunblocksförslagen. I dessa arbeten dokumenterar Brantgärde att han är väl förtrogen med litteraturen inom det beslutsteoretiska området; genomförandet av undersökningen har sin styrka i viljan att pröva nya teoretiska och metodiska angreppssätt.

I läroboken *Konfliktlösning på arbetsmarknaden* (1974) har Brantgärde bidragit med ett stort inledande kapitel om "metoder för konfliktlösning på arbetsmarknaden". Kapitlet ger en god och systematisk redogörelse för ämnet. Inledningsvis presenterar författaren på ett intresseväckande sätt den teoretiska diskussionen om konfliktbegreppet och den följande framställningen bygger i mycket på författarens egen analys och systematisering. Kapitlet utgör som helhet ett gott tillskott till Brantgärdes meritering, med avseende på både forskning och läromedelsframställning.

Brantgärde har genomfört två utredningar av informationskampanjer för vilka redogörelser ges i fem mindre skrifter, varav en författats tillsammans med Jörgen Westerståhl (1974–1977, nr 8–11, 13 i författarens förteckning över skrifter). Det är närmast fråga om deskriptiv avrapportering, som ger information av praktiskt intresse för beställarna. Bearbetningen av materialet är utförd med teknisk kompetens som i alla Brantgärdes arbeten. Men den snäva begränsningen med avseende på frågeställningar och teorianknytning (som väl betingats av utredningsuppdragets karaktär) medför att dessa rapporter väger ganska lätt som vetenskaplig meritering.

På uppdrag av personvals- och valkretsutredningen har Brantgärde företagit en undersökning av den mandatfördelning, som under vissa förutsättningar skulle ha uppkommit om Sverige varit indelat i enmansvalkretsar vid 1973 års val. Resultaten redovisas i *"Simulerade val med majoritetsvalsystem"* (bilaga till SOU 1977:94). Brantgärdes undersökning har som förebild den studie av majoritetsval, som Carl Gunnar Jansson gjorde på författningsutredningens uppdrag. Brantgärde har dock på grundval av kommunindelningen 1973 konstruerat en ny uppdelning av landet i enmansvalkretsar. 'Simuleringen' består helt enkelt i att röstfördelningen vid 1973 års val inom de sålunda erhållna kretsarna läggs till grund för en beräkning av mandatfördelningen, dels om de fem partierna uppträder var för sig, dels om olika block bildas. Därutöver görs ett försök att beräkna effekten av variationer i valutfall under förutsättningen att

partier/block uppvisar en jämn procentförskjutning över hela landet. Undersökningsresultaten bekräftar i allt väsentligt de resultat Carl Gunnar Jansson kom fram till, vilket väl kunde förväntas. Presentationen av analys och resultat är väl gjord. Som bidrag till diskussionen om valsättseffekter är också Brantgärdes diskussion av kriterierna för indelningen i enmansvalkretsar av intresse, och utöver huvudalternativet prövar han en andra indelningsvariant. Den teoretiska diskussionen om kretsindelning förs emellertid inte särskilt långt, och det kunde ha varit av intresse att knyta an till den metodmässigt avancerade diskussion om valkretsindelning som förts i USA och Storbritannien från 1960-talet och framåt.

Inom ramen för forskningsprojektet "Utredningsväsendet i Sverige" har Brantgärde genomfört en delundersökning, som presenteras i rapporten "Utredningsväsendet och svensk efterkrigslagsstiftning" (1979, stencil, nr 14 i förteckningen över skrifter). Brantgärde har analyserat ett sample av propositioner, ca 900, från tiden 1945–1976 och klassificerat propositionerna dels med avseende på lagstiftningens karaktär, dels med avseende på om propositionen bygger på utredningsbetänkande respektive andra typer av förarbeten. För den förstnämnda klassificeringen utgör Lowis policy-klassifikation utgångspunkten. I praktiken visar sig denna svårhanterlig, både teoretiskt och praktiskt. Brantgärde gör därför en modifiering av klassificeringen. Modifieringen har otvivelaktigt gjort tillämpningen i kodningen lättare, men slutresultatet synes mig sakna begreppsmässig klarhet. Mer fruktbara synes mig de ytterligare klassificeringar som införts i undersökningen vara: generalitet, riktning, expansivitet, extern/intern. Även ifråga om några av dessa förefaller det emellertid ha uppkommit svårigheter med avseende på såväl begreppsdefinitioner som operationaliseringar. Brantgärde utnyttjar samtliga dessa klassificeringar som 'prediktorer' i en trädanalys, där propositioner är analysenheter och förekomsten av förarbete i form av utredningsbetänkande är den 'beroende variabeln'. Denna analysstrategi förefaller föga fruktbar i detta fall: trädanalysen leder till ett stort antal grupper, som sammanföres av författaren till ett mer överskådligt antal större kategorier. Men kategoriklassificeringen synes varken ha någon teoretisk meningsfull grund eller något verkligt klargörande informativt värde. Man observerar också att Lowis klassifikation, som ju var utgångspunkten, i stort sett gått förlorad i kategoridefinitionerna. Det är svårt att säga om intressantare resultat kunde ha uppnåtts med en annan analysstrategi eller om problemet snarare ligger i den grundläggande klassificeringen av propositionerna. Ett resultat av betydande intresse redovisas dock: andelen propositioner som grundar sig på utredningsbetänkan-

den (SOU eller Ds) ökar starkt och kontinuerligt under perioden.

Inom det kommunaldemokratiska forskningsprogrammet har Brantgärde genomfört en studie som framlagts i en skrift (med Alfredsson och Sjödin som medförfattare) med titeln: *Kommunalpolitik, massmedier och medborgare* (Ds Kn 1981:13). I anslutning till denna skrift har han också publicerat en uppsats på engelska (nr 22 i förteckningen över tryckta skrifter) samt en välskrivna sammanfattning i form av ett kapitel i boken *De nya kommunerna* (nr 21).

Med utnyttjande av ett stort datamaterial (intervjuundersökningsdata, data från kvantitativ innehållsanalys av massmedia) undersöker han i detta arbete hur informationsnivån beträffande lokala sakfrågor och kännedom om lokala politiker förändrats från 1966 (Kommunalforskningsgruppens data) till 1979. Författaren undersöker också sambandet mellan mediaexposition och politiskt engagemang och en intressant analys företas av betingelserna för uppkomsten av "informationsklyftor" i valmanskåren. Undersökningen beskriver vidare förändringar i mediasituationen (utbud och konsumtion) och utvärderar effekterna av dessa. Analyserna är väl gjorda och presenterade, och de genomföres med utnyttjande av avancerad analysteknik.

Boken ger ett gott tillskott till Brantgärdes vetenskapliga meritering.

Jag övergår nu till meritbedömning med avseende på behörighetskravet "pedagogisk skicklighet" respektive befodringsgrunden "pedagogisk skicklighet som visats genom handledning av forskare, vetenskaplig undervisning eller utarbetande av läromedel för sådan undervisning". Brantgärde, har såsom redan nämnts, bidragit med ett kapitel till läroboken *Konfliktlösning på arbetsmarknaden*. Klart meriterande som läromedelsframställning är vidare hans uppsats om "trädanalys", först presenterad som stencilerad rapport, senare publicerad i *Statsvetenskaplig Tidskrift*. Hans beskrivning av trädanalysen är pedagogisk och instruktiv, och i uppsatsen ingår vidare ett väl presenterat tillämpningsexempel. Jag återkommer i det följande till en bedömning av tjänsten vid SSD ur denna synpunkt.

Brantgärdes akademiska undervisningserfarenhet utgöres av ett års förordnade som extra universitetslektor på heltid, ett halvt års förordnade som forskarassistent samt 285 timarvoderade lektorstimmar, vilket tillsammans synes motsvara något mer än två års tjänstgöring som universitetslektor på heltid. Hans undervisning har i huvudsak varit förlagd till grundutbildningen. Därutöver redovisar han forskarhandledning i begränsad utsträckning samt undervisningserfarenhet i samband med tjäns-

ten vid SSD (se nedan).

Brantgärde innehar sedan början av år 1981 tjänst som föreståndare vid Svensk samhällsvetenskaplig datatjänst. Såsom föreståndare har han nedlagt ett förtjänstfullt arbete på denna verksamhet och det kan med fog sägas att en mycket värdefull resurs för samhällsvetenskaplig forskning har byggts upp. Arkivet har nu ett respektingivande antal svenska datamängder, redigerade och med dokumentation, tillgängliga för sekundäranalys. Genom samverkan med utländska datatjänster finnes också tillgängligt vid SSD ett stort antal utländska undersökningar, och fler kan anskaffas när så erfordras. Redan 1982 publicerade SSD, med Brantgärde som redaktör, en värdefull katalog över databaser i Sverige, *Svenska databaser I*, med supplement på engelska. Brantgärde har vidare författat flera uppsatser om datatjänstens verksamhet samt informationsmaterial om densamma.

Brantgärdes arbete som föreståndare för SSD låter sig inte så lätt inordnas under någon av de grunder för meritvärdering som anges i högskoleförordningen. Brantgärdes hittills publicerade skrifter i anslutning till denna tjänst har ej primärvetenskaplig karaktär. Inte desto mindre är det givetvis fråga om en värdefull insats för svensk samhällsvetenskap. Jag anser därför att Brantgärdes arbete som föreståndare bör tillmätas ett visst meritvärde vid tillsättandet av en professur i ett samhällsvetenskapligt ämne. Det finns obestriddligen ett forskningsinslag i uppbyggandet av ett dataarkiv, och framställandet av dokumentation för sekundärbearbetning torde tvivelsutan kunna räknas som en form av läromedelsframställning i forskarutbildningen.

Till sist vill jag göra följande *sammanfattande bedömning*:

Brantgärdes vetenskapliga produktion är inte stor, men han har tagit itu med forskningsuppgifter på olika områden, visat prov på förmåga att metodiskt och teoretiskt tillämpa skilda angreppssätt i sin forskning. Hans forskning präglas också av uppslagsrikedom, teknisk kompetens och energi ifråga om att pröva en mångfald av analysmetoder. Ibland tycks analysmaskineriet ta överhanden och resultaten blir av ganska begränsat eller enbart deskriptivt intresse. I avhandlingen har han emellertid visat att han kunnat utvinna så mycket som rimligen var möjligt av ett svåranalyserat material, och i hans enligt min mening bästa arbete – *Kommunalpolitik, massmedier och medborgare* – har hans arbetsätt lett till ett förstklassigt resultat. Brantgärdes undervisningsfärdighet är inte särskilt omfattande men synes vara tillräcklig, och han har även framställt läromedel. Därutöver bör, såsom redan framhållits, hans insats som föreståndare för SSD räknas honom tillgodo ur meriteringssynpunkt.

Brantgärdes forskning faller till icke oväsentlig del inom området offentlig förvaltning och synes därför svara mot ämnesinnehållet för den ledigförklarade professuren i statsvetenskap med inriktning på offentlig förvaltning.

Sammanfattningsvis finner jag att Brantgärde är behörig till den ledigförklarade tjänsten.

Lars Strömberg disputerade 1974 vid Göteborgs universitet för filosofie doktorsexamen på avhandlingen *"Väljare och valda: En studie av den representativa demokratin i de svenska kommunerna"*. (Stencil, Kommunalforskningsgruppen, Avhandlingsserien: 32) och avlade licentiatexamen 1967 med avhandlingen *"Lokalkommunal valkampanj i 1962 och 1966 års valrörelser"* (Stencil, Kommunalforskningsgruppen, Avhandlingsserien: 1). Han antogs som docent i statskunskap 1974.

I Kommunalforskningsgruppens serie av publicerade skrifter svarade Strömberg för redigeringen av den tekniska delen av skriften *Ett forskningsprogram*, där urval, plan och analysmetod presenterades, och han är vidare författare till två kapitel och medförfattare till ett kapitel i skriften *Medborgarna informeras av vilka ett behandlar "Förutsättningar i valkampanj i lokala frågor"*. (Den kommunala självstyrelsen, del 1 respektive del 2, Uppsala: Almqvist och Wiksell, 1970 respektive 1971.) Tillsammans med Per-Owe Norell har Strömberg vidare författat *Kommunalförvaltningen*; Strömberg var ledare för projektet, som genomfördes på uppdrag av Kommunaldemokratiska kommittén, och är författare till sex av bokens åtta kapitel. Den centrala frågeställningen i detta arbete gäller politikernas och tjänstemännens roll i det kommunala beslutsfattandet. Lars Strömberg var vidare tillsammans med Jörgen Westerståhl redaktör för den sammanfattning av den Kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar som framlades i *De nya kommunerna*, (Stockholm: Publica, Liber Förlag, 1983) och har ensam respektive tillsammans med Westerståhl författat tre kapitel i boken, varav ett är det sammanfattande kapitlet med en utvärdering av kommunblocksreformen. I flera mindre skrifter har Strömberg redovisat undersökningar av de lokala frågornas behandling i dagspressen under valrörelser från 1958 till 1976 (se 1, 9, 23 i förteckningen över tryckta skrifter). Han har också (tillsammans med Mårten Persson) företagit en välgjord studie av ett experiment med kommunalnämnder i Göteborg (21).

Tillsammans med dessa arbeten kan grupperas ett flertal uppsatser och bokkapitel, som sammanfattar och presenterar forskningsresultat från Kommunalforskningsgruppens och Kommunaldemokratiska kommitténs på svenska och engelska (12, 14, 15, 16, 20, 25, 27).

Särskilt de på engelska författade uppsatserna är faktiskt mer än sammanfattningar: de uppställer och preciserar frågeställningar från kommunalforskningsprogrammet och diskuterar dem vidare på ett fruktbart sätt.

Med denna översikt har också konturerna av Strömbergs viktigaste forskningsinsats tecknats, nämligen studiet av den kommunala demokratin och den kommunala förvaltningen. Det synes mig inte påkallat att ingående kommentera eller referera alla Strömbergs arbeten var för sig; istället vill jag bedöma dem som en samlad forskningsinsats.

Ett genomgående tema i Strömbergs forskning är att han velat belysa betingelserna för en vital kommunal demokrati och en kommunal verksamhet som svarar mot medborgarnas behov och önskemål. I dessa undersökningar kommer ett brett register av samhällsvetenskapliga metoder för insamling och analys av data till utnyttjande: intervjuundersökningar och postenkäter på elektorats- och elitnivå, kvantitativ innehållsanalys av massmedia och aggregatdata på kommunnivå kan nämnas utan att listan därför blir fullständig. I detta sammanhang kan det förtjäna att erinras om att Strömberg spelade en viktig roll vid planläggningen och genomförandet av Kommunalforskningsgruppens väldiga datainsamlingsprogram och att han likaledes medverkade vid genomförandet av Kommunaldemokratiska kommitténs forskningsprogram. I Strömbergs egna arbeten är det ett genomgående drag att han med olika infallsvinklar undersöker interaktionen mellan sex viktiga komponenter i den kommunala politiska processen: väljarnas åsikter, de valdas åsikter och beslutsfattande, aktualisering för medborgarna av lokala frågor (genom tex lokala valkampanjer och dagspress), medborgarnas deltagande, relationen mellan politikerstyrning och tjänstemanna-inflytande (speciellt i det stora arbetet *Kommunalförvaltningen*) och slutligen kommunernas strukturella egenskaper med avseende på befolkningsstorlek, social-ekonomiska karakteristika och kommunal organisation. Tillsammans ger dessa komponenter möjlighet att belysa alla viktiga aspekter av kommunal politik och kommunal förvaltning.

Infallsvinklarna i Strömbergs undersökningar är som sagt flera, men hela serien av arbeten hålles samman av att kommunernas strukturegenskaper genomgående behandlas som en viktig förklarande faktor, explanans, vars betydelse Strömberg vill belysa. Detta är givetvis betingat av att effekterna av de stora kommunindelingsreformerna var just vad först Kommunalforskningsgruppen och sedan Kommunaldemokratiska kommitténs forskningsprogram syftade till att utvärdera. Men det visar sig också vara ett fruktbart angreppssätt på inomvetenskapliga grunder.

Särskilt i doktorsavhandlingen står relationen väljare-valda – den kommunala demokratin som en representationsprocess – i förgrunden som explanandum och i viss mån som utvärderingskriterium. I licentiatavhandlingen och i flera uppsatser riktas uppmärksamheten mot förutsättningarna – genom tex massmedias och partiorganisationers agerande – för att lokala frågor skall föras ut till medborgarna och uppmärksammas i valrörelser. I båda avhandlingarna klarlägger Strömberg hur den kommunala politiska processen påverkas av kommunernas strukturegenskaper, men också av andra faktorer. I uppsatsen "*Participation and Community Structure*" anlägger han samma betraktelsesätt i en studie av politiskt deltagande (nr 12 i förteckningen över skrifter).

I den stora undersökningen av den kommunala förvaltningen förskjutes perspektivet i någon mån. Här sättes tjänstemännen och relationen mellan politiker och tjänstemän i förgrunden. Den övergripande frågeställningen gäller politikernas och tjänstemännens roll i beslutsfattandet. Den kommunala förvaltningsorganisationen är en av de faktorer vars betydelse undersökes, men av allra störst intresse är kanske författarens utvärdering av den senaste kommunindelingsreformens effekter på den kommunala demokratin.

Styrkan i denna brett upplagda forskningsinsats ligger främst i den empiriska analysen, det säkra handlaget när det gäller att påvisa mönster och samband i data och att bestämma hur långt data bär som underlag för slutsatser. Särskilt väl kommer denna forskningsstil till sin rätt, när det gäller att utvärdera och pröva antaganden om empiriskt väl avgränsade delar av den process som undersöks. Om man skall peka på en svaghet i detta sätt att arbeta, så är det att det i de tidigare arbetena leder till en alltför stor återhållsamhet, när det gäller att ta steget från att "redovisa resultat" till att sätta in resultaten i ett mer generellt teoretiskt perspektiv. Det skall gärna medges att ingen som läser dessa arbeten kan undgå att observera att resultaten är relevanta och viktiga för vår förståelse av hur demokratin fungerar (och Strömberg påpekar själv givetvis detta). Men man skulle ha önskat att forskningsansatsen och undersökningsresultaten diskuterats mer ingående och mer explicit i ljuset av empirisk och normativ demokratiteori.

Samma kritiska reflexioner har man emellertid ej anledning att göra beträffande Strömbergs senare arbeten, tex bidragen till *De nya kommunerna* och undersökningen om *Kommunalförvaltningen*, där han visar prov på förmåga till generalisering och syntes utan att förlora förankringen i handfast empiri. Det sistnämnda arbetet utgör som primärforskning ett vägande tillskott till Strömbergs vetenskapliga meritering.

Som helhet har Strömbergs forskning om de svenska kommunerna, lokal politik och kommunalt beslutsfatt-

tande en betydande bredd. Detta gäller mångsidigheten i valet av infallsvinklar i hans undersökningar och det gäller också den metodmässiga kompetensen. Tillsammans har denna forskning givit oss ett icke ringa mått av ny kunskap.

Den statliga förvaltningen utgör ett andra huvudområde i Strömbergs forskning. Tillsammans med Molin och Månsson har han författat en allmänt använd lärobok om den statliga och kommunala förvaltningen. *Offentlig förvaltning*, vilken trots lärobokskaraktären delvis redovisar författarnas egen forskning. Utöver dess värde som läromedel har detta arbete också ett vetenskapligt meritvärde. Boken om förvaltning tillkom inom ramen för ett forskningsprojekt, som också innefattade en empirisk undersökning av statstjänstemännens sociala rekrytering och politiska attityder. I boken *Byråkrati och politik* som blev resultatet av denna undersökning har Strömberg svarat för en väl genomförd analys av statstjänstemännens politiska preferenser och av sambandet mellan politiska attityder och social bakgrund inom tjänstemannakåren.

Som expert i riksdagens JO-utredning fick Strömberg tillfälle att genomföra egen forskning om JO-ämbetet. Det viktigaste resultatet av detta arbete är Strömbergs analys av ärenden och ärendebehandling vid ombudsmannaämbetet. Undersökningen är en värdefull empirisk kartläggning, genomförd med metodisk stringens och väl utformade frågeställningar. Strömberg bidrog vidare till undersökningen med en god översikt av JO-ämbetets motsvarigheter utomlands samt en liten men intresseväckande studie av allmänhetens information om JO-ämbetet. (Resp bilaga 1, kapitel 4 och bilaga 2 i: *JO-ämbetet: Uppgifter och organisation*; SOU 1975:23). Strömbergs arbete för JO-utredningen har uppenbarligen ett kompetensvärde genom att han gjort sig förtrogen med ett sakområde, som ligger vid sidan av hans huvudområden, och hans egna undersökningar i detta sammanhang utgör ett mycket gott tillskott till hans vetenskapliga meritering. Strömberg har vidare varit en av de huvudansvariga för ett forskningsprojekt om det statliga utredningsväsendet vid Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet. Från projektet har hittills framlagts rapporter från andra medverkande. Strömbergs roll som projektledare torde kunna tillgodoräknas honom främst som ett av många vittnesbörd om hans erfarenhet av "planering och ledning av forskning" men utgör väl också ett vittnesbörd om bredden i hans forskningsintressen.

Strömberg redovisar slutligen flera pågående forskningsprojekt. Av naturliga skäl föreligger från dessa endast skrifter som behandlar projektplanering och preliminära resultat. Flera av dessa utgör intresseväckande

ansatser inom utvärderingsforskning, speciellt med avseende på relationen mellan central styrning och lokal självstyrelse. Ett lovande nytt projekt är vidare en svensk undersökning inom ramen för en internationell studie av värderingar och rollföreställningar inom lokala eliter.

Sammanfattande bedömning

Strömbergs vetenskapliga produktion är metodmässigt både uppslagsrik och gedigen och av hög vetenskaplig kvalitet. Utöver det område där han bedrivit sin mest omfattande forskning – kommunal politik och kommunal förvaltning – har han framgångsrikt behandlat också andra viktiga forskningsuppgifter på den offentliga förvaltningens område.

Strömbergs vetenskapliga produktion svarar vidare väl mot professurens ämnesinnehåll: statsvetenskap med särskild inriktning på offentlig förvaltning. Den har den bredd som krävs för en allmän statsvetenskaplig kompetens, och samtidigt uppvisar den en särskild inriktning på professurens specialområde inom ämnet.

Strömberg har vidare en stark meritering med avseende på planering och ledning av forskning. Han var projektadministratör för det stora kommunalforskningsprojektet och har därutöver organiserat och lett ett flertal andra projekt.

Jag kommer slutligen till behörighetskravet pedagogisk skicklighet och befodringsgrunden "pedagogisk skicklighet som har visats genom handledning av forskare, vetenskaplig undervisning eller utarbetande av läromedel för sådan undervisning". Strömberg har en omfattande undervisningserfarenhet, som innefattar undervisning på alla nivåer i det svenska universitetssystemet och därjämte nästan två år som professor i offentlig förvaltning i Danmark. Både i Sverige och Danmark har han erfarenhet av undervisningsplanering. Som forskarassistent, docent, i f professor och arvodesprofessor har han svarat för handledning av forskarstuderande. Som ovan nämnts är Strömberg en av författarna till läroboken *Offentlig förvaltning* och han är vidare medförfattare till en skrift med arbetsmaterial för förvaltningsövningar för studenter i grundutbildning. Strömbergs kompetens med avseende på pedagogisk skicklighet är sålunda väl styrkt.

Sammanfattningsvis finner jag att Strömberg är behörig och väl styrkt sin kompetens för den ledigförklarade professuren i statsvetenskap med inriktning mot offentlig förvaltning.

Jämförande bedömning

Vid en jämförelse mellan de två sökandena finner jag att Strömbergs vetenskapliga produktion är mer omfat-

tande än Brantgärdes och att Strömberg med avseende på vetenskaplig skicklighet är överlägsen sin medsökande. Strömberg har vidare en stark meritering i fråga om att planera och leda forskning, och har i detta hänseende ett klart försteg, även om Brantgärdes insats som föreståndare för Svensk samhällsvetenskaplig datatjänst tages i beaktande vid jämförelsen. Slutligen har Strömberg mycket större erfarenhet av undervisning, undervisningsplanering och forskarhandledning än Brantgärde. Med avseende på båda bedömningsgrunderna vetenskaplig skicklighet och pedagogisk skicklighet finner jag sålunda att Strömberg måste sättas främst, med ett stort försteg framför Brantgärde.

Såsom framgick av min granskning av Strömbergs meriter finner jag att han väl styrkt sin kompetens för den ledigförklarade professuren i statsvetenskap med inriktning mot offentlig förvaltning. Enligt min mening bör Strömberg föreslås till innehavare av tjänsten.

Bo Särilvik

Utlåtande av de särskilt utsedda ledamöterna av samhällsvetenskapliga fakultetens tjänsteförslagsnämnd för tillsättning av professur i statsvetenskap, särskilt planering och förvaltning, i Stockholm, långtidsvikariat

Två sökande har anmält sig, nämligen tf professor Rune Premfors och tf professor Björn Wittrock. För båda gäller att deras vetenskapliga produktion faller väl inom ramen för den sökta tjänsten. I övrigt vill jag anföra följande:

Rune Premfors f 1947, blev fil kand 1971 och fil dr 1981 vid Stockholms Universitet. Han antogs som oavlönad docent i statskunskap vid Stockholms Universitet 1983.

Han har varit amanuens, forskningsassistent och lärare vid Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms Universitet. Från den 1 januari 1985 har han varit tf professor vid Förvaltningshögskolan. Han har haft expertuppdrag för offentliga myndigheter och tillbringat en tid som Research Associate vid Yale.

Den allt dominerande delen av Premfors vetenskapliga produktion behandlar högskole- och forskningspolitik. Därutöver har han tagit upp policyanalys, effektivitetsfrågor samt offentlig ekonomi. Totalt har han inlämnat inte mindre än 51 arbeten. Bland dessa finns två böcker och ett större manuskript. I övrigt är det frågan om uppsatser, notiser, översikter, utkast till forskningsprogram, diskussionsinlägg och bokanmälningar.

Hans första större arbete är *Systems of Higher Education* 1977, 200 s (medförfattare Bertil Östergren). Boken är en redovisning av den högre utbildningen i Sverige med tyngdpunkten på 1960-talet. Den vittnar om författarnas ingående kunskaper om problematiken men saknar väsentligen teoretiska inslag och metodologiska överväganden. I ett annat tidigt arbete, *Regeringsskiftet och högskolepolitiken*, 1977, 75 s, beskrivs ingående högskolepolitiken under den borgerliga trepartiregeringens första år.

Högskolepolitik är också ämnet för Premfors doktorsavhandling, *The Politics of Higher Education*, 1980, 250 s. Författaren jämför utbildningspolitiken i Sverige, Frankrike och Storbritannien under de tre senaste decennierna och söker förklara olikheterna i politikutformning. Han anknyter till genrer som "comparative public policy" och "comparative higher education", vilka presenteras i var sitt avsnitt. Med utgångspunkt från ett antal kriterier, som inte diskuteras teoretiskt, väljer han ut fyra policydimensioner. Dessa är lätt urskiljbara i den då aktuella diskussionen av den högre utbildningen, men författaren har också ambitionen att de ska vara applicerbara på andra policyområden. Avhandlingen disponeras i fyra stora avsnitt, ett för var och en av dimensionerna, varefter ett sammanfattande avsnitt avslutar. Det är en brett upplagd undersökning, som är stramt disponerad, väl genomförd och präglad av ingående kunskaper om utbildningspolitik. Vad man kunde önska vore en större teoretisk djärvhet och en explicit metodologisk diskussion.

Premfors har skrivit ett antal uppsatser, varav åtskilliga är publicerade i internationella vetenskapliga tidskrifter. En del av dessa uppsatser återger avhandlingsresultat, medan andra för analysen vidare. Bland de senare finns ett försök att anknyta till litteratur om "politisk stil" ("National Policy Styles and Higher Education in France, Sweden and the United Kingdom" 1982, 16 s) och en tillämpning av ett "value tradeoff"-perspektiv ("Values and Value Tradeoffs in Higher Education Policy", 1982, 16 s). Av övriga uppsatser har flertalet föga teoretisk anknytning, men de är – som allt Premfors skrivit – präglade av klarhet och kunnighet.

Inom området högre utbildning har Premfors redigerat en antologi (*Higher Education Organization*, 1984) med en internationell uppsättning författare. Själv har han skrivit den inledande presentationen av volymen samt en uppsats ("Implementation Strategies in Higher Education" 22 s). Uppsatsen omfattar två kortfattade forskningsöversikter, en diskussion av några centrala teser i ett svenskt arbete samt en kortfattad diskussion om problemet att nå fram till preskriptioner.

Premfors är också väl orienterad i policyanalys i allmänhet, vilket framgår av utmärkta översikter som "So-

cial Research and Public Policy Making". 1979, 10 s. "Review Article: Charles Lindblom and Aaron Wildavsky", 1981, 25 s och "Policyanalys i Sverige", 1984, 15 s. Ett antal fina recensioner av centrala arbeten bör också framhållas.

Speciellt har han ägnat evalueringsproblematiken intresse, dels i allmänna översikter ("Genomförande och utvärdering av offentlig politik", 1981, 44 s och "Utvärderingar i offentliga beslutsprocesser", 1985, 20 s), dels i ett försök att utforma kategorier för värdering av högre utbildning ("Evaluating Basic Units in Higher Education" 1985, 20 s). Ett näraliggande område är effektivitetsfrågor, som han penetrerat för svensk förvaltning ("The pursuit of Efficiency and Effectiveness in Swedish Government" 1982, 14 s och "Effektivitetssträvandena i Svensk statsförvaltning" 1985, 11 s).

Mera direkt ägnade forskning och utveckling är ett antal mindre uppsatser, såsom "Samhällsforskning och offentlig planering", 1980, 32 s. "Governmental Commissions in Sweden", 1983, 20 s. "Research and Policy-making in Swedish Higher Education", 1984, 33 s och *Privata konsulter i offentlig förvaltning*, 1985, 22 s (tillsammans med två medförfattare). Särskilt den sistnämnda är av intresse, då den tar upp en ny problematik, som förtjänar en statsvetenskaplig behandling.

Ett område som står ganska fritt från Premfors övriga produktion är offentlig ekonomi. Han har här skrivit dels en bra probleminventering (*Perspektiv på besparingspolitiken*, 1982, 100 s) och dels en insiktsfull analys av "Coping with Budget Deficits in Sweden", 1984, 23 s.

Slutligen har Premfors inlämnat ett manus till ett större arbete: *Svensk forskningspolitik*, 1985, 193 s. (Han har tidigare presenterat ganska omfattande förarbeten: *Sektorsforskningen och högskolan*, 1983, 84 s och *Sektors-FoU*, 1984, 83 s). Utöver en kort inledning omfattar manuskriptet tre delar: en genomgång av svensk forskningspolitik från 1940-talet till mitten av 1980-talet, en konfrontation mellan detta material och några analyskategorier samt en avslutande skiss till ny svensk forskningspolitik.

Den beskrivande, kronologiska genomgången av forskningspolitiken är mycket ingående – vad gäller de senaste åren alltför ingående. Med tanke på att denna beskrivning utgör inemot 3/4 av hela framställningen är detta inte bra. Tveksam kan man också ställa sig till det analyserande avsnittet, i vilket analyskategorierna (organisationsformer, styrformer och beslutsmodeller) närmast används för att klassificera det material som presenterats i den kronologiska redovisningen. Om nu författaren menar att dessa analyskategorier är viktiga borde han redan från början använt dem för att styra framställningen. Avslutningen med den normativa forskningspolitiken är spännande och insiktsfull, men

den ger inte författaren anledning att utveckla sina tidigare resonemang om vägen från empirisk analys till preskription. Även med hänsyn tagen till arbetets preliminära karaktär måste jag konstatera att dess vetenskapliga värde är begränsat.

Premfors främsta vetenskapliga arbete är fortfarande doktorsavhandlingen, och den har både förtjänster och begränsningar. Många av uppsatserna är uppslagsrika, men de når knappast längre än till skisser. Det nya manuskriptet om forskningspolitiken samlar sedan inte – som man kunde ha hoppats – upp alla lösa trådar i den tidigare produktionen.

Premfors är mycket kunnig – det gäller de sakområden han behandlar och den teori som förekommer inom vissa delar av policyanalysen. Dessvärre förenar han inte detta: det är sällan han använder teori på ett givande sätt, och han konstruerar nästan aldrig egna, teoretiskt grundade, analysinstrument. Inte heller är han särskilt intresserad av metodologiska frågor, och han använder sig inte ofta av formaliserade forskningstekniker. Genom sina insikter i de aktuella problemen förmår han å andra sidan ge sina undersökningar intressanta perspektiv. Det förefaller som om Premfors har en potential som hittills inte fått fullt uttryck i hans forskning. Det står klart att hans vetenskapliga produktion ännu inte motiverar en kompetensförklaring till en professor.

Björn Wittrock är född 1945. Han blev fil mag 1968 och fil dr i statskunskap 1974 vid Stockholms Universitet. Han var e o forskarassistent 1975–79 och från 1980 e o docent i statskunskap vid Stockholms Universitet. Han har tjänstgjort som t f professor i statskunskap i sammanlagt 1 år.

Wittrock har varit ledare för olika forskningsprojekt inom områdena forskningspolitik och energipolitik, inom vilka han också varit flitigt anlitad som expert. Speciell uppmärksamhet förtjänar hans engagemang som initiativtagare till och director för "Swedish Collegium for Advanced Study in the Social Sciences".

Överhuvudtaget finns starka skäl att framhålla Wittrocks välutvecklade internationella kontakter. Han har under kortare perioder varit verksam vid universitet och forskningsinstitutioner i USA och Västeuropa, redigerat flera internationella uppsatssamlingar, två gånger varit gästredaktör för en ledande internationell tidskrift och i även i övrigt varit engagerad i internationella forskningsprojekt.

När det nu aktuella vikariatet utlystes som ordinarie tjänst var Wittrock en av ansökarna. Jag anförde då bl a följande om hans vetenskapliga produktion.

"Wittrock har till bedömning insänt ett 40-tal arbeten. Efter innehåll kan de fördelas på fem grupper: parti-

forskning, vetenskapsteori, framtidsforskning, forskningspolitik (med forskning och utveckling – F&U) samt energipolitik. Medan de två första områdena står relativt fritt överlappar de tre senare varandra kraftigt. Det tar sig uttrycket att framtidsforskning och energipolitik ofta ses i ett F&U-perspektiv. Eftersom F&U är ett fundamentalt moment i planering kommer merparten av Wittrocks forskning att ligga väl inom professurens område.

Hans första arbeten hör till vetenskapsteori. Till en början gäller det anmälningar av böcker i genren – en verksamhet som han sedan fortsatt. Det är insiktsfulla granskningar, där han förefaller särskilt intresserad av anglosaxiska inriktningar. Han har också gjort ett inlägg i en internationell debatt om "Falsification, Rejection, and Modification", 1977, 4 s. Till området hör också en självständig uppsats, "Explaining Rational Political Action", 1980, 5 s, som har en mera direkt policyanknytning. Författaren hävdar bl a att rationella förklaringar av politiskt handlande fokuserar på individuella handlingar och deras specifika omständigheter. Flera av hans vetenskapsteoretiska arbeten är internationellt publicerade.

Doktorsavhandlingen "Partierna inför valjarna. Svensk valpropaganda 1960–66", 1974, 492s + bil (med tre medförfattare) är Wittrocks första större vetenskapliga arbete. Det är inte avsikten att här bedöma hela avhandlingen, men det ska konstateras att den omfattar dels utvecklandet av en teknik för analys av innehållet i valpropaganda, dels en applikation av denna teknik på valmaterial från svenska partier över en sexårsperiod. Arbetet har tillkommit inom den svenska partiforskningsgruppen och dess approach är formulerad av statsvetare inom en rationalistisk tradition. Generellt utgör arbetet en värdig arbetsprestation.

Wittrock är ensam författare till två kapitel (2 och 9) samt medförfattare till ett (7 – av vilket en del tidigare publicerats). Kapitel 2 är en presentation av bokens uppbyggnad och metodologiska förutsättningar. Han får här tillfälle att demonstrera sina vetenskapsteoretiska insikter. Man kan också notera att han uppfattar denna analys som nödvändig för relateringen av empiriska forskningsresultat till teoretiska föreställningar. I sin senare produktion anknyter Wittrock dock sällan till detta explicita redovisande av analysens grunder.

Det empiriska kapitel som Wittrock ensam svarar för behandlar "Partiernas valpropaganda och de rörliga valjarna". Framställningen är teoretiskt väl anknuten och författaren demonstrerar metodisk fantasi och förmåga att handskas med sina analysinstrument. Han är som nämnts också medförfattare till teknikkapitlet, som har en central ställning i avhandlingen och som erbjuder forskningen nya instrument för analys av valpropaganda.

Sammanfattningsvis utgör Wittrocks insats i denna avhandling en fin vetenskaplig prestation. Den visar också hans spännvidd från vetenskapsteori över teknikutveckling till empirisk analys.

Inom området framtidsstudier inleder Wittrock med anmälningar och mindre artiklar. Hans första mera självständiga arbete är uppsatsen "Long-Range Forecasting and Policy-Making", 1979, 22 s. Den markerar införandet av ett viktigt tema i hans forskning, nämligen problemet att sammanknyta kunskap och policyprocesser. Han ger här en givande probleminventering som belyses med svenskt material. Även framtidsforskningens institutionella förhållanden tog han upp tidigt, tex i "Future Studies without a Planning Subject", 1981, 32 s. Här skisseras också dilemma för en "comprehensive planning".

Det statsvetenskapliga huvudverket i Wittrocks forskning om framtidsstudier är boken "Möjligheter och gränser. Framtidsstudier i politik och planering", 1980, 202 s. Undersökningen gäller framväxten av framtidsstudier i svensk politik och förvaltning från slutet av 1960-talet. Viktiga moment i denna utveckling har varit den sk Alva Myrdal-kommittéen, som ägnas en ingående granskning, och Sekretariatet för framtidsstudier. Med utländskt material illustrerar författaren de problem som uppstår då långsiktiga studier konfronteras med löpande policyprocesser. Avslutningsvis söker han ge perspektiv åt framställningen genom att anknyta till en diskussion om utopism och offentlig politik.

Metodiskt är det frågan om en enkel kronologisk redovisning. Bokens styrka ligger i Wittrocks ingående kännedom om problematiken och den svenska utvecklingen. Det är uppenbart att han har en klar känsla för vad som är väsentligt och att han också förmår ta fram detta ur materialet. Någon explicit diskussion av grunderna för detta förekommer dock inte.

Tillsammans med en matematiker och en fysiker har Wittrock skrivit "Methods in Future Studies", 1982, 170 s. Boken kan ses som en introduktion till framtidsforskningens problem. Den diskuterar kortfattat fyra centrala metoder och presenterar tre svenska fall av framtidsanalys. Med dessa fall som grundval analyseras sedan fem viktiga problem inom genren.

Som redan nämnts är boken väsentligen introducerande. Den utgör ett värdefullt tillskott till litteraturen i ämnet. Någon teoretisk eller metodologisk ambition finns knappast. Styrkan är författarnas översikt och kunskap både då det gäller den svenska utvecklingen och den internationella litteraturen.

Det kan diskuteras huruvida man kan se Wittrocks analyser av energipolitik som ett särskilt område eller om man ska behandla den under F&U. Några av hans arbeten är kanske mera policyinriktade. En statsveten-

skapligt central problematik behandlas i "Implementation Beyond Hierarchy" (tillsammans med två medförfattare) 1982, 12 s. Författarna polemiserar mot vissa teser inom nätverksforskningen. Bl a hävdar de att sk implementeringsstrukturer medverkar under hela processen, tex då en policy formuleras, och att en framgångsrik implementering inte fordrar att involverade aktörer medvetet ansluter till gemensamma program mål.

Ett arbete av översiktskaraktär är "Policy-Making and Policy-Breaking", 1982, 45 s, som skrivits tillsammans med Stefan Lindström och som väl bör ses som ett förarbete till boken om de stora programmen. Författarna genomgår politiken om vattenkraft, kärnkraft och alternativa energikällor och visar hur man med olika energiteknologier sökt minska beroendet av utländska och knappa inhemska energikällor.

Den tyngst vägande delen av Wittrocks vetenskapliga produktion är tvivelsutan hans analyser av F&U. Överhuvudtaget är detta en problematik som han gärna kommer in på, tex då han i "Crises in Governance and Withering of the Welfare State", 1983, 9 s, diskuterar fundamentala problem i välfärdsstatens aktuella situation.

Några av hans arbeten om F&U är redovisningar av faktiska förhållanden utan uttalade teoretiska eller metodologiska ambitioner. Till dessa hör "Research and Development for Higher Education in Sweden", 1979, 14 s (tillsammans med Rune Premfors) och "Science and Technology Policy", 1979, 35 s. Vi möter här mycket kunniga genomgångar av väsentliga problem. I det sistnämnda arbetet finns en anknytning till vetenskapsfilosofi.

Wittrocks första mera utarbetade bidrag till genren är "Science Policy and the Challenge to the Welfare State", 1980, 15 s, som skisserar uppkomst och utveckling av vetenskapspolitik i Skandinavien. Avslutningsvis söker han finna en adekvat tolkningsmodell för den svenska välfärdsstaten då det gäller F&U.

Vid några tillfällen lämnar Wittrock det svenska material som han är så hemmastadd i. Det gäller "Managing Uncertainty or Foreclosing the Options", 1982, 12 s, som analyserar planeringen vid University of California samt "Excellence of Analysis and Diversity of Advocacy", 1983, 27 s, som är en genomgång av en brittisk rapport om den högre utbildningen. I båda fallen visar Wittrock hur hans insikter på området tillåter honom att snabbt finna principer och problem i de analyserade fallen. Man kan här också hänvisa till hans lilla översikt "Social Knowledge, Public Policy and Social Betterment", 1982, 7 s.

Mycket av vad Wittrock skrivit om F&U pekar fram mot vad som måste betecknas som hans vetenskapliga huvud-

arbete, nämligen "De stora programmens tid - forskning och energi i svensk politik", 1984, 190 s (tillsammans med Lindström). Författarna hävdar att de arbetar i skärningspunkten mellan forsknings- och energipolitik. Man kan med lika stor rätt säga, att de analyserar F&U inom energipolitiken.

Arbetets problem anknyter på ett intressant sätt till en aktuell samhällsvetenskaplig diskussion. Titeln syftar på de stora program som skapats med hjälp av avancerade tekniker såsom programbudgetering och systemanalys och som först prövades inom verksamheter som försvar och rymdforskning. Varför skulle inte denna typ av program också kunna lösa vardagsproblemen? Författarna undersöker denna politikens grundläggande antaganden och förutsättningar.

Man kan säga att undersökningen är uppbyggd kring tesen om omöjligheten av de rationalistiska programmen. I en eller annan form har denna diskussion pågått länge. Vad som är av intresse här är att vi får ett sådant program med alla dess problem empiriskt belyst. Också i övrigt anknyter författarna till nyare samhällsforskning - i stickordsform kan deras metodologiska hållning karaktäriseras med sådant som "rationalitet och ritual", "nätverk och formell organisation" och "långa tidsperspektiv".

Författarna konstaterar att det rationalistiska mönster som programmen förutsätter aldrig följs i praktiken. En mängd olika aktörer har påverkat politikens utformning. Inkrementalistiska analysmodeller ger inte heller någon tillfredsställande förklaring till skeendet. Som alternativ ställer författarna upp "den pluralistiska rationalismen", som omfattar en mångfald rationella aktörer. Detta är emellertid så löst skisserat att det är svårt att se vad det egentligen löser för problem.

Det är en på många punkter lyckad framställning. I några fall kan man också modifiera tidigare forskning. Av särskilt intresse är att de formella organisationerna inte försvinner i anarkiska nätverk utan i hög grad förmår prägla utvecklingen. Vad man kunde önska är att det som är teoretiskt intressant markerades hårdare vid den empiriska analysen. Den traditionellt kronologiska redovisningen av materialet kunde måhända vunnit på en hårdare strukturering kring centrala problem.

Under senare år har Wittrock varit redaktör för internationella uppsatssamlingar. Det gäller inte mindre än tre antologier och ett temanummer av "Policy Sciences" under en fyraårsperiod. Med detta markeras hans starka internationella orientering, som dessutom tagit sig uttryck i att han har publicerat ett antal uppsatser i internationella tidskrifter."

Wittrock har denna gång också inlämnat ett femtontal nyskrivna arbeten av varierande längd och ambition. Med en grovindelnig kan de fördelas på framtidsstu-

dier, universitetsutveckling, implementeringsforskning och F&U. De viktigaste av dessa arbeten ska här kort kommenteras.

Tillsammans med P de Leon och H Nowotny har Wittrock genomfört en evaluering av Sekretariatet för framtidsstudier, vilken rapporteras i den lilla boken *Choosing Futures*, 1985, 100 s. Det är en mycket klar och principiellt hållen evaluering. Med kännedom om Wittrocks tidigare produktion vågar jag anta att han har en stor andel i genomförandet av detta projekt.

I två starkt överlappande uppsatser – "Dinosaurs or Dolphins?", 1985, 25 s och "Det forskningsinriktade universitetet", 1985, 15 s – presenteras modeller för universitetets funktionssätt i ett historiskt perspektiv. Uppsatserna bygger på litteratur men förmedlar spännande synpunkter på den nyare utvecklingen.

I några arbeten har Wittrock tagit upp fundamenten för implementeringsforskningen. I uppsatser som "Beyond Organizational Design", 1985, 12 s och "Policy as a moving Target", 1986, 28 s (tillsammans med P deLeon) kritiserar han åtskilliga drag i aktuell implementeringsforskning och utvecklar dimensioner, vilka han menar borde uppmärksammas bättre.

F&U-aspekten finns nästan alltid med i Wittrocks arbeten. Han tar nu upp problemet mera renodlat i några uppsatser som presenterar och vidareutvecklar typologier för relationen mellan forskning och policy. Speciellt bör framhållas den klargörande framställningen i "Social Knowledge and Public Policy", 1986, 30 s, där han ger en detaljerad och, såvitt jag förstår, självständig typologisering som ger nya infallsvinklar på problemet.

I mitt utlåtande från 1984 karakteriserade jag Wittrocks vetenskapliga produktion enligt följande:

"Hans styrka förefaller vara ingående kunskaper och gott omdöme – egenskaper som tillåter honom att snabbt finna det väsentliga i ett empiriskt material. Hans resonemang präglas inte sällan av betydande skarpsinne. Det är emellertid inte ofta han försöker explicit utforma sina analysinstrument – att han faktiskt har sådana framgår av texternas innehåll. Man kan notera att han efter doktorsavhandlingen inte återvänder explicit till sina stränga metodologiska krav.

De teorifragment som han för fram – såvitt jag kan se oftast i direkt anknytning till andra forskare – är ännu skissartade. /---/ Då ska framhållas att han av allt att döma befinner sig i ett intensivt utvecklingskede och fortfarande söker efter en form. Hans vetenskapliga produktion beskriver en klart uppåtående linje, varför det finns anledning att se med stora förhoppningar på hans vidare utveckling."

Till detta kan fogas, att Wittrock i sina senare arbeten visar större teoretiskt intresse och originalitet. Det gäller i kritiken av och utvecklingsförslagen till implementeringsforskningen, och det gäller typologikonstruktionerna om relationen mellan forskning och policy.

Redan vid det förra ansökningstillfället var Wittrock enligt min mening kompetent att inneha en professur i statskunskap. Han har sedan dess stärkt sin kompetens.

Av de båda sökande är Wittrock klart kompetent att inneha en professur i statskunskap, särskilt förvaltning, medan Premfors ännu inte är fullt kompetent. *Jag förordar därför Bjørn Wittrock till det sökta långtidsvikariatet.*

Lund den 10 augusti 1986

Lennart Lundquist

Ved søknadsfristens utløp hadde det meldt seg to søkere til ovennevnte stilling: tf professor Rune Premfors og tf professor Bjørn Wittrock. Jeg har tidligere deltatt i vurderinger av begge søkerne: Premfors i februar 1983 og Wittrock i september 1984. Etter ny gjennomlesning av den vitenskapelige produksjonen som da ble dekket, har jeg – særlig for Wittrocks vedkommende – funnet å kunne bruke vurderinger og formuleringer fra disse innstillingene. Men det må legges til at begge søkerne har levert inn flere arbeider som ikke dekkes av de tidligere innstillingene, slik at helhetsvurderingene tildels må endres.

Betenkningen for den ledige stillingen forutsetter generell kompetanse i statsvitenskap og spesiell kompetanse i planlegging og forvaltning. Avveiningen mellom den generelle og den spesielle kompetansen byr ikke på problemer i forholdet mellom de to søkerne. Jeg finner derfor ingen grunn til å diskutere denne avveiningen innledningsvis.

Om de to søkerne vil jeg uttale:

Rune Premfors (f 1947) ble fil kand i 1971 og fil dr i 1981 ved Stockholms Unversitet, og uavlønnet docent samme sted fra 1983. Han har vært amanuensis, forskningsassistent og lærer ved denne institutionen fra 1972. Siden juli 1984 har Premfors hatt en forskerstilling på docentnivå (UHÄ) og fra januar 1986 har han vært tf. professor (først på halvtid, deretter heltid) ved Forvaltningshøgskolan. Premfors har vært research associate ved Yale et år og har hatt kortere forskningsopphold i California og Paris. Han har også hatt diverse oppdrag som ekspert, konsulent og prosjektsekretær.

Premfors har sendt inn et femtitall arbeider av sterkt

varierende karakter og meriterende verdi – fra bøker og artikler i internasjonale tidsskrifter, til prosjektbeskrivelser og bokanmeldelser. Temamessig er det imidlertid en betydelig konsentrasjon. De aller fleste av Premfors' vitenskapelige arbeider har tilknytning til forholdet mellom kunnskap og policyutforming. Størstedelen dreier seg om utformingen av den offentlige politikken for produksjon, formidling og anvendelse av kunnskap – i praksis forsknings- og høyskolepolitikken. En klart mindre gruppe arbeider tar for seg betingelsene for at avansert kunnskap, og særlig da forskningsresultater, skal bli brukt i utformingen av den offentlige politikken på ulike saksfelter. Da det er en betydelig overlapp mellom flere av publikasjonene, er det i mange tilfelle mer naturlig å omtale grupper av arbeider enn å gå detaljert inn på hver enkelt publikasjon. Premfors opplyser at han arbeider med en større publikasjon "Kunnskap och offentlig beslutsfattande", som skal sammenfatte mange års arbeid til et perspektiv på forholdet mellom kunnskap og offentlig politikktutforming. "Kunnskap och nationell politik" (36) presenteres en slags synopsis. Denne peker i retning av et utvidet perspektiv, hvor sammenhengen mellom en ny samfunnstype (informasjonssamfunnet) og den offentlige politikken "förvetenskapligande" settes i sentrum. I tillegg til sin interesse for FoU-spørsmål, har Premfors levert inn arbeider som mer generelt tar opp policyanalyse og evaluering av offentlig politikk, samt effektivitets- og besparings spørsmål.

Hovedtyngden i forfatterskapet ligger likevel klart på forsknings- og høyskolepolitikken hvor Premfors blant annet har levert inn tre arbeider i bokform. I flere av publikasjonene i denne gruppen anlegges et komparativt perspektiv. Det er bl. a. tilfelle i doktorgradsavhandlingen "The Politics of Higher Education in a Comparative Perspective" 1980 (2, også 9, 10, 12) hvor det foretas en sammenligning mellom utdanningspolitikken i Sverige, Frankrike og Storbritannia. For å forklare reformpolitikken utforming, særlig i 1960- og 70-årene, bruker Premfors ideer både fra "comparative public policy" og "comparative higher education"-tradisjonene. Med utgangspunkt i et antall kriterier, som i liten grad begrunnes teoretisk, velger forfatteren ut fire policy-dimensjoner. Disse synes å passe godt i forhold til den sektor og den periode som studeres. Ambisjonen er likevel at analysekategoriene skal være anvendelige også på andre policy-områder. Avhandlingen disponeres deretter i fire kapitler som hver behandler en av disse fire dimensjonene. Studien er bredt lagt opp og den må derfor nødvendigvis for en stor del baseres på sekundærkilder. Generelt kan det sies at avhandlingen er stramt disponert og preget av forfatterens store kunnskaper. Hva man kunne ønske var en større teoretisk djerfhet og

selvstendighet. De metodiske resonnementene kunne også vært mer utførlige. Det er likevel ingen tvil om at dette er en fint gjennomført undersøkelse av klart meriterende verdi.

Det sammenlignende perspektivet føres videre i flere andre arbeider (16, 17, 19), hvor variasjoner mellom land blant annet forsøkes forklart ved hjelp av ulike nasjonale policy-stiler. En artikkel om adgangspolitikken (25) gir interessante bidrag til forståelse av variasjoner både mellom land og over tid. Perspektivet er også komparativt i boken "Higher Education Organizations. Conditions for Policy Implementation" (3) hvor oppmerksomheten rettes mot betingelsene for at forsknings- og utdanningspolitikken skal bli iverksatt. Boken bygger på bidrag til en internasjonal konferanse som tok sikte på å belyse hvilke resultater man har oppnådd med de store reformene i høyere utdanning. Sentrale spørsmål er hvilke forhold som kan forklare suksesser og fiaskoer på ulike saksfelt og mellom land, om den høyere utdanningspolitikken skiller seg fra andre politikkområder, og om de spesielle organisasjonsforholdene i denne sektoren har bidratt til suksess eller fiasko i iverksettingen av politikken. Premfors er redaktør. Han har skrevet en fem siders innledning samt et kapittel hvor han med utgangspunkt i den internasjonale implementeringslitteraturen tar for seg svenske reformer. Påpekingen av at implementeringen av beslutninger ikke er vesensforskjellig fra andre deler av beslutningsprosessen, slik at man ikke trenger spesielle teorier for implementeringsaspektet, er interessant og kan ses som et forsøk på å knytte denne forskningen nærmere til beslutnings- og organisasjonsteorien forøvrig. Premfors bidrar også til en delvis klargjøring av anvendelsesområdet for ulike modeller, selv om forfatteren finner det vanskelig å spesifisere slike betingelser klart. Hovedsynspunktet er at ulike modeller fanger opp aspekter, men sjelden gir "hele forklaringen".

Premfors' første vitenskapelige arbeid, "Systems of Higher Education", 1978 (1, med Østgren), hører også til denne gruppen av studier. Boken er en oversikt over den høyere utdanningen i Sverige med tyngdepunkt på perioden fra begynnelsen av 1960-tallet. Boken mangler nesten helt teoretiske innslag, men demonstrerer forfatterens grundige kunnskaper om dette policy-området. Ved å sammenholde denne boken, samt en del andre tidligere publikasjoner i denne gruppen (5, 6, 7), med boken "Svensk forskningspolitikk", som foreløpig bare foreligger i stensil (4), får man et visst inntrykk av progresjonen i Premfors' produksjon. I "Svensk forskningspolitikk" tar Premfors mål av seg til å gi en statsvitenskapelig analyse av svensk forskningspolitikk på nasjonalt nivå – særlig organisasjons- og styringsaspektene. Siktemålet er imidlertid først og fremst beskrivende. Prem-

fors ønsker å vise *hvordan* den statlige politikken har vokst frem, mer enn å gi en systematisk forklaring å *hvorfor* dette skjer, i hvilken grad politikken settes ut i livet, og med hvilke effekter.

Etter innledningskapitlet følger tre kronologisk ordnede kapitler om fremveksten: (a) den "gamle forskningspolitikken" – fra de første forsøkene på å utvikle en nasjonal politikk på 40-tallet og frem til de mer ambisiøse styringsforsøkene, basert på sektorprinsippet på 70-tallet, (b) den "nye forskningspolitikken" på 80-tallet – basert på en rasjonalistisk planleggingsfilosofi og med aspirasjoner om samordning og overgripende styring av all statlig finansiert FoU, 80-tallet, og (c) bokens empirisk sett tyngste kapittel – en 80 siders fremstilling av den andre fasen i den nye forskningspolitikken – den omfattende planleggingsprosessen som skulle gi beslutningsgrunnlaget for propositionen om forskningspolitikken i 1984. Historien som fortelles, faller på mange måter inn i et bilde som ofte tegnes i den internasjonale litteraturen: aspirasjoner som må senkes, mislykkethet når det gjelder å fremskaffe det ønskede beslutningsunderlaget, prinsippbeslutninger og konkrete beslutninger som treffes uten særlig hensyn til den informasjon som ligger til grunn i de tidligere fasene, en problematisk prosess som ikke problematiseres i Riksdagen – kanskje fordi representantene hadde begrenset oversikt over hva som skjedde. Fra kapittel 5 brytes den kronologiske fremstillingen i et forsøk på å bruke ulike begreper fra den internasjonale litteraturen til å analysere mer systematisk organisasjons-, styrings- og beslutningsformene. De benyttede begrepene er imidlertid bare i begrenset grad til hjelp. Det er vanskelig å få "modeller" og "virkelighet" til å falle sammen. Men en hovedkonklusjon er at innslagene av poliikk, byråkrati og korporativisme er blitt forsterket, samtidig som innslagene av marked og forskerstyre er blitt svekket. Premfors har likevel "second thoughts" også overfor disse konklusjonene – utviklingen synes å ha i seg flere motstridende tendenser. Kapittel 6 har et mer uttalt normativt siktemål. Her skisseres enkelte veiledende prinsipper for en "nygammel forskningspolitikk", med større innslag av desentralisering og selektivitet i styringsambisjonene.

Boken gir mange interessante oppslag og synspunkter, men den bringer ingen teoretisk avklaring. Premfors gjør i liten grad forsøk på å gi et selvstendig teoretisk bidrag. Andres modeller og begreper brukes – men ikke til å organisere fremstillingen, men nærmest til å klassifisere materialet på etterskudd, og da med begrenset suksess. Fremstillingen blir i hovedsak kronologisk og tildels svært detaljert. Gitt at dette er et felt Premfors har arbeidet på en god stund, slik at han kjenner det meget godt, er det skuffende at bearbeidelsesnivået fortsatt er så begrenset.

Premfors' interesse for forsknings- og utdanningspolitikken er meget bred, og han har også gitt bidrag i form av studier (tildels innarbeidet i de større publikasjonene) av evalueringen av grunnenhetene (31, 35), integreringsbestrebelsene (21), politikken for sektorforskningen (23, 30), regionaliseringen av det høyere utdanningssystemet (24) og de faglige organisasjonenes økende engasjement i forskningspolitikken (13). Premfors demonstrerer en imponerende belesthet og et godt overblikk over flere forskningsområder. Han er villig til å bruke ulike typer litteratur og forsøke nye innfallsvinkler – noe som tildels synes å gå på bekostning av det å skape et mer enhetlig teoretisk perspektiv.

Den andre hovedblokken av publikasjoner, som tar for seg *kunnskapsanvendelsen* i den offentlige politikktutforming og forvaltningen, har ikke det samme omfang og vel heller ikke det samme bearbeidingsnivå som den første blokken. Premfors har imidlertid levert arbeider om den generelle anvendelsen av FoU i offentlig beslutningstaking (46, 48), og om bruken av sektorforskningen (47). Sammen med Wittrock (6) har han utarbeidet en konferanserapport om kunnskapsbruken i høyskolepolitikken. Premfors har i tillegg laget oversikter over utlandske (særlig amerikansk) og svensk litteratur (8, 11), skrevet perspektivartikler med forsøk på begrepsavklaring eller diskusjonsinnlegg om policyanalyse (26, 28, 49), og foretatt de allerede nevnte studiene av regionaliseringen av den høyere utdanningen i Sverige (24). I den sistnevnte artikkelen sies det at innslaget av analyse i den svenske politikktutforming har vært betydelig i internasjonal målestokk. Men ellers er grunntonen ofte at politikere og andre har falske forhåpninger til forskningens nytte i policyprosessene (41), noe som knyttes til at kunnskapsanvendelsen ofte fastlegges gjennom en politisk prosess (49). De empiriske resultatene fra denne gruppen studier er imidlertid i liten grad rapportert hittil (30, 36).

I en studie av det svenske komitesystemet (22, også 44) nedtones også samfunnsforskningens politiske betydning: Det finnes i følge Premfors ingen eksempler på at samfunnsforskningen har hatt avgjørende betydning for innholdet av viktige policy-initiativ. Et siktemål med denne artikkelen synes å være å avlive myten om den svenske politiske kulturens rasjonalitet, men for en ikke-svensk savnes i dette arbeidet det sammenlignende perspektivet som finnes i andre publikasjoner. Om det svenske utredningsvesenet ikke lever opp til rasjonalistiske idealmodeller, er det kanskje likevel mer kunnskapsorientert enn hva man finner i andre land? Artikkelen gir imidlertid en god oversikt på engelsk, og i en kortere kommentar til nedleggingen av komiteer, antyder Premfors at komitestrukturen kanskje er relativt robust over-

for styringsforsøk, eller at politikerne kanskje er mer interessert i komiteslakt på det symbolske plan enn på handlingsplanet.

Til den gruppen studier som ikke primært handler om forsknings- og høyskolepolitikken, hører en grei oversikt over endringer i selve innholdet av effektivitetsbegrepet og utviklingen i den institusjonelle forankringen til effektivitetsarbeidet – det vil si fremveksten av spesialiserte effektivitetsmyndigheter (18, 27). Premfors har også skrevet en probleminventering for besparingspolitikken (20) og en analyse av tre ulike faser i arbeidet med å møte budsjettunderskuddene (29). Her gis en nyttig oversikt over mange av de faktorer som påvirker myndighetenes responser, men artikkelen bidrar ikke nevneverdig til en teoretisk avklaring av forholdet mellom disse. Premfors har også på generell basis tatt opp implementerings- og evalueringsforskningens problemer og resultater. Disse arbeidene har imidlertid form av probleminventeringer, kommentarer og resonnementer (14, 32), eller bokanmeldelser (38, 45). Premfors' interesse for de preskriptive sidene kommer blant annet frem i et arbeid om prosjektbedømming (50). En del bokanmeldelser røper god innsikt i sentrale verker innenfor samfunnsforskningen (15, 37, 39).

Enkelte av Premfors' seneste arbeider antyder en viss forskyvning i interesse i retning av mer generell forvaltningsforskning (34). Det gjelder forskjeller og likheter mellom offentlig og privat forvaltning (51) og de private konsulentfirmaenes rolle i offentlig forvaltning (33, med Eklund og Larsson). Den sistnevnte studien tar opp interessante spørsmål knyttet til konsulentfirmaenes rolle som ideologibærere. Premfors er interessert i både betingelsene for den økte bruken av konsulentfirmaer og konsekvensene av denne utviklingen, men generelt er det foreløbig snakk om problemeskisser og oppslag.

Når det gjelder pedagogisk virksomhet, må det tas hensyn til at Premfors hittil har hatt en utpreget forskningskarriere. Han har likevel deltatt i undervisningen både på elementært og avansert nivå – om enn i noe begrenset omfang.

Sammenfattende kan det sies at Premfors er en forsker med flere gode kvaliteter. Han har dyptgående kjennskap til sitt primære studiefelt – FoU-sektoren, og han har god iakttagelsesevne. I flere arbeider anlegges et komparativt perspektiv, og Premfors har i betydelig grad vist en internasjonal orientering, bl.a. gjennom å publisere mange av sine arbeider på engelsk. Han har god litteraturkunnskap. Hovedtyngden av hans arbeider faller også uten tvil innenfor betenkingen for den stilingen han søker.

Men like klart er det at Premfors' vitenskapelige produksjon, slik den fremstår idag, har betydelige svakhe-

ter. Fortsatt er doktorgradsarbeidet den publikasjon som har det høyeste bearbeidingsnivå. Premfors har i sin senere produksjon bare i beskjeden grad gjort selvstendige forsøk på teori- og begrepsutvikling. Mange arbeider fremstår derfor som oppslagsrike ideskisser mer enn som ferdige vitenskapelige arbeider. Formen er ofte preget av iakttagelser og kommentarer, mer enn teoretisk analyse. Problemer knyttet til alternative metoder og analyseteknikker diskuteres meget sjelden. Premfors synes imidlertid nå å være inne i en fase hvor han ønsker å skape syntese av sine mange studier av forsknings- og høyskolepolitikk. Mye tyder på at det er en riktig prioritering. Men foreløpig har Premfors' vitenskapelige produksjon ikke et omfang og særlig ikke et bearbeidelsesnivå som er tilstrekkelig til å gi professorskompetanse.

Bjørn Wittrock (f 1945) ble fil kand i 1967, fil mag i 1968 og fil dr i 1974 i statskunnskap ved Stockholms Universitet. Han har vært timelærer ved Socialhøgskolan i Stockholm og Stockholms Universitet. I 1975–79 var han e. o. forskningsassistent og fra 1980 e. o. docent i statskunnskap ved Stockholms Universitet. I vårterminene 1983 og 1986 har han vært tf. professor ved samme universitet. Wittrock har hatt et bredt engasjement som forskningsleder og som ekspert både i svensk og internasjonal sammenheng. Han har arbeidet ved tre ulike amerikanske universiteter og i Berlin. Wittrock er også en av initiativtakerne til Kollegiet for samfunnsforskning i Uppsala.

Wittrock har sendt inn et halvt hundre arbeider av meget variert innhold, omfang og meriterende verdi. To grupper skiller seg relativt klart ut: partiforskning og vitenskapsteori. De øvrige overlapper i betydelig grad. De er alle opptatt av offentlige planleggings- og beslutningsprosesser. En undergruppe reiser spørsmålet om langsiktige og overgripende planleggings- og beslutningsprosesser i det hele tatt er mulig. Her diskuteres de mange dilemmaer slik aktivitet fører med seg, mulige fremgangsmåter, og hvordan oppfatningene om planlegging og styring har endret seg i de vestlige landene siden 1960-tallet. En annen undergruppe fokuserer spesielt på kunnskapsgrunnlaget for slike prosesser, og en tredje tar for seg spesielle policy-områder. Wittrock har her konsentrert seg om forsknings-, undervisnings- og energipolitikk; områder som ofte overlapper. Hovedtyngden av Wittrocks arbeider er klart innenfor "forvaltning og planlegging".

Wittrocks første arbeider – fra begynnelsen av 1970-tallet – er preget av et aktivt forhold til temaer som da sto sentralt i den faglige debatten: grunnlagsproblemer og vitenskapsteori. Denne gruppen studier (artiklene 16, 14, 9, 7, 4, 3, 2) vitner om bred lesning både innen anglosaksisk og kontinental litteratur. De fleste er korte – bare

i ett tilfelle mer enn fem sider, men de vitner om oversikt og selvstendighet.

Interessen for grunnlagsproblemene finnes igjen i Wittrocks første store teoretisk-empiriske arbeid, doktorsavhandlingen (bok 1). Sammen med tre andre forfattere tar Wittrock her for seg partienes propaganda i fire valgkamper i perioden 1960–1966. Avhandlingen er et storstilt forsøk på å konfrontere en rasjonelt orientert teori om politisk virksomhet, og spesielt om partienes adferd, med et omfattende empirisk materiale om de svenske partienes handlingsmønster. Det teoretiske utgangspunktet er at partienes fundamentale mål er å vinne posisjoner som gir maksimal innflytelse. Fra et avledes en rekke implikasjoner, for eksempel at partiene vil sette inn sin propaganda der sjansene for gevinst er størst, og at de derfor vil være spesielt interessert i ustabile velgere. Som et ledd i dette arbeidet utvikles det en avansert teknikk for innholdsanalyse til å kode de ca 40 000 utsagnene med. Wittrock har skrevet to av kapitlene (2, 9) og han er medforfatter av et kapittel og sammenfatningen. Kapittel 2 presenterer bokens oppbygging og metodologiske forutsetninger og Wittrock drar her nytte av sin bakgrunn i logikk og vitenskaps-teori. Kapittel 9 tar spesielt for seg partipropagandaen i forhold til de "rørlige" velgerne, og kapittel 7 diskuterer teknikken for innholdsanalysen (cfr også artikkel 1). Dette arbeidet er på mange måter eksemplarisk med sin eksplisitte diskusjon av forholdet mellom grunnlagsproblemer, teoridannelse, teknikker og empiri, og det er klart meriterende.

I boken om "De stora programmens tid" (bok 5, med Stefan Lindström, også 36) smelter Wittrock sammen tre av sine hovedinteresser: de generelle betingelsene for overgripende og langsiktig planlegging, kunnskapens rolle i offentlig politikk, og interessen for forsknings- og energipolitikk. Boken er en analyse av den "radikale rasjonalismen" på 1960 og 1970-tallet, med dens tiltro til vitenskapelig analyse og store, samordnede offentlige handlingsprogrammer for å fremme rasjonalitet og effektivitet. Empirien hentes fra det sivile energiforskningsprogrammet – et program som var basert på tiltro til systemtankegang, planlegging, analyse og evaluering. Som Wittrock sier (s 16): Opplegget og planleggingen var i stor grad som hentet ut fra en håndbok i rasjonalistisk system- og policyanalyse.

Historien Wittrock forteller er ikke overraskende. Den "radikale rasjonalismen" kan ikke forklare energiforskningsprogrammets tilkomst, gjennomføring eller effekter (s 163). En av hovedgrunnene er at en slik rasjonalisme blant annet forutsetter at samfunn basert på et hierarkisk kontroll- og reguleringsystem, mens det må virke i et pluralistisk samfunn. Wittrock er opptatt av hvordan sammenflytende, uformelle nettverk preget po-

lity-prosessene. Dette mangfoldet ses ikke som en beklagelig, forstyrrende faktor, men som en nødvendig betingelse for at den offentlige politikken skal kunne utformes og gjennomføres raskt, uten "planleggingskatastrofer" (s 165). Mot de store programmenes radikale rasjonalisme og forestillinger om en sentral planlegger og aktør, setter Wittrock opp en pluralistisk rasjonalisme og et mangfold av rasjonelle aktører.

Dette er en empirisk studie av høy relevans og kvalitet. Den viser på en utmerket måte svakheter ved en planleggings- og beslutningsmodell som langt på vei har et kulturelt hegemoni. Det er likevel ikke klart hvor den "pluralistiske rasjonalismen" fører hen. Foreløpig er det snakk om en modell man bare kan ane konturene av. Det er også en svakhet at forholdet mellom teori og empiri ofte er mer implisitt enn eksplisitt, og at fremstillingen i lange sekvenser er rent kronologisk heller enn teoretisk-systematisk. Noen av de samme egenskapene finnes igjen i et annet arbeid sammen med Stefan Lindström: "Policy Making and Policy Breaking" (artikkel 23) som tar for seg Sveriges forsøk på å redusere avhengigheten av utenlandske energitilførsler, og som er en forløper for boken om de store programmene. På tilsvarende måte viser "Implementation Beyond Hierarchy: Swedish Energy Research Policy" (artikkel 22, sammen med Stefan Lindström og Kent Zetterberg), som bygger på empiri fra det svenske energiforskningsprogrammet, en rekke problemer med de etablerte perspektivene i implementeringsforskningen: "bottom up" og "top down". Forfatterne argumenterer for betydningen av uformelt koordinerte (ikke-hierarkiske) nettverk av organisasjoner uten felles målsetning, og for at disse nettverkene er viktige i *hele* beslutningsprosessen, ikke bare i iverksettelsesfasen. Igjen er observasjonene interessante, svakheter ved de etablerte perspektiver kommer greit frem, men det er mer usikkert hva man ønsker å sette i stedet.

Rasjonalitetsproblemene har en sentral plass også i boken "Möjligheter och gränser. Framtidsstudier i politik och planering" (bok 2), hvor temaet er forholdet mellom politiske beslutninger og langsiktige studier. Hovedtesen er at de svenske fremtidsstudiene kom til å få gjennomslag i offentlig politikk og diskusjon på en måte som var uforutsett, og som avvek fra de forestillingene om velordnet planlegging som preget 1970-tallets diskusjon om fremtidsstudier og langsiktig planlegging. Analysen viser begrensningene i offentlig styring, og igjen understrekes betydningen av løst koblete nettverk av grupper som tildels hadde ulike interesser og løsningsforslag, og som var påvirket av internasjonale strømninger. Det var da det oppsto *politisk strid*, og grupper som ikke tilhørte de tradisjonelle nettverkene ble aktivisert, at studiene/kunnskapen kom til anvendelse. Og da

dette skjedde var det ikke Socialdemokratene (som satte prosessen igang), men Centerpartiet (i opposisjon) som tok kunnskapen i bruk.

Wittrock viser på en fascinerende måte hvordan spørsmålet om tilltroen til fornuftmessig og teknisk kompetanse og planlegging kom i skyggen av vanskelig styrbare politiske prosesser, der den offentlige politikken tilpasset seg utfallet av konflikter mellom ulike interesser (s 161). Avslutningsvis (s 197–200) diskuterer Wittrock implikasjonene for "den svenske modellen for offentlig politikk". Denne modellen beskriver ikke noen gylden middelvei, men ligger i *spenningsfeltet* mellom ulike grunnoppfatninger om den offentlige politikken muligheter og grenser. Den ene oppfatningen er basert på bruk av planlegging og stegvis reform. Den andre på bruk av utopier og symbolsk-ekspressiv adferd. Wittrock er kortfattet, men diskusjonen har i seg elementer som kan danne grunnlag for en mer realistisk beskrivelse av politisk liv, ikke bare i Sverige, men i alle de nordiske land. Helhetsinntrykket trekkes igjen ned av at Wittrock i liten grad diskuterer eksplisitt analyseskjema, begreper og materialets utsagnskraft, og ved at kronologien ofte blir det viktigste ordnende prinsipp. Men det er likevel ingen tvil om at boken er verdifull og klart meriterende.

De generelle styringsproblemene tas opp fra en noe annen innfallsvinkel i "Governance in Crisis and the Withering of the Welfare State: The Legacy of the Policy Sciences" (artikkel 30). Dette er en ni siders introduksjon til et særnummer av POLICY SCIENCES hvor Wittrock var gjesteredaktør. Dette viser Wittrocks sentrale plass i internasjonale nettverk av forskere. Han dokumenterer god oversikt over hovedtradisjonene på feltet, men gjør ikke noe egentlig forsøk på en teoretisk integrasjon.

Sammenkoblingen av kunnskaper og politisk handling står sentralt hos Wittrock, og i "Science Policy and the Challenge to the Welfare State" hevder han at (de Skandinaviske) velferdsstatenes fremtid avhenger av evnen til å utnytte forskning og teknologi. Wittrock er i opposisjon til en "ingeniørmodell" hvor kunnskapstilgangen og kunnskapsbruken betraktes på et nokså mekanisk vis. Men han er også kritisk til "opplysningsmodellen", som forutsetter at kunnskap over tid vil sildre inn i policy-sentrene og dermed få en langsiktig effekt. Opp mot disse settes en "dispositionell" modell for kunnskapsanvendingen i offentlige planleggings- og beslutningsprosesser. Kravet er at forskerne *konkret* skal påvise mekanismene mellom kunnskapsprodusenter og brukere; under hvilke betingelser kunnskapsoverføring og anvendelse kommer i stand (artiklene 31, 28, 20). Wittrock kaller sitt bidrag en skisse, og han går da heller ikke særlig langt i å spesifisere betingelsene for kunnskapsoverføring.

Interesse- og maktaspektene ved kunnskapsoverføringen og kunnskapsanvendelsen tas også opp i boken "Policy Analysis and Policy Innovation. Patterns, Problems and Potentials" (bok 3, redigert sammen med Peter R Baehr). Wittrock har skrevet en seks siders innledning sammen med Baehr (også listet som artikkel 18) og et kapittel om "Future Studies without a Planning Subject: The Swedish Secretariat of Future Studies (også listet som artikkel 15). På grunnlag av erfaringene med etableringen av Sekretariatet for fremtidsstudier i 1973 gis det interessante innblikk i problemene for en enhet som plasseres mellom en rekke etablerte institusjoner med ulike interesser og perspektiver. Studien viser også hvordan skjebnen til policy innovasjoner avhenger av gunstige politiske og sosiale forhold utenfor selve styringsverket (s 147).

I artikkelen "Social Knowledge and Public Policy: Eight Models of Interaction" (44, også 37) har Wittrock ført sitt arbeid om kunnskapens rolle i utformingen av den offentlige politikken et viktig steg videre. I tillegg til en klassifisering av ulike modeller for kunnskapsbruk i policy-prosessene, diskuteres her anvendelsesområdet for de ulike modellene, spesielt hvordan anvendelsen henger sammen med stats- og samfunnsmessige betingelser. I et pågående prosjekt, sammen med Wollman, Thurn og Wagner i Berlin, legger også Wittrock nye dimensjoner til sin forskning. Dette arbeidet, som er opptatt av produksjonen av policy-relevant forskning mer enn anvendelsen, er både historisk og sammenlignende. I den foreløbige versjonen som nå foreligger, har Wittrock bidratt til innlednings- og avslutningskapitlet, samt med en oversikt over utviklingen i Sverige. Prosjektet synes å ha et potensiale for å utvikle analytisk fruktbare dimensjoner, som kan bidra til å gjøre denne delen av policy-forskningen sammenlignende og analytisk mer interessant. Wittrock har også kommet til større avklaring når det gjelder et program for policy-forskningen (43, 35, 34), organisert rundt begrepene kontekstualitet, aktør og tid.

Boken "Methods in Future Studies: Problems and Applications" (bok 4, sammen med Brita Schwarz og Uno Svedin) fokuserer mer på metodiske problem i fremtidsforskningen. Fire alternative metoder diskuteres i forhold til svensk case-materiale. Et hovedargument er at det ikke finnes noe motsetningsforhold mellom formaliserte og mer intuitive teknikker i fremtidsforskning og planlegging. Boken er en grei innføring som bidrar til å ordne feltet. Den er åpen og udogmatisk og viser Wittrocks evne til å samarbeide på tvers av faggrenser. Det gjør også boken "Choosing Futures" (8), skrevet sammen med deLeon og Nowotny. Denne evalueringen av Sekretariatet for fremtidsstudier er ikke først og fremst interessant på grunn av de vurderinger som

gjøres av dette sekretariatet, men fordi boken generelt representerer et verdifullt bidrag til å skape analytiske rammer for evalueringsstudier.

Når det gjelder de utpregede sektororienterte studiene, har Wittrock levert inn to monografier ("Science as a Commodity", (6) med M Gibbon, og "The University Research System: The Public Policies of the Home of Scientists", (7) med Aant Elzinga). Foruten å være redaktør for begge bøkene, har Wittrock i det ene tilfelle (6) skrevet et 13 siders post-script av syntetiserende karakter. I det andre tilfelle har Wittrock skrevet en 10 siders innledning og et eget kapittel om "The Rise and Resurgence of the Research-Oriented University" (se også artikkel 41). Ved å ta utgangspunkt i tre ulike universitetstradisjoner og den faktiske utviklingen over tid, viser Wittrock at forholdet mellom forskning og universitetene har vært både usikkert og skiftende. Behovet for en politisk orientert vitenskapssosiologi understrekes. Det at universitetene og de høyere utdanningsinstitusjonene befinner seg i en periode med stagnerende eller synkende ressurser, bidrar til å forsterke dette behovet.

I en diskusjon (artikkel 29) av den britiske Leverhulme-rapporten påpeker Wittrock at man ikke må vente at politiske aktører skal se bort fra sine interesser, lojaliteter og løfter når de vurderer bruken av kunnskaper. Problemet med Leverhulme-rapporten er nettopp dens hierarkiske, top-down modell og fravær av diskusjoner om avveininger mellom ulike interesser og mål. Lignende synspunkter finnes i et arbeid om planleggingsprosessene ved University of California (artikkel 21). I en konferanserapport om kunnskapsanvendelsen i høyskolepolitikken i Sverige (artikkel 10, med Rune Premfors), gis det en oversikt over sektorforskningen, og en diskusjon av problemene knyttet til utvikling og bruk av kunnskaper i planleggings- og policy-prosesser. Forecasting-, planleggings- og beslutningsaspektene behandles i forhold til forsknings- og teknologipolitikk (25, 11), utdanningspolitikk (15) og fremtidsforskning (13). En forstudie (artikkel 8, sammen med C J Ljungberg og K Zetterberg), har som siktemål å skape grunnlag for oppfølging av Energiforskningsprogrammet.

Endelig må det nevnes at Wittrock gjennom utredninger og søknader har trukket opp et særdeles ambisiøst forskningsprogram. Det gjelder særlig planene for et svensk forskningskollegium for avansert samfunnsvitenskap (med Bo Gustafsson og Rolf Torstendahl) og "Toward a Social Science Framework of Actor-Structure Dynamics" (med Tom Burns). Dette er et program som har satt seg djerpe mål om fornyelse av policy-forskningen, basert på forankring i tverrfaglig, internasjonalt samarbeid, i historisk-komparativ forskning og i generell samfunnsteori og vitenskapsteori. Et stort nettverk av internasjonalt kjente forskere deltar, og det blir særdeles

spennende å se hvordan dette internasjonale samarbeidet utvikler seg videre.

Selv om det ut fra foreliggende opplysninger er vanskelig å danne seg et presist bilde av Wittrocks pedagogiske virksomhet, påberoper han seg en ganske omfattende undervisningserfaring på alle nivåer. Det synes klart at Wittrock har tilstrekkelig erfaring i undervisning og veiledning til et professorat. Han står meget sterkt når det gjelder å lede forskningsprosjekt og utredninger.

Sammenfattende må det understrekes at Wittrock er en spennende forsker med meget stor arbeidskapasitet, interesse for sentrale problemstillinger, en utpreget internasjonal orientering og store litteraturkunnskaper. Den vitenskapelige produksjonen ligger klart innenfor betenkningen for den stillingen han søker. Wittrock er forankret i en lærd-humanistisk tradisjon. Han har sjelden benyttet seg av moderne, kvantitative analyseteknikker.

Forfatterskapet er på mange måter imponerende, og Wittrock har vært inne i en positiv utvikling de senere årene. Mens flere av de tidlige studiene (doktorarbeidet unntatt) er preget av at de teoretiske strukturene og begrepene forble implisitte, at fremstillingen ble skissemessig, kronologisk og kommenterende, noen gang kåserende, har de senere arbeidene bidratt til en viss teoretisk avklaring. Wittrocks ambisjoner er svært høye, og det blir meget interessant å følge ham i årene som kommer. Wittrock har tilstrekkelig undervisningserfaring for den stillingen han søker, og en meget solid erfaring når det gjelder ledelse av forskningsprosjekter. Han er klart professorskompetent.

Avveiningen mellom de to søkerne innbyr altså ikke til tvil. Begges vitenskapelige produksjon er utvilsomt relevant for den stillingen de søker. Likevel er det klart at både når det gjelder den vitenskapelige produksjonens bredde, originalitet, bearbeidingsnivå og systematikk er Wittrock kommet klart lengre enn Premfors. Dersom andre relevante kriterier bringes inn, synes avstanden mellom de to søkerne heller å øke enn å minske. Mens Wittrock klart er kompetent for den stillingen han søker, er Premfors ennå ikke kommet langt nok til å kunne erklæres professorskompetent.

Jeg anbefaler følgelig Bjørn Wittrock til professoratet i statsvitenskap, spesielt planlegging og forvaltning (langtidsvikariat) ved Stockholms Universitet.

Johan P Olsen

Det vid Stockholms universitet ledigförklarade långtidsvikariatet på tjänst som professor i statsvetenskap, särskilt planering och förvaltning har sökts av två personer: docenterna Rune Premfors och Björn Wittrock.

Rune Premfors, född 1947, avlade doktorsexamen vid Stockholms universitet 1981 och antogs som oavlönad docent vid samma universitet 1983. Under en följd av år har han innehaft tjänst som forskningsassistent. Han innehar sedan 1 juli 1984 en särskild forskartjänst inrättad av det till UHÄ knutna forskningsprogrammet. Från och med 1 januari 1985 har han dock varit helt eller delvis tjänstledig från denna sin tjänst för att vikariera på den professur på vilken ett långtidsvikariat nu är utlyst. Slutligen bör det understrykas att Premfors också i olika omgångar vistats som gästforskare vid utländska universitet.

Rune Premfors förefaller ha sänt in till bedömning allt han skrivit. En något strängare gallring hade inte varit omotiverad. Många publikationer är mycket korta och skissartade; många är också i stor utsträckning "överlappande". Allt nog hans publikationslista omfattar 4 "böcker", 32 "forskningsrapporter och längre artiklar", 9 "recensioner och kortare artiklar" samt slutligen 6 "projektbeskrivningar m m". Två av böckerna har honom som ensamförfattare; den ena är hans doktorsavhandling, den andra förelåg vid ansökningstidens utgång som manuskript men är nu publicerad. En bok är ett översiktsarbete över det högre utbildningsväsendet i Sverige utarbetad tillsammans med Bertil Östergren. En fjärde slutligen är enbart redigerad av Rune Premfors och består av ett antal uppsatser av vilka han själv skrivit en.

I en välavvägd redogörelse för sin egen vetenskapliga produktion betonar Premfors att den övergripande problematik som hitintills sysselsatt honom som forskare gäller samspelet mellan å ena sidan vad som kan kallas kunskapssamhället och å andra sidan den offentliga verksamheten i form av förvaltning och politik. Det är en riktig karakteristik. Vidare betonar Premfors att denna problematik kan betraktas utifrån två olika perspektiv: dels politiken för produktion, förmedling och användning av kunskap, dels kunskapsanvändning i politiken. Ännu så länge präglas huvudparten av Premfors vetenskapliga skrifter av det förra perspektivet.

En del av skrifterna där perspektivet är "politiken för" gäller högskolepolitik. Det centrala arbetet i detta sammanhang är hans doktorsavhandling *The Politics of Higher Education in Comparative Perspective. France, Sweden, United Kingdom*. Det är sannerligen inte något litet område som täcks i denna avhandling. En jämförelse görs av högskolepolitik i tre länder, under i princip tre decennier och i fyra olika dimensioner. I vad gäller

data rörande Sverige hade Premfors haft god nytta av den tidigare nämnda faktsäckade och rediga bok om svensk högskolepolitik, *Systems of Higher Education in Sweden*, som han utgav några år före sin disputation tillsammans med Bertil Östergren. Framställningen i Premfors avhandling är visserligen inte – och det kan ses som en brist – genomsyrad av ett klart angivet analyschema. Ej heller har någon större möda lagts ner på att avgränsa och specificera olika begrepp. Ambitionen har varit att erbjuda "kartor" i ganska stor skala över politiklandskap och att jämföra dessa kartor. Premfors har lyckats i sin ambition på ett imponerande sätt. De jämförelser han gör låter oss se – vilket är komparationers stora värde – både nya samband och speciella drag. Hans språkbehandling är utmärkt.

Flera av de uppsatser, inlämnade till bedömning, som berör högskolepolitik ansluter sig mycket nära till avhandlingen. Andra lever ett liv för sig. Några av dessa andra uppsatser har jag särskilt fäst mig vid. En, *Regeringsskiftet och högskolepolitiken*, skrevs före disputationen och ger en både detaljrik och övertygande bild av högskolefrågornas utveckling under det politiskt mycket intressanta året 1976/77. (Mycket av det som sägs i denna uppsats återkommer i en i *European Journal of Education* 1979 publicerad artikel "The Politics of Higher Education in Sweden. Recent Developments"). En annan uppsats värd att omnämna är "National Policy Styles and Higher Education in France, Sweden and United Kingdom", också den publicerad i *European Journal of Education*. I denna uppsats visar Premfors en förmåga, som han ofta ådagalägger, att plocka upp generella idéer i aktuell vetenskaplig diskussion, att något utveckla och nyansera dessa idéer samt att tillämpa dem på ett politikområde där hans egna kunskaper är ansevärda. Ett utmärkt exempel på denna förmåga är också uppsatsen "Implementation Strategies in Higher Education" som ingår i den av honom redigerade boken *Higher Education Organization*. Boken baserade sig på ett antal "papers", presenterade inför en arbetsgrupp som Premfors ledde vid en UHÄ-konferens 1983.

Premfors uppmärksamhet – i vad gäller högskolepolitik – förefaller nu ha förskjutits till högskolans basenheter, alltså till institutioner av olika typ. I manuskriptet till en artikel, "Evaluating Basic Units: Seven Fundamental Questions" knyter han samman sitt på olika sätt dokumenterade intresse för problem kring utvärdering med sitt intresse för högskoleorganisation.

En annan del av Premfors produktion, där perspektivet är "politiken för", gäller forskningspolitik. Här är det centrala arbetet bokmanuskriptet *Svensk forskningspolitik*. Manuskriptet inrymmer dels en i kronologisk ordning lämnad redogörelse för svensk forskningspolitik med tyngdpunkten förlagd på den process som ledde

fram till riksdagens forskningspolitiska beslut våren 1984, dels en karakteristik av den förda forskningspolitiken utifrån ett antal kategorier. Kronologin är mycket omfattande. Boken avslutas med en serie normativt präglade reflexioner. Uppläggningsen förvånar mig något. Premfors har brottats med det välkända problemet att förena ett tidsperspektiv med perspektiv utifrån andra dimensioner. Den lösning som valts var länge den traditionella inom svensk statsvetenskap: först en detaljerad i kronologisk ordning lämnad deskription, därefter en filtrering, tämligen kortfattad, av det redan förut presenterade utifrån ett antal intressanta kategorier. Varför inte tämligen omgående kasta sig in i en systematiskt upplagd framställning? Han kunde – efter en tämligen kort presentation av själva beslutsprocessen och dess karakteristiska etapper – sålunda direkt ha utnyttjat sitt material som en illustration av de olika problem som hans kategorier, hämtade från aktuell vetenskaplig diskussion, signalerar. Jag hade alltså önskat en starkare integration av teori och empiri. En sådan integration hade, tror jag, låtit läsaren se ännu djupare in i de väsentliga frågor boken behandlar. Den erbjuder dock redan nu mycken värdefull kunskap om utvecklingen på detta politikområde. Författaren kan alldeles uppenbart väl sin sak. Han har samlat in ett stort material, bl a genom att intervjua personer medan processen pågick. Han skriver som alltid väl och medryckande. En uppsats inom detta forskningsområde, oberoende av denna bok och värd att uttryckligen omnämnas, är *Facklig forskningspolitik*.

Premfors kan ännu inte redovisa något större arbete av den typ som doktorsavhandlingen och manuskriptet om svensk forskningspolitik är exempel på när perspektivet är "kunskapsanvändningen i politiken". Han ledde dock under åren 1979–82, tillsammans med sin medsökande Björn Wittrock, ett av UHÄ finansierat projekt kallat *FoU och offentligt beslutsfattande*, som – även om det inte avsåg något större arbete – inrymde ett flertal tankeväckande uppsatser. En typ av uppsatser är de där Premfors granskar ledande teoretikers tankar på området. Särskilt har jag fäst mig vid en lyhörd och skickligt gjord jämförelse mellan Charles Lindbloms och Aaron Wildavskys produktion publicerad i *British Journal of Political Science*; Premfors själv är i sitt vetenskapliga betraktelsesätt starkt påverkad av den inkrementalistiska tradition som just Lindblom och Wildavsky från olika utgångspunkter representerar. En annan typ av uppsatser inom projektet FoU och offentligt beslutsfattande är de där Premfors konkret och på svenskt material undersöker kunskapsanvändningen i politiken. Som den viktigaste uppsatsen härvidlag framstår "Research and Policy-Making in Swedish Higher Education", publicerad i boken *Educational Research and Policy*. Premfors

slutsats är att ny kunskap så gott som aldrig varit avgörande för politikens inriktning; den har snarare använts för att förstärka och legitimera ståndpunkter som redan intagits på andra grunder. Det är en mycket informativ uppsats. Premfors annonserar att han nu avser att samla sig till ett större arbete också på detta område, tentativt kallat "Kunskap och offentligt beslutsfattande". Han har bland de specima han skickat in bifogat en mycket intressant sammanfattning av en seminarierie kring Sektors-FoU som han ledde samt en alldeles utmärkt liten redogörelse för sina första resultat från detta forskningsarbete. Redogörelsen presenterades i form av en föreläsning vid den statsvetenskapliga institutionens i Stockholm 50-årsjubileum.

Det finns slutligen bland de skrifter som Premfors sänt in för bedömning också sådana som inte direkt knyter an till högskole- och forskningspolitik eller kunskapsanvändning i den offentliga politiken. Det gäller skrifter kring besparingspolitik, effektivitetsproblem i förvaltningen, policyanalys m m. Dessa skrifter faller i särskilt hög grad inom professurens specialområde. Av dessa skrifter vill jag bl a nämna "Coping with Budget Deficits in Sweden", publicerad i *Scandinavian Political Studies*. I denna uppsats, liksom i flera andra inom denna del av hans vetenskapliga verksamhet, visar Premfors ännu en gång sin förmåga att på ett pedagogiskt sätt presentera fakta och teckna utvecklingstrender.

Premfors är lyhörd inför den internationella utvecklingen inom statsvetenskapen. Han är mycket beläst; han har skrivit utmärkta översikter baserad på internationell litteratur; han har själv i mycket stor utsträckning publicerat sig på engelska och fått sina uppsatser införda i utländska tidskrifter; han står i nära och löpande kontakt med flera internationellt kända forskare inom forskningen kring högskole- och forskningspolitik.

Premfors har också visat stor energi i andra avseenden än blott och bart produktion av skrifter. Han är intresserad av organisatoriska frågor. Det har han dokumenterat både som en aktiv medlem av Gruppen för högskole- och forskningspolitiska studier och som en aktiv vikarie på professuren i statsvetenskap, särskilt planering och förvaltning. Han har bedrivit väl vitsordad undervisning även om hans pedagogiska erfarenheter av naturligt skäl inte är så omfattande i och med att han framförallt innehaft forskningsinriktade tjänster. Han har tex inte lett forskningsprojekt som omfattat doktorander; för närvarande har han dock handledningsansvar för ett par forskarstuderande.

Rune Premfors begåvning som forskare har hitintills visat sig i en ofta imponerande förmåga att behärska ett stort material, teckna mönster, göra komparationer, stå nära i förbindelse både med teoretiskt lagda diskussioner och med dagens praktiska politiska problem. Han rör sig

med auktoritet och lätthet i internationella sammanhang. Han skriver väl och klokt balanserat. Hans avhandling utgjorde i sin genre ett både gott och originellt arbete. Hans andra huvudarbete efterlämnar, trots obestridliga förtjänster, en viss besvikelse. I mitt 1982 avgivna yttrande över hans ansökan om att bli antagen som oavlönad docent skrev jag att det "som i stort ännu saknas av honom är arbeten av mera djupborrande art, det må sedan vara fråga om mera teoretiskt eller mera empiriskt inriktade arbeten". Detta gäller enligt mitt sätt att se alljämt. Kanske kommer hans planerade arbete "Kunskap och offentligt beslutsfattande" att utgöra ett sådant arbete och därmed också klart dokumentera att han besitter den vetenskapliga skicklighet som förutsätts för innehav av professur.

Björn Wittrock, född 1945, avlade doktorsexamen vid Stockholms universitet 1974. Han har innehaft tjänst som o. o. forskarassistent 1975–80 och tjänst som o. o. docent sedan 1980. I två terminer har han vikarierat som professor vid Stockholms universitet; i flera omgångar har han vistats som gästforskare vid amerikanska universitet liksom vid vetenskapscentrum i Berlin. Från och med höstterminen 1985 tjänstgör han som en av tre direktörerna för Kollegiet för samhällsforskning i Uppsala.

Wittrock har inlämnat till bedömning 8 böcker och 44 artiklar. Han har fullgjort rollen som redaktör för tre av dessa böcker; de består av uppsatser, inklusive någon av honom själv, från olika konferenser. Han har varit del-författare till fyra böcker; en av dessa fyra, *De stora programmens tid*, är dock i hög grad en produkt präglad av honom ensam. Han står slutligen som ensamförfattare till boken *Möjligheter och gränser*. Många av de 44 artiklar som inlämnats är väsentliga och mycket meriterande för sin författare, andra är korta och skissartade eller i mycket "överlappande" med andra. Liksom sin medsökande Premfors kunde Wittrock gott ha varit något mer sparsmakad med insänt material. Hur som helst: den vetenskapliga produktionen som nu föreligger imponerar genom bredd och kvalitet även om jag förordat en något strängare gallring.

Det har varit stimulerande att på nytt stiffta bekantskap med Björn Wittrocks författarskap. För två år sedan hade jag tillfälle att läsa honom i samband med att han anmälde sig som sökande till den professur som det nu har utlysts ett långtidsvikariat på. Det är inte alldeles lätt att systematisera hans rika författarskap. De olika alstren glider in i varandra. Själv anger han i en utförlig redogörelse över sin vetenskapliga och pedagogiska verksamhet – redogörelsen är mycket elegant men störs något av väl många egna värdeomdömen – ett antal temata. Ett tema är planering och beslutsberedning på

central politisk nivå. Ett annat är kunskapens roll vid utformning och beredning av offentliga handlingslinjer. Ett tredje tema är sysslande med tre konkreta politikområden centrala för en modern välfärdsstat och dess funktionssätt, nämligen forskningspolitik, energipolitik och högskolepolitik. Det ter sig dock svårt att spalta upp Wittrocks produktion under dessa temata; böckerna och artiklarna faller ofta, som han själv påpekar, in under alla tre och några hamnar helt utanför. Jag upprepar i min granskning av hans produktion den indelning i fem sakområden – om och med en något annan inbördes ordning – som jag följde i mitt sakkunnigt yttrande för två år sedan: partibeteende, framtidsforskning, forsknings- och högskolepolitik inklusive kunskapsanvändning i politiken, energipolitik samt politisk teori. Också dessa sakområden glider i hög grad in i varandra.

Det första av dessa sakområden – alltså partibeteende – förefaller Wittrock nu ha lämnat bakom sig. Hans avhandling, *Partierna inför valjarna. Svensk valpropaganda 1960–1966*, låg dock inom det. Avhandlingen är skriven tillsammans med tre andra författare och baserad på en mycket omfattande och tidskrävande genomgång av partiernas propaganda under fyra val. En ambitiös och originell teknik för kvantitativ innehållsanalys har tillämpats och för övrigt även presenterats i engelsk språkdräkt i en artikel i *Scandinavian Political Studies*. I uppläggning och utförande av detta ansträngande kollektiva avhandlingsarbete spelade Wittrock en framträdande roll. Han hade vidare ensam ansvaret för två väl avvägda och klart utformade kapitel, det ena teoretiskt inriktat, det andra empiriskt. Avhandlingen i dess helhet, liksom de delar Wittrock hade uttryckligt ansvar för, är av mycket god kvalitet.

Inom området framtidsforskning är alljämt den av honom ensam skrivna boken *Möjligheter och gränser. Framtidsstudier i politik och planering* den centrala skriften. En redogörelse lämnas för framtidsforskning som intellektuellt fenomen, för de utredningar som föregick bildandet av ett framtidsstudiesekretariat i Sverige liksom för detta sekretariats verksamhet och utveckling. Framställningen är enkel, klar och koncis; i ett antal appendix förs mera teoretiskt präglade resonemang. Utomordentligt intressanta frågeställningar berörs och belyses: sambandet mellan forskning och politiskt beslutsfattande, tendenser till sektorisering i samhällslivet, revirbevakning i kanslihuset, spänningar i den svenska modellen för offentlig politik osv. Många intelligenta och välavvägda reflexioner görs. På vissa punkter hade jag önskat att författaren inte bara en passant gjort dessa värdefulla reflexioner utan också stannat upp och borrar något djupare, t ex när han utvecklar sin syn på hur den "svenska modellen" fungerat. Resultat och resonemang i denna bok återkommer också eller refereras till i ett

flertal uppsatser som Wittrock lämnat in. En skrift med en klart egen profil inom detta område är dock boken *Methods in Future Studies*. Den är skriven tillsammans med en fysiker och ekonom. Arbetsfördelningen mellan de tre författarna är inte angiven; till sitt innehåll faller boken kanske något vid sidan om vad som rimligen bör uppfattas vara statsvetenskap. Vad som erbjuds är en klagörande och instruktiv redogörelse för olika angreppssätt och metoder i fråga om det som kan kallas framtidsstudier. Boken har rönt ett gott internationellt mottagande.

En 1984 publicerad utvärdering av det svenska framtidssekretariatet, *Choosing Futures*, som Wittrock utfört tillsammans med P de Leon och H Nowotny anknuter både till området framtidsforskning och till området forskningspolitik inklusive forskningsanvändning i politiken. Denna utvärdering, som jag föreställer mig att Wittrock själv mycket starkt har präglats, visar samtidigt hans förmåga att på ett effektivt sätt samarbeta med framstående internationell expertis. Han har också i andra sammanhang, vettande mot policyforskning, samarbetat just med de Leon och Nowotny. Rapporten om framtidssekretariatets verksamhet är utmärkt i sin klarhet och systematik.

Wittrocks engagemang i forskning kring högskole- och forskningspolitik, liksom kring kunskapsanvändning i politiken, markeras av att han är ordförande för Gruppen för högskole- och forskningspolitiska studier vid den statsvetenskapliga institutionen i Stockholm liksom att han i flera omgångar varit knuten som gästforskare till Center for the Study of Higher Education vid universitetet i Berkeley. På detta område, liksom inom sina andra forskningsområden, är Wittrock – det har jag själva haft många tillfällen att konstatera – en mycket uppskattad medlem av ett internationellt nätverk av forskare. Artiklar av honom har publicerats i ett stort antal internationella tidskrifter, liksom i olika samlingsvolymerna.

I mitt sakkunnigutlåtande för två år sedan fann jag anledning att särskilt nämna två av dessa artiklar: en där han gör en inträngande analys och kritik av den engelska "Leverhulme study into the future of higher education", en annan där han kunnigt och säkert presenterar planeringsverksamheten inom University of California och även jämför denna verksamhet med förhållandena i Sverige. En uppsats kring skandinavisk forskningspolitik i ett specialnummer av *West European Politics* om Skandinavien ansåg jag också vara värd att nämnas även om jag tyckte att den utgjorde en besvikelse i så måtto som uppmärksamheten framförallt är koncentrerad på Sverige.

Under de två år som gått har Wittrock just på detta område färdigställt flera ytterligare artiklar av stort värde. Jag tänker också härvidlag främst på två artiklar.

Den ena är "Dinosaurs or Dolphins? Rise and Resurgence of The Research-Oriented University"; den ingår i den av Wittrock själv redigerade boken *The University Research System. The Public Policies of The Home of Scientists* (Artikeln har i något omarbetat skick också publicerats i *Forskning om utbildning*). I denna artikel visar Wittrock på ett övertygande sätt både bredden i sina kunskaper och förmågan att på grundval av dessa kunskaper teckna mönster. Han kopplar samman olika typer av universitetssystem, olika tider samt olika typer av forskningspolitik. Det är styvt och djävt gjort. Den andra artikeln som jag fäst mig vid är "Social Knowledge and Public Policy: Eight Models of Interaction"; den förelåg hösten 1985 i manuskriptform och är avsedd att ingå i en samlingsvolym *Social Science and Governmental Institutions*, redigerad av Carol Weiss och Helmut Wollman. Denna artikel framstår för mig som den mest fullödiga som Wittrock hitintills åstadkommit. Den behandlar alltså det problem som ständigt skymtar i hans produktion – samspelet mellan forskning och beslutsfattande – och han sammanställer och jämför på ett mycket fruktbart sätt olika uppfattningar om karaktären av detta samspel. Han utvecklar också något som får karakteriseras som hans egen teori för detta samspel. Wittrock samarbetar för övrigt också med den ena av denna boks redaktörer, Helmut Wollman, kring ett bokprojekt om utveckling av "Public policy" – forskning i ett antal länder.

I många av sina artiklar kring kunskapsanvändning i politiken hänvisar Wittrock till sin egen forskning kring energiforskningen i Sverige. Hans främsta arbete på detta område är hans 1984 utkomna bok *De stora programmens tid – forskning och energi i svensk politik*; boken har som medförfattare en forskarstudent – Stefan Lindström – handledd av Wittrock. Hans ofta uttalade skepsis inför möjligheterna att forma en verklighet efter långsiktiga planer, inför mål/medelhierarkier, konsekvensuträkningar osv får genom denna analys av Sveriges energipolitik och av FoU-verksamheten knuten till detta politikområde en utmärkt konkret illustration. Wittrock befinner sig i sin policy-analys, i denna bok liksom i olika artiklar, vid en internationell forskningsfront; han utnyttjar och vidareutvecklar dagens senaste rön och betraktelsesätt på detta område. Nu, som i tidigare skrifter av honom, görs en serie intelligenta reflexioner men också nu, liksom inför hans första bok om framtidsforskning, skulle jag gärna ha velat att han inte så snabbt glider över det väsentliga han har att säga. Vidare hade jag gärna sett att Wittrock i denna bok något mer precist presenterat de teoretiska förutsättningarna för sin undersökning utan att han för den skull skulle ha behövt hemfalla till de överdrivet omständliga metodutläggningar som ofta tynger ner dagens statsvetenskapliga arbeten. Ibland är framställningen också

överraskande deskriptiv. Men naturligtvis är också denna bok en obestridd merit i sin kombination av lätt, nästan självfallen, klarhet och välavvägd klokhet.

Slutligen har Wittrock alltifrån sitt avhandlingsarbete dokumenterat ett intresse för och stor kunnskap inom området politisk teori/vetenskapsteori. Han har för övrigt i sin grundexamen betyg, förutom i statskunskap och nationalekonomi, också i teoretisk filosofi. Detta intresse för vetenskapsteoretiska frågor avkastade i början av hans forskarkarriär ett antal uppsatser, präglade av stor pedagogisk förmåga och sakkunskap; några, såsom den korta uppsatsen "Explaining Rational Political Action" i boken *Politics as Rational Action*, kan betecknas som direkt briljanta. Under en följd av år har Wittrock också gett mycket högt uppskattade kurser kring vetenskapsteoretiska frågor för forskarstuderande. Jag har ett intryck av att Wittrock alltid existerande intresse för politiskt teoretiska frågeställningar ökat under de allra senaste åren. Bl a leder han tillsammans med Tom R Burns i Uppsala ett projekt, omfattande många internationella och teoretiskt inriktade forskare, kring centrala begrepp i samhällsvetenskaplig forskning. Hans verksamhet som en av direktörerna för Kollegiet för samhällsforskning i Uppsala innebär också krav på honom att vidareutveckla sitt gamla intresse för samhällsteoretiska frågeställningar.

Björn Wittrock har visat goda förutsättningar för innehav av professor inte bara genom egen forskning utan även genom planering och ledning av forskning. Han har sålunda stått och står i spetsen för flera forskningsprojekt; han tillhör olika internationella forskargrupper; han har ombetts utvärdera forskning och delta i organisationen av ett flertal olika forskningskonferenser; han har som sagt ombetts redigera flera böcker. En av dem som ännu inte nämnts är den som han redigerat tillsammans med holländaren Peter R Baehr och som bär titeln *Policy Analysis and Policy Innovation. Patterns, Problems and Potentials*. I allt detta har han visat en osedvanlig effektivitet, omdömesgillhet och förmåga till fruktbart samarbete. Också som pedagog är Wittrock framstående. Han är en uppskattad lärare och han har även på senare år inom ramen för sin docenttjänst och sitt vikariat på professurer handlett ett antal doktorander.

Wittrocks internationella kontakter är, som gång på gång understrukits, synnerligen täta. Han står inom sina olika specialområden i nära kontakt med de internationellt ledande forskarna på dessa områden; han är ständigt inbjuden att delta i olika internationella konferenser. Det har bidragit till att han förmår hålla sig à jour med vad som händer inom många av statsvetenskapens delområden. Det är glädjande för svensk statsvetenskap att några av dessa utövare har dessa täta och nära internatio-

nella kontakter.

I mitt sakkunnigutlåtande för två år sedan tillade jag, i samband med att jag uttryckte min stora uppskattning av Wittrocks omfattande internationella kontakter, att sådana täta kontakter också har sitt pris. Forskare som lever ett sådant liv tvingas ofta att skriva konferenspaper som väl mycket upprepar resonemang från tidigare paper eller böcker. Tiden räckte inte till för ny empiri och nya grepp. Jag känner inte riktigt, efter att ha läst det Wittrock åstadkommit under de två gångna åren, samma oro som då för att Wittrock skall hamna i en på sikt förödande skytteltrafik mellan konferenser. Alltjämt känner jag dock viss yrsel inför alla hans engagemang och tar därför tillfället i akt att på nytt uttrycka en förhoppning att han skall lära sig att något hårdare än hittills värja sig inför alla, internationellt men även nationellt, som vill utnyttja hans stora kapacitet som deltagare i ett intelligent vetenskapligt samtal.

Björn Wittrock – för att sammanfatta – är en framstående forskare och har därtill visat stor forskningsorganisatorisk aktivitet både nationellt och internationellt. Han förenar i sin forskarpersonlighet en bred humanistisk-samhällsvetenskaplig bildning med metodisk medvetenhet och tekniskt kunnande. Han har rört sig över flera olika forskningsområden. Han rör sig med påfallande lätthet i internationell miljö och är hemmastadd i olika språkområden med värdefulla konsekvenser för sin egen statsvetenskapliga orientering. Han är slutligen också en skicklig stilist.

Det återstår att göra en jämförelse mellan Rune Premfors och Björn Wittrock. Bägge är knutna till den statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet, bägge har på olika sätt bidragit till en stimulerande forskningsmiljö vid institutionen, bägge har varit aktiva inom forskningsområdena högskole- och forskningspolitik liksom forskningsanvändning i politiken, bägge är utåtriktade och initiativrika, bägge har mycket omfattande internationella kontakter, bägge har slutligen – vilket i sammanhang är särskilt viktigt – en orientering som klart ligger i den här aktuella professurens specialområde.

En gradering mellan Rune Premfors och Björn Wittrock är enkel. Wittrock, som ju disputerade sju år före sin medsökande, har sålunda ett mycket klart försteg framför Premfors både med avseende på vetenskaplig skicklighet visad genom egen forskning liksom med avseende på planering och ledning av forskning och pedagogisk skicklighet.

Jag ber alltså att få föreslå att *Björn Wittrock* måtte förordnas som långtidsvikarie på tjänsten som professor i statskunskap, särskilt planering och förvaltning.

Olof Ruin

Litteraturgranskningar

PER ALBINSSON: *Skiftningar i blått. Förändringar inom Moderata Samlingspartiets riksorganisation 1960–1985*, Lund, 1986: Kommunfakta Förlag

Jeg skal først presentere avhandlingens tema, oppbygging og gjennomføring. Deretter vil jeg kommentere en del generelle problemer knyttet til denne type studier, og endelig vil jeg ta opp en del spørsmål knyttet til de enkelte delene av avhandlingen.

Maurice Duverger sier i sitt klassiske verk "*Political Parties*" at partier skiller seg mer fra hverandre ved sin organisasjon enn ved sitt velgergrunnlag. Hvis vi ser på litteraturen om politiske partier, ser det ikke ut til at Duverger's påstand fra 1951 ble tatt særlig alvorlig; det er om *valg* at den langt største del av partiforskningen dreier seg om – ikke om partiorganisasjoner. Det er tre aspekter ved denne avhandlingen som gjør den verdifull:

- den fokuserer på partiorganisasjon,
- den omhandler et konservativt parti,
- og den forsøker å bygge bro mellom partistudier og organisasjonsteorien.

Albinssons avhandling er et bidrag til å fylle igjen et stort tomrom i statsvitenskapen: partienes organisasjoner. Det er i de senere år kommet flere analyser innen dette feltet, og det er interessant at han har tatt for seg et konservativt parti. Av en eller annen grunn finnes langt færre statsvitenskapelige analyser av slike partier enn det vi finner av sosialdemokratiske, sosialistiske og kommunistiske partier. Og endelig er på tide at noen begynner å fylle igjen gapet mellom organisasjonsteori og partistudier: organisasjonsteori har dreid seg om alle mulige typer organisasjoner – bare ikke partiorganisasjoner, og de partiorganisasjonsstudiene som har vært gjort har ofte gått med skylapper forbi organisasjonsteoretikernes arbeider. Ved å fokusere på partiorganisasjon, et konservativt parti, og koble partistudier til organisasjonsteori, har forfatteren gitt et verdifullt bidrag til partilitteraturen.

Formålet med denne avhandlingen er å beskrive og forklare noen organisatoriske forandringer i perioden 1960–1985 innen Moderata Samlingspartiet. Forfatteren har som målsetting

- å kartlegge forandringenes karakter.
 - identifisere forandringenes årsaker, og
 - å undersøke hvilke effekter endringene har hatt på det interne makt- og innflytelsesmønsteret.
- Vekten legges særlig på de to første målsettingene.

Det er to typer forandringer forfatteren er opptatt av:

- strukturelle endringer, og
- partiets navnebytte i 1969.

Med strukturelle forandringer menes i denne avhandlingen endringer i "oppbyggnaden, sammansætningen og arbeidsfordelingen mellom og inom de centrala organen i ett politiskt partis nationella organisation".

Den andre forandringen som studeres er av en noe annen art. Det er her ikke tale om å *identifisere* hva forandringen besto i, men å finne ut av prosessen som førte fram til navneskiftet og motivet for dette. Det er en vesentlig forskjell mellom disse to endringsprosessene fordi den første dreier seg om interne forhold i partiet, mens den andre dreier seg om partiets forhold *også* til omgivelsene – dets "image". Det er naturligvis også her en interessant intern dimensjon i og med at partinavnet fungerer som noe *medlemmene* identifiserer seg med.

Til å analysere disse endringene har forfatteren som ambisjon å benytte seg av organisasjonsteoriens perspektiver, først og fremst den del av litteraturen som fokuserer på organisasjonsendring. Forfatteren trekker eksplisitt fram tre hypoteser som han gjerne vil se om de er brukbare når de anvendes på Moderata Samlingspartiet:

- Stinchcombe's syn på organisasjonsstrukturen som en avspeiling av den tidsalder organisasjonen dannes i,
- Thompson's teori om organisasjoners forsøk på å unngå usikkerhet ved å skille ut homogene handlingsmiljø,
- Sjøstrands tese om at nye ledere omorganiserer for å kunne sette sitt eget preg på virksomheten.

Perioden 1960–1985 er valgt både fordi det skjedde store endringer i partiets organisasjon, og fordi det svenske samfunnet gjennomgikk store endringer. Dette medførte i sin tur at forutsetningen for det partipolitiske arbeidet ble forandret og partivesenet ble omstrukturu-

rett. Forfatteren peker på flere store endringer, både av politisk art, som forfatningsreformen, større oppmerksomhet omkring partienes organisasjonsform, og økt velgermobilitet. Videre nevner han endringer i befolknings- og i sysselsetningsstruktur, i den offentlige sektors omfang og i opinionsstrømmene.

Som redskap til å studere endring vil forfatteren kombinere en analyse av interne faktorerets betydning med å ta hensyn til viktige forandringer i partiets omgivelser. Et sentralt begrep her er "anpassning", som i avhandlingen betyr: organisatoriske forandringer som vedtas som svar på hendelser/fenomen/tendenser i omgivelsene. "Anpassningen" er resultat av beslutninger som tas i spenningsfeltet mellom aktørers "rasjonalitet" og de strukturelle bindinger som disse aktørene befinner seg innenfor.

Det er tre interne faktorer som trekkes frem som særdeles interessante: medlemsutviklingen, ressurstilgangen og forekomsten av konflikter. Forfatteren påstår ikke at det er disse faktorene som *forklarer* organisasjonsendringene: poenget med å plukke ut disse tre er å se om og eventuelt i *hvilken grad* de påvirket utviklingen.

For hver av disse faktorene gis så en begrunnelse for hvorfor det er relevant å fokusere på akkurat disse, foruten at det er "Dessa interna faktorer har av tradition betraktats vara centrala inom både parti- och organisationsforskningen".

Medlemsutviklingen kan ses på som mål på en organisasjons størrelse, og størrelse kan være en faktor av betydning for å forstå en organisasjons strukturelle utforming. Hvor mange medlemmer og tildels hvilke medlemmer, er det forfatteren er opptatt av å diskutere. Fra 1960 til 1973 gikk medlemstallet i Moderaterna tilbake fra 247 000 til 136 000 for så på nytt å stige igjen til 192 000 i 1985. I samme periode sank organisasjonsprosenten fra 29 til 16 til 10 i 1982 og opp igjen til 16 i 1985. Også Albinsson forsøker å finne samvariasjon mellom organisasjonsstørrelse og valgresultat og finner et visst samsvar i 1960 og noe svakere i 1985. Det skilles mellom interne og eksterne faktorer som kan forklare disse variasjonene.

Ressurser i organisasjonen kan være flere ting, men det er *pengar* som er forfatterens operasjonalisering av denne faktoren her. Tre aspekter ved partifinansiering dekkes: hvorledes partiet skaffet seg inntekter, forholdet mellom inntekter og utgifter og fordelingen av ressursene. Albinsson viser hvorledes Moderaterna i begynnelsen av den perioden han undersøker, nærmest var totalt avhengig av bidrag fra næringslivet. I 1960 sto de 10 største bidragsyterne for nær en tredjedel av partiets samlede inntekter. Både av politiske grunner og av økonomiske var det derfor om å gjøre for partiet å finne

andre finansieringsformer. Politisk var det uheldig å fremstå som til de grader avhengig av noen få større konsern, og økonomisk ville det bli katastrofe om disse av en eller annen grunn bestemte seg til ikke lenger å støtte partiet. Partiets prinsipielle motstand mot statlig partifinansiering smuldret etter hvert bort etter en katastrofal økonomisk utvikling i slutten av 1960-årene, og gjennom endringer internt i partiet får riksorganisasjonen etter hvert også en større del av sine inntekter gjennom medlemsavgifter. Man har altså nådd det mål å spre inntektene for å redusere avhengigheten av noen få kilder.

Partiets forbruk av penger har stort sett resultert i overskud på regnskapene, men i perioden 1964 til 1968 gikk det utforbakke og endte med et driftsunderskudd på fire millioner. Det kanskje mest bemerkelsesverdige ved crash-landingene i 1968 var hvor lite informert, eller eventuelt hvor lite interessert, partiledelsen var av denne utviklingen. Slik forfatteren viser det, ser det ut til at det tok lang tid før den øverste ledelsen forsto hvor alvorlig situasjonen var. Dette sjokket førte til at partistyrelsen kom til å få et direkte ansvar for partiets økonomi.

Den tredje interne faktoren forfatteren fremhever er manifeste motsetninger i partiet. Forfatteren konsentrerer seg her om striden om partilederskiftene 1961, 1965 og 1970. Disse tilfellene drøftes i relasjon til interne og eksterne faktorer

Det som er de avhengige variablene: de strukturelle endringene og navneskiftet, (kan) påvirkes av disse tre uavhengige faktorene. Med strukturelle forhold mener forfatteren konkret relasjoner innen og mellom de øverste organene i partiet: partistämman, partistyrelsen med dess arbeidsutskott, partiråd, ulike råd og komiteer, sekretariatet. Når det gjelder partistämman er det særlig fordelingen av motjoner, deres saksområde og sannsynlighet for suksess som undersøkes. Antall motjoner har steget sterkt. I den tidlige del av perioden er det særlig organisatoriske spørsmål som tas opp i motjoner, mens det i slutten av perioden er større vekt på politiske saker. Kvinnene er blitt mer aktive, både som enkeltindivider såvel som kvinneforeningene. Motjoner som dreide seg om organisasjonsspørsmål hadde generelt liten sannsynlighet for å bli bifallt, mens det var store variasjoner mellom ulike saksområder i sannsynligheten for bifall blant politiske motjoner. Over tid blir det også mindre vanlig med "bortbeslut" av motjoner. Partistyreelse og partirådet undersøkes med hensyn på personsammensetning og plassering i partihierarkiet. I perioden har det også skjedd en sterk ekspansjon i partiets bruk av råd og komiteer. Dette kan ha økt muligheten for politiske innflytelse til personer og grupper som ikke har stått sentralt plassert i partiet. Endelig har partiet forsøkt med en rad ulike løsninger på organiseringen av det sentrale partisekretariatet.

Partiets navneskifte, "Från H till M", er den andre avhengige variabelen. Forfatteren søker her å kartlegge hvorfor navnestriden dukket opp, og hvorledes det hadde seg at man valgte til slutt som man gjorde. Forfatteren kartlegger i detalj hvorledes navnespørsmålet dukker opp på tross av at man har bestemt seg på et tidspunkt for at dette ikke var et aktuelt spørsmål. Partiets tilbakegang – særlig i forhold til dets forventninger – ved andrekammervalget i 1968 utløste spørsmålet om nytt navn. Navnestriden ble en snøball som rullet av seg selv når først den sentrale partiledelsen tok et initiativ: det blir ikke lenger spørsmål om man skal skifte navn, men til *hva*. Men det er utenfor partiledelsen at det endelige navnet kommer fram. Ved å gå over til betegnelsen Moderat håpet man å kvitte seg med de negative assosiasjoner man var redd for at betegnelsen "högern" skaffet, samtidig som man ville signalisere overfor mellompartiene vilje til å samarbeide.

Det er to typer konklusjoner i avhandlingen, en empirisk og en teoretisk.

Forfatteren konkluderer med at siden partiets grunnleggende oppbygging idag ikke er vesentlig forskjellig fra tidligere, støttes Stinchcombes hypotese om at organisasjonsstrukturen reflekterer etableringstidens mønster. Utviklingen av råd og komiteer blir sett som støtte til Thomasons hypotese om forholdet mellom organisasjonsstruktur og homogene segment i omgivelsene, og den stadige omorganiseringen av partisekretariatet anses som støtte til Sjøstrands tese om nye lederes behov for å forandre for å kunne påvirke.

Den problematiske finansieringen innvirket på det interne maktforholdet ved at partistyrelsen fikk direkte kontroll med og ansvar for økonomien. Når det gjelder medlemsutviklingen hadde ikke denne en egen strukturell effekt, men ble oppfattet som viktig og forsterket andre negative utviklingstrekk, som økonomi og velger-tilslutning. Først og fremst var det de interne konfliktene som førte til endring av relasjonene mellom partiorganene.

Forfatteren mener at medlemmenes mulighet til innflytelse i partiet er sterkt avhengig av strukturelle faktorer. Tilsynelatende kan det derfor være et paradoks at økt sentralisering i partiet skjer samtidig med økt innflytelse for medlemmene. Albinsson mener at det snarere er slik at en organisatorisk oppbygging av det sentrale partiapparatet også kan være en forutsetning for økt internt demokrati.

Den andre konklusjonen er en refleksjon over verdien av organisasjonsteori for denne type analyse. Et problem med organisasjonsteorien er dens "aksiomatiske" karakter. Rasjonelle modeller kan etter forfatterens mening ha begrenset verdi i partistudiet. Til det er define-

ringen av mål og midler for uklart og kommandoforholdene i partiorganisasjoner er heller ikke slik som i byråkratier og konsern. Det er derfor nødvendig med en "politisk influerad organisasjonsmodell". Partiene utgjør i seg selv en arena for utspilling av interesser, og et partis strukturelle oppbygging er derfor ikke bare et resultat av lederens syn på effektivitet og rasjonalitet, men av kompromiss mellom grupper

Ved ethvert forskningsarbeid er det alltid to typer spørsmål som melder seg: de som knytter an til selve forskningstemaet i alminnelighet, og slike som knytter seg til konkrete punkter i det foreliggende forskningsarbeidet.

Til det første punktet er det etter min oppfatning er det et problem som forfatteren ikke diskuterer i avhandlingen, men som er relevant for valg av tema: nemlig *partiorganisasjonens* betydning for partiets eksistens eller virksomhet. I partilitteraturen påpekes det på den ene side partiers uunnværlighet i demokratier, men på den annen side er det ingen som empirisk har vist at partiorganisasjonens utforming har noe med denne systemfunksjonen å gjøre?

Forfatteren skisserer på side 34 en oversikt over sammenhengen mellom uavhengige og avhengige variable, men i denne skissen mangler interaksjonsmønsteret mellom uavhengige variabler. Albinsson er selvsagt klar over at det vil være interaksjon, men velger å fokusere på hver enkelt av de uavhengige variablene. Dette er i og for seg greit nok, men det savnes her en utdypende teoretisk begrunnelse for hvorfor et slikt valg gjøres. Det viser seg da også at det ikke er mulig helt å unngå å drøfte samband mellom uavhengige variable senere i avhandlingen.

Avhandlingen har konsentrert seg om to avhengige variabler: navneskiftet og de strukturelle endringene. Navneskiftet er uproblematisk som variabel, men "strukturelle endringer" er egentlig en felles betegnelse på fem forskjellige partiorgan – pluss deres gjensidige relasjoner. Det forblir noe uklart på hvilken måte hver av de uavhengige variablene relateres til hver enkelt av de fem strukturelle endringene. Det gis en detaljert redegjørelse for de uavhengige variablene i tre kapitler, mens de i analysen av de avhengige variablene spiller en sterkt tilbaketrukket rolle. Imidlertid tas denne drøftingen igjen i sammenfatningskapitlet.

Det er også en klar forskjell i operasjonalisering mellom de uavhengige variablene. Medlemstall og ressurser er relativt uproblematisk, mens "konflikt" som variabel er atskillig vagere. Hvorledes identifiserer man at det er mer eller mindre konflikt?

Avhandlingen hemmes noe av at variablenes gjensidige forhold ikke er fullt ut avklart.

I tillegg til disse strukturelle aspektene er det enkelte punkter i avhandlingen som kunne vært mer utførlig diskutert. I gjennomgangen av medlemsutviklingen drøftes først antall medlemmer og deretter hvilke medlemmer partiet har. Det diskuteres imidlertid ikke om det er noen sammenheng mellom disse to sidene ved medlemskapet.

I det store og interessante kapitlet om interne konflikter savner jeg en innledende drøfting av hvilken betydning det har om konflikter dreier seg om mål eller om midler, om kortsiktige eller langsiktige mål?

Det påpekes (s 79) at "under den tid som en konflikt pågår så sjunker organisationens prestasjonsnivå". Prestasjon av hva?

Slike konflikter fremhever også at partiorganisasjonen er en arena hvor ulike deltakere spiller ut sine interesser. Det ville derfor her vært på sin plass med en nærmere drøfting av forholdet mellom heltids- og deltidspartakere. Betydningen av dette ville også vært relevant i innledningen i forbindelse med drøftingen av aktørens handlingsfrihet.

Moderaternas organisasjon er i hovedtrekk slik som den var i partiets tidligste fase. Forfatteren trekker dette fram som støtte for Stinchcombe's tese. Men er det ikke her en annen tolkning av partistrukturen, nemlig at den avspeiler strukturen i det politiske systemet og at det er på grunn av at dette har ligget fast, at partiet fortsatt har samme struktur. Ville det i det hele tatt vært mulig for et politisk parti og ha en helt annen struktur enn det partiet i dag har?

Er det vesentlig forskjellig struktur i nyere partier enn i eldre?

Det fokuseres i denne delen av kapitlet på "stäm-motionerna". Forfatteren påpeker at det ikke har skjedd noen endring i sammensetningen av partistämman. Hva er så forklaringen på at antall motioner, såvel som deres innhold er blitt forandret?

Utskiftningene i partistyreelse og partiråd beskrives. Men hva er forklaringene på endringene: er kontinuitet og rotasjon forbundet med konflikter i partiet, mellom ulike regioner (som tilfelle ville være i Norge), mellom ulike ideologiske fløyer i partiet, mellom ulike nivå i partiet, eller hva?

Jeg oppfatter analysen av de strukturelle endringene som de mest problematiske i avhandlingen fordi de ikke direkte relateres til de uavhengige variablene på et gjennomført systematisk sett. Analysen blir rik på informasjon, ja til tider blir den for rik slik at det blir problematisk for leseren å holde fast ved det teoretiske perspektivet. Drøftelsen av navneskiftet er derimot langt mer enhetlig. Dette er jo også ett enkelt fenomen i motsetning til de fem ulike strukturelle endringene. Jeg er helt ut enig med forfatteren i hans vurdering av politi-

ske partier som arenaer hvor det spilles ut ulike interesser og at anvendelsen av rasjonell aktør modeller i beste fall bør begrenses til å analysere deltakere innen partier og ikke partiet som helhet.

Jeg har kommet med merknader til måten avhandlingen kobler sammen de uavhengige og avhengige variablene, såvel som til tolkningen av en del av de funn forfatteren gjør. Det er likevel ingen grunn til at det skal settes spørsmålsteget ved de grunnleggende kvalitetene ved avhandlingen. Forfatteren har både gjort en grundig deskriptiv kartlegging av organisasjonsutvikling og gitt et verdifult teoretisk bidrag ved å koble organisasjonsteori til studiet av politiske partier.

Lars Svåsand

ERIC HOLMOVIST: *Aristokrater, bönder och byråkrater*, Stockholm 1980, Liber Förlag.

ERIC HOLMOVIST: *Från ståthållare till skomakare*, Stockholm 1983, Liber Förlag.

Intresset för människorna bakom politiken har ökat på senare tid. Memoarer och dagböcker av ledande politiker publiceras i större omfattning än tidigare. Också biografien har fått en bättre marknad. Signifikativt är att riksdagen själv tagit initiativet till ett biografiskt verk om tvåkammarriksdagens ledamöter. Ett första band (bd 2) publicerades förra året. Det omfattar Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Gotlands och Hallands län.

Ett mycket välkommet bidrag till den biografiska litteraturen är Eric Holmqvists två böcker. De har den gemensamma underrubriken "Skånska riksdagsmän på 1800-talet" och ger oss några och tjuugo porträtt av politiker från Kristianstads och Malmöhus län. Givetvis rör det sig om ett "positivt" urval, låt vara att en och annan framträdande representant, t ex Ivar Månsson i Trää, av olika skäl inte medtagits. Porträtten är ömsint, varsamt och skickligt tecknade med all den inlevelse som må vara förbehållen en av deras sentida efterföljare, som därjämte under en lång följd av år varit en "tung" regeringsledamot och chef för inte mindre än tre departement (jordbruks-, inrikes- och försvarsdepartementen). Det ligger långvariga studier bakom levnadsteckningarna. Eric Holmqvist har utnyttjat även otryckt material och han är väl förtrogen med sina objekts hemtrakt, uppväxtår, vanor (inkl ovanor) och sysselsättningar. Därtill kommer att han gett oss tvenne utmärkta bakgrunds-teckningar, som är nödvändiga för att förstå männen och

tiden. Den ena avser "Sverige och Skåne under 1800-talet", den andra "Idéer och rörelser i Skåne".

Inte mindre än nio av de utvalda är bönder och lantmannapartister, sex är adelsmän (godsägare eller ämbetsmän). Endast två socialdemokrater finns med. Nils Persson och Fredrik Thorsson. Egentligen kom de inte in i riksdagen förrän ett par år in på detta århundrade, men de spelade redan dessförinnan en viktig politisk roll och levnadsteckningarna är sådana att man inte skulle vilja undvara dem. Tacksam är läsaren säkert också för att "smälningen" Jöns Pehrsson i Kråkeryd, Hallaryds socken i Sunnerbo härad fått komma med. Han var, det bör understrykas, dock född i Osby socken i Skåne, inte långt ifrån Kråkeryd och var i sin hemtrakt en bemärkt och driftig man. Han handlade med spannmål och virke och ägde handelsbod och ångsåg i Kruseböke och handelsbod och diverse industrianläggningar i Svaneryd, där han också mestadels bodde.¹ Jöns Pehrsson är en utmärkt representant för seklers bitterhet och avoghet mot byråkratin. "Ingen landsdel", sade han vid något tillfälle i andra kammaren, "är i min tanke bättre lottad än den, som är fattig på tjänstemän. Folket börjar nu kunna självt styra sig och behöver ej heller så många väktare".

Jöns Pehrsson i Kråkeryd i all ära. Till de större profeterna hörde han inte i politiken. Men ögnar man igenom listan på de av Eric Holmqvist avporträtterade, blir man slagen av hur många tungviktspolitiker även rikspolitiskt sett som den upptar. Förutom de två tidigare nämnda Nils Persson och Fredrik Thorsson ett antal ledande lantmannapartister som Ola Andersson i Nordanå, Sven Nilsson i Österslöv och Sven Nilsson i Everöd, aristokrater som Malmölandshövdingen Samuel Gustaf von Troil, greve Arvid Posse från Charlottenlund, Louis De Geers antagonist och statsminister 1880–83 och den röde greven på Ovesholm, Raoul Hamilton samt sist men inte minst Malmös ledande man under 1800-talets senare årtionden Carl Herslow, några år andra kammarens talman.

Man kan med fog tala om en skånsk dominans i riksdagen under senare delen av 1800-talet. Man kan fråga sig hur det kunde komma sig. Svaret ligger i många av de faktorer som Eric Holmqvist kommenterar i bakgrundsteckningarna. Dessa faktorer är inte så lätta att sammanfatta.

Ty denna dominans var en relativt sett sentida företeelse. Skåne inlemmades visserligen omedelbart efter freden i Roskilde i det svenska riket, men det dröjer av naturliga skäl innan en erövrad provins kan börja göra sig gällande rikspolitiskt sett i sin nya omgivning. 1700-talets skånska riksdagsledamöter hörde till de beskedligare. Att Anders Mattsson från Västra Skrävlinge var bondeståndets talman vid riksdagen 1778 säger inte mer än att han ansågs som pålitlig av Gustaf III. Under

Gustaf IV Adolf inträder i kretsen kring kungen en rad skåningar och flera av dem kom att vara med även efter, i vissa fall långt efter 1809 års revolution, män som Lars von Engeström, Carl Lagerbring och Mathias Rosenblad. I stånden var emellertid tunga riksdagsmän från Skåne länge tunnsådda. Nils Månsson i Skumparp brukar nämnas. Han höll ett berömt tal 1829 mot indragningmakten och fick därav benämningen "ljusets bonde". Något större politiskt inflytande hade han dock inte och hans insatser för den obligatoriska folkskolan har överdrivits.

Men vid 1800-talets mitt händer det saker och ting. Några av dem som Eric Holmqvist avporträtterat kom in i riksdagen redan på ståndstiden. Det gäller Arvid Posse, vidare folkskolläraren Sven Rosenberg från Östra Ljungby och lantmännen Sven Nilsson i Österslöv och Ola Bosson Olsson i Maglehult, en förtrupp som förbättre marken väl, när lantmannapartiet med representationsreformen kom att dominera andra kammaren.

Varför börjar skåningarna att nu göra sig gällande rikspolitiskt sett? Bortsett från vad som ligger i individernas personlighet och begåvning kan man peka på en rad omständigheter. En är de förbättrade kommunikationerna. Vad järnvägarna betydde för de avlägsnare landsändarna kan knappast överskattas. Järnvägsförbindelsen mellan Malmö och Stockholm stod klar 1864. Avstånden blev i tid räknade kortare. Sverige blev rundare. Det blev lättare att sitta i riksdagen och samtidigt verka på hemorten.

Skåne kom över huvud mer i blickfältet efter förlusten av Finland 1809. Närheten till Danmark och kontinenten gjorde landsändan mera mottaglig för intryck och nyheter utifrån. Så finner vi också att både jordbruk och industri utvecklades snabbare i Skåne än i landet i övrigt.

På samma sätt förhåller det sig med folkrörelserna, både väckelserörelsen, nykterhetsrörelsen och arbetarrörelsen. Det kan med fog sägas att arbetarrörelsens vaggastod i Skåne. Det var going i landsändan och det reflekterades rikspolitiskt i riksdagen.

Denna dominans fortsatte långt in på 1900-talet. Många av de ledande bland den andra generationen av socialdemokrater var som bekant skåningar, det gäller även för bondeförbundarnas del och inom högern kan nämnas Gottfrid Billing, inom folkpartiet Bertil Ohlin.

Eric Holmqvists framställning kan fresta till funderingar beträffande spelreglerna för den politiska geografin. Sådana funderingar faller dock utanför ramen av denna anmälan. Endast en kommentar skall göras: Det förefaller som om kulturgeografernas berömda centralortsteori har relevans numera även inom rikspolitiskens domäner.

Nils Stjernquist

Så går han också oftast under beteckningen Jöns Pehrsson i Svaneryd. Den lilla "utkantssocknen" Hallaryd hade, märkligt nog, samtidigt ytterligare en riksdagsman, nämligen en annan person som – vilket är märkligt i kvadrat – hade samma för- och efternamn. När Jöns Pehrsson i Svaneryd, i bygden kallad Store Jösse, 1878 flyttade över från andra kammaren till första kammaren, hade han medverkat till att efterträdare till honom i andra kammaren blev lantbrukaren Jöns Persson i Grysshult, kallad Lille Jösse. När Store Jösse dog 1882 och dödsboet måste gå i konkurs, drog det med sig även Lille Jösse, som hade gått i borgen för Store Jösse vid "efterträdarvalet". Om Jöns Pehrsson i Svaneryd (Kråkerud) se Thore Brogårdh, *Minnen från flydda dagar* (1973) s 44 ff. I övrigt muntliga uppgifter från en dotterson till Jöns Persson i Grysshult, bankkamrer Henry Johansson, Misterhult. Markaryd.

LENA JONSON: *Sovjetisk utrikesdebatt: Politiken mot Västtyskland – grupperingar i sovjetisk press 1975–1981*. Lund: Universitetsförlaget Dialogos, 1985.

Lena Jonsons avhandling anknyter till en internationell forskningsdiskussion om *totalitarism* kontra *pluralism* i Sovjetunionen. Den söker besvara frågeställningen: Kan man urskilja olika åsiktsgrupperingar i Sovjet vad gäller utrikespolitiken gentemot Västtyskland? Undersökningen omfattar åren 1975–81 med speciell tonvikt på 1980 – omedelbart efter NATO:s sk dubbelbeslut och den sovjetiska invasionen i Afghanistan i december 1979. Analysen baseras på ett pressmaterial, som består av ett urval dagstidningar (Pravda, Krasnaja Zvezda och Sovjetskaja Rossija), en inflytelserik veckotidning (Literaturnaja Gazeta) samt vetenskapliga publikationer från den sovjetiska vetenskapsakademins specialinstitut för internationell ekonomi och politik (IMEMO) och Georgij Arbatovs omskrivna USA-institut. Jonsons studie av detta pressmaterial utnyttjar en kombination av kvantitativ innehållsanalys och kontextuell analys.

Efter en inledande genomgång av tidigare forskning om grupperingar i sovjetisk politik (kap 2) skisserar Jonson Sovjets politik mot Västtyskland i kap 3 (den historiska bakgrunden) och 4 (utvecklingen 1980). Det framgår, att Sovjet i början och slutet av 1980 sände "dubbla budskap" till Västtyskland: å ena sidan förekom det samarbetsinbiter, å den andra utsattes Västtyskland för påtryckningar i form av kritik, hot och varningar.

I det följande kapitlet (kap 5) söker Jonson urskilja grunddragen i den sovjetiska synen på Västtyskland på basis av vetenskapliga publikationer. Hon identifierar motstridiga element i den sovjetiska tysklandsbilden.

Västtyskland uppfattas både som fiende och som samarbetspartner. Västtysklands förhållande till USA ses både som följsamt och icke-följsamt. På samma sätt beskrivs västalliansen i termer av såväl sammanhållning som splittring. Fiendebilden av ett gentemot USA följsamt Västtyskland inom en enad västallians knyts främst till militära och ideologiska frågor, samarbetsbilden av ett icke-följsamt Västtyskland inom en splittrad västallians till ekonomisk politik och europeiska frågor.

Finns det då skillnader mellan olika pressorgan i fråga om vilka komponenter av den sammansatta, motsägelsefulla tysklandsbilden som betonas och framhävs? Den frågan behandlar Jonson i kapitel 6. Hennes ingående, kontextuella analys av år 1980 ger vid handen, att Västtyskland i Pravda beskrevs som samarbetspartner i en splittrad västallians, i Sovjetskaja Rossija som fiende i en splittrad allians, och i Krasnaja Zvezda som fiende i en sammanhållen allians. Literaturnaja Gazeta visar sig vara svårare att karakterisera; där förekom såväl en "hård" linje, påminnande om Krasnaja Zvezdas, som en "mjuk" linje, liknande Pravdas.

Intrycket att Pravda och Krasnaja Zvezda befinner sig vid motsatta ändpunkter på ett politiskt kontinuum bekräftas av Jonsons kvantitativa innehållsanalys av tre perioder (aug 1975 – jan 1976, jan – okt 1980 och sept 1981 – febr 1982). Pravda betonar partnerbilden och Krasnaja Zvezda fiendebilden mer än övriga pressorgan över hela perioden. Sovjetskaja Rossija intar däremot en mellanställning och är mindre konsekvent i sin beskrivning av Västtyskland. Den kvantitativa innehållsanalysen visar vidare, att samtliga pressorgan i ökande grad betonar motsättningarna inom västalliansen under den undersökta perioden.

I avhandlingens avslutande kapitel argumenterar Jonson för att de observerade skillnaderna mellan sovjetiska pressorgan motsvarar olika åsiktsgrupperingar. Pravdas tysklandsbild ligger närmast den förda politiken 1980, medan bilden i andra pressorgan antyder motstånd mot att utveckla samarbetet och kontaktnätet med Västtyskland och mot en mera differentierad politik gentemot Väst med särbehandling av Västtyskland.

Det bör först som sist poängteras, att Lena Jonson skrivit en habil och intressant avhandling, som dessutom rör ett väsentligt och aktuellt ämne. Mina kritiska synpunkter gäller avhandlingens anknytning till tidigare forskning, material, metod, disposition och slutsatser.

Anknytning till tidigare forskning

I likhet med alltför många sovjetologer anknyter Jonson nästan enbart till andra Sovjet-studier. Avhandlingen förankras inte explicit i någon generell statsvetenskaplig tradition. På så sätt framhävs sovjetologins särart och avskildhet i onödigt hög grad, och studien ger intryck av

att vända sig till specialister snarare än generalister.

I Jonsons fall vore det t ex naturligt att anknyta till den rikhaltiga forskningen om perceptioners roll i internationell politik, som uppmärksammat relevanta fenomen som kognitiv konsistens och fiendebilders roll vid beslutsfattarens tolkning av inkommande information. Jonsons förhållande till denna forskning är om inte helt jungfruligt så dock i hög grad platoniskt. Endast de aspekter av denna forskning, som uppmärksammats av andra sovjetologer, blir indirekt uppmärksammade. Det är synd, inte minst som Jonson själv framhåller, att en svaghet i sk tendensstudier, som riktar fokus mot den åsiktsmässiga grunden för grupperingar inom Sovjetunionen, ligger i "det första analyssteget – att kartlägga föreställningar" och att denna svårighet skulle kunna "undanröjas genom att detta steg i analysen mer noggrant redovisas och systematiseras" (s 21).

Material

Vissa invändningar kan riktas mot Jonsons *urval* och *användning* av det sovjetiska pressmaterialet.

Hennes urvalskriterier redovisas inte tillfullo. Läsaren får tex veta, att Izvestija utslutits "av arbetsmässiga skäl" och att Sovjetskaja Rossija tagits med "därför att den för det första representerar den största republiken och för det andra kan antas speciellt uppmärksamma Tysklandspolitiken av historiska och nationella skäl" (s 30). Då studien syftar till att urskilja olika grupperingar inom Sovjet vore det kanske mera naturligt och konsekvent att göra ett urval av pressorgan med utgångspunkt från de olika intressen de kan antas representera.

Jonsons användning av sovjetiska pressorgan lider också av en viss inkonsekvens. I kapitel 4 utnyttjas Pravda som indikator på sovjetiskt politiskt agerande; i kapitel 5 används vetenskapliga publikationer som indikatorer på gemensamma föreställningar om Västtyskland; och i kapitel 6 får samtliga de undersökta pressorganen utom de vetenskapliga tidskrifterna (men inklusive Pravda) tjäna som indikatorer på åsiktsskillnader i sovjetisk press. Mot detta kan man resa två invändningar: För det första vore det mera konsekvent att ur ett och samma material vaska fram gemensamma drag och skiljelinjer i sovjetpressens bild av Västtyskland i stället för att som nu söka efter gemensamma föreställningar i vetenskapliga tidskrifter – med motiveringen att de är "mer nyanserade och detaljerade i sin beskrivning av omvärlden" (s 62) – och använda dags- och veckopress för att analysera åsiktsskillnader. För det andra hade det varit lämpligt att välja andra indikatorer på sovjetisk politik än "officiella uttalanden" i Pravda (vilka innefattar Pravdas nyhetsrapportering och kommentarer – s 45), speciellt om man som Jonson vill relatera åsiktsskillningarna till den förda politiken. Hennes slutsats att

"det var Pravda som klarast uttryckte den officiella sovjetiska politiken" (s 134) kommer snubblande nära cirkelresonemang med den nuvarande uppläggnings.

Metod

Mina metodologiska synpunkter rör tre aspekter av Jonsons avhandling: problem som rör studiet av föreställningar, definitions- och klassifikationsproblem samt bruket av innehållsanalys.

Föreställningar ("beliefs") brukar förstås som perceptuella prismor, vilka fungerar som tolkningsnycklar för ny information. Sålunda ser Jonson olika sovjetiska grupperingars föreställningar om Västtyskland som "det filter genom vilket all information om Västtyskland passerar" (s 62). Jonson för visserligen en diskussion kring definitionen av "föreställningarna" (som enligt min mening utmynnar i en alltför snäv definition i termer av hur aktören definierar situationen – s 22) men ägnar föga uppmärksamhet åt de metodologiska problemen vad gäller att dra slutsatser om föreställningar utifrån verbala utsagor.

Utsagor i sovjetisk press kan förvisso vara uttryck för föreställningar hos (grupper av) beslutsfattare. Men de kan också fungera som "justifying statements", syftande till att rättfärdiggöra den förda politiken. De kan rentav utgöra en del av det politiska agerandet – Jonson talar själv om "verbalt agerande" (s 28) och använder som sagt verbala utsagor i Pravda som indikatorer på den förda politiken gentemot Västtyskland. En annan möjlighet, som antyds i Jonsons avhandling, är att pressens utsagor utgör led i propagandakampanjer. I kapitel 4 refererar Jonson upprepade gånger till en sovjetisk presskampanj under 1980 riktad mot Västeuropa i allmänhet och Västtyskland i synnerhet. Hur kan man då skilja dessa andra aspekter av sovjetiska utsagor från genuina föreställningar? Om denna svårörliga problematik för Jonson dessvärre inget resonemang.

Definitionen av "gruppering" vållar författaren vissa bekymmer. Å ena sidan åberopar hon en definition jag själv använt mig av: "a 'vertical' entity, including a faction of the top leadership as well as a combination of (factions of) sub-elites sharing common attitudes on a specific issue"² (s 17). Denna aktörs-orienterade definition kompletteras sedan med definitionsliknande utsagor, som antyder att Jonson ser "gruppering" som mer eller mindre liktydigt med "tankeskola"³ utan aktörsanknytning: "Analysen av åsiktgrupperingar ska här göras i två steg: först kartläggs olika föreställningar och därefter rekonstrueras olika politiska handlingslinjer, dvs politiska alternativ, ur dessa föreställningar med hjälp av slutledningsresonemang. Alternativen utgör undersökningens åsiktgrupperingar" (s 21–22). I sin slutkommentar poängterar Jonson: "Vilka personer eller

vilka institutioner som företräder olika alternativ har här inte uppmärksamats" (s 136). I så fall borde inte den aktörs-orienterade definitionen av "gruppering" figureras i avhandlingen – ja, frågan är om själva termen "gruppering" är särskilt välvald; det etablerade uttrycket "tankeskola" vore nog lyckligare.

Jonson arbetar mycket med *klassifikationer* av beståndsdelarna i sovjetiska tysklandsbilder. En serie dikotomiseringar och fyrfältstabeller utmynnar i en tolvfälts-tabell över politiska alternativ i den sovjetiska pressdebatten om politiken mot Västtyskland (s 130). Helt invändningsfritt är inte hennes förfarande.

Relationerna mellan de inledande distinktionerna är ibland något oklara. I en fyrfältstabell på s 88 skisseras te x olika tänkbara sovjetiska föreställningar om hotet från USA. Av denna framgår, att de som uppfattar ett "akut hot" från USA är de som inte ser några "möjligheter till öppningar i amerikansk utrikespolitik". En ny fyrfältstabell på nästa sida framställer olika tänkbara sovjetiska föreställningar om relationerna mellan Sovjet och USA. Den ena distinktionen gäller just huruvida hotet från USA uppfattas som akut eller ej, den andra huruvida den egna militära styrkan eller politiska medel betonas i den sovjetiska USA-politiken. Kombinationen akut hot/politiska medel resulterar enligt denna tabell i ett "blandat" perspektiv, som "innehåller element både av konflikt och samarbete". Hur rimmar detta med att ett uppfattat akut hot tidigare sagts innebära att man inte ser några som helst möjligheter till öppningar i amerikansk politik? Menar Jonson att det finns sovjetiska representanter som är så ologiska, att de kombinerar denna kompromisslösa syn på det amerikanska hotet med rekommendationer om att använda politiska snarare än militära medel?

Terminologin är inte alltid enhetlig. På s 63 introducerar författaren distinktionen mellan dem som ser Västtyskland som i huvudsak "fiende" eller som i huvudsak "samarbetspartner". I en del senare fyrfältstabeller (s 86, 109) har denna distinktion uttunnats till "fiende" kontra "ej fiende".

Vidare kan man fråga sig, om alla alternativ i Jonsons slutliga tolvfälts-tabell (s 130) är logiskt möjliga. Det gäller framför allt alternativen 5 och 8. Alternativ 5 utgör en kombination av ett samarbetsperspektiv på relationerna Sovjet–USA och en föreställning om Västtyskland som fiende i en sammanhållen västallians. Jonson framhåller själv, att om västalliansen "betraktas . . . som ett enhetligt block bör detta få till följd att den sovjetiska politiken utformas i stort sett likadant gentemot hela Västblocket" (s 130). Kan då ett samarbetsperspektiv gentemot USA å ena sidan och en fiendebild av Västtyskland å den andra sidan logiskt kombineras med föreställningen att västalliansen är ett enhetligt block?

Samma problem med omvända förtecken gäller alternativ 8, en kombination av ett konfliktperspektiv på relationerna Sovjet–USA och föreställningen om Västtyskland som potentiell samarbetspartner i en sammanhållen västallians. Är USA fiende och alliansen ett enhetligt block, bör Västtyskland också vara fiende. Författaren är visserligen medveten om att alternativ 5 och 8, som inte finns representerade i det undersökta materialet, är "i sig motsägelsefulla" (s 131, 132). Men frågan huruvida klassifikationsschemat innehåller logiskt omöjliga kombinationer (och därmed borde modifieras) diskuteras inte.

Lena Jonsons grepp att kombinera kvantitativ och kontextuell *innehållsanalys* är berömvärd. Hennes motivering (s 28) är värd att citera:

Kombinationen av de två teknikerna i denna studie motiveras av att den kontextuella analysen kan ge en djupare innebörd åt den kvantitativa analysens resultat. Å andra sidan kan den kvantitativa analysen med sin överblick över materialet visa på ett större mönster i vilket resultatet från den kontextuella analysen ingår. Därigenom kompletterar de varandra.

Som det anstår en göteborgare genomför Jonson den kvantitativa innehållsanalysen med säker hand. Den använda tekniken finns utförligt beskriven i ett appendix. Man kan möjligen invända, att Jonsons målsättning att med den kvantitativa innehållsanalysens hjälp blottlägga "mönster och förändringar över tid" (s 25) hade uppnåtts bättre, om hon valt att studera en sammanhängande tidsperiod snarare än ett urval av tre kortare perioder. Och vill man vara riktigt illvillig kan man fråga, huruvida utfallet motiverar det oerhört finförgrenade kodningsschemat. Det är trots allt bara ett fåtal av alla kodningsvariabler som avsätter relevanta resultat.

Disposition

Avhandlingen är i stort väldisponerad och lättläst. Min enda tveksamhet gäller kapitel 6, som behandlar skillnaderna i uppfattningen om Västtyskland i sovjetisk press. För det första tycker jag det vore mera naturligt att presentera långtidsperspektivet 1975–81, baserat på den kvantitativa innehållsanalysen, före den kontextuella punktstudien av år 1980. Jonson har valt den omvända ordningsföljden, vilket innebär att läsaren möter detaljbilden utan att ha det långsiktiga mönstret som bakgrund.

För det andra kunde den kontextuella analysen (s 92–108) enligt min mening ha vunnit på en något annorlunda uppläggning. I stället för att som nu presentera de olika pressorganen var för sig kunde författaren organiserat framställningen utifrån olika aspekter av tysklands-

bilden för att se hur dessa behandlas av respektive organ. Detta skulle ha medfört två fördelar: dels hade jämförelser mellan olika tidningar underlättats; dels hade författaren kunnat undvika de talrika referenser "framåt" som försvårar läsningen. I sin behandling av Pravda (s 92, 93) och Krasnaja Zvezda (s 96, 97) gör tex Jonson flera jämförelser med Literaturnaja Gazeta, som behandlas först på s 100–104.

Slutsatser

Jonsons huvudsakliga slutsats är att skillnaderna i nyanser och emfas mellan olika sovjetiska pressorgan reflekterar olika åsiktsgrupperingar i fråga om den sovjetiska politiken gentemot Västtyskland. Denna slutsats är på intet sätt orimlig, men man kan tänka sig alternativa förklaringar till hennes resultat. Nyansskillnaderna kan utgöra integrerade delar i en sammansatt sovjetisk politik. Det hävdas ibland, att sovjetiska beslutsfattare med sin dialektiska skolning har betydligt större tolerans för motsägelser än vi västerlänningar, som är benägna att tolka varje nyansskillnad som tecken på oenighet eller inkonsekvens. På ett ställe i boken antyder Jonson, att hon är beredd att se Sovjets "dubbla budskap" under 1980 med såväl samarbetsinbiter som negativa påtryckningar som delar av en sammansatt politik:

Dessa två inslag kan förefalla motsägelsefulla och utsluta varandra. När de samtidigt förekommer har detta i Väst tolkats som tecken på oenighet inom den sovjetiska ledningen eller förvirring. De har av andra bedömts vara inslag i en medveten strategi i vilken både moroten och piskan ingår. Denna senare tolkning förefaller trolig vad gäller sovjetiskt agerande under 1980 (s 58).

En annan möjlig förklaring till nyansskillnaderna i sovjetisk press är att det förekommer en informell "arbetsfördelning" mellan olika organ. Inledningsvis påpekar Jonson själv, att det inte går att "helt avvisa påståendet att det kan vara en central manipulerande hand som beordrar en arbetsfördelning vad gäller ställningstaganden mellan olika pressorgan" (s 24). Vissa av hennes resultat förefaller också kunna tolkas i detta perspektiv. Att Pravda uppmärksammar västtysk inrikespolitik mera än Krasnaja Zvezda och ser det tyska kommunistpartiet som en viktigare aktör, eller att Krasnaja Zvezda uppmärksammar säkerhetsfrågor mera än Pravda och ser den västtyska militären som en viktigare aktör (s 112–13) kan tex mycket väl vara utslag av en mer eller mindre formell arbetsfördelning.

Jag vill med detta inte argumentera emot Jonsons slutsatser utan snarast efterlysa en mera systematisk prövning av olika tänkbara förklaringar. Författaren redovisar inte explicit sina argument, varför hennes tolk-

ning är rimligare än alternativa förklaringar till de observerade nyansskillnaderna.

Dessa kritiska synpunkter till trots är mitt sammanfattande omdöme, att Lena Jonsons avhandling är välskriven och intresseväckande. Den förtjänar att uppmärksammas långt utanför sovjetologernas snäva krets.

Christer Jönsson

Noter

- ¹ Jfr Kjell Goldmann, *International Norms and War Between States*, Stockholm: Scandinavian University Books, 1971, speciellt s 22.
- ² Christer Jönsson, "Foreign Policy Ideas and Groupings in the Soviet Union" i Roger E Kanet (ed), *Soviet Foreign Policy and East-West Relations*, New York: Pergamon Press, 1982, s 4–5.
- ³ Se tex Robert A Levine, *The Arms Debate*, Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1963 och Hans F Petersson, *Power and International Order*, Lund: Gleerups, 1964.

BARBRO LEWIN: *Johan Skytte och de skytteanska professorerna*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala Nr 100. Uppsala 1985: Almqvist & Wiksell International.

Uppsala universitet daterar sin födelse till år 1477 men förde därefter tidvis en tynande tillvaro. Universitetets förre rektor, litteraturhistorikern Henrik Schück tillskriver i stället insatserna under 1600-talets första hälft stor betydelse. "Det universitet, som genom Uppsala mötes beslut återupprättades, var under den första tiden föga mer än ett prestseminarium . . . genom Gustav Adolfs reform 1620 afhjälptes de värsta bristerna." (Schück 1916 s 3) År 1622 utnämndes Johan Skytte till universitetets förste kansler. I det sammanhanget upprättade som bekant Skytte genom en donation professuren i vältalighet och statskunskap. Om donatorn, professuren och professorerna har Barbro Lewin skrivit boken *Johan Skytte och de skytteanska professorerna*. Denna har mycket passande givits jubileumsnumret 100 i serien "Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala".

Åtskilligt har skrivits om professuren och dess innehavare. Här bör kanske först erinras om den "Inbjudningskrift" som Henrik Schück publicerade 1916 i samband med att Rudolf Kjellén tillträdde professuren. Schück redogör utförligt för själva professorstjänstens historia och inte minst för de ofta ganska speciella omständighe-

terna i samband med tillsättningarna. Schück ger också ganska korta redogörelser för de tidigare professorerna, från den förste, tysken Johannes Simonius, till och med Oscar Alin, vilken som bekant bl a grundade *Statsvetenskaplig Tidskrift*.

Rudolf Kjellén har i *Statsvetenskaplig Tidskrift* (1922) skrivit om Skyttes person och om professuren. I det sammanhanget lät han som bilaga trycka en sammanställning av biografiska och bibliografiska uppgifter om de tio första skytteanska professorerna. Sammanställningen antages vara upprädd av Olof Kolmodin, som själv var den elfte i raden.

Sedermåra har Axel Bruswitz i *Statsvetenskaplig Tidskrift* (1945) skrivit korta notiser om Kolmodin, Järta och Wingqvist och mera utförligt om de senare Svedelius, Alin, Boethius och Kjellén.

Den samlade redovisning som Barbro Lewin nu presenterar går emellertid vida utöver vad som tidigare gjorts. Hon bygger på ett rikt material, insamlat från många olika källor och ägnar varje skytteansk professor ett eget kapitel på minst 3–4 sidor text, vilket är mer än vad hennes föregångare har gjort.

Barbro Lewin redogör också för omständigheterna i samband med professurens inrättande. I den löpande framställningen spränger hon in, vilket är en innovation, redogörelser för hur det anrika skytteanska husets interiör och exteriör utvecklats under århundradena. Den politiskt-historiska och vetenskapliga utvecklingen skisseras också i några, dess värre alltför korta, bakgrundskapitel.

Boken har getts en tilltalande utformning och den innehåller många vackra illustrationer. Författarens framställning är välskriven och lättillgänglig.

Johan Skyttes gåvobrev bär stormaktstidens prägel. Den nyinrättade professuren var i första hand att se som en professur i vältalighet, i retorik. Den skytteanske professorn ålades att årligen hålla många och lysande orationer. Om innehållet i dessa hade Skytte ganska bestämda synpunkter. Guds oändliga godhet och barmhärtighet skulle lovas och berömmas. Sveriges konungars lovliga och manliga bedrifter i krig såväl som i fredliga tider skulle tillbörligen celebreras och upphöjas. Donatorns och hans familjs "liberalitet" skulle "peroreras" med "herlige orationer", på det att professorn inte skulle glömma att de "beneficia" han åtnjöt berodde av donatorns liberalitet.

Professuren skulle tillsättas av Skytte själv, och efter honom skulle denna uppgift att vara sk patronus gå i arv efter särskilda regler. Detta system kvarstår allttjämt, låt vara att tillsättningsförfarandet numera normaliserats. Inte heller behöver längre professor skytteanus parallellt med upprätthållandet av tjänsten fungera som informator i patronus' familj.

De första professorerna hämtades från Tyskland. Latinet var deras vetenskapliga språk, och de ägnade sig mera åt vältalighet och latin än åt politik. Den mest kände av dessa torde vara Johannes Schefferus.

Först under 1700-talet började de skytteanska professorerna intressera sig också för de statsvetenskapliga ämnena, vilket bland annat yttrade sig i föreläsningar om den då allttjämt store auktoriteten på området, den lundske professorn Pufendorf¹. Fortfarande kunde dock professorerna i mycket välja forskningsinriktning efter eften håg. Den kanske mest kände, Johan Ihre, är tex i första hand ihågkommen som språkforskare. Till stor del kunde professuren länge betraktas som en professur i latin. I det avseendet kom förändringarna först under 1840-talet med den endast under kort tid verksamme Järta och med Olof Wingqvist. Det bör noteras, att dåvarande patronus, Carl Göran Detlof Mörner, aktivt bidrog till att professuren vid denna tid gavs en mer utpräglat statsvetenskaplig inriktning.

Wingqvist var liberal och ivrade för en representationsreform. Enligt Kjellén var han "väl den störste rabulist som suttit i Skytteanum under de 300 åren – vilket visserligen icke vill säga mycket." Schück nämner Wingqvist mer i förbigående och anser att valet av honom "kunde knappast sägas vara lyckligt" (Schück 1916 s 78). Barbro Lewin avstår klokt nog från det slagets värderingar. Hon noterar, att inför tillsättningen genomförde studenter en uppvakning av patronus till förmån för Wingqvist. Patronus gick visserligen studenterna till mötes men garderade sig genom att i kontraktet med Wingqvist ålägga denne att "wäcka och underhålla monarkiskt-constitutionella-conservativa tänkesätt". Wingqvist lyckades dock att förena detta krav med ett aktivt arbete för en reformering av ståndriksdagen. Småningom blev han också universitetsrektor. Sin föreläsargärning inriktade han på utländska förhållanden. Hans skriftliga produktion var liten men tydligt välskriven.

Med den måttligt uppskattade Wingqvist kom en tid när de skytteanska professorerna också aktivt deltog i det politiska livet. Tre stycken, Alin, Boethius och Kjellén, blev ledamöter av riksdagen och – naturligt nog – av dess konstitutionsutskott.

Den skytteanska ämneskombinationen kan kanske numera förefalla apart, men från början var det naturligt att i politik och vältalighet se en helhet, och den gången var också latinet den etablerade uttrycksformen. Men, för att citera Kjellén (1922 sid 285): "När latinet upphörde att tjäna som diplomatiens och kansliernas språk, då bortföll enheten i den skytteanska ämneskombinationen, professurens båda beståndsdelar blevo disparata, och den ena vart slutligen rent antikverad." "Lärostor-

lens från begynnelsen yppersta gren har sålunda nu förkortat till en titeldekoration" är Kjelléns bryska karakteristik av våltalighetsinslaget i professuren.

Barbro Lewins skildring av den skytteanska lärostolens historia visar tydligt, att professuren i realiteten knappast var en statsvetenskaplig professur under de första 200 åren. För den som endast intresserar sig för hur den vetenskapliga disciplinen statskunskap utvecklats erbjuder alltså betydande delar av boken mest kuriosas. Men författaren tillgodoser ju också ett kultur- och vetenskapshistoriskt intresse. Häri ligger en betydande del av bokens värde.

Naturligtvis hyser uppsaliensiska statsvetare en berättigad stolthet över den anrika professuren. Barbro Lewins arbete bidrar säkerligen till att ge den känslan ytterligare näring. Själv har i varje fall författaren blivit så fångad av sitt arbete, att hon känt sig nödsakad att försäkra, att hon visst inte föredrar döda skytteanska professorer framför levande.

Anders Sannerstedt

Not

- ¹ Samuel Pufendorf, 1632–1694, kallades från Heidelberg att vara professor i natur- och folkrätt vid det nya universitetet i Lund 1668. Genom att, bla i det stora arbetet *De jure naturæ et gentium*, 1672, driva samhällsläran och juridikens självständighet gentemot teologin och hävda statens överhet gentemot kyrkan i världsliga angelägenheter lyckades han med konststycket att både vara framsynt föregångsman och samtidigt uppskattad av den samtida statsmakten. Se text Carl Fehrman, *Lärdomens Lund*, Lund 1984: Liber.

Referenser

- Axel Brusewitz, "Från Svedelius till Kjellén. Några drag ur den skytteanska lärostolens senare historia". *Statsvetenskaplig Tidskrift* 48 (1945) s 3–25.
- Rudolf Kjellén, "Johan Skytte och den skytteanska professuren. Ett trehundraårsminne". *Statsvetenskaplig Tidskrift* 25 (1922) s 270–309.
- Henrik Schück, "Inbjudningsskrift till åhörande af de offentliga föreläsningar, med hvilka professor regius et skytteanus Johan Rudolf Kjellén samt professorn i teologiska prenotationer och teologisk encyklopedi Edgar Hans Casimir Reuterskiöld tilltråda sina ämbeten." *Uppsala Universitets Årsskrift* 1916 sid 1–106.

GEIR LUNDESTAD: *Øst Vest Nord Sør. Hovedlinjer i internasjonal politikk 1945–85*. Universitetsforlaget, Oslo, Bergen och Tromsø 1985

Hur skall en bra lärobok i internationell politik se ut? Svaret beror förstås på vem skriften vänder sig till och vad som är syftet med den. Under senare år har utgivningen i Sverige dominerats av två olika typer av böcker. Den ena förbereder läsaren på tankemöda. I förgrunden skjuts begreppsbestämningar, teoretiska resonemang och uppslag till undersökningar av problem som kan ställas men inte nöjaktigt besvaras. Den andra typen är snabbt hopsatta översikter om aktuella teman. Det kan gälla läget i kärnvapenrustningarna eller skuldfällor. Debattsyften och polemik blandas med faktiska informationer och ofullständigt redovisade teoretiska utgångspunkter.

Härutöver finns ett tredje, kanske traditionellt, behov. En sammanställning där resultat och analys är viktigare än undersökningsförfaranden och apologi. Åtminstone tre viktiga krav bör ställas på en sådan översikt av de stora frågorna i internationell politik under efterkrigstiden. Den bör vara bred i sin historieorientering så att de viktigaste händelserna och stridsfrågorna systematiskt behandlas. Den bör kunna sova bland enskildheter och konkreta händelser till förmån för huvudlinjer och tolkningar. Samtidigt bör den ge så pass mycken information om faktiska förlopp att den teoretiska förståelsen vilar på en gedigen grund.

Detta är många och korsande hänsyn på en gång. Finns en sådan orientering i internationell politik och i stormaktsrelationernas utveckling? En populär men samtidigt ingående analys som både riktar sig till studerande och allmänintresserade? Ja, är man beredd att svara efter att ha bekantat sig med Geir Lundestads bok *Øst Vest Nord Sør*. Det är en bok om förhållandet mellan Öst och Väst generellt, men framförallt mellan USA och Sovjetunionen. Den fördjupar sig i rustningskapplöpningen och utvecklingen inom respektive läger. Men också den Tredje Världens frigörelse och de ekonomiska problemen i Nord-Syd-motsättningarna ges en fyllig behandling.

Innan innehållet kommenteras vidare kan det vara värdefullt att presentera författaren.

Geir Lundestad är professor i amerikansk kulturkunskap i Tromsø. Han tillhör en krets av yngre norska historiker som erhållit internationell uppmärksamhet för sina forskningar om det kalla krigets begynnelse och blockbildningsåren. Dessvärre har den debatten med några undantag inte särskilt uppmärksamats i Sverige.

Genombrottet kom med doktorsavhandlingen, *The American Non-Policy towards Eastern Europe* (Oslo 1975). En stor volym om *America, Scandinavia and the Cold War* följde några år senare (Oslo 1979). En uppsats

om europeiska länders roll vid etablerandet av Atlantpakten – "Empire by invitation. The United States and Western Europe 1945–52" (*Diplomatic history, 1984*) – har klarlagt vilka olika förutsättningar som förelåg på olika håll för USA:s globala politik. Från Europa förelåg en inbjudan. På andra håll utövade USA makt. Författaren har också gjort sig bemärkt i den i Norge och Danmark intensiva debatten om valet av NATO 1949. I Sverige är det bara Krister Wahlbäck som utförligt behandlat ämnet på grundval av det utomordentliga källmaterial som släppts fritt i USA och England. Lundestads käpphäst har varit att påvisa betydelsen av dåvarande utrikesministerns Halvard Lange dubbelbottnade agerande mellan svenska och amerikanska intressen. Bland kalla krigets historiker räknas han till de så kallade post-revisionisterna tillsammans med storheter som John Lewis Gaddis.

Øst Vest Nord Sør bär tydliga spår av författarens forskning om stormaktspolitiken. Avsnitten om vapenkapprustningen och Nord-Syd-förhållandet baseras i större utsträckning på andras arbeten. Det spelar dock mindre roll eftersom Lundestad kombinerar sin vida beläsenhet med en konsekvent syn på hur internationell historia skall uppfattas. Tre andra drag förtjänar därutöver att kommenteras närmare. De rör analysen av drivkrafter i stormakternas politik, det globala anslaget och Nord-Syd-förhållandet.

Internationell historia. I och för sig råder ingen brist på genomgångar av efterkrigstidens politiska stormakts historia. Lundestads bok är såtillvida traditionell. Det rör sig om politik på topplanet, och det rör sig om offentlig utrikespolitik. Finns det nytt stoff och nya tolkningar som avviker från andra skrifter? Jo, faktiskt. Boken är aktuell. Den sträcker sig över en fyrtioårsperiod. Den hinner fram till Gorbatsjovs makttillträde och u-ländernas förvärrade skuldskris. I allmänhet har även sentida händelser satts in i långsiktiga perspektiv. Bilden av kontinuitet överdrivs dock inte. Lundestad har känsla för hur nya förutsättningar ständigt modifierar och ändrar relationerna.

En andra omständighet, och en viktig sådan, är Lundestads historiska teknik. Han avstår från långa och omfattande kronologier. Även om han leker med tanken görs inget försök att skriva en "holistisk kronologi" där allt organiskt hör samman. Nej, det rika stoffet bryts ned i centrala temata och utvecklingslinjer. För varje tema konfronteras överordnade förklaringar och tolkningar med detaljerade uppgifter om nationella, lokala och internationella förutsättningar. Inrikespolitikens, och för USA:s del hemmaopinionens inflytande över utrikespolitiken, framgår i analysen av avgörande beslut. Tyvärr är kunskapen om drivkrafterna i det sovjetiska agerandet inte lika fyllig. Det kan som i andra

framställningar skyllas på det slutna ryska samhället. En mer systematisk diskussion om förhållandet mellan ideologi, politiska processer och intressesektorer i rysk politik skulle dock kunnat försvara sin plats.

Boken bjuder inte bara på konventionella historiska samband. Lundestad är väl införstådd med räckvidden av och hållbarheten i den samhällsvetenskapliga diskussionen om rustningsdynamik och utvecklingsteori. Han prövar dem med samma teknik som doktriner och grand designs granskas. Generella utsagor om utvecklingssamband ställs mot historiska motexempel. Variationer i kolonialmakternas hållning till u-ländernas självständighetskrav påvisas. Därmed nyanseras idén om att det rör sig om en rätlinjig utvecklingsprocess. Ofta kan Lundestad påvisa inkonsekvenser och tvärvändningar i stormakternas politik genom att ställa inrikespolitiska hänsyn och motstridiga intressen i Öst-Väst-sammanhang mot Syd-Nord-sammanhang. USA:s olika politik mot Nederländerna respektive Frankrike i kolonispörsmålet är ett bra exempel, liksom Sovjetunionens vacklan mellan stöd till kommunistpartiet i vissa länder och värdet av att ha goda relationer till regeringen.

Drivkrafter. Tolkningen av rötterna till det kalla kriget var länge barn av sin tid. Den tidiga traditionella skolan, som betonade Sovjets initierande roll och USA:s reagerande, låg nära den amerikanska administrationens förståelse av vem som bar skulden till hur krigstida samarbete kunde förbytas i fredstida konflikt. Revisionisterna i slutet av 60-talet överförde sin kritik av amerikansk krigföring i Vietnam och ekonomisk penetration i Europa till sin analys av drivkrafterna i USA:s agerande efter kriget. De framhävde betydelsen dels av amerikanska ekonomiska intressen, dels av ett aktivt amerikanskt motstånd mot sovjetisk politik redan under kriget, och framförallt från sommaren 1945. En helt annan förståelse för ryska defensiva behov trädde fram.

Lundestads redogörelse för denna klassiska tviste-fråga är avspänd och syntetiserande. Skuldfrågan omformuleras till ett mer fruktbart historiskt problem om interaktionsförhållandet. Samspelet mellan olika inre och yttre faktorer i bägge ländernas politik påvisas. Monolitiska bilder av expansion och återhållsamhet löses upp i en serie varierande handlingar och olika avvägningar mellan mål och medel. Det hymlas inte med de möjligheter som USA hade och som landet tillvaratog för att driva en global politik. USA hade ett brett register av möjligheter för att göra sitt inflytande gällande över hela världen. Spektrumet täckte styrkepolitik via selektivt ekonomiskt stöd till subtil kulturell närvaro. I jämförelse förtonade sig de ryska ambitionerna som närhetscentretrade. I avsaknad av mer finstämda instrument blev också metoderna grova. Möjligen är analysen av USA:s politik litet själv motsägande uttryckt. Det är inte fullt klart om

ambitionerna var för stora och medlen otillräckliga eller om medlen var mer betydande än ambitionerna. Inte desto mindre betonas att båda länderna på grundval av egna motiv och strävanden etablerade sina positioner. Behovet av att behöva bemöta och begränsa den andra stormaktens inflytande är resultatet av denna ömsesidiga expansion, ej dess ursprungliga motivation.

Globalism. Europas andel i efterkrigstidens amerikansk-ryska motsättning är oömtvistlig. Dess prioritet i bägge ländernas politik framgår mycket klart. Lundestad följer de båda huvudaktörernas perspektiv på politiken. Envigen får en världsomspännande karaktär, precis som vapenkapplöpningen. Men det är inte bara Öst-Väst-förhållandet som sprider sig ut över geografien. Efterkrigstidens andra stora nyordningsprocess, avkoloniseringen och den alliansfria rörelsens framväxt, är andra krafter med global innebörd. Det har i tidigare böcker varit sällsynt att så pass olika aspekter av modern världshistoria kunnat samsas i en volym. Det är en styrka att så kunnat ske, och det med bibehållen känsla för mångfalden och variationen i politiska intressen och processer.

Nord-Syd-förhållandet. Även analysen av avkoloniseringen kombinerar historiskt djup med känsla för politiska omställningar. Samspelet mellan u-ländernas självständighetskrav och den interna politiska situationen i kolonialmakten skildras mot bakgrund av den press som de båda stormakterna och internationella organ utövade. De kontrasterande grepp som fransk och brittisk kolonialpolitik använde sig av demonstreras. I analysen av de ekonomiska frågorna i Nord-Syd-debatten blir Lundestad mer polemisk än han är i andra avsnitt. Av de två grova skolor som teoretiskt behandlar utveckling och underutveckling, den strukturalistiska och den liberala, ägnas en oproportionerligt stor del till att belysa och påvisa svagheter i strukturalisternas teser. Genom en kombination av kontrafaktiska efterlysningar och konkreta historiska motexempel inskränks giltigheten i påståendet att utvecklingen i Nord orsakar underutveckling i Syd. Men svagheter i en teori innebär inte att en annan står starkare. Det liberala tankegodset har ingen enhetlig kontur och räckvidden i dess konklusioner prövas inte lika systematiskt.

Några småanmärkingar. I det kalla kriget blandas motsättningar och sammanfallande intressen. Relatio-

nerna har pendlat mellan perioder som dominerats av avspänning respektive spänningstoppar. Dessa vågrörelser har kunnat mätas och spänningsbegreppets olika innebörder preciseras betydligt längre än vad som framkommer i diskussionen om stormaktsenvigens faser. I ett skandinaviskt sammanhang borde Kjell Goldmanns arbeten även kunna tillföra en historisk framställning de data som efterlyses.

Analysen av motsättningarna inom västlägret är fyndig och rik på paradoxer: Europa kan be USA om vapen och kräva trovärdiga garantier. Men när detta väcker strid på europeisk hemmaplan drar sig européerna bakåt och låter situationen framstå som ett utslag av amerikanska ambitioner. I detta mönster faller även uppkomsten av TNF-frågan. Det borde klarare framgå att kravet på balans i eurostrategiska vapen restes av Helmut Schmidt. Först sedan amerikanerna övertygats om behovet, och önskemålen skulle effektueras, kom fredsrörelsens mobilisering mot den då amerikanska utplaceringen. Den allmänna konklusionen är förstås hållbar.

Ett litet lokalpatriotiskt påpekande till slut: Påståendet att kritiken mot USAs krigföring i Vietnam var som intensivast i Frankrike och i en del av de mindre europeiska NATO-länderna tyder på en viss omedvetenhet om viktiga politiska begivenheter bortom NATO söder om Tromsö. Fast, det är klart, i utgestaltningen av huvudlinjerna i internationell politik kan inte alla länder vara med. I synnerhet inte de små stater som i andra sammanhang inte önskar vara berörda.

Geir Lundestads bok är välkommen. För en ny generation av läsare presenteras de centrala stridsfrågorna och förloppen i efterkrigstidens politiska historia. Språket är lättillgängligt, stundom något journalistiskt. Inom sin genre har den förutsättningar att bli ett standardverk. Bara en liten hake finns. Vad är det för dunkla marknadsmekanismer i det nordiska kultursamarbetet som gör att en bok som i Norge annonseras till 160 kronor kostar drygt hundra kronor mer i Sverige? Och det sedan Norge devalverat!

En svensk översättning är på väg. Förhoppningsvis faller då den sista invändningen.

Carl-Einar Stålvant

Litteraturnotiser

Symposium om intelligentsian i Östeuropa

Ett tvärvetenskapligt symposium om "Intelligentsian i Sovjetunionen och det övriga Östeuropa" arrangeras 21–23 maj 1987 av Nordisk Komité for Øststatsforskning, Selskabet for Østeuropastudier og Slavisk Institut vid Århus Universitet. Symposiet äger rum på Sandbjerg slot och vänder sig till bl a politologer, ekonomer, sociologer, historiker, litteraturvetare m m. Avsikten är att "i en bred historisk-kronologisk og geografisk kontekst" behandla främst den tekniska intelligentsian i Östeuropa, dess politiska, sociala, ekonomiska och kulturella roll.

Adress: Selskabet for Østeuropastudier, c/o Slavisk Institut, Ny Munkegade 116, 8000 Århus C.

ECPR Workshops 1987

European Consortium for Political Research, ECPR, håller Joint Sessions 1987 i Amsterdam under tiden 10–15 april. Följande workshops är fastställda:

- New Perspectives and Thinking on Disarmament and Arms Control,
- New Social Movements and the Political System, Politics and Culture,
- The Methodological Consequences of Formalisation in Political Science,
- Coalitional Theory and Multiparty Coalition Government in Western Europe,
- The New Economic Policy of the People's Republic of China in Comparative Perspective,
- The Role and Functions of Smaller Parties in Western Europe: A Comparative Approach,
- Duties Beyond Borders,
- Leadership in Local Politics,
- Change in South Africa and its Regional and International Aspects,
- Socio-economic Preconditions for Political Democracy, Sub-national Government Elections and Electoral Behaviour,
- Comparative Foreign policy of Smaller West European Countries,
- Methodological Problems in the Analysis of Electoral Behaviour,
- Aggregate Data Analysis,
- Approaches to Labour Market Performance in Advanced and Newly-Industrialised Countries,

Information and Telecommunications Policy in Europe – National Policies and the European Dimensions, Politics and Technology, Rule-Breaking and Crisis-Management by European National Governments, Social and Political Activism Patterns in Western Europe, De-regulation in Western Europe, The Public Administration of Conflict, Party Strategy and Party-Voter Linkages: Neglected Dimensions in Election Studies, Meso Corporatism, the Cutback State and the politico-industrial Crisis, Women and Citizenship: Rights and Identities, Individualism in Political Theory and Practice. 1988 års Joint Sessions kommer att arrangeras i Bologna.

Nya rön om folkets främsta företrädare

Folkstyrelsekommittén har samlat tre uppsatser om riksdagsledamöterna i *SOU 1986:27* och hämtat titeln *Folkets främsta företrädare* från regeringsformen. De tre uppsatserna innehåller få nyheter; snarare bekräftar de vad man tidigare vetat eller trott. Sammantaget förmedlar de bilden av hårt arbetande, seriösa riksdagsledamöter – därigenom skiljer sig rapporten från tex en och annan doktorsavhandling i sociologi. Alla tre uppsatserna är skrivna av statsvetare.

1. Ulf Christoffersson redovisar riksdagsledamöternas arbetsvecka. Underlaget är en till 90 % besvarad enkät där ledamöterna själva redovisat sin arbetsvecka. Undersökningen kopierar två tidigare undersökningar för 1974 och 1977. Det är små förändringar som skett: riksdagsledamöternas arbetsvecka ligger nu som tidigare runt 55 timmar. Partiarbete och arbete i riksdagsgruppen tar mer tid nu än tidigare, medan å andra sidan mindre tid ägnas åt kommunala uppdrag.

2. Torbjörn Larsson redovisar resultatet av intervjuer med 43 f d riksdagsledamöter. Samtliga hade före valrörelsen 1985 avböjt återval. De har tillfrågats om hur de sett på rollen som riksdagsledamot, arbetsförutsättningarna, verksamheten i utskott och i riksdagsgrupp, vägnarna för påverkan och arbetet utanför riksdagen. Med det materialet som grund har Larsson skrivit en läsvärd

essä, vars enda större brist är att kopplingar till tidigare litteratur helt saknas. Essän utmynnar i två teser:

1. "att riksdagsledamotens inflytande på den politik som formuleras i vårt land ofta underskattas, men inflytandet utövas inte främst i riksdagen."

2. "att det finns faktorer som verkar för att allt mer distansera förtroendevalda från sina väljare."

De faktorer som Larsson här syftar på är för det första att kontakten med väljarna är indirekt, förmedlad via partiapparat och organisationer, för det andra den ökande specialiseringen bland ledamöterna och för det tredje massmedias fokusering på ett fåtal kända politiker och ett fåtal stora konfliktfrågor.

Den bild av riksdagsarbetet som Larsson formulerar är inte överraskande; den stämmer tvärtom väl med de fragment man får tex genom att läsa memoarer. Men dess förtjänst är just att det är en bild, inte bara fragment.

3. Jon Pierre har genomfört en (till 95 % besvarad) enkät till partiernas valkretsorganisationer, som be-

handlar riksdagsledamöternas deltagande i den regionala partiverksamheten. I första hand deltar riksdagsledamöterna i de utåtriktade aktiviteter som valkretsorganisationen bedriver. Ungefär 40 % anser att riksdagsledamöterna ägnar för litet tid åt deltagande i valkretsorganisationens arbete. Starkast är missnöjet inom socialdemokratin, vilket enligt Pierre beror snarare på att dess ombudsmän har höga krav än på att dess riksdagsledamöter skulle engagera sig mindre än andra partiers i det regionala arbetet.

De tre uppsatserna skall väl ses som kvalificerat utredningsarbete snarare än som vetenskaplig forskning. I det avseendet är formatet (30–40 sidor vardera) tilltalande. Tabellredovisning och litteraturreferenser är kanske heller inte det mest väsentliga; själv hade jag mest behållning av den uppsats som har de största bristerna i de avseendena, alltså Torbjörn Larssons.

Anders Sannerstedt

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)*.

Krister Ståhlberg: *The politicization of recruitment to central public administration in Finland*. In the study an attempt is made to delimit the share of political appointments within central public administration in Finland. Roughly 500 appointments are studied according to appointment memorandas and judgements given by well-placed judges within the administration. A third of all appointments are political. It is shown that this third barely at all differs from the non-political appointments according to a number of characteristics on the appointees. Hence the excuse for politicization which runs parallel to the theory of a representative bureaucracy does not hold. There are, on the contrary, indications that the bureaucrats end up as winners, not the political parties.

Tagge Magnusson & Jan-Erik Lane: *Metodproblem i kommunal policyanalys (Method Problems of Local Government Policy Analysis)*. The provision of goods and services for the housing sector takes a substantial part of the budgets of the Swedish primary local governments, "kommunerna". Data on per capita expenditure derived from the Public Finance Statistics indicate a considerable variation between local governments. It has been argued that the variation measured by means of a cost per capita indicator is an artefact of the variation in accounting practices. A closer examination of this argument points to the importance of differences in accounting for administrative costs, internal service functions and capital costs. A careful assessment of the various components shows that divergent accounting practices does not suffice as an explanation to the cost variation. Yet, there are problems of both an empirical and a theoretical nature involved in using the cost per capita indicator. The cost per capita measure is not insensitive to differing calculation techniques concerning capital costs. Moreover, the cost per capita indicator does not

allow us to deduce the variation in aspects such as capacity, access and satisfaction. The demographic approach, in which the per capita measure plays a prominent part, appears to be of limited value in the Swedish context. In order to account for policy variations it is necessary to turn local government research towards the analyses of internal factors: decision-making concerning service quality – the capacity of the program output and the access to service provision – as well as an efficiency variation in production and administration. Such a reversal of methodology has implications for the specification of models and the choice of an empirical strategy.

Ove K. Pedersen: *Samfundsøkonomi og forhandlingsøkonomi. Om konsensusplanlægning og netværksstyring i Danmark (Social economy and negotiation-economy. Consensus-planning and network-steering in Denmark)*. It is postulated that a socio-economic rationality has been formulated and spread in Denmark since the 1950's, and that this has taken place in connection with a thorough transformation of economic-political institutions. A particular system for co-ordination of multi-centered and non-hierarchical organized networks of institutions has been developed. This system is coordinated by *network-steering* and planned by *consensus-planning*.

Two policy-arenas are described: the incomes-policy and budget-policy arena. It is described how – over a period of 15–20 years – a certain number of institutions – all corporatively organized – have been constituted with the object of generating the two policy arenas into a normative order, cognitive structure and expressive function.

It is described how this process can be understood as a process of network-steering and consensus-planning: a great number of institutions have – over time – generated

possibilities for a *communicative coordination* of decisions taken scattered in time and space. By the constitution of campaign-institutions and institutions for generating campaigns into a operative basis for negotiations, there have been created possibilities for an on-going constitution of consensus between highly organized interests.

The description differentiates between types of institutions and forms of steering – all connected to network-steering and consensus-planning. The incomes- and budget-policy arenas are defined as examples of *negotiation-economies*.

SCANDINAVIAN POLITICAL STUDIES

Membership Discount

From 1987 all members of the Nordic Political Science Association have the right to receive the journal at a 25% discount.

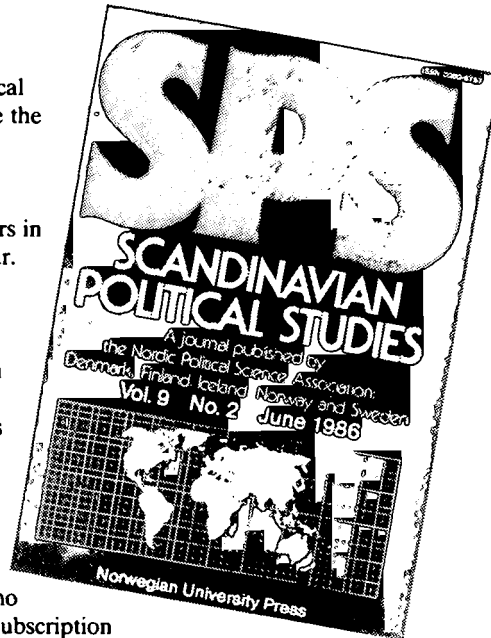
Introductory offer

For all members who become *new* subscribers in 1987 a 40% discount is allowed the first year.

These offers have been sanctioned by all the associations, and are part of a campaign to widen the journal's distribution and function within the Nordic cooperation. The offers are made on the condition that subscriptions are taken out as personal subscriptions and not as a substitute for institutional subscriptions.

Subscription already paid for 1987?

By filling out the form below, subscribers who have already paid for 1987 can notify our Subscription department of their right to the 25% membership discount. This will then be deducted from the account for 1988.



Norwegian University Press, P.O. Box 2959 Tøyen, N-0608 OSLO 6

To: Norwegian University Press,
P.O. Box 2959 Tøyen, N-0608 OSLO 6

Scandinavian
Political Studies

- I am a member of the Nordic Political Science Association in (country)
- I wish to receive the 40% introductory discount allowed to *new subscribers* in 1987 and enclose NOK 165,-. (25% membership discount is valid from 1988)
- I am already a subscriber. I request that the 25% membership discount for 1987 (NOK 69,-) be deducted from my 1988 account. Subscription no

Name:

Address:

- Cheque enclosed
- Please send invoice

Norsk statsvitenskapelig tidsskrift

Norsk statsvitenskapelig tidsskrift utkom første gang i 1985 og utgis med støtte fra Norsk Statsvitenskapelig Forening.

Norsk statsvitenskapelig tidsskrift skal fremme forståelsen for offentlig politikk, offentlig administrasjon, politisk atferd og internasjonal politikk gjennom empirisk orienterte artikler, teoretiske analyser og syntetiserende bidrag.

Det legges stor vekt på at artiklene skal reflektere bredden i den statsvitenskapelige forskning i Norge. Tidsskriftet vil derfor være åpent for ulike tematiske bidrag, og bringe både artikler basert på empiriske undersøkelser og teoretiske arbeider. Gjennom bokanmeldelser holdes leserne orientert om ny litteratur. Tidsskriftet publiserer også debattstoff og kunnskapsoversikter av interesse for norsk statsvitenskap.

Representative artikler

Kåre Strøm: Stortinget i et komparativt perspektiv (nr. 1/1985).

Nils Morten Udgaard: Sovjetunionen som faktor i norsk sikkerhetspolitikk (nr. 1/1985).

Anne Marie Støkken: Privatisering – et spill om ord og penger (nr. 1/1986).

Thor Øvind Jensen: Publikums erfaringer med forvaltningen. Hva sier empirien? Hvor går teorien? (nr. 2/1986).

Ulf Torgersen: Kulturrevolusjon eller støvtørking? Noen tanker om Aksjon Publikum (nr. 2/1986).

Oddbjørn Knudsen: Offentlige ansatte – mulige årsaker til partipolitisk særpreg (nr. 3/1986).

Per Selle: Politisk kultur i komparativ politisk forskning – tilbake til politisk kultur (nr. 3/1986).

Redaksjon

Redaktører: Eivind Stø og Jan Thorsvik,

Fondet for markeds- og distribusjonsforskning, Fredensborgveien 24 G, 0177 Oslo 1.

Redaksjonen består av en redaksjonsstab i Oslo og et landsomfattende redaksjonsutvalg.

Universitetsforlaget, Abonnementseksjonen, Boks 2959 Tøyen, N-0608 Oslo 6.



Til: Universitetsforlaget, Abonnementseksjonen
Boks 2959 Tøyen, N-0608 OSLO 6

Norsk statsvitenskapelig tidsskrift

Ja, jeg bestiller abonnement på Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, 4 hefter pr. år fra nr 1/1987

Jeg ønsker å bli medlem i Norsk Statsvitenskapelig Forening, og få tilsendt tidsskriftet for NOK 250,-

Institusjonsabonnement NOK 250,- Privatabonnement NOK 200,-

Studentabonnement NOK 150,- (Studieinstitusjon: Avgangså:)

Navn:

Adresse:

Vennligst send regning

Sjekk vedlagt

—

—

—

—

—

—

Medarbetare i StvT

Krister Ståhlberg är professor i förvaltning vid Åbo Akademi.

Tage Magnusson är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Umeå.

Jan-Erik Lane är professor i offentlig förvaltning i Umeå.

Ove K Pedersen är lektor vid Institut for samfundsøkonomi og planlægning i Roskilde.

Pär-Erik Back är professor i statskunskap i Umeå.

Johan P Olsen är professor i offentlig förvaltning och organisationsteori i Bergen.

Bo Särilvik är professor i statskunskap i Göteborg.

Lars Svåsand är professor i jämförande politik i Bergen.

Nils Stjernquist är professor emeritus i statskunskap i Lund.

Christer Jönsson är docent i statskunskap i Lund.

Carl Einar Stålvant är universitetsadjunkt vid Statsvetenskapliga institutionen i Stockholm: --

Till redaktionen insända skrifter

Ingemar Carradin & Anders Löfgren, Tid, studier och tidsstudier. Stockholm 1986: UHÅ FoU Projektrapport 1.

Bertil Dunér, Envig i tredje världen. Sovjetunionens militärinterventioner i supermaktsperspektiv. Stockholm 1986: Utrikespolitiska institutet.

European Neutrals and the Soviet Union. Conference Papers 6. Stockholm 1986: Utrikespolitiska institutet.

Ib Faurby, Hans-Henrik Holm, Nikolaj Petersen, Kampen om sikkerheden. Nye tendenser i dansk politik. Århus 1986: Politica.

Axel Hadenius, A Crisis of the Welfare State? Stockholm 1986: Almqvist & Wiksell International.

Ann Jonsson, Europa och kulturen. Världspolitikens dagsfrågor Nr 6 1986.

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse. Avgiven vid riksmötet 1986-87.

Christer Jönsson, Ole Elgström, Magnus Jerneck, Internationell politik. Lund 1986: Studentlitteratur.

Jan-Erik Lane, Sven Arvidsson, Tage Magnusson, Byråkrati och förvaltning. Lund 1986: Studentlitteratur.

Sven-Erik Larsson, Regera i koalition. Stockholm 1986: Bonniers.

Terje Osmundsen, Europas fremtid – vår nye utfordring. Oslo 1986: Universitetsforlaget.

Krister Petersson, 10 vinnare i riksdagsvalet. Ett reportage från partiernas bästa valkretsar 1985. Bromma 1986: Sakprosa förlag.

Lars Ronnås, En chans för demokratin. Argentina-Uruguay. Världspolitikens dagsfrågor Nr 7 1986.

Jan-Olof Swahn, Radionämnden anser ... Stockholm 1986: Radionämnden.

Karl-Hugo Wirén, Kampen om TV. Svensk TV-politik 1946-66. Malmö 1986: Gidlunds.

Øyvind Østerud, Intervensjon som stormaktspolitikk. Oslo 1986: Universitetsforlaget.

Øyvind Østerud, Nasjonenes selvbestemmelsesrett. Oslo 1984: Universitetsforlaget.

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 instituti-
onerna.

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