

SCORE

STOCKHOLM CENTER FOR ORGANIZATIONAL RESEARCH

Staten: sociologiska perspektiv

Apostolis Papakostas

SCORE Rapportserie 1997:4
ISBN 91-7153-648-5

April 1997

Staten: sociologiska perspektiv*

Apostolis Papakostas

ABSTRACT

The state: sociological perspectives

This article reviews and discusses new sociological works on the Swedish state. The state (with the exception of the welfare state) was nearly absent in Swedish sociology until the beginning of the 80's. Since that time several works, produced mainly by researchers of the third generation in Swedish sociology, have been published. These works are products of three distinct developments: the international debate about the role of the capitalist state, the critique of the quantitative approaches in Swedish sociology and the insights concerning the limits of the modern state. The new studies are characterized by theoretical eclecticism and methodological pluralism. This article is mainly focused on the theoretical and methodological traditions and issues and ends with suggestions on how new research questions could be formulated.

* Att publiceras i *Sociologisk forskning*, nummer 3, 1997.

Staten: sociologiska perspektiv

APOSTOLIS PAPAKOSTAS

Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor (SCORE).

Handelshögskolan i Stockholm och Stockholms Universitet.

*Inledning*¹

I ett kort avsnitt med titeln "Staten i svensk sociologi" i en uppsats publicerad i Ulf Himmelstrands och Göran Svenssons antologi, skriver Gunnar Olofsson att "en stor del av den faktiskt utövade sociologin har analyserat effekterna och konsekvenserna av statens och de offentliga organens ingripande i de sociala förhållandena" (Olofsson, 1988:591). Det har enligt Olofsson gällt allt från skolpolitikens betydelse för skolans sociala sammansättning och elevernas skolresultat, till fängelsernas roll som straff- och anpassningsorgan etc. Sociologins koppling till staten var även starkare eftersom många sociologiska arbeten har utkommit som offentliga utredningar. "Sveriges sociologis historia är dess utredningars" heter det i ett ofta förekommande citat från början av 70-talet (Therborn 1973:26).

Den starka kopplingen till staten och den sociala ingenjörskonsten ställde sociologerna med ryggen mot staten och blicken mot samhället. Det var reformernas och ingripandenas objekt som skulle studeras och problematiseras. Avhandlingstitlar som *Aspirationer, möjligheter och skattemoral, en rättssociologisk undersökning av deklaranter* (Vogel, 1970) eller *Arbetsförmedlingarnas latent kunder: en sociologisk studie av personer som ej utnyttjat ett samhällsorgans tjänster* (Thorslund, 1975) är goda representanter för denna typ av sociologi. En underliggande premis i denna forskning var en rationalistisk syn på staten i bemärkelsen att om man identifierade sociala problem i samhället och definierade eller omformulerade dem som "reformobjekt"² så var det inte problematiskt att bygga statliga myndigheter som skulle åtgärda dem.

Reformernas instrument, de statliga myndigheterna, sågs inte som intressanta forskningsämnen, i alla fall inte för blivande sociologidoktorer. Mellan 1951 och 1986 författades till exempel 238 avhandlingar i sociologi.³ Endast två avhandlingar har ordet "stat" i titeln. Av ett par titlar till kan man förstå att avhandlingarna handlar om statliga myndigheter. Klassiska ord som förknippas med sociologisk forskning om staten som till exempel byråkrati, hierarki, tröghet eller makt saknas helt och hållet i titlarna. Det förefaller mig vara så att den förhållandevis stora tron på den rationella planeringens obegränsade

möjligheter och en förväntan att myndigheter handlar på ett rimligt sätt – värderingar som tycks ha genomsyrat svensk sociologi (jfr. Allardt et.al. 1987:49) – bidrog till att de svenska sociologernas uppmärksamhet riktades bort ifrån staten. Även sociologins interna organisering med betoning på undervisning i kvantitativa empiriska metoder – ett arv från tiden för sociologins etablering som akademisk disciplin – torde, med få undantag, ha förhindrat blivande doktorer att studera andra sociala fenomen än de som kan bli föremål för kvantitativa operationaliseringar.

Statens intellektuella marginalisering är långtifrån unik för den svenska sociologin. I ett standardverk om staten skrev Gianfranco Poggi för nästan tjugo år sedan (1978) att staten historiskt har intagit en perifer plats i sociologins domäner. Han menar att sociologin har växt fram i miljöer där en distinktion mellan den politiska och den sociala sfären tagits som given. Genom att välja den sociala sfären som sitt objekt ignorerade sociologin den politiska. I andra samhällen, där en sådan distinktion inte existerade, definierade sociologerna sin mission genom utforskandet av de mest motbjudande aspekter av det sociala livet som ofta var gömda. Sociologernas intresse riktades snarare mot latent än mot manifesta krafter och processer, mot informella snarare än planerade aktiviteter, mot "naturliga" istället för "planerade" institutioner. En så synlig och formell institution som staten saknade intresse i detta perspektiv. Vidare menar han att sociologin har, i sina försök att bli accepterad som vetenskaplig disciplin, fått strida mot discipliner som politisk filosofi, författningsjuridik och statsvetenskap. När institutionella gränser mellan disciplinerna definierades, hamnade staten som har varit så central i de gamla och redan etablerade disciplinerna på andra sidan gränsen. Sedan ungefär 1970 har emellertid ett flertal arbeten skrivna eller redigerade av sociologer fått en klassikerklang i den internationella samhällsvetenskapliga litteraturen om staten (t ex Bendix, 1964, 1968; De Swaan, 1988; Evans, Rueschemeyer & Skocpol, 1986; Giddens, 1985; Mann, 1988, 1993; Poggi 1978, 1990; Tilly 1974, 1990) och studier av formella organisationer intar en alltmer central plats i sociologin.

För den svenska sociologins vidkommande ändrades de inomdisciplinära förutsättningarna genom 60-talskritiken av det kvantitativa projektet⁴ och den teoretiska debatten om staten under 70-talet. Samtidigt blev reella insikter beträffande statens begränsningar alltmer uppenbara och kombinerades med missnöjesyttringar i den allmänna debatten. År 1984 stod dessutom inför dörren och George Orwells profetior om ett övervakat förmyndarsamhälle intensifierade och färgade människornas uppfattningar om byråkratin. Detta är bakgrunden till att själva statsapparaten kom, från ungefär början av 80-talet, att bli föremål för sociologiska

analyser. Det var dock inte ett kollektivt forskningsprojekt med syfte att förstå den svenska staten som resulterade i ett antal delstudier, utan snarast spontana individuella prestationer av respektive forskare. De nya arbetena (producerade under 80- och 90-tal av den tredje generationen i svensk sociologi och speciellt några av dess yngre medlemmar) är teoretiskt sofistikerade. Staten, och framförallt delar av den, beskrivs utifrån olika teoretiska utgångspunkter eller utifrån olika kombinationer av teoretiska traditioner samtidigt som analyserna ofta bygger på omfattande empiriska studier. De ger nyanserade bilder av en mångfacetterad stat samtidigt som det hos ett flertal finns förslag till, eller antydningar om, sociala reformer.

Det finns ändå någonting problematiskt med studierna som inte kan belastas dem som utförde dem: studierna kom igång för sent. Den sociologiska trögrörligheten hade lämnat öppet utrymme för konservativa krafter att definiera statens problem med en annan terminologi. Istället för en konstruktiv debatt om statens problem, kom debatten att handla om (välfärds)statens existensberättigande i allmänhet. Diskursens fält hade förflyttats till höger och sofistikerade och i konstruktiv anda kritiker av staten blev tvungna att försvara saker som de egentligen inte ville försvara.

I denna artikel kommer jag att presentera några av den svenska sociologins bidrag till förståelsen av den svenska staten. Det rör sig om avhandlingar och böcker som är skrivna efter 1980 och som är produkter av vad man skulle kunna kalla den nya svenska sociologin. Svensk sociologi är emellertid mer än den institutionellt avgränsade akademiska sociologin. Historia, ekonomisk historia, statsvetenskap, företagsekonomi och socialantropologi använder sig numera av frågeställningar, metoder och teorier som i många fall härstammar ur sociologiska traditioner. Dessa kommer inte att tas upp här. Å andra sidan är det värt att notera att även den nya svenska akademiska sociologin närmat sig de ovanstående disciplinerna och flera av de arbeten som presenteras här är exempel på detta.

Jag har valt att presentera de studier som har haft statsapparaten eller delar av den som det huvudsakliga analysobjektet. Genom denna avgränsning exkluderas en rad arbeten där staten figurerar som en av många bakgrundsvariabler i studier av diverse sociala företeelser. Det skulle kräva en studie av andra dimensioner än den här för att rymma även dessa arbeten; praktiskt taget skulle detta innebära att vi tvingades inkludera merparten av den svenska sociologin.⁵ En annan typ av forskning som endast berörs delvis är den omfattande jämförande forskningen om välfärdsstatens omfördelningsaspekter.⁶ Med hjälp av en mild form av intellektuellt tvång har jag valt att presentera studierna genom att placera dem i en

turordning där specifika studier av enskilda myndigheter får vika för mer allmänna sådana om statsapparaten i sin helhet.

Som jag nämnde tidigare är studierna produkter av nyare svensk sociologi. Detta skall emellertid inte tolkas som att det rör sig om ett slags skolbildning med en gemensam teoretisk referensram eller ett gemensamt empiriskt område som belyses utifrån olika teoretiska infallsvinklar. Det som förenar studierna är också det som skiljer dem åt och det är snarast fråga om en teoretisk, metodologisk och empirisk pluralism som, i nuvarande kunskapsläge, inte tillåter systematisering av de väsentliga forskningsresultaten. I min presentation av studierna är det framförallt den teoretiska pluralismen som lyser igenom och tonvikten ligger snarast på mångfalden i sätten att beskriva och analysera staten.⁷ I slutet av artikeln återkommer jag till detta och berör kortfattat två delvis motstridiga substantiella processer, en av förändring och en av kontinuitet, som förefaller mig vara studiernas gemensamma nämnare.

Staten som en serie funktioner

Bengt Furåkers arbete *Stat och offentlig sektor* (1987) befinner sig teoretiskt i skärningspunkten mellan den gamla och den nya sociologin och är ett slags förbindelselänk dem emellan. Från den gamla sociologin lånar Furåker tanken om teoriernas empiriska prövbarhet via användning av hårddata och en försiktigt avvägd optimism beträffande möjligheten att genomföra sociala reformer via statsmakten. Från den nya sociologin lånar han den radikala teoretiska debatten kring statsapparatsens roll i samhället.

Stat och offentlig sektor är ett försök att få en samlad bild av statens sociala bokslut under efterkrigstiden mot bakgrund av en allmän diskussion av statens roll i det kapitalistiska samhället. Studien kan inte betraktas som en självständig teoretisk ansats utan är snarast debattinlägg som ställer olika argument mot varandra och där argumentens sanningshalt avgörs på empiriska grunder. Debatten förs inom en historiematerialistisk referensram starkt influerad av strukturfunktionalistiska inslag.

Staten betraktas av Furåker som en serie funktioner. Den första funktionen är intimt förbunden med innehavet av våldsmonopolet och är samhällsbevarande. Statliga verksamheter som polis, domstolsväsende, fängelser och till en viss grad utbildningssystemet är kopplade till den samhällsbevarande funktionen. Den andra funktionen är kopplad till finanser och tar fasta på statens omfördelade aspekter. Staten betraktas i denna bemärkelse som ett centrum för institutionaliserad redistribution av resurser via olika typer av transfereringssystem,

utnyttjandet av offentliga tjänster och lagstiftning. Den tredje funktionen har att göra med statens roll som producent. Denna funktion inbegriper såväl kapitalistisk produktion i de statsägda bolagen och affärsverken som icke kapitalistisk behovs- och bruksvärdesorienterad produktion.

Furåker presenterar i en lång serie tabeller hur statens funktioner har omstrukturerats under senare decennier. Framställningen är alltför detaljerad för att kunna sammanfattas inom ramarna för denna uppsats. Tre grova linjer kan emellertid urskiljas i utvecklingen:

1. De repressiva inslagen i statens ordningsskapande roll framträder inte lika tydligt. Staten fungerar idag i högre grad än tidigare genom icke-repressiva insatser.
2. Statens omfördelande funktioner har tilltagit men haft en begränsad räckvidd, det handlar huvudsakligen om omfördelningar inom samma klasser, eller mellan olika perioder i samma persons liv.
3. Statens roll som behovs- och bruksvärdesproducent har tilltagit kraftigt.⁸

Furåker tolkar dessa förändringar i statens funktioner som en process av tilltagande församhälleligande,⁹ en process som måste stå i samklang med flera strukturella förutsättningar (produktivkrafternas utveckling, efterfrågan på tjänster som inte kan produceras via marknaden etc). Men samtidigt är processens riktning betingad av politiska processer. I dessa politiska processer är de sociala klassernas styrkeförhållanden av avgörande betydelse och framväxten av den offentliga tjänstesektorn måste delvis förklaras av arbetarklassens relativa styrka i Sverige. Församhälleligandeprocessen eller dess synonym statens utvidgning är med andra ord i mångt och mycket en återspeglning av styrkeförhållanden i samhället.

Staten som funktion och organisation

Göran Therborns *Borgarklass och byråkrati i Sverige* (1989) är ett arbete som utifrån nymarxistiska utgångspunkter använder sig av organisationsteoretiska angreppssätt i studier av den svenska statsapparaten. Therborns perspektiv är brett, och är ett bra exempel på fruktbarheten i att kombinera jämförande sociologi och historia, även om han försummar den första en aning. Det är uppkomsten av den borgerligt byråkratiska staten i sin helhet som studeras och för Sveriges del har detta tagit åtskilliga år, speciellt när man, som Therborn gör, beaktar det administrativa enandet, byråkratins uppkomst och statens omvandling till representativ demokrati.

För att bemästra den näst intill omöjliga tekniska uppgiften att överblicka en så komplicerad process under en lång tid använder sig Therborn av en organisatorisk funktionsdefinition av staten. Den organisationsteoretiska inspirationen hämtar Therborn från systemperspektivet – avklädd sina kausala feedbackmekanismer – där en organisation ses som en bestämd social process där input omvandlas till output.

Sett som organisation i denna bemärkelse är statsapparaten ett formellt avgränsat system av processer, strukturerat av specifika mekanismer som reglerar inflödena till, omvandlingar inom och utflödena ur organisationen. Dessa mekanismer kristalliseras i en specifik organisationsteknologi som dels kan härledas ur klassförhållandena i ett bestämt samhälle och dels betingas av ett antal temporaliteter (Therborn, 1978:33-45; 1989:37-65).

Till detta system knyter Therborn konkreta statliga aktiviteter som till en början karakteriserades av "en unikt stark *social genomträngning*" utan klara distinktioner mellan den offentliga och den privata sfären. Genom ett flertal segdragna processer – av huvudsakligen fredlig karaktär som varade ungefär en kvarts årtusende – omvandlades denna statsapparat till ett flertal byråkratiska organisationer med relativt klara gränser gentemot det sociala livet, med en relativ självständighet gentemot regeringen, en statsapparat som tillämpade opersonliga formella regler såväl vid behandlingen av allmänhetens som vid behandling av personalens ärenden. Det är med andra ord framväxten av en regelstyrd "universalistisk" statsapparat som Therborn beskriver och i detta sammanhang är det olyckligt att han i sina analyser av den svenska statens framväxt är mer förvaltningshistoriker än sociolog. Han tycks vara mer intresserad av att datera förändringar, att fastställa när och i vilken turordning förändringarna ägde rum, än att analysera konsekvenserna av denna datering.¹⁰ Det förefaller mig till exempel vara så att i och med att Sverige enades och statsapparaten omvandlades till en byråkrati i weberiansk mening långt före masspolitikens framväxt, måste detta ha haft konsekvenser för statens vidare uppbyggnad i en riktning som kännetecknades av myndigheternas relativa självständighet gentemot regeringen och relativa immunitet mot det civila livets partikularistiska krav. Jag tror också att den svenska statsapparatus märkliga förmåga att omvandla politiska frågor till administrativa "reformobjekt" (kanske med sociologernas hjälp) har sina djupa rötter i samma historiska sekvens.

Staten som en konstellation av organisationer

Göran Ahrnes arbete *Byråkratin och statens inre gränser* (1989) bygger på den tradition som utvecklades av Nicos Poulantzas i mitten av 1970-talet. Statsapparaten ses som ett konglomerat av klass- eller fraktionsmotsättningar vilka genom många långdragna processer föstelnar och lagras på och vid varandra i svåröverskådliga konstellationer (jfr Ahrne, 1989:48). Ahrne korsbefruktar teoretiskt klassteorin med organisationsteorin och speciellt en av dess varianter, *contingency*-teorin i en vid historicistisk tolkning.

Med den handlingsorienterade klassteorin i bagaget blåser han liv i den livlösa organisationsteorin och den stundtals reifierande byråkratidebatten och samtidigt sätter han klasshandlandet i sitt organisatoriska sammanhang. Byråkratisk krånglighet, de statliga organisationernas utformning eller den statliga apparatens penetrering av människornas vardagsliv hänförs inte till ett mystiskt väsen inneboende i den statliga apparaten utan till (klass)aktörerna som har varit med att utforma dem. Byråkratiska regler, statliga organisationers form och sociala gränser är institutionaliserade kompromisser mellan en rad aktörer som är relevanta i en konkret terräng. Terrängförhållandenas varierande beskaffenhet påverkar aktörernas handlingsmöjligheter, men den påverkar såväl de initierande aktörernas möjligheter att forma terrängen som möjligheterna att göra motstånd. Varken initiativtagarna eller motståndarna lyckas få sin vilja igenom.

Göran Ahrnes forskning omspannar den moderna era i Sverige där arbetarrörelsen ofta har varit en initierande aktör i uppbyggandet av statliga organisationer. De fyra statliga myndigheterna: arbetsförmedlingen, försäkringskassan, bostadsförmedlingen och byggnadskontoret som analyseras är exempel på statliga organisationer som initierades av arbetarrörelsen och som i Sverige kom att penetrera flera sidor av många människors vardagsliv.

De nya organisationernas resultat var mycket varierande och det var snarast undantag än regel att de fungerade som de var avsedda. Detta skapade en del irritation över byråkratin krånglighet och även en dos av skepticism om lämpligheten i att organisera liknande aktiviteter i statens regi. I människornas kontakter med statliga myndigheter är det inte de partikularistiska intressen som ligger bakom utformningen av reglerna synliga. Istället uppenbarar sig ett regelverk iklätt ett neutralt myndighetsspråk vars logik inte är alltid uppenbar för människor som kommer i kontakt med myndigheter.

För att förstå organisationernas varierande framgång lyfter Ahrne fram organisationernas omgivning i form av en konstellation bestående av organiserade aktörer med olika viljor och

olika möjligheter att styra de nya organisationernas form och regler. Han gör två typer av nedslag i organisationernas omgivning. Det ena är vid den historiska tidpunkten då organisationerna bildas och lyfter här fram hur motsättningar och olösta konflikter först byggs in i organisationer och sedan stelnar i form av regler, rutiner eller verksamheter. Det andra nedslaget följer organisationerna i historien för att här lyfta fram hur de institutionaliserade kompromisserna, de inbyggda motsättningarna och de etablerade gränserna bevaras.

Det gamla som last

Rolf Å Gustafssons arbete *Traditionernas ok* (1987) är ett skolexempel på vad man kan kalla den historiska metoden inom sociologin där samhällsvetaren som konfronteras med den empiriska verkligheten använder sig av detaljerade framställningar för att analysera efterföljande händelser i syfte att fastställa om det finns "en känning" av ett mönster eller en process, eller om det hela är en serie av tillfälligheter. Studien har ett mycket långt tidsperspektiv, den sträcker sig från 1600-talet till idag och läsaren har ibland svårigheter att följa alla stigar i historien som författaren pekar ut. Problemet uppstår eftersom studien framstår som teoretiskt underspecificerad, ty de teoretiska argumenten är utspridda i hela boken bland detaljerade beskrivningar och ibland är de presenterade utan tydliga referenser till aktuell samhällsvetenskaplig teoretisk debatt.¹¹ När man som läsare lyckas lyfta sig ur de snåriga stigarna och följa de stora vägarna uppenbarar sig ett spännande skådespel med flera fenomen som har intressanta teoretiska implikationer.

Gustafsson menar att den moderna medicinens praktik och teori till stora delar är betingad av 1600-talets vårdorganisation och att det moderna sjukhuset inte är en rationell organisation för att praktisera moderna vårdteorier (läs preventiv sjukvård) frambruna av nutida vårdyrkeskategorier (1987:127). Han tar här fasta på en irrationalitet som finns i organisationerna i allmänhet: organisationer fryser historiska alternativ, överför dem i tid och ibland hindrar nyare, "modernare" eller mer rationella alternativ att göra sig gällande i den historiska processen.

Gustafssons arbete tangerar två närliggande och inbördes beroende frågor inom organisationsteorin i synnerhet och samhällsvetenskap i allmänhet. Den första frågan är varför de existerande organisationerna under vissa betingelser har strukturellt företräde gentemot mer rationella eller mer "moderna" historiska alternativ. Den andra frågan är hur det kommer sig att existerande organisationer öppnar möjligheter för utvecklingen av specifika utvecklingsförlopp och stänger det för andra. Existerande organisatoriska traditioner tycks

fungera som filter, som i det långa loppet avgör vad som kommer till stånd respektive sorteras bort (jfr Gustafsson, 1987:337).

Gustafsson pekar på två mekanismer som skapar förutsättningar för de gamla organisationernas strukturella företräde. Den ena är att ekonomiska medel styrs in på etablerade verksamhetsfält, vilket skulle innebära att etablerade organisationer har strukturella fördelar gentemot nykomlingar i den mån de kan ackumulera och mobilisera resurser.¹² En annan mekanism spåras i en kedja av låsta beslutskontexter där fattade beslut utgör förutsättningar för de efterkommande. Till den sistnämnda mekanismen kan även utredningsväsendet kopplas eftersom utredningarnas problemställningar styrs av de redan etablerade organisatoriska traditionerna och således understöder konsolideringen av dessa.

Att omvandla människor till fall

När en medborgare, en klient, kommer i kontakt med en representant för en statlig byråkrati, en tjänsteman, är det inte som när två bekanta träffas på gatan. Klientrelationen har en dubbel karaktär, den är samtidigt en kontakt mellan två människor och en relation mellan en organisation och en individ där det organisatoriska sammanhanget definierar relationens art. Det är just i detta organisatoriska sammanhang som Roine Johansson gör ett flertal teoretiska djupdykningar i sin avhandling *Vid byråkratins gränser* (Johansson, 1992).

De tidigare refererade arbetena är i stort studier om byråkratins omgivning, och dess inverkan på byråkratiska processer. Roine Johanssons avhandling är en studie av problem som härrör huvudsakligen ur effektiviseringssträvanden inom byråkratiska organisationer, det är snarast problem med byråkratins väsen. Johanssons studie har kort historisk räckvidd, den är en synkron analys av två moderna byråkratier, arbetsförmedlingen och försäkringskassan. Å andra sidan är studien bred i bemärkelsen att den är en teorifylld, djup och med empiriska exempel illustrerad analys av klientrelationens organisatoriska kontext. Med Alfred Schutz' fenomenologiska analyser av sociala relationer som utgångspunkt och med hjälp av organisationsteorin gör Johansson flera intellektuella resor av olika längd i statsbyråkratins kärna.

Johansson tar fasta på två problemkomplex i moderna byråkratier: specialiseringen – enskilda myndigheter sysslar med få sidor av medborgarnas personlighet - och individens omvandling till ett byråkratiskt fall – den enskilde individen avpersonifieras med hjälp av administrativa kategorier, man blir till exempel arbetssökande, bidragstagare, etc. Gräsrotsbyråkratens handlingsmöjligheter i dessa sammanhang står i fokus för analysen.

Gräsrotsbyråkraten är strategiskt lokaliserad i organisationens utkant, mellan byråkratin och medborgarna. Denna lokalisering i närheten av den verklighet som är av intresse för organisationen skapar utrymme för en viss grad av handlingsfrihet gentemot organisationen. Sett utifrån organisationen är dessutom gräsrotsbyråkraten en nyckelhållare som filtrerar hur en medborgares ärende skall uppfattas av byråkratin. Detta innebär att gräsrotsbyråkraten har ett maktövertag gentemot medborgaren.

Denna handlingsfrihet och detta maktövertag är begränsade (eller kan begränsas) av den organisatoriska kontexten via en rad kontrollmekanismer alltifrån direkt övervakning till mer sofistikerade sådana som diskret kontroll av beslutsfattandets premisser.

Roine Johanssons avhandling är inriktad på statliga byråkratiers lägre skikt och möjligheterna att organisatoriskt kunna begränsa fenomen som godtycklighet eller maktövergrepp i administrationen av de mer abstrakta medborgarrättigheterna. Dess teoretiska värde ligger emellertid i utvecklingen av begreppsapparat och metoder som öppnar möjligheterna att kunna studera andra yrkesgrupper som är lokaliserade i strategiska positioner. Jag syftar här å ena sidan på positioner längre upp i den statliga byråkratin och å andra sidan på positioner i dess kontaktytor med andra organisatoriska sektorer. Johanssons teoretiska referensram är en mycket bra utgångspunkt om den kan vändas uppåt och sedan åt sidorna.

Den statliga sjukförsäkringen

Iakttagna ur ett historiskt och jämförande perspektiv uppvisar de organisatoriska lösningarna på den sociala frågan i Sverige en egenhet. Det var relativt sent i den ekonomiska utvecklingen som lösningarna förstatligades och vägen dit var lång och gick först via frivilliga organisationer. Den "organisationskultur", karakteriserad av en blandning av folkligt tillmötesgående och en anstrykning av byråkratisk distans, som man stöter på i kontakter med tjänstemän i de moderna svenska välfärdsbyråkratierna förefaller mig ha sina rötter i liknande sammanflätningar mellan folkrörelser och formella byråkratier. Tyvärr har denna aspekt inte kommit fram i forskningen om den svenska staten och inte heller i jämförande analyser av statens utveckling.

Rafael Lindqvists avhandling *Från folkrörelse till välfärdsbyråkrati* (1991) är ett steg på vägen dit och han antyder sambandet på flera punkter. Lindqvists arbete är en historisk-sociologisk fallstudie med sjukförsäkringarnas organisering som forskningsobjekt. Han kombinerar en sk statscentrerad analys inspirerad av modern jämförande forskning – där

statsapparaten organisatoriska färdigheter tas med som en oberoende självständig faktor när man analyserar historiska utfall – med ett aktörs- och maktresursperspektiv som brukar användas för att förklara välfärdsstatens framväxt – där aktörernas strategier och maktresurser beaktas.

Studien består av två delar som å ena sidan kan ses som illustrationer av de teoretiska argumenten och å andra sidan som en förvaltningshistoria. I den första beskriver han detaljerat hur sjukförsäkringen växte fram som folkrörelse i slutet av 1800-talet och hur den successivt växte in i den statliga apparaten. Som resultat av denna konsolidering av två skilda organisationsprinciper fick de nya organisationerna en hybridkaraktär; en förvaltningsform som bygger på formell byråkrati – kännetecknad av likformighet i regeltillämpningen, löneanställd personal och hierarkiskt tjänstemannastyre – kombinerad med folkrörelsetraditioner.

Lindqvist tangerar ett sociologiskt intressant fenomen, nämligen vad som händer när två organisationsformer med annorlunda logik stöter på varandra i den historiska processen. Ibland ser man att de stöter ut varandra som biljardbollar, ibland tränger den ena ut den andra, och ibland smälter de samman. Sjukförsäkringssystemet tycks, trots alla organisatoriska problem i senare tid, vara ett lyckat exempel på den sistnämnda varianten, vilket framgår av den andra delen i Lindkvists analys av det moderna sjukförsäkringssystemets byråkratisering, dess effektivitet och dess legitimitet, en analys som lyfter fram en rad förbigångna aspekter i den aktuella debatten.

Socialstaten och grannskapsenheten.

Om man ställer sig framför ett flerlägenhetshus som är byggt efter andra världskriget och tar en titt på omgivningen ser man förmodligen inte en enda statlig myndighet (utom kanske ett kommunalt daghem och kanske en skola eller kommunens höghus som skymtar längre bort), men staten är där bredvid en närmare än man tror, inpräntad i arkitekturen. Det är på detta sätt man kortfattat kan beskriva hur avhandlingen *Välfärdsstat och byggande*, författad av Mats Franzén och Eva Sandstedt ([1981], 1993), betraktar effekter av successiva statliga åtgärder i planeringen av bostadsområden. Avhandlingen handlar om statens utvidgning i modern tid och om den bräckliga distinktionen mellan privat och offentlig sfär. Jag stannar i bostadsområdet ett tag till.

I anslutning till huset finns det en tvättstuga, en parkeringsplats och en föreningslokal. Lite längre bort en busshållplats och ännu längre bort ett affärscentrum. Om man nu skulle göra ett

tankeexperiment i syfte att svara på enkla frågor som: varför är parkeringsplatsen närmare bostaden än busshållplatsen, eller varför finns det ett daghem och en föreningslokal här, varför är alla affärer stora och samlade i centrum, skulle ens tankar föras långt.

Förr eller senare skulle tankarna följa endera av två stigar. Den ena är *pengar* och den andra är *makt*. Stigarnas gång skulle bli en aning labyrintartad till en början. De skulle gå genom företag, kommuner, professionella grupper och frivilliga organisationer eller mellan dem. Ibland skulle stigarna till och med pendla fram och tillbaka mellan dem men i slutändan skulle stigarna komma till staten.

Den är ungefär denna resa som Mats Franzén och Eva Sandstedt gör i sin avhandling skriven i början av 80-talet och nypublicerad tolv år senare (1993), ett mycket ovanligt öde för en avhandling i sociologi. De gör emellertid resan i omvänd riktning och med hjälp av Jürgen Habermas arbete om den borgerliga offentligheten.

Franzén och Sandstedt beskriver och analyserar en sida av samhällets förstatligande, det att staten åtar sig uppgifter som tidigare sköttes privat. Samhällets förstatligande och dess motsats församhälleligande av staten (det att den privata sfärens institutioner, intresseorganisationer företag etc penetrerar staten och statliga uppgifter sköts privat) är en dubbel process varvid tidigare klara gränser mellan den offentliga och den privata sfären suddas ut och en hybridsfär kallad socialsfär uppstår.

Franzén och Sandstedt beskriver mekanismerna med vars hjälp makrosociala förhållanden inpräntas i grannskapsenhetens fysiska utformning. Staten intar en central plats i denna förmedling via å ena sidan lagstiftning och å andra sidan villkorliga resursfördelningar. Förmedlingen följer emellertid inte raka spår och ändrar karaktär när den passerar igenom socialsfären. Franzén och Sandstedt använder inte samma terminologi som jag, men det förefaller mig som om deras studie är ett exempel på hur goda intentioner kan få icke-avsedda konsekvenser. Studien är ett exempel på hur en vision om verkligheten, en arkitekturritning med "romantiska" ambitioner, förlorar sitt ursprungliga innehåll och får en ny dynamik och helt andra dimensioner med hjälp av små punktvisa statliga insatser och genom att den bärs fram av tidvis sammanfallande intressen i socialsfären.

Disciplinens omvandlingar

En av de sociala innovationer som förknippas med den franska revolutionens kölvatten är idén om allmän värnplikt, mobiliseringen av hela befolkningen och dess resurser (Hobsbawm, 1979:94). Dessa idéer utgjorde under hela 1800-talet modell för hur en modern armé skulle

organiseras. Med en påtaglig eftersläpning, inte minst i relation till den ekonomiska utvecklingen, började i inledningen av 1900-talet de nya militära innovationerna tillämpas i Sverige. Med 1901 års härordning utvecklades en i många avseenden – åtminstone i modern tid – unik arméorganisation baserad på den indelta styrkan och de värvade trupperna. Dess plats upptogs av en värnpliktsarmé som successivt inkasernerades i moderna förläggningar. Det är ungefär vid denna historiska tidpunkt som Klas Borell inleder sin avhandling *Disciplinära strategier: en historiesociologisk studie av det professionella militärdisciplinära tankesättet, 1901-1978* (Borell, 1989). Huvudtemat för avhandlingen är de disciplinära former som kom att utvecklas i den nya armén och deras omvandling fram till nutid. Samtidigt är avhandlingen en detaljrik analys av sociala innovationers spridning och öde, där ett flertal inspirationer hämtade från arméorganiseringar i andra länder blandas samman med de inhemska och samtidigt kolliderar med andra sociala krafter. Avhandlingen innehåller också ett flertal goda illustrationer av hur nya sociala innovationer kan ”silas” genom de inhemska vanornas kognitiva filter, ett vanligt förekommande tema i moderna ny-institutionalistiska framställningar.

Den nya härordningen innebar att officerskåren ställdes inför den nya uppgiften att träna och hantera värnpliktiga årsklasser i militär långtidsutbildning. Till en början uppfattades uppgiften inom en inhemsk militärpaternalistisk anda kombinerad med inspiration från det folkuppfostrarprogram som tillämpades inom den tyska armén, som vid denna tid var de svenska officerarnas modellarmé. Den nya tidens värnpliktiga skulle, vid sidan av de militära färdigheterna, uppfostras och vaccineras mot klasskamp och politisk agitation. Utvidgningen av armén sammanföll emellertid med en annan social innovation som vid samma tid hade fått relativt starka rötter i det svenska samhället: socialismen. Den nya tidens värnpliktige var inte bara en soldat utan även en ”kamrat i vapenrock” och en ofta fackföreningsansluten socialist. Konsekvensen av detta sammanträffande i tiden var att den militärpaternalistiska ”fälthögskolerörelsen” i stort misslyckades.

Militärpaternalismens misslyckande och arméns successiva inkasernering banade emellertid vägen för ett annat disciplinärt program inspirerat av den tyska traditionen som för denna tids svenska officerare tycks ha varit ”ett ständigt bjudande, ständigt oöverträffbart exempel” (Borell, 1989:51). Det nya programmet byggde på lydnadsskapande tekniker kombinerade med fysisk isolering. Från denna tid (ungefär efter första världskrigets slut) fram till nutid tolkar Borell utvecklingen av den svenska armén som ett spiralliknande förlopp kännetecknat av rutinisering, rutinstörning och återrutinisering. Genom att hämta inspiration

från två organisationsteoretiska standardverk (Burns & Stalker, 1961; Gouldner, 1954) karaktäriserar han den första rutiniseringen som utvecklingen av vad han kallar den *mekaniska* modellen och återrutiniseringen som utvecklingen av den *organiska* modellen. Vattendelaren dem emellan (rutinstörningen) är andra världskriget.

Logiken bakom den *mekaniska* armémodellen – som byggde på direkt dominans – var enligt Borell att omvandla soldaten till ett effektivt instrument genom att under kaserntiden hos soldaten internalisera en lydndsstruktur som kunde göras verksam igen efter soldatens mer eller mindre långvariga hempermittering.¹³ Den organiska modellen utgår istället från den indirekta dominansen och dess premisser: inlevelse i överordnades avsikter, friare kommunikationsformer inom och mellan olika hierarkiska nivåer etc. Soldaten skall genom integrativ och normativ bearbetning förberedas för relativt autonoma och relativt improviserade handlingar (Borell, 1989:159).

Borells avhandling illustrerar en förändring från en organisationsform till en annan och det är framförallt förändringstidpunkten som är av teoretiskt intresse inte minst för att den inträffade under krigstiden - ett fenomen som numera alltmer uppmärksammas i sociologiska analyser. Borell illustrerar en variant av ett förändringsförlopp där en organisationsform av omständigheterna föråldras och öppnar möjligheterna för en ny sådan. Andra världskrigets försvarsberedskap var enligt Borell ett massivt möte mellan folk och försvar som emellertid inte ägde rum i kasernernas rutiniserade och slutna miljöer, utan ”i en fältmässig, decentraliserad organisation oförberedd för dessa uppgifter”. Under dessa omständigheter skapades enligt Borell ett *utrymme för olika tolkningar* där den latent koncentrationen av motstånd som finns i totala institutioner fick bördig mark för att utvecklas. Och det var värnpliktsrörelsens kritiska utmaning som bar fram en ny ledarskapsdoktrin.

Tröga värderingar och historiska arv

Sune Sunessons arbete *När man inte lyckas* (1981) är ett av de första arbetena i svensk sociologi som tydligt tog itu med den konventionella uppfattningen om de statliga organisationernas obegränsade möjligheter att leva upp till politiskt fastställda målsättningar. Sunessons arbete handlar om klientrelationer i svåra fall där känsliga omhändertaganden varit aktuella och bygger på material som har samlats in genom intervjuer, deltagande observation och studier av akter och journaler.¹⁴

Under den tid Sunesson genomförde sin studie fanns det en åsiktsenighet mellan politiker, förvaltningstjänstemän och socialarbetare i Stockholms socialnämnd om att socialvården

skulle arbeta förebyggande och uppsökande genom att "möta" människor innan de blev klienter och stärka sociala nätverk och resurser i människornas miljö. I fem fall av omhändertagande, som Sunesson redovisar genomgående, fanns det tidiga och tydliga signaler om att en "omvandling till klient" var förestående men ärendena utvecklades i fortsättningen på ett sätt som "sannolikt gör ingen människa glad eller stolt" (1981:47). Enligt Sunesson fanns det inga "objektiva hinder" att sätta igång samhällsinsatserna på ett tidigt stadium och resurser i form av lokala nätverk var tillgängliga. Trots att objektiva kriterier för en bra insats förelåg, misslyckades socialvården att göra ett bra arbete. Med Sunessons ord öppnar sig ett utrymme eller en nisch kring socialvården med tillräckliga resurser som skulle erbjuda möjligheter att göra bra insatser, men tyvärr i detta utrymme "uppför socialarbetare (och klienter) några danser vars steg är bestämda långt i förväg" (Sunesson, 1981:66).

Sunesson förefaller mig ge två olika slags förklaringar till socialvårdens misslyckande. I kontrast, eller kanske komplement, till Göran Ahrne, som söker förklara de statliga byråkratiernas misslyckande genom att hänvisa till hinder i en lokal organisationskonstellation där maktförhållandena är annorlunda än i den konstellation där besluten om genomförandet fattas, söker Sunesson huvudsakligen förklaringar till misslyckandet i interna organisationsföreteelser och socialvårdens sociala lokalisering i relation till övriga organisationer inom statsapparaten.

Den första förklaringen är nästan identisk med den som Rolf Å Gustafsson sex år senare diskuterar i sin analys av sjukvårdens organisering och svårigheter att bedriva preventiv verksamhet men mekaniken är här lite annorlunda. Socialvårdens historia i Sverige är inte enligt Sunesson historien om en institution som har växt upp för att lösa sociala problem utan istället för att reglera dem. Den har inte varit inriktad på att ta bort strukturell fattigdom, isolering, rotlöshet eller uppväxtproblem, utan istället att behandla individer som drabbats av sådana svårigheter. I denna institution finns förkroppsligat ett regelsystem som är resultat av en kompromiss mellan dem som sett socialvården som ett medel för social kontroll och dem som sett socialvårdssystemet som en fördelare av vissa rättigheter som måste garanteras i lagen (Sunesson, 1981:83). Kring detta regelverk har det skapats en arbetsplatskultur som präglas av bestämda regler, normer, kollektiva riter och handlingsmönster i vissa svåra eller pressande situationer. Samma kultur uppmuntrar socialarbetarna att tolka lagarna bokstavligen och inte i syfte att lösa sociala problem. Socialarbetarnas idéer om samhället och människan går i vissa fall i samma riktning inte minst genom att socialarbetaren omedvetet behandlar klienten på det sätt som denne "bör" behandlas efter hans status som arbetare, utslagen fattig,

eller ensam. Den specifika arbetsplatskulturen och socialarbetarnas föreställningsvärld får socialarbetarna att i det lilla handlingsutrymme som finns kring socialvården "dansa samma gamla dans". Detta är emellertid endast en del av socialvårdens problem. Socialvården som organisation befinner sig enligt Sunesson i en marginell position i jämförelse med andra behandlingsorganisationer. Den får i stort ta hand om det som blir över sedan sjukvården och några andra instanser tagit för sig vad de vill behandla (jfr sid 78, 121). Sunesson tangerar här ett problem som har att göra med statens historiska utbyggnad som sådan: polis, fängelser, sjukhus och domstolar utvecklades i stort innan socialvården och det förefaller mig som om de har haft å ena sidan ett historiskt betingat tolkningsföreträde i att definiera vad som utgör föremål för deras aktivitetetsfär och å andra sidan en förmåga att dra åt sig viktiga samhällsresurser. Hur statens historiska verksamhetsuppbyggnad – där de gamla kärnmyndigheterna, med tvångselementet som ett centralt medel, utvecklades före de myndigheter som har en preventiv ambition – har format, påverkat eller hindrat de nya myndigheternas verksamhet och handlingsutrymme är ett ämne som det finns väldigt lite forskning om.

Istället för en epilog

Det korta perspektivet: när goda ambitioner inte leder till avsedda konsekvenser

Vi såg inledningsvis att den svenska sociologin från början var inriktad på att upptäcka och definiera sociala problem. I viss mån innefattade denna forskningspraktik även en indirekt utvärdering av den svenska statens ingripanden. Genom att följa de sociala problemens utveckling över tid kunde man utvärdera effekterna av statliga åtgärder. Implementeringsproblemet som sådant var inte ett centralt tema i sociologin. Det har emellertid visat sig att det inte räcker med att upptäcka och definiera sociala problem och även om den svenska statsapparaten jämförelsevis har haft en anmärkningsvärd förmåga att omvandla politiska frågor till reformobjekt, har de politiska målsättningarna inte alltid lett fram till det avsedda resultatet. Även om goda intentioner och välformulerade program är en väsentlig beståndsdel i reformarbete, tycks de inte alltid räcka till för att uppnå politiskt fastställda målsättningar. En del av problemet med genomförandet av reformer ligger i att de politiskt fastställda målsättningarna i sig är kompromisser mellan aktörer med olika viljor. Politiska reformer innefattar således institutionaliserade motsättningar som i verkligheten har

svårt att förenas. Politiska reformer kan dock utan att innefatta motstridiga tendenser misslyckas med att uppnå sina målsättningar. Den nya sociologin om staten har genom att rikta sin blick mot själva statsapparaten och dess omgivningar uppmärksammat två typer av sådana misslyckanden utan att hamna i den numera alltför utbredda och en aning agnostiska uppgivenheten inför sociala reformer. Den första typen av icke önskvärda konsekvenser är när man kommer till korta med politiska målsättningar och har att göra med hinder att tillämpa politiska beslut fattade i en instans där maktförhållandena är annorlunda än där besluten verkställs. Den konkreta lokala tillämpningen inbegriper således maktförhållandena på den centrala nivån såväl som på den lokala nivån. Ett flertal av efterkrigstidens välfärdsbyråkratier som initierades av arbetarrörelsen tycks ha haft detta strukturella problem. Socialdemokratins och arbetarrörelsens ovanligt starka ställning i politikens utformning har inte motsvarats av liknande maktförhållanden i samhällslivet, där de politiska programmen genomfördes. Ett visst handlingsutrymme och resurser som ändå fanns tillgängliga tillvaratogs inte alltid på ett tillfredsställande sätt. Myndighetskulturer och riter samt statsanställdas föreställningar tycks ha fungerat som kognitiva filter som förmått tjänstemän att följa gamla beprövade vägar. Den andra typen av icke avsedda konsekvenser är när en intention får en snöbollskaraktär med hjälp av punktvisa småbeslut fattade i skilda statliga instanser och får andra proportioner i sin gång genom den värld av organisationer som finns mellan staten och genomförandet – ett förlopp som ingen enskild aktör har kontroll över. Bostadsbyggandet efter andra världskriget är en tydlig illustration av problemet.

Den svenska statens aktiviteter har emellertid inte enbart lett till misslyckanden som de studier jag har tagit upp här ger intryck av, och en reservation måste göras. Sociologiska eller samhällsvetenskapliga studier brukar i stort vara genomförda i miljöer där terrängförhållandena är svåra och förloppen oförutsägbara. I de mer förutsägbara förhållandena tycks den svenska staten fungera som en rationell byråkrati skall fungera och en stor del av statens aktiviteter handlar om förutsägbara aktiviteter. Bilden av den överallt turbulenta omgivningen där den trögtgående regelstyrda byråkratiska staten inte lämpar sig måste kraftigt modifieras. Regelstyrd byråkrati fungerar inte överallt men inte heller är alla omgivningar turbulenta. En stor del av statens aktivitetssfärer är lätt förutsägbara (jfr Rothstein 1994, kap 3, spec. sid. 76-80).

Det långa perspektivet: statens utvecklingslinjer

Den nya sociologins bilder av den moderna staten är relativt sofistikerade, men det skulle vara en överdrift att påstå att den svenska sociologin bidrar med en fullständig förståelse av den svenska statens utvecklingslinjer. Akademiskt avgränsad sociologi har i Sverige rört sig inom små ytor och dess bidrag räcker inte till för att få en helhetsbild. Den nya sociologin om staten har inte heller växt fram som ett forskningsprogram vars syfte varit att förstå den svenska staten i dess helhet. Ansatserna är spridda och det tycks finnas en inomdisciplinär specialisering med ibland lite för skarpa gränser. Förståelsen av den svenska staten måste kompletteras med arbeten genomförda i närstående discipliner och på senare tid tycks det som om ett närmande mellan sociologi och historia har aktualiserats. En svensk Otto Hintze (1975) med förmågan att överblicka helheten saknas emellertid fortfarande.

I stort har sociologerna sett statens uppbyggnad som en komplicerad process vars konturer bestäms av (klass)aktörernas styrka. Förändring är processens huvuddrag och eventuellt stillastående eller oföränderlighet är inte annat än ett uttryck för något slags balans i klasstyrkorna. Genom en försiktigare läsning kan man emellertid skåda antydningar till en annan process som ligger sammanvävd med den första och i viss mån utgör den förras strukturella ramar. Processen är historisk och dess kännetecken är inte förändring, utan snarast kontinuitet och trögrörlighet. I statliga organisationsstrukturer finns inte enbart de aktuella klassförhållandena materialiserade utan även de tidigare.

Vid första anblicken förefaller den första processen vara motorn som accelererar förändring och den andra (klass)handlandets broms. Detta blir emellertid en synvilla som grundar sig i att man ser staten som en enhetlig struktur. Genom att inta en mer differentierad ståndpunkt och betrakta staten som en uppsättning organisationer med omfattande intern komplexitet kan en del av synvillan avhjälpas och staten kan ses som både hinder och som möjlighet. Olika statliga myndigheter är uppbyggda under olika tider på olika platser i den sociala strukturen och har därmed olika klassförhållanden lagrade inom sig. Det man kan åstadkomma med hjälp av staten samt möjligheten att reformerna statsapparaten varierar med karaktären av de klassförhållanden som redan är materialiserade i själva statsapparaten och de organisatoriska uttryck de har fått utanför den.

I de sociologiska arbetena finns det tydliga spår av att flera i statliga myndigheter materialiserade idéer är idéer som genom olika former av institutionell spridning kom till Sverige, burits fram av olika aktörer och blandats med de redan existerande organisationsformerna – både statliga och andra – i särartade konstellationer. I staten finns det

således ett flertal kompromisser och en konsolidering av ett flertal historier lagrade inpå och bredvid varandra. Genom att parafrasera Göran Therborns inledning till en uppsats med titeln "Hur det hela började. När och varför det moderna Sverige blev vad det blev" (1988) kan man skriva att "den svenska *statens* historia är ingenting enfaldigt. Den svenska *statens* historia är en förkortning och förenkling av en mångfald historier som alla har det gemensamt att de far igenom svenskt territorium ... där de rör sig med olika hastighet och med olika drivkraft, av utländskt eller inhemskt ursprung" (jfr Therborn 1988:23, de kursiverade orden har lagts in i den ursprungliga texten).

De sociologiska arbetena pekar på att detta skulle kunna vara en god illustration av den svenska staten men inom samhällsvetenskapen vet vi fortfarande väldigt litet om vad som händer när alla dessa historier (statens och andra krafter) stöter på varandra i den historiska processen. Några exempel från studierna kan illustrera detta. Arméns omvandling efter andra världskriget har till exempel sitt ursprung i ett massivt möte mellan folk och armé utanför kasernernas slutna miljö där det skapades ett utrymme för alternativa tolkningar (Borell 1989). De folkliga välfärdsbyråkratier som skapades under efterkrigstiden var ett resultat av ett möte mellan folkrörelse och byråkrati (Lindqvist, 1991). Å andra sidan har den preventiva sjukvården inte lyckats få något omfattande fotfäste inom sjukvården som fortfarande är en behandlingssjukvård (Gustafsson, 1987). Socialvården är fortfarande – trots massiva statliga resurser – i viss mån i sina aktiviteter utkonkurrerad av polis, domstolar etc (Sunesson, 1981).

Till en stor del beror okunnigheten på att de samhällsvetare som har överskridit de akademiska disciplinernas gränser framförallt har haft ambitioner att teoretiskt överbrygga motsättningarna mellan de teorier som beskriver de enskilda förloppen innan man bedriver empirisk forskning. Detta har lett till oändliga teoretiska debatter men till för få empiriska studier. Ett alternativt sätt att tänka är att låta teorierna förbli teoretiskt oförenliga och i den empiriska verkligheten studera vad som händer när processer med annorlunda logik (och som kanske behöver olika teorier för att förklaras) möts. Verkligheten överbryggar samhällsvetenskapliga gränser utan att vara inordnad i logiska system.

Genom att koppla ihop analyser av statliga organisationer med analyser av bredare samhällsprocesser, har den nya sociologin öppnat möjligheterna för att studera komplicerade samhällsfenomen i allmänhet och statsapparaten i synnerhet, framförallt genom att, med hjälp av sofistikerade empiriska studier, bygga broar mellan den hittills inkapslade organisationsteorin och den abstraherande samhällsteorin. I några mer teoriorienterade arbeten

(Ahrne, 1990, 1994; Therborn, 1978, 1989) har dessa kopplingar fått mycket intressanta teoretiska specifikationer. Detta förefaller mig vara en lovande utveckling i svensk sociologi.

Jag har delat upp mina slutkommentarer i en del som behandlat det korta perspektivet och en del som behandlat statens långa utvecklingslinjer. Uppdelningen är artificiell och gömmer relationerna mellan statens långsiktiga utvecklingslinjer och det korta perspektivet. I de studier som refererats här antyds dessa relationer, men de är vagt formulerade som något slags underliggande premisser. De förefaller mig emellertid vara utmärkta hypoteser för vidare studier och konkreta forskningsfrågor som kunde ställas är till exempel:

1. Har det tidsmässiga sammanträffandet med andra sociala processer betydelse för statliga myndigheters utformning och funktionssätt? (jfr Therborn, Ahrne, Lindqvist). Om svaret är ja (vilket antyds både i de svenska studierna och i den internationella debatten), vad är konsekvenserna för teoriutvecklingen om staten? Kan statens tillfällighetsberoende struktur (contingencies, junctures etc.) inkorporeras i allmänna teoretiska resonemang om statens utveckling?
2. Har tidsföljden för etablering av olika statliga myndigheter konsekvenser på enskilda myndigheters förmåga (state capacities) att handskas med olika spørsmål? (jfr Gustafsson och Sunesson).
3. Finns det stigberoende utvecklingslinjer (path dependencies) inom statsapparaten? Har nyare och "modernare" myndigheter strukturella nackdelar visavi de gamla och redan etablerade? Under vilka förutsättningar är de gamla myndigheternas beständighet ett problem för de nya?

För att kunna besvara frågor av denna karaktär kan jag inte se ett lämpligare instrument än en historiskt orienterad sociologi kombinerad med organisationsanalyser.

NOTER

¹ Artikeln är en omarbetad version av ett papper framlagt i arbetsgruppen för organisations- och ekonomisk sociologi vid Sociologförbundets årsmöte i Umeå den 1-2 februari 1996 och vid SCORE:s tvärvetenskapliga seminarieserie "Staten i historien". Göran Ahrne, Bengt Jacobsson, Lena Olsson och Rune Premfors tackas för synpunkter.

² Uttrycket har använts av Gunnar Olofsson (1980).

³ Både enligt det gamla och det nya systemet (se Swedberg, 1987:158-78).

⁴ För en sammanfattande beskrivning se Richard Swedberg (1994).

⁵ Ett par rättsociologiska arbeten som inte tas upp här diskuteras i forskningsöversikten "Sociologi och förvaltning" författad av Göran Ahrne i *Fem forskare om förvaltningen*, Statskontoret, 1996.

⁶ Jag hänvisar den intresserade läsaren till en forskningsöversikt utannonserad av Socialvetenskapliga Forskningsrådet med titel "Svensk forskning om välfärd: en översikt," som skall innehålla en systematisk utvärdering av forskningsområdena arbetsmarknad, hälso- och sjukvård, socialförsäkringar, socialtjänst samt jämlikhet.

⁷ Studiernas antal och mycket varierande karaktär omöjliggör en systematisering av vad som skiljer och vad som förenar studierna. Det blir för många dimensioner och för få studier. Jag har valt att presentera studierna i en turordning där räckvidden av det empiriska tvärsnittet kommer på första plats. Hade jag valt den historiska räckvidden som klassificeringsdimension skulle jag inleda med Therborns, Gustafssons, Lindqvists och Borells arbeten. Den mest väsentliga teoretiska skiljelinjen är den mellan Furåker och de övriga, där Furåker betraktar staten som en serie funktioner medan de andra använder sig av mer eller mindre organisatoriska definitioner av staten. En systematisk jämförelse av fördelar och nackdelar med att se staten som en serie funktioner respektive en konstellation av organisationer faller utanför den här artikels ambitioner.

⁸ För en liknande översikt med ett längre tidsperspektiv och många intressanta kommentarer se Gunnar Olofssons uppsats, "Den stängde fadern och den goda modern, sociologiska perspektiv på den moderna svenska staten" i Himmelstrand & Svensson (1988).

⁹ Furåker tycks använda verben församhälleliga och förstatliga som synonyma.

¹⁰ Therborn lovade i ett av sina mer teoretiska arbeten (Therborn, 1978:45), att de temporaliteter som påverkar statens organisation skulle bli föremål för en framtida analys, men enligt min kännedom har han inte infriat detta löfte än.

¹¹ Avhandlingens teoretiska värde skulle ha höjts avsevärt om den i större omfattning relaterades till de teoretiska argument som de senaste tjugo åren har diskuterats av historiska institutionalister och även till organisationsteoretiska argument om tröghet.

¹² Att lyckas omfördela resurser skulle enligt detta synsätt vara en väsentlig mekanism för att accelerera samhällsförändring.

¹³ En metafor som Borell lånar kan illustrera denna logik: "genom överinläring skulle man stapla upp en hög pyramid av disciplin med den beräkningen att en del av toppen skulle kanske smälta bort i dåliga tider, men själva grunden skulle bli kvar" (Borell, 1989:158).

¹⁴ Sunessons skrivstil och lite pompösa ton kan ge den vetenskapligt skolade läsaren ett intryck av aktivistisk diletterism, men studien har intressanta teoretiska och empiriska implikationer (som inte alltid lyfts fram av författaren) och kan betraktas som ett intressant explorativt arbete.

Referenser

- Ahrne, Göran (1989) *Byråkratin och statens inre gränser*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Ahrne, Göran (1990) *Agency and Organization*. London: Sage.
- Ahrne, Göran (1994) *Social Organizations*. London: Sage.
- Ahrne, Göran (1996) "Sociologi och förvaltning", s. 118-134, I *Fem forskare om förvaltningen*. Statskontoret.
- Allardt, Erik, Lysgaard, Sverre & Sörensen, Aage (1987) *Sociologin i Sverige*. Uppsala: Brytpunkt.
- Bendix, Reinhard ([1964], 1977) *Nation-Building and Citizenship*. Berkeley: University of California Press.
- Bendix, Reinhard (red.), (1968) *State and Society. A Reader in Comparative Political Sociology*. Berkeley: University of California Press.
- Borell, Klas (1989) *Disciplinära strategier. En historiesociologisk studie av det professionella militär-disciplinära tankesättet, 1901-1978*. Uppsala: Almqvist & Wiksell International.
- Burns, Tom & Stalker G. M. (1961) *The management of Innovation*. London: Tavistock Publications.
- De Swaan, Abram (1988) *In Care of the State*. Cambridge: Polity Press.
- Evans, Peter, Rueschenmayer, Dietrich & Skocpol, Theda (red.), (1986) *Bringing the State Back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Franzén, Mats och Sandstedt, Eva ([1981], 1993) *Välfärdsstat och byggande. Om efterkrigstidens nya stadsmönster i Sverige*. Lund: Arkiv.
- Furåker, Bengt (1987) *Stat och offentlig sektor*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Giddens, Antony (1985) *The Nation-State and Violence*. Cambridge: Polity Press.
- Gouldner, Alvin W. (1954) *Patterns of Industrial Bureaucracy*. New York: Free Press.
- Gustafsson, Rolf Å (1987) *Traditionernas ok. Den svenska hälso- och sjukvårdens organisering i historie-sociologiskt perspektiv*. Falköping: Esselte Studium.
- Hintze, Otto (1975) *The historical Essays of Otto Hintze*. New York: Oxford University Press.
- Johansson, Roine (1992) *Vid byråkratins gränser. Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. Lund: Arkiv.
- Lindqvist, Rafael (1990) *Från folkrörelse till välfärdsbyråkrati. Det svenska sjukförsäkringssystemets utveckling, 1900-1990*. Lund: Arkiv.
- Mann, Michael (1988) *States, War and Capitalism*. Oxford: Blackwell.
- Mann, Michael (1993) *The Sources of Social Power. Vol 2. The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olofsson, Gunnar (1980) "Att konstruera reformobjekt" s. 37-42, *Sociologisk forskning*, vol. 16, nr. 1.
- Olofsson, Gunnar (1988) "Den stränge fadern och den goda modern: sociologiska perspektiv på den moderna staten" s. 585-616, I Himmelstrand & Svensson (red.), *Sverige- vardag och struktur*. Stockholm: Norstedts.
- Poggi, Gianfranco (1978) *The Development of the Modern State. A Sociological Introduction*. London: Hutchinson.
- Poggi, Gianfranco (1990) *The State. Its Nature, Development and Prospects*. Blackwell Publishers.
- Rothstein, Bo (1994) *Vad bör staten göra?* Stockholm: SNS Förlag.

- Swedberg, Richard (1987) "De nya doktorsavhandlingarna i svensk sociologi" i Allardt, Lysgaard & Sörensen *Sociologin i Sverige*. Uppsala: Brytpunkt.
- Swedberg, Richard (1994) "Contemporary Sociology in Sweden", s. 185-204 i *International Handbook of Contemporary Developments in Sociology*. Westport, Connecticut: Greenwood Press.
- Sunesson, Sune (1981) *När man inte lyckas. Om hinder, vanmakt och oförmåga i socialt arbete*. Stockholm: Almqvist & Wiksell Förlag AB.
- Therborn, Göran (1973) "De sociologiska verksamheterna", s. 21-26, *Sociologisk forskning*, vol. 10, nr. 2.
- Therborn, Göran (1978) *What does the ruling class do when it rules?* London: Verso.
- Therborn, Göran (1988) "Hur det hela började. När och varför det moderna Sverige blev vad det blev" s. 23-54, I Himmelstrand & Svensson (red): *Sverige- vardag och struktur*. Stockholm: Norstedts.
- Therborn, Göran (1989) *Byråkrati och borgarklass i Sverige*. Lund: Arkiv.
- Thorslund, Mats (1975) *Arbetsförmedlingens latenta kunder: en sociologisk studie av personer som ej utnyttjat ett samhällsorgans tjänster*. Akademisk avhandling, Stockholms Universitet.
- Tilly, Charles (red.), (1975) *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton University Press.
- Tilly, Charles (1990) *Coercion, Capital, and European States, AD 990 - 1992*. Cambridge: Blackwell.
- Vogel, Joachim (1970) *Aspirationer, möjligheter och skattemoral: en rättsociologisk undersökning av deklaranter*. SOU, 1975:25. Stockholm.

Skrifter från SCORE

Böcker:

- Ahrne, Göran, Roman, Christina och Franzén, Mats, 1996. *Det sociala landskapet. En sociologisk beskrivning av Sverige från 50-tal till 90-tal*. Göteborg: Bokförlaget Korpen.
- Fernler, Karin, 1996. *Mångfald eller likriktning. Effekter av en avreglering*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Furusten, Staffan, 1996. *Den populära managementkulturen - om produktion och spridning av populär "kunskap" om företagsledning*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Henning, Roger, 1996. *Att följa trenden - aktiva och passiva kommuner*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Kjær, Peter, 1996. *The Constitution of Enterprise. An Institutional History of Inter-firm Relations in Swedish Furniture Manufacturing*. Stockholm: Stockholm University, Department of Political Science.
- Stråth, Bo, 1996. *The Organisation of Labour Markets. Modernity, culture and governance in Germany, Sweden, Britain and Japan*. London: Routledge.
- Jacobsson, Bengt och Sahlin-Andersson, Kerstin, 1995. *Skolorna och det nya verket. Skildringar från styrningens och utvärderingarnas tidevarv*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Papakostas, Apostolis, 1995. *Arbetarklassen i organisationernas värld: en jämförande studie av fackföreningarnas sociala och historiska förutsättningar i Sverige och Grekland*. Stockholm Studies in Sociology N.S. nr 2. Almqvist & Wiksell International.
- Rombach, Björn och Sahlin-Andersson, Kerstin, (red), 1995. *Från sanningssökande till*

styrmedel. Moderna utvärderingar i offentlig sektor. Stockholm: Nerenius & Santérus.

Ahrne, Göran, 1994. *Social Organizations. Interaction Inside, Outside and Between Organizations.* London: Sage.

Jacobsson, Bengt, 1994. *Organisationsexperiment i kommuner och landsting,* Stockholm: Nerenius & Santérus.

Premfors, Rune, Jonas Sandqvist och Marika Sanne, 1994. *Demokrati i storstad. Stadsdelsnämnder i Stockholm.* Stockholm: Carlssons.

Brunsson, Nils & Olsen Johan, P., (eds), 1993. *The Reforming Organization.* London: Routledge.

Rothblatt, Sheldon & Wittrock, Björn, (eds), 1993. *The European and American University Since 1800: Historical and Sociological Essays.* Cambridge University Press.

Wallin, Gunnar, Wittrock, Björn & von Sydow, Björn, (red), 1993. *Politikens väsen. Politiska institutioner i den moderna staten..* Stockholm: Tidens förlag.

Brunsson, Nils & Hägg, Ingemund (red) 1992. *Marknadens makt.* Stockholm: SNS Förlag.

Forssell, Anders, 1992. *Moderna tider i Sparbanken.* Stockholm: Nerenius & Santérus.

Jansson, David, 1992. *Spelet kring investeringskalkyler. Om den strategiska användningen av det för-givet-tagna.* Stockholm: Norstedts.

Pedersen, Ove Kai, Andersen, N.Å., Kjær, Peter och Elberg, J., 1992. *Privat politik.* Köpenhamn: Samfundslitteratur.

Artiklar och bokkapitel:

- Ahrne, Göran, 1996. Sociologi och förvaltning. *Fem forskare om förvaltningen*. Stockholm: Statskontoret. S. 118-134.
- Ahrne, Göran, 1996. Civil Society and Civil Organization. *Organization*, vol. 3, nr. 1, s. 109-120.
- Brunsson, Nils, 1996. Managing Organizational Disorder. In Warglien, M. and Masuch, M., (eds), *The Logic of Organizational Disorder*. Berlin: De Gruyter.
- Fernler, Karin, 1996. Pluralisme et homogénéité: les effets de la dérégulation des municipalités suédoises. *La lettre du Management Public*, No. 4.
- Forssell, Anders och Jansson, David, 1996. The Logic of Organizational Transformation: on the Conversion of Non-Business Organizations. In Czarniawska, B. & Sevón, G. (eds), *Translating Organizational Change*. Berlin: De Gruyter.
- Furusten, Staffan, 1996. The Creation of Popular Management Texts - On Ideological Rhetoric in the Creation of Managerial "Knowledge". In Alvarez, J. (red), *The Diffusion and Consumption of Business Knowledge*. London: McMillan.
- Furusten, Staffan, 1996. "Let's go beyond the Myths of Management". In Elfring, T., Siggard-Jensen, H. & Money, A., (eds), *Theory-building in the Business Sciences: Papers from the second EDAMBA summer school*. Köpenhamn: Handelshögskolans förlag.
- Furusten, Staffan & Kinch, Nils, 1996. Scandinavian Management, Where are You? In Jönsson, S., (ed), *Perspectives on Scandinavian Management*. Göteborg: GRI.
- Garsten, Christina, 1996. The Double-Dealing of Rhetoric - an Anthropological Perspective on the Dynamics of Organizing in the Public Sector. In Bugra and Usdiken, (eds), *State, Market and Organizational Forms*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Henning, Roger & Ramström, Dick, 1996. Aldaris och Saku - privatisering i Baltikum. I Ekvall, G., (red), *Navigatör och inspiratör*. Lund: Studentlitteratur.
- Nilsson, Karin, 1996. Practice, Myths and Theories for Change: The Reconstruction of an East German Organization. *Organization Studies*, vol. 17, 2, pp. 291-309.
- Nilsson, Karin, 1996. From Public to Private? Seven Modes of Constructing the Privatised

Determination in Sweden. *Contemporary Sociology*, March 1994.

- Brunsson, Nils, 1994. Politicization and 'Company-ization' - on Institutional Affiliation and Confusion in the Organizational World. *Management Accounting Research*, 5, s. 323-335.
- Fernler, Karin, 1994. Nordisk företagsekonomi - Finns det? *MTC Kontakten*, årgång 9, nr 23.
- Meyer, John, W., 1994. Rationalized Environments. In Scott, W. Richard & Meyer, John, W., (eds), *Institutional Environments and Organizations, Structural Complexity and Individualism*. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc. - -
- Sahlin-Andersson, Kerstin, 1994. Group Identities as the Building Blocks of Organizations: a Story about Nurses' Daily Work. *Scandinavian Journal of Management*, vol. 10, nr 2, s. 131-145.
- Wittrock, B., 1994. A Prominent Institution of an Unusual Type in 25 Jahre WZB - *Art und Ort der Forschung*. Berlin: WZB, W. Zapf (HRGS), pp. 59-64.
- Brunsson, Nils, 1993. Ideas and Actions. Justification and Hypocrisy as Alternatives to Control. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 18, No. 6 pp. 489-506.
- Brunsson, Nils, 1993. The Necessary Hypocrisy. *The International Executive*, Vol. 35(1) 1-9 (January/February).
- Jacobsson, Bengt, 1993. Europeisering av förvaltningen. *Statsvetenskaplig tidskrift*, årg. 96, nr 2. s. 113-137.
- Jansson, David, 1993. The Pragmatic Uses of What is Taken for Granted On Project Leaders' Applications of Investment Calculations. pp. 127-140. In Hägg och Segelod (eds), *Issues in Empirical Investment Research*. Amsterdam: Elsevier Science Publishers.
- Kjær, Peter och Niels Åkerström Andersen, 1993. Private Industrial Policy in the Danish Negotiated Economy. In Jerzy Hausner, Bob Jessop & Klaus A. Nielsen (eds), *Institutional Frameworks of Market Economies*. Aldershot: Avebury.
- Premfors, Rune, 1993. Policy Analysis. In Clark B & G. Neave (eds) *Encyclopedia of Higher Education*. Oxford: Pergamon Press.
- Premfors, Rune, 1993. Knowledge, Power and Democracy. In Redner, H. (ed) *An Heretical Heir of the Enlightenment. Politics, Policy and Science in the Work of Charles*

E.Lindblom. Boulder, CO: Westview Press, s. 31-50.

Sahlin-Andersson, Kerstin, 1993. The Use of Ambiguity. The Organizing of an Extraordinary Project. In Hägg och Segelod (eds) *Issues in Empirical Investment Research*. Amsterdam: Elsevier Science Publishers, s. 143-158.

Tamm-Hallström, Kristina, 1993. Företagande och tekniskt systemskifte - elektrifieringen och introduktionen av elspisen. Göteborg: *POLHEM* 11, 2-50, SNT.

Wittrock, Björn, 1993. Polity, Economy and Knowledge in the Age of Modernity in Europe. In Japanese in Takeyhashi Hayashi and Fumihiko Satofuka (eds), *Science and Technology in a Global Environment* (Agne Shofu Publishing): In English in *Artificial Intelligence and Society*, Vol. 7, 1993, pp. 127-140.

Brunsson, Nils, 1992. L'irrazionalità dell'azione e razionalità d'azione: decisioni, ideologie e azioni organizzative i Zan, Luca: *Strategic Management. Materiali Critici*. Torino: Utet Libreria.

Brunsson, Nils, 1992. Cynical Action: A Reply to Löwstedt. *Scandinavian Journal of Management*, vol. 8, no. 1, pp. 73-74.

Brunsson, Nils, 1992. Hypocrisie Organisée. I *Actes du Séminaire Contradictions et Dynamique des Organisations III*. Paris: Ecole Polytechnique.

Fernler, Karin, 1992. Estetik och organisation. *MTC-kontakten*, nr 22, årgång 8.

Fernler, Karin, 1992. Att skapa marknadsorientering. *MTC-Kontakten*, nr 21.

Forssell, Anders, 1992. Om omvandlingen av de svenska sparbankerna. I *Kooperativ Årsbok*. Stockholm: Föreningen Kooperativa Studier.

Jacobsson, Bengt, Rombach, Björn och Sahlin-Andersson, Kerstin, 1992. Än bättre sjukvård - organisationsteoretiska perspektiv på effektivitet och resultatuppföljning. *Forskning för effektivare sjukvård - fyra forskarperspektiv*, s. 59-87. Stockholm: Landstingsförbundet.

Kjaer, Peter, Pedersen, Ove, K. & Åkerström, Nils, 1992. Private Industrial Policies and the Autonomy of Enterprise. *The Journal of Economic Issues*. Vol. XXVI, nr 4.

Rombach, Björn, 1992. Målstyrning. Det går att styra mot mål - men inte med mål. *Ekonomi & Styrning*, nr 1, s. 32-34.

Sahlin-Andersson, Kerstin, 1992. The Social Construction of Projects; a Case Study of

Organizing an Extraordinary Building Project. *Scandinavian Housing and Planning Research*, vol. 9, pp. 65-78.

Wittrock, Björn, 1992. Discipline and Discourse: Assessment and Outlook Political Science as Project and Profession. In Berndt Biervert and Meinolf Dierkes (eds), *European Social Science in Transition*. Boulder and Frankfurt aM: Westview Press and Campus, pp. 268-308.

Wittrock, Björn, 1992. Policy Constitution Through Discourse: Discourse Transformations and the Modern State in Central Europe with Peter Wagner. In Douglas E. Ashford (ed), *History and Context in Comparative Public Policy*. Pittsburgh: The University of Pittsburgh Press, pp. 227-246.

SCORE is a multidisciplinary research center which initiates, conducts and disseminates research on organizational aspects of modern society.

SCORE provides a scholarly environment in which researchers from various disciplines collaborate. SCORE's research is focused on organizational aspects of democracy, public organizations, the state, professions, internationalization, Europeanization, and standardization.

SCORE was established in 1992, as a joint research center, by the Stockholm School of Economics and Stockholm University, following a decision in the Swedish Parliament to promote long-term basic research on the public sector.

* * *



SCORE

S-106 91 STOCKHOLM, SWEDEN;
TELEPHONE: +46 8 674 74 12; FAX: +46 8 16 49 08

SCORE'S HOME PAGE: [HTTP://WWW.SCORE.SU.SE](http://www.score.su.se)

