

Litteraturgranskningar

BOEL FLODGREN: *Det lokala facket och medbestämmandet*. Malmö 1985: Liber.

I och med att Medbestämmandelagen (MBL) trädde i kraft år 1977 fick Arbetskyddsfonden ett vidgat programansvar samt medel av rätt betydande omfattning för att utvärdera den nya lagstiftningen. MBL har därför åtföljts av en utvärderingsforskning av i Sverige tidigare ej skådad omfattning. För första gången skulle forskare omgående och på ett samordnat sätt få tillfälle att utvärdera en ny lagstiftning. Här i deltog företrädare för många olika vetenskapliga discipliner såsom sociologi, psykologi, företagsekonomi, filosofi och juridik. Sedan några år tillbaka har det kommit ut slutrapporter från dessa forskningsprojekt. De har redovisat vilka effekter som MBL har haft på olika förhållanden inom arbetslivet, allt ifrån hur fackets inflytande i stora internationella koncerner påverkats till hur arbetets organisation förändrats inom olika verksamheter.

En av de senaste i raden av sådana forskningsrapporter är Lundajuristen, docent Boel Flodgrens "Det lokala facket och medbestämmandet". Den undersökning som avrapporteras där har gällt MBL:s betydelse för det lokala facket med vilket Flodgren avser fackliga organisationsenheter på arbetsplatserna. I denna recension tar jag upp två i rapporten grundläggande slutsatser, dels att den svenska fackföreningsrörelsen är starkt centraliserad och dels att centraliseringen ej avtagit som en följd av MBL. Dessa slutsatser ges i Flodgrens rapport en central roll, de återkommer flera gånger och fungerar som en slags ansats för hela rapporten. På mig övertygar dock inte sättet att underbygga slutsatserna om centralisering. Framför allt beror det på att Flodgren inte diskuterar hur centraliseringen kan skilja sig åt mellan olika områden. Ser det verkligen lika ut för lönerörelser som för uppsägningar, omplaceringar, personalpolitik, arbetsmiljö och olika prestationsbaserade löneformer? Att ej särskilja olika områden är speciellt förvånande i en rapport som ställer MBL i fokus. Ett av kännetecknen för MBL är ju avsikten att vidga antalet områden för fackligt inflytande.

Flodgren ger i första hand ett rättsvetenskapligt per-

spektiv på medbestämmandet. I detta tar hon rättskällorna som utgångspunkt och de fackliga organisationernas ställning på lokal nivå analyseras utifrån regelsystemet. Detta, som hon betecknar ett juridiskt perspektiv, kompletteras med en redogörelse för reglernas betydelse i praktiken, något som benämns en samhällsvetenskaplig aspekt på medbestämmandet. I detta senare perspektiv refereras i första hand till andra studier i samhällsvetenskaplig forskning.

Den första slutsatsen, att facket är starkt centraliserat, återkommer flera gånger (s 14, 32, 34, 39). Följande citat ger exempel på hur pregnant slutsatsen formuleras:

"Över huvud taget måste alla viktigare frågor och beslut på avdelningsnivå underställas förbundsstyrelsen. Den lokala fackföreningen har således ett mycket begränsat handlingsutrymme; det är hos förbunden som makten och beslutanderätten i den svenska fackföreningsrörelsen ligger" (s 34).

I det rättsvetenskapliga perspektivet bygger Flodgren slutsatsen om centralisering på en genomgång av LO:s normalstadgar för förbunden. Dessa stadgar har också tidigare gjorts till föremål för rättsvetenskaplig forskning. Främst tänker jag då på Kent Källströms avhandling, *Lokala kollektivavtal – Om lokala parters rättsliga ställning inom fackliga organisationer*.¹

Källström visade i sin undersökning att normalstadgarna är detaljerade endast i två avseenden, dels när det gäller den interna verksamheten, dvs hur beslut skall fattas internt inom fackförbunden och dels när det gäller lönerörelserna. Om reglerna i detta senare avseende säger Källström att de

"... syftar till att möjliggöra centrala och samordnade löneförhandlingar inom förbundets område och reglerna innebär i huvudsak att förbundsstyrelsen tillförs såväl beslutanderätt som rätt att utåt företräda förbundet".²

Så långt ser Källström och Flodgren ut att vara ense. Men Källström lägger senare till att när det gäller andra förhandlingsfrågor än lönerörelserna så är dessa områ-

den oregerade i stadgarna. Det innebär i sin tur att om tvisten rör lokala förhållanden så tillkommer beslutanderätten och förhandlingsrätten lokalavdelningen eller klubben och dessutom:

”att den situationen särskilt kan bli aktuell i den mån man ersätter den traditionella förhandlingen med andra former av samråd i medbestämmandeavtal enligt MBL 32 §”.³

Flodgrens slutsats om att beslutsbefogenheterna finns på förbunds nivå och därigenom om centralisering har således stöd av Källström endast för lönerörelserna. När det gäller andra frågor är det enligt Källström däremot inte självklart så. Tvärtom menar han att de lokala fackliga organisationerna har långtgående rättigheter att förhandla och sluta avtal i en mängd frågor utan inblandning av de centrala parterna.

I ljuset av Källströms resultat är det förvånande att Flodgren behandlar alla fackliga områden lika och inte diskuterar om och hur beslutsbefogenheterna skiljer sig åt mellan olika områden. Ännu mer förvånande blir det i en rapport om MBL eftersom ett av syftena med MBL, och även med annan arbetsrättslig lagstiftning under 1970-talet, varit att ge de fackliga organisationerna möjligheter till inflytande inom nya områden. Härigenom ställer Flodgren åt sidan den del av den fackliga verksamheten som expanderat under 1970-talet.

En andra slutsats som Flodgren för fram är att inte heller MBL:s ikraftträdande inneburit några förändringar av centraliseringen (s 45). Flodgren menar att lagstiftaren inte heller hade sådana avsikter, utan endast avsåg att stärka det lokala facket visavi arbetsgivaren och ej gentemot andra fackliga nivåer.

Även här intar Flodgren en annan ståndpunkt än Källström. Källström visar att MBL och annan sentida arbetsrättslig lagstiftning, som Lagen om anställningskydd och Förtroendemannalagen, stärkt de lokala organisationsenheternas ställning inom förbunden. Detta har skett genom att vissa rättigheter exklusivt getts till den lokala nivån.⁴ Han visar att detta är ett nytt inslag i den svenska arbetsrättsliga lagstiftningen. Även här är det svårt att inte hålla med Källström. Att vissa rättigheter inte ges till facket som sådant utan till den lokala fackliga nivån är svårt att tolka som annat än ett uttryck för att lagstiftaren lagt sig i den interna fackliga arbetsfördelningen. Därmed kan den lokala fackliga nivån ha stärkts i dessa frågor och då inte bara gentemot arbetsgivaren utan även gentemot andra nivåer inom förbunden.

Slutsatsen om ett centraliserat fack driver Flodgren också i det sk samhällsvetenskapliga perspektivet. Här hänvisar hon till forskare som Hadenius (1976), Korpi (1978) och Ekstrand (1979).⁵ Det finns dock enligt min

mening uppenbara problem med att i dessa syften bygga på denna forskning. Det viktigaste problemet är att även denna forskning i första hand gällt centraliseringen i lönerörelser. Ett annat problem rör tidsaspekten. Den anförda forskningen gäller förhållanden fram till början av 1970-talet och den har då inte kunnat ta med betydelsen av den under 1970-talet åtskilligt förändrade arbetsrättsliga lagstiftningen. Härmed förstärks intrycket av Flodgren lämnat åt sidan just den del av den fackliga verksamheten som expanderat under 1970-talet.

Det är naturligtvis också så att även om man skulle hålla sig till de sk lönerörelserna så är det problematiskt att bygga på forskning som inte behandlar situationen under 1970- och 1980-talet. Det kan ju vara så att handlingsutrymmet för de lokala parterna i lönerörelserna förändrats. Vad jag vet finns ingen forskning publicerad om detta. Tre förhållanden talar dock för att frihetsgraderna lokalt kan ha ökat. För det första har vi kunnat se hur samordningen i ett antal lönerörelser under 1980-talet brutits. För det andra har från arbetsgivarhåll ställts krav på större lönedifferentiering och för det tredje har allt fler prestationsbaserade lönesystem tagits i bruk.

Slutsatsen om fortsatt centralisering även efter MBL diskuterar Flodgren ej i det samhällsvetenskapliga perspektivet. Således förs ingen diskussion om vad samhällsvetenskaplig forskning har att säga om en sådan förändring av arbetsfördelningen som MBL inneburit. Man kan ju fråga sig vad det kan innebära för centraliseringen inom en organisation att allt mer av organisationens uppgifter förläggs till lokal nivå. Det finns tex forskning som visat att tendenser till centralisering motverkas i ju större utsträckning som olika delar av det fackliga arbetet utförs lokalt.⁶

Måhända hänger också detta senare samman med vad vi tidigare diskuterat, nämligen avsaknaden av en diskussion om vilka områden som fackliga organisationer agerar inom och speciellt vilka uppgifter som de fackliga organisationerna har. Den bild som rapporten förmedlar av det lokala fackliga arbetet ger läsaren intrycket att det ensidigt skulle vara inriktat på enskilda medlemmars problem. Flodgren hävdar att det fackliga arbetet på lokal nivå i första hand är:

”... inriktat på frågor med anknytning endast till den enskilda arbetsplatsen och då framför allt på enskilda medlemmars problem, exempelvis förhandlingar som kan röra den enskilde arbetstagarens förhållande till arbetsgivaren” (s 31, se även s 35).⁷

En sådan beskrivning av det fackliga arbetet på arbetsplatserna menar jag allvarligt underskattar det lokala fackliga arbetets mångfald. Både egenskaper i det svenska förhandlingssystemet och i den arbetsrättsliga

lagstiftningen gör att det lokala fackliga arbetet är väsentligt vidare än vad Flodgren anger. Förhandlingssystemet kan karaktäriseras utifrån tre egenskaper: dess nivåer, dess omfattning och dess djup.⁸ Om Sverige kan sägas att det förs förhandlingar på många nivåer – för riket, för branscher, för företag och för arbetsställen. Dessutom kan flera förhandlingsnivåer finnas inom ett arbetsställe. Bredden, antalet områden som är förhandlingsbara, är närmast oändlig. Inom i stort sett alla områden kan de fackliga organisationerna få till stånd förhandlingar. Djupet i förhandlingarna, i meningen i vilken utsträckning som parterna är involverade i implementeringen av gjorda överenskommelser, är likaså stort. De fackliga organisationerna på arbetsplatserna tar påtagligt ofta del i implementeringen av gjorda överenskommelser.

I denna recension har jag ställt mig frågande inför Flodgrens sätt att underbygga slutsatser om centralisering. Framför allt gäller tveksamheten det fruktbara i att dra allmänna slutsatser om centralisering utan att uppmärksamma hur olika områden skiljer sig åt. Speciellt saknas en diskussion av de nya områden som under 1970-talet öppnats för inflytande från i första hand de fackliga organisationerna på arbetsplatserna. Tveksamhet har också redovisats gentemot möjligheterna att underbygga slutsatser om centralisering utifrån den samhällsvetenskapliga forskning som rapporten anför. Här har frågetecknen gällt tidsaspekten samt i vilken utsträckning som den anförda forskningen förmått urskilja olika områden.

Att jag här endast tagit upp Flodgrens slutsatser om centralisering beror inte på att dessa är speciellt utmanande. Att fackets organisations- och styrelseformer utmärks av centralisering är ju en allmänt spridd uppfattning. "Centraliserad" kopplas i de mest skilda sammanhang, likt ett språkligt prefix, till fackföreningsrörelsen. Det som gjort att jag närmare velat granska slutsatserna om centralisering är att det förefaller mig att uppfattningen blivit så accepterad att den inte längre utsätts för godtagbar vetenskaplig prövning. Begreppet centralisering används i förhållande till fackföreningsrörelsen slentrianmässigt och med ringa precision.

I ett annat sammanhang har jag diskuterat hur slutsatser om ett centraliserat fack kan ha påverkats av hur dess organisatoriska utveckling uppfattats.⁹ Forskningen har ensidigt uppmärksammat minskningen av antalet fackliga organisationsenheter på central och regional nivå. Däremot har liten uppmärksamhet getts åt framväxten av organisationsenheter på arbetsplatsnivå. Här kan det vara värt att peka på att inom flera förbund har antalet fackliga arbetsplatsorganisationer och kontaktombud ökat som en följd av MBL:s tillkomst. Organisationsnätet har alltså blivit mer vittförgrenat, något som kan motverka centralisering.¹⁰

Det finns också anledning att framhålla att det under senare år kommit forskning som betonat komplexiteten i den svenska fackföreningsrörelsens organisation, hur facket utmärks av sin både centraliserade och decentraliserade karaktär.¹¹ Det är därför så mycket mer tråkigt att Flodgren, när hon vällovt kompletterar den juridiska ansatsen med ett samhällsvetenskapligt perspektiv, bygger på forskning som är föråldrad i viktiga avseenden.

Det är inte första gången som fackföreningsrörelsen och dess organisations- och styrelseformer är föremål för debatt. Framför allt har debatten tagit fart i samband med att förändringar avsedda att öka de fackliga organisationernas inflytande i samhället eller på arbetsplatserna genomförts. Så skedde för ett tiotal år sedan när MBL tog form och slutligen antogs och så sker nu när effekterna av MBL diskuteras. Den nuvarande diskussionen hänger samman med tioårsjubileet som uppmanar till återblickar och sammanfattningar, men också, som här, på att den omfattande utvärderingsforskning som åtföljde MBL sedan en tid låtit tala om sig i form av slutrapporter.

Roger Molin

Noter

- ¹ Källström, K, *Lokala kollektivavtal – Om lokala parterers rättsliga ställning inom fackliga organisationer*. Stockholm 1979: Liber.
- ² Ibid s 67.
- ³ Ibid s 68.
- ⁴ Ibid s 83.
- ⁵ Hadenius, A, *Facklig organisationsutveckling*. Stockholm 1976: Rabén & Sjögren. Korpi, W, *Arbetarklassen i välfärdskapitalismen*. Stockholm 1978: Prisma. Ekstrand, L, *Från konsul Göransson till MBL*. Uppsala 1979. Flodgrens hänvisning till Ekstrand är dock svårtolkad. Ekstrand gör nämligen, på de aktuella sidorna, själv en genomgång av annan forskning om centraliseringstendenser och underbygger sin slutsats om centralisering främst utifrån Hadenius (1976) och Korpi (1978).
- ⁶ Lipset, S, Trow, M & Coleman, J, *Union Democracy*, New York 1956, har för amerikanska fackföreningar visat att inom förbund där mycket av det fackliga arbetet av branschskäl måste utföras på arbetsplatserna lyckas underorganisationerna motverka tendenser till centralisering. Jämför också Clegg, H A, *The Changing System of Industrial Relations in Great Britain*, Oxford 1979: Basil Blackwell som menar att förekomsten av förhandlingar på arbetsplatserna verkar i decentraliserande riktning.
- ⁷ Det framgår dåligt av Flodgrens rapport om beskrivningarna av det lokala fackliga arbetet bygger på hennes egen undersökning eller om hon bygger på andras studier. Tillika är rapporten tvetydig när det gäller inriktningen på det lokala fackliga arbetet. På

s 133 sägs att de fackliga förtroendemännen, som en konsekvens av MBL, i allt mindre utsträckning ägnar sig åt de enskilda medlemmarnas problem för att i stället ägna sig åt arbetsgivarens/verksamhetens problem.

- ⁸ Här följer jag en modell som utarbetats av Clegg, 1979 (se not 6), s 115 f.
- ⁹ Se Molin, R, "Fackföreningsrörelsens organisation och forskningen därom", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1985:3.
- ¹⁰ Se Elvander, N, *Intresseorganisationerna i dagens Sverige*. Lund 1972: Gleerup, 2:a reviderade upplagan.
- ¹¹ Se Kjellberg, A, *Facklig organisering i tolv länder*, Lund 1983: Arkiv.

BENGT LUNDELL: *Kommunerna och MBL*, Lund Political Studies 49, Helsingborg, 1986

Lagen om medbestämmande i arbetslivet har enligt min mening rönt omotiverat stor uppmärksamhet bland statsvetare för att den, när den tillämpas inom den offentliga sektorn, skulle komma i konflikt med den politiska demokratin. Minst lika intressant är naturligtvis i vilken utsträckning lagen kan sägas stärka folkstyret, t ex genom att personalen kan tillföra förvaltningsprocessen erfarenheter som gör denna effektivare, eller genom att löntagarna inom den offentliga arbetsmarknaden blir mer motiverade och dugliga i arbetet.

Om det nu är så att dessa effekter inte uppträder finns det naturligtvis även skäl att intressera sig för varför så är fallet. MBL liksom arbetsrättsreformen i övrigt under 70-talet, är forskningsmässigt högintressanta företeelser och det är bara att beklaga att den stormvåg av intresse så snabbt ebbade ut, som fanns när reformen var ny (det pågick ca 40 av Arbetskyddsfonden finansierade projekt innan det egentligen fanns något att utvärdera).

Man kan också peka på ökat internationellt intresse för arbetsmarknadens regler. Den förenklade synen på fackliga förhandlingar och avtal som rätt och slätt *rigiditeter*, håller på oväntade håll att ersättas av uppfattningen att de – rätt utformade – är viktiga instrument för att nedbringa marknadens omställningskostnader och för ökad produktivitet (jfr t ex MJ Piore, "A Critique of Reagan's Labour Policy", *Challenge*, 2, 1986.)

En som bibehållit intresse och engagemang för arbetsrättsreformen är Bengt Lundell. Han publicerar nu sin doktorsavhandling. Den är slutresultatet av åtta års möda, där omfattande surveyundersökningar, intervjuer och källstudier från den primärkommunala sektorn, försett honom med det förnämligaste materialet om MBL som finns för någon del av arbetsmarknaden.

Han har inte varit ensam om arbetet, ytterligare en avhandling kommer i sinom tid att läggas fram. Hans främsta intresse har varit reformens implementering och förhandlingsprocessens förlopp inom lagstiftningens och avtalens ramar. Bl a som en följd av arbetsdelningen i projektet har Lundell inte mer utförligt berört den eventuella motsättningen till den politiska demokratin. Där emot belyser han beslutsfattande i olika förvaltningar och de olika roller politikerna, förvaltningstjänstemännen och de fackliga företrädarna intar i relation till MBL.

Avhandlingen består av tre delar; de båda första är tidigare separat publicerade. Del I handlar om introduktionen av MBL i kommunerna och tillämpningen innan det centrala medbestämmandeavtalet (MBA-KL) träffades. Del II beskriver bl a de lokala avtalen och – inte minst – förhållanden som förklarar att MBA-KL inte fått det förväntade genomslaget. Del III är en begreppslig precisering av en modell för analys av medbestämmandeverksamheten. Utifrån sitt centrala begrepp *gemensamt beslutsfattande* utvecklar författaren en förhandlingsteoretisk referensram för att besvara frågan, "Vad blev det av MBL?".

Bland de positiva resultat Lundell lyfter fram (s 78) som rör själva lagen kan följande nämnas:

- MBL har haft stort genomslag i kommunerna och fungerar bättre än sin föregångare, företagsnämnderna.
- MBL anses av många ha lett till fylligare beslutsunderlag och bättre beslut i administrativt hänseende.

Parterna redovisar även många problem som handlar om resursutgång, beslutströghet och alltför hög ambitionsnivå. De organisatoriska effekterna har för både arbetsgivaren och de fackliga organisationerna varit genomgripande. Men när det gäller vad som kanske var lagens huvudsyfte, att utveckla de anställdas inflytande kring beslut som berör dem dagligen och nära, som frasen löd, har föga skett. Erfarenheterna av MBA-KL är i flera hänseenden negativa. Härigenom har reformen knappast heller blivit den stimulans till ett mer effektivt arbetsliv, som också var lagstiftarens avsikt.

Om man som helhet vill se reformen som en framgång eller ett misslyckande beror naturligtvis på förväntningarna. Jag skall här ta fasta på de erfarenheter som visar att medbestämmande kan vara något mycket mer och betydligt värdefullare både för arbetsgivarna och löntagarna (jfr t ex B Gardell & L Svensson, *Medbestämmande och självstyre*, Prisma 1981) än vad det blivit, och diskutera varför de förhoppningar som också var lagstiftarens, inte infriats.

Lundell har god förståelse för medbestämmanderätternas formella och informella sidor. Även om den förhandlingsteoretiska modellen i del III egentligen bara är

ett skelett som läsaren själv får väcka till liv, så ger det många viktiga insikter. Han framhåller vikten av att i analysen både ta hänsyn till struktur och aktörer. Men det är beklagligt att Lundell i så liten utsträckning refererar till de stora linjerna och de långsiktiga strategierna. Lagens 'grundbult', den decentraliserade avtalsregleringens koppling till den kvardröjande stridsrätten, nämns t ex inte i boken. Enligt propositionen var avtalsreglering inte bara en möjlighet utan den eftersträvade formen för medbestämmande (Prop 1975/76:105, s 213).

Genom avtalsreglering skulle rutinerna bli väl anpassade till lokala förhållanden, de anställda skulle få ett konkret inflytande etc. Den *kvardröjande stridsrätten* skulle vara det medel varigenom de fackliga organisationerna skulle kunna pressa fram bra avtal. Det förhållandet att medbestämmandeavtalen inte motsvarat förväntningarna – egentligen inte inom någon del av arbetsmarknaden – är därför en central fråga när man analyserar utfallet av lagstiftningen.

Lundell kommenterar i stället de näraliggande problemen (s 197):

”– De direkta effekterna av MBA-KL har hittills varit mindre än vad som förväntades när avtalet träffades. Det innebär att det träffats ganska få lokala avtal om bilagorna. Detta kan å andra sidan sägas vara typiskt för utvecklingen på medbestämmandeområdet sedan 1977: Allting har tagit längre tid än man trott. Det kan ju emellertid också vara så att det är MBA-KL i dess nuvarande form som är orsak till problemen. Om *formen* är hindret hade kanske en friare inställning till den lokala utvecklingen från de centrala parternas sida ökat viljan till avtal. Det finns också en ganska svår genomtränglighet i det centrala avtalet, något som gör det svårt att hantera lokal nivå. Kanske bör man prova andra vägar än avtal för att få fart på utvecklingen.”

Här finns knappast något att invända, men en hel del att tillägga. Man ställer sig naturligtvis frågan, med Lundell, om avtalsmodellen, det främsta instrumentet för att anpassa medbestämmanderätten till lokala behov och förutsättningar, är feltänkt. Lundells genomgång visar att det i primärkommunerna på de första fem åren inte träffades fler än något trettiotal avtal. Företrädesvis fanns de i stora kommuner, men med få undantag hade de liten betydelse i det praktiska arbetet.

Många påpekade när propositionen om MBL presenterades att lagstiftningen i hög grad förutsatte arbetsgivarens tillmötesgående om medbestämmanderätten skulle bli reell. Lundell visar att de fick rätt. Lagstiftaren menade att den kvardröjande stridsrätten skulle tillförsäkra facket möjligheter att 'sätta kraft bakom orden', även i andra fall. Men de i avtalsspelet lite mer insatta invände redan då att detta kampmedel var tandlöst. Vilken ar-

betsgivare skulle vilja skriva på ett löneavtal om inte arbetsfreden var garanterad?

När man granskar medbestämmandereformen är det dock viktigt, som Lundell säger, att inte bara kritisera lagreglerna utan också de strategier och den policy parterna utvecklat. De är mycket i Lundells material som tyder på att allt inte kan skyllas på lagstiftningens (strukturens) brister. Frågetecken kan också sättas för den uppläggning både arbetsgivare och fackföreningar valt för denna fråga.

Med aktörspektivet har Lundell lagt ut en kurs för att analysera denna aspekt, dvs medbestämmandeförhandlingar som ett taktiskt och strategiskt spel. Han kunde säkert utvunnit mer ur sitt material härvidlag men han har några viktiga poänger, bl a i begreppet '*outvecklade förhandlingsrelationer*' (immature negotiations).

Enligt min erfarenhet, som inte motsägs av Lundell, är det något märkligt som inträffat. Lagen har fungerat både som regelbok och som handbok! MBL har på många håll inte bara varit en yttre ram inom vilken parterna utvecklat egna eller gemensamma strategier och avtal, utan liktydigt med medbestämmandesystemet. Det som utspelat sig har följaktligen inte sällan blivit lika meningsfullt och upplyftande som en fotbollsmatch som spelas helt enligt reglerna men utan någon uppfattning om spelets idé (t ex att göra mål).

Lundell skriver (s 252):

”– Omogna, okunniga och oerfarna förhandlare skapar svårigheter för de erfarna förhandlarna. En typ av svårigheter uppstår när signaler från motparten är svåra att tolka. En annan beror på att det är svårt att sända signaler till motparten, eftersom man inte vet hur de skall tolkas. Man saknar ofta en gemensam referensram i förhandlingarna. --- I förhandlingssystemet finns många ... outtalade regler mellan parterna. --- Tillväxten i antalet regler, som delvis beror på tillväxten i antalet förhandlare, gör det svårare och svårare att komma in i förhandlandet.”

Lundell har rätt men borde gått längre i sin undersökning av de 'outvecklade förhandlingsrelationerna'. Han skulle då funnit, tror jag, för det första, att arbetsgivarparten i liten utsträckning har något offensivt syfte med medbestämmanderätten. Arbetsgivaren har inte lyckats formulera en medbestämmandepolicy utifrån sina egna effektivitetskriterier. Han har inte anammat de organisationsteoretiska erfarenheter som säger att medbestämmande kan vara ett viktigt instrument för att decentralisera organisationen och för att mobilisera de anställdas engagemang och ansvar. Först när arbetsgivaren vill något av facket, är det möjligt för dem att förhandla på riktigt.

För det andra har facket inte gjort upp med motsätt-

ningen mellan sitt mål för medbestämmande och sina restriktioner. Övergripande mål är att ge medlemmarna ett reellt företagsdemokratiskt inflytande. Man har emellertid ställt upp två restriktioner för sitt agerande som nog kan sägas omöjliggöra detta: *att* medbestämmanderätten skall *kanaliseras* genom fackföreningen, och *att* facket skall bevara sin fria och *oberoende ställning*. Vore facket direkt involverat i mängder av vardagliga beslut så skulle man ikläda sig ett ansvar, vilket man är obenägen att göra för att inte riskera sitt oberoende. Återstår att låta medlemmarna själva ta ett ansvar som inte direkt binder facket, men då kolliderar man med principen om kanalisering via facket. Med sina båda restriktioner har löntagarorganisationerna avsevärt begränsat både arbetsgivarens och medlemmarnas glädje av MBL.

Lundell är genomgående återhållsam i sina slutsatser – man kan utan vidare säga, överdrivet återhållsam. Framställningen och projektet som sånt skulle vunnit på mer analys av vilka värden som är berörda av reformverksamheten, vilket i sin tur skulle gjort det lättare att värdera den. Det hade även varit motiverat – för att vinna överblick och utvinna det mesta möjliga ur materialet – att använda mer avancerade statistiska metoder än vad som varit fallet. Nu är den statistiska analysen nästan undantagslöst grundad enbart på kors sorterings, typvärden och medeltal.

Bedömningen av projektet (som letts av professor Nils Stjernquist) måste emellertid också innefatta att i forskarnas väldiga material ligger ett självständigt värde. Materialet omfattar ett antal olika databaser, man har arbetat med inte mindre än åtta olika formulär och gått ut till alla landets kommuner vid två tillfällen, 1979 och 1983. Det statistiska fotarbetet är väl genomfört.

Presentationen och analysen av materialet kunde således gjorts mer spännande och flyhänt, vilket skulle ökat behållningen och minskat mödan vid läsningen. Men viktigare är att projektets stora datamängd kommer att vara till stor nytta för framtida forskning, med mängder av fakta och referenspunkter att mäta utvecklingen mot.

Casten von Otter

MICHELE MICHELETTI: *Organizing Interest and Organized Protest. Difficulties of Member Representation for the Swedish Central Organization of Salaried Employees (TCO)*. *Stockholm Studies in Politics*, 29. Department of Political Science, University of Stockholm, 1985.

Michele Michelettis avhandling belyser beslutsprocesser i samhällspolitiska frågor och interndemokratis problem inom en facklig organisation. Däri skiljer den sig från tidigare fackföreningsforskning; den är en viktig pionjärinsats. Den är ovanlig också på det sättet, att den behandlar tjänstemannarörelsen. Det mesta som gjorts inom organisationsforskningen har gällt LO och några av dess förbund. Det finns bara en större vetenskaplig undersökning av TCO före Micheletti, Christopher Wheelers *White-Collar Power, Changing Patterns of Interest Group Behavior in Sweden* (Chicago: University of Illinois Press, 1975), men den behandlar inte den interna opinionsbildningen inom TCO utan enbart organisationsledningens agerande och måluppfyllelse i vissa politiska frågor. Om SACO/SR finns ingenting och om SAF ytterst litet. Vad gäller medlemsdemokratis problematik finns det en undersökning som gäller LO, Leif Lewins *Hur styrs facket? Om demokratin inom fackföreningsrörelsen* (Stockholm, 1977). Men den handlar som sagt bara om LO, och den studerar inte åsiktsöverensstämmelsens uppbyggande i konkreta fackliga eller politiska frågor. Det är detta som är det unika i Michelettis avhandling. Denna pionjärinsats är författaren tyvärr alltför blygsam att framhålla. Undersökningen sätts inte in i sitt naturliga vetenskapliga sammanhang, nämligen forskningen om svenska fackliga organisationers deltagande i den politiska beslutsprocessen och om deras interndemokrati. Särskilt egendomligt är att författaren inte relaterar sin undersökning till Wheelers bok; där finns några användbara hypoteser om samband mellan partipolitisk polarisering och TCO:s möjligheter att utöva politiskt inflytande.

Med pionjärinsatsen följer också att det är en ovanlig typ av material som kommit till användning. Det är inte bara styrelse- och kongressprotokoll, kongressrapporter etc, som i tidigare fackföreningsundersökningar, utan också protestskrivelser och bulletiner från oppositionella medlemsgrupper och – inte minst – ett rikhaltigt material från massmedia, därför att det var på den massmediala arenan som kampen om kärnkraft och löntagarfonder inom TCO till stor del utspelades. Det är ett väldigt material av denna typ som författaren går igenom och som TCO beredvilligt ställt till förfogande – vilket bör noteras som ett gott tecken på öppenhet för forskning om besvärliga och kontroversiella förhållanden inom en facklig organisation.

Avhandlingen består av fyra delar. I den första delen

presenteras i ett introduktionskapitel de två dominerande teoretiska perspektiven i forskningen om intresseorganisationer, det pluralistiska och det neokorporatistiska, och dessa perspektiv appliceras på organisationens relationer till sina medlemmar och till omgivningen, dvs till andra organisationer och till staten. I det följande kapitlet beskrivs TCO:s historiska utveckling och nuvarande struktur, och dess problem med partipolitisk neutralitet och interndemokrati belyses, bl a genom en redogörelse för hur ATP-frågan i slutet av 1950-talet splittrade och förlamade TCO. I den andra delen beskrivs och analyseras TCO:s involvering i energipolitiken på 70-talet, träffsäkert karakteriserad med rubrikens ord "Sectorization and Member Passivity". Proteströrelsen mot TCO:s kärnkraftsvänliga linje och ledningens försök att bemöta denna medlemsrevolt är temat för den tredje delen. Energipolitiken och kärnkraftsmotståndet inom TCO bildar tyngdpunkten i avhandlingen och upptar ungefär hälften av dess 182 textsidor; detta förefaller välavvägt. Striden om löntagarfonderna behandlas i den fjärde delen, dock enbart i ett kapitel, tydligen beroende på att fondfrågan togs upp på ett sent stadium av avhandlingsarbetet och närmast ses som ett slags komplement eller jämförelsematerial till huvudundersökningen om energipolitiken. Slutligen ges några avslutande synpunkter i det åttonde kapitlet.

Som nämnts utgår författaren från de båda perspektiven pluralism och neokorporatism och härleder ur dem ett analyschema som avser att fånga in en organisations relationer till sina medlemmar, till andra intresseorganisationer och till staten. Den stora litteratur som debatten mellan "pluralister" och "neokorporativister" avsatt sedan den inleddes i början av 70-talet används för att destillera fram vad som kallas "idealtypiska" intresseorganisationer, i första hand vad gäller interndemokratin, alltså relationen till medlemmarna. Resultatet sammanfattas i ett schema på sid 13. Grundtanken är att den "pluralistiska organisationen" har en mera individualistisk syn på medlemsintresset än den "neo-korporativa". Detta innebär att besluten skall grundas på medlemmarnas uttryckliga samtycke, vilket bl a kan ske genom medlemsröstningar eller åsiktsval och explicit ansvarsutkrävande av de valda representanterna. Denna typ av organisation är också mera tolerant och kompromissvilig gentemot minoritetsåsikter. Den "neo-korporativa organisationen" däremot är mera involverad än den pluraliska i den politiska beslutsprocessen och tar ett samhällsansvar, vilket leder till ett mera kollektivistiskt synsätt, en benägenhet för långsiktig "uppfostrande" opinionsbildning uppifrån gentemot medlemmarna och en tendens till intolerans mot intern opposition och oförmågan att ompröva sina positioner. Den neo-korpora-

tiva organisationen har, kort sagt, andra intressen vid sidan av medlemmarnas uttalade åsikter att ta hänsyn till, bl a statens. Beslutstekniken blir därför ofta "förankring" av åsikter som formats i expertgrupper, ofta i form av paketlösningar som syftar till att skapa enighet inom en heterogen medlemskår och som är ett uttryck för organisationens ideologi eller överordnade mål. I avvägningen mellan effektivitet i det korporativa agerandet och medlemsdemokratin tenderar effektiviteten att väga över.

Dessa båda organisationstyper är förvisso renodlingar av organisationsegenskaper som beskrivs i litteraturen och kan såtillvida kallas idealtyper; jag skulle dock föredra att kalla det ett analyschema. De förefaller väl grundade i litteraturen, som författaren tycks behärska väl och redovisar i en omfattande notapparat och referenslista. De används som "heuristic devices" i undersökningen, och detta leder – ej oväntat – till att TCO-ledningens syn på medlemsdemokratin och TCO:s roll i samhället befinns ligga nära den neokorporativa typen, medan opponenter mot kärnkraft och löntagarfonder anses företräda den pluralistiska typen. Detta huvudresultat redovisas redan i början av boken (sid 43 ff) och slås fram gång på gång; det verkar givet redan i och med själva konstruktionen av "idealtyperna". Men det är oklart om det är organisationen eller synsättet som avses; på sid 14 sammanblandas formuleringarna ("pluralist interest organizations", "pluralist thinking") och på sid 50 sägs att fondmotståndargruppen, som ville ha medlemsröstning om löntagarfonderna, "demands that TCO become a more pluralistic and less neo-corporist interest organization". Här skyntar den vetenskapsteoretiska frågan om idealtypers förhållande till verkligheten – en fråga som författaren försiktigtvis inte går närmare in på; den berörs bara flyktigt i ett appendix på två sidor om "Ideal-Type Method" (sid 183 f).

Medan jag är tveksam till om analyschemat pluralism – neo-korporatism rörande interndemokratin kan betecknas som idealtyper, är jag säker på att det andra schemat på sid 19, som gäller "Ability of Interest Organization to Influence Others" och som delar upp organisationernas positioner i omgivningen i motsatsparet "svag – stark", inte har något med idealtyper att göra. Skälet är att variablerna i schemat är just variabler, eller snarare parametrar som i skiftande grad kan påverkas av organisationen själv och som antar olika värden på en skala. Man bör inte beteckna ytterpunkterna på en skala som idealtyper, bl a därför att det mesta av den verklighet som idealtypen avser att tydliggöra befinner sig *mellan* polerna. Men det gör inte så mycket att idealtyperna i det här fallet inte fungerar, eftersom schemat används i mycket liten utsträckning i analysen av TCO:s position i omgivningen och inte går att koppla till motsatsparet

pluralism – neo-korporatism. Det sistnämnda konstaterar författaren själv (sid 14 f), och det beror på att de båda perspektiven här går in i varandra.

Schemat utgår närmast från det neo-korporativa perspektivet, vilket i huvudsak förefaller riktigt. Det innefattar en rad faktorer som brukar anföras i litteraturen (även den pluralistiska) som förklaringar till om en organisation har en stark eller svag position i sin omgivning. Det finns ingen anledning att gå närmare in på detta, men jag vill peka på en väsentlig brist, nämligen att ledningens förmåga att lyssna till medlemmarna inte riktigt kommer med som en särskild styrke-/svaghetsfaktor; detta beror naturligtvis på det valda neo-korporativa perspektivet. Det framgår ju av hela boken, och särskilt av kapitlet om löntagarfonderna, att den kanske viktigaste orsaken till den på många sätt starka centralorganisationens svaghet i starkt politiserade frågor var att TCO-ledningen inte lyckades få hela medlemskåren med sig. Det hade varit en fördel om denna koppling mellan interndemokratin och positionsfaktorerna hade gjorts även på det teoretiska planet.

En språklig egendomlighet bör noteras i detta sammanhang. Författaren lånar två termer från Mancur Olson: dels "encompassing" som beteckning på de närmast "neo-korporativa" organisationer som tar hänsyn även till andra faktorer än medlemmarnas åsikter, alltså tar samhällsansvar, dels *The Logic of Collective Action*, som är titeln på en berömd bok av Olson från 1965. Men den titeln syftar främst på drivkrafterna bakom intresseorganisationernas bildande, inte på deras agerande i förhållande till staten eller andra organisationer. Det är inte från den boken utan från den 1982 utgivna *The Rise and Fall of Nations – Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities* som beteckningen "encompassing" är hämtad (men det framgår inte av not 44, sid 16, 1985).

En viktigare brist i analys-schemat är att relationer till de politiska partierna inte ingår. Partierna ses möjligen som ingående i staten, men därmed kommer ju inte oppositionspartier med. Det klargörs inte varför partierna ej är med som omgivningspartners. Denna begränsning leder till att en viktig del av förklaringen till TCO:s handlingsförlamning i fondfrågan blir otillräckligt belyst. Över huvud taget ger avhandlingen för litet information om den politiska miljön och dess förändringar. Jag tänker särskilt på "löntagarfrontens" framväxt under 70-talet, dvs LO-TCO-samarbetet kring framför allt arbetsrättsreformerna, och partiernas vilja att anpassa sig till detta maktpolitiska faktum i ett labilt parlamentariskt läge. Till stor del beror nog denna begränsning i analysen av TCO:s position och interndemokratiska problematik på att det av diskussionen kring pluralism och neo-korporativism behärskade analys-schemat haft en alltför styrande inverkan på forskningsarbetets uppläggning.

Ett annat utslag av denna styrning är att strukturella faktorer som kan förklara oppositionsgruppernas uppkomst och framgång inte blir tillräckligt beaktade. Ett exempel: det redovisas i tabeller sid 103 ff hur kärnkraftsmotståndarna inom TCO fördelar sig på förbund, kön, arbetsmarknadssektorer etc, men det förs ingen diskussion om detta förrän på sid 140, och det ställs inga frågor om möjliga förklaringar till motståndets snedfördelning och om tänkbara effekter av "massmediavänsterns övervikt; jag återkommer till detta. Ett annat exempel på möjliga strukturella förklaringar, som jag också skall återkomma till, gäller Industritjänstemannaförbundets nej till löntagarfonder och Statstjänstemannaförbundets ja.

Det kan också beklagas att den valda analysmodellen utesluter en närmare behandling av den personliga faktorns roll i skeendet. Det är nästan bara Lennart Bodström som framstår i helfigur – som en nästan idealtypisk neo-korporativist. Lars Ringdahls roll som upprorsledare i kampen mot löntagarfonder och för medlemsöröstning inom SIF och sedermera hela TCO borde ha belysts närmare. Det intressanta är ju här dissidenternas val mellan "Exit, Voice and Loyalty"; detta kunde ha belysts också med exemplet Gunilla Ahrén, vars roll som "bråkstake" inom Bankmannaförbundet ej berörs (däremot nämns hennes nyutkomna bok *Skulle jag vara en bråkstake? Om inflytandet i facket* på sid 164, not 119). Avslutningsvis vill jag säga att analys-schemat borde ha kommit till användning i en uppsummerande och sammanfattande analys någonstans i avhandlingen. Det kunde kanske ha gjorts i slutkapitlet, som i stället innehåller en del ovidkommande ting, tex ett referat av verksledningskommitténs förslag och ett litet resonemang om dess möjliga effekter för TCO.

Kapiteln om energipolitiken redovisar på ett korrekt och uttömmande sätt hur TCO:s energipolitiska linje växte fram under 70-talet i expertbetonade och sektorerade utredningar (dels statliga, dels interna) och hur en allmän medlemspassivitet i slutet av årtiondet förbyttes i ett intensivt men kvantitativt begränsat medlemsmotstånd mot kärnkraften. Men här borde, som redan nämnts, en närmare strukturell analys av kärnkraftsmotståndarnas grupptillhörighet ha gjorts. Särskilt borde de massmediaanställdas möjligheter till inflytande både inom och utom TCO ha kommenterats. Det är nog ingen tillfällighet att hela 40 av ett par hundra protestlistor i TCO:s arkiv kommer från SIF-klubben på Sveriges Radio; den klubben torde ha spelat en viktig roll för Stockholmsavdelningens ställningstagande. Det är värdefullt att bedömningar inom TCO-ledningen av Centerns inflytande på den borgerliga trepartiregeringens energipolitik från 1976 kommer med i analysen; trots att det inte hör hemma i analys-schemat redovisas här hur fruktan för

Centerns inflytande verkade pådrivande för kärnkrafts-anhängarna inom TCO. Eftersom energipolitiken är huvudtemat i avhandlingen och ägnas flera kapitel, borde en sammanfattning ha gjorts.

Kapitlet om löntagarfonderna är likaså i allt väsentligt korrekt, väldokumenterat och välskrivet. Men det finns en lucka i framställningen som jag redan nämnt, nämligen att de politiska partiernas relationer till TCO inte behandlas. Att det sedan 1978 pågick en dragkamp om TCO mellan socialdemokraterna och de borgerliga framgår indirekt, men hur denna dragkamp gick till belyses inte. Men författaren är här i gott sällskap: inte heller Erik Åsard behandlar kampen om TCO i sin bok *Kampen om löntagarfonderna. Fondutredningen från samtal till sammanbrott* (1985). Det är bara att konstatera, att här väntar kanske ett avhandlingsämne på sin författare – om det går att få fram dokumentation. Frågan är väl för stor för att ges en ingående behandling i denna avhandling, men den kunde åtminstone ha ställts och diskuterats. Särskilt folkpartiets iver att haka på TCO före omsvängningen i fondfientlig riktning efter kärnkraftssamarbetet med LO och SAP (och i någon mån TCO) i folkomröstningen våren 1980 borde ha berörts; detta finns dokumenterat i en intervju med TCO-direktören Karl-Erik Nilsson i den av Thord Wallén utgivna boken *Bakom dokumenten*. TCO hade mycket tätare kontakter med folkpartiet än med SAP under arbetet i fondutredningen, och de ledande fondutredarna, inklusive K-E Nilsson själv, var vid den tiden fp-anhängare. TCO:s strategi var sannolikt att medverka till en allians SAP-LO-Fp-TCO, och ordföranden Hjalmar Mehr hade samma ambition, som åtminstone vad gäller TCO delades av SAP. Folkpartiets avhopp 1980 från den tidigare relativt fondvänliga linjen, företrädd av främst Carl Tham men också av Ingemar Eliasson och kanske Ola Ullsten, bidrog starkt till att det blev omöjligt att samla TCO kring en enig linje i fondfrågan.

TCO:s relationer till LO och SAP kunde också ha berörts – om än inte utforskats – inom ramen för avhandlingsarbetet. Sålunda borde de i februari 1978 publicerade skrifterna *Löntagarfonder och kapitalbildning från LO-SAP:s arbetsgrupp* och *Löntagarfonder ur TCO-perspektiv – en debatskrift* (feldaterad till 1977, sid 189) ha utsatts för en jämförande innehållsanalys; i stället sker en hänvisning till en av Berndt Öhman gjord sammanställning ("Solidarisk lönepolitik och löntagarfonder", i B Öhman & N-H Schager, *Löntagarna och kapitaltillväxten*, SOU 1982:47). En jämförande analys visar på stora likheter, främst vad gäller kapitalbildningens betydelse för att stärka industrin och därmed landets ekonomi – ett argument för löntagarfonder som vid den tiden hade brett stöd inom TCO och som SAP enligt trovärdiga uppgifter från centralt planerade aktörer tog

stor hänsyn till, alltså en anpassning till TCO. Men det fanns också olikheter. Dels var vinstdelningsfrågan mycket kontroversiell inom TCO och det framlades bara en vag skiss till ett slags övervinstdelning i debatskriften och i den efterföljande kongressrapporten till 1979 års kongress, medan LO och SAP höll fast vid Meidner-rapporten och LO:s kongressbeslut 1976 vad gäller den "automatiska" vinstöverföringen till fonderna genom obligatoriska riktade aktieemissioner. Dels finns det – oavsett tekniska skillnader i konstruktionerna beträffande regionala fonder etc – en olikhet som kan belysa TCO:s strategi för att hävda sin partipolitiska obundenhet: LO-SAP-rapporten är mera ideologisk, TCO-skriften mera tekniskt ekonomisk i skrivsättet. Även SAP-LO:s och TCO:s särskilda yttranden i löntagarfondutredningens slutrapport 1981 uppvisar stora likheter i motiveringar och teknisk konstruktion, men också väsentliga ideologiska skillnader. Att det vid denna tid, omkring 1980, fanns en stark strävan och också en stark förhoppning inom SAP-ledningen att få med TCO i en "löntagarfront" förefaller uppenbart; detta är en viktig förklaring till det framväxande fondmotståndet inom TCO och särskilt SIF. Den samtidiga publiceringen av de båda skrifterna torde däremot ha varit en tillfällighet.

Vad gäller opinionsbildningen inom SIF finns det en intressant strukturell förklaring som Karl-Erik Nilsson snuddar vid i den ovannämnda intervjun, nämligen att höga industrijänstemän, som ju ofta står företagsledningen nära, engagerade sig mer än vanligt på klubbmötena – naturligtvis mot löntagarfonderna. Motsvarande faktor finns inte inom statsförvaltningen; generaldirektörerna och deras närmaste män lade sig inte i vad de anställda skulle tycka om löntagarfonder. En annan faktor som kan förklara Statstjänstemannaförbundets envisa fasthållande vid sitt ja till löntagarfonder torde vara en radikaliserings inom statstjänstemannaopinionen under 70-talet, inte minst till följd av kvinnornas utträde på arbetsmarknaden och deras fackliga aktivering. Den drivkraften till radikaliserings fanns också inom SIF (och andra TCO-förbund) och avspeglades bland annat i SIF:s lönepolitiska program 1980, men i det fallet motvågades radikaliserings i fondfrågan av de högre tjänstemännens samhörighet med företaget. I detta sammanhang kan man ställa frågan om näringslivet och dess organisationer vidtog speciella åtgärder för att påverka opinionen inom TCO – något som ibland antydde av TCO-ledningen (sid 151, 154). Mina efterforskningar tyder inte på att så var fallet, men författaren borde åtminstone ha ställt och diskuterat frågan.

Till sist några ord om källbehandling m m. Här gör avhandlingen ett mycket gediget intryck, och jag har bara hittat några småfel. Det gäller bl a något som jag redan varit inne på i samband med LO-SAP:s och TCO:s

skrifter om löntagarfonder 1978, nämligen att man såvitt möjligt skall gå till primärkällan. Text beläggs TCO:s brev till Olof Palme i samband med Haga III-överbilgningarna 1976 endast med pressmaterial (sid 33, not 17). Det är inte korrekt att regeringen i Haga II 1975 med mittenpartiernas hjälp lyckades övertala SAF "to accept an incomes policy agreement"; SAF ställdes inför fait accompli. Centern var ej med på Haga I-överenskommelsen (sid 32).

Författaren bör ha en eloge för utmärkta tabeller och diagram – ett stort arbete med kvantitativa data som ger en mycket god bild av opinionsbildning och styrkeförhållanden inom TCO. Särskilt förtjänstfull är behandlingen av dessa processers återspeglng i massmedia.

Sammanfattningsvis vill jag säga, att avhandlingen ger en väldokumenterad, detaljrik och objektiv beskrivning av TCO:s interna opinionsbildningsprocesser och beslutsfattande och att analysen av dessa är välgjord och intresseväckande. Analysen är dock alltför hårt styrd av ett schema som inte fångar in viktiga aktörer i omgivningen, såsom de politiska partierna, och inte heller möjliggör en analys av strukturella och personliga faktorer inom TCO-kollektivet. Men oavsett dessa brister kvarstår att avhandlingen är ett bra pionjärarbete på ett viktigt och allmänintressant forskningsområde.

Nils Elvander

TOMMY NILSSON: *Från kamratföreningar till facklig rörelse. De svenska tjänstemännens organisationsutveckling 1900–80*, Arkiv avhandlingsserie 20, Lund 1985

På dagens arbetsmarknad tilldrar sig tjänstemännens organisationer väl så stor uppmärksamhet som arbetarnas. När det gäller att förverkliga den lönepolitik som regeringen ser som den avgörande prövostenen på sin tredje-väg, är det snarast tjänstemännens och akademiskernas organisationer som skapar problem. Dagens situation har naturligtvis sina rötter i en lång historisk process som format en organisationsstruktur som är unik i världen. Inget annat land har en stor och mäktig centralorganisation för enbart tjänstemän. Det vanliga är i stället att dessa å ena sidan är organiserade i betydligt lägre utsträckning än andra grupper, å den andra att de som valt att bilda fackföreningar gjort det tillsammans med arbetarna. De former samverkan och rivaliteten mellan arbetsmarknadens stora grupper tar sig är av stort samhällsvetenskapligt intresse.

Tommy Nilsson följer i denna sociologiska avhandling

tjänstemännens organisationssträvanden under hela det innevarande seklet. Problemställningen för avhandlingen uttrycks med tre frågor:

"Vad kan förklara den påfallande likheten mellan LO och TCO när det gäller deras ställningstaganden i fackliga frågor och vad kan förklara de skiljelinjer som samtidigt föreligger mellan dem? Hur har tjänstemannaorganisationerna utvecklats under 1900-talet i spänningsfältet mellan arbetarnas fackliga organisationer och arbetsgivarna? I vilken grad har arbetarnas och tjänstemännens villkor i arbetslivet blivit mer lika?" (s 11)

Frågorna behandlas, i omvänd ordning, i tre avdelningar. Utifrån begreppet *löntagarnas parallellisering* söker författaren visa att tjänstemännens löneutveckling, arbetsplatssituation (främst arbetsplatsernas storlek och byråkratisering), arbetslöshet och sociala villkor alltmer kommit att närma sig arbetarnas. Detta ledde till bildandet av "kamratföreningar" som försiktigt och i underdåning ton formulerade vissa krav. Så småningom blev dessa alltmer "fackföreningslika" och intresset ökades för att bilda nationella förbund, som i sin tur övervägde möjligheterna att forma en centralorganisation.

Den etablerade bilden har varit att tjänstemännens organisationssträvanden tog fart först inom den lägre medelklassen, tex underofficerare, poliser, folkskollärare, verkmästare, mfl. Det var grupper som såg sig motarbetade i ett arbetsliv där andra kriterier än kompetens var avgörande för framgång. Underofficerarna menade sig orättvist behandlade i förhållande till officerarna ur överklassen, folkskollärarna i förhållande till de akademiskt utbildade läroverkslärarna, etc.

Kamratföreningarnas fackliga karaktär förstärktes under mellankrigstiden, inte minst under depressionen. Tjänstemännen fick allt längre arbetslöshetstider – tidigare hade de i stort sett varit skyddade från avsked. Samtidigt drabbades de av reallöneförsämringar, och deras sociala trygghetsanordningar, som saknade både lag- och avtalsskydd, råkade i fara. Därtill kom att de saknade förhandlingsrätt (vilket arbetarna tillförsäkrats genom decemberkompromissen 1906). Medlemstalen och kampviljan ökade, samtidigt blev man intresserad av att påverka arbetsrättslagstiftningen – 1936 års lagstiftning kan i hög grad ses som tillkommen för att tillmötesgå tjänstemännens krav på fackligt erkännande.

Nilssons beskrivning överensstämmer väl med denna bild, han gör ingen omtolkning av det historiska skeendet, däremot lägger han tyngdpunkten i sin analys på det han kallar parallelliseringsprocessen. Han försöker följa samspelet mellan arbetsvilkorens förändring och framväxten av vad han kallar en *allmän fackföreningsideologi*. Enligt hans definition skall den innehålla fem element:

- uppfattningen att det föreligger en intressekonflikt mellan löntagare och arbetsgivare,
- löntagarna skall agera kollektivt/"konkurrensen mellan arbetskraftssäljarna måste delvis upphävas"/,
- organisationen skall driva frågor om betingelserna för arbetskraftens reproduktion i arbetet, d v s löne- och anställningsfrågor,
- organisation skall vara självständig i förhållande till arbetsgivarna, /tex inte motta ekonomiskt stöd från denne/,
- organisationen skall ha ett visst maktutrymme i förhållande till arbetsgivarna.

För författaren är dessa fem element också kriterier som definierar en fackförening. Dessvärre bygger han här in en tautologi, som om man tar vad han säger på fullt allvar, innebär att han i definitionen förutsatt det som skall bevisas. Han söker explicit (s 69) en definition som skall täcka nutidens löntagarorganisationer och sekel-skiftets arbetarorganisationer, men samtidigt exkluderar de tidiga tjänstemannaorganisationerna. Någon chans att falsifiera tesen om effekterna av en utveckling i parallelliserande riktning får vi inte. Även om det är sannolikt att mer oberoende begreppsdefinitioner skulle ge samma resultat är förfaringsättet naturligtvis inte vetenskapligt hållbart.

Avdelning II – "Mot en fackföreningsideologi" – är en dokumentation av institutionella förändringar och en analys av hur fackföreningsideologin växer fram. Det ger god information om ett svåröverskådligt skede i det moderna Sveriges framväxt. Det som är Tommy Nilssons viktigaste bidrag här är försöket att visa hur innehållet i tjänstemännens ideologi förändrats under denna period, från att ha anlagt arbetsgivarorienterat perspektiv, till en självständig analys av arbetsförhållandena.

Nilssons beskrivning bygger så gott som uteslutande på bearbetningar och välkänt källmaterial. Frågan är om inte kräven kunde ställts högre på att utnyttja primärmaterial, när det nu dessutom finns en förnämlig samling i TAM; Tjänstemannarörelsens arkiv och muséum. Bland lättillgängligt material som saknas i referenslistan kan pekas på förste TCO-ordförandens, Ruben Wagnsson, memoarer samt Otto Nordenskiöld's skrift om relationerna TCO-LO. Det borde även känts lockande att intervjua tjänstemannarörelsens pionjärer – medan tid är. (Här finns dock ett utmärkt komplement i Thord Walléens intervjubok med TCO-pionjärer; *Bakom dokumenten*, Femtio år av visioner och verklighet /Sthlm, 1985/.)

Med ett rikare material hade också den tredje och sista avdelningen – "TCO-LO: Ökad ideologisk likhet" – kunnat bjuda på mer spännande perspektiv. Tommy Nilsson driver uppfattningen att organisationerna grad-

vis närmat sig varandra ideologiskt. Slutkommentaren utmynnar följdriktigt i en fråga om inte en sammanslagning av organisationerna är en rimlig fortsättning på den process som drivits fram av löntagarnas parallellisering.

Författarens slutsatser blir i avslutningskapitlet relativt försiktiga. Han skriver så här:

"– Parallelliseringen har alltså haft två effekter på tjänstemannaorganisationerna (TCO och SACO; *rec anm*). Dels en distansering i förhållande till den fackliga arbetarrörelsen och dels ett ideologiskt närmande till den. -- Om alltså två löntagarkollektiv i stort sett har samma villkor skulle det innebära att deras respektive organisationer intar i stort sett samma hållningar i fackliga frågor. --- Är emellertid olikheterna mellan olika löntagarkollektiv tillräckligt stora tenderar en parallellisering att leda till en ideologisk distansering hos den organisation vars medlemmar är 'drabbade' av parallelliseringen. Gränsen är flytande mellan vad som är 'tillräckligt stora skillnader' och 'tillräckligt små skillnader' för att den ena eller andra tendensen skall göra sig gällande. Här spelar säkert nationella och historiska förhållanden en roll." (s 186)

Författaren skriver också så här, på bokens sista sida:

"– Avslutningsvis kan vi nu säga att det sedan en längre tid tillbaka har skett ett fackligt ideologiskt närmande mellan framför allt arbetarnas och tjänstemännens organisationer. En viktig förklaring till detta är enligt min mening att de båda löntagargruppernas villkor i arbetslivet har blivit mer lika i flera viktiga avseenden." (s 190)

Även om Nilsson här omgärdar sina teser med reservationer, så har jag viktiga frågetecken. Den svenska strukturen av arbetsmarknadsorganisationer är internationellt unik. Parallelliseringen av arbetsvillkoren är däremot ett världsomspännande fenomen och är således otillräcklig som förklaring till utvecklingen bakom TCO. Det är beklagligt och märkligt att Nilsson noterar men inte analyserar TCO:s unika position.

För att få hela bilden skulle ett bredare politiskt perspektiv behöva anläggas. TCO bildades när tron på den svenska korporativismen var som starkast. Vid den konstituerande kongressen 1944 företrädde SAP av statssekreteraren Tage Erlander. Han hälsade den nya organisationen varmt välkommen och sade bla (efter Wagnssons memoarer):

"– Det är mycket bättre att de berättigade gruppintressena skaffar sig slagkraftiga organisationer. Med den makt som följer en organisation följer också ökat ansvar."

Tonläget från LO var ungefär detsamma. Var detta regeringens och arbetarrörelsens uppfattning är det inte otroligt att detta haft betydelse och borde utretts i en beskrivning av tjänstemännens organisationsutveckling.

En annan tendens som kunde uppmärksammas mer gäller spänningarna och konflikterna inom TCO. Utvecklingen har långtifrån varit harmonisk eller följt en entydig linje. Låt oss bara peka på den utmaning bildandet av SACO innebar, SALF:s återkommande in- och uthopp ur organisationen, SR:s upphörande som självständig centralorganisation och tveksamhet mot TCO. SR:s medlemmar borde egentligen stått TCO närmare eftersom många var icke-akademiker, men organisationsledningen valde att gå samman med SACO (TCO hävdar dock att man lyckats vinna över ca 40 % av medlemmarna). Till dessa många exempel kan man lägga PTK, vars tillblivelse och existens, givetvis är en ständig uppfordran till TCO-ledningen.

Det är betecknande att en avhandling som lades fram något halvår före Nilssons – av Michele Micheletti – handlar enbart om motsättningarna inom TCO-familjen. Detta perspektiv är inte kommenterat av Nilsson. Låt mig också, medan jag är på mitt gnälliga humör, peka på att kamratföreningarnas roll möjligen inte var så helt entydig.

Ett exempel: Kring sekelskiftet ledde missnöjesaktioner mot löner och övertidskommenderingar till att berörda poliser beordrades upp till överståthållaren som meddelade att fortsatta aktioner av detta slag skulle medföra åtal för uppror, vidare att de som inte skriftligt tog avstånd från hela aktionen skulle avskedas. Några år senare bildades kamratföreningen, Kamraterna, som fortfarande finns kvar som Stockholmspolisernas ryktbara fackförening. Även om man tvangs anpassa form och retorik efter överheten var det inget fel på den fackliga kampviljan.

Exemplet kan också illustrera min viktigaste metodologiska invändning mot boken. I stället för att välja och använda det empiriska materialet så att det snarast fungerar som illustration till vissa resonemang, borde författaren ansträngt sig att finna alternativa vinklingar och motvidens mot sina teser.

Trots att jag har en hel del kritiska invändningar vill jag inte avskräcka någon från att läsa boken. Trots sina brister (kanske t o m delvis tack vare dem), är den stimulerande och lärorik läsning.

Casten von Otter

BJÖRN ODIN – KNUT ÅHS: *Den dolda styrningen. Skolpolitisk intention – pedagogisk verklighet.* Uppsala 1985: Studentlitteratur.

Med sin doktorsavhandling *Den dolda styrningen* summerar de två pedagogerna Björn Odin och Knut Åhs ett längre forskningsprojekt. Detta syftade till en analys av statsbidragsreformerna inom grundskolan och gymnasieskolan.

Dessa statsbidragsreformer skall ses mot bakgrund av de senare årens utveckling inom ungdomsskolan. Här har skett en decentralisering; kommunerna har av staten getts en ökad beslutanderätt. Odin och Åhs summerar denna decentralisering så att kommunernas handlingsfrihet ökar, att inslaget av målstyrning ökar, att länskolnämnderna ges en utvecklingsroll, och att SÖ ges en planerings- och utvärderingsroll. Därmed ändras den statliga skoladministrationens roll från att vara reglerande och detaljstyrande till att bli stimulerande.

Grunden för denna decentralisering är riksdagsbeslutet våren 1976, vilket byggde på SIA-utredningen om skolans inre arbete och på en proposition signerad Lena Hjelm-Wallén. Detta beslut innebar ett antal reformer vars gemensamma syfte kan sägas ha varit att skolan genom ett ändrat arbetssätt och en flexiblere organisation skulle mer än tidigare kunna anpassa undervisningen efter elevernas behov.

De olika reformerna har genomförts etappvis. Vad gäller statsbidragen innebar den gamla ordningen, att länskolnämnden tilldelade kommunen resursramar baserade på i princip elevantalet, att kommunen sedan gjorde detaljerade planer för undervisningsorganisationen, vilka granskades av länskolnämnden, innan statsbidraget betalades ut. Dessutom fanns ett stort antal specialdestinerade bidrag. Detta medförde att länskolnämnden fastställde indelning i klasser, organisation av specialundervisning m m. Den nya ordningen, som trädde i kraft 1978, innebär att kommunerna fortfarande tilldelas resurser i relation till elevantalet, men att de själva får besluta hur dessa resurser skall fördelas och användas. Tekniskt fungerar det så att en del av statsbidraget, den sk förstärkningsresursen, fritt får disponeras. Samtidigt har staten fastställt att systemet för resursfördelning bör verka förebyggande och vara behovsorienterat. Härvid bör man satsa på att a) grundlägga och befästa elevernas basfärdigheter så tidigt som möjligt, b) göra individuella insatser för barn med skolsvårigheter, och c) ta hänsyn till att det finns ämnen som kräver mindre undervisningsgrupper. (Prop 1977/78:85 s62ff) Det innebär att antalet elever inte ensamt bör styra resursfördelningen.

Björn Odin och Knut Åhs anger som ett övergripande syfte med sin avhandling att de vill "söka belysa möjlig-

heter och hinder för denna typ av reformer att påverka och förändra den pedagogiska praktiken inom ungdomsskolan. Arbetet kan därvid karakteriseras som en pedagogiskt inriktad policyanalys av en viss sorts förändringsarbete inom utbildningsområdet." (s 14)

Detta övergripande syfte spaltas upp i fyra led:

För det första vill man "kritiskt granska och analysera hur reformen växer fram och --- tar gestalt i form av ett av staten fastställt program för genomförande med såväl målgångsviser som metodangivelser för att nå de åsyftade målen" (s 14)

För det andra vill man "analysera vad som sker med programmets mål och metoder under genomförandet". Detta innebär enligt författarna "en kritisk granskning av de styrmedel som kommer till användning för att nå reformens syfte". (s 16)

För det tredje vill man "granska utfallet av statsbidragsreformerna och analysera huruvida någon omfördelning av resurser ägt rum och i så fall på vilket sätt". (s 19)

Denna analys visar, att någon omfördelning i stort sett inte har ägt rum. Därmed bortfaller det fjärde ledet som annars var tänkt att innebära: "en granskning och analys av om ändrad resurstilldelning också i den pedagogiska praktiken får effekter i undervisningen så att denna ändrar karaktär vad avser arbetssätt och arbetsformer". (s 20)

Odin och Åhs syftar alltså inte enbart till att utvärdera en reform (tredje och fjärde ledet ovan). De vill också genomföra en implementeringsstudie, alltså se hur förvaltningen implementerar ett policybeslut (andra ledet ovan). Ja, de har to m ambitionen att studera den politiska beslutsprocess som ledde fram till policybeslutet (första ledet ovan). De behandlar alltså ett statsvetenskapligt problem, och de knyter också an till statsvetenskaplig litteratur.

Författarna sammanfattar sina resultat på följande sätt:

"Vår analys har visat hur de centrala begreppen och värdena fick en allt mer vid och öppen definition som gav utrymme för olika tolkningar. Begreppen antog en abstrakt form i den meningen att vissa centrala innebörder avskildes ur de ursprungliga begreppen. De gav inte konkret vägledning vid programmets genomförande därför att de inte gick att härleda till en bestämd och klart uttalad pedagogisk grundsyn, dvs de kom att sakna en teoretisk värdebas och därmed förutsättningar för en tydligt förankrad begreppsapparat för politiskt beslutsfattande inom policyområdet.

Vår analys av fem för resursfördelningen centrala begrepp visar att de givits opreciserade, vittomfattande och under riksdagsbehandlingen alltmer kompromissbetonade definitioner. Målen för resursfördelningen blev därför svårtolkade eller kanske rättare uttryckt lättol-

kade på det sättet att de gav utrymme för en rad olika tolkningar. Detta innebar i sin tur att olika aktörer inom skolan senare kunde finna formuleringar och stöd för sina redan existerande synsätt och värderingar." (s 179f)

Om vi använder boktitelns termer kan vi alltså säga, att författarnas huvudtes är följande. De skolpolitiska intentionerna, manifesterade i fem centrala begrepp, har inte fått genomslag i den pedagogiska verkligheten. Detta beror på att under genomförandeprocessen har innebörden i de fem centrala begreppen allt mer tunnats ut. Den statliga styrningen av kommunerna har blivit för vag, och styrningen har inte följts. Den öppna styrningen har i stället ersatts av en dold styrning.

Detta resultat ser ut att stämma ganska väl med vad statsvetare kunnat konstatera inom andra policyområden. "Varför blir det aldrig som man har tänkt sig?" har ju nästan blivit ett motto för implementeringsforskningen.

Den dolda styrningen bör alltså vara av direkt intresse för statsvetare. Den kan också komma att få ett visst genomslag. Den bygger på omfattande empiriska studier. Författarna är kända och välrenommerade. Boktiteln är snärtig. Författarna driver hårt en lättförståelig tes, och läsarens spontana reaktion är också att tesen är trovärdig. Det är med förväntningar man börjar läsa boken.

Men ju mer man penetrerar analysen i *Den dolda styrningen*, desto mer otillfredsställd känner man sig. Ju mer man skrapar på den prydliga ytan, desto mer skeptisk blir man. Denna anmälan har därför getts karaktären av en kritisk granskning.

Denna granskning skall inriktas på tre aspekter: hur författarna behandlar a) intentioner, b) pedagogisk verklighet, och c) styrning.

1.1. Låt oss börja med de skolpolitiska intentionerna. Vems intentioner bör man utgå ifrån? När statsvetare studerar implementering, finner man ofta en uttalad demokratiaspekt (se t ex Rothstein 1986 s 19, 54). Demokrati innebär att de viktiga politiska besluten skall fattas av folkets valda företrädare. Men demokratins idé förutsätter också att dessa beslut förverkligas. Annars kan man inte rimligen tala om "folkstyre". För implementeringsforskningen är de därför en grundfråga vilka möjligheter *politikerna* har att styra och kontrollera förvaltningen. Och det är därför det finns ett sprängstoff i tesen att de skolpolitiska intentionerna inte slår igenom i den pedagogiska verkligheten.

Denna demokratiaspekt kan för statsvetaren verka självklar, men de två pedagogerna har inte haft den klar för sig. Med "skolpolitisk intention" avser de nämligen inte *riksdagens* intention, utan *SIA-utredningens!* Detta är inte någon bagatell! Författarna hävdar nämligen att

SIA-utredningens skolpolitiska intentioner uttunnats och fragmenterats av regering och riksdag, och att detta förhållande delvis förklarar varför SIA-utredningens intentioner inte slagit igenom i den pedagogiska verkligheten.

1.2. Hur ser då de skolpolitiska intentionerna ut? Författarna hävdar, att den nya skolpolicyn kan beskrivas i termer av fem centrala begrepp:

"Genom hela reformarbetet återkommer vissa begrepp som synes ha central betydelse för statsbidragsreformerna i ungdomsskolan. Samtliga dessa begrepp är policybegrepp i den meningen att de på något sätt uttrycker den väsentliga innebörden i reformens mål och syften. --- Vår avsikt är att ur SIA:s programförslag ta fram några viktiga policybegrepp och försöka fastställa deras värdemässiga innebörd. Vi skall också undersöka hur innebörden förändras i takt med reformarbetets fortskridande och vid tillämpandet av olika genomförandemetoder". (s 79)

De fem begrepp det gäller är *svårigheter, resurser, behov, decentralisering och utvärdering*. Författarna hävdar att "de sakkunniga i utredningen relativt klart formulerade sina ståndpunkter" angående innebörden i dessa begrepp (s 80). Här finns emellertid flera problem som författarna borde ha diskuterat.

Odin och Åhs redovisar inga kriterier för hur man som forskare utväljer "centrala" policybegrepp. Själva har de här vaskat fram sina fem begrepp ur den sammanfattning som inleder SIA-propositionen. De motiverar inte sitt val utöver vad som kan utläsas i citatet ovan: begreppen återkommer under reformarbetet och de "synes" centrala. Ett problem är här, att de begrepp som kanske är mest centrala för skolreformen i dess helhet inte behöver vara de som är mest centrala när det gäller avhandlingens egentliga analysobjekt, alltså statsbidragsreformen. För det senare ändamålet är möjligen begreppet decentralisering mindre intressant, medan det snarare kunde vara värt att diskutera de delar av behovsbegreppet som inte innefattar "svårigheter" – alltså t ex "basfärdigheter". Dessutom bör då underlaget hämtas inte från SIA-propositionen (prop 75/76:39) utan från propositionen om statsbidragsreformen (prop 77/78:85).

1.3. En än mer grundläggande svaghet är att författarna överhuvudtaget inte diskuterar hur man som forskare bör gå till väga, när man fastställer policyintentioner. Jag menar att forskaren bör sträva efter att beskriva intentionerna i form av målformuleringar, alltså språkliga *satser*, och inte i form av enstaka nyckelord, alltså *begrepp*. Hur sådana satser bör tolkas diskuteras t ex av Nilstun (1985). Denne skiljer mellan å ena sidan objektiva tolkningar

och å andra sidan två slag av subjektiva tolkningar – avsändar- och mottagartolkningar. Talar man om "intentioner", förefaller det rimligt att som tolkningstyp välja avsändartolkning. Forskarens uppgift är då, enligt Nilstun, att relativt någon explicit redovisad tolkningsprincip, göra "korrekta" tolkningar, dvs "sanna påståenden om att vissa målformuleringar, för den aktuella målgruppen, beskriver målen på ett bättre sätt än andra formuleringar". (Nilstun 1985:326) Nilstun diskuterar dock inte närmare problemet att avsändaren mer eller mindre avsiktligt kan ha uttryckt sina intentioner med flertydiga formuleringar, och att det då kan bli mycket intrikat att avgöra om det är möjligt att göra "korrekta" preciseringar av de givna målformuleringarna. Det förefaller mig som om detta problem är vanligen förekommande när det gäller att tolka just policyintentioner.

2.1. Bokens undertitel utlovar, att författarna studerat "den pedagogiska verkligheten". Detta har dock inte skett. Författarnas empiriska studier gäller hur man i kommunerna fördelat förstärkningsresurserna i grundskolan och gymnasiet. Därvid studeras också hur man "i praktiken" (s 138) behandlar de fem centrala policybegreppen. Det empiriska materialet är omfattande. Framställningen ger dock anledning till flera frågor.

2.2. Jag uppfattar resursfördelning som ett bland flera *medel* att förändra den pedagogiska verkligheten, alltså undervisningssituationen och arbetssättet. Författarna har inte – trots bokens undertitel – redovisat några undersökningar av hur den pedagogiska verkligheten förändrats. Man har enbart granskat fördelningen av resurser, alltså användandet av ett medel. Därmed har författarna beklagligt nog avstått från att utnyttja sin ämnesmässiga specialkompetens. Inte heller redovisar författarna någon teori om hur sambandet mellan resursfördelning och "pedagogisk verklighet" ser ut. Detta omdöme skall dock inte dölja det faktum att de empiriska avsnitten (ett kapitel av tio, en femtedel av sidantalet) bygger på omfattande undersökningar och är de bästa i boken.

2.3. Författarnas resultat är att endast en liten del (8 % 1979/80, 13 % 1982/83, vad gäller grundskolan) av förstärkningsresursen fördelats "efter kriterier", alltså med hänsyn till elever med svårigheter. Ungefär lika mycket används för att "komplettera" basresurser, alltså utjämna redan uppkomna skillnader. Resurser har alltså inte fördelats "åt var och en efter behov", utan som Åhs uttryckt det i en tidigare rapport: "Ty åt den som har, åt honom skall varda givet".

Här är det ett problem, att författarnas ursprungliga analys av behovsbegreppet är bristfällig. Fördelning efter behov innefattar, enligt riksdagens beslut, mer än

bara hänsynstaganden till elever med skolsvårigheter, till social miljö osv. Hänsyn skulle också tas till att resurser borde fördelas så att basfärdigheter tidigt lärdes in, och att systemet fick förebyggande effekter. Med andra ord en ojämn fördelning mellan *stadier* (satsning på lågstadiet), inte mellan geografiska områden. Hänsyn skulle också tas till i att vissa ämnen behövde undervisningen bedrivas i mindre grupper. Författarnas resultat kan därför inte helt styrka tesen, att resursfördelningen inte skett i överensstämmelse med de skolpolitiska intentionerna.

I det sammanhanget är det en ytterligare komplikation, att politikerna heller inte förväntade sig några snabba omvälvningar i resursfördelningen. I SIA-propositionen sade nämligen Lena Hjelm-Wallén:

”Det kommer att finnas stora skillnader i beredskapen mellan kommuner och rektorsområden liksom mellan lärare att vidta de förändringar som de nya statsbidragsreglerna medger. Det är naturligt att kommunernas nya ansvar bli för att fördela förstärkningsresursen i åtskilliga fall endast kommer att leda till försiktiga förskjutningar i resursanvändningen.” (Prop 1975/76:39 s 334)

3.1. Jag har ovan kritiserat författarnas tillvägagångssätt i fråga om att identifiera skolpolitiska intentioner och att undersöka den pedagogiska verkligheten. Om vi ändå provisoriskt godtar deras tes att förändringar i den pedagogiska verkligheten inte skett i den utsträckning som de skolpolitiska intentionerna avsåg,¹ så återstår att granska författarnas analys av kopplingen mellan intentioner och utfall, dvs av den politiska styrningen.

3.2. Författarna hävdar att SIA-utredningen uttryckt de skolpolitiska intentionerna klart och tydligt (tex s 80), men att sedan en ”uttunning” skett så att de centrala begreppen givits ”opreciserade, vittomfattande och under riksdagsbehandlingen alltmer kompromissbetonade definitioner”. (s 180) Här menar jag att författarnas analys har klara brister.

När de går igenom innehållet i SIA-utredningen, behandlar författarna varje policybegrepp för sig. Men när de kommer till proposition och riksdagsbehandling, håller de inte fast vid den dispositionen. I stället presenteras långa, traditionella referat av innehållet i proposition och utskottsbetänkande. Dessa referat är utformade som en mängd citat, interfolierade med sammanbindande meningar och tämligen lösa påståenden.

Endast på två konkreta punkter visar författarna, att SIA-utredningens förslag ändrats under denna process. Den ena punkten gäller inte något av de fem centrala begreppen (se 3.3 nedan), och på den andra punkten (se 3.4 nedan) har författarna fullständigt fel.

3.3. Skolreformen kan beskrivas som ett handlingsprogram, där en lång rad olika åtgärder skulle genomföras för att de skolpolitiska intentionerna skulle nås. SIA-utredningen föreslog ett samlat genomförande av dessa olika åtgärder. Regeringen föreslog, under hänsynstagande till synpunkter från många remissinstanser, att de olika åtgärderna skulle genomföras successivt. På denna punkt är författarna skarpa och kategoriska i sin kritik:

”Helheten börjar härmed lösas upp i sina beståndsdelar. Härigenom raseras några av de grundläggande förutsättningarna för genomförandet av SIA-utredningens förslag.” (s 102)

Men härmed har författarna inte visat att någon uttunning av de fem centrala begreppen skulle ha skett.

3.4. Däremot hävdar författarna att *utbildningsutskottet* i ett fall skulle ha omtolkat ett policybegrepp, nämligen ”svårigheter”:

”Beträffande begreppet svårigheter och skolans sätt att behandla och bemöta sådana anför utskottet att även teoretiskt begåvade elever har behov av en individualiserad undervisning som tar hänsyn till dessa elevers speciella förutsättningar.” (s 105)

Detta vore ju i sanning en drastisk omtolkning av svårighetsbegreppet: alla elever har svårigheter, fast av olika slag. En sådan omtolkning från utskottets sida skulle sannerligen förtjäna stor uppmärksamhet.

Verkligheten är också sensationell, fastän på ett annat sätt: de två författarna har inte kunnat läsa innantill! Vad utskottet gjort är endast att på gängse sätt referera en partimotion från moderata samlingspartiet. Denna motion avstyrktes av utskottet, varvid de moderata utskottsledamöterna reserverade sig. Den aktuella omtolkningen av begreppet svårigheter har alltså inte företagits av utskottet, utan endast av moderata samlingspartiet. Odin och Åhs har tydligen inte en sådan bekantskap med riksdagsmaterial att de känner till att motionsförslag brukar refereras i utskottsbetänkanden, utan att dessa referat i sig implicerar något ställningstagande från utskottets sida.

Kvar står faktum, att Odin och Åhs inte övertygat läsaren om att någon uttunning av de fem ”centrala” begreppen skett på vägen från SIA-utredning till riksdagsbeslut.

3.5. Nu tar ju inte styrningen av kommunerna slut i och med att riksdagen fattat sitt beslut. Dess värre har författarna ingenting att säga om de kontakter som sedan förekommit, i samband med att man i kommunerna första gången arbetade med det nya resursfördelnings-

stemet. Här finns ingenting om kontakter mellan kommunerna, med kommunförbundet, med länskolnämnderna, med SÖ. Detta kontaktmönster borde ha kartlagts innan man uttalar sig om den samlade styrningen. Författarna nöjer sig nu med att konstatera att den offentliga styrningen inte fungerat.

3.6. Boken heter alltså *Den dolda styrningen*. Författarna menar, att det faktum att den pedagogiska verkligheten inte överensstämmer med de skolpolitiska intentionerna skall förstås som ett resultat av en dold styrning. Uttrycker alluderar på föreställningen om "den dolda läroplanen", vilken innebär att lärarens undervisning visserligen inte följer den officiella läroplanen, men väl ett annat mönster. Tanken är alltså att det finns en strukturell likhet mellan olika lärares undervisning, som om de följde en dold läroplan. Uttrycket "den dolda läroplanen" anger också att denna läroplan inte är uppenbar för de berörda, att lärarna inte är medvetna om dess existens. Författarnas avsikt med titeln *Den dolda styrningen* verkar nu vara att visa, att kommunerna visserligen inte följer den öppna styrningen, men att de ändå handlar lika, som om det funnes en dold styrning att följa. Det ligger ju annars nära till hands att anta att kommunerna skulle handla mycket olika, om den officiella styrningen inte fungerade.

Vari består då denna dolda styrning? Författarna visar på två faktorer. För det första menar de, att när ny styrning inte är effektiv, kommer äldre regler att få en eftersläpande effekt. (s 201) De kan också visa att flera delar av det gamla styrsystemet, som den gamla läroplanen, normerna för delningstal och deras betydelse för tjänstefördelningen, lever kvar.

Här tror jag att författarna har rätt. Det kan to m vara vanligt, att reformimplementering tar tid bl a just därför att äldre regler lever kvar, antingen på papperet eller i tillämparens föreställningsvärld. I SIA-propositionen förutsågs ju också, som ovan nämnts, att förändringarna i kommunernas resursfördelning skulle komma i många och små steg. Detta förhållande talar för att det kan vara oklokt att låta utvärdering av nya reformer ske enbart direkt vid reformstarten.

För det andra menar författarna, att när den explicita styrningen är svag, så uppstår ett vakuum, som ger möjligheter till inflytande för olika intressentgrupper (personal, föräldrar, elever, arbetsmarknadens parter, näringslivet). Tyvärr redovisar inte författarna något empiriskt material som skulle kunna stödja tesen att det faktiskt förhåller sig så på skolans område.

I detta sammanhang bör man ha i minnet, att de politiska beslutsfattarna också kan tänkas välkomna ett ökat engagemang från dessa intressentgrupper och se det som en möjlighet att ge en reform starkare legitimitet. (Jfr Rothstein 1986 s 57f).

3.7. Jag vill ifrågasätta om uttrycket "den dolda styrningen" är riktigt adekvat. Odin och Åhs definierar styrning genom att ange tre olika former av *styrmedel*, *administrativa* ("av staten formulerade tvingande regler, som återfinns i lagar och förordningar vilka anger hur människor ska handla"), *ekonomiska* ("staten påverkar genom att tillföra eller dra undan resurser") och *informativa* ("åtgärder som staten väljer att använda för att genom pedagogiska påverkansmetoder söka ändra måluppfattning, åtgärder och beteenden i riktning mot de mål som reformprogrammet fastslagit"). Men i författarnas begrepp "dold styrning" inkluderas ju inte bara administrativa, ekonomiska och informativa styrmedel utan också påverkan från olika intressentgrupper. Därmed har författarna avlägsnat sig från sitt ursprungliga styrningsbegrepp, förmodligen utan att inse det, i varje fall utan att kommentera det.

3.8. I de två författarnas kritik av hur SIA-reformen beslutats och genomförts finns implicit en idé som bör lyftas fram och diskuteras. Jag vill uttrycka den idén på följande sätt.

Om de centrala begreppen och tankarna i den nya policyn hade varit precist och entydigt utformade, och om de hade varit förankrade i en klart uttalad pedagogisk grundsyn, så hade programmets *pedagogiska funktion* varit viktigare än den *politiska funktionen* (att utgöra en kompromissprodukt), och då hade politikernas styrning av förvaltningen kunnat fungera. (Jfr s 179f) Eller, enklare uttryckt: om bara den direkta styrningen görs tillräckligt precis (dvs dels klar och entydig, dels detaljerad), så kommer den att följas.

Jag är mycket tveksam till detta grundantagande. Förklaringen till varför en tillräckligt precis styrning skulle följas är rimligen, att implementeringen då skulle reduceras till att bli opolitisk administration. Men vi vet ju att politiken inte tar slut när talmannens klubba fallit. I implementeringsfasen *finns* utrymme för påverkan, därför att handlingsutrymme kvarstår – eller kan skapas. Och då kommer det politiska spelet, förhandlandet osv att fortsätta. Inte minst gäller detta för de politikområden där ansvaret för genomförandet vilar på 284 kommuner med skiftande lokala förhållanden. Det innebär att ett flertal skilda intressen kommer att engagera sig. Det innebär också att de "professionella", pedagogiska intressen som de två författarna är anhängare av, får möta en intressekonkurrens. Att Odin och Åhs uppfattar detta förhållande som störande visar hur deras analys påverkas av deras egna värderingar.

Att de centrala begreppen är fast förankrade i en vetenskaplig teori är heller inte någon garanti för att de inte kan ifrågasättas eller göras till föremål för vitt skilda tolkningar. I 1963 års trafikpolitiska beslut ingick t ex det

viktiga begreppet "samhällsekonomisk kostnad", vilket ehuru klart förankrat i nationalekonomisk teori likväl kunde ges – och gavs – mycket divergerande innebörder. (Sannerstedt 1979)

Det finns självfallet också nackdelar med en alltför precis direkt styrning. Den blir lätt rigid. Den fungerar sämre när verklighet och värderingar efterhand ändras i samhället. Det kan också ifrågasättas om professionella "byråkrater på gatunivå" (vilket ju lärarna är) bäst styrs genom en precis direkt styrning. (Jfr Lipsky 1980 och Rothstein 1986 s 55–57) Frågan är om inte Hjelm-Wallén har en mer realistisk syn när hon säger: "En förändring av undervisningssituationen och arbetssättet kan enligt min mening stimuleras genom information, fortbildning, utbildning och diskussion". (Prop 1975/76:39 s 334). Det är inte alltid som den rakaste vägen leder snabbast till målet.

3.9. I en diskussion om den skoladministrativa kommitténs betänkande säger Odin och Åhs att kommitténs idéer om hur skoladministrationen bör förändras inrymmer en "rationell föreställning om implementering av reformer" (s 55). Om denna föreställning säger de, lite abrupt och ganska polemiskt, att den bygger på fyra "antaganden om rationalitet". (s 55) Dessa fyra antaganden har författarna härlett på vägar som de inte redovisar, och jag undrar mycket över hur de har gått till väga vid sin härledning. De fyra antagandena förtjänar att återges i sin helhet:

- systemet som helhet präglas av konsistens, dvs motsägelselfrihet, i de väsentliga och övergripande mål som skolan har,
- systemet präglas av konsensus i alla väsentliga avseenden,
- motsättningar i värdefrågor går att lösa med någon form av social teknik
- politiska beslut duger som underlag för formulering av pedagogiska mål.

Här är författarna polemiska på ett försåtligt sätt. Man får gissa sig till vad de menar. Jag uppfattar innebörden på följande sätt: Dessa fyra antaganden är empiriskt falska. Detta bör vara uppenbart för bokens begåvade läsare. Men skolreformatörerna tror däremot att antagandena är sanna. Det är inte särskilt begåvat av dessa reformivrare.

Nu menar jag i och för sig att de två sista antagandena ovan lika gärna kan betraktas som sanna. Jag vill särskilt framhålla, vad gäller det tredje antagandet, att motsättningar i värdefrågor (i den mån sådana överhuvudtaget kan finnas i ett system som antages "präglas av konsensus i alla väsentliga avseenden"! faktiskt går att lösa

genom en "social teknik", nämligen den som brukar benämnas demokrati. Denna sociala teknik går som bekant ut på att man resonerar sig fram till lösningar, och att om man inte kommer överens, frågan i sista hand får avgöras genom omröstning, varvid flertalets vilja blir gällande.

Men den kritik som Odin och Åhs riktar mot den skoladministrativa kommittén kunde de också rikta mot sig själva. Ty de har ju samma rationalitetspremiss i botten för sin analys: om bara den direkta styrningen är tillräckligt precis, så kommer den att bli åtföljd.

4. Sammanfattningsvis menar jag att *Den dolda styrningen* tar upp ett problem som är av stort intresse för statsvetare. Författarna sammanfattar omfattande empiriska studier, vilket är en förtjänst. De driver en lättfattlig tes som vid första anblicken ter sig högst trovärdig. De skriver med en viss slagkraft. Men deras analys håller inte för en närmare granskning. Bevisföringen är slarvigt gjord, och framställningen misskläds flera gånger av väl grov politisk polemik. Boken är visserligen stimulerande, men den stimulerar mest till kritik.

Anders Sannerstedt

Not

- 1 Resultat inom det pågående forskningsprojektet om decentraliseringen inom skolan tyder på att resursfördelningen numera långt mer än för några år sedan sker efter behov, och att dessutom den av statsmakterna avsedda prioriteringen av lågstadiet i allmänhet också faktiskt görs i kommunerna.

Referenser

- Lipsky, Michael, *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York 1980: Russel Sage.
- Nilstun, Tore, "Att identifiera mål i offentlig politik", *Statsvetenskaplig Tidskrift Vol 88 (1985) h 4 s 321–330*.
- Rothstein, Bo, *Den socialdemokratiska staten. Reformerna och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*. Lund 1986: Arkiv.
- Sannerstedt, Anders, *Fri konkurrens eller politisk styrning? 1963 års trafikpolitiska beslut = debatten om innehåll, tillämpning och effekter*. Lund 1979: Studentlitteratur.

BO ROTHSTEIN: *Den socialdemokratiska staten. Reform och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*. Lund Political Studies No 50. Lund 1986: Arkiv avhandlingsserie 21.

Det har varit stimulerande att förbereda en diskussion om Bo Rothsteins avhandling *Den socialdemokratiska staten, reformer och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik* (Arkiv avhandlingsserie 21 1986). Den är uppslagsrik, fruktbar och teoretiskt medveten på ett sätt som jag i det följande inte helt kan spegla; all inledande teori tillämpas väl inte heller i empirisk analys, men fungerar då i stället som instruktiv litteraturöversikt. Teoretiska analysinstrument används ändå mer konsekvent än vanligt. Författaren är genomgående djärv i teser och konklusioner, vilket naturligtvis gjort min uppgift som fakultetsopponent särskilt intressant.

En förtjänst är att Rothstein inte, som ibland förekommer, bara konfronterar sig med klassiker som Marx och Weber samt några namnkunniga samtida giganter. Han beaktar den svenska normalforskning som är relevant för arbetet; låt vara att han ibland i onödan tycks mig värdera kolleger utifrån sitt eget forskningssyfte. Framför allt betonar han betydelsen av Gunnar Heckschers studier av svensk statsförvaltning; långt innan implementationsforskningen utvecklades, innehöll de, menar han, insikter i den offentliga politikens genomförandeproblem.

Förvaltningsforskning har ofta begränsats till frågor om hur den politiska ledningen, dvs regering och riksdag, styr förvaltningen eller hur förvaltningen ser ut och arbetar. Fastän tyngdpunkten också i Rothsteins studie är "en analys av de offentliga förvaltningsapparaternas relation till den folkvalda politiska instansen", orienterar han sig, visserligen i teoretisk diskussion mera än empirisk analys mot frågan hur samhället påverkas av styrningen. Kanske avhandlingen i detta avseende kan locka till förnyelse inom förvaltningsforskningen?

"Vilka är", frågar författaren, "begränsningarna och möjligheterna för en demokratiskt vald regering att, genom styrning av de offentliga förvaltningsapparaternas verksamhet, genomföra samhällsförändringar?" (s 11) Helt konsekvent håller han emellertid inte fast vid frågan om den politiska ledningens, vilken den än är, makt att genomföra samhällsförändring. För mig blir det aldrig riktigt klart om författarens huvudintresse är staten eller socialdemokratien.

Ty grundfrågan "ersätts" ibland av frågor om *socialdemokratins* möjligheter att genomföra reformpolitik, *den organiserade arbetarklassens* förmåga att använda staten för sina intressen och *reformismens* möjlighet i socialistiskt perspektiv. Ibland ställs frågan om förvaltningsapparaternas bidrag till politiken i centrum och ofta också

orsakerna till att en förvaltning är mera framgångsrik än en annan. Men jag tolkar forskningsproblemet som ett brett tema, vilket författaren genom svar på olika frågor vill belysa.

Den lite vacklande frågeställningen beror säkerligen på författarens breda intressespektrum och ambition att belysa sitt tema med *olika* teorier, delvis anpassade till olika frågor. Men framför allt beror den nog på att grundfrågan aktualiserar många problem. Man kan inte undersöka alla staters förvaltningar, inte ens en stats hela förvaltning. Hur gör man frågan om den politiska styrningens gränser och möjligheter forskningsbar? Rothstein prövar en kritiskt komparativ metod och inriktar sin studie på *en* stat, den svenska, och *ett par* fall för komparation, nämligen arbetsmarknads- och skolområdena.

Marxism och utvärdering

Metoden förutsätter, enligt författaren, att valda fall uppfyller ett antal villkor; de skall vara "representativa" för modern statsinterventionism, och ha "förklarande potential", varför vissa vissa faktorer (t ex tid, parlamentarisk huvudkraft och reformmålens ambition och politiska vikt) bör kunna konstanthållas. Fallen skall, som nämnts, väljas teoretiskt medvetet och illustrera en framgång och ett misslyckande. Även om valet att studera den aktiva arbetsmarknadspolitiken och grundskolereformen tycks mig förnuftigt, så är jag inte säker på att de senare villkoren verkligen är uppfyllda. Låt mig alltså framlägga ett par alternativa tolkningar.

Teoretiskt motiverar Rothstein sina fall med marxismens syn på klasskampens roll; arbetsmarknadspolitik avser ingrepp i den "kapitalistiska processen om köp och försäljning av arbetskraft, ett primärområde för konflikten mellan arbete och kapital"; utbildningspolitik gäller samhällets kulturella och ideologiska reproduktion, "dvs ett område där klassmotsättningar kan förväntas ta sig mindre direkta uttryck." (s 17) Hans eget resultat tycks emellertid faktiskt strida mot denna utgångspunkt. Ty Rothstein dokumenterar motsatsen; stor enighet om arbetsmarknadspolitiken och nästan permanent oenighet om utbildningspolitiken.

Mot den bakgrunden saknar jag en mera ingående diskussion av detta resultat relativt den marxistiska utgångspunkten. I sammanhanget antyds visserligen – med rationalistisk teori – att arbetsmarknadspolitikens vikt gjorde det nödvändigt för den organiserade arbetarklassen att koncentrera sina resurser dit. Det förklarar, så vitt jag kan se, arbetarrörelsens ambitioner och kanske även dess inflytande på området; men inte den övergripande enigheten.

Kravet att fallstudierna skall representera en framgång och ett misslyckande beror på att studien skall belysa styrningens både möjligheter och gränser. Det motiverar, menar författaren, en utvärdering av de båda förvaltningsarna. Uppgiften är, understryker han, problematisk; det är inte klart *vad* man skall utvärdera, inte heller *hur* man skall utvärdera. I det intressanta kapitlet "Reformpolitik: intentioner och resultat" diskuteras problemet med all tänkbar uppslagsrikedom.

Efter att ha avvisat några möjligheter utformar författaren en sorts dubbelkontroll med utgångspunkt i den politiska processen; dels vill han avgöra i vilken grad "reformpolitikens resultat" svarar mot intentionerna; dels vill han göra en analys av den "värdering av de båda reformprogrammen som kan skönjas i slutet av (det socialdemokratiska, BL) partiets 44-åriga regeringsperiod." (98) Den senare "politiska självförståelsens metod" grundas på tanken att en aktör som den svenska socialdemokratin inte positivt kan framhålla en politik, "som till sina huvuddelar inte kunnat uppfylla de ursprungliga intentionerna." (s 99) Med dessa metoder kommer han fram till att arbetsmarknadspolitikens mål – till skillnad från skolpolitikens – i allt väsentligt framgångsrikt har implementerats.

Ty viktiga arbetsmarknadspolitiska mål – låg inflation, låg arbetslöshet och solidarisk lönepolitik i meningen en jämn inkomstfördelning efter skatt – visar sig vid internationella jämförelser – vara väl nådda. Minst framgångsrikt var försöket att genomföra en stram och konjunkturanpassad finanspolitik. Utbildningspolitiken ter sig i Rothsteins utvärdering däremot nästan helt misslyckad; det övergripande målet, jämlikhet eller åtminstone social utjämning, t ex mätt i rekrytering till högre studier, har inte nåtts. Inte heller har man lyckats förverkliga sådana skolinterna mål som att avskaffa klassamhället inom skolan. Den gamla dualismen lever kvar och praxis i skolorna har förblivit ungefär densamma rakt igenom reformförsök och läroplansförändringar.

Ett problem med metoden är, enligt min mening, att de båda områdena utvärderas på olika sätt. På arbetsmarknadsområdet fastställs framgången genom jämförelser med andra länder. På utbildningsområdet däremot fastställs misslyckandet genom att författaren konfronterar sin tolkning av intentionerna med uppnådda resultat. Det kan ju inte på förhand uteslutas att en internationell komparation också på skolområdet givit en mindre misslyckad bild. En utvärdering, som avser att komparera olika områden, bör om möjligt göras med samma metoder. Annars riskerar jämförelsen att bli intetsägande.

Ett *andra* problem gäller målens jämförbarhet. Den aktiva arbetsmarknadspolitikens mål ter sig i hans framställning ganska tekniska jämfört med skolans mera vi-

sionära jämlikhetsmål. Arbetsmarknadsområdets mål framställs överhuvud taget mera realistiskt; bl a framgår att det finns flera mål. Men också på skolområdet har det i verkligheten gällt att avväga mellan *olika* mål, inte bara att förverkliga jämlikhet. Jag är därför inte säker på att målen är på samma nivå och riktigt rättvisande kan jämföras.

Ett *tredje* problem är att utvärderingen inte på något sätt tar steget ut till de berörda, de drabbade. Jag misstänker i alla fall att arbetsmarknadspolitiken inte tedde sig lika framgångsrik, t ex för de arbetslösa norrlänningar, som tvangs flytta till Stockholm för att få arbete, som den gör för Rothstein. Ett *fjärde* problem, slutligen, gäller den "politiska självförståelsens metod". Politikens villkor lockar, vill jag hävda, i själva verket ganska ofta politiker och partier att anpassa sina värderingar till aktuella synsätt och förhållanden; en aktör som den svenska socialdemokratin kan därför mycket väl tänkas hamna i en situationer, som får den att positivt framhålla reformer, som inte uppnått de ursprungliga intentionerna och omvänt.

Politisk styrning

Frågan om den politiska styrningens gränser och möjligheter förutsätter en idé om vad som menas med styrning. Begreppet kan tolkas *svagt* och kanske bara beteckna en förmåga att organisera resurser i viss riktning; det kan tolkas *starkt* och då kanske beteckna en förmåga att verkligen genomföra uppställda mål. Även om Rothsteins försök att avgöra förvaltningarnas grad av måluppfyllelse tyder på att han avser en stark tolkning, anser jag att en explicit definition av begreppet kunde varit motiverad.

I anslutning till Lundquist (1975) och (1985) utformas emellertid en styrningstypologi, baserad på sättet att styra och berörda styrningsaktörer. *Styrningsformer* är styrning genom innehåll, styrning genom personal och styrning genom resurser. *Styrningsrelationer* är förvaltningsstyrning, dvs statsmakternas styrning av förvaltningen, organisationsstyrning, dvs förvaltningsledningens styrning av sin organisation samt samhällsstyrning, dvs förvaltningens styrning av samhället. Styrningsformerna analyseras i dimensionerna

- i. direkt-indirekt, t ex om A ger B order eller om han på andra sätt söker ändra B:s kunskaper, attityder m m.
- ii. specifik-generell, om A vill styra enskilda fall eller alla fall av visst slag
- iii. precis-oprecis, om t ex A i detalj reglerar vad som skall göras och hur det skall göras eller om B själv får konkretisera mål och medel
- iv. riktad-orientad, om A söker förändra B själv

eller om han söker förändra B:s omgivning för att på så sätt förändra B.

Även om Rothsteins begreppsanalys kanske inte kan anses fullt genomförd – relationen mellan i. och iv. och kanske även mellan ii. och iii. kan förtjäna ytterligare analys – visar sig typologin högst användbar för komparation av de båda förvaltningarna. En viktig förtjänst är att den medger ett helhetsperspektiv på politisk styrning. Det föresvävar mig att förvaltningsforskning på ett olyckligt sätt kan ha prioriterat förvaltningsstyrning framför organisationsstyrning och organisationsstyrning framför samhällsstyrning. Med typologins hjälp kan författaren i alla fall konsekvent argumentera för att de båda verken i fråga om styrning i grund är varandra olika.

Politisk styrning i tillämpning

På grundval av sin styrningstypologi och en systematisk "fokusering" och "strukturering" av ett omfattande empiriskt material – memoarer, bearbetningar, intervjuer, arkivmaterial och, framför allt, offentligt tryck – söker alltså Rothstein visa hur de båda verken skiljer sig från varandra. Det förutsätter, menar han, en hög grad av teoretisk medvetenhet. Det senare antyder på sätt och vis kanske också en av begränsningarna i arbetet. Ty liksom ibland teoretiskt intresserade forskare visar sig Rothstein metodiskt ganska konventionell, när han analyserar sitt material. Han återger, tolkar, fokuserar och strukturerar, men ifrågasätter det sällan.

I alla fall tycks mig hans diskussion om metodproblemen aningen knapphändig. Offentligt tryck sägs tex till följd av "sin låga känslighet för olika former av bias i jämförelse med tex intervjudata" vara relativt problemfritt. Må så vara, när uppgiften, som ofta är fallet, består i att ur dokument rekonstruera en "policy"; själva dokumenttexterna kan ju ses som uttryck för denna "policy". Men i övrigt är min erfarenhet att offentliga dokument kan vara ganska partiska i beskrivning och analys.

Likafullt kan Rothstein tack vare sin styrningstypologi och en grundlig empirisk genomgång effektivt underbygga tesen att de båda verken är som två främmande världar.

Ty statsmakernas förvaltningsstyrning av *skolverket* har förenat precision i medel med en oprecis, för att inte säga otydlig, styrning av innehållet genom läroplaner. Det omvända gäller *arbetsmarknadsverket*. Här har styrningen varit oprecis i medel; verket har i hög grad självt fått utforma och situationsanpassa dem. Målen däremot har varit precis formulerade i form av Rehn-Meidnermodellen. AMV:s personalrekrytering präglades länge

av att hängivenhet för verkets uppgifter kunde ersätta formell kompetens. I skolverket rådde däremot en klassisk webersk rekrytering enligt meriter. Den kan enligt författaren to m noteras på högsta nivå. Rekryteringen till AMS har varit mera öppet politisk än till SÖ, där cheferna haft en mera traditionell ämbetsmannakarriär bakom sig. I fråga om resursstyrning observeras att AMS haft stor ekonomisk handlingsfrihet. SÖ har däremot till följd av regeringens precisa anslagsstyrning haft ett mycket begränsat handlingsutrymme.

Också i organisationsstyrningen, dvs förvaltningsledningens styrning av sin organisation, kan skillnader ses. AMS ledning har utan större svårigheter kunnat ena organisationen om sin uppgift. SÖ har i långt mindre grad kunnat använda sådan indirekt styrning. Tyngdpunkten har legat vid direkt styrning genom läroplaner. AMS har också centralt haft stora möjligheter att med specifik och precis ekonomisk styrning påverka underliggande nivåer, under det att SÖ:s möjligheter därvidlag varit små.

Låt oss slutligen betrakta samhällsstyrningen, dvs organisationens styrning av samhället. AMV har försökt att ideologiskt propagera för sina målsättningar och vinna förståelse för sin verksamhet och för sina klienter. SÖ däremot har knappast sökt göra någon sådan innehållsstyrning av samhället; man har uppenbarligen sett detta som politikernas uppgift. SÖ har – i jämförelse med AMS – överhuvudtaget spelat en obetydlig roll för reformutvecklingen på sitt område.

Tesen om de båda främmande världarna föefaller mig som sagt väldokumenterad. Det är möjligt att en fråga jag skulle vilja ha belyst egentligen faller utanför Rothsteins problemavgränsning. Men det är mitt intryck att en viss "konvergens" under senare år kan ha skett; åtminstone undrar jag om inte AMS blivit mera byråkratiskt tex i fråga om rekrytering och SÖ kanske mindre byråkratiskt tex när det gäller deltagande i reformarbete. Några reflektioner kunde kanske denna utvecklingsfråga varit värd.

En teoretisk förklaring

Skillnaderna i framgång, som författaren observerat mellan verken, vill han förklara med samhällsvetenskaplig teori. Ett problem är att det finns så många relevanta teorier. En vanlig utväg är, påpekar han, att välja en teori och konsekvent hålla sig till den. Men enligt princi-

pen att ett sätt att se också är ett sätt att inte se, skulle det vara som att betrakta världen genom ett vasstrå. Rothstein väljer en annan väg, den medvetna eklekticismens; den innebär beredskap att analysera problem med hjälp av *olika* teorier. Han vill ersätta "val mellan teorier med val inom teorier". Eklektisk i teoretisk mening är studien bara om den fogar samman teoretiskt oförenliga analyskategorier.

Man kan naturligtvis hävda att Rothstein gör det lite för enkelt för sig här. Men han är väl medveten om att mycket av det principiella i problemet ändå återstår. För det första måste man, påpekar han, ta sin huvudsakliga utgångspunkt i en bestämd teori. För det andra kan man inte beakta *alla* relevanta teorier; urvalsproblemet återstår. Man kan naturligtvis kräva att författaren klargör sina utgångspunkter och visar att de verkligen är konsistenta. Men enligt Rothstein riskerar en sådan "teorikritik som motiv för valet av inriktningar" att bli alltför omfattande och leda bort från problemområdet.

I själva verket synes mig författaren föredömlig, ja ibland kanske t o m överdrivet angelägen om att redovisa förutsättningar för sin analys. Han vill klargöra inte bara sin teoretiska och metateoretiska utan också sin normativa utgångspunkt. Den senare sägs vara "den generella princip som ligger till grund för välfärdsstatens verksamhet", dvs "solidarisk politik genom demokratiska beslut". Utan att för ett ögonblick vilja polemisera mot denna norm, kan jag inte se att den fyller någon analytisk funktion i framställningen. Sådana utgångspunkter behöver väl ändå inte redovisas.

Rothstein söker också göra troligt att hans teoretiska utgångspunkter inte är oförenliga. Ty de bidrar, menar han, med förklaringar på olika analysnivåer: implementationsteori, organisationsteori och statsteori kan i stället komplettera varandra. Genom att kombinera ett underifrån-, ett inifrån- och ett uppifrånperspektiv får man en mera fullständig förklaring. Jag har inga invändningar mot detta, bara ett intryck att distinktionen mellan teorierna inte alltid är skarpa.

På arbetsmarknads- och skolområdena tycks precisions-skilnader i mål, den operativa personalens olika handlingsfrihet, dess olika kunskaper om och vilja att bedriva verksamheten enligt statsmakternas intentioner ha varit särskilt viktiga. I AMV fanns, till skillnad från SV, hög precision i målstyrning och, vill det syns, framgångsrika insatser för att vinna personalens stöd för reformer. Även SÖ:s operativa personal, lärarna, hade visserligen stor handlingsfrihet i genomförande, men den kompletterades föga med "socialiserande" insatser; skillnaderna var också stora mellan arbetsförmedlingarnas och skolornas möjlighet till ekonomisk styrning. Lärare och rektorer har praktiskt taget inte haft några andra möjlighe-

ter än att lita till generella resurser. Arbetsmarknads-politikens personal har på ett helt annat sätt haft tillgång till just specifika ekonomiska åtgärder.

Rothstein anför även andra gynnsamma implementeringsvillkor för AMV: i riksdagen fanns ingen alternativ oppositionslinje, som kunde legitimera avståndstagande från riksdagsmajoritetens, regeringens eller verksledningens linje; arbetsmarknadspolitiken var mera förberedd, såtillvida att en särskilt "implementeringsstruktur" upprättades innan reformpolitiken blev regeringspolitik. "För skolreformen var förhållandet omvänt: reformmålen presenterades genomgående innan några åtgärder för styrning eller existerade." (s 208)

Med organisationsteoretiska utgångspunkter förklaras skillnaderna i framgång som resultat av olika organisationsformer, nämligen av klassisk byråkrati respektive kaderförvaltning.

Den byråkratiska idealtypen är inte lätt att avvinna nya och spännande aspekter och Rothstein gör väl inte heller det. Med Weber finner han den präglad av precis och direkt regelstyrning, av arbetsdelning och hierarki; utbildningsverket var väsentligen organiserat så och präglades av formrationalitet, regler, och central kontroll. Tjänstemännen tillämpade lagregler neutralt utan att låta egna värderingar spela in vid beslut. De rekryterades med hänsyn till formell kompetens och oberoende av sin hängivenhet för uppgiften. I takt med att man började kräva att skolan skulle bidra till samhällets förändring, blev denna formella praktik mindre ändamålsenlig.

Idealtypen kaderförvaltning, närmast hämtad hos Therborn, ter sig naturligt nog fräschare. Den utmärks av vilja till målrationell snarare än formrationalitet och grundas på engagemang för organisationens mål och uppgifter mera än expertkunskaper och förmåga till regeltillämpning. Arbetsmarknadsverket kom, enligt författaren, att närma sig en särskild form av socialdemokratisk kaderförvaltning i sin organisering. Personalen arbetade mera med övertalning och ideologisk påverkan. Den var mera "insocialiserad" i mål och ideologi. Ledningen behövde därför inte styra genom kontroll, övervakning och regler. Det gav en större förmåga till situationsanpassning och därför möjlighet till måluppfyllelse.

Författarens viktigaste teoretiska utgångspunkt är emellertid struktur-marxistisk stats- och klassteori. Lite förvånande är det kanske att han ingenstans ger sin definition av statsbegreppet; jag gissar att hans statsbegrepp avser "den offentliga sektorn", men är alltså inte säker. För den empiriska studien spelar det nog ingen roll, men begreppslig klarhet har ett egenvärde. Rothstein menar i

alla fall att om de "grundläggande marxistiska kategorierna om statens relation till klasserna kan förklara statens administrativa struktur, så måste detta vara möjligt att empiriskt analysera på de konkreta statsapparaternas nivå." (44) Han har argumenterat för att förvaltningarna verkligen varit olika organiserade och att det lett till olika genomförandevillkor. Det övergripande statsteoretiska perspektivet aktualiserar emellertid problemet om de båda verken också " varit olika inplacerade i fältet av klassmotsättningar". (s 45)

Rothstein tolkar sina data så. Ty AMV har haft en nära anknytning till den organiserade arbetarklassen; det tillkom närmast på initiativ av Landsorganisationen och organisationen hade även inflytande över verkets praktik. De socialdemokrater som utvecklade skolreformen hade ingen bakgrund i LO. De hade anknytning till det offentliga skolväsendet, framför allt folkskolan. Det är att jämföra med Rehn–Meidner-modellen, som alltså utformades inom LO. Dess politik syftade också väsentligen till att påverka individer ur arbetarklassen, till skillnad från skolreformen, som avsåg att påverka skol elever ur alla skikt.

Den politiska styrningens möjligheter

Jag vill avsluta min anmälan av ett, som jag ser det, ambitiöst, väl genomfört och tankeväckande arbete, med att efterlysa författarens övergripande reflektioner om samhällsförändringens och den politiska styrningens möjligheter. I stort sett avstår han från sådana, kanske med motivet att fallstudier ej tillåter generaliseringar.

Men Rothstein har valt sina fall bl a med argumentet att de är representativa. Hans analys tycks mig innehålla insikter, kanske praktiskt politiskt användbara, om politisk styrning i allmänhet. Hans förklaring till att arbetsmarknadspolitiken varit mera framgångsrik än utbildningspolitiken i att genom styrning "genomföra samhällsförändringar" är elegant, teoribaserad och plausibel; den är delvis opportun delvis utmanande.

Ty den överskrider och, antar jag, provocerar aktuella ståndpunkter i styrningsfrågan. Att klart uttryckta och oomstridda mål, ett väl förberett reformgenomförande, stor lokal frihet i val av åtgärder samt generöst tilltagna lokala resurser är gynnsamt för politisk styrning torde inte vara särskilt svårsmält i dessa frihetsdebattens dagar. Men Rothsteins analys tycks mig – med all rätt – korrigera en ensidig decentraliseringsideologi; villkoren skall kompletteras med centrala myndigheter, som bl a "kaderrekryterar" och "socialiserar" personal, belönar och bestraffar olikheter i måluppfyllelse samt arrangerar samverkan med arbetarrörelsens och, kanske, andra samhälleliga organisationer.

Det är säkert mera realistiskt. Men begränsningarna också i detta synsätt måste närmare diskuteras. Annars

riskerar studien, kanske till följd av outtalade antaganden bakom grundfrågan, att skymma möjligheten att genomföra samhällsförändring utan politisk styrning.

Bo Lindensjö

Genmäle

Bo Lindensjös välvilliga och positivt hållna anmälan av min bok ger mig inte anledning att leverera någon stor antikritik. När jag nu likväl vill göra ett par reflexioner är det för att Bo Lindensjö (BL) pekat på några svårigheter i den typ av studier som jag bedrivit vilka kan förtjäna disussion inför ett vidare publikum. En del av BL:s kommentarer förefaller mig dessutom en smula ansträngda.

Frågeställningar och fallstudier. BL hävdar att jag inte konsekvent hållit mig till frågeställningen om den politiska ledningens makt att genomföra samhällsförändringar. Han hävdar jag arbetat med en vacklande frågeställning där det agerande subjektet skiftar mellan staten, socialdemokratin och den organiserade arbetarklassen. Det är ett resonemang som jag inte kan gå med på. BL har nämligen inte tagit hänsyn till att fallstudien som metod alltid måste innebära att man ur en större population urväljer vissa fall (fall är ju alltid fall utav någonting). Detta är ju fallstudiens särskilda kännetecken och förvisso både dess svaghet och styrka. Vad jag försökt göra är att ur ett bredare tema (demokratiskt valda regeringars möjligheter att genom styrning av de offentliga förvaltningsapparaterna genomföra samhällsförändringar) på ett teoretiskt medvetet sätt välja fallet "den svenska socialdemokratin". Argumentet för detta val (vilket utförligt återfinns i avhandlingen) är i korthet att a) den ovan nämnda strategin för politisk förändring just är utmärkande för socialdemokratisk politik, och b) just den svenska socialdemokratin utgör genom sitt unikt långa regeringsinnehav ett särskilt pregnant fall för att studera den generella frågeställningen. Poängen med att utgå från den generella och inte den specifika frågeställningen är att studiens teoretiska potential blir större. Frågeställningen är således inte vacklande, utan istället en teoretiskt styrd successiv precisering utifrån ett brett tema.

Intentioner och resultat. I såväl den stats- som den organisations- som den implementeringsteoretiska litteraturen hävdas att det sätt på vilket en statsapparat är organiserad är av avgörande betydelse för om det program en parlamentarisk majoritet beslutat om skall kunna förverkligas. Idén bakom min studie var att undersöka detta

genom att jämföra ett fall av framgångsrik med ett fall av misslyckad reformpolitik. Som jag särskilt poängterat i avhandlingen skall framgång resp misslyckande i detta sammanhang inte förstås normativt utan implementeringsteoretiskt, dvs som relationen mellan intentionerna bakom reformerna och dessas resultat. Min egen normativa inställning till dessa reformer har jag inte redogjort för eftersom den är ointressant i sammanhanget.

Lindensjö är kritisk mot det sätt jag har utfört jämförelsen av måluppfyllnadsgraden av skolreformen och arbetsmarknadsreformen. BL menar att jämförelsen haltar eftersom jag utvärderat arbetsmarknadspolitiken med en internationell måttstock medan jag inte gjort en internationell komparation vad gäller skolreformens resultat ("en utvärdering, som avser att komparera olika områden, bör om möjligt göras med samma metoder. Annars riskerar jämförelsen att bli intetsägande").

Nu stämmer inte detta vad gäller två av de mått jag använt för att mäta arbetsmarknadspolitiken resultat, den fackliga organisationsgradens resp den solidariska lönepolitikens utveckling. I dessa mått finns den inhemska utvecklingen angiven. Men BL:s kritik är poänglös av ett annat skäl, nämligen att eftersom intentionerna varit *olika* bakom de två reformerna så måste de mätas med olika måttstockar *eftersom det är relationen mellan intentioner och resultat som anger graden av måluppfyllnad*. Om intentionerna varit olika bakom reformerna måste givetvis också mätning av måluppfyllnadsgraden ske med olika måttstockar. Däremot har jag inte använt mig av olika metoder som Lindensjö påstår.

BL hävdar för det andra att jag varit mera realistisk och jordnära när jag tolkat arbetsmarknadspolitiken mål medan jag enbart tagit fasta på de "mera visionära jämlikhetsmålen" bakom skolpolitiken och att jämförelsen därför haltar när jag jämfört graden av måluppfyllnad. Detta stämmer emellertid inte med vad jag skrivit. Man kan med ledning av vad jag anför i avhandlingen nöja sig med att målet för skolreformen endast varit att alla barn mellan 7 och 16 år skulle gå i ett enhetligt, sammanhållet skolsystem och att alla barn skulle få 9 års skolundervisning. Även med en sådan begränsad, antivisionär, syn på intentionerna bakom skolreformen är, som jag anför, reformen att betrakta som ett misslyckande vid mitten av 70-talet.

BL hävdar vidare att ett problem, när jag gjort utvärderingen, är att jag inte också tagit de drabbades perspektiv. Han misstänker att arbetsmarknadspolitiken inte tätt sig lika framgångsrik för de personer som blivit bortrationaliserade i arbetslivet och tvingats flytta. Detta är en besynnerlig invändning med tanke på hur jag definierat mitt sätt att mäta reformers måluppfyllelse (se ovan), något som BL inte riktat någon invändning mot. Låt mig först säga att även mitt hjärta blöder för alla de

som haft, har och kommer att få det svårt här i livet. Men det är inte det saken handlar om, att bedriva samhällsvetenskap är inte detsamma som att tävla i socialt medlidande. I ett implementeringsperspektiv är även det mest vedervärdiga offentliga program att betrakta som en framgång *om intentionerna förverkligats*. Att studera orsakerna till detta är alltid politologiskt intressant. Krig är förvisso ingen trevlig verksamhet men likväl är det av generellt intresse att studera vad olika former av militär organisation har för inverkan på framgång respektive misslyckande.

Men även om man accepterade BL:s perspektiv så skulle svårigheterna bli enorma; vilka är de drabbade, vilka är de gynnade, i vilken grad osv. BL resonerar som om jag haft för avsikt att göra en total utvärderingsstudie av skol- resp arbetsmarknadsreformens samtliga sociala, psykologiska, ekonomiska, demografiska, etc effekter. Ingenstans i det jag skrivit finns antydningar om någon sådan ambition. Jag har bara haft för avsikt att se om och på vilket sätt de administrativa strukturerna skiljer sig åt mellan en statsapparat som lyckats respektive misslyckats med att *genomföra* en social reform.

BL har också invändningar mot vad jag kallat "den politiska självförståelsens metod". Jag har i avhandlingen anför argument mot hans kritik och ser inget skäl att upprepa den här. Såsom jag tolkat intentionerna bakom de två studerade reformerna och som jag försökt finna kvantitativa mått på resultaten, var de att betrakta som en framgång respektive ett misslyckande. Detta menade jag, borde avspegla sig i hur socialdemokratin själv såg på sina resultat inom dessa politikområden efter 44 år i regeringsställning. Min enkla tankegång var att om man där gjort en helt motsatt värdering än vad jag kommit fram till så borde detta ha fört mig till en förnyad undersökning av intentionerna. Nu förhöll det sig inte så utan tvärtom var det ingen svårighet att hitta uttalanden från mitten av 70-talet från ledande socialdemokrater som understödde min tolkning.

Normer i samhällsforskningen. BL tycker jag varit ambitiös i överkant när jag angett den normativa utgångspunkten för min studie. Att ange att denna innebär en anslutning till "solidarisk politik genom demokratiska beslut" anser han vara en överloppsgärning som inte tillför någonting. Jag har lite svårt att förstå detta. Jag har i mina studier stött på en mängd arbeten om den aktiva arbetsmarknadspolitiken och skolpolitiken som inte har denna utgångspunkt. Det är tex fullt möjligt att anse att bara besluten är formellt demokratiskt fattade så behöver inte innehållet vara solidariskt. Jag har i åtanke en slags ekonomiska cost-benefit-analyser av arbetsmarknadspolitik där det effektiva inte alltid är det solidariska. BL kan också säkert dra sig till minnes en

typ av utvärderingsstudier där utgångspunkten utgjort ett teoretiskt fastställt intresse hos någon samhällsklass. Detta klassintresse fastställdes alldeles oberoende av i vilka beslutsformer den studerade politiken tillkommit, och därefter utvärderas reformerna. Jag har haft för avsikt att distansera mig från båda dessa inriktningar genom att ta som utgångspunkt de reformintentioner som faktiskt legat till grund för den förda politiken såsom man kan avläsa (näja, tolka) dem i t ex riksdagstrycket. Alternativet hade varit att ha någon form av teoretiskt fastställd ekonomisk effektivitetsmodell alternativt klassintressemodell som utgångspunkt. Detta betyder inte att jag ansluter mig till intentionerna bakom de två studerade reformerna eller till principen att allt vad ett demokratiskt valt parlament får för sig att besluta också bör genomföras. Tvärtom kan ju, som jag anförde, en möjlig tolkning av en studie som min vara att de förändringarna av statsapparaten som är nödvändiga för genomförandet av en viss typ av sociala reformer, är så pass omöjliga, alternativt oönskade, att man gör klokast i att avstå från att försöka genomföra reformerna.

Slutligen, BL är en smula irriterad över att jag gått för hårt fram med en del tidigare arbeten inom det aktuella analysområdet. Låt mig säga att ingenting av vad som anförts har fått mig att ändra mina, i mitt tycke, rätt polerade kommentarer. BL kan kanske känna förtröstan av att de kvalitéer som han har funnit i mitt arbete kan vara just ett resultat av en kritisk inställning till den tidigare forskningen.

Bo Rothstein

Slutreplik

I SvD (86-10-31) och i detta nr av StvT har jag i klarspråk uttryckt en positiv värdering av Bo Rothsteins doktorsavhandling. Där om kan alltså ingen tvekan råda. Men boken syntes mig inte invändningsfri och författarens genmäle får mig inte på andra tankar. Han reagerar mot att jag diskuterar problem med de lösningar han valt. Att välja lösning är emellertid också att välja problem. Om han valt andra lösningar, hade jag naturligtvis "ansträngt" mig att påpeka problem även med dem.

I min anmälan söker jag visa, hur jag menar att bokens frågeställning är "lite vacklande"; jag föreslår själv och godtar naturligtvis att den kan ses som "ett brett tema, vilket författaren genom svar på olika frågor vill belysa". Men Rothstein anser dessutom att jag inte beaktar att "fallstudien som metod alltid innebär att man ur en större population urväljer vissa fall". Han avser väl min avslutande efterlysning av "övergripande reflektioner om samhällsförändringens och den politiska styrningens

möjligheter". Han tycks mena att fall bara är *fall* och att han bara skall uttala sig om *sina* fall. Jag menar att fall alltid också är fall av *någonting*; att även belysa detta "någonting", är inte obefogat. I studien är det för övrigt just detta någonting, nämligen den politiska styrningens "begränsningar och möjligheter", som sägs vara grundfråga.

Att "ersätta" ett generellt problem (demokratiska regeringars styrkapacitet) med ett specifikt (den svenska socialdemokratins styrkapacitet) kan vara väl motiverat och jag förstår, uppriktigt sagt, inte hur Rothstein uppfattat att jag kritiserat honom för det. Men anspråket på att därvid ha gjort en "teoretiskt styrd successiv precisering" måste, menar jag, bestämt avvisas. Om jag vill veta, ifall vårt solsystems planeter kretsar kring solen, men av olika skäl tvingas begränsa mitt studium till "fallet" jorden, kan det visserligen ge evidens av intresse för frågan. Men någon "teoretiskt styrd successiv precisering" av den ursprungliga frågeställningen är självfallet inte gjord.

Rothstein anför av någon anledning att det i "såväl den stats- som den organisations- som den implementeringsteoretiska litteraturen hävdas att det sätt på vilken en statsapparat är organiserad är av avgörande betydelse för om det program en parlamentarisk majoritet beslutat om skall kunna förverkligas". Även om jag inte kan se, att den frågan spelar någon roll i *vår* diskussion, kan jag i min tur tillfoga att där ibland också hävdas att statens organisation betyder föga eller intet för reformimplementering. Central i *delar* av denna litteratur är snarare tanken att det mottagande samhället avgör om och hur reformen förverkligas. Men ingen oenighet mellan Rothstein och mig har, så vitt jag vet, uppdagats i frågan – jag förstår inte, varför den förs på tal.

Rothstein är uppslagsrik, när det gäller att finna en utvärdering, som passar hans syfte. Men hans syn på utvärdering är, med förlov sagt, ganska fyrkantig. Han ser den som ren teknik för att avgöra måluppfyllelse. Inte ens om målen är entydiga, stabila, konsistenta och rangordningen mellan dem klarlagd är det oproblematiskt. Ty reformer får också *andra* effekter än måluppfyllelse och även dessa kan behöva värderas. Det är ibland just "sidoeffekter", som avgör om reformer blir framgångsrika eller misslyckade. Styrförmåga kommer helt enkelt också till uttryck i *annat* än måluppfyllelse t ex förmåga att mobilisera enighet, reglera konflikter, klara förändringar i omgivningen och hantera icke-avsedda sidoeffekter.

Om *olika* förvaltningars styrförmåga skall jämföras, är det naturligtvis ett problem, om kriterier för komparation i ovannämnda avseenden saknas. Jag vidhåller även att Rothsteins "realistiska" tolkning av arbetsmarknadsmålen, som medger att de är många och delvis svårören-

liga, inte utan vidare kan kompareras med hans "visionära" tolkning av skolpolitikens mål, att "uppnå ökad social jämlikhet, inte bara i utbildningssystemet utan också i samhället som helhet . . ." (s 92) och att berörda attityder till reformer kan vara mera relevant som indikator på styrkapacitet än den initierande aktörens känsla av tillfredsställelse. Detta som bakgrund till mina synpunkter på "problem" med Rothsteins utvärdering. De avfärdas bl a med en besynnerlig kommentar om "tävlan i socialt medlidande". Jag har, märk väl, inte hävdad att utvärderingen borde gjorts annorlunda; vad jag saknar är diskussion om problem med, begränsningar i den valda metoden.

Min undran inför den normativa utgångspunkten "solidarisk politik genom demokratiska beslut" består. För mig tedde den sig mest som dekoration. Nu är jag naturligtvis frestad att tolka den som "tävlan" i moraliska utgångspunkter. Men, allvarligt talat, såg jag inte att deklARATIONEN fyllde någon analyserande uppgift, spelade någon vital roll för framställningen i sak. Nu sägs den motivera avståndstagande både från ekonomisk "cost-benefit-analys" och marxistisk intresseanalys i termer av objektiva klassintressen, fastställda "oberoende av i vilka former den studerade politiken tillkommit . . ."

Men normen har inte hindrat författaren att vilja analysera sina reformer ur rent tekniskt effektivitetsperspektiv; han vill veta om målen nåtts oavsett bieffekter t ex för "dem som blivit bortrationaliserade i arbetslivet och tvingats flytta". Analytiska problem därmed har jag redan anförd. Mot bakgrund av detta effektivitetsperspektiv kan jag emellertid fortfarande inte heller finna att värderingen "solidarisk politik genom demokratiska beslut" fyller någon analytisk eller styrande roll i studien.

Jag kan också försäkra Rothstein, att min "irritation" över hans kritik av tidigare förvaltningsforskare verkligen är ganska liten. De kan säkert tala i egen sak. Kanske råkade jag bara lite oreflekterat tillämpa Rothsteins utvärderingsmodell, enligt vilken olika intentioner "givetvis" förutsätter olika "måttstockar". Men med olika måttstockar sökte jag i alla fall inte *komparera* deras prestationer.

Låt mig nu till slut påminna om ovannämnda recensioner och om min uppskattning av ett ambitiöst, kreativt och väl genomfört arbete. Det är risk att Rothsteins genmäle dragit uppmärksamheten från detta.

Bo Lindensjö

Litteraturnotiser

Nordisk Statsvetarkongress i Köpenhamn

Den åttonde Nordiska Statsvetarkongressen äger rum i Köpenhamn 16-19 augusti 1987. På programmet står bl a följande femton workshops.

1. Partival, partimakt och medborgaraktioner. Jan Sundberg, Helsingfors & Per Selle, Bergen.

2. Politisk geografi. Lauri Karvonen, Åbo & Ulf Lindström, Umeå.

3. Utrikespolitikens innehåll och drivkrafter. Bengt Sundelius, Stockholm & Hans Mouritzen, Köpenhamn.

4. Styrning, kontroll och evaluering av den offentliga sektorn. Peter Bogason, Köpenhamn & Björn Beckman, Lund.

5. Ledning, organisering och styrning av offentlig serviceproduktion. Kjell A. Eliassen, Oslo & Torben Beck Jørgensen, Köpenhamn.

6. Politisk masskommunikation. Kent Asp, Göteborg & Steen Sauerberg, Köpenhamn.

7. Kunskapsteoretiska perspektiv och metodologiska inbrytning. Ralf Helenius, Helsingfors & Kari Palonen, Jyveskylä.

8. Nordisk förhandlingsekonomi. Ove K Pedersen, Roskilde & Klaus Nielsen, Roskilde.

9. Patriarkat och välfärdsstat. Maud Eduards, Stockholm & Beatrice Halsaa, Lillehammer.

10. Politiska idéer och politisk filosofi. Erik Åsard, Uppsala & Raino Malnes, Oslo.

11. Politik och ekonomi i den ekonomiska politiken. Per Kongshøj Madsen, Köpenhamn & Rune I Sørensen, Oslo.

12. Nya analysinriktningar och aktörer i internationell politik. Ib Damgaard Petersen, Köpenhamn & Georg Sørensen, Ålborg.

13. Participatory Democracy and Self-Management. Erkki Berndtson, Helsingfors. (Jugoslavisk-nordisk workshop inom ramen för samarbetsavtal).

14. Nordisk parlamentarism förr och nu. Erik Damgaard, Århus.

15. Legitimitet, rationalitet, representation. Dag Anckar, Åbo & Matti Wiberg, Åbo. (Sluten workshop, Nordiska förbundets för statskunskap forskargrupp).

Vienna Centre

The Vienna Centre som i mer högtidliga sammanhang heter The European Coordination Centre for Research and Documentation in Social Sciences har nyligen utgivit en semantisk och semiotisk analys av Helsingforsavtalet: "L'Acte Final d'Helsinki (1975): L'analyse sémiotique dans la recherche comparative - Le vocabulaire des relations internationales". Vienna Centre beskriver sig självt som "an international non-governmental organization and an autonomous body of the International Social Science Council" med syfte att "encourage and enhance international cooperative and comparative research in the social sciences, principally in Europe, in order to strenghten the development of international social science cooperation. Dessa syften försöker Vienne Centre förverkliga genom att koordinera tvärnationella forskningsprojekt, arrangera konferenser, stimulera utbytet av vetenskaplig information samt metodutbildning av samhällsvetare. Sekretariatet har adress Grünangergasse 2, P.O. Box 974, A-1011 Wien. Svensk ledamot av styrelsen är professor Pär-Erik Back.