

24/10

T

DO
s 1421

tidskrift för
RÄTTSSOCI
IOLOGI

Per Stjernquist
En aspekt på rättssociologisk forskning

Klaus Eder
Collective Learning Processes and Social Evolution

Antoinette Hetzler
Policyimplementering genom lag

Ivar Bleiklie
The Selective Providers

VOL 1 1983/84 NR 1

REDAKTÖR

Antoinette Hetzler

ANSVARIG UTGIVARE

Per Stjernquist

REDAKTIONSRÅD

Bengt Abrahamsson, Sthlm	Ulf Himmelstrand, Uppsala
Agnete Weis Bentzen, Kbhvn	Thomas Mathiesen, Oslo
Anna Christensen, Lund	Carl-Martin Roos, Lund
Jørgen Dalberg-Larsen, Århus	Åke Saldeen, Uppsala
Göran Grosskopf, Umeå	Göran Skogh, Lund

REDAKTIONSSEKRETERARE

Kjell E. Eriksson

ADRESS

Bredgatan 4, S-222 21 LUND. Tel 046/10 88 10

PRENUMERATION

Pris per volym om fyra häften; för enskilda SEK 100:-, för institutioner, bibliotek etc SEK 140:-. Inbetalas på postgiro 6 96 88-0, Tidskrift för Rättssociologi.

LÖSNUMMER

SEK 40:- inkl. moms.

ANNONSERING

Annonspriser meddelas av redaktionssekreteraren, tel 046/ 10 88 13

PRODUKTION

Sättning UN-sats, Lund
Tryck Wallin & Dalholm Boktryckeri AB, Lund 1983

COPYRIGHT

Tidskrift för Rättssociologi samt resp artikelförfattare

TIDSKRIFTEN UTGES MED STÖD FRÅN

HUMANISTISK-SAMHÄLLSVETENSKAPLIGA FORSKNINGSRÅDET

Innehåll

Inledning	2
En aspekt på rättssociologisk forskning <i>Per Stjernquist</i>	7
Klaus Eder och klasskampen <i>Antoinette Hetzler</i>	19
Collective Learning Processes and Social Evolution: Towards a Theory of Class Conflict in Modern Society <i>Klaus Eder</i>	23
Policyimplementering genom lag: Arbetskadeförsäkringens tillämpning <i>Antoinette Hetzler</i>	37
The Selective Providers: Organization and Distribution Effects on Public Service Provision <i>Ivar Bleiklie</i>	55
Recensioner	81
William M. Evan: <i>The Sociology of Law</i> Podgórecki/Whelan: <i>Sociological Approaches to Law</i> Thomas Mathiesen: <i>Makt och motmakt</i>	
Aktuell information	92

Inledning

Rättssociologi är vetenskapen om förhållandet mellan rätten och samhället. Rättssociologin studerar hur olika rättsregler inverkar på samhällsutvecklingen, och omvänt, vilka krav samhällsutvecklingen ställer på rättssystemet. Rättssociologi är en självständig vetenskap som bygger på samhällsvetenskaplig teori och metod.

Rättssociologi är en i Sverige relativt ny och liten disciplin; i hela landet finns endast en institution för rättssociologi, vid Lunds universitet. Internationellt är situationen en annan. Rättssociologiska forskningsinstitut är verksamma vid ett stort antal ansedda universitet över hela världen. Det finns en internationell rättssociologisk organisation, samt ett antal rättssociologiska vetenskapliga tidskrifter.

Behovet av rättssociologisk forskning har efter andra världskriget blivit allt större, i takt med att den rättsliga reformverksamheten blivit mer omfattande i hela västvärlden. Utvecklingen mot en utbredd statlig styrning av olika samhällssektorer genom olika typer av rättsregler har varit snabb - och i viss mån okontrollerad. Och just detta är en av rättssociologins huvuduppgifter: utvärdering av rättsregler och rättsliga reformer, i syfte att bygga upp en kunskap om rättens roll i samhällsbygget.

Avsaknaden av kvalificerad uppföljning och utvärdering av rättsliga reformer är inte minst märkbar i Sverige. Här har

reformarbetet dessutom kanske nått längst i världen. På senare tid har man emellertid kunnat märka tendenser till en ökad medvetenhet om behovet av grundforskning såväl som empirisk forskning kring rättens sociologi.

Sålunda satsas ansevärda summor på forskningsprojekt vars mål det är att utvärdera olika rättsliga reformer, eller att utveckla metoder för sådan utvärdering. Inrättandet av en professur i implementationsforskning tyder på samma nyvaknade intresse för samspelet mellan rätt och samhälle. Juridiska institutioner erbjuder kurser i rättssociologi.

Till inte ringa del fortgår denna utveckling utan inblandning av rättssociologer. Och vad värre är, den under decennier av grund- och empirisk forskning uppbyggda rättssociologiska teorin riskerar att komma i skymundan. I dess ställe kan komma ett ofruktbart hopkok av gängse rättsvetenskapliga, statsvetenskapliga, nationalekonomiska och sociologiska teorier.

Det har hittills inte funnits något forum för en diskussion mellan rättssociologer och de forskare utanför rättssociologins domäner som undersöker rättens samhällseliga funktioner, en diskussion som skulle kunna frilägga teoretiska och metodologiska motsättningar och därmed lägga grunden för en syntes mellan den i egentlig mening rättssociologiska teorin å ena sidan, och å den andra de teoretiska och metodologiska framsteg som vunnits inom angränsande discipliner.

Tidskrift för rättssociologi avser att fylla detta tomrum, genom att kontinuerligt följa upp och föra ut framsteg i teoriutvecklingen; genom att presentera pågående och avslutad forskning, till forskarkollegor och politiska beslutsfattare; genom att presentera och recensera svensk och internationell litteratur i ämnet.

* * *

Det är i år 20 år sedan den första kursen i rättssociologi erbjöds i Sverige. Kursen gavs av professor Per Stjernquist höstterminen 1963. Det kan vara på sin plats att ge en kort beskrivning av det rättssociologiska ämnets utveckling i Sverige, som en bakgrund till professor Stjernquists artikel "En aspekt på rättssociologisk forskning" som inleder det första numret av *Tidskrift för rättssociologi*.

Det var den 30 juni 1958 som genom Kungl Maj:ts beslut ämnet allmän rättsvetenskap infördes som examensämne i filosofisk-samhällsvetenskaplig examen. Ämnet utgjorde inte examensämne i andra examina, men kunde dispensvägen medtas dels i filosofie kandidatexamen, dels – som s k utbytesämne – i juris kandidatexamen. Höstterminen 1963 introducerades ämnet, under namnet allmän rättsvetenskap, vid Lunds universitet. Under rubriken "Nyheter för samhällsvetare" skrev Per Stjernquist i Lundagård nr 8/9 1963: "Vad är då allmän rättsvetenskap? Namnet måste sägas vara ganska misslyckat. Ämnet motsvarar vissa utomlands förekommande ämnen, nämligen dels rättssociologi och dels stora delar av offentlig administration". Redan fyra år senare föreskrevs att ämnet kunde ingå som examensämne i såväl filosofie kandidatexamen och filosofisk ämbetsexamen som filosofie licentiatexamen. Samtidigt infördes benämningen rättssociologi för examensämnet allmän rättsvetenskap.

1972 inrättades en professur i rättssociologi, vars innehavare blev Per Stjernquist. 1979 blev professuren en riksprofessur och Rättssociologiska seminariet vid Lunds universitet blev Rättssociologiska institutionen. Året innan hade ämnet fått sin första forskare docentkompetensförklarad. Samma år, 1978, framlades två doktorsavhandlingar i rättssociologi.

Sedan dess har ytterligare tre avhandlingar framlagts och förtjänstfullt försvarats, och för närvarande finns ett femtontal heltids forskarstuderande vid institutionen i Lund.

Professor Stjernquist gör i sin artikel i detta nummer en viktig analys av rättssociologins teori- och metodutveckling i Sverige. Han lägger därvid huvudvikten vid det som är unikt för den nordiska rättssociologin: att välja utgångspunkt för undersökningen och analysen i den reglerade folkgruppens eller verksamhetens problemsituation istället för i lagen och dess ändamål – att se skeendet nedifrån och inte uppifrån. Artikel-författaren pekar också på vikten av såväl organisationsanalys av tillämpningsmyndigheterna som rättsantropologisk forskning för det rättssociologiska teoribygget.

Klaus Eder är just socialantropolog, och genom sin gedigna analys av rättens roll i olika samhällstyper har han lyckats skissera en evolutionsmodell för samhällens utveckling. För rättssociologen är det just insikten om rätten som en manifestation av samhällets moraliska utveckling som gör det möjligt att bygga vidare på Eders beskrivning av samhället och hans om-

definiering av klasskonflikten, och på så sätt placera vår samtid i ett större perspektiv. Utifrån Eders modell kan vi förstå statens användning av ramlagstiftning, och hans analys gör det möjligt att ringa in det substantiva rättssystemets dynamik och dragningskraft i vårt samtida samhälle.

Det kan påpekas att Jürgen Habermas har använt Klaus Eders socialantropologiska arbeten i sin uppsats "Reconstruction of Historical Materialism", och för dem av oss som tilltalats av den kritiska teorin och dess möjligheter att förklara rättens roll i samhället förefaller Klaus Eder vara den kritiske teoretiker som kommit längst i försöken att förena kritisk teori med rättslig praxis.

Antoinette Hetzler presenterar i sin artikel ett nytt sätt att förstå implementationsteori, mot bakgrund av övergången från ett autonomt till ett responsivt rättssystem. Hennes arbete bygger på en utveckling av Phillippe Nonets och Philip Selznicks såväl som Klaus Eders teoretiska arbeten om olika typer av rättssystem. Hetzler vill visa att implementationsforskningen måste ta hänsyn till blandningen av policy och rätt i praxis vid uppställandet av teoretiska modeller. En viktig del av hennes analys gäller förvaltningsmyndigheters roll vid utformning av såväl policy som rättspraxis i en situation när allt större beslutsmyndigheter genom konstituerande regler överförs till tillämpningsmyndigheterna.

Diskussionen illustreras med en analys av försäkringskassans rättspraxis vid beslut i arbetssjukdomsärenden enligt Lagen om arbetsskadeförsäkring.

Inom rättssociologisk forskning finns ett stort intresse för hur sociala rättigheter manifesteras i organisatorisk utformning, och hur de knyts till behovssituationer eller generella principer. Detta intresse måste kompletteras med forskning kring hur rättigheterna blir tillgängliga för befolkningen. Det räcker inte här med organisationssociologiska analyser av tillämpningsmyndigheterna, utan hela spektrat av aspekter på myndighets-klient-förhållandet måste belysas. I förhållandet myndighets-klient subsumeras en rad olika empiriska förhållanden, t ex läkare-patient, fängelseadministration-fångar, försäkringskassapersonal-försäkrade.

Ivar Bleiklie tar oss med in i den empiriska världen av uppnådda forskningsresultat rörande förhållandet myndighets-klient, och vad mera är, han tar oss tillbaka ut ur den världen med en klar bild av hur man kan sammanställa forskning och

bygga en modell för vidare undersökningar. Bleiklie visar på det nödvändiga i att relatera ny forskning till redan vunna resultat och insikter, samt att det är möjligt att systematisera kunskap över ämnesgränserna till gagn för en fruktbar analys.

En aspekt på rättssociologisk forskning

Per Stjernquist

Rättssociologiska institutionen, Lunds universitet

För klarhetens skull skall jag börja med att redovisa min uppfattning om vad som utgör det övergripande ämnet för rättssociologisk forskning, även om detta måste göras på ett mycket summariskt sätt. En kritisk bedömare bör nämligen ha i minne att denna min uppfattning kan ha genomsyrat den följande framställningen och orsakat en viss ensidighet. Alltså: jag menar att rättssociologins uppgift främst är att studera rättsreglernas och de rättsliga institutionernas betydelse i organiserandet av mänsklig samverkan. I detta sammanhang fungerar rätten på två principiellt skilda sätt. Dels ger den spelregler för vår samverkan, sådana som större delen av den centrala civilrätts-, straffrätts- och processrättslagstiftningen innehåller. Och dels fungerar rätten som styrinstrument för statsmaktens politiska mål att förändra den samverkan som redan finns. Gränsen mellan dessa två funktioner kan vara flytande - förändringar kan exempelvis så småningom övergå till allmänt accepterade spelregler - men de bör hållas i sär för att vinna analytisk klarhet.

Den rättssociologiska forskningen har av Jan Hellner indelats i två stora huvudgrupper som han kallar rättssociologi i trängre, resp. i vidare mening (Hellner 1969). Denna indelning kan med fördel läggas till grund för den följande översikten. Med rättssociologi i trängre betydelse menar han sådan forsk-

ning som både till teoribildning och till metoder mer eller mindre nära överensstämmer med allmän sociologi och som således undersöker rättsreglerna från samhällsvetenskapliga utgångspunkter. Rättssociologi i vidare mening sysslar däremot med frågor som har betydelse från juridisk synpunkt - den är alltså inte knuten till någon särskild teoribildning - men den använder sig därvid av samhällsvetenskapliga metoder. Denna senare forskning får väl ofta karaktär av en hjälpvetenskap till juridiken med speciell uppgift att ge empirisk kunskap om hur rättsreglerna fungerar i sina huvuddrag.

Dessa två indelningar, den ena gällande rättsreglernas faktiska funktioner och den andra gällande karaktären av rätts-sociologisk forskning, sammanfaller till stora delar. Det tycks vara så att de rättsliga spelreglerna vanligen behandlas av rättsociologi i vidare mening, medan rättsociologi i trängre mening tar upp styrningsproblematiken. Men denna iakttagelse är inte utan betydelsefulla undantag. Några sådana kommer att framgå av det följande utan att detta behöver påpekas i varje särskilt fall.

1. Rättsociologi i vidare mening

Jag erinrar om att det här rör sig om forskning som använder sig av empiriska metoder men som varken anknyter till eller försöker skapa samhällsvetenskaplig teori. Frågeställningen är vanligen hur rättstillämpningen ser ut i praktiken, också på gräsrotsnivå, och hur rättsliga former används i olika situationer. Ofta är det fråga om jämförelser mellan "law in books" och "law in action". I allmänhet har denna typ av forskning tagits om hand av rättsvetenskapare, i själva verket utgör den en rätt naturlig extendering av rättsvetenskapen. Däremot torde professionella rättssociologer alltid söka någon anknytning till samhällsvetenskaplig teori.

Som exempel på betydande verk av denna typ skall jag nämna några svenska undersökningar. Carl Martin Roos (1969) har lyckats att genomföra en inventering av de svåråtkomliga rösträttsavtal som förekommer i samband med aktiebolagsbildningar. Anna Christensen (1980) har i en fascinerande undersökning studerat arbetslöshetskassornas och överordnade myndigheters beslut om avstängning från arbetslöshetsersättning och samtidigt givit en föreställning om de

mänskliga tragedier som blivit följden därav. Mycket avancerade kvantitativa metoder har använts av Åke Saldeen (1973) i hans undersökningar av underdomstolarnas domar i familjerättsliga mål.

Till slut några synpunkter på de rättsliga spelreglerna som ju ofta är föremål för denna typ av forskning: Dessa regler avses ju skola standardisera folks beteenden i det ekonomiska livet eller eljest och därmed göra det möjligt att beräkna varandras handlingssätt och planera på längre sikt. Nu finns det i samhällslivet andra faktorer än de rättsliga som verkar i riktning mot standardisering och beräknelighet i transaktionerna. På ett intressant sätt framgår detta av en amerikansk undersökning av affärstransaktionerna mellan företag i Wisconsin (Macauley 1963). Man fann där att skriftliga avtal sällan förekom, företagen föredrog att inte vara formella utan att lita på varandras ord. Man fann också att rättsliga sanktioner sällan åberopades när en prestation uteblev eller förändrades; i stället förhandlade parterna. Att affärerna mellan företagen ändå fungerade tycks ha berott på två omständigheter. Dels var företagen angelägna om fortsatta förbindelser med varandra och om ett gott affärsrykte överhuvud. Dels förekom byte av tjänster och gentjänster mellan företagets personal på olika nivåer. Det var alltså önsknings om fortsatta förbindelser som åstadkom att företagen handlade så som det förväntades av dem. När sådana önsknings saknades - t.ex. vid enstaka ströaffärer - blev de rättsliga formerna av större betydelse.

Den nu refererade undersökningen ger en antydning om att rättssociologisk forskning av denna typ inte kan begränsa sig till rättsligt material om den vill behandla orsaksfrågor. Orsakerna till mänskligt beteende är att söka på många områden förutom det rättsliga. Det är då i längden inte möjligt att klara sig utan samhällsvetenskaplig teori.

2. Rättssociologi i trängre mening

Så snart det är fråga om orsakssamband mellan rättsliga fenomen och andra slags fenomen måste forskningen anknyta till samhällsvetenskaplig teori om den vill komma längre än till rena spekulationer. Anknytningen kan ske på två sätt: antingen tillämpar man redan befintlig teori eller försöker man utveckla

en speciell teori för de analyser som rättssociologin ställs inför. Dessa två fall skall diskuteras var för sig.

3. Anknytning till befintlig samhällsvetenskaplig teori

Mycken forskning som kallas rättssociologi använder sig direkt av någon existerande samhällsvetenskaplig teoribildning. Det är då egentligen endast materialets karaktär av rättsligt material som skiljer den från exempelvis vanlig sociologi eller statsvetenskap.

Oftast anknyter man till någon sociologisk teori. Smågrupps-teori har sålunda använts i åtskilliga undersökningar av relationerna mellan medlemmarna i en domstol eller aktörerna i en rättegång. Organisationsteori har lagts till grund för studier av rättsliga myndigheters utveckling. Kommunikationsteori spelar en viktig roll i författarkollektivet Aubert-Eckhoff-Sveris (1952) klassiska analys av den norska hembiträdeslagens funktioner.

Den moderna beslutsteorin – som ju har en mera allmänt samhällsvetenskaplig karaktär – tycks ännu inte ha använts på ett mera genomfört sätt på rättsligt material (se dock Lundberg 1982).

Av speciellt intresse i vårt sammanhang är de holistiska teorierna som försöker förklara hur samhället i dess helhet fungerar. Man gör det genom att ställa upp olika grundläggande strukturer i samhällssystemet och analysera samspelen dem emellan. I regel är emellertid det rättsliga elementet grovt försummat och därför återstår som en rättssociologisk uppgift att bygga ut teorierna i detta avseende. I Västtyskland har Luhmann och kretsen kring honom byggt ut Parsons teori om sociala handlingssystem. Här i Norden har man främst bearbetat marxistisk teori i dess moderna franska tappning. En viktig ansats har gjorts av Håkan Hydén (1978) genom att han – via studier av miljövårdslagen i praktiken – försöker bringa ned de abstrakta marxistiska teserna på en mer konkret nivå där de kan prövas empiriskt. Hans studie inbegriper emellertid – i överensstämmelse med holistisk teori i allmänhet – hela rättssystemet, d.v.s. såväl rättsliga spelregler som rättsliga styrinstrument.

4. Speciell teoribildning: styrprocesser

Under detta århundrade har som bekant lagstiftning allt mera medvetet använts för att genomföra förändringar i samhället och för att ställa privat verksamhet under offentlig kontroll.

Rättssociologisk forskning har tagit fasta på denna utvecklingstendens och ägnat stor uppmärksamhet åt rättens användning som politiskt styrinstrument. Härvid har man, förklarligt nog, sett problemen uppifrån, alltså ur politikernas och administratörernas synvinkel. Man har frågat efter vad som ligger bakom reformbesluten, vilka påverkningsmetoder som är effektivast, vilket motstånd som möter, vilka verkningar olika lagar har och hur man skall kunna finna mer ändamålsenliga lösningar. Man gör således utvärderingar av lagars användbarhet som styrinstrument. Medlet härför är studier av konkreta styrprocesser.

När det gäller att konstruera teori eller problemramar till ledning för konkreta studier av styrprocesser kan man nog säga att rättssociologin utfört en pionjärgärning. Arbetet härpå påbörjades redan under 1930-talet i USA (t.ex. Moore-Callahan 1943). Det har därefter fortsatt under efterkrigstiden i de nordiska länderna (t.ex. Aubert-Eckhoff-Sveri 1952).

Emellertid upptäcktes så småningom att politiska styrprocesser inte bara och kanske inte huvudsakligen arbetar med rättsliga instrument. Det var så att säga en omvändning av Gunnar Myrdals reaktion 50 år tidigare mot ett ensidigt ekonomiskt betraktelsesätt (Myrdal 1929). Utvärderingsforskning utvecklades till en särskild vetenskapsgren som avsatt en stor litteratur och manifesterar sig i en rad internationella tidskrifter. I denna utveckling har rättssociologin knappast tagit del. Det är typiskt att då forskningsrådsnämnden år 1979 satte i gång ett forskningsprojekt om metoder för utvärdering av reformer i arbetslivet – det s.k. MURA-projektet som konkret studerar arbetsmiljölagen – så insattes i forskargruppen en filosof, en psykolog, en sociolog, en ekonomisk historiker och en jurist, men ingen rättssociolog. Det behöver naturligtvis inte betyda att forskargruppen inte bygger vidare på rättssociologiska förarbeten.

En av orsakerna till att rättssociologisk forskning tenderar att dra sig tillbaka i dessa sammanhang kan vara att man börjat ifrågasätta styrningsaspekten av olika anledningar. Dels inser man att varje social förändring beror på många olika slags

faktorer vid sidan av rättslig reglering; för att kunna få en överblick av dessa och därmed bli i stånd att klarlägga rättens roll i samspelet kan det vara nödvändigt att utgå från den reglerade folkgruppens problemsituation. Man behöver då inte nöja sig med en ytlig uppskattning av lagens verkningar i en för övrigt ganska okänd situation. Och dels är det ju inte likgiltigt hur de rättsliga åtgärderna inverkar på de praktiska möjligheterna att driva den verksamhet det gäller. Kanske drar olika regleringar i olika riktningar och lamslår därmed verksamheten mer eller mindre. Kanske försvåras verksamheten på ett sätt som inte förutses. Kanske anknyter regleringen till mer eller mindre latent strävanden inom verksamheten eller tvärtom strider mot dessa.

Allt detta gör att det kan kännas riktigare att välja utgångspunkten för analysen i den reglerade folkgruppens eller verksamhetens problemsituation i stället för i lagen och dess ändamål – att se skeendet nedifrån och inte uppifrån.

5. Speciell teoribildning: reaktiva processer

För att kunna studera rättsliga regleringar ur ett nedifrån-perspektiv bör man ha ledning av ett slags teori, ett system av generella frågor rörande folks problemsituation och deras reaktioner mot reglering. Så långt har rättssociologisk forskning inte kommit. Vad hittills gjorts i detta hänseende är att man anlagt nedifrånaspekter i konkreta undersökningar, oftast kanske utan att detta varit klart avsett från början. Jag skall redogöra för några sådana studier. Att därigenom denna typ av forskning kommer att ägnas förhållandevis stort utrymme är motiverat av att den innebär ett tämligen ovant sätt att tänka.

En grupp av undersökningar behandlar fall då problemuppfattningen hos en någorlunda stor eller sammanhållen eller eljest betydelsefull folkgrupp påverkat verkställigheten av en reform ute på fältet och således modifierat de legala kraven. Det är inte bara sådant som miljöaktioner och skolstrejker utan också mycket mer subtila påtryckningar som varit verksamma i dessa fall.

En studie gällde de äldre skogsvårdslagarna som ju syftade till att framkalla bättre skogsskötsel på enskildas skogar (Stjernquist 1973). De riktade sig till en stor och politiskt sett inte

betydelselös folkgrupp, de skogsägande bönderna. Från deras sida kunde man vänta sig inte aktivt motstånd men aggregerad passivitet. Myndigheterna valde i detta läge att inte åberopa lagen eller att använda sig av de legala procedurerna. I stället arbetade de med förhandlingar, övertalningar och gentjänster (exempelvis hjälp med att lösa ekonomiska problem eller rentav personlig uppskattning). Det var givetvis då viktigt att fältpersonalen kände böndernas tänkesätt och svårigheter. Genom detta tillvägagångssätt lyckades de så småningom inte bara få skogsskötseln förändrad i avsedd riktning utan också att väcka intresse för skogsvård hos bönderna i allmänhet - men det tog givetvis lång tid. Reformen utvecklades inte som en serie påtvingade handlingar utan som de berördas egna initiativ.

En annan studie gäller miljöskyddslagen i dess tillämpning på industriell verksamhet som förorenar vattendrag (Hydén 1978). Även i detta fall ställer lagen tvång och formella procedurer till myndigheternas förfogande men de har valt att i stället gå fram med förhandlingar och överenskommelser. Man har kritiserat dem för detta och menat att omsorgen om industrins utveckling får gå före skyddet för vattendragen. Här föreligger i själva verket en mycket svår avvägning mellan två viktiga hänsyn. Jag är inte säker på att den nyssnämnda karaktäriseringen alltid är riktig; det finns exempel på att miljöskyddskraven knäckt ett företag. Men vanligen har myndigheterna föredragit att gå fram med lämpor. Man hoppas väl att på så sätt kunna väcka ett spontant intresse för miljön hos företagen.

En annan grupp av undersökningar behandlar fall då den legala reformen går ut på att främja en verksamhet eller en socialt missgynnad folkgrupps strävanden genom att undanröja hinder eller ställa resurser till förfogande. Det överlåtes då på de avsedda själva att ta initiativ till förändring. Om de kommer att utnyttja de nya möjligheterna beror på vilka andra faktorer som ingår i deras problemsituation.

Ett exempel på situationer där de nya möjligheterna inte kunnat utnyttjas annat än i begränsad utsträckning ger en undersökning om kvinnans rättsliga och sociala ställning (Widerberg 1980). Lagstiftningen har ju efterhand undanröjt de rättsliga hindren mot likställighet mellan män och kvinnor. Men kvinnor i allmänhet har inte kunnat begagna sig härav för att förbättra sin sociala ställning så att den blir jämförbar med mannens.

Det finns nämligen en rad andra hinder i hennes problemsituation: moderskapets betydelse i livsplaneringen, traditioner på utbildningens område, arbetsgivarnas ekonomiska överväganden o.s.v. Först om man får ett realistiskt grepp om hela hennes situation finns det utsikt att nå målet.

Ett exempel på motsatsen kan hämtas från en undersökning av hur den etiopiska jordnationaliseringen av år 1975 genomförts i praktiken (Akalu 1982). Lagen undanröjde de hinder mot en omfördelning av jorden som låg i kyrkans och de stora jordägarnas maktställning och den ställde också rådgivningsresurser till förfogande. Men omfördelningens praktiska genomförande överlämnades åt bönderna själva sammanslutna i bondeföreningar. I vissa delar av landet anknöt reformen till intensiva strävanden hos de breda folklagren och omfördelningen skedde där snabbt. I andra landsdelar mötte den hinder i befolkningens inställning, i deras traditionella tänkesätt och sociala gemenskap. Denna deras problemsituation förändrades endast så småningom under intryck av erfarenheterna utifrån.

Jag har hittills uppehållit mig vid gräsrötternas problemsituation. Men det är tydligt att också myndigheternas problemsituation inverkar på hur en lag blir verkställd. I denna ingår många icke-normativa faktorer: den reella arbetssituationen, tryck från den reglerade folkgruppen och från andra grupper, anspråk från andra samhällsinstitutioner, vetenskapliga åskådningar etc. Det har gjorts en studie av de läkares problemsituation som beslutar om tvångsintagning på mentalsjukhus (Hetzler 1978). Andra undersökningar pågår om försäkringskassornas beslutsfattare och om kommunala planförfattare.

Den forskning om problemsituationer och reaktioner hos föremålen för rättslig reglering som sålunda håller på att utvecklas måste syssla med socialpsykologiska fenomen sådana som verklighetsuppfattningar, emotioner och intentioner. Den kommer därför troligtvis att i stor utsträckning använda sig av liknande undersökningsmetoder som dem som tillämpas inom socialantropologin och som studerar enskilda fall sedda som uttryck för mera allmänt förekommande tendenser. Redan av denna anledning kan man förvänta en nära kontakt till den livaktiga rättsantropologiska forskningen.

Låt mig till slut framlägga min tro att denna typ av forskning kommer att få stor praktisk betydelse. Bristande insikt i den egna situationen har hindrat många missgynnade folkgrupper

från att artikulera krav på förändringar. Och okunnighet om vanligt folks problem har säkerligen lett till många misslyckade eller skadliga rättsliga ingripanden - eller tvärtom till underlåtna reformer.

Slutanmärkning

Den här översikten är varken fullständig eller allsidig. Den är helt enkelt ett uttryck för mitt perspektiv på rättssociologisk forskning. I själva verket är det nog ogörligt att finna en klassifikation på detta område som är helt objektiv och samtidigt meningsfull. För att belysa de svårigheter som en typologi möter skall jag ta ett konkret exempel.

En av de författare som har störst betydelse för modern rättssociologi är Willard Hurst, egentligen rättshistoriker. I ett flertal stora verk av omväxlande principiell och konkret art har han studerat rättens roll i samhället under den historiska utvecklingen i USA (se särskilt Hurst 1960). Verken är sprängfulla av material samt slående iakttagelser och reflektioner. Men Hurst har aldrig klarlagt de teoretiska premisser från vilka han utgår i sin forskning trots att han ser sina historiska undersökningar som ett led i arbetet på att utveckla samhällsvetenskaplig teori. Många tolkningar av hans teoretiska orientering har därför framlagts.

Jag har tolkat hans verk som försök att på induktiv väg bygga upp en problemram för utforskning av växelverkan mellan politiskt-rättsliga processer på ena sidan, och ekonomiska och sociala processer på den andra (Stjernquist 1976).

Tushnet menar att Hurst utgår från en teori om rättsligt beslutfattande, som visserligen inte formuleras uttryckligt men som ligger gömd bakom hans resonemang (Tushnet 1972).

Ett par kolleger till Hurst menar att han bygger på en teoretiskt normativ modell av innehåll att alla makthavare bör på ett rättvist sätt tjäna mänskligt liv och att de bör vara ansvariga för sina handlingar inför andra än dem själva. Denna modell fastlägges inte uttryckligen men ses som immanent i den historiska utvecklingen, som ett ideal som alltid funnits. Sedan visar Hurst med historiska exempel de förhållanden under vilka det amerikanska samhället närmat sig idealet och när det har felat att leva upp till det (se särskilt Gordon 1980).

Vilken av dessa tolkningar är den riktiga? Man kan nog finna belägg för alla tre i Hurst's verk. Förmodligen finns det inslag av alla tre i Hurst's problematik så att de glider över i varandra utan skarp gräns. Därmed blir det omöjligt att sätta in hans verk i en typologi byggd på teoretiska grunder.

Antagligen gäller vad nu sagts om Hurst många andra forskare.

Referenser

- Akalu, A. (1982) *The Process of Land Nationalization in Ethiopia. Land Nationalization and the Peasants*. Acta Regiae Societatis Humaniorum Litterarum Lundensis LXXVI. Lund: LiberFörlag
- Aubert, V., Eckhoff, T., Sveri, K. (1952) *En lov i sökelyset. Socialpsykologisk undersökelse av den norske hushjelplov*. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, A. (1980) *Avstängning från arbetslöshetsersättning*. Stockholm: Norstedts
- Gordon, R. W. (1980) "Willard Hurst as a Colleague". *Wisconsin Law Review* No 5 pp 1123-1130.
- Hellner, J. (1969) *Rättssociologisk undersökning av skadeståndsrätten*. Statens offentliga utredningar 1969:56. Stockholm
- Hetzler, A. (1978) *I behov av vård? Hur lagen om slutna psykiatrisk vård tillämpas*. Stockholm: Almqvist & Wiksell
- Hurst, W. (1960) *Law and Social Process in United States History*. Ann Arbor: University of Michigan Law School
- Hydén, H. (1978) *Rättens samhällseliga funktioner*. Lund: Studentlitteratur
- Lundberg, L. (1982) *Från lag till arbetsmiljö*. Stockholm: LiberFörlag
- Macauley, S. (1963) "Non-Contractual Relations in Business". *American Sociological Review* 28.
- Metoder för utvärdering av reformer i arbetslivet 3: Utvärderingsforskning*. Lund: MURA-projektet 1982
- Moore, U., Callahan C. C. (1943) "Law and Learning Theory: A Study in Legal Control". *Yale Law Journal* 53.
- Myrdal, G. (1929) *Vetenskap och politik i nationalekonomin*. Stockholm: Norstedts
- Roos, C. M. (1969) *Avtal och rösträtt. En aktiebolagsrättslig studie*. Stockholm: Almqvist & Wiksell
- Saldeen, Å. (1973) *Skadestånd och äktenskapsskillnad. En rättssociologisk och jurimetrisk studie*. Uppsala: Almqvist & Wiksell
- Stjernquist, P. (1973) *Laws in the Forests. A Study of Public Direction of Swedish Private Forestry*. Acta Regiae Societatis Humaniorum Litterarum Lundensis LXIX. Lund: LiberLäromedel
- Stjernquist, P. (1976) *Rättens roll i social förändring*. Stockholm: Samarbetskommittén för långsiktigmotiverad forskning.

- Tushnet, M. (1972) "Review of Hurst, Law and Economic Growth".
Wisconsin Law Review p. 114–132.
- Widerberg, K. (1980) *Kvinnor, klasser och lagar 1750–1980*. Stockholm:
LiberFörlag

Antoinette Hetzler: Klaus Eder och klasskampen

Sociologiska teorier om samhällets utveckling har alltsedan Karl Marx dominerats av tanken att den strukturella motsättningen mellan produktivkrafter och produktionsförhållanden är utvecklingens "motor". Denna motsättning har sin konkreta motsvarighet i klasskampen, en latent eller manifest, men ständigt pågående, kamp mellan två dominerande samhällsklasser om kontrollen över produktionsmedlen. Denna grova, men i grunden oantastliga modell för förståelse av det moderna samhället lämnar emellertid många frågor obesvarade.

Den moderna samhällsfilosofiska forskningen och debatten är kanske mest livaktig i Tyskland, där Jürgen Habermas kan sägas stå som symbol för ett nytt tänkande, en vidareutveckling av de traditionella teorierna. Bland Habermas' efterföljare är Klaus Eder den som kommit längst när det gäller att utifrån ett marxistiskt perspektiv göra den samtida samhällsutvecklingen begriplig. Eders ansats att utifrån Marx' historiematerialism och Habermas' rekonstruktion av densamma skapa en teori för den moderna samhällsutvecklingen leder honom bl a till en ny och vidgad definition av klasskampsbegreppet.

Eders teori är av stort intresse, inte minst för att den bör kunna vitalisera den stagnerande samhällsdebatten och ge nya intressanta infallsvinklar vid studiet av dagens svenska samhälle.

Produktivkrafternas utveckling och förändrade former i ständig strävan efter att behärska naturens krafter, den teknologiska kampen mot fattigdomen och miljöförstörelsen, utvecklandet av maktstrukturer i samhället som förankras i en apolitisk teknokrati; allt detta stöder tanken på en teknologisk evolution. Och förvisso har vi utvecklats - förvisso har vi instrumentellt lärt oss att exploatera vår miljö.

Men har vår omsorg om den teknologiska utvecklingen och en ständigt förändrad materiell verklighet bidragit till att vi försummat den sociala utvecklingen - hur individerna i samhället förhåller sig till varandra, hur vi löser problem, hur moral och sociala normer utvecklats för att stå i samklang med vår existens?

I sin analys av olika specifika samhällens utveckling grundar sig den tyske filosofen Jürgen Habermas på en teori om *den sociala evolutionen*, som innebär att det finns ett samband mellan å ena sidan den teknologiska utvecklingen, som är ett uttryck för produktivkrafternas utveckling och som kanaliseras genom och manifesteras i arbetsprocessen, och å andra sidan utvecklingen av *den normativa interaktionsstrukturen*, den uppsättning normer och regler som styr umgänges- och kommunikationsformer och bl a omfattar den kollektiva moralen.

Klaus Eder har systematiskt undersökt och analyserat utvecklingen av den normativa interaktionsstrukturen. Varför, frågade han sig, förändras normativa strukturer? Inte på grund av någon inre logik i den normativa utvecklingen, inte heller på grund av faktorer eller förändringar utanför strukturerna; förändringar kommer till stånd på grund av brist på samstämmighet om vilka normer som kan accepteras kollektivt. Denna brist på samstämmighet ger upphov till konflikter, konflikter som ständigt driver fram nya metoder för konfliktlösning. Sökandet efter nya sätt att lösa konflikter över moraliska frågor kallar Eder *kollektiva läroprocesser*.

Utifrån definitionen av kollektiva läroprocesser försöker sig Eder på att omdefiniera klasskampsbegreppet. Klasskonflikter är bara en speciell form av konflikt rörande moraliska frågor. Klasskonflikten, som under industrialismens första tid huvudsakligen var en konflikt över materiella frågor, kontroll över produktionsmedlen etc, har i vår tid vidgats till att gälla en kamp om hela samhället, inte bara den ekonomiska basen, och i vilken normativ riktning samhället ska utvecklas i framtiden.

I följande artikel diskuterar Klaus Eder bl a olika sätt att avläsa det kollektiva medvetandet och att finna tecken på kollektiva läroprocesser, i olika samhällen och vid olika tidpunkter. Han menar att ett samhälles formella rättsliga system, eller annorlunda uttryckt det sätt på vilket den politiska makten är organiserad, är ett lämpligt studieobjekt i detta avseende.

Det formalrättsliga systemet är det konkreta uttrycket för organiserad politisk dominans eller kontroll, en dominans som tenderar att bli allt mer omfattande såväl kvantitativt som kvalitativt. Så kom t ex under 1800-talet den ekonomiska sfären att genom rättslig reglering underställas den politiska kontrollen. För Eder är rättssystemets utveckling en avspiegling av den kollektiva medvetenhetens utveckling; de kollektiva läroprocesserna manifesterar sig i den rättsliga strukturen. Samtidigt

återverkar den kollektiva medvetenhetens institutionalisering på samhällsmedborgarna också på ett individuellt plan - det gäller att kognitivt rättfärdiga underkastelsen under ett system vars existens och utveckling är uttryck för processer bortom det individuella medvetandet. Individens behov av rättfärdigande sammanfaller här med systemets behov av legitimation.

Eder argumenterar också, liksom Habermas, för att förklaringen till den ökade omfattningen av och komplexiteten i det rättsliga systemet till viss del ligger i framväxten av en moral som bygger på idén om universalitet. Sålunda utvecklas rättsystemet i riktning mot att tillerkänna alla samhällsmedborgare lika rättigheter, ofta efter påtryckningar från en artikulerad opinion vars krav återspeglar ett nytt stadium i den moraliska evolutionen. Ett näraliggande exempel på detta är rösträttens vidgning decennierna före och efter sekelskiftet, då spontana såväl som organiserade opinionsyttringar tvingade fram allmän rösträtt, i Sverige och på andra håll. Socialrätten är ett annat exempel; sociala rättigheter har sedan 1950-talet utvecklats mot att grundas mindre på individuell behovsprövning och mer på generella kriterier.

Tar vi Eders teorier och resonemang på allvar måste vi utveckla samhällsteorin och samhällskritiken till att också omfatta frågor rörande moralprinciper - hur de har uppkommit och förändrats, samt hur de har påverkat och i framtiden kommer att påverka vår tillvaro, inte minst i ljuset av den allt överskuggande teknologiska utvecklingen.

Collective Learning Processes and Social Evolution: Towards a Theory of Class Conflict in Modern Society

Klaus Eder

Max Planck Institut, München

One of the basic theoretical questions in sociology is: why do societies change? Looking back into the history of social thought Karl Marx has given us two different answers, and these answers are still grounding competing views on social change. The first answer says: society changes because people relate to each other in an antagonistic manner; this is the theory of class struggle. The second answer says: society changes because it is continually forced to adapt its normative framework to its environment; this is the theory of the structural strain between the productive forces and the relations of production. The first answer implies an action-theoretical approach, the second answer a structuralist approach. But there is one central problem with this double answer: it is unclear how both are related to each other, what they have to do with one another.

In recent attempts to a sociological reformulation of the old Marxian conception this problem has been avoided by excluding the perspective. The development or change of society is conceptualized as the evolution of normative structures of the system of society. What makes up the difference to Marx, is that this evolution is based upon solutions of the problem of a moral order, not upon solutions of the problems of the domination of nature. This is the main point of Habermas' "reconstruction of

historical materialism". This is an important step in the discussion, but only half the step. For in this reconstruction the main problem of how to relate the class struggle to processes of structural evolution is neutralized. The open problem is how normative evolution comes about. This is my starting point for the discussion to follow: why do normative structures change? My answer will be: neither because of some inner logic of normative evolution nor because of some contextual conditions, but because there is dissensus about the norms that should be valid collectively. This dissensual situation forces those tied to it to learn how to coordinate their antagonistic moral views and convictions. So what I will try to do is to reconstruct the theory of class struggle in terms of a theory of dispute settlement which then can be related to a theory of the evolution of normative structures.

The analytical distinction I aim at, is that between individual moral consciousness, which is a more or less structured set of moral beliefs, and the social processes by which this consciousness is created, destroyed and again reformulated. These two aspects imply different types of "structures": structures defining the moral judgment (e.g. universalization) and structures defining the modes of coordination of differing moral judgments (e.g. communicative procedures of dispute handling).

In disputes concerning moral norms and principles a collective consciousness emerges, a moral world view. Taking into account the analytical distinction developed above, collective moral consciousness is not the sum of many individual consciousnesses, but an emergent aspect of processes of handling disputes. The result can be the generalization of one specific type of moral views; but even this implies a social process, namely the authoritarian imposition of collective morality. A non-authoritarian form of creating a collective moral consciousness implies egalitarian norms of handling moral disputes. Collective moral consciousness is based upon the rules defining those very collective learning processes going on in handling moral disputes.

To put it bluntly: to have a moral conviction is something which is tied to an individual person; to institutionalize norms for moral argumentations presupposes the (at least tacit) acceptance of all concerned. You can change your convictions individually, but you cannot change the norms of dispute settling as you like. You can only change it if the relevant others

will do the same (otherwise you will fall out of the argumentative situation and become a 'fool').

This is the specificity of collective learning processes: that in case of dissensus over moral convictions, over norms in general, a new collectively shared model of coordinating disputed norms is sought for. In collective learning processes the form of settling a moral dispute, not a moral norm, is at stake. In collective learning processes new models of the organization of social relations are invented.

I. Collective learning processes and history

The border case of a collective moral consciousness neutralizing collective learning processes is given in *societies without history*. Especially social-anthropological research has given us a series of examples of social structures whose historicity is destroyed. Society can be represented as a consistent classification system. A society has no history, if it is totally classifiable in the terms of its logic. These societies do not know any antagonisms any more; they, therefore, do not have to learn any more. A similar example is the caste system in classical India whose ideal plan or structure has been identified by Dumont (1967) as being constituted by the difference between pure and impure. In modern societies we also have examples of societies claiming to be based in a stable social structure based on egalitarian principles (I refer to the so-called socialist societies). If this were true these societies wouldn't have to learn too. But this situation is unrealistic, as well for primitive societies (as much recent critique of the classical social-anthropological image of simple societies has shown) as for traditional and for modern societies. It is an image of society which is based upon the suppression of social antagonisms. This is the image of societies - to use the terms of Marx - without a class struggle.

This situation is characterized by the fact that collective learning processes are blocked, suppressed, or appeased. Here change can only be induced from outside, be they demographic changes, changing material circumstances or the crisis-ridden logic of the societal system itself. There are no collective learning processes; there is only a waiting for the "objective laws of history". This stable image of social structure represents a

counterfactual social consensus. It is the *official* version of the structure of society. But officializing an image of society is in itself part of a potentially conflictual social situation; for it is directed against all the unofficial versions of an image of society. Stable images of society are never uncontested. The interesting case is where a potential contradiction becomes a real contradiction, a contradiction between officialized and unofficial versions.

In societies where this contradiction is taken up by political élites on the one hand, by social movements on the other hand, the situation is given which Marx called class struggle. Given this situation, we have *societies with history*. Society is no longer a classified reality, but an action system within which opposing collective actions struggle for the control of the dynamics of society. Societies with history are based upon antagonistic forms of consciousness that set into motion collective learning processes. This antagonistic situation has been handled in different ways in history.

We know today three main answers to this situation.

The first answer was ritual regulation: in pre-state societies the class conflict is controlled by ritual. In rituals a collectively shared model of social organization is being reenacted (e.g. by processes of the ritual decomposition and recomposition of the social order). Class conflict is regulated by rituals.

The second answer was domination: in premodern state-societies class conflict is controlled by political domination. In political domination one class is suppressed by another, a quite instable solution as the history of the classical empires shows.

The third answer is permanent class struggle: in modern societies neither ritual nor political domination are solutions to class conflict. A new structure has to be found for a situation where class conflict seems to become permanent. The answer to this is still open. We are in the midst of a collective learning process concerning the coordination of antagonistic forms of consciousness. I will come back to this question later on. Up till now I wanted to show that class conflict and the dispute related to it is constitutive for the historicity of a society, for having a society with history. This is the reason why I consider the reformulation of the theory of class struggle to be a further step in the attempt to reconstruct *historical materialism*. It looks not only at the normative developments taking place, but it also tries to identify the processes by which these developments are

created and produced. This aspect is not supposed to substitute the theory of historical materialism; it rather presupposes this theory! It is a theory which explains how the normative structures, which are used to react to evolutionary challenges, are produced, created by social actors.

In the following I want to apply these theoretical considerations to historical material and show how this theory might work. I will apply it to evolutionary processes towards what we call *modernity*.

II Collective learning processes and social evolution in modern society

1. *Three steps in the development of moral consciousness*

Since the beginning of the 16th century moral norms start to be based upon a new premise. This new premise is: there is no given metaphysical order any more upon which the rationality of political and social life can be built. There is nothing but the anthropological nature of man. This new premise implies a reflexive structure of moral thinking: for the thinking has become dependent upon the thinker (and his nature) as such. Examples for this radically new departure of moral thinking are Hobbes' *Leviathan* and the radical Puritan theories of the covenant. Both mark in some way the starting point for the evolution of modern collective consciousness. First I would like to distinguish different types of a modern moral consciousness, using examples from the history of political thought and from the history of legal thinking. The examples are taken from a research project on the evolution of political consciousness in Germany in the 19th and 20th centuries.

In the legal sphere the rationality of modern political domination has to be constructed upon new moral grounds. The moral basis of modern political domination is mainly looked for in three main grounding norms of the organization of modern domination: first the maintenance of order (the rule of law) grounds political domination; a second type is based upon the idea of progress which has to be ensured by the state; a third aspect emerges by taking into account the consequences of unlimited progressivism: namely the idea of justice which has to be realized by the state. Order, progress and justice are differing normative grounds for political domination.

The idea of formal legal order founded upon the universalistic principle of the reason of state defines more than a legal norm; it defines an organizational form. This form is the absolutist state which is the guarantee of indifference to religious and social differences.

The second form of grounding the legitimacy takes into account widening functions of the modern state: the legal regulation of an economic sphere which up to now had still been integrated into traditional forms of living. This puts into question the given order; order has to be conceptualized as dynamic, as something which changes itself into the direction of ever more perfection. 19th century philosophy of history is the cognitive representation of this model of perfectionism. Its realization has been the libertarian state.

A third type emerges by taking into account the "social question": this gives rise to a further type in grounding the legitimacy of political domination. The perfect order is not produced naturally; the natural "progress" has to be corrected according to some universalistic standard, and this standard is represented in the idea of justice. The political form built upon this idea is the welfare state.

Collective consciousness in the realm of political domination is defined as the cognitive assimilation of experiences in the legal regulation of social life to the structure of universalistic moral reasoning. This collective consciousness implies increasingly complex procedures of justification. The theories of Kant, Mill and Rawls - to cite the typical representatives of these different types of justifying modern legal domination - are attempts to assimilate the problems of legal-rational domination to the general standard of universalizability which constitutes the very essence of the legitimacy of modern political domination.

This collective consciousness is only one side of the coin; it is the universalism which is realized in modern types of political domination. But there is another side of the coin. All the different attempts to institutionalize universalism as a system of political domination have been accompanied by a defense of particularism. The middle classes try to defend their particular interests against the universalism of the reason of state. The lower classes articulate their particular interests against liberal forms of organizing state domination. Counter-cultural and populist movements base their protest against the bureaucratic

regulation of social justice upon their particular wants and needs.

This constitutes a second level of collective consciousness, not legal, but moral consciousness. Within these reactions we can distinguish between three main ideas grounding a moral order: first ideas of the freedom of thinking, of speech, of association, ground the ideal society; a second idea is the idea of material well-being (for the freedom to do as you like without something to eat is a problem); a third idea is the idea of a good life as the guiding principle of social organization. Freedom, material well-being and the good life are differing justificatory grounds for the rationality of the organization of a social lifeworld.

The experiences defining this collective consciousness are the different attempts at social self-organization since the 18th century. The role of associations is the central source of experiences which are to be represented in the cognitive structure of normative thinking about society. The different types of moral consciousness are defined as assimilations of the experiences with an associative form of living to the structure of universalistic moral reasoning. The intellectual specialists who represent the types of this moral consciousness are identical with those in the domain of legal consciousness. Kant as the philosopher of enlightened absolutism is also the philosopher of liberty rights; Mill as the philosopher of the libertarian state is also political economist; Rawls as the philosopher of the welfare state is also thinking in philosophical terms about the good life.

2. Communicative procedures of dispute settlements

If the theory of the evolution of normative structures in modernity did not amount to anything but such a typology, the result would not be very exciting. One interesting problem is how these two levels of collective consciousness, the legal norms and the moral norms, are interrelated. This is in the last instance a question of the legal institutionalization of moral principles. I do not intend to deal with this problem. There is another interesting question, namely to analyse the differences between normative viewpoints, in morals and in law. These differences I interpret as being given by differences in the rules regulating the empirical application of the universalization procedure. If there is a collective learning process, then we have to look for it

in the development of procedures of coordinating differing moral points of view.

A universalization procedure is defined as the impartial consideration of everybody concerned, as the equal consideration of everybody. The simplest structure of an impartial judgment is through geometric equality. Impartiality gains a new quality when it is defined as giving everybody the same chance to act as each one demands for himself; this is the *equality of chances to act*. A third way to get to impartiality is to distribute chances of action in such a way that you will accept each possible position within this distribution; this is a *Rawlsian conception of equality*. In each case the logical structure of the hypothetical operation of the equal consideration of everybody becomes more complex in a specific sense: you have to take into account the relevant other first as an abstract other, then as somebody in potential dissensus with you, and lastly as somebody with needs differing from yours. The hypothetical operation takes into account on each level additional empirical parameters of an intersubjective situation. The difference then between the moral principles is given by the difference of relevance of empirical aspects for moral or legal judgments. What is at stake here, is the complexity of an argument. What is not at stake here, is the structure of the argument; for universalization remains the same throughout the differences in complexity.

This evolution of moral and legal principles is specific to Western modernization. My question now is not to prove these moral contexts to be the highest stages of all possible moral and legal systems of thinking. I rather believe this to be impossible on the level of moral *contents*.

This is the reason why I try to move the developmental question one step further by asking: why do these normative points of view change? How are these normative points of view created?

My answer is: they are created in a collective learning process which since the beginning of modernity is based upon discursive rules of argumentation, upon discursive structures of dispute settlement. From this *structural* perspective one can distinguish the processes of coordinating antagonistic types of universalistic reasoning as increasingly complex egalitarian communicative procedures. The communicative structure restricting the collective morality to the first type of impartiality,

namely geometrical impartiality, is bound to a *virtual egalitarian communicative procedure*. Not the real people, not those concerned about a dissensus, communicate in order to find a consensus, but somebody does it for them. This somebody, the sovereign, represents all those concerned, and therefore he can settle the dispute alone. This is the early modern discourse.

The communicative procedures allowing for a consensus on the second type of impartiality, the equality of chances to act, imply to communicate really with all the relevant others, but in a specifically restricted sense: you coordinate the egoistic perspectives of all concerned about a dispute. Dispute settlement is a *strategic game of maximizing the own interests*. This is the 19th century solution which today is again revived in the general neoconservative mood.

A collective morality based upon the third type of impartial judgment, the so-called Rawlsian type, implies a real discourse: for in order to coordinate your actions with those of others in a situation of dissensus you have to find out whether your own needs and wants are identical with those of the others. The liberal type 2 solution was based upon the premise that everybody has the same needs and wants, namely maximizing his wealth and status. But this assumption may not be true. So you have to ask the others, with whom you want to coordinate your action in order to settle disputes, whether their needs and wants are different from yours. This implies a real discursive situation.

The result of this structural analysis is a developmental logic that can be described as the implementation of a discursive structure of conflict resolution. The logic underlying the different collective learning processes constituting modern society is the logic of a discursive grounding of dispute settlement.

My central assumption now is: by using this structural account we can describe the change of the collective consciousness as a collective learning process; the production or creation of a collective consciousness is to be conceptualized as a dispute or conflict over antagonistic interpretations of moral and legal principles.

3. Collective learning processes and class conflict

Now I am ready for the formulation (or reformulation) of a theory of class conflict in modern society. Class conflict I define as being nothing but a special case of a moral dispute or

conflict. The conflict that refers to the 'base' of society is defined as class conflict; for the object of dispute is the development of society as such. The dispute is about which direction societal development should take, which cultural model of development will direct the course of development.

Class conflict in modern societies centers – this is the classical statement – around the control of the development of the industrial forces of production. Capitalistic accumulation is a specific type of control of the development of the industrial forces of production. It is based – as Weber has shown – upon a specific capitalist ethic: this ethic is that of a never ending attempt at perfection: it is an ethic where material well-being is the result of individual efforts. Against this capitalistic type of industrial development an oppositional type is constructed in the collective learning process of the workers movement. In the beginning a mere destructive movement (directed against the new machines of the capitalist entrepreneurs) this movement became ideologically articulated, and developed an oppositional collective consciousness, based on the idea of material-well-being for everybody. Thus two antagonistic forms of controlling the industrial development of society were given. This was the class struggle as it was analyzed by Marx.

This industrialist model of class conflict is a historically specific one. Modernity is not identical with industrialism, as some thinkers (even Marx) seemed to assume in the last century. It was itself already a follow-up of another developmental process in society, namely the commercialization of society. Early modern society is based upon the increasing commercialization of agriculture and of a protoindustry (primitive mechanized household production). The princes and the early parliaments in the 16th and 17th centuries tried to control this commercialization process by establishing a formal legal order which bound commercial activities to the positive law of the sovereign. The rising middle classes on the other hand developed an oppositional model of directing the commercialization of society: they postulated individual freedom. Guarantees of freedom versus rights of freedom, this was the ideological representation of antagonistic types of norms relating to the process of commercialization.

The classical 19th century model of class conflict is not only a historically specific one; it also seems to be an obsolete model, on the way to be substituted by a new one. The developmental

dynamic of advanced industrial societies seems to change towards another locus: not the unlimited development of the industrial forces of production, but the programming of the reproduction of society under given material circumstances, seems to define the dynamic center. This is a new developmental process at work in society. Economic programming, cultural programming, social programming are functionally equivalent in this dynamic: there is no longer a well-defined locus of control in society. The modernizing activities of the welfare state define the dominant mode of control of the society to be programmed. The regulative idea of this type of collective action is 'good life'; the programming of a good life makes up the collective consciousness of the new modernizing elites. To this programming of society new social movements are opposed today: these new social movements try to formulate another way of controlling the programming of society by referring to health, to green nature, to aesthetics and so on. This is a new class conflict, represented on the level of the collective consciousness in the different interpretations of the principle of good life.

This conceptualization of class conflict shows *that the parameters, the normative framework of handling the class conflict, change*. This opens up the possibility of a theory of the normative basis of class conflict in modern societies. The normative structure of class conflict must be such that the justificatory principles underlying the types of collective consciousness engaged in it can be disputed at all. The structure of this dispute must be as complex as the collective consciousness making up the dispute. This implies that the logic of collective learning processes which I have identified as that of the implementation of discursive procedures of dispute settlement underlies the development of the class struggle. In order to defend or postulate such highly developed principles like justice and good life you have to accept the implicit discursive structure of these cognitive orientations. Using concepts like justice and good life, forces the class conflict, the handling of historical disputes, to be based upon discursive rules, too.

This implies for the class conflict centered around the most highly developed concepts that radical democratic conclusions have to be drawn. If the history of class conflict follows the logic of collective learning processes then there is in the last instance only one thing that counts: namely democratic procedures of

handling the class conflict of postindustrial societies. The evolution of class conflict can be reconstructed as the explication of the structure of a dispute given the cognitive level of universalistic moral reasoning. When the form of dispute settlement that coordinates antagonistic collective actions breaks apart, historicity is lost, evolution turns into involution or devolution; the historical process becomes pathological.

Historically such a pathology seems to predominate. Class conflict tends to be substituted by the one-dimensional society (to borrow the term from Marcuse). On the one hand there are those who mobilize the moral majority in order to get rid of social antagonisms and the critique tied to it. Fascism radicalizes the mobilization of the moral majority: it offers integrative formulas like racist, nationalist or imperialist orientations. In these formulas class conflict is negated. On the other hand there are those who want to get rid of the class that controls the development of society by terrorizing the antagonistic social class. Examples for this are the Jacobin terror after the French Revolution, the Stalinist terror, the terror of the Khmer Rouge. Without class conflict we have but one class and those who are subject to it.

There are less extreme consequences – and they have another effect. In societies without class conflict system problems tend to define the logic of collective action. In the end we have got societies without history. Here – and only here – the situation predominates which Habermas has called the intrusion of the systemic reality into the socio-cultural lifeworld.

I will try to formulate the quintessence of this theory: if there is no struggle any more the social lifeworld is being sacrificed to the objective logic of system problems. Then social actors aren't able any more to intervene into the developmental processes that change society. Class conflict then is the precondition for the collective creation of society. When there is no class conflict, society is created not by social actions but by the logic of systemic changes.

III Methodological conclusions

Now I want to take a reflexive turn to everything discussed above and ask: what is the critical function of such a theory

vis-a-vis its object? What is the practical function of such a theory?

The theoretical reformulation of the theory of class conflict I presented entails a new model of social critique. This new model of social critique is quite different from the model of social critique characteristic for the enlightened philosopher who already knows what is good for society. I didn't formulate a political theory about the right way of organizing a society. This old model of critique, the so-called practical philosophy of 18th century has not been revived. Neither did I follow the 19th century model of critique as exemplified by the Marxian program of immanent critique. The program of immanent critique postulates objective historical trends (or laws) out of which normative conclusions concerning oppositional action can be drawn. This model still presupposes an intellectual avantgarde that says what is the right thing to do by backing up this avantgarde claim by some objectivistic theory of historical laws. Both types of critique are not adequate any more. You can *neither* presuppose a consensus about philosophical constructions of what the good city is *nor* a consensus about the objective laws of society. Both have been crushed by the development of modern society itself: the emerging discursive structure of class conflict is incompatible with these forms of critique. This calls for a new type of critique. Social theory has lost its claim for objective validity. Social theory is one possible way of interpreting the social world. It is an attempt to decipher the objective meaning of a historical situation. As such it is part of the collective learning processes it reconstructs historically. Social theory as critical theory can't be but an intervention into the interpretations of those who try to find new forms of collective action. Its critique is of a therapeutic nature. And this means that there must be reciprocal communication between professional social-scientific theorization and collective action.

Touraine has called this new form of social theory-building "sociologie permanente", permanent sociology. This means that sociology as a critical social science has to intervene into those collective actions which are represented in the new social movements. And it has to correct its interpretations in a process of continual dispute with those engaged in these new social movements.

As critical sociologists we are not any more the ideological masters of the social movements that Marx and many others in

the last century thought themselves to be. We are only specialists in interpretations – and we can fulfill the critical task only by establishing a discursive situation with all those trying to move society into another direction, with those trying to reappropriate the control of the processes making up a new postindustrial society.

Policyimplementering genom lag: Arbetsskadeförsäkringens tillämpning

Antoinette Hetzler

Rättssociologiska institutionen, Lunds universitet

Alltsedan rättssociologins uppbrott från de äldre och mer traditionellt inriktade vetenskaperna sociologi och rättsvetenskap, har forskare i ämnet främst intresserat sig för effekter av rättsliga reformer på samhället. Under skilda beteckningar, t ex "legal impact studies" (undersökningar av lagens verkningar), utvärderingsforskning, implementationsforskning, har den rättssociologiska vetenskapen byggt upp teorier och metoder som kan användas för att öka förståelsen av förhållandet mellan olika rättsliga åtgärder och samhällsutvecklingen.

En viktig del av den nya teoretiska ansatsen ligger i utvecklandet av ett nytt synsätt på rätten överhuvudtaget. Denna utveckling mot en ny syn på rätten, som kommer att ingående behandlas i det följande, har bland annat tagit sig uttryck i att flera forskare i olika länder oberoende av varandra har – utifrån ett makroperspektiv på samhället – utarbetat likartade modeller för förståelsen av den rättsliga utvecklingen i samhället i förhållande till en utvecklingsmodell för samhället i övriga hänseenden. (Nonet & Selznick 1978, Marshall 1965, Eder 1976, Rawls 1971). Två exempel på sådana modeller redovisas i tabellerna 1 och 2.

Modellerna skiljer sig mycket från varandra i utformning – inte minst i de två exempel som ges här – men i ett viktigt avseende liknar de varandra: de uppvisar en kunskap om rät-

tens starkare sammankoppling med de politiska processerna i samhället, och därmed med politisk policyformulering. En noggrann analys av samtliga modeller visar att den syn på rätten och dess förhållande till samhället som framträder mer eller mindre explicit antyder att rätten i dess tillämpning har kapacitet för och används till att formulera och iscensätta statsmaktens politiska mål. Detta ska inte tolkas som att teorin ersätts av praxis. De nya teorierna om rätten och samhället bör snarare uppfattas så, att i den skrivna lagen ersätts normgivning med vag policyformulering; den slutgiltiga policyutformningen överförs till tillämpningsskedet. Linjen mellan "law-in-action" och "law-in-the-books" suddas ut, och den förra får funktionen att vara den senare.

Detaljutformningen av policy görs alltså i rättstillämpningen, och förskjutningen är medveten. I tillämpningsprocessen frigörs idealen från det politiska språkets bojor, där realiserar politiska ambitioner; samhällsutvecklingen fortskrider. Såväl Klaus Eder som Nonet & Selznick beskriver det samtida samhället som ett övergångssamhälle, fångat mellan två idealtyper. Hos Eder finner vi det samtida samhället under rubriken "välfärdsstat", men med idéer från ett liberalkapitalistiskt skede. I Nonets & Selznicks modell kan vi identifiera dagens rättssystem både som autonomt och responsivt.

Rättssystemets utformning kan ses som en indikation på samhällets utvecklingsnivå. Nonet & Selznick har utvecklat en typologi över olika rättssystem: ett repressivt, ett autonomt och ett responsivt. Även om författarna är mycket försiktiga med att i sina arbeten använda typologin som en teori om samhällets utveckling, kan man från deras definitioner av olika rättssystem få fram olika typer av historiska samhällen. En vidare genomgång av andra arbeten av Nonet (1969) och Selznick (1969) visar tydligt att samhällsutvecklingen i vissa situationer ställer sådana krav på samhällets institutioner som gör det nödvändigt att förändra rätten för att garantera institutionsstrukturens överlevnad.

Det autonoma rättssystem som presenteras av Nonet & Selznick är en idealtyp som vi alla har i medvetande när vi tänker oss rättens funktion i samhället, i synnerhet när vi som rättssociologiska forskare vill undersöka lagens verkningar. Vanligen har vi använt oss av en modell som innebär att man försöker kartlägga skillnaderna mellan "law-in-the-books" och "law-in-action", och en sådan forskningsstrategi är kanske

Tabell 1 *Nonets och Selznicks typologi över rättsliga system*

RÄTTENS MÅL	REPRESSIV RÄTT	AUTONOM RÄTT	RESPENSIV RÄTT
LEGITIMITET	Ordning	Legitimation av den politiska makten	Kompetens (=förmåga till problemlösning)
NORMER	Raison d'état Grova och detaljerade, men binder de styrande svagt	Processuell korrekthet Genomtänkta och utvecklade; avser att binda de styrande såväl som de styrda	Recell, innehållslig rättvisa Underordnade principer och policy
RÄTTLIG ARGUMENTERING	Ad hoc; opportunistisk och partikulär	Hårt bunden till lagreglerna; risk för formalism och legalism	Målinriktad; utvidgning av kognitiv kompetens
SKÖNSMÄSSIGHET	Genomsyrar rättssystemet; opportunistisk	Begränsad av regler; snäv delegering	Utvidgad, men resultatorienterad
TVÅNG	Omfattande; få begränsningar	Kontrollerat genom rättsliga regleringar	Sökande efter alternativ, t ex positiva incitament
MORAL	Gruppmoral; rättslig moralism; "tvångsmoral"	Institutionell moral, dvs bygger på den rättsliga processens integritet	Civilmoral; "samarbetsmoral"
POLICY	Rätten underordnad den politiska makten	Rätten "oberoende" av den politiska makten; maktdeining	Rättsliga och politiska strävanden sammanfaller; maktintegration
FÖRVÄNTNINGAR PÅ LAGLYDNAD	Ovillkorliga; olydnad i sig bestraffas som trots	Avsteg från reglerna kan vara rättsligt motiverade, t ex för att pröva lagens giltighet	Olydnad bedöms i relation till dess konsekvenser; uppfattas som ifrågasättande av legitimitet
PARTICIPATION	Undergiven laglydnad; illojalt att kritisera	Begränsad av processregler; uppkomst av rättslig kritik	Vidgad genom integrering av rättsliga och sociala aktioner

Tabell 2 Klaus Eders typologi över former för politisk dominans

	ABSOLUTA STATEN	LIBERALIS- MENS STAT	VÄLFÄRDS- STATEN
Normativa grunder för politisk dominans	Ordning	Framsteg	Rättvisa
Legitimering av rättslig dominans finns hos	Kant	Mill	Rawls
Huvudlinjer i den gentemot det rådande systemet oppositionella, framåtsyftande moralen	Tanke-, yttrande- och föreningsfrihet	Idén om materiell välfärd	Idén om livskvalitet vägledande princip för den sociala organiseringen

motiverad vid undersökningar av samhällen med autonoma rättssystem eller av rättsregler med "autonom" karaktär.

Den nya synen på rättssystemets funktion i samhället och på dagens samhälle i dess helhet fordrar emellertid en ny strategi; med nya teorier följer nya metoder. Rättssystemet har genomgått en kraftig förändring under de senaste 50 åren; rättens form har förändrats, t ex i avseende på hur policy uttrycks i lagen; kategorin rättstillämpare har skiftat utseende - i allt mindre grad är det jurister i olika positioner som har att tillämpa lagen, istället har vi fått en stor grupp administratörer inom statlig och kommunal förvaltning som fattar rättsliga beslut och svarar för verkställighet. I ett samhälle som präglas av en stark stat, ett blandekonomiskt system och ett utvecklat socialpolitiskt program, kan rätten och dess effekter inte förstås i de teoretiska termer som var relevanta för ett statiskt samhälle, vars olika intressen kunde enas kring en dominerande kapitalistisk ekonomisk politik och vars rättssystem skulle legitimeras av rättvisa och likhet inför lagen för alla. Det är just i förändringen av samhället och den därmed sammanhängande förändringen av rättens funktion som en ny förståelse växer fram, just här möts nya teorier och metoder för undersökningar av rättsliga reformer. Rätten och policy är sammanflätade.

* * *

Sammanflätningen av rätten och policy gör att det blir viktigt att närmare analysera policy. Majone definierar policy på följande sätt:

Policies are characterized by a certain deliberate quality, a relative permanence, and the possibility of further development: they tend to become doctrines, directing future action and giving coherence to past actions. This gives policies an objective character which decisions do not possess. (Majone 1981:21)

Att en policy har ett klart och entydigt mål betyder inte enligt Majone att man med policy löser de problem som uppstår på vägen mot realiserandet av målet; policy är inte i sig konfliktlösande. Istället fungerar policyskapande organ utifrån en strategi som går ut på att överföra ett problem eller en konflikt till en annan nivå, med förhoppningen att problemet eller konflikten så småningom försvinner, i bästa fall genom att lösas på den nivån. Denna syn på policy och policyskapande får implikationer för utvärderingsforskning:

If policy problems are never solved but only shifted the object of evaluation cannot be discrete decisions or actions, but related sequences of decisions and actions, together with their behavioral, cognitive and ideological supports. A set of dispositions, theories, proposals, decisions and acts will form a recognizable policy, if they are held together by a central core of value commitments. (Majone 1981:20-21)

I ett sådant perspektiv är det inte olika rättsliga beslut och deras konsekvenser som kan ligga till grund för en utvärdering eller en undersökning av lagens verkningar. Objektet för en utvärderande undersökning blir istället en sekvens av beteenden i förhållande till en kärna - en "immune core".

Debate controversy and corrections are redirected on to the decisions and administrative arrangements that form the protective belt of the core. The effort to adapt the particular institutional embodiments of the programme to ever-changing economic, political, and technical conditions keeps the protective belt in constant flux, but such changes hardly affect the policy core. (Majone 1981:21)

Majones arbete är av central vikt för utvärderingsforskningen i det att han flyttar uppmärksamheten från den lagstiftande och policyformulerande myndigheten till den lagtillämpande och policyförverkligande myndigheten. Man måste emellertid ifrågasätta hans statiska idé om policy som en "immune core". Policykärnan kan, som Majone säger, ses som ett värde, omgivet och skyddat av ett administrativt system; man måste

dock göra klart att detta system har möjlighet att ge policyn dess mening, dess dagliga betydelse. Steinberger har påpekat att det administrativa systemets funktion i förhållande till policy inte är att bevara ett *självklart* värde, men också att ge policyn dess innehåll.

Even when these things are somehow "spelled-out" in the policy, there can – indeed must – be interpretation and re-interpretation. Thus the meaning of a policy can only be something which has been attached to it by the various participants in the policy process. (Steinberger 1981:31)

Det finns alltså en risk att det administrativa systemets roll att skydda policyns centrala värde också innebär att policykärnan isoleras från lagstiftaren, som har till uppgift att övervaka policyutvecklingen och eventuellt korrigera en felaktig tillämpningspraxis. Frågan blir därför hur man i en sådan situation får tillgång till policyutvecklingen, med policy och rätten sammanflätad och med en tolkning av policy som inte står i överensstämmelse med lagstiftarens politiska mål.

Skillnaden mellan "law-in-the-books" och "law-in-action" kan i detta sammanhang sägas motsvaras av skillnaden mellan policyutvecklingen inom den lagstiftande sfären och policyutvecklingen inom de administrativa myndigheternas verksamhetsområde. Analyser av denna senare skillnad erbjuder dock en rad metodologiska problem; framför allt är det oftast svårt – om inte omöjligt – att avläsa en "korrekt" policylinje ur lagens förarbeten.

Utvärderingsforskningen måste mot denna bakgrund ta sikte på samspelet inom ett policyområde, inom förvaltningsorganisationer och mellan organisationen och omgivningen, det samspel vars mål är problemlösning, och relatera det till hur utvecklingen av den rättsliga tillämpningen av en lagstiftning påverkar bevarandet och/eller omtolkningen av policykärnan.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att samhällsutvecklingen, liksom utvecklingen av samhällets rättssystem har skapat en situation i vilken public policy i dess politiska form blivi mer principiell och mindre påtaglig. Rättssystemet har fått ökad betydelse för att föra ut, kommunicera, public policy genom att den ges formen av en lag, och framför allt i lagar av typen ramlagar. Konkretiseringen av de ideologiska eller politiska ambitioner som uttrycks i en policy har därför kommit att läggas på lagtillämpande myndigheter, som i allt mindre ut-

sträckning utgörs av jurister av olika typer utan istället av administratörer i den offentliga institutionsstrukturen. Public policy har flätats samman med rätten, samtidigt som realiseringen av olika politiska mål kommit att bli beroende av institutionsstrukturens funktionssätt.

För att i denna situation framgångsrikt kunna utvärdera utfallet av en policy och dess realiserande, måste modellerna för implementationsforskningen ändras.

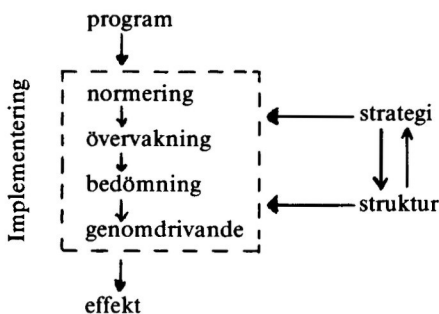
* * *

En vanlig modell för analys och utvärdering av implementeringsprocessen kan man hitta i Lars Lundbergs (1982) studie över implementeringen av den nya arbetsmiljölagen i Sverige.

I Lundbergs modell representeras rätten av begreppet "normering". Rätten återspeglar samhällets mål, eller policy, som finns i begreppet "program". Rätten ses i detta perspektivet som entydig, en rättstyp som vi hos Nonet & Selznick finner i det autonoma rättssystemet. Utvärderingen blir en enkel jämförelse mellan program och effekt. Ett problem med forskningen enligt denna typ av modell är att man nästan alltid finner att programmet inte haft någon effekt. Detta kallar Majone "the little effect phenomenon" (Majone 1981:21, Weiss 1975:13-25). En sådan "little effect" kan förväntas när forskaren fokuserar på effekt; enligt Majone måste undersökningen i sådana fall kompletteras med en genomgång av processen och en omdefiniering av objektet för utvärdering (Majone 1981:21).

En analysmodell som tar hänsyn till det förändrade förhållandet mellan policy och rättssystemet måste lägga tyngdpunkten på den lagtillämpande myndigheten, och beslutspro-

Diagram 1 *Modell för implementationsforskning*



cessen inom den, vare sig denna är en domstol eller en offentlig förvaltningsmyndighet, ty det är i den instansen som policykärnan förvaltas, det är där policy ges den utformning som så småningom ska föras ut och realiseras till verklig förändring.

Först med denna insikt, först med en förståelse för de förhållanden under vilka policy omsätts till verklig, faktisk förändring, kan vår förståelse för implementationsforskningen utvecklas och förändras. Beslutsprocessen är ett viktigt objekt för studium i detta nya perspektiv, men den är inte ensam avgörande för implementationens framgång eller misslyckande. Bevarandet och/eller förändringen av de ursprungliga värdena i policykärnan trots systemets totala anpassning i förhållande till ekonomiska, politiska och tekniska förändringar i samhället, måste analyseras ingående.

Jag ska i det följande redovisa för ett implementationsforskningsprojekt, en undersökning av lagen om arbetsskadeförsäkring (1976:380) och dra slutsatser i enlighet med diskussionen om rättens förändrade roll i samhället, policyutformning i praxis och beslutsprocessen.

Arbetsskadeförsäkringen – bakgrund och policy

När lagen om arbetsskadeförsäkring antogs av riksdagen 1976 innebar den en milstolpe, såväl arbetsrättsligt som socialpolitiskt. Arbetsrättsligt, eftersom arbetsskadebegreppet genom en *allmän regel* vidgades till att omfatta praktiskt taget alla typer av besvär förutsatt att de kan relateras till någon form av skadlig inverkan i arbetet och att inte övervägande skäl talar mot ett samband mellan besvär och skadlig inverkan. Socialpolitiskt, eftersom vidgningen av arbetsskadebegreppet innebär en väsentlig rättslig förstärkning av förvärvsarbetandes rätt till kompensation för inkomstbortfall till följd av skador uppkomna i eller resulterande från arbetet.

Med den nya lagen decentraliserades dessutom beslutsprocessen från riksförsäkringsverket till landets försäkringskassor, i syfte att föra beslutsfattandet närmare de berörda individerna.

Hur har då lagen fungerat? Har den policy som uttrycktes i lagen och dess förarbeten förverkligats i praktiken?

Den svenska arbetarrörelsen har under 1900-talet, i kraft av sin enighet och styrka såväl fackligt som politiskt, kunnat driva fram avtal och lagar som åtminstone på papperet ger långtgående ekonomiska garantier för individer som till följd av nedsatt arbetsförmåga helt eller delvis förlorat försörjningsförmågan. Dessa garantier, eller rättigheter, för individen att få försörjningen tryggad genom samhällets försorg, och de värden som ligger inbakade i denna policy, har i mycket liten utsträckning varit föremål för forskning i utvärderande syfte, forskning som tar fasta på föreställningar kring de aktuella avtalens och lagarnas effektivitet i termer av om den institutionsstruktur som ansvarar för deras tillämpning i praxis lyckats uppfylla de fastställda målen.

Forskningsprojektet "Ekonomisk kompensation för nedsatt arbetsförmåga" initierades mot bakgrund av just denna brist på utvärderande studier. Målet är att genom detaljerade studier av tillämpningen av dels lagen om förtidspension, dels lagen om arbetsskadeförsäkring, utreda om rättspraxisutvecklingen för dessa lagrum motsvarar och realiserar de policyvärden som lagen avser att uttrycka, och om inte, varför. Resultatet av undersökningen ska därefter kunna ligga till grund för eventuella förändringar av beslutsprocessen eller för vidtagande av andra åtgärder i tillämpningsledet från lagstiftarens eller tillämpningsmyndighetens sida.

Dessutom ska forskningsresultaten kunna bidra till att göra arbetstagarna och deras organisationer medvetna om de problem som finns inbyggda i institutionsstrukturen som omger de rättsliga processer som föregår utgivandet av ekonomisk kompensation för nedsatt arbetsförmåga.

Det material som presenteras här bygger på en rapport från projektet där hittills framkomna resultat från undersökningen presenteras (Hetzler & Eriksson 1982).

Projektets uppläggning

Tyngdpunkten i projektet ligger vid en undersökning av 1976 års lag om arbetsskadeförsäkring. Reformen innebar att i stort sett alla tänkbara skador och besvär som kan sägas härröra från arbetet ska betraktas som arbetsskada. Den som skadats kan därigenom få en bättre kompensation än vanlig sjukpenning,

nämligen full ersättning för inkomstbortfall, och få alla eventuella sjukvårdskostnader betalda.

Forskningen har koncentrerats på vissa aspekter av den nya lagens konsekvenser och på de förvaltningsmyndigheter som ansvarar för den slutgiltiga policyutformningen.

- I hur stor utsträckning har vidgningen av arbetsskadebegreppet slagit igenom? I hur stor utsträckning blir de nya typer av arbetsskador/sjukdomar som lagen avser att täcka in – främst rygg- och ledbesvär och olika slag av psykiska besvär – godkända som arbetsskador?
- I och med den nya lagen har beslutsprocessen i arbetsskadeärenden decentraliserats från riksförsäkringsverket till de regionala försäkringskasskontoren. Vilken betydelse har detta haft i termer av likhet inför lagen? Blir samma skada/sjukdom som avslås i ett län godkänd i ett annat?
- Besvär som uppkommer av annan skadlig inverkan i arbetet än olycksfall, s k arbetssjukdomar, ska avgöras i pensionsdelegationerna, lekmanaförsamlingar knutna till försäkringskassan, vilkas främsta uppgift tidigare varit att avgöra förtidspensionsärenden. Anledningen till detta sägs vara arbetssjukdomsärendenas delikata karaktär som ställer krav på en kvalificerad behandling. Olycksfallsärenden avgörs däremot genom tjänstemannabeslut. Hur fungerar då pensionsdelegationerna? Vilken inverkan har delegationernas sammansättning – med läkare, arbetslivs- och samhällsrepresentanter – på beslutsgången i arbetssjukdomsärenden?
- Utformningen av beslutsprocessen lägger ett stort ansvar på läkarvetenskapen och läkarkåren när det gäller att avgöra om en skada eller sjukdom har sitt ursprung i arbetet. Hur rimmar detta med den förhärskande idén inom den medicinska vetenskapen idag, nämligen att det alltid finns ett stort antal orsaker till en sjukdom, ett s k multifaktoriellt synsätt? Vad betyder det om läkarna vägrar att reducera orsaksanalysen till ett förenklat kausalsamband, om a så b? Hur stor vikt fäster utredare och beslutsfattare inom försäkringskassan vid läkarnas synpunkter?
- Vid utredning av ett arbetssjukdomsärende är vanligen fler än en läkare inblandad. Hur väljs dessa läkare ut? Har läkare med olika institutionell anknytning till sjukvården samma trovärdighet i försäkringskassans ögon? Två centrala läkar-

kategorier här är företagsläkare och förtroendeläkare. Den senare gruppen utgörs av ansedda läkare som knutits till försäkringskassan som fristående konsulter. Undersökningen visar hur olika läkarkategoriernas åsikter om ett ärende slår igenom i besluten i ärendet.

- Pensionsdelegationernas beslutsunderlag utgörs av försäkringskassans utredning i varje ärende. Hur påverkas beslutet av utredningens kvalitet? Kan sättet att föra fram olika aspekter av ett ärende påverka beslutet i en viss riktning?

Forskningsresultat

Vidgning av skadebegreppet

Under den aktuella perioden avgjordes ca 2 400 ansökningar om arbetsskada från annan skadlig inverkan i arbetet än olycksfall. Antalet godkända arbetssjukdomar var ca 1400, eller 58%. För skador av typ asbestlunga, bullerskada och eksem var godkännandefrekvensen 85-95%. För de i dessa sammanhang "nya" skadetyperna godkändes betydligt färre. Rygg- och ledbesvär, den antalsmässigt största sjukdomskategorin, godkändes i blott 30% av fallen, psykiska sjukdomar i så lite som 16%. Även i jämförelse med andra belastningssjukdomar, dit rygg- och ledbesvär räknas, är avslagsfrekvensen högre för denna kategori. Tendinit, epicondylit och myalgi, de övriga belastningssjukdomarna, godkänns i 50-70% av fallen.

Slutsatsen på det här stadiet av undersökningen blir därför att de nya tankegångarna i lagen inte slagit igenom fullt ut, utan att man i beslutsprocessen fortfarande tillämpar den arbetsskadesyn som gällde under den gamla yrkesskadestiftningens tid. Fortsatta undersökningar bör kunna ge svar på om detta är ett övergångsproblem eller ett djupare liggande, strukturellt problem.

Decentralisering av beslutsprocessen

Undersökningen visar klart och tydligt att likartade arbetsskador behandlas olika i olika försäkringskassor. Jämförelser mellan olika försäkringskassor för vissa sjukdomskategorier pekar på alarmerande skillnader i bedömningen; särskilt utbrett och allvarligt är det inom kategorin rygg- och ledbesvär. För att kontrollera tillförlitligheten i dessa resultat har det i undersökningen gjorts en närmare analys av sjukvårdspers-

sonal med rygg- och ledsador. Denna analys har förstärkt bilden av ett stort mått av rättsosäkerhet och olikhet inför lagen.

Det ligger en stor risk i en decentralisering av beslutsprocessen, så mycket mer som lagen i sig ger mycket allmänna anvisningar rörande tillämpningen av bestämmelserna. Å andra sidan ligger styrkan hos den nuvarande lagstiftningen i hög grad i det allmänna, nämligen skadebegreppet. Studier av förarbeten och kommentarer till lagen visar att lagstiftaren underskattat konsekvenserna av decentraliseringen, och sålunda inte byggt in mekanismer i syfte att underlätta framväxten av en enhetlig bedömning. Man förlitar sig dels på att riksförsäkringsverket i sin normala funktion som tillsynsmyndighet ska kunna ge kassorna den vägledning som de förväntades behöva, dels, i traditionell rättsvetenskaplig anda, på att överklaganden till och avgöranden i högre instanser så småningom ska lägga grunden för en enhetlig rättspraxis. Med facit i hand kan man konstatera att de första domarna från Försäkringsöverdomstolen i arbetssjukdomsärenden kommer först nu, 3-4 år efter lagens ikraftträdande. En rimlig hypotes är att försäkringskassornas praxis redan är så fastlagd att det nu blir svårt att ändra den.

Det förefaller motiverat att redan i det här skedet diskutera möjliga åtgärder i riktning mot en enhetligare bedömning. Sådana åtgärder bör framför allt sättas in i tillämpningsledet, i form av information och internutbildning. Att, som gjorts bl a i en motion till riksdagen, lägga skulden på lagen får anses vara förhastat och ogenomtänkt.

Beslut i pensionsdelegationen

Med ovanstående spørsmål sammanhänger frågan om beslutsfattaren i arbetssjukdomsärenden, pensionsdelegationen, och dess roll och funktion i beslutsprocessen. Pensionsdelegationen beslutar på grundval av en utredning utförd av kassans utredningstjänstemän samt ett förslag till beslut lagt av en tjänsteman som samtidigt är föredragande i delegationen. Utredningen tillställs delegationsledamöterna ca en vecka före sammanträdet. Ett delegationssammanträde varar ca 2-3 timmar och under denna tid avgörs ett åttiotal ärenden. Utifrån hypotesen att beslutsprocessen knappast medger diskussion om enskilda ärenden undersöktes i hur stor utsträckning delegationens beslut överensstämmer med tjänstemannaförslaget. Man finner en helt entydig bild, där huvuddraget är att delega-

tionen följer kassans förslag till beslut. Detta är fallet i drygt 96% av de undersökta ärendena. En genomgång av de ärenden där överensstämmelse inte förelåg, knappt 4%, gav inga ledtrådar för en förståelse av detta fenomen.

Dessa resultat måste betraktas som mycket anmärkningsvärda. Av förarbetena framgår att lagstiftaren uppfattar frågan om orsakssamband mellan en skada/sjukdom och arbetet som så känsligt att det kräver den kvalificerade handläggning som endast pensionsdelegationen, en lekmanaförsamling med bl a arbetslivs- och samhällsrepresentanter, kan erbjuda. Sedan visar det sig att delegationen i själva verket drar mycket lite nytta av sin samlade kompetens, man nöjer sig med att upphöja tjänstemannaförslaget till beslut. Vad har då hänt? Varför denna utveckling?

Det är sannolikt att den uppkomna situationen bara är en fortsättning på det förhållande som rådde i delegationerna innan de fick till uppgift att också avgöra arbetssjukdoms-ärenden. Pensionsdelegationerna hade då i femton år avgjort ansökningar för förtidspension. Den praxis som genom åren uppkommit i pensionsärenden av olika slag, och som kanske lett till att delegationerna och kassans föredragande vid en tidpunkt uppnått ett slags samstämmighet vid olika typer av ärenden, hade så småningom lett till en praxis vars substans utgjordes av ett obetingat förtroende från delegationernas sida gentemot försäkringskassans utredare och handläggare. Redan en undersökning om förtidspensioneringen 1978, delvis inom ramen för detta projekt, visar på detta, och de nu aktuella forskningsresultaten pekar entydigt i den riktningen. En grundlig insikt i sociologisk forskning och teori ger vid handen att detta inte är ägnat att förvåna.

Ovan redovisade fynd rörande pensionsdelegationernas roll och funktion bör stämma till eftertanke, och ge upphov till en förutsättningslös diskussion om utformningen av beslutsprocessen i arbetssjukdomsärenden.

Läkarnas roll i beslutsprocessen

Läkarutlåtandet är ett obligatoriskt inslag i utredningen av ett arbetssjukdomsärende. Ofta förekommer dock att både en andre och en tredje läkare ombeds yttra sig över frågan om samband mellan skada och arbete. Den förste läkaren är dock av speciellt intresse, eftersom han vanligen är den som först konfronteras med personen och skadan, kanske har han haft

kontakt med patienten tidigare, eller kanske han som är fallet med företagsläkare har en ingående kännedom om patientens arbetsmiljö. Andre- och tredjeläkaren utgörs vanligen av medicinsk specialist typ röntgenläkare, av konsultläkare eller av försäkringskassans förtroendeläkare. Dessa läkare träffar sällan eller aldrig patienten, även om de, som är fallet med yrkesmedicinska specialister, kan ha en ingående teoretisk kunskap om den typ av skada som är aktuell. Försteläkarens uppfattning av ett ärende får dock anses särskilt intressant. Inom ramen för forskningsprojektet har därför företagits en ingående studie av försteläkarens bedömning av sambandet mellan sjukdom och arbete för vissa sjukdomstyper, relaterat till beslutet i respektive ärende.

Studien visar för det första att försteläkarna i stor utsträckning är obenägna att efterkomma kravet på att de ska ha en uppfattning i frågan om orsakssamband. I ca en tredjedel av samtliga ärenden underlåter de att ta ställning. När det gäller enbart de s k "nya" sjukdomsslagen stiger denna andel till ca 50%. För det andra finns det i undersökningsmaterialet gott om exempel på att denna underlåtenhet kan botten i ett missnöje med lagen och det förenklade synsätt på den medicinska vetenskapen som där kommer till uttryck. För det tredje tycks läkarnas ovilja att ta ställning inte bero på begränsade kunskaper om arbetsmiljön, även om kunskapen troligen är begränsad. Därtill kommer att delegationen, som på intet sätt följer försteläkarens uppfattning i sambandsfrågan, tycks uppfatta en underlåtenhet att ta ställning som skäl till att avslå ett ärende.

De här undersökningsresultaten bör innebära att beslutsfattaren inte får den vägledning av läkarvetenskapen som förut-sattes i förarbetena till lagen. Avsaknaden av medicinsk sakkunskap leder till att den medicinska bedömningen i ett stort antal ärenden överlämnas till utredningstjänstemän och delegationsledamöter, vilket troligen präglar resultatet av prövningarna i pensionsdelegationerna under den undersökta perioden.

I en delstudie av de intygsskrivande läkarnas institutionsanknytning i förhållande till deras bedömning av orsakssambandet och beslutet i ett ärende ges en uttömmande bild av olika läkargrupperns syn på begreppet arbetsskada och på försäkringskassans och pensionsdelegationens bedömning av olika läkares trovärdighet.

De mest intressanta fynden från denna studie gäller skillna-

derna mellan företagsläkare och förtroendeläkare. Redan dessa båda läkargrupper var för sig speciella relation till arbets-sjukdomsproblematiken antyder detta. Företagsläkaren har en i sådana här sammanhang unik position, i det att han ofta är väl insatt i såväl patientens hälsotillstånd som hans arbetsmiljö och de skaderisker som finns i den. Förtroendeläkaren å andra sidan har aldrig träffat patienten när han utlåter sig om orsaks-sambandet mellan den aktuella skadan och arbetet. Till ytter-mera visso finns det inga tecken på att förtroendeläkaren gör en undersökning av patientens arbetsmiljö. Förtroendeläkarens funktion är att för kassans räkning slutgiltigt avgöra om en skada är att betrakta som en arbetsskada.

Studien visar att förtroendeläkaren i två tredjedelar av de fall där han är inkopplad gör bedömningen att samband ej föreligger mellan arbete och skada. Han tar ställning för ett samband i en tredjedel av fallen. Med företagsläkarna förhåller det sig annorlunda. Liksom andra från kassan fristående läkargrupper tenderar de att undvika att ta ställning till sambandsfrågan i ett stort antal ärenden, närmare bestämt en tredjedel av ärendena. I bortemot hälften av fallen bedöms samband föreligga, och endast i ca 9% av fallen anses samband ej föreligga. Räknar man för företagsläkarna bort de ärenden där sambandsfrågan ej diskuteras, bedöms samband föreligga i inte mindre än 75% av fallen.

När det gäller dessa båda läkargrupperns möjlighet att påverka pensionsdelegationens beslut i ett ärende, är det uppenbart att förtroendeläkaren åtnjuter stort förtroende, vilket är särskilt tydligt i rygg- och ledärenden. Företagsläkarna har betydligt svårare att få gehör för sina synpunkter. Läkarnas attityder till prövningsförfarandet i arbetssjukdomsärenden kräver en noggrannare och fördjupad undersökning. Dessutom bör förtroendeläkarinstitutet bli föremål för översyn och utvärdering.

Beslutsunderlagets kvalitet

Den nya arbetsskadelagen har gett upphov till en explosions-artad ökning av antalet anmälningar om arbetsskada. Det är tydligt att en sådan utveckling inte var förutsedd, och personal-brist på kassornas utredningsavdelningar blev en av konsekvenserna. Detta torde rimligen ha påverkat utredningens kvalitet under den aktuella perioden, och genom en avancerad

dataanalys undersöktes om olika aspekter på utredningen i ett ärende inverkar-på utfallet av prövningen.

En närmare undersökning av tre aspekter på utredningen visar att närvaron eller frånvaron av viss information verkligen har en effekt på beslutet i ett ärende. Det gäller för det första arbetsplatsutredningen, som kan tillgå på flera olika sätt, från ett besök av kassans utredare på den aktuella arbetsplatsen till en kortfattad beskrivning baserad på den försäkrades uppgifter eller efter samtal med arbetsgivare eller skyddsombud. Sannolikheten är betydligt större för att en skada ska godkännas som arbetsskada om utredaren besökt arbetsplatsen och studerat arbetsmiljön på nära håll. För det andra gäller det enigheten mellan läkarna i de fall där mer än en läkare uttalat sig. Oenighet i uppfattningen leder nästan automatiskt till avslag. För det tredje gäller det om det finns motstridiga uppgifter i utredningsmaterialet rörande den försäkrades arbetsmiljö. Om så är fallet, t ex om den försäkrades egen version ifrågasätts av exempelvis arbetsgivaren, är sannolikheten hög för att ärendet ska avslås i delegationen.

För denna del av undersökningen gäller att alla slutsatser måste anses preliminära, främst till följd av att antalet ärenden i undersökningen är ganska begränsat. De förhållanden som redovisas ovan är dock riktiga utifrån undersökningens förutsättningar, men den fortsatta analysen av kontrollpopulationen, som är ca 4 gånger så stor, kommer att ge ett bättre underlag för förslag till åtgärder.

Konklusion

Jag har i denna artikel velat visa att implementationsforskningen idag, i ljuset av en ny syn på förhållandet mellan samhälle och rättssystem, måste bryta nya vägar för analysen och utvärderingen av policy och policyskapande åtgärder. Jag har framför allt understrukit vikten av att ta in de rättstillämpande myndigheternas beteenden i bilden, för att på så sätt öka förståelsen av varför en viss policy lyckas eller misslyckas, eller kanske får en annan utformning än den avsedda.

Som ett exempel på forskning som tar hänsyn till denna aspekt har jag valt ett projekt rörande lagen om arbetsskadeförsäkringen. I redovisningen av vissa forskningsresultat har jag fokuserat på just tillämpningsledet, och påvisat uppenbara

strukturella brister i tillämpningen av en lag vars policybudskap genom historiska analyser och analyser av förarbeten kunnat friläggas och klart definieras, på ett i dessa sammanhang ovanligt entydigt sätt.

Genom kombination av en analys av beslutsprocessen i arbetsskadeärenden med en analys av de institutioner i vilka beslutsprocessen äger rum, har bl a en viktig aspekt på problemet rörande institutionsstrukturens inverkan på lagens verkningar blivit uppenbar, en aspekt som finns inbyggd i försäkringskasssystemet. I varje större organisation, t ex offentlig myndighet eller företag, finns legitimitet - helt enkelt en beslutsordning. Det finns etablerade och allmänt accepterade rutiner i alla led, vilket naturligtvis är nödvändigt för att organisationen ska kunna upprätthålla en viss effektivitetsnivå. *Knyter man så ett rättsligt beslutsförfarande till en organisationsstruktur med väl inarbetad beslutsordning, måste man noga överväga om det är förenligt med organisationens mål och metoder.* Man kan då finna att beslut på tjänstemannanivå inte tillfredsställer lagens krav på kvalificerad behandling av ett ärende, varför man skapar en särskild grupp inom organisationen med ansvar för sådana, mer kvalificerade, ställningstaganden. *En sådan grupp tenderar emellertid att etablera en praxis som överensstämmer med den överordnade organisationens - de är ju ömsesidigt beroende av varandra.* När, som i detta fallet, försäkringskassan har en praxis som innebär att förtroendeläkare haft och har stort inflytande i beslutsprocessen på tjänstemannanivå, får förtroendeläkaren samma funktion för sidoorganet - pensionsdelegationen. Poängen med denna observation är att visa att om beslutsordningen i båda fallen förutsätter en liknande procedur, tenderar det att leda till att besluten i den särskilda gruppen blir identiska med tjänstemannabesluten. Såväl policyn som dess implementering får sålunda i realiteten ett annat utseende än det av statsmakten avsedda, vilket kan, som i det aktuella fallet, få stora konsekvenser för hur den aktuella policyn förverkligas.

Det är förvisso inte lätt att värdera den beskrivna situationen i termer av värden som policykärnan rymmer. På frågan om policyn rörande ekonomisk kompensation för nedsatt arbetsförmåga till följd av arbetsskada bevarats i den utformning den fått inom institutionsstrukturen måste man svara ja. Finns det då några problem i implementationen som verkar i motsatt riktning mot den avsedda? Också här blir svaret ja. Här är det

förvisso inte lagen som har misslyckats; inte heller kan policykärnan sägas stå i alltför stor opposition mot den allmänna moraliska opinionen. Analysmodellen som använts här visar tydligt att det är inom institutionsstrukturen, vars uppgift det är att svara för implementationen, som felet ligger. Analysen kan visa var problemen finns, och ge anvisningar om vilken typ av åtgärder som kan vidtagas i syfte att korrigera och förstärka implementationen. Problem som likhet inför lagen, lekmanens roll i beslutsprocessen, experters roll och deras förhållande till olika institutioner kan friläggas och åtgärdas.

På detta sätt kan rättssociologisk analys berika implementationsforskningen, såväl teoretiskt som metodologiskt.

Referenser

- Eder, K. "Collective Learning Processes and Social Evolution" i *Tidskrift för Rättssociologi* 1/1983
- Hetzler, A., Eriksson, K. E. *Beslutsprocessen i arbetssjukdomsärenden* Lund: EKNA Förlag 1982
- Lundberg, L. *Från lag till arbetsmiljö* Stockholm: LiberFörlag 1982
- Majone, G. "Policies as Theories", in *Policy Studies Annual Review* (ed. I. L. Horowitz) London: Sage Publications 1981
- Marshall, T. H. *Social Policy* London: Hutchinson 1965
- Nonet, Ph. *Administrative Justice: Advocacy and Change in a Government Agency* New York: Russel Sage 1969
- Nonet, Ph., Selznick, Ph. *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law* New York: Harper & Row 1978
- Rawls, J. *A Theory of Justice* Oxford: Oxford University Press 1971
- Selznick, Ph. (with Ph. Nonet and H. Vollmer) *Law, Society and Industrial Justice* New York: Russel Sage 1969
- Steinberger, P. J. "Typologies of Public Policy: Meaning Construction and the Policy Process" in *Policy Studies Annual review* (ed I. L. Horowitz) London: Sage publications 1981
- Weiss, C. "Evaluation Research in the Political Context" in *Handbook of Evaluation Research* (eds Struening, E & Guttentag, M) Vol 1. London: Sage Publications 1975

The Selective Providers: Organization and Distribution Effects of Public Service Provision

Ivar Bleiklie

*Institutt for offentlig administrasjon
og organisasjonskunnskap, Universitetet i Bergen*

1. Introduction

The purpose of this article is to describe some of the problems and possibilities of the field of research covering the relationship between public bureaucracy and its clients and, on the basis of this description, to discuss some questions which arise and their importance to theory formation. The questions discussed are chiefly related to the conditions which affects clients' ability to handle their relationship with public bureaucracies in accordance with assumed or explicitly formulated political goals. These effects are discussed in relation to ideals of social equality and the satisfaction of clients' needs.¹

2. Problems and possibilities

Empirical focus

Because the term "bureaucracy-client relationship" comprises several different aspects, it can be useful to systematize both the empirical and the theoretical knowledge of the relationship. Empirical research can be classified into four different categories.

The *first* category of empirical research comes from general sociological research on social equality. Research in this category has mainly concentrated on the living-conditions of the underprivileged, partly in the form of descriptive studies of particular groups,² partly as studies of the general social causes of stratification and poverty.³ There are two major findings concerning the use and distribution of public service that can be discerned; (1) distribution of services is socially biased, and (2) there exists an underconsumption of a number of public services. Both function to the disadvantages of the poor.

The *second* category of findings comes from areas of general sociology, sociology of law, medical sociology and political science and deals with the relationship between social policy intentions and actual administrative practice.⁴ The findings indicate that the lack of agreement between intention and the concrete ability to solve clients' problems can be explained by two factors: (1) ambiguous and inconsistent laws and regulations, and (2) shortcomings in the administrative systems responsible for policy implementation.⁵

Interdisciplinary action research represents a *third* category of research. Here the primary research aim has been to map the total welfare situation of underprivileged groups and their use of public rights. Besides supporting research results discovered in category one above, research projects within this category also had the ambition to improve living conditions for the groups under study, by launching political actions on their behalf.⁶

The *fourth* category of research dealing with bureaucracy-client relationship covers research done by students of public administration. Based on classic bureaucratic theory and recent administrative theory, the general impression of findings in this area is that distribution of resources through the administration of public agencies tends to favor those that already have, and to disfavor the have-nots.

Although there exists an abundance of theories of effects of organizational structure on distribution patterns, little is actually known empirically about which particular organization factors are and important how structures interplay with processes within the organization and within the environment. The thematic and theoretical focus of this article is based on the recent research which has been motivated by such questions.⁷

Theoretical focus

A theoretical framework providing the concepts necessary to compare and interpret the different aspects of the bureaucracy-client relationship in different organizations is lacking. In its place exist a number of debates, one of which can be described as a traditional debate among students of public administration concerning the relationship between organizational structure, treatment of clients and distribution effects. This debate has centered on the consequences of the use of rules and professional discretion (Eckhoff and Jacobsen, 1960, Sjoeborg, Brymer and Farris, 1966, White, 1969). The bureaucratic and professional ideals discussion has usually been based on two presuppositions: a) organizational factors determine the distribution pattern and b) the organizational factors affecting the distribution pattern, are chiefly related to the use of rules or discretion in the organization. Presuppositions of this kind may provide an explanation of the dominant empirical focus of administrative research in this field. Here we will point at the need to question such presuppositions and rather ask under which conditions they may be valid.

Another theoretical limitation in the field of administrative research, is that research has been related to the general theoretical debate on the functions of the state as they manifest themselves in public policy and administration. Somewhat crudely and rhetorically one of the main questions of the debate may be formulated thus: Is the state primarily a tool for control and exploitation in the service of the ruling interests in society or is it an expression of a social community to the benefit of all and especially the poor? Although it is rather tacitly assumed than explicitly proclaimed, the last view has been the dominant one in Western, especially American, political science (Lindblom, 1982). In accordance with this view, researchers have tended to accept official political goals and measures as they are officially presented, at face value.

This has had two important theoretical consequences for the study of distribution policy. The first is that political scientists chiefly have concentrated on the study of the distribution of official goods, whereas the study of the distribution of burdens has been left to other disciplines.⁸ The theoretical perspective has usually excluded the possibility of investigating the relationship between the distribution of public goods and burdens - e.g. that they may be interwoven in the same public

measure or that what is a good to some may be a burden to others.⁹ Whether a given agency distributes goods or burdens will here be regarded as an empirical question, the answer to which must primarily depend on the judgement by those affected by the measure.¹⁰

The second consequence is that researchers have paid relatively little attention to the substantive content of public measures. The interest has mainly been focused on how the measures are administered and distributed. In other words, procedural factors have received far more attention than substantive factors.¹¹ In the sequel, both substantive and procedural factors – and the interplay between them – will be regarded as potentially important topics of study, based on the assumption that they both may affect the distribution of goods and burdens.

Conclusion

The short review above suggests that the empirical and theoretical limitations are interrelated. For example, the lack of data about processes and their relationship to social and organizational structures can be explained in terms of the usual presuppositions in current explanations of the distribution effects of public measures.

The remainder of this article is devoted to a discussion on how these limitations may be rescued or overcome theoretically. The following two questions are of importance: Why do we have certain distribution effects, and how do they come about? Our discussion below is designed to illuminate these questions. The discussion will centre around three organizational aspects: (a) the organization of the interaction process between public agencies and clients (part 3); (b) the organization structure of public agencies and its impact on decision behaviour (part 4); (c) the regulation of the relationship between demand for and provision of public services (part 5).

3. Interaction process and selection mechanisms

One of the usual approaches to the study of the relationship between clients and public agencies, is to look at it as a selection process. The process is often described as a kind of hurdle-race, where potential clients have to overcome a number of barriers

in order to acquire goods or avoid burdens. What explanations such approaches offer to the outcome of the process, depend on what properties one attributes to the different barriers. Regardless of how the outcomes are explained, the functioning of the barriers or selection mechanisms seems to be similar in the sense that they tend to favor the relatively well-paid, the well-educated, the well-connected, the well-organized and the healthy, and disfavor potential clients who lack such characteristics.

Explanations

We may distinguish between at least two different approaches to the explanation of such mechanisms. The first takes as its point of departure, three analytically different situations or aspects of the process where selection may take place in administrative distribution systems (Schaffer and Huang, 1975, Bleiklie, Jacobsen and Thorsvik, 1979):

- a) admission or definition of eligibility, i.e. to get in touch with a public agency, become registered and defined as eligible for a good or burden;
- b) ordering of eligible clients with respect to the succession in which to deal with them and the sharing of scarce resources between them;
- c) exchanges between officials and clients.

How a given agency selects its clients depends according to the theory, on the degree to which these aspects of the process are governed by simple, commonly known and accepted rules. The main assumption of the theory is the following: The simpler the distribution system, the higher the probability of equal treatment of the clients in the sense that all potential clients have equal chances of gaining access to goods or avoid burdens. And conversely, the more complex the distribution system, the greater the chances of arbitrary, unequal treatment and discrimination against certain client groups.

The other approach takes as its point of departure that public agencies tend to face potential clients with certain conditions they will have to fulfill in order to gain access to goods or avoid burdens. These conditions tend to affect the content of public measures in a manner which reduces their ability to satisfy the clients' needs. These conditions are defined as three different kinds of barriers (Jacobsen, Jensen and Aarseth, 1982):

- a) the registration barrier, i.e. the requirement that potential clients themselves have to take the initiative and demand a good (or, in many cases, actively avoid burdens);
- b) the competence barrier, the condition that potential clients themselves have to demonstrate their eligibility to a good (or non-eligibility to a burden);
- c) the efficiency barrier, i.e. the condition that potential clients have to fulfill an agency's norms and expectations regarding the proper (i.e. efficient or effective) use of its resources.

How a given agency selects its clients depends on the actual content of the requirements, with what force and consequence they are held, and what precautions may have been made to counter-act their effects.

We will understand the selection mechanisms in terms of the latter approach. There are several reasons for this choice. Firstly, the former approach relates the selection of clients to the degree of bureaucratization of the distribution system. It is, therefore, based on the presumptions which we want to question. Secondly, the former approach may easily become tautological. Any distribution result which satisfy the clients' needs regardless of their socio-economic and personal resources, may be explained as a consequence of simple distribution systems. The research task is accordingly, to explore the character of the simplicity.¹² The latter approach is on the other hand, not based on presumptions about the impact of organization structure. Its independent variables are the actual behavior of public officials and agencies. The selection mechanisms discussed below, are among the most well-documented.

Selection mechanisms

Incongruity between the information given or available to potential clients and their ability to collect, understand and use information has been demonstrated by several authors. It seems to be an important cause of the underconsumption of a number of public goods, such as legal aid (Eskeland and Finne, 1973, Johnsen, 1978), social security, social aid and medical services (Hanoa, 1977, Katz et al., 1975, Sundby and Berg, 1971) and economic support to small industrial companies (Sørli, 1978), among those who need them the most. It also seems to contribute to the overconsumption of public burdens, such as

legal penalties (Aubert, 1976, Christie, 1975) and medical maltreatment (Jensen, 1979).¹³

Even if they know their rights and where the relevant agency is located, negative attitudes or expectations may cause potential clients to abstain from attempts to gain access to public goods. Abstention may partly be caused by personal ideals or socially accepted values which praise independence and self-sufficiency and define public support as degrading or humiliating (Eskeland and Finne, 1973, Kolberg and Viken, 1978, Wadel, 1973). Partly it may be caused by negative experiences, such as cumbersome, unpleasant or humiliating procedures and treatment, rejection or inadequate help (Guttormsen and Høigård, 1977, Hoven, 1981b, Mayer and Timms, 1970, Thorsvik, 1980). Finally, potential clients may consider an alleged good an (actual or potential) burden, as when ex-convicts on parole avoid public rehabilitation assistance because they suspect its real function to be control rather than help (Thorsvik, 1980).

Having established contact and being registered, does not automatically mean that the case is settled. When registration does not imply a definition of an automatic right to a good, several criteria which are unrelated to needs, may be applied for the selection of actual clients. The waiting time and chances of access to public housing may depend on the ability to pay for the good (Bleiklie, 1982b). It may also be important to be able to present ones case in terms understandable to and accepted by the officials (Hollingshead and Redlich, 1958). Success may require more than the ability to present a problem. It may also require knowledge of public administration and which considerations are important to the different agencies (Schaffer and O'Keeffe, 1978). Johnsen's (1982) study of disabled persons' access to different services, indicated that it in part depended on whether they knew when to argue in terms of their rights, their needs or their ability to profit from help. Lack of such knowledge may be compensated by support from third parties or guidance by the official. Recommendations from social workers may be important for access to public housing (Bleiklie, 1982b), and access to social security may depend on doctors' recommendations (Lindén, 1971, 1972). But there are reasons to believe that the chances of such support are unevenly distributed. For the disabled in Johnsen's study, education increased their chances (Johnsen, 1982). For burdens such as imprison-

ment, the selection mechanisms work the other way around. The process from crime via indictment and verdict to imprisonment, seems to "favor" systematically single men in bad health, with low education, without permanent jobs and housing (Christie, 1975).

Thorough and well-documented demonstration of eligibility in terms of needs and rights, may not always be sufficient. Potential clients may also have to satisfy the officials' norms and conceptions as to how they ought to perform their work efficiently and/or effectively. Bureaucratic values tend to favor efficiency. Those clients are preferred who fit the standard procedures of the organization, at the expense of "deviant" clients (Fox et al., 1976). Efficiency may also affect the distribution of burdens. Whereas low status crimes are individual, visible and relatively easily handled, high status crimes are more frequently committed within and by complex organizations with economic and legal resources to complicate and even halt police work and the legal process (Christie, 1975). Professional values are usually more inclined to stress effectiveness. Psychologists and professional social workers tend to prefer clients who are able to profit from their professional techniques (Bleiklie, 1982b, Guttormsen and Høigård, 1977, Halvorsen, 1978). Status mechanisms - e.g. professional hierarchy and division of work - within professions and between professions in institutions, seem to contribute to a flight from clients in general (Berg, 1982) and low status clients in particular (Wærness, 1982). The importance of values like efficiency and effectiveness may vary, as may the relative value ascribed to each of them.¹⁴ But the consequences of their application as selection mechanisms, tend to be similar in the sense that they both underline the importance of other client characteristics than needs.¹⁵

4. Organization and decision behavior

The findings referred to above, may give the impression that the distribution effects of public measures are basically of the same kind, regardless of how they are organized. Several of the findings indicate for instance, that the effects of bureaucratic and professional ideals are similar when put into practice. In both cases the clients are facing a more or less hierarchical,

specialized and fragmented administrative apparatus. And in both cases there are findings indicating that the relationship to public agencies is unmanageable for the clients. The effects of the selection mechanisms described above, may explain why.

These findings represent a challenge to the way in which public institutions prefer to present themselves and to the presumptions of some of our usual conceptions of how they actually work. Traditional models usually assume that the organization has the means to govern the behavior of the officials, by recruitment or by internal mechanisms for socialization, disciplining and control (Læg Reid and Olsen, 1978). In bureaucratic organizations this is supposed to be achieved by recruitment on the basis of specialized education, written rules providing a clearcut division of rights, obligations, tasks and authority and a career structure (Weber, 1964).

Even if the distribution effects we have observed may indicate standardization of some sort, it does not seem to be explained by these organizational models. From this we may make two tentative, not necessarily mutually exclusive, assumptions: (a) The organizations in question, lack the characteristics prescribed by the models; (b) The models are better suited for the explanation of variations in officials' ideologies, role conceptions and how they argue in favor of their own decisions (Eckhoff and Jacobsen, 1960), than for the explanation of variations in decision behavior.

We will discuss these questions with reference to some findings in studies of local administrative structure and practice and of professional behavior.

Variations in local administrative structure and practice

The administrative units which take care of the day-to-day contact between the public administration and its clients, are usually (state or municipal) agencies on the local level. If we look at the administrative structure of Norwegian local administration, we will find that it differs in several important respects from the traditional models of bureaucratic and professional organizations. Even if the development during the last decades has been one of increasing bureaucratization and professionalization, it may still be characterized as follows:

- a) A varied administrative structure both in terms of absolute and relative size and hierarchical and functional differentiation (Brandsdal, 1982).¹⁶

- b) A majority of small municipalities - more than 2/3 with less than 10.000 inhabitants and correspondingly small and undifferentiated administrative structures (Hoven, 1979).
- c) A varied, but relatively great proportion of unprofessional officials (Hoven, 1979).
- d) A relatively politicized civil servant role (at least on the top level) (Olsen, 1968, Lund, 1974, Guttelvik, 1974).
- e) A varying degree of delegation of authority from elected bodies to the administration: the smaller the municipality, the less delegation (Hoven, 1979).
- f) An extensive system of collegiate boards related to the various administrative branches (Brandsdal and Tangenes, 1979).

These characteristics led us to expect considerable variations in how local administrations and their different administrative branches provide services for their clients. Several studies lend support to this assumption. They show considerable regional and local variations in levels of spending and consumption, administrative practices and attitudes towards the clients. Not all of the variations are, however, explainable by characteristics of the local political-administrative system. Variations in the levels of spending on social security are mainly explained by variations in local economic resources (Hansen and Kjellberg, 1976) and the levels of consumption by characteristics of the job market (Kolberg, 1974). The levels of spending on social benefits seem, on the other hand, closer related to characteristics of the local political-administrative system (Hansen and Kjellberg, 1976). Officials' attitudes towards the clients and the easiness of access to public services, also seem to be related to characteristics of the administrative apparatus. A comparison of the distribution of economic support and legal entitlements in a small rural and an urban municipality, showed that the proportion of potential clients who got in touch with public agencies, was higher in the rural municipality. After contact had been established, however, clients received a high degree of equal treatment in both municipalities (Hoven, 1981a). A study of the county boards which play an important part in decisions on applications for disability pensions, showed variations in the relative importance ascribed to different decision criteria such as: procedural efficiency, legal correctness, the applicants' needs and moral considerations (Løchen and Marthinsen, 1962).

Although data are scattered and scarce, the studies referred to indicate that there are local and regional variations in the supply of some services, their accessibility and the decision criteria being applied by local administrators.

Variations in professional behavior

Even if the classical models of professional behavior assume a high degree of standardization, brought about by professional autonomy and self-imposed collegiate control based on internalized norms and the professionals' organizations, empirical studies indicate otherwise. This may be illustrated by some examples from the health sector, which more than other public sectors, may be expected to be characterized by professional standardization and predictable behavior.

In a study of the role conceptions of physicians, Løchen (1971) found that general practitioners adapted to their roles in different ways, dependent on how they defined their relationships with patients and colleagues. Variations of a similar kind were found by Guttormsen and Høigård (1977) among social workers.¹⁷ Such variations have also been found in medical practice. Doctors' prescriptions and patients' consumption of psychotropics provide one example. In Norway one have found differences between counties, between psychiatric wards in different hospitals, between different wards in the same hospital and between different doctors in the same city (Jacobsen, Jensen and Aarseth, 1982). These variations do not seem to be explainable in terms of characteristics of the patients and their illnesses.

According to studies of the causes of such variations, they seem to be related to factors like doctors' attitudes, the marketing of pharmaceutical products (Jensen, 1979), the professional and social network among physicians (Coleman, Katz and Mentzel, 1957), the choices made by physicians with decision making authority in hospitals (Bomann-Larsen, 1981) and the organization of the information system in connection with public drug control (Bruun et al., 1982, Jensen, 1979).

The findings above, indicate (a) that the standardizing effects of professional competence and knowledge are considerably weaker than traditionally assumed, and (b) that professional autonomy and collegiate control, by the same token, are insufficient to bring about standardization.

If we look at the organization of the health service, it is characterized by specialization and fragmentation. It allows the medical profession great freedom individually and collectively. At the same time the health service has in most areas been unable to establish effective feedback mechanisms concerning the effects of its activities. The lack of coordination and feedback may be damaging to patients receiving treatment from different physicians, for one thing, but it also serves as an effective protection against criticism and control from outside. These organizational characteristics probably constitute important conditions for the observed variations (Jacobsen, Jensen and Aarseth, 1982).

5. Definition of clientele and service provision¹⁸

The findings concerning variations in administrative and professional attitudes and behavior, do not go against the findings regarding the impact of selection mechanisms related to the clients' socio-economic resources. What they do indicate is that the impact may vary, depending on the size and structure of local administrations, professional or administrative culture and attitudes and the social distance between potential clients and local administrators. The use and impact of selection mechanisms may also depend on other characteristics of the organization of public services. Although there are few systematic comparisons, present knowledge gives reasons to assume that the character of the selection process is affected by the principles with which the relationship between demand and service provision is regulated.

The regulation of demand may primarily be regarded as a question of how the clientele is defined. Here we will distinguish in parsonian terms, between services where client status is defined on the basis of *ascription* or *achievement* (Parsons, 1951). Ascribed client status is a distinguishing feature of the universal services which form the basis of modern "welfare states" - e.g. minimum old age pensions, child insurance and primary education (Titmuss, 1968). In these cases, client status is ascribed on the basis of age. The imposition of burdens like military service in modern conscript armies, is also usually based on ascription. "Client status" is determined by sex and age.

Achieved client status may be based on need (e.g. traditional poor relief, today's social benefits, allowances for the disabled and unemployed and health service), ability or competence (e.g. higher education) or deviant behavior (e.g. prisons and psychiatric institutions).

The provision of a service may in principle depend only on demand or in addition, on a given and fixed supply. We may accordingly, distinguish between *demand-regulated* and *supply-regulated* service provision. In the former case, the provision is in principle "unlimited" and access non-competitive - i.e. variations in the number of eligible clients will not influence a potential client's chances of access. This is generally the case for social benefits and insurance allowances. In the latter case, potential clients will or may have to compete for access to the service, as is the case for higher education.

The two dichotomous variables may be used for a classification of different combinations of principles with which the demand - service provision relationship may be regulated. To the extent these principles are applied, public services may be classified in the different cells of the fourfold table (table 1). Each value-combination may be expected to have different consequences for how clients are selected, by what mechanisms, for the distribution of the service and for how official service providers (i.e. politicians and administrators) are likely to ration the services, especially in periods of contractive public policies. We will illustrate this by discussing some of the possible consequences of each value-combination, cell by cell.¹⁴

		Client status	
		ascribed	achieved
Service provision	demand-regulated		
	supply-regulated		

Table 1. Principles for regulation of the demand - service provision relationship.

Ascribed demand-regulated services.

As indicated above, the universal services of modern welfare states, make typical examples. Among the most usual services of this kind, are minimum old age pensions, child allowances and compulsory education.

Potential clients to these services are usually faced with relatively few and easy requirements in order to gain actual client status. Access is often more or less "automatized" - i.e. there are usually minimal competence and efficiency requirements attached to the selection process, and the initiative requirement is reduced to a minimum.

Demand regulation does not mean that available resources are literary unlimited. When the resources dwindle relatively or absolutely,¹ or there is a shift in the direction of contractive policy, there are two ways of saving, if one does not want to change the principles. One is to lower the standards - e.g. reduce allowances or increase the number of pupils per teacher. The other is to reduce the clientele by changing the eligibility criteria - e.g. to require that the elderly have to be older and the children younger to be entitled to allowances. In both cases the rationing will be highly visible and open to political contest and conflict. The reason is that the service provision usually is determined solely by commonly known rules, the clientele is easily identifiable and the demand is relatively predictable. These services are, by the same token, standardized and, less than other services, subject to variations in administrative and professional attitudes and behavior.

Achieved demand-regulated services

Several kinds of individual economic support belong to this category - e.g. social benefits, disability pensions, rehabilitation support, unemployment insurance and additional old age pensions.

The services are discriminatory, and the eligibility criteria are usually based on some kind of evaluation of a present need and its causes, or of past merits.²⁰ Access usually requires initiative from potential clients and more or less competence to pass the evaluation - i.e. to prove ones needs and relate it to an acceptable cause or deserved right. It may, additionally, be an advantage to be counted among the "normal" cases which do not represent too much extra work and reduction of the expected procedural efficiency of the service. On the other

hand, the clients are rarely expected to employ this kind of support effectively. Access is here, as for the services of the former kind, usually granted on the basis of present situation and past events and not on the basis of expectations of future achievements. The distribution effects of this kind of requirements, have been discussed above (cf. part 3).

Both standard reduction and a more narrow definition of the potential clientele are possible ways to save money for this kind of services as well. A more likely initial step, however, is to increase the gap between potential and actual clients. The achievement evaluation offers this opportunity. By altering the relatively byzantine and publicly inaccessible aspects of public service provision which are called "administrative practice" or "professional judgement", saving without controversy may be possible. A more rigorous selection of this kind, may have either of two consequences: a relative increase in the number of rejections or slower procedures which result in longer waiting lines and fewer admissions. This may explain why means testing has been proposed to be reintroduced for some universal social security services in several western countries during the current period of contractive public, especially social, policy.

The discretionary evaluation of rights and needs makes the selection of clients to these services a likely subject to variations in administrative and professional behavior. Some of the studies referred to above (part 4) which showed local variations, were of social insurance services of this kind (Kolberg, 1974, Løchen and Marthinsen, 1962). This indicates not only that such variations are more likely for some services than for others. It indicates also that the variations may be explained in terms of characteristics of the demand as well as in terms of varying attitudes and behavior among officials.

Ascribed supply-regulated services

There are few individual services which clearly fall into this category. There are supply regulated services, however, which have defined their potential clientele by ascription - e.g. when only members of a particular sex and particular age groups may apply for a particular kind of education with a fixed annual intake of students. But the final selection of actual clients is usually based on achievement and is therefore based on the same principles as the services discussed below.

Achieved supply-regulated services

A common characteristic of these services is that access to them is competitive. We may distinguish between those to which access is openly and positively competitive, and those to which it is more or less clandestinely so. In the first category, non-compulsory education offers a typical example, when a fixed number of students is admitted each year on the basis of competitive tests. To the second category belong most of the treatment and institutional resources of the public health service. When it is publicly financed, free and in principle universally accessible, it may seem to belong to the second category of services at first glance. But because the institutional capacity and the number of therapists are more or less given, the available resources at any given point of time, are fixed within limited margins of variation. There are limits to how many beds one may cram into a hospital and the extent to which therapists may reduce the duration of treatment or increase patient turnover. And as we have observed, those limits are frequently reached.²¹

Access to services of this kind, may require both initiative and competence. They are additionally characterized by a tendency to face potential clients with stronger efficiency requirements than other services. The competitive tests for admittance to higher education, are supposed to prove the applicants' competence and to indicate whether they are able to profit from and use the education effectively. The effectiveness requirement may also constitute an important selection mechanism for the services to which access is more clandestinely competitive, and which may purport to select their clients solely on the basis of needs. Economic support to small industrial companies distributed from fixed annual bloc grants, make one example. Even if it is intended to support needy companies, the selection is based on an evaluation of the prospects of progress (Sørli, 1978). Access to professional medical treatment is often based on similar requirements. The patient have to prove a need by being properly ill, but also the prospect of being able to profit from the treatment by getting properly well.²²

The modes of saving described above, are also possible for this kind of services. Two forms of saving are, however, more typical than others (though not necessarily the most frequently applied). The first is to make the effectiveness requirement more rigorous. This is easily done for openly competitive services

when the demand increasingly exceeds the supply. It is not quite as easily done for the more clandestinely competitive, needs-related services. But calls for better planned use of resources in the health service are frequently heard, and so are complaints about all the incurable patients who fill the hospitals at the expense of curable patients in need of treatment (Hofoss, 1982). Another way to increase effectiveness, is to segregate the demand by a clearer distinction between therapeutic services for the curable and care of the incurable patients.

Because the health service and higher education constitute the bulk of this kind of services, they are especially subject to variations in professional behavior as indicated by the examples above (part 4).

6. Conclusion

The theoretical perspective of the discussion in this article is based on organization theory. The perspective implies that we regard the distribution of public goods and burdens as a product of complex organized processes. It also indicates that simplified models which explains the distribution in terms of only one set of factors are of limited analytical value. We have discussed three sets of factors which affect such processes and which we regard as important elements to the formation of a general theory of client-bureaucracy relationships. There are other important elements as well, two of which we will mention here.

Firstly there is the historical development of client-bureaucracy relationships in the light of the development of the modern national state and the general state-citizen relationship.

Secondly, in this article we have mainly discussed and compared individual public services and their selection of individual clients. Public service provision have accordingly, been explained in terms of characteristics of individual agencies and their clients. The agencies are, however, not only left with the options of accepting or rejecting potential clients. They may also refer them to other agencies. In many cases, as indicated by a study of compulsory psychiatric treatment in Sweden (Hetzler, 1978), clients may be given access to goods or subjected to

burdens on the initiative of public institutions. An important task for future research, therefore, is to study the barriers clients are faced with and variations in service provision in terms of characteristics of public administration as a whole, e.g. specialization, fragmentation, division of work, cooperation and possible routines for mutual referral of clients.

Notes

1. Concepts like 'need' and 'equality' are of course not easily defined. We shall not add to the list of substantial definitions. Our procedure is the following: We will accept the usual official notion that a given agency and the goods or burdens it distributes, is supposed to fulfill some kind of social need. The fulfillment of the need is usually defined in terms of the agency's obligations or actions in relation to a more or clearly defined clientele. 'Equality' and 'need' may then be defined on the basis of the official definitions - i.e. on the basis of whether the actual distribution is in accordance with the definitions or some of them, or whether it may be better explained in terms of the clients' ability to handle their relationships with public agencies. One important criterion is whether the actual distribution weakens, strenghtens or is neutral to socio- economic status differences within a potential client group.
2. Among the groups which have been subject to this kind of studies in Norway are: vagrants (Ramsøy, 1971), Lapps (Eidhem, 1971, Otnes, 1970), old people (Midré, 1973b), prostitutes (Martinussen, 1967), dependants on social insurance and social benefits (Kolberg, 1974, 1976) and different categories of institutionalized clientele (Bratfos, 1974, Christie, 1960, Løchen, 1970).
3. Townsend (1979) probably represents the most outstanding recent contribution to this kind of research. The most comprehensive investigations in Norway have been carried out by the government sponsored "Level of Living Project" during the period from 1972 to 1977 (NOU 1976:28).
4. Norwegian examples are the studies by Aubert, Sveri and Eckhoff of the Domestic Servant Law (1952), by Christie of the Sobriety Boards (1964), by Løchen and Marthinsen of the Rehabilitation Support and Disability Insurance Acts (1962), by Lindén of the disability insurance (1971, 1972), by Benneche of the Child Protection Boards (1967) and by Øyen of the Social Benefits Act (1974). Internationally there is a growing literature on implementation which is highly relevant in this context, e.g. Lipsky and Weatherley (1977), Van Meter and Van Horn (1975), Elmore (1980).
5. Some authors have quite appropriately pointed out that when such problems are explained as a result of "lack of adaptation" caused by

"imperfect" laws or administrative arrangements, the explanations are often based on rationalistic presumptions. Conflicts and ambiguities are regarded as "obstacles" to the implementation of political goals. The problem may however, just as well be the implication that ambiguities and conflicts are deficiencies or deviances, rather than integral parts of political life (March and Olsen, 1976, Schaffer, 1980). Recent contributions in sociology of law (Hetzler, 1978) and political science (Elmore, 1980) are accordingly based on different presumptions and research strategies. A traditional approach normally presupposes the normative power of a given law or policy, and the research task would then be to study the factors which may reduce, impede or transform its effects when it is put into practice. The studies referred to above, on the other hand, take the daily work situation of the actors (public officials) who are supposed to practice the law or policy, as their point of departure. Their task is then to study the factors which affect their performance in the daily work situation, among which one may, to varying degrees, find the law or policy in question.

6. Some of the most well known Norwegian action research projects have been carried out in the Oslo-area. Among them are a broadly based study of living-conditions in a municipality (Nord-Odal) outside the city (Midré, 1973a), a study of needs for legal aid (Eskeland and Finne, 1973) and a study of social-medical needs (Hanoa, 1977). The two latter were carried out in central working class areas.
7. Apart from the important contributions from a few pioneers (Jacobsen, 1964, 1965, 1970), the research activity has increased, especially from the seventies onwards, cf. Bleiklie, Jacobsen and Thorsvik (1979), Grunow and Hegner (1980), Jacobsen, Jensen and Aarseth (1982), Katz and Danet eds. (1973).

Most of the examples and data referred to below, are of Norwegian origin. Descriptions of public services and arrangements are based on the Norwegian experience, unless indicated.

8. In studies of the client-bureaucracy relationship, the two perspectives have usually been kept apart. To some extent we might even contend that the field has been characterized by an academic division of work, where general sociology and political science have concentrated on the distribution of official goods, whereas the question of the distribution of burdens has been left to more specialized disciplines like criminology and sociology of law. There are of course, exceptions from this general characteristic, cf. Katz, Gutek, Kahn and Barton (1975), Kjellberg, Brofoss, Ellefsen and Saglie (1980). Studies of public control policies represent also important exceptions in general political science (Bruun et al., 1982, Wilson, 1980). The marxian tradition represents another obvious exception, by stressing the function of the state in maintaining the dominance of one social class over another (Lenin, 1968, Marx and Engels, 1965).
9. There are several examples of different ways in which goods and burdens may be interwoven. Criminal and psychiatric ward

usually try to *combine* therapeutic and control functions (Christie, 1960, 1964, Hetzler, 1978). Complex and onerous application procedures are often used to *modify* or reduce demands for public goods like social insurance or other kinds of economic support (Guttormsen and Høigård, 1977, Sørli, 1978, Øyen, 1978). Protection of some groups or interests may entail a *complementary* control of others, e.g. protection of tenants/buyers on the housing market against owners/sellers (Bleiklie, 1979) or psychiatric patients against manufacturers of psychotropics (Bruun et al., 1982).

10. This implies that a complete empirical validation requires the judgements of both the clients and officials concerned.
11. This pair of concepts is based on the distinction in science of law between formal and substantive justice. Whereas substantive justice defines the legal rights and obligations of the population in a society, formal justice defines how they are to be enforced (e.g. similar treatment of similar cases) (Rawls, 1971). Here, the concepts are defined in a similar way. 'Substantive factors' refers to properties of the good or burden which is distributed. 'Procedural factors' refers to properties of the process by which the distribution takes place.
12. The problem is related to the definition of 'simplicity' and 'complexity', and whether the concepts pertain to formal rules or actual practice. In the former case, the theory runs the risk of being unrealistic and irrelevant. In the latter case, it may be difficult to establish criteria sufficiently precise and general to prevent the unrealistic and irrelevant. In the latter case, it may be difficult to establish criteria sufficiently precise and general to prevent the definition from changing content in different situations in a manner which suits the theoretical presumption about a causal relationship between organization structure and distribution result.
13. Several authors have argued that the information problem cannot be satisfactorily explained only as a consequence of the low level of information among low status clients. It has been argued that the complexity of bureaucratic structures makes it impossible to give simple and adequate information about them and the services provided by them. It has also been contended that the information techniques which are usually applied, only make the information available to those who need it the least. Finally, it has been argued that most information is concentrated on easily accessible services available to large sections of the population, whereas much less information is given about the relatively complicated services intended especially for the needy (Eskeland and Finne, 1973).
14. The relative significance ascribed to norms of efficiency and effectiveness, may depend on how different categories of officials legitimize their decisions. Whereas traditional bureaucratic decision-making is based on correct application of rules and indifference to the further consequences of the decision, the means-end character of professionals' (e.g. physicians, economists) decision-making, primarily obliges them in terms of what ends they

pursue, and reduces the selection of means to a solely pragmatic question (Eckhoff and Jacobsen, 1960).

15. This does not imply that the norms of efficiency and effectiveness necessarily have to serve identical purposes. They may even work in a mutually opposite direction. My own experiences from a psychiatric institution make one example. On the one hand, professional norms of effectiveness implied that access should be restricted to the relatively few patients who were defined as motivated for treatment and having a good prognosis. On the other hand, norms of efficiency defended by superior authorities, exerted a pressure to accept as many patients as the institution could hold (Bleiklie, 1982b). Hofoss (1982) indicates that similar conflicts are a general problem within public health services.
16. The variations may be illustrated by figures from the two smallest and the two largest Norwegian municipalities:

	Modalen	Utsira	Bergen	Oslo
Population	270	310	210.000	457.000
Mun. employees	17	13	8.500	38.000
Elected reprs.	13	13	85	85

(Brandsdal, 1982:157).

17. Variations of a similar kind was also found by this author among unprofessional officials at a municipal housing office (Bleiklie, 1982b).
18. In order to simplify the argument, this part deals mainly with the distribution of goods.
19. The consequences discussed below, are not necessarily logical implications of the categorization. They are partly so and partly based on empirical observations - i.e. some of the phenomena observed in connection with the different value-combinations, may be caused by underlying factors.
20. Whereas access to social benefits is solely based on needs, the other services presuppose loss of an earlier wage income. Access is then based on an evaluation of the causes of the loss. For disability pensions and rehabilitation support, the evaluation involves medical examinations. Access to unemployment insurance depends on whether the unemployment is unmerited or not and on a certain minimum duration of the earlier period of employment. Apart from social benefits, the amount of money one receives from these services and in additional old age pensions, is decided on the basis of earlier income.
21. This is at least true in a synchronic perspective. In a diachronic perspective however, the changes in efficiency of medical institutions and therapeutic techniques may increase considerably over longer periods of time. The innovations in psychiatric drug therapy in the fifties make one example (Bruun et al., 1982).
22. These requirements are of course not held with the same intensity throughout the health services. In some cases need may be the only requirement, in others, future prospects of recovery are considered

important. The relative importance of the different requirements are probably dependent on a number of factor such as: speciality, degree of specialization, relative size of demand etc.

Literature

- Aubert, V. (1976). *Rettsens sosiale funksjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aubert, V., T. Eckhoff and K. Sveri (1952). *En lov i søkelyset*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Benneche, G. (1967). *Rettsikkerheten i barnevernet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Berg, O. (1982). *Helsetjenestens logikk*. Mimeo. Institutt for statsvitenskap. Universitetet i Oslo.
- Bleiklie, I. (1979). *Bolig, byråkrati og marked*. Mimeo. INSS. Universitetet i Bergen.
- Bleiklie, I. (1982a). "Brukererfaringer med forvaltningskontakt", in *Publikum - erfaringskilde for forvaltningen*. Oslo - FAD: Universitetsforlaget.
- Bleiklie, I. (1982b). *Organisasjon og fordeling*. Mimeo. Institutt for offentlig administrasjon og organisasjonskunnskap. Universitetet i Bergen.
- Bleiklie, I., K.D. Jacobsen and J. Thorsvik (1979). "Forvaltningen og den enkelte", in L. Skare (ed). *Forvaltningen i samfunnet*. Oslo: Tanum - Norli.
- Bomann-Larsen, P. (1981). *Legemiddelkomitéer - et kontrollpolitisk alternativ?* Publikasjon nr. 20 fra "Kontrollpolitikk og psykofarmaka", Institutt for offentlig administrasjon og organisasjonskunnskap. Universitetet i Bergen.
- Brandsdal, E. (1982). "Samarbeidet mellom politikere og tjenestemenn - et problem i storbyene", in H. Baldersheim (ed.) *Bypolitikk i Norge*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag. (In press).
- Brandsdal, E. and B. Tangenes (1979). *Nemndsstrukturen i bykommune*. Mimeo. INSS. Universitetet i Bergen.
- Bratfors, O. (1974). *Forløpet av alkoholisme*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bruun, K. et al. (1982). *Läkemedelsfrågan i Norden i ljuset av psyko-farmakakontrollen*. Stockholm: Prisma.
- Christie, N. (1960). *Tvangsarbeid og alkoholbruk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christie, N. (1964). "Edruelighetsnemnder. Analyse av en velferdslov". *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvitenskap*.
- Christie, N. (1975). *Hvor tett et samfunn?* København-Oslo: Christian Eijlers Forlag - Universitetsforlaget.
- Coleman, J., E. Katz and H. Menzel (1957). "The Diffusion of an Innovation Among Physicians". *Sociometry*, 20, 1957, pp. 253-269.
- Eckhoff, T. and K.D. Jacobsen (1960). *Rationality and Responsibility in Administrative and Judicial Decision Making*. Interdisciplinary Studies from the Scandinavian Summer University. Copenhagen.
- Eidheim, H. (1971). *Aspects of the Lappish Minority situation*. Oslo.

- Elmore, R. F. (1980) *Implementation of Federal Educational Policy*. Mimeo.
- Eskeland, S. and J. Finne (1973). *Retts hjelp*. Oslo: Pax Forlag.
- Fox, F. V., L. E. Pate and L. R. Pandy (1976). "Designing Organizations to be Responsive to their Clients"., in *The Management of Organization Design Strategies*. New York: Elsevier.
- Grunow, D. (1978) "Alltagskontakte mit der Verwaltung. Vol. III", in Grunow, D., F. Hegner and F-X. Kaufmann. *Bürger und Verwaltung*. Frankfurt/Main, New York: Campus Verlag.
- Grunow, D. and F. Hegner eds. (1980). *Welfare or Bureaucracy? Problems in Matching Social Services to Clients' Needs*. Cambridge, Mass.: Gunn & Hein.
- Guttelvik, H (1974). "Utrednings- og planleggingsfunksjonen"., in A.J. Stokke (ed.) *Beslutningsprosesser i norsk offentlig administrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Guttormsen, G. and C. Høigård (1977). *Fattigdom i en velstandskommune*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Halvorsen, S. (1978) *Fordeling av goder i et psykiatrisk sykehus*. Mimeo. Hovedoppgave i offentlig administrasjon og organisasjonskunnskap. Universitetet i Bergen.
- Hanoa, R. (1977) *Sosialmedisinske behov og utførhet i et saneringsstrøk i Oslo*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Hetzler, A. (1978). *I behov av vård? Hur lagen om slutten psykiatrisk vård tillämpas*. Stockholm: AWE/Gebers.
- Hofoss, D (1982). *Helsevesenet mot år 2000. Vekst, spesialisering og styring*. Gruppe for helsetjenesteforskning. Rapport nr. 1/82. Oslo.
- Hollingshead, A. B., and F. C. Redlich (1958). *Social Class and Mental Illness*. New York: John Wiley & Sons.
- Hoven, F. H. (1979). "Kommunalforvaltningen og det lokale selvstyre.", in L. Skare (ed). *Forvaltningen i samfunnet*. Oslo: Tanum - Norli.
- Hoven, F. H. (1981a). *Klienter og likebehandling i lokalforvaltningen.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Hoven, F. H. (1981b). *Byråkratierfaringer og klientatferd*. Mimeo. Delrapport fra forskningsprosjektet "Ressurssvake klienters bruk av offentlige ytelser". Agder distrikthøjskole - Universitetet i Bergen. Kristiansand - Bergen.
- Jacobsen, K. D. (1964). *Teknisk hjelp og politisk struktur*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jacobsen, K. D. (1965). "Informasjonstilgang og likebehandling i den offentlige virksomhet". *Tidsskrift for samfunnsforskning*, nr. 2/65, pp. 147-160.
- Jacobsen, K. D. (1970). "Politisk fattigdom"., in L. G. Lingås (ed.) *Myten om velferdsstaten*. Oslo: Pax Forlag.
- Jacobsen, K. D. (1978). *Framdriftsrapport september 1978 og arbeidsplan for 1979*. Mimeo. Forskningsprosjektet "Det offentlige regelverk og ressursvake brukergrupper. INSS. Universitetet i Bergen.
- Jacobsen, K. D., T. Ø. Jensen and T. Aarseth (1982). "Fordelingspolitikkens forvaltning". *Sosiologi dag*, nr 3/82, pp. 29-49.
- Jensen, T. Ø. (1979). *Interesser og informasjon. Organisering av informa-*

- sjonsstrømmer som forklaringsvariabel og virkemiddel på legemiddelområdet.* Mimeo. Hovedoppgave i offentlig administrasjon og organisasjonskunnskap. Universitetet i Bergen.
- Johnsen, J. T. (1978). *Retts hjelp i utkantstrøk. Udekkede retts hjelpbehov i to nordnorske lokalsamfunn.* Mimeo. Institutt for retts sociologi. Universitetet i Oslo.
- Johnsen, Å. L. (1982). *Hvem får hva og hvorfor? En undersøkelse av utskrevne pasienters møte med det offentlige hjelpeapparatet.* Mimeo. Hovedoppgave i offentlig administrasjon og organisasjonskunnskap. Universitetet i Bergen.
- Katz, E. and B. Danets eds. (1973). *Bureaucracy and the Public. A Reader in Official-Client Relations.* New York: Basic Books.
- Katz, D., B. A. Gutek, R. L. Kahn and E. Barton (1975). *Bureaucratic Encounters. A Pilot-Study in the Evaluation of Government Services.* University of Michigan.
- Kjellberg, F., K. E. Brofoss, A. K. Ellefsen and T. Saglie (1980). *Forvaltning, byråkrati og den enkelte.* Forbruker- og administrasjonsdepartementet – Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Kolberg, J. E. (1974). *Trygde-Norge.* Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Kolberg, J. E. (1976). *Hvorfor kommer så mange på trygd – og flere enn man forventet? Om årsaker til uførhet.* Mimeo. Tromsø-Oslo.
- Kolberg, J. E. and A. Viken (1978). "Trygdehetsens struktur". *Tidsskrift for samfunnsforskning*, nr. 1/78, pp. 17–41.
- Lenin, V.I. (1968). *Staten og revolusjonen..* Oslo: Forlaget Ny Dag.
- Lindblom, C. (1982). "Another State of Mind". *The American Political Science Review*, vol. 76, no. 1, pp 9–21.
- Lindén, V. (1971) "Consumers' and doctors' view of social services". *Acta Sociomedica. Scand.*
- Lindén, V. (1972). "I hvilken utstrekking når informasjon om sosiale trygder frem?" *Tidsskrift for den norske lægeforening*, 23.
- Lipsky, M. and R. Weatherley (1977). "Street-Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special-Education Reform". *Harvard Educational Review*, vol. 47, no. 2, pp. 171-197.
- Lund, B. H. (1974). "Rådmannens stilling", in A. J. Stokke (ed.) *Beslutningsprosesser i norsk offentlig administrasjon.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Læg Reid, P. and J. P. Olsen (1978) *Byråkrati og beslutninger.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Løchen, Y., (1970) *Idealer og realiteter i et psykiatrisk sykehus.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Løchen, Y. (1971). *Behandlingssamfunnet.* Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Løchen, Y. and A. Marthinsen (1962). "Samarbeidsproblemer ved gjennomføringen av lovene om attføringshjelp og uføretrygd". *Tidsskrift for samfunnsforskning*, nr. 3/62, pp. 133–168.
- March, J. G. and J. P. Olsen (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Martinussen, W. (1967). *Prostitusjon i Norge.* Institutt for kriminologi og strafferett. Oslo.
- Marx, K. and F. Engels (1965). *The German Ideology.* London: Lawrence

- and Wishart.
- Mayer, J. E. and N. Timms (1970). *The Client Speaks*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Midré, G. (1973a). *Samfunnsendring og sosialpolitikk*. Rapport fra Nord-Odal prosjektet. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Midré, G. (1973b). *Å bli gammel*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- NOU 1976:28. *Levekårsundersøkelsen*. Sluttrapport.
- Olsen, J. P. (1968). "Informasjon og innflytelse. En studie av budsjetteringsprosessen i en norsk primærkommune". *Tidsskrift for samfunnsforskning*, vol. 9, pp. 187-207.
- Olsen, J. P. (1978) "Folkestyre, byråkrati og korporatisme"., in J. P. Olsen (ed.) *Politisk organisering*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Otnes, P. (1970). *Den samiske nasjon*. Oslo.
- Parsons, T. (1951). *The Social System*. New York: The Free Press of Glencoe.
- Ramsøy, O. (1971). *På livet. Trekk fra filleproletariatet i Oslo*. Oslo.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Schaffer, B. B. (1980). "Insiders and Outsiders: Insidedness, Incorporation and Bureaucratic Politics". *Development and Change*, vol. 11, pp. 187-210.
- Schaffer, B. B. and Huang Wen-hsien (1975). "Distribution and the Theory of Access." *Development and Change*, vol. 6, pp. 13-36.
- Schaffer, B. B. and E. O'Keeffe (1978). *People and Agencies*. Monograph no. 4, Royal Institute of Public Administration. National Monograph Series.
- Sjoeberg, G., R. A. Brymer and B. Farris (1966) "Bureaucracy and the Lower Class." *Sociology and Social Research*: 325-337.
- Sundby, P. and T. Berg (1971). *Funksjonshemmede og fattige i en norsk kystkommune*. Mimeo. Institutt for sosialmedisin. Oslo.
- Sørli, J. E. (1978). *Små industriforetags tilgang til kapital fra Distriktenes Utbyggingsfond*. Arbeidsrapport nr. 2, forskningsprosjektet "Det offentlige regelverk og ressursvake brukergrupper". INSS. Universitetet i Bergen.
- Thorsvik, J. (1980). *De kaller det kriminalomsorg i frihet*. Mimeo. Hovedoppgave i offentlig administrasjon og organisasjonskunnskap. Universitetet i Bergen.
- Tittmuss, R. M. (1968). *Comittment to Welfare*. London: Allen & Unwin.
- Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom. A Survey of Household Resources and Standards of Living*. Hamondsworth: Penguin.
- Van Meter, D. S. and C. E. Van Horn (1975). "The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework". *Administration & Society*, vol. 6, no. 4.
- Wadel, C. (1973). *Now, Whose Fault Is That? The Struggle for Self-Esteem in the Face of Cronic Unemployment*. Newfoundland Social and Economic Studies, no. 11, University of Toronto Press.
- Weber, M. (1969). *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: The Free Press.
- White, O. (1969). "The Dialectical Organization: An Alternative to Bureaucracy". *Public Administration Review*: 32-43.

- Wilson, J. Q. (1980). *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books.
- Wise, C. R. (1976). *Clients Evaluate Authority: The View from the Other Side*. Sage Professional Papers in Administrative and Policy Studies, 3, 03-034. Beverly Hills and London: Sage Publications.
- Wærness, K. (1982). *Kvinneperspektiver på sosialpolitikken. Kvinnens levekår og livsløp*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Øyen, E. (1974). *Sosialomsorgen og dens forvaltere*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Øyen, E. (1978). "Rasjonering av trygdegoder. Ressurssvake grupper og trygdebyråkratiet." *Tidsskrift for samfunnsforskning*, nr. 2/78, pp. 104-122.

Recensioner

William M. Evan (ed.)
THE SOCIOLOGY OF LAW
A Social-Structural Perspective
Pp XVI + 653
New York: The Free Press 1980

William Evan, som är professor i sociologi vid University of Pennsylvania, anger avsikten med föreliggande bok vara att förmedla kunskap om det växande ämnesområde som benämns *sociology of law*, rätts-sociologi. Han har gett sig i färd med denna vällovlige och beaktansvärda uppgift med en synnerligen bred utgångspunkt. Att i ett enda verk, om än en antologi, avse att ge en något så när heltäckande vetenskaplig beskrivning av ett så vittomfattande ämne som rättssociologi kan tyckas vara medveten om denna svårighet, vilket dock inte mattar hans ambitionsnivå i någon nämndvärd utsträckning. Förutom beskrivningar av sex olika teoretiska synsätt på rätten och av olika empiriska under-

sökningar, innehåller boken även Evans modell för jämförelse och bedömning av rättsliga system. Därutöver finns ett omfattande appendix med rättsliga dokument.

Evan ställs redan på ett tidigt stadium i boken inför den intressanta frågan om definition av ämnet rätts-sociologi. Att beskriva rättssociologi som enbart en inriktning av sociologin och som utnyttjare av sociologisk teori och metod anser Evan inte särskilt fruktbar. För att belysa problemets frågeställningar använder han några artiklar, vilkas upphovsmän alla har olika utgångspunkt vid definitionen av ämnet. Evan ansluter sig till en av artikelförfattarnas, Bohannan, uppfattning; genom att identifiera den process som sysselsätter rättssociologin, kan man definiera själva ämnet. Bohannan har identifierat en process av fundamental betydelse för rättssociologin, nämligen: Under vilka omständigheter blir icke-rättsliga normer och värden institutionaliserade, dvs när blir de förstärkta av ett samhälles rättsliga

institutioner? Bohannan menar att det rättsliga systemet kan institutionalisera en norm som inte redan är inkorporerad i en icke-rättslig institution.

Evan ger sig därefter frejdigt i kast med att belysa inte mindre än sex olika teoretiska utgångspunkter i synen på rätten och samhället: behaviorism, jurisprudence, funktionalism, konfliktteori, socialisationens teori och systemteori.

Huvuddelen av boken ägnar Evan åt att belysa ett rättssystemets funktion. Han utvecklar en förklaringsmodell bestående av delar från systemteori och framför allt från Talcott Parsons utveckling av det sociala systemets fyra strukturella komponenter - värde, norm, roll och organisation. Enligt Parsons kan varje socialt subsystem särskiljas i dessa fyra delar. Analys av värde och norm sker på ett normativt stadium, medan de båda andra elementen analyseras på ett socio-strukturellt plan. Interaktionen mellan delarna förmedlas genom kulturella och socialt-strukturella element. Rätten fungerar på två olika fält: dels på det normativa området genom institutionalisering av värden och normer och dels genom denna aktivitet som ett kulturellt band med andra subsystem och därigenom bidragande till integrationen i samhället.

Ur sitt socio-strukturella perspektiv intresserar sig Evan för den strukturella nivån i analysen av rättssystem. Härvid anser han att det är viktigt att inte se rätten som en från de övriga subsystemen isolerad företeelse, utan som en aktiv länk mellan dessa olika delsystem. Av speciellt intresse blir att undersöka rollnehavarna liksom de formella organisationerna inom rättssystemet. Varje sådan organisation (t ex domstol) innehåller normer, värden, roller och organisationer samt interagerar

med individer och med andra organisationer i samhället. Att undersöka dessa kopplingar mellan rättssystem och icke-rättssystem utifrån de fyra elementen är enligt Evan rättssociologins främsta uppgift.

För att undvika de misslyckanden och den totala kollaps som Evan anser vara överhängande för alla rättssystem måste de utveckla negativ feedback och självkorrektion i stället för enbart den positiva feedback som är rådande.

Evan utvecklar sin teori om rättens relation till social förändring som ett exempel på hur rätten effektivt kan användas som instrument för planeringen av social utveckling. Rätten är inte bara en passiv social kontroll. Den är dessutom en potentiell oberoende social kraft som kan påverka beteenden och övertygelser. Evan menar att lagen innehåller två samverkande processer: institutionalisering och internalisering av beteendemönster. Med institutionalisering menar han etablerandet av normer och skapandet av förutsättningarna för dessas genomförande i beteendemönstren. Internalisering betecknar inkorporering i beteendemönstren av de värden som finns implicita i rätten. Nya beteendemönster institutionaliseras varigenom chanserna för internaliseringen av de implicita värdena ökar. Lagen i vårt komplexa samhälle innehåller sålunda såväl undervisande som kontrollerande funktioner.

Ur sitt socio-strukturella perspektiv utvecklar Evan sin syn på rättssystemets funktion. Han går därvid tillväga på ett sätt som påminner mycket om andra funktionalisters beskrivningar av samhället och dess delar. Att intressera sig för hur samhällets olika strukturer uppstår, fortlever, integreras och eventuellt hotas till sin existens, kan visst ha sin

betydelse för förståelsen av samhället. Det funktionalistiska synsättet bidrar till att förklara hur förändringar inom en del av samhällssystemet leder till förändringar, ibland helt andra än de avsedda, inom andra delar av samhället. I så måtto är väl de flesta sociologer och rättssociologer överens om att någon form av ordning och reda finns i samhällslivet. Men att anse det betydelsefullt och fruktbart att som rättssociolog analysera rättssystemet utifrån antagandet om rätten som en förmedlande länk mellan de olika subsystemen i samhället för dess anpassning och fortbestånd tycks mig alltför statiskt och konserverande. Möjligen kan perspektivet användas vid jämförande studier. Liksom i all funktionalistisk teoribildning försvinner hos Evan individens behov till förmån för samhällets. Att tro att man i alla observationer kan hitta funktioner och dessutom att detta synsätt leder till något konstruktivt och utvecklande är fatalt. Om man överhuvudtaget kan anse det fruktbart att ställa upp en förklaringsmodell, så bör ett minimikrav vara att tex individernas situation och inte enbart rättssystemets behov beaktas.

Trots de begränsningar som hans funktionalistiska perspektiv innebär, bidrar Evan dock med några intressanta tankegångar, framför allt om synen på rätten som aktiv social kraft och inte enbart som en passiv kontrollapparat. När kan inte bara nya beteenden institutionaliseras, utan också nya attityder internaliseras? Att lagen kan förändra beteende, trots opposition mot förändringar, är viktig information inte minst för de som deltar i lagstiftningsprocessen. Att uppnå denna attitydförändring är speciellt viktig för lagstiftarna i dagens komplexa samhällen. Efter som dessa samhällens rättsliga sys-

tem inte kan vara perfekta och oklanderliga, så kommer de att utsättas för krav på förändringar. Ett svar på sådana krav är att lagstifta. För att lagen ska vara effektiv i sin attitydförändrande uppgift, fordras att vissa av Evan angivna rekvisit är uppfyllda. Trots min motvilja mot Evans funktionella sätt att förklara företeelser med en rad punkter och hans antydning om att han sitter inne med sanningen om alltings existens som förmedlas därigenom, så finner jag detta resonemang intressant och bestickande. Att vissa lagar möter motstånd kommer förmodligen att leda till att lagstiftarna i allt större utsträckning lägger sig vinn om att utforma lagarna så att de får en uppfostrande i stället för en kontrollerande funktion. Viktigt blir då också att lagarna uppammar minsta möjliga debatt och ifrågasättande. Genom att mer eller mindre undandra lagstiftningen från det offentliga ljus, behöver lagstiftarna inte ens försöka bemästra Evans sju rekvisit för attitydförändringar. Ett viktigt led i denna verksamhet blir att utnyttja alla de möjligheter som ramlagstiftningen medger. Att endast ange de formella ramarna för myndigheternas beslutsfattande och att lämna åt dessa myndigheter att själva utforma sina tillämpningsföreskrifter och sin praxis, möjliggör ett undvikande av samlad opposition och ställningstagande på lagstiftningsnivån. All kritik, såväl mot lagstiftning som mot myndigheterna samt såväl av individer som av grupper, omöjliggörs i praktiken.

Mari Nerd

Adam Podgórecki and Christopher J. Whelan (eds)
SOCIOLOGICAL APPROACHES TO LAW
 Pp 251
 London: Croom Helm 1981

Föreliggande verk är en antologi, dvs det består av olika uppsatser skrivna av olika författare och sammanställda till ett enhetligt vetenskapligt verk. Grundstrukturen i arbetet är baserad på några av de mest gångbara vetenskapsteoretiska skolbildningarna.

Numera är förfarandet gängse och marknaden översvämmas av en mängd sådana här sammanställningar som är mer eller mindre väl genomtänkta. Det förhåller sig till och med på det sättet att man för det mesta serveras en kompott av det mesta vidriga slag, jämförbar med hummer och champagne. Det är därför angenämt att läsa en antologi som är väl genomtänkt, där den röda tråden framträder för läsaren redan efter genomläsning av ett par uppsatser. Editörerna har härvid visat på både kunnskap och omdöme. Uppsatserna är skrivna för boken, dvs de är beställningsverk författade av speciellt utvalda vetenskapsmän som är väl insatta i sina resp ämnen.

För att återgå till den röda tråden som löper genom boken, kan det konstateras att den tar sig uttryck i att man går från makro- till mikronivån. De två första uppsatserna som presenteras behandlar strukturalismen. Edmund Leach, som skrivit den första uppsatsen om strukturalism, ställer sig frågande till vilken nytta man kan ha av perspektivet inom rätts-sociologi. Svar på tal får han i den andra uppsatsen som är skriven av J.W. Harris. Efter en ganska ingående diskussion av Levi-Strauss teorier kommer Harris fram till en beskrivning av rättslig evolution. Grunden

för rättens framväxt finns enligt Harris att söka i den mänskliga hjärnans konstitution som skapar förutsättningar för vår benägenhet att tänka i binära motsatser. Harris bygger upp sitt resonemang kring fem olika motsattpar.

Så kan vi dra slutsatsen att strukturalismen kan lämna en beskrivning på rättssystemets framväxt. Det strukturalistiska helhetsperspektivet lämnas i nästa uppsats, av S. L. Andreski, till förmån för ett mera snävt individperspektiv. Här behandlas Weber och hans "verstehende" sociologi. I denna uppsats benas begrepp som "förståelse", "social handling" och "rationalitet" upp. Kanske skulle man kunna anmärka att författaren använder för mycket av utrymmet till att diskutera allmänt sociologiskt tankegods, utan att nå fram till det egentliga ämnet och diskutera Webers syn på rätten. Man saknar en mera uttömmande diskussion av hur begreppen kan appliceras på det rättsliga området. Webers största förtjänst, i detta sammanhang, kan sägas vara att han satte rätten i relation till en mängd andra samhälleliga företeelser. Undertiteln på en av hans böcker pekar i riktning mot hur viktig han ansåg rätten vara: *The Economy and the Law*.

Funktionalism är en annan mycket gångbar skolbildning, framför allt har den gjort sig gällande när den använts av marxister. Philip J. Wilkinson penetrerar i ett avsnitt funktionalismens potentiella värde i samband med rättslig analys. Utgångspunkt för resonemanget är en kort redogörelse och diskussion av de sociologiska grundgestalterna Durkheim och Parsons. Ett grundtema han rör sig kring är rättens, eller lagens, latenta och manifesta funktioner. De manifesta funktionerna består av de funktioner som lagstifta-

ren faktiskt avsett, medan de latenta funktionerna är sådana som lagstiftaren inte avsett eller tänkt tillskriva lagen. Analyser av nämnda slag har gjorts i mängder runt om i världen och dess förklaringsvärde har ifrågasatts.

Alan Hunts artikel om marxismens syn på lagen är i mitt tycke en av bokens intressantaste. Hunt ser en utveckling i och av det marxistiska perspektivet. Denna evolution delar han in i tre olika epoker: den kritiska, analyser av rättens klasskaraktär och till sist den substantiella analysen av rättsliga fenomen. Den kritiska fasen kännetecknas av sin naiva uppfattning av staten som agent för kapitalintressena och som utövar förtryck genom repression och falskt medvetande.

Den andra fasen, rättens klasskaraktär, kännetecknas av ett problematiserande av den ideologiska nivån. Influenser kan märkas från sådana prominenta personer som Gramsci, Althusser och Poulantzas. De problem som vidlåder den sk franska skolan kommer också att avspegla sig i synen på rätten. Den blir subjektlös genom det avgörande inflytandet från den ekonomiska strukturen. Begreppet "relativ autonomi" är inte helt fritt från problem. Andra begrepp medför också problem inom perspektivet, t ex klassbegreppet.

Den tredje fasen, den substantiella analysen av rättsliga fenomen, ger det kanske mest spännande perspektivet. Här erbjuder sig möjligheter att ta hjälp från andra, för rättssociologer stundtals främmande teorier, t ex kristeorier och socialpsykologiska teorier. Exempel på forskningsprojekt som anknyter till betraktelse-sättet är Halls "Policing the Crisis". Hunt tycks mena att man ännu inte sett slutet på detta perspektiv och att det ännu är stätt i utveckling. Intres-

sant i sammanhanget är också tendensen att låta marxistisk analys, som oftast betecknats som ett makroperspektiv, närma sig områden som traditionellt hänförs till mikronivån. Man lämnar de stora övergripande slutsatserna som baseras på den ekonomiska dominansen över allt mänskligt handlande, till förmån för en mera individorienterad analys.

I linje med bokens struktur kommer man efter Alan Hunts uppsats in på den kritiska teorin, eller som den också kallas "frankfurtskolan". Hubert Rottleuthner beskriver utvecklingen från den klassiska Horkheimer/Adorno-tiden fram till våra dagars Habermas.

Horkheimer och Adorno uttryckte sig aldrig explicit om rätten, mycket få och ytterst fragmentariska uttalanden i ämnet står att finna i deras omfattande produktion. Vad man, enligt Rottleuthner, kan göra är att applicera den immanenta kritiken på rätten. Om man gör så, öppnar sig ett vitt fält för kritik. Den immanenta kritiken innebär att man ställer det borgerliga samhällets uttalade principer mot de faktiska förhållandena, för att på så sätt visa på en disharmoni. Bakom resonemanget ligger teorin om bytet.

Från Horkheimer och Adorno är steget till Habermas både långt och kort. Habermas finns i traditionen med Adorno som lärare, men har samtidigt utvecklats oberoende av densamme, vilket väl närmast får ses som en naturlig utveckling av frankfurtskolan och fullt i överensstämmelse med de grundläggande premisserna vid dess bildande.

De normativa antaganden på vilka Horkheimer och Adorno grundade sin socialfilosofi uttalas explicit av Habermas. För hans del räcker inte den immanenta kritiken särskilt långt, utan han utvecklar sig i rikt-

ning mot en kommunikativ etik. Kapitalismen har blivit cynisk, så den immanenta kritiken är obsolet. Människan är en kommunikativ varelse och det är just genom hennes förmåga att kommunicera som hon kan utvecklas, och som hela samhället kan utvecklas. När människor träder i kommunikation med varandra kan de definiera sina behov och önskemål. Detta innebär inte att det finns någon ostörd kommunikation inom rättssalens dörrar, tvärtom – här härskar förtrycket.

Habermas teori kan, i rättsligt hänseende, närmast sägas närma sig naturrätten. Detta framförallt som ett av de centrala begreppen för Habermas är "universalitet", vilket synes innebära att man från makthavarnas sida har någon idé om att det man för fram är sant och riktigt, att det skulle kunna upphöjas till en universell princip. Ett annat viktigt begrepp är krisbegreppet. Habermas anser att den ekonomiska krisen spelat ut sin roll som den "ultimativa krisen". Detta innebär ett avsteg från den renodlade marxismen som bygger upp sin teori på kapitalackumuleringen och det ekonomiska sammanbrottet. Istället för olösliga ekonomiska kriser uppstår andra kriser som staten skapar i sina strävanden att neutralisera de ekonomiska kriserna. En sådan kris är för Habermas "legitimationskrisen", som innebär att människorna i samhället drar tillbaka sitt godkännande av den representativa demokratin och kräver direkt medverkan.

Enligt Rottleuthner får Habermas resonemang implikationer för rätts-sociologin genom teorins allmängiltighet. Utgångspunkterna kan tjäna som ingång till ett studium av de politiskt/rättsliga styrningsmekanismerna och den socio-ekonomiska processen.

Det är märkligt att läsa en uppsats

som bara omfattar 17 sidor och som så klart redogör för innehållet i en så komplicerad teoribyggnad som frankfurtskolan kan sägas utgöra, en skolbildning där det över huvud inte går att finna några enhetliga linjer. Jag måste ta tillfället i akt att här uttrycka en verklig respekt för denna utomordentliga prestation som gör att kapitlet, tillsammans med Alan Hunts, höjer sig över mängden.

Man kan säga att efter Rottleuthners kapitel om den kritiska teorin sjunker standarden oroväckande. Anthony Heath's kapitel om utbytes-teorin är knappast engagerande. Diskussionen rör sig i för perspektivet klassiska tankebanor, där inriktningen på relationen mellan polisen och brottslingen sätts i centrum. En gammal tanke på området är ju att brottslingen har något som polisen vill ha: kännedom om att han begått brottet och "makten" att erkänna detsamma. Anledningen till polisens intresse av att härvidlag ingå förhandlingar med förövaren, grundar sig på polisens intresse av att snabbt och bekvämt kunna klara upp så många brott som möjligt. Teorin är behäftad med många problem, bl a hur man kan tränga in i andra människors tankebanor, för bakom resonemanget finns en idé om att alla parter gör en s k cost-benefit analys och hur denna konstitueras är inte alldeles klart.

Kapitlet avlöses av ett kapitel som behandlar rätten och lagen som socialt fenomen. Här behandlas klassiska problem som "rätten som styrinstrument", kan rättslig genomslagskraft mätas, relationen mellan lag och värde etc. Härvid förtjänar att uppmärksammas att uppsatsen är den enda som inte företräder något perspektiv utan snarare diskuterar olika perspektivs möjliga analysvärde.

Arthur Brittan svarar för det nionde kapitlet som behandlar lagen och

den sociala kontrollen ur ett symboliskt perspektiv. Det diskuteras utifrån storheter som Goffman och Mead. Goffmans anknytning till symbolismen är ju oomstridd och hans namn förknippas med den s.k. dramaturgiska sociologin. Hans studier av totala institutioner är väl närmast hans varumärke: samhället som en scen där vi som människor intar olika färdigskrivna roller. Mead är känd från den s k Chicago-skolan och som grundare av den symboliska interaktionismen. Centralt begrepp är "den generaliserade andre", vilket innebär (mycket kort uttryckt) att vi får vår uppfattning om oss själva från hur andra uppfattar oss. Vi kan ingå förhandlingar med andra människor om vår personlighet, och det är här som författaren gör kopplingen till rättssociologi. Utgångspunkten är samhället som forum för förhandling, och är världen en marknadsplats för torgförande av "jag" så ligger rättssalen och brottslingen inte särskilt avsides. Påför man brottslingen uppfattningen att han är brottslig, kommer han framdeles att bära sitt stigma med övertygelse.

I uppsatsen diskuteras teorins styrka och svaghet, samt dess applicerbarhet på det rättsliga området. Uppsatsen kan sägas utgöra en kort, initierad och intressant redogörelse för den symboliska interaktionismen.

Maria Lós svarar för ett kapitel om rätten från ett fenomenologiskt perspektiv. Samma invändning kan riktas mot detta kapitel som jag tidigare riktade mot uppsatsen om Webers relation till rätten, nämligen att det bjuds långa redogörelser för historiska genomgångar utan att författaren kommer till saken - i det här fallet att applicera fenomenologin på det rättsliga området. Vad Lós erbjuder läsaren är en historisk genomgång av fenomenologins framväxt: från Husserl via Schutz till Cicourel.

Avslutningskapitlet behandlar etnometodologin och är skrivet av Atkinson. Etnometodologi är en intressant, och kanske framförallt, en skojig företeelse på den sociologiska menyn. Företrädare för skolbildningen är Garfinkel som inom parentes sagt lär ha skrivit den mest svårtillgängliga sociologibok som någonsin publicerats. Forskningen är merendels inriktad på hur man organiserar sitt vardagsliv och undersökningar har gjorts av hur människor som ringer till polisen presenterar sig. Angreppsvinklarna utifrån perspektivet för rättssociologens del framstår som många.

Avslutningsvis skulle man kunna rikta några allmänna anmärkningar och synpunkter på boken. Böcker av nämnda typ översvämmar marknaden och de flesta är dåliga. Det ställer höga krav på editörernas kompetens att utifrån ett så vitt fält som man här utgått från, göra ett urval som både är representativt och av hög kvalitet. Härvidlag har Podgórecki och Whelan väl motsvarat förväntningarna. Man skulle dock gärna sett att de varit lite mera sparsmakade och klargjort för författarna vilken nivå man hade att röra sig på. Som det nu är framstår kvaliteten som väl varierad, vilket förvånar då alla författarna är väl etablerade forskare.

Styrkan hos antologin är, enligt min mening, också dess svaghet. Editörerna låter författarna av de olika uppsatserna representera olika skolbildningar och det ligger då nära till hands att dessa låter varje skolbildning framhålla vad den är bäst på. Strukturalismen är ju mycket lämplig att förklara stora sammanhang, marxismen kan kritiskt belysa samhällsföreteelser men kan knappast belysa den enskilda individens upplevelsevärld (frankfurtskolan undantagen). Detta gör att de olika

perspektiven svårligen låter sig jämföras. Bättre hade kanske varit att hålla diskussionen på en mera abstrakt nivå. Detta trots att det stundtals görs gällande att vissa perspektiv är så att säga inkommensurabla.

Jag vill framhålla att min kritik bör uppfattas som positiv. Det är trots allt den bästa antologin inom sociologi och rättssociologi som jag läst.

Eftersom jag i den löpande texten försvenskat och förenklat artikelrubrikerna följer nedan en uppräknin g av originaltitlarna på uppsatserna:

Fundamentals of Structuralist Theory av Edmund Leach

A Structuralist Theory of Law: An Agnostic View av J. W. Harris

Understanding, Action and Law in Max Weber av S. L. Andreski

The Potential of Functionalism for the Sociological Analysis of Law av Philip J. Wilkinson

Marxism and the Analysis of Law av Alan Hunt

The Contribution of the Critical Theory of the Frankfurt School to the Sociology of Law av Hubert Rottleuthner

The Principle of Exchange as a Basis for the Study of Law av Anthony Heath

Law as a Social Phenomenon av David N. Schiff

The Symbolic Dimension of Law and Social Control av Arthur Brittan

Law from a Phenomenological Perspective av Maria Lós

Ethnomethodological Approaches to Socio-Legal Studies av J. Maxwell Atkinson

Lars Ericsson

Thomas Mathiesen
MAKT OCH MOTMAKT
275 sidor

Göteborg: Bokförlaget Korpen 1982
RÄTT, SAMHÄLLE OCH
POLITISK HANDLING

Ett bidrag till en strategi
under senkapitalismen

307 sidor

Stockholm: Norstedts 1980

Thomas Mathiesen är professor i rättssociologi vid universitetet i Oslo, och har ägnat sin sk aktionsforskning åt alternativa handlingsformer för oppositionella grupper. Aktionen kring Alta-älven har inspirerat honom till att mer ingående förena teori och praktik då det gäller olika konkreta problem i samhället, på ett för oppositionen mer ändamålsenligt och användbart sätt. Mathiesen vill i sin senaste bok *Makt och motmakt* visa på att motstånd är möjligt.

För att konstruera en strategi (motmakt) är det nödvändigt att belysa maktens ansikte, vilket Mathiesen gör på ett tillfredsställande sätt i bokens första del. Ett genomgående tema i *Makt och motmakt* är Mathiesens betoning av viljans möjligheter: Som en beskrivning av den faktiska politiska aktivitetsnivån idag är 'resignationsbilden' av situationen alltså en förvanskning av verkligheten. Det finns både en kamp och ett engagemang, kring nya behov. (s 19)

Det krävs dock, menar Mathiesen, en strategi för att leda viljan över i fruktbar handling, vilket beskrivs i bokens andra del. Enligt Mathiesen är den alternativa politiska strategin det som kan kallas "det ofullgångna"; det som håller på att bli till. Vad som kännetecknar det ofullgångna är att det inrymmer dels ett moment av motsägelse och dels ett moment av konkurrens, vilket innebär att "rörel-

sen" framställs som levande och expanderande, och att rådande system framstår som otillfredsställande.

Jag avser inte närmare gå in på strategin som bygger på det ofullgångna, d v s motmaktens möjligheter, eftersom denna strategi enligt min uppfattning beror på människornas konkreta praxis, och vad som är att rekommendera vid ett givet tillfälle är något som individen får ta ställning till vid detta tillfälle – reform eller revolution. Det finns inga givna och allomfattande strategier, detta beroende på att samhället ständigt förändras. Enligt mitt förmenande är det mer relevant att beskriva maktens "maskering", och på så sätt lägga grunden till en förklaring av frågor om betingelserna för samhällets produktion och transformation, kulturens innebörd och relationerna mellan individ, samhälle och natur. Detta är motivet för den kritiska teorin. Inom parentes kan det dock sägas att när Mathiesen talar om politiska strategier – motmakt – anser han att följande handlingsformer är de som är de väsentliga, de som oppositionen bör anamma:

- A. Inom offentligheten: arenautbrytning, informationsvridning, maktbildning, sakprioritering, premisformulering och alternativformulering. (s 114)
- B. Inom den normativa strukturen: nyckelkontakt, fördjupningsarbete, invävningsarbete, koncentrationsaktioner, parallellaktioner och värdeförankring. (s 185)

Det jag mer ingående tänker belysa är maktens struktur eftersom kunskap om det existerande är avgörande för motmaktens möjligheter, samhällets potentiella form. Dessutom anser jag att Mathiesens behandling av makten är det bästa avsnittet i *Makt och motmakt*, och det som kan bidra till kunskapen om

"rättens samhälleliga funktioner". Jag avser att beskriva en aspekt på förhållandet mellan lagstiftning och tillämpande myndigheters praxis utifrån några av Mathiesens begrepp. Syftet är att peka på dessa offentliga myndigheters "befogenheter" och möjligheter då det gäller att konstruera det som får status av att vara det allmänt gängse, d v s det som betecknar den offentliga meningen. Denna konstruktion kan närmare bestämt ske på tre sätt: För det första genom att betona det redan etablerade normsystemet. För det andra genom att nonchalera det eller borttränga de konkurrerande och alternativa idéerna. För det tredje genom att införliva de uppkomna idéerna till det redan gängse och etablerade normsystemet på ett sådant sätt att "alternativet" suddas ut, dess konkurrerande karaktär bortfaller.

En bakgrund till beskrivningen av myndigheternas normativa funktion finner man i Thomas Mathiesens böcker *Rätt, samhälle och politisk handling* och *Makt och motmakt*, vilka är ämnade att ge ett bidrag till alternativa politiska strategier, men som samtidigt mycket ingående behandlar maktens struktur, dess maskering och dess definieringsmekanismer.

Mathiesen behandlar i sina böcker offentligheten i termer av in- och utdefiniering, och den normativa strukturen med dess pliktnormer. Vad som kännetecknar offentligheten är att det på denna arena utkämpas en kamp om hegemonin. Stora befolkningsgrupper har blivit "utsuffade" ur denna kamp, de har enligt Habermas blivit reducerade till konsumenter av offentliga meningar producerade av andra. Sedan offentligheten erövrats skapas uppfattningen om offentligheten av de som klarat av att erövra den. För att detta skall kunna fortgå krävs det en kontroll av

beteende, en definiering av beteendet så som antingen överensstämmande med normsystemet (ansvarsfullt och förnuftigt), eller för extremt (oansvarigt och verklighetsfrämmande). Den normativa nivån är ett begrepp som Mathiesen använder för att beskriva de regler – uttalade eller implicita – för beteende som säger vad individen skall/bör eller icke skall/icke bör göra. Mathiesen hävdar att det finns två pliktnormer som är grundläggande för vårt samhälle. De är: a) en norm som betonar kalkylen och den enskildes vinst, och b) regler som säger att man inte skall skilja sig från mängden. In- och utdefinieringsprocessen bygger på den normativa strukturen, och att dessa pliktnormer är den offentliga meningen kring vilka den offentliga apparaten bygger sin verksamhet.

De av Mathiesen konstruerade begreppen är användbara inom rätts-sociologin, bl a då det gäller analys av olika ramlagars funktioner, och olika offentliga myndigheters tillämpning av dessa lagar.

En ramlag kännetecknas av två saker: För det första anges lagens uttalade syfte (norm). För det andra bemyndigas en myndighet att ta hand om det konkreta genomförandet av lagen. På så sätt kan praxis utformas på ett för offentligheten ändamålsenligt sätt, dock med beaktande av vad lagen har för övergripande mål. Detta ger den tillämpande myndigheten befogenhet att utforma de statliga aktiviteterna, genom olika former av praxis, på ett sådant sätt att uppkomna problem anpassas (med hjälp av in- och utdefiniering) till den offentliga normativa strukturen. På så sätt förskjuts frågan från den politiska statsapparaten till en annan nivå där den politiska dimensionen i frågan fördunklas och maskeras bakom den normativa strukturen: "vikten läggs vid en beräknande

värdering av handlingarnas resultat i förhållande till givna målsättningar." (s 175) Denna avpolitiserings kännetecknas av att frågan bedöms utifrån kriterier som betonar lönsamhet och rationalitet i beslutet. Johannes Andersen hävdar i en artikel i *Häften för Kritiska Studier* 5/1982, "Politisk makt och centraladministrationen", att de offentliga myndigheterna utgår från olika prioriteringar. För det första prioriteras produktionen och kapitalackumuleringen som det primära, utan att man gör systematiska överväganden på vilket sätt det skall göras. För det andra prioriteras konsumtionen, som skall vara hög. Först i tredje hand prioriteras olika sociala och politiska förhållanden.

Genom att införa begreppen normativ struktur samt in- och utdefiniering erhåller man ett instrument för förståelsen av "den offentliga meningen" som kommer till uttryck i lagstiftningens konkreta praxis. Indefiniering innebär att handlandet framstår som olönsamt och vid utdefiniering framstår handlandet som meningslöst. Allt som för den offentliga myndigheten inte framstår som överensstämmande med den offentliga meningen blir införlivat eller bortträngt i denna definieringsprocess. På så sätt upprätthålls de gängse normerna i samhället, eller i vart fall erhålls en form som är anpassad till och förenlig med det redan etablerade.

Det är av stor betydelse att utveckla Mathiesens olika begrepp på ett sådant sätt att de blir möjliga att applicera på konkreta undersökningar. Eftersom lagstiftningen har funktionen att vara moralförstärkande, d v s att ange vad som är rättvist och rimligt i ett samhälle, är det ändamålsenligt att studera olika tillämpande myndigheters användning av sin möjlighet att utforma lagens

konkreta innebörd. På så sätt kan man erhålla en förståelse för offentligheten som sådan, samtidigt som olika myndigheters allt mer omfattande befogenheter ges en rimlig förklaring. Detta är en uppgift som kräver att man tränger sig bakom den normativa strukturen och till den tillhörande in- och utdefinieringsmekanismer. Thomas Mathiesen har enligt min uppfattning utstakat färdriktningen på denna väg.

Avslutningsvis kan sägas att Mathiesens böcker *Rätt, samhälle och politisk handling* och *Makt och motmakt* är stimulerande läsning, och ger ett väsentligt bidrag till kunskapen om maktens maskering. Det är dock vanskligt att bygga upp olika politiska strategier som ska styra

människornas konkreta handlande, detta beroende på att samhället ständigt är utsatt för förändringar. Att samhället förändras innebär att en strategi kan vara rätt och användbar vid ett historiskt tillfälle, men att samma strategi vid ett senare tillfälle kan framstå som meningslös, beroende på att samhällets utveckling har gått i en annan riktning än den förmodade. Vad Mathiesens beskrivning av makten och motmakten möjligtvis kan leda till är ett medvetet kritiskt tänkande gentemot "det gängse". Denna form av tänkande måste inrymma ett moment av vilja till förändring. Detta kan vara tillräckligt.

Bo Carlsson

Aktuell information

Under denna rubrik kommer vi i varje nummer av tidskriften att rapportera om aktuell forskning i området, kongresser och konferenser som ska äga rum eller som har ägt rum, personnotiser, samt annan aktuell och för rättssociologin relevant information. Vi vill härmed uppmana tidskriftens läsare att till redaktionen insända underlag för inlägg i denna sektion.

The Scandinavian Myth: Rattfyllerilagstiftningen i Frankrike

H. Laurence Ross, känd som den amerikanske rattfylleriforskare som avslöjade att det inte finns några bevis för att den skandinaviska (svenska och norska) rattfyllerilagstiftningen haft någon allmänpreventiv effekt och att tron på en sådan effekt kan likställas med myt och bygger på folktro och anekdoter, har tillsammans med **Richard McClea-**

ry och **Thomas Epperlein** i *Law and Society Review* (Vol 16 1981-82 No 3) presenterat resultaten av en utvärdering av Frankrikes rattfyllerilagstiftning, vilken trädde i kraft den 12 juni 1978.

I en "före-efter"-studie har författarna mätt en rad olika företeelser som de använder som indikationer på minskad konsumtion av alkohol i samband med bilkörning. De har funnit att lagen har blott kortsiktig allmänpreventiv effekt. Efter en period återuppstår den situation som rådde före lagens ikraftträdande.

Den franska rattfyllerilagstiftningen grundades på den skandinaviska modellen; lagstiftningen bygger på den norska rattfyllerilagen från 1935 och den svenska från 1941, och definierar i likhet med dessa rattfylleri utifrån alkoholhalten i blodet som fastställs enligt vissa givna vetenskapliga metoder. Den traditionella samhällsvetenskapliga modellen om allmänprevention utgör den bakomliggande tanken; en enkel stimulus-respons-psykologi som inne-

bär att man kan avskräcka individer från vissa beteenden om de vet att sådana beteenden blir upptäckta och kan medföra kännbara straff. Beteende och straff är i denna modell nära sammankopplade i tiden.

Ross säger sig alltid ha varit skeptisk till den skandinaviska rattfyllerilagstiftningens allmänpreventiva effekter, och när han konstaterar att det inte finns några vetenskapliga bevis på att lagstiftningen har sådana effekter får han stöd av **Johannes Andenæs**, känd auktoritet på teorier om individual- och allmänprevention inom straffrätt. Andenæs menar att forskningen på detta område är otillräcklig, och att man med rätta kan kritisera "the sacredness and smugness with which some Scandinavian sources treat the existing laws". Ross själv och hans medförfattare är dock inte skeptiska till den allmänpreventiva modellen per se. De menar att om man kan visa att den långsiktiga allmänpreventiva effekten uteblivit, bör man snarast återupprätta den kortsiktiga effekten med hjälp av de traditionella medlen här för, kort uttryckt att konfrontera befolkningen med ett hot som kännetecknas av visshet, stränghet och snabbhet ("certainty, severity and celerity"). Genom att under längre tid ständigt skapa uppmärksamhet kring hotet kan man kanske, enligt Ross et al, uppnå en långsiktig allmänpreventiv effekt.

För Frankrikes del föreslår forskartriön att myndigheterna demonstrerar de stora riskerna för upptäckt, såväl i information och propaganda som i form av aktiva polisiära insatser.

Det råder en viss motsättning mellan olika forskare rörande användningen av utvärderingsresultat inom området i förhållande till idéerna om allmänprevention. Skandinaviska forskare har funnit att rattfylleris-

ter i stor utsträckning är människor med ett allmänt alkoholproblem, med rattfylleri som endast ett uttryck för detta. Denna typ av potentiella rattfyllerister kan förmodas vara mindre mottagliga för den typ av åtgärder i syfte att öka den allmänpreventiva effekten som föreslås av Ross et al.

När vi nu i Sverige ska ändra på följdsreglerna för rattfylleriförseelser kan man fråga sig om idén att kategorisera rattfylleristerna uppkommit som ett svar på de forskningsresultat som redovisas ovan, eller om det är ett rent kostnadsrationellt argument som har nöden (den ekonomiska krisen) som moder.

Referenser

- Andenæs, J. "The Effects of Scandinavia's Drinking-and-Driving-Laws" in Hauge, R. (ed) *Drinking-and-Driving in Scandinavia* Scandinavian Studies in Criminology Vol 6, 1978. Oslo 1978
- Andenæs, J. "Straffutmaling i promillesaker" i *Lov og rett* 1982
- Carstensen, G. et al *Trafiknykterhet i Norden* Nordiska trafiksäkerhetsrådet 1982
- Klette, H. *Drinking-and-Driving in Scandinavia. With an Emphasis on the Law and its Effect* Conference Paper, Köln 1983
- Norström, T. "Drunken Driving: A Tentative Causal Model" in *Drinking-and-Driving in Scandinavia . . .* 1978
- Norström, T. *Studies in the Causation and Prevention of Traffic Crime* Stockholm 1981
- Ross, L. "Scandinavia's Drinking-and-Driving Laws: Do They Work?" in *Drinking-and-Driving in Scandinavia . . .* 1978
- Ross, L. *Deterrence of the Drinking Drivers. An International Survey* Washington DC, 1982

Ross, L., McCleary, R., Epperlein, T. "Deterrence of Drinking-and-Driving in France: An Evaluation of the Law of July 12, 1978" in *Law & Society Review* Vol 16 1981-82 No 3

Votey, H. "Scandinavian Drinking-Driving Control: Myth or Intuition?" in *The Journal of Legal Studies* Vol XI 1982

Rättsteori och vetenskapsfilosofi i Lund

Det är det juridiska ämnet Allmän rättslära som svarar för den löpande bevakningen av rättsfilosofin i Sverige, ja man kan säga bevakningen av innehållet i och utvecklingen av rättsvetenskapen överhuvudtaget. Under de senaste åren har forskare i Lund t ex haft möjlighet att träffa och diskutera rättsvetenskapliga och rättsfilosofiska problem med bl a **Aulis Aarnio**, Helsingfors, **Robert Summers**, Ithaca, **Jørgen Dalberg-Larsen**, Århus. Och nu har professorerna i Allmän rättslära i Lund, **Aleksander Peczenik** börjat förberedelserna för en internationell konferens i Lund, *Conference on Legal Theory and Philosophy of Science*, att avhållas den 11-14 december 1983. Det preliminära programmet presenteras i faksimil här intill. Vi noterar med eftertryck att sammanfattningar av papers ska vara insända senast den 15 september.

Från rättssociologiskt perspektiv känns det angeläget att här vidarebefordra professor Peczeniks åsikt att den kanske viktigaste uppgiften för konferensdeltagarna, och för den delen för alla forskare i området, är att göra en positionsbestämning för rättsvetenskapen idag, och för att klara det måste man finna nya vetenskapliga infallsvinklar. Här har rätts-sociologin mycket att bidra med, och

det gäller att få till stånd en kontinuerlig dialog.

En av konferensens "working groups" som vi gärna vill rekommendera är den som har som ordförande professorn i rättssociologi vid Freie Universität Berlin, **Hubert Rottleuthner**, och som behandlar just integrationen mellan rättsvetenskaplig och samhällsvetenskaplig forskning.

Filosofi i Helsingfors

Den 11 världskongressen för "Philosophy of Law and Social Philosophy" äger rum i Helsingfors mellan den 14 och 20 augusti 1983. Tema denna gång är "Philosophical Foundations of the Legal and Social Sciences". Vidare information kan rekvireras från IVR 83, Postbox 157, SF-00170 HELSINGFORS. Telefon Helsingfors 191 3115 eller 191 3822. Registrering upphör den 31 maj.

Rätt och samhälle i Denver

Mellan den 2 och 5 juni avhålls på Marriot Hotel i Denver, Col., Law & Society Associations årsmöte. Vi har för närvarande inga detaljer om programmet; för övrigt är vi ute i senaste laget för att göra reklam för evenemanget. Vi lovar emellertid att i senare nummer återkomma med en rapport från mötet.

Hitlers jurister . . .

Intressanta synpunkter på rättens och juristernas roll i Nazityskland framkom vid den västtyska sektionens av The International Association of Legal and Social Philosophy



Conference on Legal Theory and Philosophy of Science

Lund, December 11–14, 1983

Preliminary programme

Sunday, December 11

From 11 AM Registration
7 PM Dinner

Monday, December 12

9 AM Plenary Lectures with Discussion:

Recent Trends of Philosophy of Science – Bengt Hansson, Lund

Paradigms of Legal Research – Aulis Aarnio, Helsinki

Integration between Legal Research and Social Science – Kazimierz Opafek, Kraków

2 PM Working Groups:

Paradigms of Legal Research – Chairman Aart de Wild, Holland

Rationality in Legal Research – Chairman Robert Alexy, Göttingen

Integration between Legal Research and Social Science – Chairman Hubert Rottleuthner, (West) Berlin

Tuesday, December 13

9 AM Plenary Lectures with Discussion:

"Is" and "Ought", Epistemological Considerations – Hector-Neri Castañeda, Indianapolis

On Legal Data – Aleksander Peczenik, Lund

Goal Reasoning in the Law – Robert Summers, Ithaca, New York

Role of Coherence in Legal Justification – Neil MacCormick, Edinburgh

2 PM Working Groups continued

Wednesday, December 14

9 AM Plenary Lectures with Discussion:

Objectivity in Social Science – Göran Hermerén, Lund

Objectivity in Legal Research – Ota Weinberger, Graz

Legal Research, Hermeneutics and Social Theory – Werner Krawietz, Münster

2 PM Excursion

The Conference will take place in the Main University Building in the Park of Lundagård, Lund
Conference Language: English

Summaries of papers due September 15, 1983

I would like to participate in the Conference on Legal Theory and Philosophy of Science in Lund, December 11–14, 1983

Name and title

Institution

Mailing address

Please return this form to Professor Aleksander Peczenik,
Källarekroken 34,
222 47 Lund,
Sweden.

årsmöte i Berlin hösten 1982. Med anledning av 50-årsminnet av Hitlers och nazisternas "Machtübernahme" 1933 hade man valt att låta årsmötet handla om den egna yrkesgruppens roll för legitimeringen av det nationalsocialistiska systemet. Till sommaren utkommer en bok som redovisar de olika uppsatser som presenterades på mötet, men i väntan på detta kan vi rapportera att den rättspositivistiska synen inom rättsvetenskapen som dominerade efter kriget nu ses som ett konstlat sätt att använda den rättsfilosofiska läran om rättstillämparens roll i samhället. Dvs idén att lag är lag, och domaren följer bara lagstiftningen.

Det pågår en renässans inom västtysk rättsfilosofi som innebär att man söker sig tillbaka till naturrettens uppfattning av lagen, och som nu gör det möjligt att mera förutsättningslöst studera rätten och juristerna under perioden 1933-1945. Man diskuterade bl a rättsfilosoferna **C. Schmitt**, **E. Forsthoff** och **Erik Wolf** och deras bidrag till legitimeringen av de nationalsocialistiska idéerna. **Arthur Kaufmann** (München) talar om värdegemenskapen mellan nationalsocialismen och juristerna. **Hubert Rottleuthner** (Berlin) intresserade sig för hur juristernas vardagliga verksamhet såg ut, samt för hur informationen som förmedlades inom den rättsliga yrkesgruppen kunde ses som en möjlig förklaring till förstärkningen av den traditionella rättspositivistiska synen på rättens funktion. I olika arbetsgrupper diskuterades offentlig rätt och privat rätt och förhållandet mellan värde och politik i nationalsocialismen.

Klaus Marxen (Frankfurt/Hannover) presenterade ett försök att utveckla en teoretisk referensram av faktorer inom den traditionella straffrättsdogmatiken mot bakgrund av rättsfilosofins ställning 1933. Diskussionen inkluderade till och med ett inlägg av **Günther Stratenwerth** (Basel) om "Fascismen som liberalisms kris?".

Det finns flera andra inlägg av stort intresse, som presenteras i boken. Den kan beställas från:
Institut für Rechtssoziologie
Freie Universität Berlin
FB Rechtswissenschaften
Bolzmännstr 3
D-1000 BERLIN 33.

NSfK till Köpenhamn

Från och med januari 1983 och tre år framåt är professor **Ulla Bondeson**, Köpenhamn, ordförande i Nordisk Samarbejdsråd for Kriminologi (NSfK). Rådets sekretariat flyttas därmed från Oslo till Kriminalistisk institut, Köpenhamn.

NSfK:s verksamhet innefattar publiceringen av nyhetsbrevet *Nordisk Kriminologi*. Nyhetsbrevet utkommer två gånger årligen och har till uppgift att bevaka inte bara kriminologisk forskning och nyutkommen litteratur i ämnet i Norden, utan också att presentera olika kriminologiska politiksituationer i de nordiska länderna. Den som är intresserad av att stå med på utsändningslistan kan vända sig till:

NSfK:s Sekretariat, Henning Koch
Kriminalistisk institut
Sct Pederstræde 19
DK-1453 København K.

