

Avsikter och utfall inom utbildningspolitiken

Introduktion

År 1946 disputerade Ragnar Edenman i statskunskap i Uppsala för Axel Brusewitz på en avhandling om den socialdemokratiska riksdagsgruppen. Doktorsgraden följdes av en lång och lysande ämbetsmannabana, vars viktigaste stationer var posterna som statssekreterare, ecklesiastikminister och landshövding i Uppsala. Sina kontakter med Skytteanum släppte Edenman emellertid aldrig; vid Statsvetenskapliga föreningens högtidsdagar har han tex varit en uppskattad talare. Sin alma mater förblev han trogen; vid universitetets stora fester var han den självskrivne hedersgästen. Landets universitetsväsen som helhet kunde under hans statsrådstid glädja sig åt resurstillskott och förståelse för forskningens och den högre undervisningens villkor. Det föll sig därför mycket naturligt för Uppsala universitet att på Edenmans 70-årsdag 1984 överlämna som gåva ett statsvetenskapligt seminarium i hans namn, som skulle arrangeras i samråd mellan jubilarer och under-teknad.

Det var en angenäm uppgift att planlägga seminariet tillsammans med Ragnar Edenman. Att båda de områden, där Edenman haft ett huvudansvar – universitet och skolan – skulle belysas, utgick vi väl båda från. Men borde vi inte också söka hitta något teoretiskt grepp, som satte in dessa politiska insatser i ett modernt forskningsperspektiv? Ragnar Edenman var genast med på idén och föreslog själv ett implementeringsperspektiv. Han hade hört vår nye professor Benny Hjern föreläsa om denna sin specialitet och fascinerats av vad han fått höra. Så blev ämnet för seminariet avsikter och utfall inom utbildningspolitiken. Hur förändras politiska beslut, när de tillämpas? Varför blir resultaten ofta annorlunda än man avsett? Dagens statsvetare är som sagt i hög grad absorberade av denna frågeställning. Vid ett seminarium, som anordnas för att hedra en fram-

stående politikers insatser, kan perspektivet möjligen synas något äventyrligt. Låt mig bara försäkra att ingen seminariedeltagare – allra minst huvudpersonen själv – ålade sig någon återhållsamhet på denna punkt. Tvärtom kunde universitetsledningen med rektor Martin H:son Holmdahl i spetsen och företrädare för Statsvetenskapliga institutionen, ännu en gång förstärkt med vår grand old man Gunnar Heckscher, glädja sig åt en respektlös, livlig och i bästa mening kritisk diskussion om reformpolitikens betingelser.

Till denna fria diskussion fanns naturligtvis inget manuskript. Däremot kan vi nu låta Statsvetenskaplig Tidskrifts läsare få del av inledningsanförandena. Efter professor Hjerns föredrag följde föreläsningar av de två samhällsvetare, som både genom egen forskning och praktisk verksamhet ansågs bäst skickade för uppgiften: professor Torgny Segerstedt om universitet och professor Torsten Husén om skolan.

Leif Lewin

Implementeringsforskning – låt Weber möta Durkheim

Sverige är ett av de mer genomorganiserade samhällena i världen, på lokal likaväl som på regional och central nivå. De traditionella organisationernas historia och formella strukturer är väl utforskade. Men när det gäller övriga organisationers engagemang i de politiska processerna eller alla organisationers medverkan i genomförandet av politiska ideer, så finns det stora kunskapsluckor.

Diskussionen om organisationernas position inom statsskicket förs fortfarande i abstrakta termer. Begrepp som Harpsundsdemokrati, Rosenbadsanda, nykorporatism m m används för att påtala organisationssamhällets positiva eller negativa betydelse för Sveriges statsskick. Men dessa begrepp är inte tillräckliga för att föra analysen

framåt. De har en tendens att göra problemet till en fråga enbart om centralstatlig politik. Dessutom är de bemängda med ideologiska och pejorativa, historiska associationer. Dessa för lätt diskussionen på villovägar.

Givet att det nuvarande organisationssamhället inte kan trolas bort, är problemet, enkelt uttryckt, en fråga om att beskriva, systematisera och utvärdera, om organisationssamhället skapat alternativa former för politisk problemformulering, ansvarsutkrävande och kontroll; alternativa i förhållande till de teorier författningen ger uttryck för. Detta är inte bara ett intressant problem för demokratisk teoribildning utan innebär en metodologisk utmaning. Det är framför allt den senare som kommer att behandlas här. Men detta ämne är givetvis inte möjligt att bearbeta helt utan teori-referenser.

Mellan politik och förvaltning¹

Kring rättsstaten har ett omfattande organisationssamhälle utvecklats. Detta har fått konsekvenser för hur sambanden mellan "politik" och "förvaltning" institutionaliseras. Lagens ställning som länk mellan politiska beslut och genomförande betraktas dock fortfarande som given i det stora flertalet undersökningar.² Samtidigt beklagas livligt – och här är diskussionen kring ramlagstiftningen bara toppen av ett isberg – att lagparagrafernas precision inte längre är den centrala axel, kring vilken statskicketets förmåga att förbinda god representation med effektiv förvaltning kretsar. Flera recept har utarbetats för hur problemet skall angripas. Utanför Sverige har ett av de mer kända utvecklats av T. J. Lowi i *The End of Liberalism*.³

Lowi pläderar för "judicial democracy". I denna skall lagstiftningsproceduren givetvis vara öppen för ett stort antal organiserade intressen, men framför allt krävs att den skall leda till klara och generella lagar, som skall specificeras allt bättre, i takt med att politikerna vinner ökade insikter om förvaltningserfarenheterna vid reglernas tillämpning på olika områden.

Kritiken mot Lowi är i sina huvuddrag väl känd. Hans beskrivning av organisationssamhällets negativa inverkan på lagstiftningens precision delas av många. Men fungerar hans recept utan att organisationssamhället först avskaffas? Mot hans idealiserade bild av hur precisionen låter sig förbättras genom att lagstiftningen tillgodogör sig förvaltningserfarenheter finns inget att invända – i princip. Men hur låter det sig göras i praktiken? Den

typ av precisering han pläderar för är eftersträvad sedan lång tid; vad har gjort att den inte fungerar tillfredsställande? Har det varit fel på utvärderingsmetodiken?

Mindre väl känd, i den svenska statsvetenskapliga debatten, är en mer grundläggande kritik mot Lowi. Den innebär att hans recept vilar på en liberal, statsrättslig illusion: att generella lagparagrafer kan ha *en* klar innebörd och ange logiska handlingssätt utan referens till den sociala situation de används i.⁴ Mycket tyder på att Lowi's position inte går att upprätthålla, åtminstone inte om man lämnar den materiella rättens undersökningsfält och ger sig in i de djungler där många statsvetare kämpar: lagstiftningen som en länk mellan politiska beslut och samhällsprocesser, i vilka många aktörer deltar.

I den undersökningssituationen är det inte tillräckligt att – i likhet med Lowi – betrakta lagstiftningens roll som given och dess precision som utslagsgivande, utan lagens ställning måste problematiseras; dvs dess förmåga att förbinda "politik" och "förvaltning". Även om lagen inte, vilket dock ofta är fallet, skulle vara oklar i materiell, rättslig mening, är den då ofta oklar i meningen, att olika aktörer förbinder olika saker med den. De handlingssätt som väljs kan då vara rationella i förhållande till aktörernas respektive tolkningar, men de är inte nödvändigtvis uttryck för *en* i lagen inneboende logik.⁵

Dessa påpekanden är på ett abstrakt plan säkert okontroversiella inom svensk statsvetenskap. Men de metodologiska konsekvenserna av dem har inte slagit igenom. Förhållandet är snarast det omvända. Använda metoder för t ex utvärderings- och policyanalys gör att också statsvetare, mot bättre vetande, hanterar situationen

som om lagens ställning inte har förändrats i och med organisationssamhällets framväxt,

som om oklarheter i lagstiftningen vore undantagen som bekräftar regeln och

som om de aktörer vilka "förvaltar" lagen inte kunde handla rationellt, var och en från sina utgångspunkter, om de ej följer den handlingslogik forskaren konstruerat med sin tolkning av lagstiftningens resultat.

I nästa avsnitt behandlas några av orsakerna till varför forskningen fortsätter att arbeta mot bättre vetande samt den paradoxala följden detta får för

studiet av politik. I avsnittet inleds också en omprövning av några begrepp, vars användning lett till den uppkomna situationen. I framställningens avslutande del redovisas hur implementationsforskningen, genom att utgå från Max Webers metodiska principer och Emile Durkheims teori-ansatser kan använda ett mindre paradoxfyllt angreppssätt för att studera förhållandet mellan "politik" och "förvaltning" i organisationssamhället.

Ett försvar av implementeringsforskningen mot dess vänner

I förhållande till tidigare statsvetenskaplig forskningstradition har nästan alla implementeringsansatser två saker gemensamt. När sambanden mellan politik och förvaltning studeras sker det, för det första, alltid ur ett policyperspektiv. För det andra konkretiseras sambanden vanligen i undersökningar, i vilka statsrättsliga perspektiv hålls tillbaka till förmån för studier av faktiska, mänskliga handlingar och deras organisatoriska inramning. Total frånvaro av ett statsrättsligt perspektiv kan emellertid innebära en återvändsgränd för implementeringsforskningen, nämligen om den "glömmer" att problematisera lagens betydelse för sambanden mellan politik och förvaltning i organisationssamhället. Denna återvändsgränd kan klart pekats ut i litteraturen som använder sig av begreppet implementation.⁶ På den trasakar också många förvaltningsforskare omkring.

Huvudfrågan i den svenska implementeringsforskningen utvecklar erfarenheter från två tidiga amerikanska ansatser, policy output- respektive utvärderingsforskning. I dessa ansatser kombineras vanligen ett policy- och ett myndighetsperspektiv. Den inriktning som framhävs här är mindre väl företrädd i Sverige. Den försöker förena ett policy- med ett interorganisations-perspektiv. Utgångspunkten för den är att med organisationssamhällets framväxt, har sambanden mellan "politik" och "förvaltning" börjat anta former, som myndighetsorienterad policyforskning inte kan redogöra för. Implementeringsforskningens grundläggande hypotes är att i organisationssamhället har sambanden mellan "politik" och "förvaltning" omvandlats på ett sådant sätt att traditionell, lagtextbunden policyanalys och utvärdering är otillräckliga för att stärka banden igen.

Implementeringsforskningen startade i början av 1970-talet. Dess nya grepp bestod bland annat i att inte bara ta politiska beslut (av riksdag och kommunfullmäktige etc) för givna, utan att också följa upp deras omvandling under användningen.

Syftet var att utvärdera policy, men inte i den statiska mening som begreppet fått inom "management"-litteraturen; dvs ur dokument härledda målsättningar. Implementeringsforskningen framgick ur en mer "politisk", statsvetenskaplig tradition, i vilken policy enbart antas kunna observeras indirekt och *ex post*; på grundval av beskrivningar av vilka avsikter som leder människors handlingar i avgränsade situationer.⁷

I kontrast mot detta inriktas idag statsvetenskapliga utvärderingsstudier ofta på att finna och undersöka genomslagskraften av formuleringar i "texten" (lagar, anvisningar, statsbidragsbestämmelser etc). Undersökaren kan då nöja sig med att "konstanthålla" en som den politiska viljan definerad avsikt eller målsättning och att utvärdera hur väl (utfallet av) förvaltningens handlande överensstämmer med detta av "samhället", dvs av statsmakterna, önskade.

Tänkare som Hägerström kan säkert visas ha haft ett inflytande på den svenska utvecklingen mot utvärdering som social ingenjörskonst, utgående från givna politiska normer. Men tex inom det tidiga SOU-väsendet finns tydliga uttryck för mer värde- och teorikritiska ansatser. Dessa är bortmonterade i dagens utvärderingsforskning, antingen den nu sker i form av uppdrag eller under "friare" former. Det är därför också troligt att internationella, inomvetenskapliga trender haft ett stort inflytande för att driva dagens forskare i lagtextbunden riktning. Inom framför allt amerikansk statsvetenskap påtalades tidigt den behavioralistiska riktningens betydelse i sammanhanget. Men behavioralismen är långt ifrån den enda pådrivande skolan. Som vi skall se har "rational choice"- och beslutsteori haft en egen pådrivande verkan i riktning mot utvärdering som social ingenjörskonst.⁸

För implementeringsstudier är utgångspunkten en annan. Det gäller att bestämma vilka strategier – offentliga och/eller privata – som kombineras hur, av vem och med vilka resultat under arbetet att lösa policyproblem. Utvärdering av detta slag fordrar en annan undersökningsuppläggning än verkställighetsstudier av en preciserad uppsättning mål. För att se olikheten i framgångssätt måste, till att börja med, distinktionen mellan policy och program upprätthållas.

Politiska beslut utmynnar i bästa fall i lagar, anvisningar, statsbidragsbestämmelser etc. Detta är politikens dokumenterade resultat; dess program. Policy har att göra med den avsikt eller rationalitet, som leder människornas handlingar i

avgränsade situationer och kan inte direkt härledas ur dokument. För policyn, öka småföretagens möjlighet att skapa jobb, är i Sverige omkring 80 offentliga programdokument av betydelse (de kommunala, "olagliga" ej medräknade). Läsaren kan själv försöka bestämma hur många "program", som är av betydelse för policyn: sätt ungdomar under tjugo i arbete!

För implementeringsforskaren är två konsekvenser av distinktionen mellan policy och program viktiga att framhålla här. För det första: steg mot att lösa policyproblem kan tas utan att målsättningen i lagar, anvisningar, statsbidragsbestämmelser etc efterlevs. Omvänt gäller givetvis också att offentliga programdokument kan efterlevas, utan att policyproblem kommr närmare sin lösning. Men en andra konsekvens av den nödvändiga distinktionen mellan policy och program är minst lika viktig: offentlig policy kan existera utan att påvisbara, politiska beslut föreligger. Människor – hemska tanke – kanske kollektivt försöker angripa samhällsproblem utan att tex statsmakterna har fattat beslut. Svenska kommuner började ta sig an ungdomsarbetslösheten med ungdomslags-liknande strategier långt innan statsmakterna kom på idén.

Ingen av dessa möjligheter, som är självklara för en implementeringsforskare, kan studeras systematiskt med de vanligast förekommande lagtextbundna utvärderingsmodellerna av offentlig verksamhet. Det är därför implementeringsforskning behövs.

Är det politik som utvärderas?

Det är en allmänt omfattad tanke, att politiska procedurer och institutioner inte skulle behöva finnas, om samhällsproblem kunde definieras och angripas entydigt. Med olika politiska procedurer

Aktörs-
situation

Få

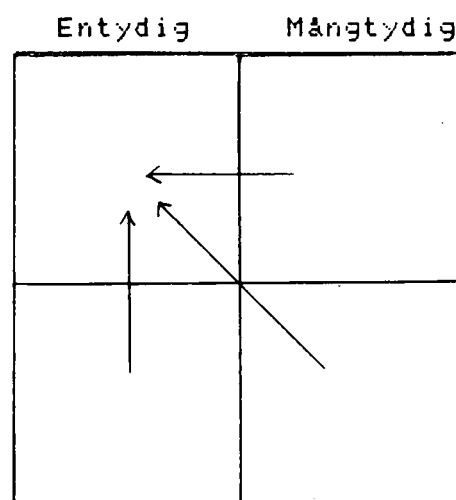
Många

och institutioner kan mångtydigheten reduceras olika långt, men entydighet uppnås endast i sällsynta undantagsfall. Det är därför i normalfallet förenat med vissa antaganden och risker att utvärdera offentlig verksamhet som om entydighet i dess innehåll och utfall skulle kunna uppnås. Detta är inte ens alltid att betrakta som ett idealtillstånd för politiska processer.

Det är en truism att påstå, att politisk analys handlar om att studera institutioner, deras uppgång, fall och betydelse. Det kan tyckas vara onödigt att upprepa denna, allmänt accepterade, bestämning av politiska procedurers och institutioners "natur".⁹ I samband med utvärdering av politisk kan den dock knappast upprepas tillräckligt. I samma utsträckning som utvärderingsforskningen har sektoriserats och teknokratiserats – för att inte säga kommersialiserats – har den börjar förlora kontakten med en av grundförutsättningarna i gamet. Till och med statsvetare bortser från att det är politik som utvärderas. Forskning läggs upp som om den hade att göra med mekanik snarare än politik, med entydiga snarare än mångtydiga situationer.

En sammanfattning av några uttryck, som strävan efter entydighet tar sig i stora delar av utvärderingslitteraturen, kan utgå från följande förenkling (figur 1). Den typiska utvärderingsstudien av offentlig verksamhet syftar till en instrumentell slutsats: Gör x så får generaldirektören y. På något sätt kryper vanligen detta med få beslutsfattare/entydig målsituation eller avsikt in i utvärde-

Målsituation



Figur 1: Sovereign definer of one will

ringsmodellerna. Det verkar spöklikt, som om en ande från svunnen tid, Hobbes' "sovereign defines of one will", ginge igen. Och det gör den också. Framlockad av de modeller som används.¹⁰

Om det är politik som utvärderas, finns merparten av de studerade situationerna i cell II, III eller IV (figur 1). Men entydighet är en eftersträvd egenskap i utvärderingsmodeller. Genom olika påhittiga teorier och metoder reduceras komplexiteten i utvärderingssituationen i den riktning figurens pilar visar. Någon form av viktning, trade-off princip, lexiografisk rangordning eller antagande om vad som "driver" handlandet kommer till användning eller också tolkas och utläggs "texten" i sinnrika analyser för att mångtydigheten skall kunna reduceras. (Med texten avses lagar, anvisningar, statsbidragsbestämmelser etc).

Det har påståtts att detta är ett karaktäristiskt drag för användningen av alla de instrument, som står till förfogande för beslutsfattare inom management science, operations research och besluts-teori mer generellt; och att så gott som hela den mikroekonomiska teorin vilar på antagandet, att en väl definierad, stabil och konsistent preferensordning existerar för forskaren att hantera. Merparten teorier om individers och organisationernas beslutsfattande accepterar också att handlingar styrs av givna, urskiljbara mål eller en typ av driftkraft. Dessa teorier brukar sammanfattas under benämningen "rational choice".¹¹

Men det är lätt att ge exempel på urvärdering, som inte startar i rational choice-hörnet och ändå – på mer eller mindre obskyra vägar – skaffar sig en undersökningssituation i cell I (figur 1). Konsekvensen är att politisk utvärderingsforskning ofta sker i modeller med följande grundantagande: politiska procedurer och institutioner är umbärliga för att formulera och angripa samhällsproblem. (De finns ju därför att situationen normalt är mångtydig vad gäller mål, aktörer och utfall.)

Implementationsforskning: institutionell policyanalys

Alla implementeringsundersökningar har gemensamt att de sysslar med policyanalys. Policy brukar definieras som en eller flera idéer samt försöken att skapa institutionella arrangemang för att förverkliga dem. Policyanalys är systematiska ansträngningar att studera och definiera sådana idéer och institutioner, vilka upprätthåller eller ökar tillförlitligheten i att avsedda effekter uppnås; att policyproblem angrips effektivt.

Om implementeringsundersökningar skall fin-

na de institutionella arrangemang, som ökar sannolikheten för att policyproblem löses, bör metoderna i cell I (figur 1) undvikas. Forskarna har emellertid lätt för att hamna i den cellen, därför att den utgör en vänlig inramning för gängse undersökningsmodeller. I cell I kan forskaren utnyttja den stringens som ligger i rationalistiska modeller och därmed testa *sin egen* logiska förståelse.

I fokus för utvärdering i cell I står frågor om hur forskaren reducerar komplexiteten i undersökningssituationen för att uppnå den metodologiskt önskvärda entydigheten. För implementeringsforskningen är basen för policyanalys en annan. Basen utgörs av den rationalitet som leder människors handlingar, när *de organiserar sig* för att lösa policyproblem. Forskarens logik är viktig, men den bör utnyttjas för att beskriva och typologisera de principer som styr policy-relevant handlande i avgränsade situationer. Kännetecknas verksamheten mer av situationstyperna i cellerna II, III och IV (figur 1), måste implementeringsforskningens metodik anpassas till detta. Utgångspunkten för implementeringsforskningen är att studier av policy-relevanta handlingar bör grunda sig på hur människor faktiskt organiserar sig, inte på hur de borde organisera sig för att tillfredsställa forskarens krav på undersökningsmetodik och modell-logik.

Den ordnande principen för implementeringsforskningen är inte policy som den definieras och angrips av "det politiska systemet". Den ordnande principen är policyproblemen som de definieras och angrips av relevanta samhällsaktörer. Ett grundläggande metodiskt problem för implementeringsforskningen är därför att finna de relevanta aktörerna för att därefter rekonstruera vilka idéer som vägleder dem, och vilka institutionella arrangemang som skapas när policyproblem angrips. Eftersom det är politik som utvärderas, bör rekonstruktionen utgå ifrån, att det är mångtydiga situationer och ett flertal aktörer med sinsemellan olika intentioner, strategier och resurser som skall analyseras.

Innan implementeringsforskningen började lösgöra sig från förvaltningsforskningens myndighetsorienterade sätt att peka ut "institutionerna", kunde diskussionen om sambanden mellan policy-intentioner, handlande och resultat bygga på enkla distinktioner. I tidig policy output-analys användes, för att använda en av Max Webers metaforer, en "skogshuggarlogik" för att undersöka sambanden. Någon skillnad gjordes egentligen in-

te mellan handlingar och deras resultat. Handlingar tilläts inte bara omfatta aktörers beteende (vanligen ej direkt observerat i undersökningarna) utan också resultaten av beteendet (vilka utgjorde det huvudsakliga studieföremålet).¹²

Denna sammanblandning av beteende och resultat är rimlig, under förutsättning att hjälpmedlen vid handlingarna fullständigt står under den enskilde aktörens kontroll. Det är inte orimligt att anta, att skoghuggaren har fullständig kontroll över yxan. Men det förefaller långsökt att bygga upp policystudier på antagandet, att varje berörd aktör fullständigt kontrollerar medlen för att fullfölja sina intentioner. I organisations-samhället är detta förmodligen endast undantagsvis riktigt.

I statsvetenskaplig policyforskning framställs sambanden mellan policy-intentioner, handling och resultat fortlöpande som ett dilemma. I implementeringsforskningen har det givits beteckningen "Wildavsky-problemet".¹³ Följande citat ger uttryck för uppgivenheten: "(But) policies normally contain both goals and the means for achieving them. How, then, do we distinguish between a policy and its implementation? ... Both these meanings of policy rule out the possibility of studying implementation. ... We can work neither with a definition of policy that excludes any implementation nor one that includes all implementation."¹⁴

Citatet ger uttryck för insikten att den individualistiska handling/resultat-sammanblandningen, som är vanlig i policy output-analys (och skoghuggeri), inte fungerar i den värld forskaren möter empiriskt; dvs i cellerna II, III och IV i figur 1 ovan. För den som vill stanna i cell I (figur 1), är dilemmat reellt, givet att syftet för forskningsverksamheten är policy-utvärdering. För akademisk teorikonstruktion är dilemmat irrelevant.

För implementeringsstudier finns vägar ut ur dilemmat. En består i att acceptera att för utvärdering av politik kan sambandet mellan intentioner, handlingar och resultat inte fångas i modeller om en entydig och oföränderligt lagtextbunden relation mellan en aktivitet kallad "politik" och en annan kallad "förvaltning". Förbindelsen uppstår i ett komplex av aktörer, och beroende på att implementering sker som social interaktion, inte som verkställighet av en specifik uppsättning mål, kan den inte förstås som den enkla förlängningen (arm plus yxa) av någon enskild aktörs intentioner. Oberoende av hur de kommer till uttryck, är en enskild aktörs intentioner – det må vara riksdagens, regeringens, SÖ:s, kommunfullmäktiges

eller socialchefens – bara en faktor, som inverkar på de mönster av social interaktion ur vilka policy uppstår och resultat produceras.

Implementeringsforskning fordrar en uppläggning, som kan hantera policy som social interaktion, där alla berörda aktörer kan ha rationella skäl för sina respektive handlingar utan att någon ensam kan kontrollera utfallet av sina insatta medel. Eftersom aktörerna arbetar med delvis olika målsättningar, kan forskaren inte heller dra sig undan uppgiften att medvetet motivera valet av det policy-problem som studien utgår från. Det finns få försvarbara skäl till varför forskaren inte också måste ange egna värde-grunder för sitt val. Den "objektiva" strategin, att försöka reproducera lagtexters målsättningar som ingenjören läser ritningar, innebär en möjlighet bland många andra och utgör ett val, som kan och bör ges en utförlig motivering.¹⁵ Om det är politik som utvärderas, är mångtydigheten förprogrammerad i lagtexten.

Implementeringsforskning: Weber möter Durkheim

Implementeringsforskningens metodologiska imperativ är att formulering och utförande av policy, policybildning, sker i grupper av aktörer. Givet att människor fortlöpande skapar "nya" institutionella arrangemang, då de söker förverkliga idéer om hur policy-problem skall lösas, gäller det för implementeringsforskningen att finna och utvärdera de institutioner som uppstår över tid. Dessutom – för att föra in Weber i sammanhanget – bör rekonstruktionen av de institutionella alternativen göra så lite våld på aktörernas egen förståelse av den policy-relevanta situationen som möjligt. (Det är ju deras och inte forskarens rationalitet som skall identifieras och prövas.)

Från Weber kan, som vi skall se, implementeringsforskningen hämta verktyg för att med social interaktionsanalys finna den grupp av aktörer, som på olika sätt tar sig an ett policy-problem. Men identifikationen är inte ett självändamål. Den utgör ett systematiskt sätt att i organisations-samhället identifiera och analysera de organisationer, vars strategier och resurser binds upp genom olika individers handlingar. Detta är ett mycket weberianskt sätt att arbeta, därför att det är de inspelade interaktionsmönstren mellan individer som får styra beskrivningen av kollektivt handlande.¹⁶ De kollektiv av individer som identifieras kallas implementationsstrukturer, för att de i fortsättningen skall kunna skiljas från de upp-

bundna formella organisationerna.¹⁷

Weber motsatte sig i högsta grad vad som brukar kallas för en "naiv kollektivism" (Popper), ett antagande som är grunden för delar av "modern" organisationsteori och dess interorganisatoriska efterföljare. Det går ut på att sociala grupperingar finns där att ta på.¹⁸ Weber kritiserade sammanblandningen av sociala med organiska enheter. Han såg på de förra som vetenskapliga konstruktioner.¹⁹

En implementationsstruktur är en analytisk konstruktion, en analysenhet. Den har föga gemensamt med den organiska uppfattningen av sociala grupper, kännetecknande för modern organisationsteori.²⁰ En första grundläggande skillnad är: i organisationsläran står organisationer där fixa och färdiga för forskaren att välja som studieobjekt, medan implementationsstrukturer måste rekonstrueras av forskaren innan de kan analyseras. En annan viktig skillnad mellan implementationsstrukturer och mer organiska sätt att närma sig organisationer rör motiven till varför individer kommer att ingå i dem. Det är i detta sammanhang som angreppssättet med implementationsstrukturer närmar sig Durkheims marker. Durkheim kan användas för att introducera ett "politiskt" forskningsperspektiv i vad som annars brukar utgå från konsensus och entydighet.

Den lagtextbundna och myndighetsorienterade policy-forskningen utgår liksom modern organisationsteori från att organisationernas medlemmar vid inträdet "skriver under" på organisationens grundläggande värderingar och mål. (Detta står inte i motsättning till att olika "bi-avsikter" också brukar kunna accepteras.) Denna idé om en grundläggande "gemensam domän" (domain consensus) mellan medlemmarna i organisationen har senare övertagits av interorganisationsteorin, trots att denna egentligen utgår från att medlemmar från flera organisationer är inblandade.²¹ Den antagna konsensus-konstruktionen vilar på en idé om integration, som mycket liknar en av Durkheims postulerade solidaritetsprinciper för sociala enheter; det är genom "mekanisk solidaritet" eller en fortlöpande förstärkning av gemensamma värden och mål som individer binds till en social enhet.²²

Mekanisk solidaritet kan givetvis vara en princip, vilken kan få individer att engagera sig i social interaktion med en verifierbar implementationsstruktur som följd. Men detta behöver inte vara den enda process som verkar. Durkheim själv föreslog "organisk solidaritet" som en annan grund-

läggande princip, speciellt för samhällen med en snabbt ökande population av sociala enheter (organisationer) och därmed en försvagad, övergripande värdegemenskap och måldomän. Organisk solidaritet uppstår genom själva behovet att jämka samman de alltmer specialiserade beroendeförhållandena mellan det allt större antalet sociala enheter.²³

Implementationsstrukturer kan mycket väl uppstå utan konsensus mellan deltagarna om en övergripande målsättning, till följd av det koordinationsvång Durkheim postulerade med organisk solidaritet. Implementationsstruktursmodellen är – till skillnad från mer organisationsinriktade angreppssätt – inte beroende av att reducera mångtydigheten i målsituationen som alltid föreligger, när många aktörer är beroende av varandra för att kunna uträtta något politiskt. Ett angreppssätt för att utvärdera politik måste kunna hantera situationer som kännetecknas av organisk solidaritet. I en sådan institutionaliserar deltagarna sitt samarbete för att etablera nödvändiga kontaktytor mellan organisationsenheter, vilka är funktionellt beroende av varandra på specifika områden. Deltagarna argumenterar för och bidrar till att lösa policy-problem så länge som de anser sin organisationsenhets krav vara någorlunda väl tillgodosedda. Men de behöver för den skull inte skriva under på en övergripande målsättning.

Både mekanisk och organisk solidaritet kan hanteras inom ramen för en implementationsansats. Till skillnad från mer organisations- eller myndighetsinriktade ansatser är implementeringsstruktursmodellen inte beroende av att vare sig den ena eller den andra står i bättre överensstämmelse med "verkligheten" i en given undersökningssituation. Metoden att identifiera implementationsstrukturernas deltagare har utvecklats bl a för att implementeringsforskningen inte skulle behöva bli beroende av den naiva kollektivism och sammanblandning av analytiska och sociala enheter som ofta kännetecknar statsvetenskaplig policy-forskning.

Gammal och ny institutionalism: lärdomar för implementeringsstudier

Alla forskningsinsatser till trots framförs numera ofta tanken, att förbindelsen mellan politik och förvaltning fortlöpande försvagats till politikens nackdel. Implementeringsforskningens grundläggande hypotes är: i organisationssamhället har förbindelsen omvandlats på ett sätt, som gör traditionell, statsvetenskaplig policyanalys otillräcklig

för att åter stärka banden. Nya institutioner för policybildning har växt fram. De kan inte beskrivas och analyseras till fullo med traditionella modeller.

Skall statsvetenskapen ge ett konstruktivt bidrag till att "upptäcka" dessa institutioner, bör implementeringsforskningen ägna de nya institutionerna speciell uppmärksamhet. De analyseras nu ofta som avsteg från den rena, demokratiska läran. Men de kan också vara uttryck för ett vidgat, demokratiskt självbestämmande genom organisationer och kollektivt handlande, med former för politiskt ansvarsutkrävande och kontroll, som bara delvis återgår på de etablerade institutionerna. Det är implementeringsforskningens uppgift att finna de nya institutionerna. För uppgiften har den mer att lära av gammal- än av ny-institutionalism.

Under en period i statsvetenskapens utveckling kritiserades framför allt den behavioralistiska riktningen för att den försummade kärnan i den statsvetenskapliga analysen: de politiska institutionerna, vanligen definierade som de statsbärande organen, eller de formella aspekterna av politikens organisationer.²⁴ Och anti-formalism, i betydelsen att det statsrättsliga och formella perspektivet på politik har bytts ut mot en betoning av processer, beteenden och resursfördelning, har på senare år varit en betydande riktning i studiet av politik.²⁵ Men när pendeln nu svänger tillbaka mot en institutionalismens renässans, är det på sin plats att påminna om följande: ryktet om anti-formalismens segertåg är överdrivet, och om ny-institutionalismen enbart kommer att innebära en återgång till att lovprisa de gamla, statsbärande institutionerna, då är den passé redan innan den har startat ordentligt.

För det första: anti-formalismen i behavioralistisk tappning bröt förvisso för gott det grepp som en statsrättslig och historisk tradition haft inom svensk statsvetenskap. Men de nya studierna, av bl a politiska partier, val, folkrörelser, kommuner och förvaltningsorganisationer, har knappast varit riktade bort från de formella aspekterna av politiken. De har utförts i undersökningar, som inte har ifrågasatt de formella strukturerna av de studerade fenomenen. Metodologiskt har de snarare varit uppboundna kring dessa. Den formalistiska skevheten upphörde alltså vad gällde medveten analys av statsrättsliga begivenheter, men den återkommer som en, ofta medveten, metodologisk grundbult.

För det andra: korståget till förmån för ny-insti-

tutionalism kan blir mindre framgångsrikt än vad som vore önskvärt om proselyterna inte öppnar sina visir tillräckligt för att undersöka de nya institutionerna, som förbinder politik och förvaltning. Skall de gamla institutionerna återfå sin forna prakt, räcker det inte med att studera *dem* på nytt, men nu med de behavioralistiska analysmetoderna. Deras positioner i förhållande till organisationssamhällets nya institutioner måste definieras. Detta kan inte ske med mindre en mer intensiv diskussion förs om de formalistiska skevheterna i utnyttjade modeller. Bland annat har "naiv kollektivism" (Popper) och en sammanblandning av sociala med analytiska enheter (Oppenheim) matat fram modeller med grundantagandet: politiska procedurer och institutioner är umbärliga.

Weber och Durkheim skiljer sig avsevärt metodologiskt, men deras gemensamma forskningsintresse gäller politiska institutioner och institutionalisering. Webersteorier är långt mer individualistiska och inriktade på social interaktion än de håller för möjligt, som matats med översättningar av hans byråkrati-begrepp. Durkheim däremot skulle mycket väl ha kunnat anamma den naiva kollektivism som moderna utvärderingsmodeller delvis bygger på. För honom existerar sociala enheter inte bara som analysenheter utan de är också "sociala fakta" (*fait social*); för undersökaren återstår bara att demonstrera effekterna av deras påverkan.²⁶ Men Durkheim har ändå något att ge implementeringsforskningen. Hans teori om politisk styrning i organisationssamhället är fruktbar.

Weber, Durkheim och implementationsforskning

För Weber existerar sociala enheter empiriskt enbart i den utsträckning som individer refererar till dem, när de redogör för hur de handlar.²⁷ Hans sätt att förstå social interaktion är rekonstruktiv. Han tillhandahåller begrepp för att analysera människors avsiktliga handlingar. Men med begreppet "avsiktlig handling" avser han inte att göra en socialpsykologisk distinktion (i motsats till oavsiktlig). Innebörden är snarare, att individen det gäller måste kunna stå för sina handlingar. Webers två krav på undersökaren är, a) att individen som studeras betraktas som ansvarig för sina handlingar och, b) att undersökaren undviker att använda utvärderingskriterier med den enda förtjänsten av att vara "allmänt accepterade" och legitimerade av företrädare för förhållande institutioner.

Weber ställer alltså stora krav på undersöka-

rens integritet och nytänkande vid valet av kriterier för utvärdering av politik. Kravet, att de som undersöks skall studeras som om de vore personligt ansvariga för de institutionella arrangemang som uppkommer, har t ex föga med modern organisationsanalys att göra. I den tas formella auktoritetsstrukturer och tjänstevägar vanligen för givna. Webers sätt att närma sig auktoritetstyper (inklusive byråkrati) är annorlunda. Han utgår från att de uppstår som ett resultat av hur människor förhåller sig till varandra i återkommande och avgränsade situationer.²⁸ Det kan därför vara helt missvisande, att i Webers sätt att närma sig byråkratisering se ett uttryck för "en avpersonifiering av administrativa relationer" (Selznick).²⁹ Byråkratisering enligt Weber är framför allt en fråga om att individerna i den idealtypiska, byråkratiska situationen utgår ifrån att och ser sig handla så: han/hon kan förutse en motparts avsikter och medel med en högre grad av sannolikhet än i andra handlingssituationer. Detta behöver inte ha med stelbent formalism och pappersskyfflande att göra, och det behöver inte alls leda till ett låst handlingsperspektiv för "byråkraten".

Tvärtom, den rationalisering av sociala interaktioner, vilka Weber framställer som kärnan i den byråkratiska idealtypen, bryter mot tidigare former, i vilka individer kunde smita från ansvaret för sina egna handlingar genom att hänvisa till vad "staten kräver" eller till någon annan övergripande och därför ej personligt ansvarig "myndighet". Webers idealtyp byråkrati kan därför inte enbart förstås i termer av av-personifiering. Den innehåller också påståendet, att byråkratiska relationer skapar möjligheter för individer att söka nya vägar för ansvarigt handlande utan att fråga "myndigheten" om lov. Restriktionen de handlar inom är enbart att de skall förbli förutsägbara för en motpart.

Genom att referera till varianter av Webers byråkratiska idealtyp brukar statsvetare motivera ett myndighetsorienterat sätt att närma sig utvärdering av politik. De uppfyller då inte Webers egna metodiska krav på utvärdering och kan inte ta sig an den uppgift han prioriterade: att studera institutionalisering snarare än redan etablerade institutioner.

Implementeringsforskare och ny-institutionalismen i tiden kan lära genom att tillägna sig grunderna för Webers metodik. Den innebär bland annat följande. Former för policy-bildning, som faller utanför dagens konsensus om politiskt ansvarsutkrävande och kontroll, bör först utvärde-

ras på sina egna villkor, innan de sätts upp som avvikelser på samtidens institutionella meny. Utgångspunkten är att nya institutioner, som fackföreningar en gång i tiden, växer fram genom förändrade sociala interaktionsmönster, inom och utom de redan etablerade institutionerna. Det gäller att finna och utvärdera det nya. Det kan vara riktningvisande för framtiden utan att vara riktigt med etablerade normer. Det kan vara fel med tanke på något i framtiden eftersträvat.

För implementeringsforskningen kan Webers "gamla" institutionalism användas för att undvika den låsning, som modern organisations- och beslutsteori inneburit för utvärdering av politiska institutioner. Weber har mycket att lära ut om institutionaliseringsprocesser för var och en av de organisationstyper som organisationsområdet består av. Hans metod kan också användas för att studera hur organisationerna binds till varandra genom individers sätt att bilda implementationsstrukturer. Men Weber har inte någon teori för organisationsområdets egna institutioner. På den punkten finns uppslag att hämta från Durkheims "gammal-institutionalism".

Durkheim utgår ifrån att mekanisk solidaritet, byggd på sociala enheters värde- och målgemenskap, inte är tillräcklig för att integrera ett snabbt växande organisationsområde. Men samhällssolidariteten kommer att understödjas genom att organisk solidaritet utvecklas som ett komplement. Den snabbt ökade populationen av organisationer möjlig- och nödvändiggör en funktionell koppling mellan dem i olika sammanhang. Durkheims exempel är hämtade från det ekonomiska livet. Han postulerar att den nödvändiga graden av organisk solidaritet inte kan uppnås spontant i det moderna samhället, utan att den måste institutionaliseras genom förmedlande organisationer. (Han skrev under slutet av 1800-talet).³⁰

Då hans primära forskningsintresse var kollektiv representation (*représentation collective*), framför allt i det ekonomiska livet, framstod för Durkheim yrkesbestämda, sociala enheter eller organisationer, som de troliga förmedlarna mellan staten (politiken) och det ekonomiska livet. För Durkheim fanns inte något tvivel om att staten skulle behöva reglera samhällets näringsliv. Men, och här återvänder vi till kritiken mot Lowi i framställningens början, staten kan och skall (enligt Durkheim) enbart reglera med hjälp av generella principer. Detta gör att dess kompetens är illa anpassad till de högst specialiserade aktiviteterna i

ett modernt näringsliv t.ex. Som ett resultat av statens oförmåga att anpassa sig, kommer utvecklingen, enligt Durkheims prognos, att pendla mellan ett övermått av oprofessionell reglering och tillstånd av partiell anarki.

Durkheims beskrivning av den statliga regleringens problem känns fullständigt modern. Han anger också några institutionella "lösningar" på problemen. Han förutsåg att intresseorganisationer i stor utsträckning måste "interpolera" mellan stat och representanter för det lokala, ekonomiska livet. För att detta skulle kunna fungera, måste vissa krav vara uppfyllda:

För det andra måste förmedlings-organisationerna tillräckligt väl separerade från statsfunktionerna för att kunna anpassa sina strategier till de lokala, mycket varierande ekonomiska och sociala förhållandena. (Är de det i Sverige idag?)

För det andra måste förmedlings-organisationerna kunna påräkna stort stöd från medlemmarna och ha stor förmåga att ge dem den service de vill ha. (Kan de det i Sverige idag?)

För det tredje måste organisationerna vara tillräckligt säkra på sin egen funktion i näringslivspolitik för att kunna acceptera generell, statlig reglering och ändå verka för att detaljerna "fylls i" kompetent på deras respektive specialområden. (Är organisationerna säkra och kompetenta idag?)

För det fjärde måste organisationerna ha former för internt ansvarsutkrävande och kontroll, som gör att de kan reagera flexibelt och professionellt på ändrade förhållanden inom och mellan sina specialområden. (Har organisationerna i Sverige sådana former idag?)

Durkheims teori skiljer sig från intressegrupps-teorier om staten och från modern korporatism-teori. Han försummar inte statsteori, som intressegrupps-teorierna tenderar att göra, och han utgår uttryckligen från förekomsten av lokala organisationsnivåer, vilket är ett försummat kapitel i modern korporatism-teori. Men detta är inte det enda som gör hans teori mer relevant för att undersöka organisationssamhället än "moderna" alternativa teorier.

En av hans utgångspunkter är: den moderna statsmaktens metod att med lagstiftning reglera kan aldrig få en tillfredsställande precision i ett samhälle som är genomorganiserat av specialintressen. Från denna plattform bygger han vidare. Istället för att kräva det omöjliga, dvs detaljerad precision eller omvänt att statsmakten helt skall avstå från att reglera, uppställer han krav på de

institutionella arrangemång som bör råda dels mellan stat och förmedlarorganisationer, dels mellan och inom de senare. Hans sätt att närma sig problematiken är välgörande demokratiskt-funktionellt: hur skall kraven från organisationernas medlemmar bäst tillgodoses?, och det är fritt från den materiella rättstraditionens prestigetänkande. Durkheim gör inte heller organisationerna till ensamma syndabockar för den statliga regleringens oförmåga eller upphöjer några av dem till omistliga folkrörelser, utan vilka demokratin inte kan överleva.

Durkheims teori utvecklades innan organisationssamhället växte fram. Han har kanske därför ett mer opassionerat och avideologiserat sätt att rationalisera det än de har som står mitt uppe i det. Han hade inte heller någon personlig erfarenhet av välfärdssamhället och tron på att staten "klarar allt" bara de etablerade politiska institutionerna rationaliserar tillräckligt många krav och intressen. Det var kanske därför han kunde behålla överblicken och formulera några grundläggande teser om vad som fordras för att samhället skall kunna behålla förmågan att förverkliga kollektiva idéer, när en övergripande värde- och målgemenskap inte längre kan förutsättas (mekanisk solidaritet), utan de institutionella arrangemangen kanske integreras genom funktionella beroendeförhållanden (organisk solidaritet) utan en effektiv, övergripande "myndighet". För att detta skall fungera måste vissa krav ställas på organisationssamhällets institutioner. Durkheims krav har angivits ovan. De kan omformuleras till frågeställningar och hypoteser. Och med de metodologiska utgångspunkter som Weber utvecklat kan implementeringsforskningen testa Durkheims teser för att se om institutionaliseringen av implementationsstrukturer i Sverige sker i former, vilka gör att policyproblem angrips effektivt, kanske t o m under avsaknad av statliga beslut.

Mellan politik och förvaltning: till implementeringsforskningens lov

Implementeringsforskning skiljer sig från annan utvärderingsforskning genom att beskrivning och analys av de institutionella sammanhangen upptar lika stor plats som mål och utfallsanalys. En utgångspunkt för den är, att en tekniskt avancerad utvärdering av mål och utfall är av mindre praktisk betydelse om den ej kan sättas i samband med en fullständig beskrivning av de procedurer och institutioner, som människor organiserar för att angripa policy-problem. En andra utgångspunkt är, att

människor kan angripa policy-problem utan att entydiga statliga beslut har fattats.

Utvärderingsforskning av policy-problem tenderar att kringgå den mångtydighet som är utmärkande för politik – såväl dess resultat (lagar, anvisningar, statsbidragsbestämmelser etc) som dess utfall i levande livet. Utnyttjade modeller fordrar entydighet i politiska (vanligen = statliga) målsättningar och få (helst en auktoritativ) beslutsfattare/myndighet. Denna entydighet eftersträvas därför att forskarens modell-logik då bättre kommer till sin rätt. Konsekvensen är att offentlig policybildning analyseras som om politiska institutioner vore umbärliga. För implementeringsforskaren reser sådana modeller frågor om grunderna för hur utvärderingsforskningen kommer till slutsatser om policy-rekommendationer.

Frågan om hur "politik" och "förvaltning" förbinds är viktig för statsvetenskapen. Utomstående, svenska bedömare har all rätt att förvänta sig mer av nytänkande på området än vad de har funnit.³¹ Kritiken gäller att lagens roll, som länk mellan politik och förvaltning, tas för given och oproblematiserad i de empiriska utvärderingsundersökningarna. En huvudtes för implementeringsforskningen är att detta är otillräckligt vid utvärdering av politik i organisationssamhället.

Trots att enskilda delar av organisationssamhället tidigt började beskrivas och analyseras inom statsvetenskapen, har disciplinen inte funnit ett avspänt, empiriskt förhållande till fenomenet som sådant. Och när det gäller utvärdering av politik, har problematiseringen av lagens roll som en länk mellan politik och förvaltning inte anpassats till organisationssamhällets framväxt. I likhet med Lowi hänger sig statsvetenskaplig policy-forskning åt den liberala, statsrättsliga illusionen, att allt skulle bli bättre, om bara lagstiftningens precision åter finge komma till sin rätt.

Utgångspunkten för implementeringsforskningen är att organisationssamhället inte kan trollas bort. Dess inflytande på politiska institutioner och processer är i konstant utveckling. På de områden som staten börjat reglera under senare år, är dessutom organisationernas – framför allt på lokal samhällsnivå – förmedlande roll mycket viktig för dem som avses blir reglerade. Ramlagstiftningen på olika områden är bara ett exempel. På sådana områden bygger de reglerades sätt att kontrollera om, för att använda juridisk jargong, "lagstiftningen träffar det rätta" på andra former för politisk problemformulering, ansvarsutkrävande och kontroll än vad den parlamentariska

och rättsstatliga traditionen ger uttryck för. Det är dessa alternativa former som implementeringsforskningen skall beskriva, systematisera och utvärdera.

Implementeringsforskningens kärna är institutionell policyanalys. När det gäller metoder att definiera en analysenhet som är anpassad till organisationssamhället sociala interaktionsmönster, att finna implementeringsstrukturerna för ett bestämt policy-problem, kan Max Weber vara vägvisande. Individerna bygger enligt hans angreppssätt institutioner, när de avsiktligt väljer bland alternativa handlingsinriktningar/personer. Över tid institutionaliseras former för ansvarsutkrävande och kontroll som kompletterar, för att kanske ersätta, de rättsstatligt formellt etablerade vid ett givet tillfälle. Med detta synsätt behöver handlingar, vilka i strikt formell mening saknar statlig auktoritativ legitimering, vare sig vara irrationella eller stå utanför demokratisk kontroll. Statens representanter har definitionsmässigt visserligen alltid monopol på användningen av våldsmedel men knappast på rationalitet i handlande eller på demokratisk legitimitet.

Efter studier av sociala normers betydelse för samhällets och sociala enheters integration stod det helt klart för Durkheim, att organisationssamhällets kollektiva handlande inte skulle kunna byggas på värdegemenskap och konsensus om övergripande mål. Därför föreställde han sig heller aldrig att den statliga lagstiftningens precision skulle vara utslagsgivande för det "moderna" samhällets förmåga att lösa problem.

Implementeringsforskare har mycket att lära av Durkheims teori om den organiska solidaritetens betydelse i organisationssamhället. Hans diagnos är bestickande: ju mindre den statliga regleringen kan utnyttja organisationssamhällets detaljkunskap på specialområden, desto mer kommer regleringsförsökens brist på anpassning till lokala situationer att leda till en konstant pendling mellan oprofessionell överreglering och tillstånd av partiell anarki.

Durkheims tes är alltså: den statliga lagstiftningens betydelse behöver inte påverkas negativt av organisationssamhällets framväxt, givet att den kan utnyttja dess institutioner. Denna tes är värd ökad uppmärksamhet, trots att den pekar hän mot tankegångar, som befinner sig i utkanten av de mer rättstroga sätten att angripa förbindelserna mellan politik och förvaltning inom statsvetenskapen. Ju bättre Durkheims diagnos stämmer med erfarenheten på olika politiska områden desto

mer angelägen är implementeringsforskning på området ifråga.

Benny Hjern

Noter

- ¹ Avsnittets rubrik och delar av innehållet är hämtat från ämnet för författarens installationsföreläsningar vid Humanistisk-Samhällsvetenskapliga Forskningsrådet i Stockholm den 19 september 1984 och vid Umeå universitet den 13 oktober 1984: "Mellan politik och förvaltning."
- ² Se genomgång i H. Hydén, U. Stridbeck och K. Åström, "Förvaltningsrättens roll i sociala program". Stencil 1982. Jämför också B. Hjern, "Implementation research – The link gone missing. A Review article". *Journal of Public Policy*, 1982:3.
- ³ Här citerad efter andra upplagan: T. J. Lowi, *The End of Liberalism. Second edition*, s. 331 ff. New York: W. W. Norton & Company 1979.
- ⁴ Jfr L. Downing & R. B. Thigpen, "A Liberal Dilemma", *The Journal of Politics*, 1982, s. 230–246.
- ⁵ Jfr diskussionen i M. Steneroth Sillén & P. Stjernquist, "Rättens roll i landskapsomvandlingen". Stockholm: FRN-Delegationen för långsiktigmotiverad forskning, Rapport 30–S. Hydén et al., a.a., för också en diskussion kring dessa fenomen. Se också B. Hjern & C. Hull, "Implementation Research as Empirical Constitutionalism." *European Journal of Political Research*, 1982:2.
- ⁶ Jfr genomgång i R. Premfors, "Genomförande och utvärdering av offentlig politik". Stencil. Statsvetenskapliga institutionen, Stockholm 1981. Se vidare not 2.
- ⁷ Jfr H. D. Lasswell, "The Emerging Conception of the Policy Sciences". *Policy Sciences*, 1970:1, H. H. Hecló, "Review Article: Policy Analysis". *British Journal of Political Science*, 1973:423–433; H. Eulau och K. Prewitt, *Labyrinths of Democracy*. Indianapolis: Bobbs-Merrill 1977.
- ⁸ Se C. Bay, "Politics and Pseudopolitics: A Critical Evaluation of Some Behavioral Literature". *American Political Science Review* 1965:51; L. Strauss, "Epilogue" i J. J. Storing (red), *Essays on the Scientific Study of Politics*. New York: Rinehardt & Winston, 1962; S. S. Wolin, *Politics and Vision*. Boston: Little, Brown and Company, 1960, kap 10.
- ⁹ Jfr i stället för andra J. R. Lucas, *The Principles of Politics*. Oxford: Clarendon Press, 1966.
- ¹⁰ Må ingen skugga fall över Hobbes. Hans analys avsåg hur politiska konstitutioner kan härledas; alltså ramen inom vilken de politiska institutionerna skall hantera mångtydigheten. Ett konstitutionellt perspektiv saknas i utvärderingsmodellerna. De är entydiga av teknokratiska skäl.
- ¹¹ J. G. March, "The technology of foolishness", stencil som i sina huvuddrag återkommer i J. G. March & J. P. Olsen, *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen/Oslo/Tromsö: Universitetsforlaget, 1976. I sin diskussion av *rational fools* har A. K. Sen, "Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory", gjort en roande analys av hur ekonomer tillskriver människor sin 'rationalitet'. *Philosophy & Public Affairs*, 1977:317–344.
- ¹² Jfr diskussionen i D. McIntosh, "Max Weber as a Critical Theorist". *Theory and Society*, 1983:69–109.
- ¹³ Se J.-E. Lane, "The Concept of Implementation". *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 1983:17–40.
- ¹⁴ J. L. Pressman & A. Wildavsky, *Implementation*, ss. xiii–xiv. Berkeley: University of California Press, 1973.
- ¹⁵ Se C. Bay, a.a., och L. Strauss, a.a.
- ¹⁶ "If I call myself a sociologist (and that is what my employment contract says), there is no other reason than to bar the still haunting practise of using social wholes for analytic purposes. In other words: Sociological analysis needs to be founded on the action of the one, the few or the many actors, e.g. strictly 'individualized' methodologically". Weber i ett brev 9.3.1920. Citerat ur *Max Weber und die Soziologie heute*, 1965, s. 137. (B. Hj. översättning).
- ¹⁷ Implementationsstrukturansatsen finns utförligare beskriven i B. Hjern & D. O. Porter, "Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis". *Organization Studies*, 1981:2; samt i B. Hjern & C. Hull, "Small Firm Employment Creation: An Assistent Structure Explanation" i K. Hanf & T. A. Toonen (red.) *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1985.
- ¹⁸ J. G. March & H. Simon, *Organizations*, New York: Wiley, 1958, menar att organisationer kan antas finnas så länge man känner igen dem när man ser dem. Detta räcker givetvis inte vid en vetenskaplig analys, då definitionen leder till mer eller mindre slumpartade operationella definitioner av studieobjektet.
- ¹⁹ Jfr. K. R. Popper, *Conjectures and Refutations: The Growth of Scientific Knowledge*. New York: Basic Books, 1963; F. E. Oppenheim, "Rationalism and Liberalism". *World Politics*, 1964:342–361; M. Weber, *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, s. 439. Tübingen: Mohr, 1951.
- ²⁰ För en kritik av "organicismen" i modern organisationsteori, se W. G. Scott, "Organicism: The Moral Anesthetic of Management". *Academy of Management Review*, 1979:21–28.
- ²¹ För bakgrunden till "the Super-ordinate goal approach", se J. G. March & H. Simon, *Organizations*. New York: Wiley, 1958 och J. D. Thompson, *Organizations in Action*, New York: McGraw-Hill, 1967.
- ²² E. Durkheim, *The Division of Labor in Society*. New York: Free Press, 1964.
- ²³ Ibidem, ss. 275–280.
- ²⁴ Se tex N. Johnson, "The Place of Institutions in the Study of Politics". *Political Studies*, 23:271–83.

- ²⁵ Se genomgång i D. Wrong, *Power*. New York: Harper and Row, 1979, s. 166 ff.
- ²⁶ För att få hela bilden, jfr E. Benoit-Smullyan, "The Sociologism of E. Durkheim and his School" i H. E. Barnes (red), *An Introduction to the History of Sociology*. Chicago, Ill.: University of Chicago Press, 1948; R. König, "Emile Durkheim: Suicide". *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 1973:1–25.
- ²⁷ Jfr Weber not 19 ovan samt K.-S. Rehberg, "Rationales Handeln als grossbürgerliches Aktionsmodell". *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 1979:199–236.
- ²⁸ Jfr Weber not 19 ovan, s. 150 ff.
- ²⁹ P. Selznick, "An Approach to a Theory of Bureaucracy". *American Political Science Review* 1979: 47–54.
- ³⁰ Se introduktion i Durkheim, a. a., samt 'tolkningen' i H. F. Barnes, "Durkheim's Contribution to the Reconstruction of Political Theory". *Political Science Quarterly*, 1920:236–254.
- ³¹ Jfr H. Hydén et al., a. a., samt M. Seneroth Sillén & P. Stjernquist, a. a.

Studentexplosion och universitetsreform

I den dagbok, som föres i min familj, står det för den 9 juni 1955: den nya universitetsberedningen tillsattes, och för den 7 september samma år: Den Edenmanska universitetsberedningen började arbeta i Stockholm. Bortsett från att den nytillsatta kommittén antog namnet *1955 års universitetsutredning* var beteckningen riktig. Ragnar Edenman, då statssekreterare, var dess initiativtagare och blev utredningens förste ordförande. När han två år senare blev först konsultativt statsråd och därefter ecklesiastikminister, måste han lämna utredningen, men han blev i stället mottagaren av våra förslag och den, som skulle lotsa dem förbi de hinder som både regering och riksdag kunde tänkas resa.

En uppgift, som jag inte kan finna i vår dagbok, är vilken dag det var som Ragnar Edenman ringde mig för att fråga, om jag ville bli medlem i den planerade kommittén. Det måste ha varit i slutet av maj eller början av juni. Redan under det samtalet klarlade han att den nya utredningens uppdrag principiellt skilde sig från dem, som strax efter kriget tilldelats en rad statliga kommittéer inom universitetsområdet. Deras uppgift hade varit att föreslå en upprustning av universitet och högskolor efter krigstidens stillastående. Den nya

kommittén skulle inte bara undersöka universitetens långsiktiga behov av tjänster, lokaler och instrument, utan även det framtida samhällets behov av högt utbildad arbetskraft. Vad vi ytterst skulle skissera var en modell, som kunde klarlägga universitetens roll i samhället. I direktiven talade man om det starkt ökade antalet studenter. Statsmakterna måste fråga sig, om denna kraftiga ökning var önskvärd ur samhällets synpunkt, och om svaret var ja, i vilken utbildningsfåra man skulle leda strömmen.

Det växande studentantalet var ett i och för sig välkänt fenomen för direktivens författare – jag utgår ifrån att det var dåvarande statssekreteraren som fört pennan och inte statsrådet Person i Skabersjö – ty det var Ragnar Edenman som varit ordförande i *Studiesociala utredningen – 1946 års utredning om den högre utbildningens demokratisering*. Den utredningen hade lagt fram förslag som skulle underlätta för den enskilde att finansiera sin utbildning. Man ville förbilliga resor till studieorten för geografiskt missgynnad ungdom, man föreslog studentmatsalar, kursbibliotek, förbättrad studenthälsovård samt en ökad studentbostadsproduktion genom statligt subventionerade byggnadsbidrag. Alla dessa åtgärder, som i stort sett accepterades av statsmakterna, syftade till att göra det möjligt för nya samhällsgrupper att skicka sina barn till universiteten.

Det har förekommit diskussion om man lyckats i denna demokratiseringssträvan – lyckades man häva den sociala snedrekryteringen? När man skall besvara den frågan bör man komma ihåg, att studentantalet, bara i Uppsala, på ett tiotal år från 1955 växte från c:a 5 500 till ungefär 24 000 inskrivna. Det är sant, att alla dessa 24 000 inte bedrev studier i Uppsala, det var en del luft i siffrorna. Men de flesta hade väl haft någon studieambition, en del vände troligen hem när de inte kunde finna något studentrum, andra insåg att universitetsstudier inte var något för dem. Men universitetsmyndigheterna måste planera *som om* de 24 000 som anmält sig hade ärliga avsikter.

Hur som helst, så var en våldsam ökning av studentantalet ett faktum. Påstår man att alla de nya studenterna kom från de samhällsgrupper, som traditionellt skickat sina barn till universitet och högskolor, så måste man också anta, att fertiliteten hos landets läkare, lärare, präster och ämbetsmän varit enormt mycket högre än inom den övriga populationen. Eftersom det knappast förhöll sig så, blir slutsatsen att den studiesociala utredningen så till vida måste ha varit framgångs-

rik, att den stimulerat nya samhällsgrupper att skicka sina barn till universiteten. Det är möjligt, att även de nya studentkategorierna statistiskt sett tillhörde medelklassen, dvs socialgrupp II, men man får då ta hänsyn till den expansion och förändring som under 40- och 50-talen skett inom medelklassen.

Vi fick under alla förhållanden många *förstagerations-studenter* vid universiteten, vilket inte var utan problem och krävde en betydande aktiv anpassning från universitetens sida, inte minst med tanke på de krav, som den studiesociala utredningen rest. Den sade nämligen att "en demokratisering av utbildningsmöjligheterna icke får innebära nivellering eller standardsänkning. Det gäller vår framtida skola likaväl som vår universitets- och högskoleutbildning. En differentiering måste alltid ske, men den skall grundas på intellektuella och karaktärsegenskaper, inte på privilegier och privata ekonomiska förutsättningar."

Kvar står att en stor del av de ungdomar, som under 50- och 60-talen strömmade in till universiteten var främlingar i den akademiska miljön i den bemärkelsen att deras föräldrar inte visste något om akademiska studier och studentliv. Det gjorde att många studenter kände sig osäkra och vilslna. De måste få råd i fråga om studier och vägledning i fråga om möjliga yrken. Vi organiserade under min första rektorstid mottagningar i aulan som endast var avsedda som vägledande och upplysande. Detta till trots kunde trycket på de nya studenterna vara så starkt att de kände behov av både psykisk och somatisk hälsovård. Denna form av studentvård var för min generation av studenter okänd, men blev nu nödvändig på grund av det förändrade rekryteringsunderlaget. Resultatet blev att det växte fram nya funktioner för universitetsförvaltningen och därför, logiskt, en ny byråkrati, den *socialvårdande*. Man bör i dessa byråkratiens dagar komma ihåg att det inte var statsmakternas påtryckning och inte heller universitetsledningens önsknings som ledde därhän, utan kravet kom från studenterna, det var de, som krävde stöd och upplysning. Dessa olika socialvårdande åtgärder var förmodligen i sin tur igen en av orsakerna till att studentantalet växte betydligt snabbare än vad både studiesociala utredningen och universitetsutredningen räknat med.

Här skulle jag vilja stanna ett ögonblick inför den frågeställning som Leif Lewin formulerat för detta symposium: Varför blir resultaten annorlunda än de avsedda? Jag vill antyda några skäl för det: (1)

Man får räkna med att varje förslag själv blir ett nytt element i den sociala orsakskedjan, det blir en självalstrande kraft, som gör att verkan blir större än beräknat. Visar en utredning t ex att det föreligger ett behov av fler samhällsvetare, så orsakar den en väldig strömkantring över till det studieområdet. Man hade kanske tänkt sig att ökningen skulle bli 50 % men den blir istället 100 %. Vidare (2) varje beslut fattas under förutsättning av i övrigt lika villkor. I begreppet *lika villkor* inlägger jag inte bara samhällsinstitutioner utan även *samma värderingar*. 40- och 50-talens utredningar (inklusive universitetsutredningen) hade som förutsättning att kunskap och forskning värderades positivt – det var för oss något självklart. I vårt tredje förslagsbetänkande från 1959 sade vi: "Samhällets förkovran beror i allt högre grad av forskningens resultat och människors allmänna bildnings- och utbildningsstandard. Ökad utbildning och forskning är en förutsättning för en fortsatt väsentlig höjning av vår levnadsstandard i vidaste bemärkelse. Därpå beror utvecklingen av vårt näringslivs produktivitet och samhällslivets anpassning till förändrade förutsättningar. För att människorna skall kunna känna sig behärska ett allt mera komplicerat samhälle fordras också en höjd bildnings- och utbildningsstandard. Den bidrar då samtidigt till att utplåna klassgränserna och vi säkrar för framtiden det samhällsskick, vars livskraft beror på den enskildes orientering och trivsel i samhället."

Detta kan sägas vara ett uttryck för OECD-ideologien, som i utredningen hade sin främste förespråkare i Ingvar Svennilsson, men det var även ett uttryck för en upplysningsfilosofi, som starkt ogillades av 60-talsrevoltörerna. När våra självklara utgångspunkter ifrågasattes blev givetvis resultatet ett annat än det avsedda.

Ett annat exempel på att ändrade förhållanden och därmed ändrade beteenden, kan göra att resultaten av ett beslut blir andra än de väntade, utgör försöken att häva studentbostadsbristen. Känslan av att många vände hem från Uppsala därför att de inte kunde finna någon studentbostad gjorde att vi forcerade den frågan hårt. Under 40- och 50-talen utgick vi från föreställningen att gifta studenter skulle tillhöra undantagen och att det därför var enkelrum som vi måste få fram, om vi ville möta bostadsbehovet. Men en utredning från 1961 med namnet *Ändamålsenliga studentbostäder* konstaterade att 1955 var 22 % av Uppsala studenter gifta och man framhåller vidare att "de studentstatistiska undersökningar, som företagits

under 1950-talet visar alla, att antalet gifta studenter successivt ökat". Därtill kom under 60-talet den värderingen, att man kunde bilda par-grupper utan äktenskap. Det ändrade inte behovet av bostäder, även sambos behöver lägenheter. Föreställningen att man måste kunna försörja hustru och barn innan man gifte sig eller flyttade ihop, hade helt vittrat bort. Allt detta gjorde att efterfrågan på studentrum minskade och efterfrågan på lägenheter ökade. Mycket av vårt arbete och uppvaktande, och statsmakternas beslut, fick inte väntat resultat därför att förutsättningarna ändrats genom nya värderingar.

Det är sålunda inte alltid de politiska värderingarna som bestämmer ett besluts resultat, det kan vara nya gruppvärderingar, moraliska värderingar över vilka de politiska ideologierna inte alls råder. Dessa gruppvärderingar kan även sägas vara motsägelsefulla: det nya sambosystemet är, från gamla utgångspunkter, radikalt, men det har ändå i stor utsträckning gjort studentlivet borgerligare än det studentliv, som min generations borgarbarn levde. Det har en rad för oss icke så lätt förutsägbara konsekvenser, nämligen att det blir svårt för studenten att ostört arbeta hemma. Vi satt på våra lyor och läste, den moderne studenten söker sig till bibliotek för att få någon studiero – därav översvämningen på Carolina.

En annan viktig förändring i den sociala verkligheten kan inträffa, när man lägger fram ett förslag, som får en sideeffekt man alls inte beräknar. Framhåller man tex den framtida betydelsen av en viss personalgrupp, så ökar med säkerhet denna grups självkänsla och inre sammanhållning och därmed höjer man även dess anspråksnivå.

Efter detta försök att ange några av de faktorer som kan göra att resultatet blir ett annat än det man vid beslutet tänkt sig, återvänder jag till universitetsutredningen och dess förslag till beslut. Vår uppgift var att planera för ett snabbt växande studenttal – 40-talets utredningar hade utgått ifrån ett tämligen statiskt samhälle, vi skulle planera för ett dynamiskt. Mycket tidigt lade Ragnar Edenman fram tanken på *universitetsautomatiken*. Motivet för den var inte bara den väntade tillströmningen utan även att vi blivit medvetna om att det förelåg en mycket hög avbrottsfrekvens vid studier inom den filosofiska fakulteten och framför allt inom dess humanistiska sektion. Därigenom skilde sig denna fakultet radikalt från fackhögskolorna. Teknis hade tex en helt obetydlig avbrottsfrekvens. Vi utgick ifrån att detta berodde

på att den kvantitativa relationen lärare – student var ogynnsammare inom universitetsfakulteterna. Vi ansåg att man därför måste öka antalet lärare, inte minst med tanke på att första-generations-studenterna inte hade någon traditionell kunskap om hur man bedrev universitetsstudier. För att man skulle kunna beräkna relationen lärare/student föreslog vi att man för varje ämne skulle utarbeta en *organisationsplan*. Den skulle innehålla uppgifter om antalet nödvändiga undervisningstimmar per studerande under olika stadier av studierna, undervisningsgruppernas storlek och vilken typ av lärare som behövdes på de olika undervisningsmomenten. Vissa schablonmässigt beräknade kostnadsramar föreslogs för olika typer av ämnesområden och studiekurser. Genom dessa schablonberäkningar ville vi garantera en oförändrad undervisningsstandard.

Jag sade, att man vid författandet av organisationsplanen skulle ange vilken typ av lärare man ville använda vid olika undervisningsmoment. För att möta behovet av lärare på det akademiska lågstadiet föreslog vi en ny lärartyp, *universitetslektorn*, och ett ökat utnyttjande av amanuenser och assistenter i undervisningens tjänst. Universitetslektortjänsten skulle vara en ordinarie befattning, men vi räknade med extra lektorat som buffertar. Först när man hade ett visst antal extra lektorat kunde man diskutera ordinariesättning av någon tjänst. Lektorerna skulle undervisa 12 timmar i veckan och deras undervisning skulle avse den akademiska grundutbildningen. Dock kunde ett antal timmar, efter en viss mall, omvandlas till annan tjänstgöring. Jag är inte säker på att den bestämmelsen fanns med från början, men det blev snart så. Assistent- och amanuensstjänsterna skulle vad undervisningen beträffar betraktas som halvtidstjänster. Den andra tjänstehalvan skulle ägnas åt forskning.

Universitetsutredningen har blivit mycket kritiserad för sitt förslag om automatiken och för att den införde lektorstjänsterna. Just därför kan dessa två reformer utgöra ett lämpligt exempel på detta seminariums frågeställning om *relationen mellan förslag och förslagets verkliga resultat*.

Man kan ställa frågan: förutsåg utredningen att automatiken skulle föra med sig stora administrativa uppgifter, vilket i sin tur igen skulle innebära växande byråkrati? Jag tror att svaret måste bli: *nej, det förutsåg vi inte*. Organisationsplanerna och deras tillämpning blev mer komplicerade än vi räknat med, vilket sammanhänger med att universitetsutbildningen inom den filosofiska fakulteten

är så differentierad. Varje ämne måste ha sin organisationsplan. Men min motfråga blir: *Vad hade vi för alternativ?* Så vitt jag kan förstå bara att fortsätta med det gamla systemet, dvs att varje ny tjänst, antingen det gällde en tredje amanuensbefattning eller en professur, skulle begäras i petita och där utförligt motiveras. Eftersom det under dessa år inte var fråga om en eller annan tjänst utan om hundratals tjänster, så skulle det kräva en stor handläggande personal för att skriva alla motiveringarna. Jag är inte alls säker på att den byråkratin skulle bli mindre än automatikens. Det gamla systemet hade dessutom nackdelen att det arbetade långsamt. Det skulle ta lång tid innan tjänsterna kunde tillsättas och det fanns alltid en risk att ansökan kunde avslås. Genom automatiken hade vi fått en officiellt godkänd, enklare typ av argumentation.

Den andra punkten på vilken utredningen fått stark kritik gällde konstruktionen av lektorstjänsterna. Kritiken gick bl a ut på att man genom denna tjänstetyp skapat ett gap mellan utbildning och forskning, eftersom den stränga tjänstgöringen – 12 timmar per vecka – omöjliggjorde målmedveten forskning. Om jag nu bara får redogöra för min egen uppfattning så trodde jag inte på sådana konsekvenser. Jag ansåg att för de flesta lektorerna skulle undervisningen snart bli rutin. Den måste givetvis förnyas allt efter forskningens framsteg, men i de flesta humanistiska ämnen är utvecklingen inte så snabb och våldsamt, att det inte för en tränad akademisk lärare skulle gå att följa med så att han inte på ett- och två-betygsstadiet lärde bort något som var på tok föråldrat. Därjämte borde han kunna hinna med egen forskning – även om den fick gå en smula långsammare än det gjorde när han var doktorand eller docent. Vad jag tänkte på var de många läroverkslektorerna, som med en större undervisningsbörda och säkert besvärligare lärjungar ofta orkat med att vara produktiva vetenskapsmän och tom återkommit till universitetet som professorer, fastän deras arbetsförhållanden varit betydligt sämre än de, som erbjödes universitetslektorerna. Den senare kategorin har tillgång till institutioner, laboratorier och bibliotek, som verkligen inte stod läroverkslektorerna i landsorten till buds. Man kan ju även peka på forskare från andra vetenskapsområden, tex forskare inom medicinska fakultetens kliniska ämnen, som trots långa arbetsdagar inom sjukvården ändå kunde meritiera sig för professorer.

Missnöjet med tjänsterna var överraskande

stort när vi presenterade vårt förslag. "En universitetslektor måste för alltid ta avsked från sin forskning" hette det. Jag är inte säker på att det visade sig vara helt sant, men jag har tyvärr inte några siffror på hur många lektorer, som under sin lektorstid speciminerat för professur och även fått en sådan. Därtill kommer att det säkert finns ett antal lektorer som forskat utan att speciminera. Alldeles avklippta från forskning tror jag inte att lektorerna varit. Kanske kan man även komma ihåg att många professorer också klagat över att de inte får någon tid för sin forskning.

På en annan punkt fick våra förslag, vid mötet med verkligheten, resultat av annat slag än vi trott. Vi tänkte nämligen att professorerna skulle ha någon undervisning även på lågstadiet. Så blev det inte. En orsak därtill var, tror jag, att studenttillströmningen blev större än vi räknat med. Samtidigt började man värdera föreläsningar som undervisningsform mycket lågt. En professor kan föreläsa för flera hundra studenter, men delar man upp studenterna i undervisningsgrupper på 25–30 personer kan inte professorn nå alla med sin undervisning, och följderna blev att han nådde ingen. Därtill kom, att de nya forskningsmöjligheterna, som samtidigt öppnade sig genom forskningsrådets upprustning efter Universitetsutredningens andra betänkande, ytterligare lockade professorerna bort från den lägre utbildningen.

Den fråga man då kan ställa är denna: *Varför sökte ni inte möta studentexplosionen med ett kraftigt ökat antal professorer?* Vårt förslag på den punkten byggde på en bestämd uppfattning av den politiska verkligheten. Skulle vi möta studenttillströmningen uteslutande med nya professorer och skulle en professorstjänstgöring förbli oförändrad, så behövdes det hundratals nya professorer. Det innebar att man måste bryta ned det traditionella motstånd, som finns i finansdepartementet, mot att inrätta den typen av högre tjänster. Dessutom saknade ett sådant traditionellt tillvägagångssätt den elasticitet, som automatiksystemet gav utrymme åt med dess möjligheter att anställa extra lektorer. Vi var övertygade om, att hade vi äskat det antal professorer som tillströmningen krävde, hade professorernas tjänstgöringsskyldighet radikalt förändrats. Undervisningsskyldigheten hade kanske ökat till minst åtta eller tio timmar och vi hade i realiteten fått lektorer med professorstitel. Vårt huvudskäl var således en bedömning av den politiska verkligheten, det politiskt möjliga. Det har trots all klagan visat sig vara en riktig bedömning – professurerna har förblivit

i stort sett intakta. Det är en annan sak att U 68 senare har förstört mycket av den intellektuella miljö i vilken professorerna förr var verksamma. Till vårt resonemang kan man foga ytterligare ett skäl: vi hade fullgod anledning fråga, om det fanns så många kompetenta personer i landet att man kunnat inrätta hundratals nya toppjänster inom tex de humanistiska ämnena. Förmodligen hade man fått sänka kompetenskraven avsevärt.

För att få en helt rättvisande bild bör man tillägga att det trots allt inrättades många nya professurer under 50- och 60-talen, dock huvudsakligen i nya ämnen eller i gränsområden mellan gamla ämnen. Det kan sägas vara en avgjord svaghet i svensk utbildningspolitik, att man hellre satsar på nya ämnen än stärker de gamla kärnämnen. Det är svårt att få nya professurer i historia, litteraturvetenskap eller svenska. Det går lättare om man önskar någon specialtjänst.

På ytterligare en punkt blev det en klyfta mellan vad vi avsett och det verkliga resultatet. Det jag tänker på är amanuens- och assistenttjänsternas framväxt. Vi insåg, att även om vi förstärkte personalorganisationen med lektorer, så skulle de många första-generations-studenterna behöva ett dagligt stöd i sitt arbete. Vad jag då avsåg var väl närmast att man skulle bilda studiecirkel inom fakulteterna av den typ, som jag lärt känna genom min verksamhet i *Kursverksamheten*.

Jag tänkte mig att man skulle införa en organiserad växelundervisning med äldre studenter som monitörer eller studieledare. Jag var naiv nog att tro, att det för många lite äldre studenter skulle upplevas som ett attraktivt sätt att fylla på studiemedlen och därigenom få möjlighet att fortsätta sina egna studier. Det var ju på så sätt vi lyckats värva studieledare till *Kursverksamheten*. Men den sociala verklighet som mötte den tanken var en helt annan än jag föreställt mig. Organisations-Sverige trädde fram i all sin styrka.

Det existerade redan innan Universitetsutredningen började sin verksamhet en amanuens- och assistentförening. Vid våra diskussioner med den, trädde den mekanism i kraft, som jag tidigare talat om. Föreningen blev medveten om sin fackliga betydelse och dess ledare hävdade bestämt att arbetaren är sin lön värd. Så förvandlades de tänkta monitörerna till assistenter och amanuenser av olika grader, med olika tjänstgöringsskyldighet och olika löneförmåner. Det betydde att universitetet fick en stor personalkategori som skulle anställas och entledigas, ha sjukledighet och semester och mycket annat, en grupp som, kort sagt,

krävde service från åtskilliga administratörer, dvs som fordrade en byråkrati bakom sig. Återigen var det krav *underifrån* som fick byråkratin att växa. Jag tycker detta är ett ganska vackert exempel på hur ett förslag förändrar verkligheten och hur sedan verkligheten förändrar förslagens resultat.

Problemet för forskningen inom detta område är att alla faktorer i händelseförloppet inte är så lätta att fånga in. Det kan ligga många underhandskontakter mellan det ursprungliga förslagens formulering och det, som slutligen presenteras. Men även om man haft sådana förhandlingar kan situationen vid den slutliga utformningen ha förändrats, därför att berörda grupper insett sin nya nyckelroll. Förslaget har den självalstrande effekt jag tidigare talat om.

I direktiven till Universitetsutredningen stod, att vi skulle beräkna tillströmningen till universiteten och ange sättet att möta den, samt försöka förutsäga samhällets behov av akademiskt utbildad arbetskraft. Bakom det sista kravet låg den rationallistiska föreställningen att visste man ungefär hur många lärare eller läkare ett samhälle behövde, så skulle man genom upplysning kunna leda studenterna in på de rätta levnadsbanorna. I betänkan-*det Universitet och högskolor i 1960-talet (1959)* skisserade vi en sådan modell. Vi försökte beskriva både behovet av akademisk arbetskraft och utbudet av densamma. Tillströmningen till universitet och högskolor lät sig nödtorftigt bestämmas genom ett studium av elevernas val av gymnasielinjer. Arbetsmarknadens behov av akademiker var svårare att förutse och kunde bara bli motiverade gissningar. Det är så många olika faktorer som gör att resultatet blir ett annat än det tänkta. Vi hade tex ett kapitel om behovet av *agronomer, jägmästare och veterinärer*. Det är, kan man tycka, ganska väl inramade grupper (om man tex jämför med samhällsvetare). Ändå påverkas behovet av denna arbetskraft inte bara av vetenskapens utveckling och av olika ideologier om tex skogsvård, eller kreaturslöst jordbruk, utan även och kanske först och främst av jordbrukspolitiska beslut. En sådan problematik återkommer för yrkesgrupp efter yrkesgrupp med växlande styrka. Därtill kommer framväxten av nya yrkeskategorier, ofta resultatet av forskning och politiska beslut. När vi arbetade med vår modell anade vi knappast datorernas personalbehov. Den elektroniska revolutionen hade ännu inte kullkastat en rad begrepp. Samtidigt vill jag tillägga att det

kanske nu, med datorernas hjälp, är möjligt att göra mera sofistikerade modeller med fler variabler och med möjlighet att spela med alternativa utbildnings-scenarier. Det hade vid den tiden inte heller blivit modernt att tala om utvärderingar och att ange indikatorer med vars hjälp man kunde uppskatta det uppnådda resultatet. Nu, 25 år efteråt, kan vårt tänkesätt verka primitivt och naivt.

Och ändå skulle jag vilja påstå, att universiteten med en nästan otrolig seghet lyckades klara den oerhörda studentpressen och ge de många studenterna en utbildning, som gjort att de allra flesta absorberats av samhället, de har funnit en pinne att sitta på. Det hade inte gått utan automatiken och universitetslektorernas undervisningsinsats.

Den 17/1 1963 står det i dagboken: Blev Universitetsutredningen färdig efter 8 år.

Torgny T. Segerstedt

Skolreformerna: Vad som gått "rätt" respektive "snett"¹

En period av "reformefuri"

Åren efter kriget var en period av vad man kan kalla "reformefuri". Man kan peka på flera anledningar till denna.

(1) Efter en lång reformpaus under kriget – även om ett och annat skedde, inte minst vad gällde förberedelser och utredningar – kunde Sverige åtnjuta en flygande start för ett socialt reformprogram som hade påbörjats under 30-talet och förberetts under kriget. Det gällde skolan, familjen och hur man skulle gripa sig an med de ekonomiska efterkrigsproblemen, särskilt sysselsättningen. Man upplevde att man hade mycket att ta igen.

(2) Sverige kunde med oförstörd produktionsapparat under mer än två årtionden åtnjuta oavbruten ekonomisk tillväxt. Vi hade full sysselsättning, och för ungdomarna var det bara att välja jobb. Vi hade tendenser att till en början ta i väl kraftigt med bakslag som följd, vilka utlöste en viss försiktighet, exempelvis i början av 50-talet med dess sk engångsinflation. Men denna försiktighet avlöstes av en ny period av reformiver. När man ser efter vad som hände inom skolväsendet under denna tid, slås man av att vi hade brist på det mesta utom pengar. Vi saknade lärare och

skollokaler för de stora årgångarna med allt större förväntan på vidaregående skola. Detta var i och för sig inga direkt gynnsamma auspicer för att reformera skolan, men trycket på förlängd utbildning, det Ragnar Edenman kallade "sprängningen av realskolan inifrån", underlättade i stora delar av vårt land övergången från ett parallell- till ett enhetsskolesystem.

(3) Detta var en period, då tron på rationella överväganden som en del av planering av reformer växte sig stark. Rationaliteten bestod inte bara av tron på vad man kunde göra med väl planerade samhälleliga interventioner utan också på värdet av beslutsunderlag levererat av forskningen. Professorerna behandlades som platoniska filosof-kungar. Ett uttryck för tron på vad rationella överväganden, främst genom forskningen, kunde åstadkomma var inrättandet 1947 av Statens Råd för Samhällsforskning med Ragnar Edenman som dess förste sekreterare och Torgny T Segerstedt som en av ledamöterna. Den senare skulle sedermera under många år bli rådets ordförande. Jag var själv en av mottagarna vid rådets första anslagsutdelning 1948. Man började begagna vad man kallade den psykologisk-pedagogiska forskningen för att skaffa sig underlag för överväganden om reformer. 1940 års skolutredning vände sig till landets fyra professorer inom ämnesområdet (de var inte fler) och bad dem avge utlåtanden om den psykologisk-pedagogiska forskningens ståndpunkt i flera av de frågor som utredningen höll på med, tex inträdesåldern till skolan, åldern för införande av ett främmande språk och möjligheterna att diagnosticera studiebegåvningar.² 1946 års skolkommission startade ett omfattande forskningsprojekt vid Göteborgs universitet med ambitionen att bli belysa frågan om utvecklingen av teoretisk och praktisk begåvning, något som ansågs ha stor relevans för kommissionens arbete med differentieringsfrågan.³ Sociologi blev en ny separat universitetsdisciplin med Segerstedt som förste innehavare av professur i ämnet.

Jag skall nämna två belysande exempel på den spirande samhällsvetenskapliga forskningens betydelse för utbildningspolitiken. Det första gäller den sk begåvningsreserven, ett uttryck som Ragnar Edenman myntade, vill jag minnas, i ett föredrag vid den sk studentriksdagen 1948. Det andra gäller 1957 års skolberednings forskningsprogram kring frågan om skoldifferentieringen med undersökningar av bl a Kjell Härnqvist och Nils-Eric Svensson.⁴ Eftersom jag senare kommer tillbaka

till skolberedningens forskningar, skall jag i kort-het beröra frågan om begåvningsreserven.

Jag hade i mitten av 40-talet med tillgång till data om begåvning, utbildning och yrke för hela åldersklasser 20-åringar försökt uppskatta hur många ungdomar som var realexamens- respektive studenexamenkapabla.⁵ Jag utgick då ifrån fördelningen av testpoäng hos dem som de facto hade avlagt dessa examina och försökte med vissa antaganden bestämma minimigränser i begåvningshänseende för att kunna tillhöra respektive kapabla kategorier. När detta var gjort, försökte jag ta reda på hur många ungdomar med erforderlig begåvning som låg över minimigränsen och vilken bakgrund dessa ungdomar hade. Det befanns då att bara en tredjedel av de studentexamenkapabla fick tillfälle att gå igenom gymnasium och att de bägge övriga tredjedelarna ungdomar som regel kom från landsbygd och/eller sk låg socialgrupp. Vi hade alltså en betydande, vad Edenman kallade, begåvningsreserv. Jag skall här inte uppehålla mig vid svagheterna som vidlåde den metod för att göra sådana här uppskattningar som jag använde. I själva verket gav den en underskattning, vilket Härnqvist sedermera med en avsevärt bättre metod kunde visa.⁶ Här som så ofta sker i vetenskapligt arbete kom en undersökning och kritiken av denna att inspirera förbättringar genom fortsatt forskning och därmed ökad approximation av uppskattningen.

Det här intressanta är emellertid att undersökningarna starkt kom att påverka det skolpolitiska tänkandet. Många, inklusive en statistikprofessor i Lund, ansåg att vi inte hade några begåvningar utöver dem som gymnasier och universitet då tog hand om.⁷ Nu kunde visas, att den lilla elit som gick vidare till högre studier ingalunda utgjorde landets hela begåvningskapital, något som framhölls bla i 1950 års skolproposition.

Vad syftade skolreformen till?

Ett övergripande syfte med skolreformen var att avskaffa det parallellskolsystem som i stort sett skiktade eleverna efter socialklass. Alla, oberoende av hembakgrund, borde i stället genomgå en och samma bottenskola – en tanke som ursprungligen hade fått sin mest konkreta utformning av liberalen Fridtjuv Berg på 1880-talet. Men det var en tanke som hade svårt att slå igenom i den allmänna opinionen. Den hade under flera årtionden ännu svårare att bli omsatt i praktisk politik, inte minst därför att det bland liberaler och socialdemokrater fanns åtskilliga lärare som ställde sig

minst sagt tveksamma till att hålla alla elever samlade i samma skola under så lång tid som de första 6–7 skolåren. Däremot var man helt med på att begåvningarna, oberoende av sin sociala bakgrund, skulle få sin chans. Sålunda lämnades i 1945 års riksdag en socialdemokratisk motion om stipendier som skulle göra det möjligt för ungdomar från ekonomiskt svaga hem att gå över till läroverk.

Man ville avskaffa parallellskolsystemet, bla för att åstadkomma större jämlikhet i chanser till högre utbildning. Detta var en jämlikhetssyn som kan kallas den klassiskt liberala. Alla skulle enligt denna ställas på linje och starta tävlan på lika villkor i ekonomiskt avseende. Ännu var det inte fråga om att införa någon slags positiv diskriminering, så att de underprivilegerade gavs ett positivt handikapp. Denna mera radikala, kompensatoriska jämlikhetssyn, om man nu kan använda ordet jämlikhet som beteckning på den, kom in i debatten först mot slutet av 60-talet.⁸

Ett annat viktigt syfte, kanske mera övergripande än jämlikheten, var att med en grundskola för alla, en skola som under försöksåren bar det avskräckande och fantasilösa namnet enhetsskola, skapa en gemensam referensram vad gäller synsätt och värderingar, något som sågs som en grundförutsättning för en fungerande demokrati trots all dess pluralism i övrigt.

Målen för reformen av skolväsendet, särskilt den grundläggande skolan, var sålunda på sikt sociala och politiska och inte främst pedagogiska, något som inte ens reformanhängarna under lång tid var angelägna att särskilt starkt betona. De fick därför finna sig i att motståndarna skaffade sig och länge behöll vad som i dagens chargon kallas "problemformuleringsprivilegiet". Man kan säga, att under 40-talet och långt in på 50-talet, vad som först kallades anknäytning mellan folkskola och läroverk och sedan differentiering inom skolan, debatterades skolreformen som om den uteslutande gällde rent *pedagogiska* problem: sammansättningen av klasserna och sätten att undervisa. Därför kom debatten länge att främst handla om frågor som huruvida det var möjligt att lära alla 11-åringar främmande språk eller huruvida det var möjligt att inom samma klass undervisa elever med den stora variationsvidd i intellektuella förutsättningar och intressen som förekom i ett osorterat elevmaterial, en pedagogisk miljö där de mera begåvade riskerade att bli lidande.⁹

Jag skulle tro att en väsentlig anledning till denna begränsning av debatten var att 1940 års skolut-

redning, som arbetat nästan ett halvdussin år innan den politiskt sammansatta 1946 års skolkommission tog över, både med hänsyn till sina direktiv och sin sammansättning huvudsakligen var inriktad på att göra en pedagogisk översyn även om denna var förenad med vissa förändringar i skolans struktur. Skolutredningen bestod nästan helt av pedagoger, vilka också följdriktigt under utredningens gång delade sig i en folkskole- och en läroverksfalang.

Vad var politiskt kontroversiellt?

Det skolpolitiskt kontroversiella i Sverige fokuserades under åren 1945–62 på en enda term: differentiering.⁹ Som sagt, motståndarna till reformen behöll under en följd av år problemformuleringsprivilegiet. De ville framställa reformen som en i grunden pedagogisk angelägenhet, om vilken pedagogisk expertis borde få det avgörande ordet. Det gick helt enkelt inte att undervisa alla barn i samma typ av skola, eller i varje fall inte i samma klass. Någon form av sortering efter begåvning mätt med endera betyg, kunskapsprov och intelligenstagstest eller en kombination av dessa borde ske. De som argumenterade för reformen hade det inte alltid så lätt, därför att med empiriska undersökningar underbyggda pedagogiska fakta inte alldeles avgjort var så hjälpsamma för deras sak.

Under 50-talet genomförde skolöverstyrelsen med mobilisering av beundransvärd energi och stora resurser utvärderingar för att jämföra hur det blev med elevernas kunskaper i försöken med enhetsskola jämfört med realskola, allt i syfte att efterleva 1950 års skolbeslut som luddigt formulerat kunde fattas i enighetens tecken.¹⁰ Man kan med den visdom som infinner sig i efterhand och kallas efterklokhet kritisera dessa ambitioner att jämföra det "gamla" och det "nya". Jämförelserna byggde på det implicita antagandet att målsättningarna för de båda skoltyperna vore desamma, annars hade man inte kunnat använda samma kunskapskriterier för utvärderingen. Men om det antagandet inte gällde, vilket man lätt kan övertyga sig om genom att läsa igenom vad skolkommissionen hade sagt och några år senare anvisningarna för försöksverksamheten, var hela denna apparat meningslös som ett instrument för utprövningar av vad som var "bäst". Att försöksverksamheten sedan hade andra betydande fördelar skall inte förnekas.

1957 års skolberedning uppdrog åt mig och mina medarbetare på den alldeles nystartade första lärarhögskolan att genomföra en undersökning, i

vilken vi jämförde Norr- och Söderort i Stockholm. Norrort behöll ett slag det gamla parallellsystemet, medan Söderort inte hade någon övergång till läroverk. De första sex skolåren var sammanhållna; tre distrikt fick försök med enhetsskola. Den monografi i vilken Nils-Eric Svensson redovisade en uppföljning av samtliga elever i Stockholm från femte till och med nionde skolåret, visade i stort sett följande.¹¹ De elever som gick över till realskola eller läroverk efter 4:e skolåret utvecklade sig kunskapsmässigt inte särskilt mycket bättre än de med samma begåvning och sociala bakgrund som blev kvar i sammanhållna klasser tillsammans med sina tidigare kamrater. Däremot visade de elever som så att säga blev över i folkskolans gallrade årskurser, de "negativt selegerade", en sämre kunskapsutveckling än dem som med lika förutsättningar i övrigt fanns kvar i sammanhållna klasser. De metodiska problemen kring sådana här jämförelser blev föremål för en diskussion som knappast väsentligen rubbade de här angivna slutsatserna.¹²

Men Stockholmsundersökningen hade också en annan sida, som höll på att komma bort i diskussionen, nämligen den sociala, dvs hur såg selektionen av eleverna med hänsyn till hembakgrund ut under de fem år uppföljningen gjordes? 1946 års skolkommission hade fört en intressant argumentation mot en organisatorisk differentiering redan i 11-årsåldern. Kommissionen ville inte förneka att det vore möjligt att redan så tidigt välja ut och till separata skolor överföra de teoretiskt mest begåvade eleverna. Men, menade kommissionen, därmed skulle arbetarklassen berövas sina begåvningar och också sina talesmän. Detta var i linje med vad den legendariske ABF-ordföranden Gunnar Hirdman kallade den "lyckosamma orättvisan".

Men vi hade möjligheter att belysa frågan om den sociala selektiviteten med data både från Stockholmsundersökningen och den undersökning av kvarsittning och utkuggning i realskolan.¹³ Som skolberedningen själv, genom sin huvudsekreterare Jonas Orring, utförde. Vilket samband med elevernas sociala bakgrund hade den selektion som skolan gjorde med prov och betyg. Den klassiska synen på jämlikhet i utbildningstillfällen var ju att lika begåvning, oberoende av hembakgrund, skulle ge lika chanser att gå vidare. Denna jämlikhet borde kunna åstadkommas genom att avlägsna ekonomiska barriärer för avancerade studier. Hur förhöll det sig med detta under de första 9 skolåren? Vi utförde sekundäranalyser av

bägge materialen och kunde förse skolberedningen, som vintern 1959–60 var inne i ett kritiskt läge, med en rapport, i vilken vi belyste skillnaderna mellan socialgrupperna i fråga om övergång till läroverk och kvarsittning, varvid vi höll begåvningskriterierna, betyg, standardprov och testpoäng, under kontroll. Kvarsittning, och framför allt utkuggning, var betydligt vanligare i lägre än i högre socialgrupp. Övergång till läroverk efter årskurs 4 var också starkt korrelerad med hembakgrunden bland elever med samma begåvningsförutsättningar. Dessa, liksom andra studier, visade att ju tidigare man sökte skilja ut de elever som visat prov på begåvning från de övriga desto starkare blev den sociala snedvridningen.¹⁴

Detta var sålunda starka *sociala* argument för en skola med en sammanhållen organisation. Att denna inte innebar en patentlösning för att uppnå ökad jämlikhet vad gällde studier längre upp i utbildningssystemet insåg man inte då. Jag skall återkomma till detta.

Vad var det som var lyckat med skolreformen?

Eftersom jag kritiskt skall söka ange vad som enligt min mening har "gått snett" med skolan som institution, finns det all anledning att först gå in på vad som "gått rätt", de obestridliga framgångar som skolreformen haft, framför allt som ett medel att både höja den allmänna bildningsnivån hos vårt folk och, trots allt, som jämlikhetskapare. Men först en kommentar av reformverksamheten som sådan.¹⁵

Man ändrar inte en så etablerad institution som skolan över en natt. Det som slår en, när man nu i efterhand studerar skolreformen, är att man tog mycken tid på sig och att förändringarna skedde steg för steg. Det finns anledning särskilt peka på detta, eftersom 1975 års högskolereform ger exempel på genomgripande institutionella förändringar som man sökte genomföra om inte över natten så från det ena året till det andra. Men så blev det ju också följder som i efterhand tarvar en betydande revision. Men med skolan tog man som sagt tid på sig. Hela 40-talet var en period av grundliga utredningar: först 1940 års skolutredning, sedan 1946 års skolkommision. Så kom 1950 beslut om försöksverksamhet som pågick under ett årtionde. Mot dess slut kom så en ny utredning som skulle samla ihop erfarenheterna, dra slutsatser av dessa och söka förena dem med politiska mål, vilket allt ledde till 1962 års skolbeslut. Detta gav de kommuner som inte hade infört

grundskola på försök ytterligare ett årtionde att etablera den nya skolorganisationen. Allt detta gynnades naturligtvis av den politiska stabiliteten och kontinuiteten. Vi hade under hela denna reformperiod 1946–69 samma statsminister, vilken som ecklesiastikminister varit ordförande i skolkommisionen. Ecklesiastikministern 1957–67, Ragnar Edenman, hade redan 1946 startat som sakkunnig i departementet och blev efter några år statssekreterare för att sedan bli departementschef.

Inför alla de studier som på senare år gjorts av den sk sociala snedvridningen till högskolestudier har vi lätt att glömma bort den enorma ökningen av utbildningsmöjligheter som skett på de åldersstadier som tidigare täcktes av realskola och gymnasium. Vi har nu alla ungdomar i skola till 16 år och tar emot den överväldigande majoriteten i gymnasieskolan. Vi skall inte glömma bort att på 40-talet slutade 75 procent av ungdomarna skolan efter 6 eller 7 år. Mindre än 15 procent nådde fram till realexamen och mindre än 10 procent gick till gymnasium. För landsbygden innebar grundskolan en revolution vad gällde utbildningstillfällen. Inom en kort period fick alla inte bara utbildning till 16-årsåldern utan sporrades också att gå vidare till gymnasium. Det fanns glesbygdskommuner, där andelen av en ålderskull 16-åringar som gick vidare till gymnasium inom loppet av ett tiotal år ökade från en enda futtig procent till 10–15 procent.

En breddning av utbildningstillfällena betydde också en utjämning mellan socialgrupperna. Medan i slutet av 40-talet andelen ungdomar från socialgrupp 3 som gick till universitet och högskolor uppgick till någon enda procent, hade den in på 60-talet ökat till 10 procent. Sådana här siffror brukar som bekant tolkas olika, allteftersom politisk ideologi, enligt modellen att glaset är antingen halvfyllt eller halvtomt.

Vad har "gått snett"?

Skolan som institution i vårt land, liksom i andra, jämförbara industriländer har fått erfara, hur 50-talets och det begynnande 60-talets utbildningsoptimism och reformeufori har tenderat att förbytas i pessimism och kritik.¹⁶ Dessa tendenser har blivit starkare än vad man för 20 år sedan kunnat ana. Kritiken har kommit från både vänster och höger. På vänsterhåll började man mot slutet av 60-talet ifrågasätta skolans värde för individuell karriär och samhällsekonomisk tillväxt. Skolan i det kapitalistiska samhället ansågs bara reprodu-

cera den existerande sociala ordningen genom att bevara klasskillnaderna. Skolan förberedde för ett hierarkiskt ordnat arbetsliv genom att utbilda disciplinerade och docila arbetare. På den anarkistiska kanten ville folk som Ivan Illich göra rent hus med formell skolgång överhuvud. Skolan gjorde eleverna till utbildningsnarkomaner helt beroende av det pedagogisk-byråkratiska etablisemanget. På konservativt håll anklagade man skolan för låg intellektuell standard och bristande disciplin. Under 60-talet och fram till energikrisen ökade kostnaderna per elev och år i *fasta* priser i flera länder med mellan 50 och 100 procent. Man började kräva utvärdering – inte minst i termer av elevkompetens – av vad skolan åstadkommer med alla dessa pengar. Hade eleverna, som nu kostade dubbelt så mycket, blivit dubbelt så duktiga under den här perioden?

Förväntningarna på skola och utbildning stod vid 60-talets mitt på sin höjdpunkt. Vid den OECD-konferens om jämlikhet i utbildningstillfällena som hölls i Kungälv 1961 med svenska regeringen, företrädd av Ragnar Edenman, som värd yttrade ordföranden Lionel Elvin i sitt öppningsanförande: Vi lever nu i ett samhälle regerat med den insikten att var och en bör få så mycket skoling som han kan stå ut med, "as much education as he can stand". Detta sades med en humoristisk tillspetsning men med allvarlig undermening.¹⁶ Samma år hade OECD-länderna hållit en policykonferens om utbildning och ekonomisk tillväxt i Washington. Optimistiska tongångar anlades vad gällde skolans möjligheter att främja ekonomisk utveckling, jämlikhet och ett bättre samhälle.

Situationen var vid slutet av samma årtionde ganska annorlunda: misräkning, kritik, ja rentav aggression, till den grad att en rousseauan som Illich kunde vinna genklang med sin filosofi om "avskolning" av samhället. Den förtroendekris, som i flera industriländer drabbat skolan, har medfört att den fallit ned på den politiska prioritetsskalan. Problemen är förvisso många och har medfört att somliga hamnat i en självuppgivande pessimism, medan andra sökt intala sig själva och andra att det mest är i sin ordning och att vad som behövs är spacklingar för att avlägsna återstående skönhetsfläckar. Spacklingen skall ske främst genom att spendera mera pengar.

Men den förtroendekris, som på sina håll oneligen förekommer, får inte föranleda oss att svepande tala om "misslyckanden". Åtskilliga av de problem vi har i dagens skola utgör reflexer av problem vi har i samhället i stort och är oförutsed-

da biverkningar av de enorma förändringar skolan genomgått. Paradoxalt nog torde den viktigaste källan till besvikelser vara just de spektakulära framgångar vi har haft med skolan och de förhoppningar om nya framgångar som dessa inspirerat. Jag var nyss inne på den enorma ökningen av utbildningstillfällena och därmed förenad utjämning som skett. De stora framgångarna under rekordåren har spämt förhoppningarna om ständigt nya framsteg högt. Ikke infriade förväntningar har lett till motsvarande besvikelser. Dessa har sugit mycken näring ur vad jag nyss kallade oförutsedda bieffekter som reformerna, inte minst genom sin storskalighet och ökade byråkrati, medförde.

Påpekanden om att skolproblemen i mycket är samhällsproblem och att framgångar och misslyckande sammanhänger med anspråksnivån kan tyckas rätt självklara. Men inte desto mindre delar skoldebattörerna gärna upp sig i två läger. Å ena sidan har vi dem som nostalgiskt blickar tillbaka på en svunnen idyll med kunniga och väldisciplinerade elever och å andra sidan dem som menar att man bara behöver gå vidare på den inslagna riktningen utan några större korrigeringar av kursen.

Häromåret blev jag av Alva och Gunnar Myrdal inbjuden att inleda ett litet seminarium i deras hem om vad som "gått snett" med skolan. Alva Myrdal hade varit en idéspruta inom 1946 års skolkommission, inte minst genom sina internationella utblickar.¹⁷ Men hon liksom maken hade på senare år funnit att saker och ting inte hade utvecklats som man väntat. Uppenbart var att under de årtionden som förflutit sedan reformverksamheten igångsattes, hade man fått konfronteras med icke-avsedda och icke-förutsedda konsekvenser. Problemen gäller främst tonårsskolan, grundskolans högstadium, det stadium där man tidigare tog hand bara om en social och intellektuell elit men där man i dag måste ta hand om alla ungdomar, som till råga på allt är tvingade att vara i skolan därför att det är lag på det. Skolans institutionella villkor främst vad gäller högstadiet, men också gymnasietadiet, har radikalt förändrats. Låt mig i stor korthet peka på vissa huvudsakliga förhållanden.

(1) Vi har för det första den dramatiska ökningen av antalet elever. För några årtionden sedan var det bara en liten andel av 13–16-åringarna som fortsatte med sin skolgång efter folkskolan. Nu går alla kvar till de är 16. Majoriteten fortsätter "frivilligt" därefter, trots att somliga av dem säger sig avsky skolan.

(2) De starkt ökade möjligheterna till fortsatt skolning går hand i hand med en hårdnande konkurrens om platserna. Detta kan tyckas paradoxalt men betingas av den allt starkare tendensen inom arbetslivet att låta uppnådd nivå av formell utbildning bestämma individens plats i kön bland dem som söker jobb. Vi har under de gångna tio åren haft en hög och ständigt ökande ungdomsarbetslöshet. Denna har i OECD-länderna hållit sig mellan 15 och 50 procent och har visat sig vara rätt oberoende av den aktuella konjunkturen, vilket tyder på att den utgör ett problem som oupplösligt hänger ihop med själva systemet. Men det är genomgående en stor skillnad i arbetslöshet mellan ungdomar med kort och lång utbildning.¹⁸

Överallt i industriländerna märker man, hur arbetsmarknaden anpassar sina krav till den ökade utbildningsnivån hos de arbetsökande. Det betyder att man först tar de bäst utbildade till jobb, där man tidigare hade folk som utbildat sig på mellannivå. Dessa i sin tur går före dem som utbildat sig på lägsta nivå, som på detta sätt riskerar att slås ut. Detta är ungdomarna starkt medvetna om, vilket förklarar en annan paradox. En stor del av de 14-åringar eller 16-åringar, som tex i IEA-undersökningen gav uttryck för vantrivsel och mycket negativa attityder till skolan, fortsatte trots detta på gymnasiet. De visste fuller väl att de måste härda ut några år till för att därmed bättre kunna hävda sig bland de jobbsökande.

Detta leder bl a till det allvarliga problem som slapt brukar betecknas som "utslagning" av elever. Man har då fäst sig vid den ökade förekomsten av vad som eufemistiskt kallas "jämkad studiegång" i grundskolans sista årskurs. Denna företeelse är dock bara toppen på ett isberg. Vi har här i Sverige i våra större tätorter börjat få det problem som man sedan årtionden haft i tex de amerikanska och brittiska storstäderna med sina etniska minoriteter. Det gäller en elevgrupp om uppskattningsvis 10–15 procent med hemförhållanden som redan från första början gör dem handikappade i skolan. De kommer efter vid läsinläringen men flyttas upp årskurs efter årskurs och halkar därigenom mer och mer efter. Skolan ger upp om dem, och själva ger de upp. De är smärtsamt medvetna om att misslyckande i skolan betyder misslyckande i arbetslivet, vilket som sagt allmer tenderar att ordna kön av anställningssökande i första hand efter formell skolgång. Det betyder att de med mera skolår slår ut dem med färre.

Vi håller, vill jag hävda, på att få en "ny pedago-

gisk underklass". Till skillnad från den gamla underklassen, som var en majoritet, är den nya en liten minoritet. Den har dessutom inga artikulerade talesmän och har därför svårt att göra sig hörd. Uppkomsten av vad jag här kallat en "ny pedagogisk underklass" bör ses i samband med den revolutionära förändring inom arbetslivet som robotisering och datamaskinstyrd verksamhet inom tillverkningsindustri och kontorsvärld innebär.

I slutet av 50-talet och början av 60-talet var det mycket tal om vilka effekter den sk automationen skulle kunna få. Många fruktade att den skulle leda till stor arbetslöshet genom att mänsklig arbetskraft inom tillverkningsindustrin ersattes av maskiner. Olyckskorpornas profetior kom dock på skam, främst därför att den totala sysselsättningen kunde ökas genom en ständigt fortgående ekonomisk tillväxt. Minskningen av antalet arbetstillfällen inom tillverkningsindustrin kunde kompenseras genom ökning inom servicesektorn, främst inom den offentliga servicen, där arbeidskraftsintensiva områden, såsom undervisning, sjukvård och socialvård, starkt expanderade.

Med detta perspektiv: vad kommer då den teknologiska revolution vi nu befinner oss i att betyda för sysselsättningen? Denna gång är det inte längre fråga om teknologi med stelt lineär automation. Nu gäller det elektronik- och datastyrd produktion och service med ett betydligt bredare och mera flexibelt register. Mycket fler tillverkningsprocesser kan göras datamaskinstyrda och därmed robotiseras. Detta leder till att man under förutsebar framtid har behov av i huvudsak två kategorier anställda, dels en – minskande – grupp med rätt okvalificerade och rutinbetonade tryck-på-knappen uppgifter, som trots allt inte helt kan robotiseras, och dels en – ökande – grupp av högkvalificerade planerare, programmerare och arbetsledare.

Den allmänekonomiska situationen är emellertid nu annorlunda än den i slutet av 50- och början av 60-talet. Nu har flertalet industriländer ekonomier i stagnation. Den genom robotisering och datastyrning friställda arbetskraften kan inte längre absorberas av servicesektorn. Arbetstillfällena inom den offentliga sektorn blir inte fler, eftersom det inte finns finansiellt utrymme för dem. Samtidigt innebär robotisering inom kontorsvärlden och offentlig förvaltning att många uppgifter ersätts med datastyrd produktion.

Stora svårigheter att omskola, eller snarare "uppskola", den överflödiga arbetskraften kommer att föreligga, främst beroende på den relativt

svaga grund av allmänskolning som många har. För att man skall kunna kvalificera sig för nya arbetsuppgifter ställs krav på färdigheter vad gäller kommunikation och matematik samt på kunskaper i naturvetenskapens grundbegrepp, som många inte har förvärvat i skolan.

Detta framväxande meritokratiska samhälle utgör, menar jag, en väsentlig del av bakgrunden till de skolproblem vi i dagens läge har.¹⁹ Vi talar om att vi har en skola som skall utveckla samverkande och harmoniska människor för ett mera jämställt samhälle, men i själva verket betyder konkurrensen om jobben att vi får en tävlingsskola med prov och betyg, där somliga, för att tala med Orwell, är mera jämlika än andra, oberoende av om de lever i ett kapitalistiskt eller socialistiskt system. Tillhörighet till intelligentsian tenderar att gå i arv. Men retoriken kring jämlikhetsfrågan tillsammans med medvetandet om utbildningens betydelse för att kunna nå attraktiva sociala positioner och jobb har skapat vad man kan kalla de stigande förväntningarnas revolution.

(3) Skolenheterna har blivit större, likaså de administrativa enheterna. Den byråkratiska hierarkin har vuxit på både höjden och bredden. Medan den typiske folkskoleeleven i vårt land för 30 år sedan gick i en skola med mindre än 100 elever, går den typiske grundskoleeleven i dag i en skola med mer än 500 elever, med en atmosfär av opersonlig formalism och med ytliga, korta och fragmenterade kontakter, något som kan leda till identitetsproblem.

Jag nämnde "fragmenterade kontakter". Eleverna möter vuxna i allt större utsträckning i högre specialiserade funktioner och sällan någon som har att göra med hela hans person. Servicefunktionerna är uppdelade på sköterska, psykolog, kurator, måltidspersonal osv. Men alltför specialiserade lärare uppträder tidigt: i övningsämnen och i stödundervisning. På högstadiet kan eleverna under en vecka få att göra med över dussin lärare, var och en med sin bit i ett socialt inlärningsmönster som inte alltid är så särskilt samordnat eller enhetligt.

(4) Man talar ibland om en "generationsklyfta" i värderingar och attityder mellan ungdomen å ena sidan och deras föräldrar och lärare å den andra. Det är mera befogat att tala om en segregation mellan generationerna i vårt samhälle vad gäller erfarenheter och kontakter. Det institutionella inslaget i omhändertagandet av barn och ungdom har ökat i samma mån som familjens betydelse har minskat. En allt större andel tas

hand om av daghem och förskolor, samtidigt som mödrar med barn i mer än dubbelt så stor utsträckning nu som för 25 år sedan arbetar utanför hemmet. SIA-reformen i Sverige betyder att skolans ansvarsområde ytterligare ökar i samma mån som skoldagen förlängs och skolan alltmer blir en plats där man inte bara skaffar kunskaper och färdigheter. Ungdomarna kan visserligen ta olika småjobb, när de kommit upp i tonåren, men den generella bilden är att de uppväxande har rätt liten kontakt med de vuxnas förhållanden vad gäller arbetslivet.

Skolans uppgift är att ge *ställföreträdande erfarenheter*. Den söker att med det talade och tryckta ordets hjälp ge eleverna en bild av hur världen där utanför ser ut. Just denna förmåga att ge ställföreträdande erfarenhet är själva fördelen med skolan. Med verbala hjälpmedel och de abstrakta begrepp som dessa betecknar kan skolan hjälpa till att ge systematik och överblick i tillvaron vid sidan av de "basfärdigheter" som läsandet, skrivandet och räknandet utgör. Men denna specialisering är samtidigt skolans svaghet i en tid, då den inte längre har monopol på att vara kompetensgivande. För inte så länge sedan hade den ett sådant monopol: den meddelade kompetenser som ingen annan institution i samhället var i stånd att ge. Men nu har den fått konkurrens genom massmedia, bibliotek, ungdomsorganisationer och mycket annat. Skolan är, som sociologen James Coleman träffande har sagt, informationsrik men aktionsfattig.²⁰ Det påtagliga, handlingsmättade och konkreta äger rum där ute i samhället. Man kan inte inom skolans nuvarande institutionella ram återskapa detta. Skola är skola, och samhälle är samhälle.

I en tid då skolan blivit alltmer institutionaliserad har vi fått allvarliga problem som gäller övergång från skola till arbetsliv, vilket ju visas av de av konjunkturerna tämligen oberoende höga siffrorna för ungdomsarbetslöshet. Fortsatt skolgång har därför i viss grad blivit vad man på flygarspråk kallar en "holding operation". Man kretsar runt i avbidan på ett lämpligt tillfälle att landa på ett jobb som till äventyrs dyker upp. Denna tendens har förstärkts av det förhållande jag påpekade tidigare, nämligen att när man sorterar de anställningssökande i allt större omfattning låta nivån på den formella skolningen bli det första urvalskriteriet.

Den ökande institutionaliseringen nämndes. Redan storleken på skolenheterna och de vidgade sociala servicefunktionerna, där SIA-reformen är

det senaste tillskottet, stärker denna tendens.

Trots allt tal om "gräsrotsinflytande" gör storleken hos enheterna och tyngden hos den administrativa apparaten att elever, lärare och föräldrar känner sig utlämnade till anonyma krafter i ett komplicerat och svåröverskådligt maskineri. Det centrala i all pedagogisk verksamhet är och förblir den *individuella kontakten* mellan lärare och elev. Man kan svårligen bedriva en sådan verksamhet i ett stelt byråkratiskt regelsystem som med gemensamma ansträngningar byggs upp av centrala, offentliga organ och fackliga organisationer, där allt färre personer säger sig tala för alltfler individer som får allt svårare med sin identitet.

Återverkningarna på skolans inre arbete av de företeelser som jag här i korthet har berört har varit betydande. Eftersom systemet är inriktat på yttre belöningar, sitter de genuint pedagogiska värdena trångt. De bygger ju på inre belöningar, tex tillfredsställelsen att lära något, att skaffa sig kompetens. Det är i detta sammanhang man bör se betygsfrågan. Man främjar inte de genuina pedagogiska värdena bara genom att avskaffa betygen. Det är som att måla över utslagen och tro att man därmed blir av med mässlingen. Sjukan vi har är helt enkelt den, att formell utbildning främst upplevs som ett medel till karriär och att den används som sorteringsmedel. Vi kan inte räkna med någon ändring försåvitt vi inte ändrar radikalt på det yttre belöningsystemet. Frågan blir då, om ett högteknologiskt samhälle med behov av högkompetent folk är villigt att avstå från att materiellt och/eller psykologiskt särskilt belöna dem som är mera kompetenta än andra. Det starka inslaget av meritokrati i det moderna industrisamhället ingår gärna förmälning med både teknokrati och byråkrati.

För ett 30-tal år sedan gjorde jag en undersökning i vilken jag sökte se skolans disciplinproblem i ett större socialt sammanhang och sökte visa att de grundläggande orsakerna till problemen inte var att söka i klassrummen.²¹ I analogi härmed har jag på senare år sökt hävda att betygsfrågan i grunden inte är en pedagogisk utan social fråga, som måste ses i samband med det meritokratiska samhället. De därav föranledda problemen kommer man inte till rätta med genom enkla pedagogisk-didaktiska recept. När jag höll på med disciplinfrågan, brukade jag säga, att skulle recept skrivas ut skulle dessa omfatta nästan hela apotekssortimentet. Detta gäller i lika hög grad de problem vi har i dagens skola.

Ett är i varje fall säkert: skolan klarar inte att ensam komma till rätta med problemen. Dessa är i grunden samhällsproblem vars lösning tarvar samlade, och framför allt *koordinerade* insatser av en rad olika samhällsorgan och institutioner. Detta kan synas enkelt och självklart ända till banalitet. Men principen är inte desto mindre hart när omöjlig att förverkliga i ett samhälle med alltmer utpräglat revirtänkande, där olika organ och organisationer avundsjukt slår vakt om sina respektive "klienter". Detta betyder i grunden att de slår vakt om sina egna intressen: löner, sysselsättningsmöjligheter och arbetsförhållanden.

Vi behöver en genomtänkt socialisationsfilosofi för de verksamheter i vårt samhälle som barnstugor, skolor, socialvård, kriminalvård osv. utgör. Det är inte bara fråga om att samordna resurser och insatser, att göra dessa mera konsekventa och adekvata för uppgiften att bistå unga människor vid deras inträde i vuxensamhället. Förr var familjen, där man producerade och konsumerade tillsammans, det organ som "socialiserade" de unga. Skolan fanns där för att förmedla sådana kompetenser som inte lika lätt kunde förvärfvas i hemmet. Individens förankring var i familjen och i närsamhället av det lilla formatet: släkt, bygemenskap.

Dagens ungdomar växer upp i vad James Coleman i en fin analys har kallat det "asymmetriska samhället".²² Stat och kommun med sina allt större och mäktigare organ, storföretagen och de allt inflytelserikare privata intresseorganisationerna tenderar att reducera individen till en abstrakt "position", någon som uppstår en "befattning" och inte längre blir en deltagande individ med en egen räjong av autonoma val. Samtidigt härmed ökas det klientorienterade omhändertagandet hela vägen från daghemmet till långvården. Avståndet mellan retorik och realitet vad gäller den enskildes klientroll tenderar att bli att större. Storebror med anspråk på att veta bäst växer sig allt starkare.

Ungdomar som sedan spädbarnsåldern vistats i institutioner vänjer sig lätt av med den funktionella delaktighet som utgör kärnan i socialiseringen till vuxenrollen. Kort sagt: vi måste förutsättningslöst söka tänka igenom vad vi kan göra i våra institutioner, i det här fallet främst i skolan, för att ge växande tillfälle till funktionell delaktighet i vuxensamhället.

Växande i vårt samhälle har allt mindre kontakt med den verksamhet – framför allt den yrkesverksamhet – som deras föräldrar ägnar sig åt en

stor del av dygnet. Kontakterna med vuxna i produktiv verksamhet har reducerats. Tidigare arbetade mestadels fadern utanför hemmet. Under de senaste årtiondena har antalet mödrar med barn som arbetar utanför hemmet flerdubblats. De vuxenkontakter som barnen har kvar är de med institutionella vårdare, antingen dessa är legitimerade pedagoger eller ej.

Av vad jag tidigare sagt framgår att jag anser det viktigt att avkollektivisera miljön i skolan till fromma för individuell elevbehandling. Detta kan ske främst genom att skapa mindre, socialt fungerande, pedagogiska enheter inom ramen för de stora administrativa block vi nu har. Under nuvarande ekonomiska auspicier är det helt realistiskt att minska på undervisningsavdelningarnas storlek. Om syftet är att söka åstadkomma största möjliga "pedagogiska heltäckning" och undvika den fragmentering jag påtalat, måste eleven komma i kontakt med minsta möjliga antal lärare samtidigt. Bland dessa bör någon kunna fungera i någon slags moders- eller fadersroll. Vad gäller grundskolan kan man som hittills lösa detta genom att konsekvent arbeta med klasslärare och minsta möjliga antal specialiserade lärare. Men när man når högstadiet uppstår ett grundläggande dilemma mellan skolans fostrande och kunskapsförmedlande uppgift. En lärare kan som kunskapsförmedlare inte sprida sig hur tunt som helst långt upp i årskurserna. Ett visst pris i försämrade kunskapsförmedling kan man tänka sig betala för en tveklöst förbättrad uppfostringsmiljö. Men så långt att man genom hela grundskolan har en enhetslärare kan man svårigen sträcka sig.

Vad kan vi vänta oss under den närmaste framtiden?

I slutet av 60-talet ledde jag ett futurologiskt projekt, som gick under arbetsnamnet "Utbildning år 2000" och som 1971 publicerades i en bok med just den titeln.²³ I den grupp, med vilken jag arbetade, identifierade vi ett dussin trender eller utvecklingstendenser. Dessa bildade tillsammans ett slags ram för våra försök att bestämma i vilken riktning utbildningsväsendet, framför allt skolan, rörde sig.

Vi har nu "halvtidsfacit" i hand och kan konstatera att vi misstog oss kapitalt vad gällde två viktiga trender, trots att kring 1970 vissa tecken började bli synliga på vägen.²⁴

(1) 1973 kom oljekrisen och förstärkte tendenser till det fenomen som kom att kallas stagflation, kombinatinen av en stagnerande ekonomisk till-

växt och inflation. 60-talets starka tillväxt hade väsentligen bidragit till den enorma expansionen av utbildningsväsendet. Detta fördubblade mellan mitten av 50-talet och slutet av 60-talet sin andel av bruttonationalprodukten. Skolan kunde svälja inte bara ökade andelar av ålderskullarna utan också ta hand om dem ett ökat antal år.

(2) Dramatiska förändringar i födelsetalen under 70-talet ledde med viss tidsförskjutning till lika dramatiska förändringar i elevantal, lärar- och lokalbehov. Preventivpillret tog utbildningsplanerna med överraskning.

(3) Som tidigare påpekats, har opinionsundersökningar visat att skolan under mer än ett årtionde förlorat i politisk prioritet. Redan de demografiska förändringarna, som medför att allt färre väljare har barn i skola, bidrar till denna utveckling. Men viktigast har nog besvikelserna över att de alltför högt ställda förhoppningarna inte infriats varit.

Trots den nyss demonstrerade vådan med försök att dra upp sk framtidsscenarioer kan jag inte undgå frestelsen att tala om vad jag tror kommer att ske under det närmaste årtiondet, försiktigtvis en kort period.

(1) För det första går vi mot en omprövning av den pedagogiska stordriften och mot en pedagogisk småskalighet med vad denna innebär av ökad individualisering, minskad fragmentering och ökad kontinuitet i kontakterna mellan ungdomarna och de vuxna i skolsamhället. Detta kan också innebära en minskad institutionalisering och minskad byråkratisering.

(2) För det andra kan vi se tendenser till en större marginal för gräsrotsinflytande och gräsrotsinitiativ och därmed också vidgad marginal för lokala variationer med en rörelse bort från den grå uniformitet som byråkrater observant bevakande sina revir gärna vill ha.

(3) För det tredje tyder mycket på att vi nu går in i en period med ökat intresse för *kvaliteten* hos det som skolan åstadkommer, främst sådan denna kommer till uttryck i elevernas kunskaper och färdigheter. Under rekordårens expansion låg det nära till hands att köpa kvantitet på bekostnad av kvalitet, en frestelse som inte minskade under de första årens finansiella restriktioner. Det gällde ju att tillgodose utbildningsbehoven hos en allt större skara ungdomar som allt längre gick kvar i skolan. Samtidigt ökade avsevärt kostnaderna per elev och år i fast penningvärde. Men nu har man i flera länder börjat ifrågasätta, om man kan lösa kvalitetsproblemet bara med ökade finansiella re-

surser, så mycket mer som dessa resurser inte längre är till finnas. En amerikansk utbildningsekonom, Eric Hanushek, har i en studie, som han provokativt kallar "Throwing Money at Schools", visat hur tunt sambandet är mellan finansiering och kvalitet, när man väl nått över den relativt höga finansieringsströskel som föreligger i de rika länderna. De jämförande internationella undersökningar av elevkompetens i matematik och naturorienterande ämnen som i två omgångar genomförts av International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) visar en ganska liten tillväxt i elevkompetens från 60- till 80-talet, för Sveriges vidkommande ingen tillväxt alls på högstadiet.²⁶

I november 1984 träffades OECD-ländernas utbildningsministrar i Paris för att dryfta gemensamma angelägenheter. Den allt dominerande frågan gällde just kvaliteten hos industriländernas skolsystem. Kvaliteten var ett bekymmer inte bara för de konservativa som Sir Keith Joseph i England utan också för socialister som Jean Pierre Chevènement i Frankrike. Den senare vågade i ett större publikt framträdande nyligen ta det farliga ordet elitism i sin mun, för säkerhets skull inbäddat i uttrycket "élitism républicain". Utbildning under knapphetens kalla stjärna framtingar en hårdare prioritering. Det finns tecken som tyder på att man på olika håll oberoende av ideologiska bindningar mer än tidigare är inställd på att köpa kvalitet på bekostnad av kvantitet, även om man därmed naggar en del traditionella föreställningar om jämlikhet i kanten.

Torsten Husén

Referenser

- ¹ Denna artikel utgör en reviderad version av det fördrag som ingick i seminariet för att hedra Ragnar Edenman på Skytteanum i Uppsala den 31 januari 1985. Den har tillkommit inom ramen för projektet "Svensk utbildningsforskning 1944-1971: En studie av betingelser för framväxt och utveckling av ett nytt forskningsområde". Projektet har finansiellt stötts av Riksbankens Jubileumsfond. Synpunkter som kommit till uttryck i denna artikel har också framställts i "Genombrottsåren för svensk utbildningsforskning: Krafter, idéer, aktörer", vilken ingår i en festskrift till Kjell Härnqvist, samt i ett par artiklar i *Tiden* ("Vad händer med skolan", nr 6, 1983 samt "Vad göra med skolan", nr 7, 1984). En kritisk granskning av skolan som institution i det moderna industrisamhället har genomförts i Husén: *The School in Question*. London: Oxford University Press, 1979 samt i James S. Coleman & T. Husén: *Becoming Adult in a Changing Society*. Paris: OECD, 1985.
- ² G.A.R. Anderberg, J.K.G. Elmgren, D. Katz och J. Landquist: *Den psykologiska forskningens ståndpunkt i fråga om den psykiska utvecklingen hos barn och ungdom m.m.* Utlåtanden avgivna till 1940 års skolutredning. SOU 1943:19.
- ³ John Elmgren: *School and Psychology: A Report on the Research Work of the 1946 School Commission* SOU 1948:27. Stockholm 1952.
- ⁴ Kjell Härnqvist: *Individuella differenser och skoldifferentiering*. 1957 års skolberedning II. SOU 1960:13. Nils-Éric Svensson: *Ability Grouping and Scholastic Achievement*. Stockholm: Almqvist & Wiksell 1962.
- ⁵ T. Husén: *Begåvning och miljö*. Stockholm: Almqvist & Wiksell 1948.
- ⁶ Kjell Härnqvist: *Reserverna för högre utbildning: Beräkningar och metoddiskussion*. 1955 års universitetsutredning III. SOU 1958:11.
- ⁷ C.E. Quensel: Studenternas sociala rekrytering. *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1949, 309-322. Jfr T. Husén: Psykologi och statistik. Ett genmäle. *Pedagogisk Tidskrift*, 87, 1951:1-2, 37-44.
- ⁸ T. Husén: *Social Background and Educational Career*. Paris: OECD 1972.
- ⁹ T. Husén: *Problems of Differentiation in Swedish Compulsory Schooling*. Stockholm: Scandinavian University Books 1962.
- ¹⁰ S. Marklund: *Differentieringsfrågan*. Skolsverige 1950-1975, del 4. Stockholm: Liber Utbildningsförlaget 1985.
- ¹¹ Nils-Éric Svensson: *Ability Grouping and Scholastic Achievement*. Stockholm: Almqvist & Wiksell 1962.
- ¹² S. Marklund *op. cit.*
- ¹³ J. Orring: *Flyttning, kvarsittning och utguggning i högre skolor i relation till realskolans betygssättning*. SOU 1959:35.
T. Husén och G. Boalt: *Educational Research and Educational Change: The Case of Sweden*. Stockholm och New York: Almqvist & Wiksell och John Wiley 1968. T. Husén: *Talent, Equality and Meritocracy*. Haag: Martinus Nijhoff 1974.
- ¹⁴ T. Husén och G. Boalt, *op. cit.* T. Husén: *The Learning Society Revisited*. Oxford: Pergamon Press 1986.
- ¹⁵ Se text T. Husén: *The School in Question*. London: Oxford University Press 1979. T. Husén (utg.) *The Future of Formal Education*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International 1980.
- ¹⁶ A. H. Halsey (ed.) *Ability and Educational Opportunity*. Paris: OECD 1961.
- ¹⁷ Å. Isling: *Kampen för en demokratisk skola*. Stockholm: Sober 1980. S. Marklund: *1950 års reformbeslut*. Del I i serien Skolsverige 1950-75.
- ¹⁸ J. S. Coleman och T. Husén: *Becoming Adult in a Changing Society*. Paris: OECD 1985.

- ¹⁹ T. Husén: *Talent, Equality and Meritocracy*. Haag: Martinus Nijhoff 1974.
- ²⁰ Jfr J. S. Coleman et al: *Youth: Transition to Adulthood*. Chicago: The University of Chicago Press 1974.
- ²¹ L. Husén och N. E. Svensson: *Elever, lärare, föräldrar*. Stockholm: Almqvist & Wiksell 1959.
- ²² J. S. Coleman: *The Asymmetric Society*. Syracuse, N. Y.: The Syracuse University Press 1982.
- ²³ T. Husén: *Utbildning år 2000*. Stockholm: Bonniers 1971. Jfr T. Husén: *Present Trends in Education and Their Main Determinants*. Stockholm University: Institute of International Education. Report No. 49, 1981.
- ²⁴ T. Husén: *The Learning Society Revisited*. Oxford: Pergamon Press 1986.
- ²⁵ E. A. Hanushek: Throwing Money at Schools. *Journal of Policy Analysis and Management* (Fall 1981).
- ²⁶ Å. Murray & R. Liljefors: *Matematik i svensk skola*. Utbildningsforskning FoU Rapport 46. Stockholm: Liber Utbildningsförlaget 1983.