På medborgarnas villkor

– *en demokratisk infrastruktur*

BILAGA TILL BETÄNKANDE AV
DEMOKRATIUTVECKLINGSKOMMITTÉN

SOU 1996:162

A: Ref KB
Occ SOU
34

Statens offentliga utredningar
1996:162
Inrikesdepartementet

På medborgarnas villkor

– en demokratisk infrastruktur

Bilaga

Bilaga till betänkande av Demokratiutvecklingskommittén
Stockholm 1996

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08–405 10 10
Telefon: 08–405 10 25

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1996

ISBN 91-38-20415-0
ISSN 0375-250X

Förord

Demokratiutvecklingskommitténs uppdrag har varit att utreda och föreslå åtgärder som kan öka medborgarnas möjligheter till inflytande och delaktighet i samhällsutvecklingen och därmed på sikt bidra till en vital demokratisk utveckling.

Kommittén avlämnar nu sitt betänkande *På medborgarnas villkor – en demokratisk infrastruktur.*

Som ett led i arbetet har kommittén beställt ett antal underlagsrapporter. Dessa uppsatser är skrivna av forskare och experter inom olika ämnesområden. Vi publicerar dessa för att ge läsaren av betänkandet intressant bakgrundsinformation i några av den svenska demokratins viktigaste frågor. Författarna svarar själva för innehållet. Texterna har till viss del bearbetats av Björn Jerkert.

Kommittén vill rikta ett varmt tack till författarna.

Stockholm i oktober 1996

Bengt Owe Birgersson

/Jörgen Mark-Nielsen
Anna-Karin Lindh

Innehåll

Författningen, demokratin och medborgarinflytandet
Kai Kronvall 7

Kommuner i omvandling
Henry Pettersson 77

Från medlemspartier till väljarpartier
Tommy Möller och Mikael Gilljam 129

Organisationer och svensk demokrati
Michele Micheletti 189

Det ideella arbetet
Birgitta Eurenius 259

Demokrati och delaktighet genom kooperation
Per-Olof Jönsson 313

Medierna och demokratin
Stig Hadenius 359

Invandrarna, demokratin och samhället
Henry Bäck och Maritta Soininen 411

Demokratins dynamik
Åke E. Andersson 505

Författarna 527

FÖRFATTNINGEN DEMOKRATIN OCH MEDBORGARINFLYTANDET

Av Kai Kronvall

Sammanfattning

Utgående från den i Sverige allmänt omfattande idén om att grundlagsfrågor bör beslutas i största möjliga enighet kan man konstatera att frågan om valdagens förläggning och mandatperiodens längd varit politiskt kontroversiell sedan 1960-talet. Mot de borgerliga partiernas uppfattning att riksdags- och kommunalval bör separeras står den socialdemokratiska uppfattningen om nödvändigheten av ett s.k. kommunalt samband. Den senast ingångna kompromissen om fyraåriga mandatperioder och bibehållen gemensam valdag innebär att intervallerna mellan valtillfällena blir internationellt sett extremt långa.

Förändringar i valsystemet i Sverige förefaller när det gäller reglerna för mandatfördelningen mellan partierna att påverkas av partitaktiska överväganden i betydande grad. Både 1951 års reform (jämkad uddatalsmetod, förbud mot karteller) och 1969 års reform (riksproportionalitet och spärrar mot småpartier) har dikterats av taktiska överväganden.

Riksdagens förändringsbenägenhet är i vissa avseenden, t.ex. beträffande utskottsorganisationen, utomordentligt låg, medan den i andra avseenden är avsevärt högre, t.ex. beträffande den under senare år beslutade reformeringen av budgetprocessen. Öppna utskottsutfrågningar, som började så sent som 1988, är en mellanvariant: förändring efter en långt utdragen opinionsbildningsprocess. Den senaste beslutade förändringen, reformeringen av spörsmålsinstitutet, exemplifierar närmast en jakt på lösningen på två olika problem: dels hur riksdagen skall kunna framstå som den centrala arenan för den politiska debatten i landet, dels hur ledamöternas låga närvaro vid kammardebatterna skall kunna höjas. Vad som i den massmediala bilden av riksdagen framstår som ett problem är från riksdagssynpunkt helt rationellt.

Riksdagen representerar endast i begränsad utsträckning väljarkåren socialt och åsiktsmässigt. Detta är i internationell jämförelse inte avvikande eller uppseendeväckande. Dock framstår det som något anmärkningsvärt att ett slumpmässigt urval bland väljarna skulle ha givit en lika bra (eller dålig) åsiktsrepresentativitet som den folkvalda riksdagen. Senare års forskning har visat att könsfaktorn har betydelse för representativiteten i större utsträckning än vad som hittills varit den allmänt accepterade bilden i forskarsamhället.

Den internationellt sett unika rätten för medborgarna att fritt få kandidera eller nominera kandidater till riksdagsvalen föreslås nu bli inskränkt för att råda bot på avarter som "piratlistor".

Den begränsade erfarenheten av personvalsinslag i valsystemet, som prövades nationellt vid det första valet till Europaparlamentet hösten 1995, visar närmast att systemet saknar betydelse för valutgången. Det finns

mot denna bakgrund skäl att inför 1998 års val överväga en sänkning av gränsen för när en kandidat får tillgodoräkna sig personröster (åtta procent mot fem procent i EU-valet).

Det svenska valdeltagandet har stabiliserats på nivån 86-87 procent, vilket placerar Sverige bland länder med mycket högt valdeltagande. Variationen mellan olika grupper väljare är dock stor.

Den stabilitet, som länge var kännetecknande för den svenska väljarkåren, har under 1980- och 1990-talet förändrats påtagligt. Numera är t.ex. sena beslut om partival, byten mellan partier mellan näraliggande val och röstsplittring i riksdags- och lokalvalen relativt vanligt förekommande.

Tilltron till politiker, de politiska institutionerna och politiken som instrument för lösning av samhällsproblem är i Sverige liksom i andra jämförbara länder i avtagande. Utvecklingen i Sverige avviker från den internationella trenden genom att den svenska håller i sig över tiden i stället för att variera.

Folkomröstningsinstitutet har i Sverige tilldelats en roll som komplement till den representativa demokratin och spelar därför ingen framträdande roll. En summering av de hittills genomförda folkomröstningarna visar att de manipulativa inslagen varit påtagliga. Folkomröstningarna har inte kunnat bidra till att lösa det problem de skulle och folkets förmåga att binda riksdagsmajoriteten har varit begränsad.

Regeringskansliets organisation och sätt att arbeta bidrar sannolikt till att konservera sektoriseringen av det svenska samhället och den politiska processen. Utskottsorganisationen i riksdagen är en spegelbild av regeringskansliet, vilket bidrar till cementeringen av maktstrukturen, liksom det faktum att intresseorganisationerna anpassat sig efter och ingår i den existerande strukturen. Regeringskansliet saknar dessutom en adekvat, icke-politisk ledningsfunktion. Skälet till att regeringens eget stabsorgan inte stöps om på något mera genomgripande sätt är troligen att ingen regering har tillräckliga incitament att ägna tid och energi åt att ändra en organisation, vars output kortsiktigt är tillfredsställande.

Regeringens styrning av förvaltningen kan sägas ha blivit mer komplicerad sedan nya organisations- och ledningsprinciper vunnit insteg i statsförvaltningen. Olika riksdagsmajoriteters varierande sätt att betrakta t.ex. frågan om myndigheternas ledningsfunktioner indikerar politisk osäkerhet och splittring. En annan tendens är statens/regeringens ovana och oskicklighet att styra de verksamheter som numera drivs som aktiebolag.

De konstitutionella/institutionella reformer som genomförts under de senaste åren, t.ex. reformeringen av budgetprocessen och förlängda mandatperioder överensstämmer i betydligt omfattning med den s.k. *Ekonomikommissionens* förslag om en rad förändringar av grundläggande karaktär. Det är tänkvärt att kommissionens förslag i flera fall utgick från empiriskt felaktiga premisser, t.ex. särintressenas roll i politiken och förmodade negativa politiska och samhällsekonomiska konsekvenser av minoritetsparlamentarismen.

Inledning

Syftet med denna uppsats, som skrivits på uppdrag av Demokratiutvecklingskommittén, är att ge en översiktlig sammanfattande bild av den kunskap som finns om riksdagen, regeringen och statsförvaltningen i dagens Sverige. I denna kunskapsöversikt lyfts två aspekter på den statliga verksamheten fram. Den konstitutionella institutionella aspekten avser bl.a. sådant som riksdagens, regeringens och statsförvaltningens organisation, styrning och arbetssätt och den konstitutionella grunden för dessa. De konstitutionella/institutionella förhållandena bildar ramen för framställningens centrala del, som är att belysa den centrala, statliga verksamheten från ett demokratiperspektiv, där olika aspekter av medborgarinflytandet lyfts fram.

Jag har tre tidsperspektiv: historisk bakgrund, nuläge och framtid. De olika delavsnitten inleds i förekommande fall med en kort historisk tillbakablick, som redovisar och förklarar t.ex. framväxten av rösträtten samt kammarsystemen, valen och mandatfördelningen. Därefter beskrivs nuläget i termer av institutionella arrangemang, praxis m.m., eventuella problem och pågående förändringar. Framtidsperspektivet fokuseras på aktuell debatt och förslag till framtida förändringar.

Framställningen består av fyra huvuddelar:

1. Representativ demokrati – riksdagen.
2. Direkt demokrati – folkomröstningar.
3. Regeringen och statsförvaltningen.
4. Maktrelationer.

Under det första avsnittet redovisas konstitutionella/institutionella förhållanden kring den gemensamma valdagen och mandatperiodens längd, valsystemet, om riksdagens organisation och arbetsformer och ledamöternas representativitet samt val till riksdagen avseende nomineringar, rösträtts- och valbarhetsvillkor, personval och väljarbeteende.

I det andra avsnittet som handlar om direkt demokrati, redovisas hur det svenska folkomröstningsinstitutet vuxit fram och utvecklats, genomförda omröstningar och deltagandet i dessa samt deras sätt att fungera i det politiska systemet.

I det tredje avsnittet, regeringen och statsförvaltningen, beskrivs kortfattat och översiktligt arbetssätten, styrningen av förvaltningen samt bolagisering av myndigheter och affärsverk.

I det fjärde avsnittet, som benämns Demokratin, institutionerna och makten, redovisas tre dokument som publicerats under perioden 1990-1995 och som haft ett icke oväsentligt inflytande på debatten om tillståndet i det svenska politiska systemet och behovet av reformer: *Maktutredningens* slutrapport 1990, *Ekonomikommissionens* förslag 1993 och SNS Demokratiråds första rapport 1995. Innehållet i dessa dokument redovisas i fem kategorier och jämförs med de faktiska reformer som genomförts under senare år. Avslutningsvis konfronteras de premisser, som främst ekonomikommissionen arbetat efter, med kritiska analyser.

I appendix behandlas tre frågor som i olika avseenden inte passar in i huvudframställningen: remissväsendet, organiserade intressens förhållande till staten och den offentliga politikens legitimitet.

Den allmänna inriktningen av framställningen har styrts av kommitténs beställning, vilket medfört att redovisningen i de olika delavsnitten inte är vare sig helt logisk/systematisk eller uttömmande. Det finns också betydande skillnader mellan de olika delarna vad gäller framställningens djup; Vissa avsnitt är medvetet ytliga, eftersom de avser vara uttalat allmänorienterande.

Framställningen är också medvetet ovetenskaplig i den meningen att gängse vetenskapliga tillvägagångssätt i form av teoretiska diskussioner, problematiseringar och prövning av hypoteser etc. inte kommit till användning. Däremot vilar det hela på vetenskaplig grund i den inskränkta bemärkelsen att faktaredovisningen så långt möjligt bygger på vetenskapliga källor och bearbetningar, till vilka referenser gjorts på allmänt vedertaget sätt. De delar av promemorian, som bygger på mera handboksmässiga framställningar, har i allmänhet inte försetts med referenser.

Representativ demokrati

Konstitutionella och institutionella förhållanden

Valdagen och mandatperiodens längd

Från 1866 och fram till 1919-1921 års reform var mandatperioden för andra kammaren tre år och därefter fram till enkammarreformen fyra år. Mandatperioden för den indirekt valda första kammaren var 1866-1909 nio år, 1909-1921 sex år och 1921-1970 åtta år.

Under femtioårsperioden 1921-1970 ägde allmänna val rum vartannat år (1924, 1926, 1928 etc.) med riksdagsval och kommunala val omväxlande. Genom systemet med indirekt val till första kammaren, som förnyades med en åttondel per år, fanns ett fysiskt samband, om än svagt, mellan riksdagsvalen och de kommunala valen.

Vid den partiella författningsreformen 1969, då tvåkammarsystemet ersattes av ett enkammarsystem, infördes också gemensam valdag för val till riksdagen, landstingen och kommunfullmäktige och treåriga mandatperioder. Mandatperioden ökades med ett år till fyra år som en följd av en lagändring 1994. Valet 1994 ägde rum på dessa premisser trots att beslutet om en förlängning av mandatperioden togs av den nyvalda riksdagen hösten 1994.

Den partiella författningsreformen 1969 var ett led i en allmän reformering av författningen som fullbordades med riksdagens beslut 1974 om bl.a. en ny regeringsform som trädde i kraft 1975.

1969 års reform hade föregåtts av ett omfattande utredningsarbete, först i *Författningsutredningen*, som 1963 lämnade sitt förslag (SOU 1963:17) innehållande bl.a. två alternativa förslag till kammarsystem. Det ena förslaget, övergång till ett enkammarsystem, innebar fortsatta fyraåriga mandatperioder med uppdelade riksdags- och kommunalval som tidigare. Det andra förslaget var ett modifierat tvåkammarsystem.

Författningsutredningen hade efterhand kommit fram till att det var nödvändigt att genomföra en allmän grundlagsrevision och en modernisering av författningen över huvud taget.

1964 upptogs partiledarförhandlingar om författningsfrågan, varvid ett par expertgrupper tillsattes, bl.a. en som hade till uppgift att studera arbetsformerna för en riksdag med en kammare och 350 ledamöter. Under valrörelsen 1964 lanserade socialdemokraterna idén om ett "kommunalt samband" , dvs. ett valtekniskt samband mellan riksdagsvalen och de kommunala valen. Partiledaröverläggningarna fortsatte under 1965 och avslutades 1966, då man kom överens om att en total författningsrevision skulle genomföras. Huvudprinciperna för revisionen var att författningen skulle bygga på folksuveränitetsprincipen och att parlamentarismen skulle grundlagsfästas. Vidare skulle riksdagen ha en kammare, vars ledamöter skulle utses genom direkta val. Valsystemet skulle vara rättvist och motverka alltför stor partisplittring i riksdagen.

Grundlagberedningen, som övertog arbetet med att förbereda det fortsatta arbetet med att genomföra reformen, ansåg för sin del att det inte fanns några hinder för en reform av kammar- och valsystemet inom ramen för den dåvarande författningen, 1809 års regeringsform och 1866 års riksdagsordning. En principiellt viktig fråga i sammanhanget var om det i den nya författningen behövdes någon form av valtekniskt samband mellan riksdags- och kommunalval. Majoriteten inom *Länsdemokratiutredningen* (SOU 1964:54) ansåg att det behövdes ett sådant samband. Tanken att i valrörelserna skilja på kommunal- och rikspolitik var främmande för utredningens majoritet, som menade att kommunalvalen ofrånkomligen också måste handla om rikspolitik. Politiskt omstridda, lokala frågor riskerade inte att trängas undan av rikspolitiken. Med separata riksdags- och kommunalval fick man enligt utredningen räkna med ett minskat valdeltagande i kommunalvalen. Utredningens majoritet fann det nödvändigt att bevara valsambandet inom ramen för en reformerad författning, t.ex. genom en gemensam valdag.

Grundlagberedningen (SOU 1967:26) diskuterade bl.a. vilka parlamentariska konsekvenser utslaget i ett fristående kommunalval borde få, om den sittande regeringen drabbats av röstförluster. En obestridlig fördel med gemensam valdag var enligt beredningen att valutslaget inte kunde ge upphov till motsättningar mellan riksdagen och den aktuella folkopinionen. Alternativet gemensam valdag var enligt beredningen den enda lösning som förenade kraven på en förnyelse av hela riksdagen samtidigt som den var ett samband mellan riks- och kommunalval.

Lösningen med gemensam valdag hängde enligt beredningen nära samman med valperiodens längd. En treårig valperiod skulle kunna innebära en rimlig avvägning mellan å ena sidan önskan att bereda väljarna tillfälle att med korta intervaller påverka riksdagens sammansättning och att uttala sig om regeringens politik, och å andra sidan önskan att skapa arbetsro under rimlig tid för regeringen och ge möjligheter till långsiktig planering. Beredningen förordade mot denna bakgrund gemensam valdag och treåriga valperioder för riksdagen och de kommunala församlingarna.

Avslutningvis skall ett försök göras att säga något om utfallet av reformen i två avseenden som var centrala vid övervägandena. Har de kommunala valrörelserna kommit i skymundan? Har regeringen fått arbetsro under rimlig tid och möjligheter till långsiktig planering?

Folkstyrelsekommittén (SOU 1987:6) konstaterade bl.a. att de rikspolitiska frågorna inte hade dominerat över de lokala frågorna och att förutsättningarna för ett rationellt partival i kommunfullmäktigevalen starkt hade förbättrats, varigenom medborgarinflytandet över de kommunala besluten hade ökat. Dessutom fann man att det höga valdeltagandet i de kommunala valen sannolikt kunde tillskrivas den gemensamma valdagen.

De kortare mandatperioderna, tre år från 1970, hade enligt kommittén visat sig falla ut olyckligt så till vida att de politiska organens handlingskraft på alla nivåer hade försvagats. Kommittémajoriteten ansåg att mandatperioderna borde förlängas till fyra år och att den gemensamma valdagen skulle vara kvar. De borgerliga ledamöterna reserverade sig till förmån för skilda valdagar.

Torbjörn Larsson sammanfattar (Larsson 1993:179) bilden av mandatperiodernas längd på följande sätt:

"De korta mandatperioderna har ansetts verka för att partierna inte hinner genomföra sin politik. Dessutom menar kritikerna att regeringarna inte vågar fatta några beslut som är obekväma på kort sikt men som är nödvändiga för att landet på lång sikt ska få det bättre, när de så ofta tvingas möta väljarna i val. De korta mandatperioderna gör det inte heller intressant för en regering att utlysa extra val, eftersom val tar tid och det eller de partier som efter valet bildar regering får mycket kort tid på sig att verka innan de måste mobilisera för det ordinarie valet."

Riksdagen beslöt 1994, efter föregående partiledaröverläggningar, att mandatperioden skall förlängas från tre till fyra år, med verkan från 1994 års val. Några nya argument utöver de som Folkstyrelsekommittén framfört kom inte till uttryck i propositionen (prop. 1993/94:115). Det konstaterades att förhållandena i stort var desamma som tidigare och att de problem i fråga om mandatperiodens längd som kommittén pekat på i huvudsak fanns kvar. Den analys som kommittén hade gjort ansågs fortfarande gälla.

Valsystemet

Valsystemet under tvåkammarriksdagen

Valsystemet i Sverige vid tiden före den partiella författningsreformen 1969-1970 var i stora drag följande:

Vid val till riksdagens *första kammare* var landet indelat i 19 valkretsar, där Stockholm och Göteborg utgjorde var sin valkrets. De 19 valkretsarna var indelade i åtta grupper om två till tre valkretsar. Årligen ägde val till första kammaren rum i en av dessa grupper, vilket innebar att kammaren förnyades med cirka en åttondel per år. Mandatperioden var med andra ord åtta år. Enligt huvudregeln skulle första kammaren ha 150 mandat, men vissa fyllnadsregler gjorde att det uppstod variationer kring detta tal. Från 1952 var regeln att det skulle vara minst 150 mandat. Mandaten fördelades med hjälp av d'Hondts metod (heltalsmetoden).

Vid val till riksdagens *andra kammare* var riket indelat i 28 valkretsar. Antalet mandat var enligt huvudregeln 230, men även här fanns fyllnadsregler som gjorde att antalet mandat kunde variera något. Från 1952 gällde att antalet mandat skulle vara minst 230. Mandatperioden var fyra år. Systemet för mandatfördelningen var den jämkade uddatalsmetoden med 1,4 som första divisor. Denna regel infördes 1951, då den d'Hondtska metoden övergavs, samtidigt som förbud mot valkarteller infördes.

Författningsutredningen

År 1954 tillsattes *Författningsutredningen* med uppgift att granska demokratins funktionssätt vad avsåg valsätt, kammarsystem, parlamentarism och folkomröstningsinstitut.

Utredningen lämnade 1963 sitt förslag till ett nytt valsystem. Enligt det ena av de två förslag som lämnades skulle riksdagen bestå av en kammare med 230 ledamöter, som skulle väljas i de befintliga 28 andrakammarvalkretsarna, och 60 ledamöter som skulle väljas i sex regioner med tio mandat i vardera. Regionvalet avsåg att underlätta majoritetsregeringar och göra det möjligt för s.k. riksvalskandidater att kandidera. För att tillgodose personvalssynpunkten föreslog man att valkretsarna delades in i så många ortskretsar som svarade mot antalet mandat i valkretsen. Mandatfördelningen skulle beträffande valkretsvalet (230 ledamöter) ske enligt den jämkade uddatalsmetoden, medan d'Hondts metod skulle användas i regionvalen.

Grundlagberedningen

I en första omgång fick *Grundlagberedningen* i uppgift att lägga fram förslag till bl.a. ett nytt valsystem. Beredningen lade fram sitt betänkande 1967, Partiell författningsreform (SOU 1967:26). Beredningen redovisade fyra krav som kunde ställas på ett proportionellt valsystem. Det skulle för det första ge en god överensstämmelse mellan partiernas röstetal i hela landet och deras andel av mandaten i riksdagen. För det andra borde systemet ge en tillfredsställande regional representation i riksdagen. Det skulle för det tredje ge god proportionell överensstämmelse inom varje enskild valkrets mellan partiernas röstetal och mandattilldelning. För det fjärde borde inte proportionalismens princip drivas så långt att andra värden i det politiska livet skulle komma i fara.

Enligt Grundlagberedningen fanns det betydande brister med den dåvarande valkretsindelningen, främst skillnaderna i storlek mellan valkretsarna. Beredningen fann att oavsett vilken metod för mandatfördelning som användes fanns en risk för att små partier kunde bli underrepresenterade eller rent av orepresenterade. Parentetiskt kan nämnas att partierna under det gamla valsystemets tid fick betala olika mycket i röster för sina riksdagsmandat. I t.ex. valet 1964 räckte det för Centerpartiets del med cirka 16 300 röster per mandat, medan det för Kommunisterna krävdes cirka 27 700 röster per mandat. Genomsnittet för riket var cirka 18 200 röster för varje mandat. Folkpartiet och Socialdemokraterna låg under denna nivå, Högerpartiet ungefär på genomsnittsnivån.

Enligt Grundlagberedningens mening borde man vid utformningen av ett nytt valsystem i första hand söka tillgodose önskemålet att mandatfördelningen i riksdagen skulle vara riksproportionellt rättvisande. Beredningen ställde också upp fem riktpunkter för ett nytt valsystem. Det borde vara så konstruerat att man med undantag för mycket små partier fick en riksproportionellt rättvis fördelning av mandaten mellan partierna, att riksproportionaliteten inte kunde rubbas genom konstlade partibildningar eller andra valtaktiska manövrer eller genom ändringar i valkretsindelningen samt att systemet skulle leda till en tillfredsställande regional representation. Systemet borde också försvåra för mycket små partier att komma in i riksdagen.

Beredningen förordade en teknisk utformning av ett nytt valsystem enligt vilket antalet mandat skulle vara 350 totalt, varav 310 fasta mandat och 40 utjämningsmandat. Endast partier som uppnått minst fyra procent av rösterna i hela landet skulle vara berättigade att delta i fördelningen av mandaten. Ett parti som samlat minst tolv procent av rösterna i en enskild valkrets skulle dock få vara med om mandatfördelningen i den första omgången i den aktuella valkretsen. Metoden med jämkad uddatalsmetod med 1,4 som första divisor skulle behållas. Valkretsindelningen skulle inte ändras, dvs. de existerande 28 andrakammarvalkretsarna skulle vara kvar.

Det nuvarande valsystemet

Det valsystem som riksdagen sedermera fattade beslut om ansluter nära till Grundlagsberedningens förslag. Landet är numera indelat i 29 valkretsar, och valkretsindelningen följer i stort länsindelningen. Malmöhus län består sedan 1994 av tre valkretsar: Malmö kommun samt Malmöhus norra och södra valkretsar. Älvsborgs län är uppdelat i två valkretsar. Varje valkrets är indelad i ett varierande antal valdistrikt; totalt finns det 6 185 valdistrikt i landet. Antalet röstberättigade i valdistrikten varierar mellan några tiotal och flera tusen.

De 349 mandaten är fördelade på 310 fasta och 39 utjämningsmandat. De fasta mandaten fördelas före varje val mellan de 29 valkretsarna i proportion till den röstberättigade befolkningens fördelning. Antalet röstberättigade i hela landet divideras med 310, vilket ger antalet röstberättigade per mandat. Antalet röstberättigade i valkretsen delas sedan med den nyss nämnda kvoten, vilket ger antalet mandat i valkretsen.

Utjämningsmandaten är inte bundna till valkretsar utan är rörliga mellan samtliga valkretsar. De fördelas mellan de partier som klarat fyraprocentspärren. Fördelningen av utjämningsmandaten tillgår så att man först undersöker hur många mandat ett parti skulle erhållit om hela landet vore en valkrets. Varje parti tilldelas därefter så många utjämningsmandat som motsvarar skillnaden mellan detta tal och antalet fasta mandat som partiet erhållit. Utjämningsmandaten tillfaller partierna i de valkretsar där de i tur och ordning har sina högsta "obesatta" jämförelsetal. I 1994 års val erhöll Miljöpartiet det största antalet utjämningsmandat, tolv, medan kds fick nio och Vänsterpartiet åtta.

Mandatfördelningssystemet och spärreglerna

I det föregående har redovisats hur det riksproportionella valsättet och fyraprocentspärren kom till och vilka syften det nya systemet hade. Detta avsnitt syftar till att ytterligare belysa mandatfördelningssystemet och spärregeln med utgångspunkt från de politiska partierna.

Vid utformningen av valsystemet måste även andra faktorer än proportionaliteten vägas in. En omfattande partisplittring kan leda till svårigheter med bl.a. regeringsbildningen, eventuellt t.o.m. beslutsoförmåga i parlamentet. Denna risk kan motverkas av olika slags regler ägnade att försvåra för mycket små partier att ta sig in i riksdagen.

Majoritetsvalsystemet liksom i viss mån den d'Hondtska mandatfördelningsmetoden är tekniker med inbyggda spärrar mot småpartier. I båda fallen gynnas stora partier på små partiers bekostnad. Uddatals- och valkretsmetoden missgynnar inte på samma sätt småpartier, men dessa kan ändå få svårt att ta mandat i slutna valkretsar. Den jämkade uddatalsmetoden med t.ex. 1,4 som första divisor är i realiteten en småpartispärr, eftersom den försvårar för småpartier att ta sitt första mandat.

I det system som tillämpats i Sverige sedan 1970 med utjämning på riksnivå av en icke-riksproportionell fördelning av mandaten på valkretsnivå uppstår ett behov av tröskelregler. Utan dessa skulle den millimeterrättvisa mandatfördelningen ger sannolikt medföra att ett stort antal partier skulle vinna inträde i riksdagen.

En av de fem riktpunkter som låg till grund för konstruktionen av det nya valsystemet var principen om riksproportionalitet, dvs. att mandatfördelningen mellan partierna skall vara rättvisande med hänsyn till valresultatet i hela landet. Den enda inskränkningen i denna princip är fyraprocentspärren, som enligt en annan av Grundlagsberedningens riktpunkter avsåg att försvåra "för mycket små partier att vinna representation i riksdagen".

Det finns anledning att här erinra om hur det gamla systemet för mandatfördelning fungerade från rättvisesynpunkt. Den jämkade uddatalsmetoden, som tillämpades vid beräkning av mandatfördelningen under tvåkammarsystemets två sista decennier, infördes 1952, då karteller också förbjöds. Mellan 1924 och 1948 hade partierna möjlighet att ingå valkarteller. Grunden för kartellbildningarna var att d'Hondts metod gynnade de största partierna och missgynnade småpartierna. Småpartierna kunde delvis balansera denna effekt genom att gå samman för att få bättre individuell avkastning på sina röster.

Även om den jämkade uddatalsmetoden minskade diskrimineringen av småpartier, fanns de ursprungliga tendenserna kvar även efter reformen. Utfallet av valen 1958, 1960 och 1964 (Andrén 1970:195 f) visar att partierna fick betala olika högt pris för sina erövrade mandat. Extremvärdena var 15 211 röster per mandat för Centerpartiet 1958 och 38 112 för Kommunisterna 1960. Centerpartiets mandatkostnad låg vid alla tre valen under riksgenomsnittet till följd av att partiet hade en regional koncentration av röststyrkan. Socialdemokraterna och Centerpartiet kom relativt bäst ut beträffande alla tre valen, Kommunisterna och Folkpartiet kom sämst ut medan Högerpartiet genomgående låg nära riksgenomsnittet.

Bakom övergången 1952 till den jämkade uddatalsmetoden och förbudet mot karteller låg det faktum att Socialdemokraterna (s) och Bondeförbundet (bf) gick i koalition 1951. Därmed var det inte möjligt för (bf) att samverka med andra borgerliga partier i valen. Reformen gick alltså ut på att gynna (bf) utan att missgynna (s) alltför mycket. Som framgått blev utfallet gynnsamt för (bf/c) som bytte namn till Centerpartiet 1957 (Larsson 1993:108).

Liknande taktiska överväganden synes ha legat till grund för den partiella författningsreformen 1969. Vid detta tillfälle hade (s) ett intresse av att spärren sattes på en sidan nivå att (vpk) klarade den, varför (s) föreslog tre procent. De borgerliga partierna främst (fp) hade emellertid ett intresse i att förhindra att ytterligare borgerliga partier, främst (kds), kom in i riksdagen samt att (vpk) inte skulle får det alltför lätt att

komma in och därmed utgöra ett stödparti för (s). Dessa partier förordade därför en högre spärr. Kompromissen blev en spärr på fyra procent (Larsson 1993:116).

Ser man till utfallet av fyraprocentspärren och det utsagda målet att hålla nere antalet partier i riksdagen, förefaller systemet ha fungerat väl under de första decennierna. Dåvarande (vpk), numera (v), har lyckats forcera spärren vid samtliga val sedan 1970. Partiet har sannolikt haft en favör av systemet i den meningen att många (s)-sympatisörer i situationer då (v) legat under fyra procent i opinionstalen taktikröstat på (v) för att därmed indirekt bidra till en (s)-regering. Kds förefaller däremot länge, fram till 1991 års val, ha missgynnats av spärren och talet om bortkastade röster vid röstning på (kds).

En viktig psykologisk spärr raserades 1988, då Miljöpartiet (mp) visade att det var möjligt för ett outsiderparti att ta sig in i riksdagen. Partiet visade senare, i valet 1994 att det var möjligt att också komma tillbaka efter ett misslyckat val (1991). Ny demokratis inval i riksdagen 1991 visar bl.a. att ett parti från nästan "ingenstans" på kort tid kan vinna tillräckligt väljarstöd för att komma in.

I sammanfattning kan sägas, att ett av syftena med 1969 års reformering av valsystemet, att försvåra för småpartier att ta sig in i riksdagen, var framgångsrikt i cirka 20 år, då fempartisystemet var stabilt. Med den ökade rörligheten i väljarkåren under 1980-talet och det tidiga 90-talet har följt en ökad röstspridning och ett därav följande sönderfall av fempartisystemet. I stället delar nu sex-sju partier på mandaten.

Utfallet av det nya valsystemet

Med utgångspunkt från Grundlagberedningens fem riktpunkter för konstruktionen av valsystemet kan vissa slutsatser dras om hur valsystemet fallit ut.

En rättvis mandatfördelning för partier som uppnått minst fyra procent av de avgivna rösterna uppstår med automatik i systemet. Man kan alltså säga att för partier som klarat spärren är mandatfördelningen riksproportionell eller "millimeterrättvis".

Det nya valsystemet har inte helt lyckats motverka konstlade partibildningar eller taktiska manövrar. Det visade sig i 1985 års val att valteknisk samverkan mellan (c) och (kds) kunde leda till att (kds) fick representation i riksdagen utan att ha fått stöd av minst fyra procent av väljarna och att proportionaliteten mellan de partier som fått ett större väljarstöd kunde rubbas. Folkstyrelsekommittén fann att det inte var möjligt att genom lagstiftning hindra sådana manövrer utan att ingående reglera partiernas inre förhållanden och avstod därför från att lägga fram något förslag i denna del. Resultatet av c/kds samverkan blev att Centerpartiet "vann" sju mandat, Socialdemokraterna "förlorade" fyra,

Moderata samlingspartiet två och Folkpartiet ett mandat. Kds-ledaren Alf Svensson fick besätta det enda kds-mandatet under perioden 1985-88.

Det riksproportionella valsystemet gör att valkretsindelningen inte har någon betydelse för mandatfördelningen mellan partierna. Folkstyrelsekommittén fann mot denna bakgrund ingen anledning att föreslå några ändringar i detta avseende. Kommittén framhöll att valkretsindelningen däremot kan ha betydelse för kontakterna mellan väljare och valda, vilket kan bli särskilt påtagligt i ett renodlat personvalssystem.

Med riktpunkten "tillfredsställande regional representation i riksdagen" torde Grundlagberedningen ha avsett den sammantagna effekten av systemet för mandatfördelningen och valkretsindelningen, vilket framgår av beredningens direktiv. Ingen valkrets diskrimineras i något hänseende i det nya valsystemet. Antalet mandat är direkt proportionellt mot antalet röstberättigade, varigenom en tillfredsställande regional representation uppkommer.

När det slutligen gäller riktpunkten att försvåra för mycket små partier att vinna representation i riksdagen, har redovisningen ovan gett vid handen att systemet fungerade framgångsrikt i cirka 20 år, då fempartisystemet var stabilt. Med den ökade rörligheten i väljarkåren från slutet av 1980-talet har fempartisystemet fallit sönder och ersatts av ett system med sex eller sju partier representerade i riksdagen. Om detta är bra eller dåligt från demokratisynpunkt diskuteras närmare bl.a. i det avslutande kapitlet.

Riksdagen

Utskottens organisation och arbetssätt

I samband med enkammarriksdagens införande omorganiserades utskotten enligt den s.k. fackutskottsprincipen, samtidigt som utskottskanslierna förstärktes. Principen innebär att samma utskott behandlar såväl lagstiftnings- som budgetärenden inom ett ärendeområde. Den utskottsorganisation med sexton utskott, som infördes 1970, har förblivit i stort sett oförändrad sedan dess.

Den gamla utskottsorganisationen bestod av tio fasta utskott, däribland ett statsutskott (budgetens utgiftssida), ett bevillningsutskott (skatter), ett bankoutskott (kontroll över riksbanken), tre lagutskott och ett allmänt beredningsutskott.

Den nuvarande organisationen utgör i stort sett en avspegling av regeringskansliets organisation. Utskotten är följande:

- Konstitutionsutskottet
- Finansutskottet
- Skatteutskottet
- Justitieutskottet
- Lagutskottet
- Utrikesutskottet
- Försvarsutskottet
- Socialförsäkringsutskottet
- Socialutskottet
- Kulturutskottet
- Utbildningsutskottet
- Trafikutskottet
- Jordbruksutskottet
- Näringsutskottet
- Arbetsmarknadsutskottet
- Bostadsutskottet

Vid Sveriges inträde i Europeiska unionen den 1 januari 1995 inrättades EU-nämnden. Det är ett samrådsorgan mellan regeringen och riksdagen i frågor som berör den Europeiska unionen. Nämnden har ställning som ett utskott, med samma antal ledamöter (17) men utan beslutsfunktioner. EU-nämnden sammanträder på fredagar, då statsråd som veckan efter skall delta i ministerrådsmöten lämnar information om frågor som skall behandlas i rådet och tar del av EU-nämndens synpunkter på hur förhandlingarna i rådet skall föras inför beslut. Även fackut-

skotten har möjlighet att begära information av regeringen i fråga om EU-ärenden på respektive utskotts områden.

Efter drygt ett års erfarenhet med denna ordning börjar kritiska röster att höras inom riksdagen. Kritiken går bland annat ut på att riksdagsledamöterna saknar intresse och engagemang i EU-frågorna till följd av att dessa nästan uteslutande behandlas i EU-nämnden. För att intresset skall öka bör även fackutskotten dras in i samrådet med regeringen. Det skulle kunna ske genom gemensamma möten mellan fackutskotten och EU-nämnden, men några sådana har inte kommit till stånd ännu.

SNS Demokratiråd lämnade i sin rapport (Rothstein, red. 1995) våren 1995 en hel del kritiska synpunkter på konstruktionen med EU-nämnden. Demokratirådet menade, bl.a. med referens till erfarenheterna av det danska Markedsudvalget i folketinget, att EU-nämnden riskerar att bli en instans där regeringen i efterhand förankrar sin politik. En bättre ordning vore enligt rådet att fackutskotten förstärktes och att dessa fick utgöra den parlamentariska grunden för ministrarnas agerande i unionen.

För närvarande pågår i konstitutionsutskottets regi en utvärdering av de nya arbetsformerna med EU-nämnden som skall rapporteras till riksdagen hösten 1996, då även en jämförelse mellan EU-nämnden och andra EU-länders parlament skall göras.

Någon ändring av utskottsorganisationen skedde inte då riksdagen i februari 1996 fattade beslut om budgetens indelning i utgiftsområden. Den nya ordningen innebär att beredningen av de 27 utgiftsområdena fördelas på femton av de sexton utskotten. Lagustkottet får ingen roll i budgetarbetet men behåller ansvaret för beredningen av den centrala civilrättsliga lagstiftningen.

Antalet ledamöter i utskotten bestäms i riksdagsordningen, enligt vilken det skall vara ett udda antal, lägst femton. Ledamotsantalet utökades efter 1994 års val till 17, och antalet suppleanter är lika stort. Vid utskottsvalet i oktober 1996 utökades antalet suppleantplatser i utskotten med mellan tre och nio. Valen till utskotten förrättas enligt den proportionella metoden, vilket innebär att de mindre partierna inte kan räkna med att bli representerade av egen kraft. Perioden 1988-1991, då Miljöpartiet vann inträde i riksdagen, utökades antalet platser i utskotten till 17. Samtliga partier tilldelades därvid platser i alla utskott. 1990 infördes en regel om att antalet ledamöter fastställs på förslag av valberedningen. Efter valet 1991 fick Vänsterpartiet en extra suppleant i varje utskott, som då hade femton ledamöter. Utökningen av antalet platser från 15 till 17 underlättar representationen för de mindre partierna i utskotten.

Utskotten sammanträder normalt en till två gånger per vecka. Perioden 1985/86-1994/95 uppgick den sammanlagda sammanträdestiden i utskotten i genomsnitt till cirka 900 timmar per år, ett medeltal per

utskott och år på cirka 56 timmar. Variationerna är dock stora; 1994/95 sammanträdde Konstitutionsutskottet 111 timmar mot 23 timmar för trafikutskottet.

Konstitutionsutskottet har till följd av uppgiften att granska statsrådens tjänsteutövning en särskilt stor börda, vilket avspeglas i statistiken över antalet sammanträden och sammanträdestimmar under ett riksmöte. Perioden 1991/92-1994/95 sammanträdde utskottet i genomsnitt 108 timmar/år. Utfrågningarnas andel av denna tid var i genomsnitt drygt 23 timmar/år, dvs. drygt 20 procent. Granskningen i sin helhet svarade i genomsnitt för ungefär 50 procent av sammanträdestiderna. Under senare år 1992/93-1994/95, har antalet offentliga utfrågningar i utskotten legat kring 30-35 per år. Konstitutionsutskottet svarar i genomsnitt för 20 (Källa: Riksdagen i siffror 1995/96).

Utskottens sammanträden är vanligtvis slutna, dvs. allmänheten och massmedia har inte tillträde dit. Länge var det inte möjligt att under några förhållanden låta allmänheten få ta del av utskottens överläggningar, men från den 1 februari 1988 blev det möjligt för utskotten att anordna offentliga utfrågningar. Därmed bilades en politisk strid, som pågått sedan 1960-talet. Frågan behandlades dels av Grundlagsberedningen, dels av riksdagen med anledning av borgerliga motioner praktiskt taget varje år utan att partierna kunde komma överens. I Folkstyrelsekommittén ingicks 1987 en överenskommelse innebärande att en utfrågning inför ett utskott helt eller delvis skulle kunna vara offentlig, om utskottsmajoriteten beslutade detta.

Argumenten för att öppna utskotten på detta sätt framgår bl.a. av en reservation (fp, m) i Konstitutionsutskottet betänkande över grundlagpropositionen (KU 1973:26) där det bl.a. framhölls att offentliga utfrågningar skulle kunna berika riksdagens arbete och den offentliga debatten samt öka intresset för kammardebatten i ärenden, där offentliga utfrågningar ingått som ett led i beredningen. Utskottets avvisande hållning baserades främst på att utskottsarbetet skulle fördröjas, om offentliga utfrågningar skulle bli ett reguljärt inslag i beredningsarbetet.

Folkstyrelsekommittén (SOU 1987:6) ansåg bl.a. att det vore värdefullt om det öppnades en möjlighet till offentliga utfrågningar, vilket skulle öka medborgarnas insyn i den politiska beslutsprocessen och berika den allmänna debatten. Den slutna formen av utfrågning borde dock fortsätta när uppgifter av förtrolig karaktär lämnades. En företrädare för en myndighet vid en offentlig utfrågning inte skulle behöva lämna uppgifter som var sekretessbelagda hos myndigheten. Förslaget mottogs positivt vid remissbehandlingen, och propositionen i ärendet (prop. 1987/88:22) följde nära kommitténs förslag. Riksdagen tog i december 1987 ett enigt beslut om de nödvändiga ändringarna i riksdagsordningen från den 1 februari 1988.

Ett viktigt led i opinionsbildningen inför riksdagens beslut 1987 var den successiva uppluckringen av slutenheten i Konstitutionsutskottets utfrågningar av statsråd och myndighetsföreträdare. Det blev efterhand närmast en rutin att KU-ledamöterna i vissa särskilt intressanta frågor efter utfråg-

ningarna berättade för journalister som väntade i korridoren utanför sammanträdesrummet vad som yttrats av vem under utfrågningen. I detta perspektiv framstod motståndet mot offentliga utfrågningar som allt mindre motiverat.

Den 2 februari 1988 ägde det första offentliga utskottsförhöret rum, då biståndsminister Lena Hjelm-Wallén frågades ut som en del av utrikesutskottets årliga granskning. Enligt Riksdagens årsbok höjdes, så snart de öppna utfrågningarna kommit i gång, röster för att stänga dem igen, eftersom många tyckte att både frågorna och svaren var dåliga.

Mera dramatik blev det när Konstitutionsutskottet i slutet av juli samma år inledde sina utfrågningar med anledning av Ebbe Carlsson-affären. Utfrågningarna ägde rum på dagtid och höll det semesterlediga folket fånget framför TV-apparaterna. I Konstitutionsutskottet utkast till betänkande som kom den 1 september fick statsrådet Anna-Greta Leijon allmän kritik för att hon utfärdat ett rekommendationsbrev åt Ebbe Carlsson och för att hon inte diarieförd det.

Efter det dramatiska debutåret 1988 har de offentliga utfrågningarna blivit ett naturligt och i allmänhet relativt odramatiskt inslag i utskottens beredningsarbete.

Under riksmötena 1992/93 - 1994/95 genomfördes sammanlagt 104 offentliga utskottsutfrågningar, dvs. knappt 35 per riksmöte i genomsnitt. Konstitutionsutskottet stod inte för den absolut största andelen av dessa, 63 dvs. 21 per riksmöte i genomsnitt. För övriga utskottet var den vanligaste frekvensen en till två utfrågningar per år. Konstitutionsutskottet spenderade totalt under dessa tre riksmöten cirka 79 timmar på utfrågningar, dvs. drygt 26 timmar i genomsnitt per riksmöte. Det motsvarar 23 procent av den totala sammanträdestiden i utskottet (Källa: Riksdagen i siffror 1995/96, Riksdagens förvaltningskontor.)

I diskussionerna om möjliga åtgärder för att öka allmänhetens insyn i och skapa bättre förståelse för riksdagsarbetet har från tid till annan framförts idén om öppna sammanträden i utskotten. Denna fråga har ett direkt samband med diskussionen om den låga närvaron vid debatterna i kammaren och riksdagens ställning i den politiska debatten, som behandlas längre fram i denna uppstats.

Det främsta argumentet för att öppna utskottens sammanträden är att allmänheten direkt eller via massmedia skulle kunna få en mer rättvisande bild av beslutsprocessen i riksdagen genom att ta del av det underlagsmaterial som utskotten arbetar med. Den kan också studera hur partierna argumenterar och intar sina ståndpunkter, hur koalitioner och skiljelinjer växer fram etc.

Argumenten mot en sådan ordning är att partierna skulle dra sig för att visa sina kort offentligt och på ett tidigt stadium, att utskottssammanträdena därför skulle bli mer formaliserade än i dag och att den avgörande diskussionen skulle föras i andra fora än i utskotten. Då skulle syftet med öppna utskottssammanträden inte infrias.

Som jämförelse kan nämnas att det sedan den 1 januari 1995 är möjligt att hålla öppna sammanträden i kommunala och landstingskommunala nämnder, förutsatt att fullmäktige medger det. Vissa ärenden, främst myndighetsutövning mot enskild, får inte behandlas under den offentliga delen av sammanträdet. Hittills har kommunerna i mycket begränsad utsträckning använt sig av denna möjlighet att öka insynen i den politiska verksamheten.

Kammardebatterna

Det har länge betraktats som ett problem – åtminstone i massmediernas rapportering och i den allmänna opinionen – att närvaron i plenisalen vid debatterna är låg. Så är vanligtvis fallet då vanliga ärenden debatteras inför beslut, dvs. då utskottens betänkanden i lagstiftnings- och budgetfrågor behandlas. Massmedierna skildrar gärna i ord och bild den ödslighet som präglar kammaren till följd av att i de flesta fall inte många fler än de så att säga närmast sörjande, dvs. det berörda utskottets ledamöter, är närvarande. Det massmediala förhållningssättet till denna företeelse har ett visst inslag av moralism i den meningen att man låter påskina att det är ledamöternas plikt att fylla kammaren under debatterna, att frånvaro är liktydigt med bristande intresse och att man inte tar sitt uppdrag från väljarna på tillräckligt allvar.

Den låga närvaron har en rationell grund. Med hänsyn till riksdagens och de enskilda ledamöternas arbetsbörda är det rimligt att ledamöterna utnyttjar den tid de tillbringar i riksdagen med något mera meningsfullt än att lyssna på en debatt i plenisalen. Frågorna är ju avgjorda på förhand, sedan partierna intagit sina positioner i utskotten och där argumenten från utskottsdebatterna går i repris.

Hur som helst har *bilden* av riksdagen som institution och dess betydelse i den politiska processen ända sedan 1960-talet, då TV började direktsända vissa debatter, varit en källa till bekymmer.

I sökandet efter lösningar på problemet med den låga närvaron i kammaren har under de senaste åren allt större vikt lagts vid frågan om plenisalens inredning och utformning. Motioner, företrädesvis (m), har förespråkat att ledamöterna borde placeras partivis i stället för som nu valkretsvis. Ett sådant arrangemang har ansetts påverka debatterna på ett positivt sätt. Debatten skulle bli livligare och mer överskådlig och skulle – får man anta – bli mer attraktiv att följa i plenisalen än via intern-TV och radio. Riksdagen har hittills varit kallsinnig till en annan princip än den traditionella. Våren 1994 ansåg Konstitutionsutskottet och en majoritet i riksdagen att det skulle krävas en omdisponering av plenisalen för att skapa en i och för sig önskvärd "tätare atmosfär" vid debatterna.

Ett förslag till en ny inredning av plenisalen har under 1995 utarbetats av arkitekten Johan Celsing på uppdrag av riksdagens Lokal- och bostadskommitté. Förslaget syftar till att visa hur en ny inredning och gestaltning av lokalen skulle ge bättre förutsättningar för olika former av debatter med

särskild hänsyn till att antalet deltagare kan variera starkt.

Förslaget innebär bl.a. att den nuvarande inredningen i plenisalen ersätts med ledamotsplatser utmed längsgående skrivbänkar. Ledamöternas platser samlas kring talarstolen och fördelas på tre grupper där ledamöterna är vända mot varandra. Ledamöterna får en fri placering på de platser som reserveras för respektive parti. Partierna placeras i plenisalen efter den traditionella höger-vänsterskalan. Varje parti får ett utrymme i form av en tårtbit. Regeringen får egna platser i nära anslutning till talmanspodiet (Bet. 1995/96:KU22).

Utan att ta ställning till förslaget avslog riksdagen i februari 1996 en motion (m) om att gruppera ledamöterna partivis i den befintliga plenisalen. Av debatten i kammaren framgick att flera av ledamöterna betraktade den beräknade kostnaden för en ombyggnad av plenisalen, cirka 80 miljoner kronor, som alltför hög. Det framgick också att det finns ett utbrett tvivel om att inredningen av plenisalen skulle ha någon avgörande betydelse för närvaron i kammaren. "Det är inte miljön i kammaren som håller oss härifrån", som ett av inläggen löd. I mediadebatten har bl.a. framförts att förslaget om en ändrad disponering av plenisalen närmast är av karaktären "arkitektonisk riksdagskosmetika" och att det följaktligen inte råder bot på det problem det är avsett att lösa (My Persson, m, i SvD 1996-02-19).

Riksdagens ställning i den politiska debatten

Nära besläktad med den massmediala, fysiska bilden av riksdagen och debatterna i plenisalen är bilden av riksdagen och dess ställning i den politiska debatten. Ett bekymmer med denna bild är att de viktiga diskussionerna på ett tidigt stadium inte förs i riksdagen utan på annat håll, främst i massmedierna. När en aktuell fråga väl hamnar i riksdagen är den inte sällan i någon mening överspelad. En viktig roll därvidlag spelar reglerna för det s.k. spörsmålsinstitutet (interpellationer och frågor till statsråden) och möjligheterna att få till stånd debatter i kammaren i aktuella frågor. På förslag av Folkstyrelsekommittén genomfördes i riksdagen under 1986/87 års riksmöte en försöksverksamhet med inriktning på frågestunder, debatter i aktuella ämnen och information från regeringen.

Under de följande åren utökades försöket med ytterligare former, bl.a. ändrad ordning i de allmänpolitiska debatterna och övriga särskilt anordnade debatter samt en ny form av oförberedda frågestunder med regeringen.

Reformering av spörsmålsintitutet

Nyligen har en reform av spörsmålsinstitutet genomförts med verkan från den 1 februari 1996 (bet. 1995/96:KU18). Reformen syftar till att tillgodose behovet av skilda fråge- och debattprocesser så att riksdagen på ett bättre sätt skall kunna fullgöra sina kontrollfunktioner samtidigt som ett ökat intresse skapas för riksdagens arbete.

Enligt den arbetsgrupp som förberett förslaget är de krav man kan ställa på frågeinstituten att ledamöterna snabbt skall kunna få svar på aktuella frågor, att svaren skall vara så innehållsrika som möjligt, att viktigare frågor skall kunna debatteras muntligt även med andra än frågeställaren och statsrådet som deltagare samt att en frågestund i veckan bör organiseras så att riksdagen framstår som en intressant politisk arena. Den tidigare ordningen innebar problem bl.a. beträffande den långa tiden innan en interpellation besvarades, upp till fyra veckor. Intresset för tisdagarnas frågestund och den muntliga frågestunden på torsdagarna hade sjunkit bland ledamöterna. Både antalet interpellationer och antalet frågor blev färre. Som exempel kan nämnas att antalet interpellationer sjönk från 206 på riksmötet 1990/91 till 154 1994/95. Antalet frågor sjönk från 858 på riksmötet 1991/92 till 736 1994/95.

Reformen innebär förändringar på tre områden. En ledamot, som vill ha ett snabbt svar på en skriftlig fråga, kan få ett skriftligt svar inom fem dagar. Formen skriftliga frågor och skriftliga svar infördes under 1995 och var från början avsedd att komma till användning under längre uppehåll i kammarens arbete. Den kan nu användas året om.

Varje torsdag då riksdagen är samlad skall företrädare för regeringen med statsministern i spetsen omedelbart besvara frågor som ställs direkt av ledamöterna i kammaren. Denna form har ersatt den gamla ordningen med skriftliga frågor och muntliga svar. Minst en tredjedel av regeringsledamöterna bör närvara .

Svarstiden för interpellationer har kortats från fyra till två veckor. Interpellationsinstitutet ersätter den tidigare uppdelningen på interpellationer och frågor. Den nya formen interpellation är avsedd för frågor med en viss tyngd.

Ny budgetprocess från 1996

Under de senaste åren har riksdagen fattat en rad beslut med inriktning på reformering av budgetprocessen i flera grundläggande hänseenden.

Det gäller:

- Övergång till kalenderårsbudget från 1997.
- Nya regler och rutiner för budgetarbetet i riksdagen.
- Nya principer för budgetens indelning (utgiftsområden).
- Anpassning av utskottsorganisationen och uppgiftsfördelningen. mellan utskotten.

Folkstyrelsekommittén hade i uppgift att bl.a. överväga åtgärder för att åstadkomma en jämnare arbetsrytm och ett effektivare budgetarbete i riksdagen. Kommittén framhöll bl.a. att den ojämna årsrytmen, med en stor anhopning av arbete under våren, var ett av de allvarligaste problemen beträffande riksdagens arbetsförhållanden. Den medförde bl.a. stora svårigheter för ledamöterna att planera sin arbetstid över längre perioder och att tränga in ordentligt i de ärenden som behandlades under de mest arbetstyngda perioderna.

Tanken på att radikalt förändra riksdagens årsrytm togs först upp av Grundlagsberedningen, som lanserade idén om övergång till kalenderårsbudget och riksdagsval på våren samt framläggande av budgetpropositionen på hösten. Redan i detta skede drogs stridslinjerna upp mellan partierna. De borgerliga partierna ställde sig positiva till idéerna medan Socialdemokraterna var negativa. Riksdagen avvisade senare vid flera tillfällen förslag om vårval och kalendersårsbudget. *Folkstyrelsekommittén* (SOU 1987:6) landade för sin del på samma ståndpunkt.

Frågan om att utveckla riksdagens arbetsformer och den statliga budgetprocessen togs ånyo upp av finans- och konstitutionsutskotten våren 1989. Finansutskottet anförde bl.a. att riksdagens budgetarbete borde samordnas och effektiviseras och att utskotten borde ägna mer uppmärksamhet åt uppföljning, utvärdering och granskning av riksdagsbesluten (bet.1989/90:FiU39). Konstitutionsutskottet fastslog (bet. 1989/90:KU36) att riksdagens resurser för utvärdering borde prövas. Riksdagen ställde sig bakom utskottens förslag om en intern riksdagsutredning.

Hösten 1990 tillsatte talmanskonferensen en utredning med uppgift att se över riksdagens hantering av statsbudgeten m.m. Utredningen överlämnade i juni 1993 sitt principbetänkande som bl.a. innehöll förslag till ändringar i den statliga budgetprocessen. Utredningen fortsatte med att ta fram förslag till ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen utifrån principförslaget. Dessa förslag överlämnades under hösten 1993 och våren 1994 (1993/94:TK1-3). Under våren 1994 fattade

riksdagen beslut om bl.a. omläggning av budgetåret till kalenderår, bibehållen valdag, införande av en ny beslutsordning beträffande budgeten, den s.k. rambeslutsmodellen, slopande av det sammansatta finans- och skatteutskottet och införande av skriftliga svar på skriftliga frågor. Beträffande budgetens indelning i utgiftsområden och utskottsorganisationen beslöt riksdagen att arbetet skulle gå vidare på basis av de skisser och exempel som utredningen lagt fram. Även detaljerna beträffande förslaget om att inrätta en EU-nämnd skulle ingå i det fortsatta utredningsarbetet.

Rambeslutsmodellen har sin grund i att statsbudgetens omslutning har långtgående återverkningar på samhällsekonomin, att det skapas oro på de finansiella marknaderna på grund av osäkerheten om regeringen skall få majoritet i riksdagen för förslag som avser krispaket och besparingar och att de politiskt kontroversiella frågorna i allmänhet kommer upp till behandling först mot slutet av den mycket utdragna budgetprocessen. Rambeslutsmodellen syftar till att ändra på denna behandlingsordning.

Modellen innebär bl.a. att riksdagen fastställer en utgiftsram för varje utgiftsområde och en beräkning av statens inkomster innan beslut tas om enskilda anslag eller andra utgifter med betydelse för inkomsterna.

Rambeslutsmodellens första steg innebär att regeringen under år utan ordinarie val skall lägga fram sitt budgetförslag. Budgetförslaget skall vara fullständigt då det överlämnas och alla förslag skall i princip bruttoredovisas. På förslag av finansutskottet fastställer riksdagen det samlade budgetutrymmet genom ett beslut, varigenom fördelningen fungerar som bindande ramar för utskottens fortsatta beredning.

I det andra steget kan utskotten föreslå omdisponeringar inom en utgiftsram men ramen får inte överskridas. Samtliga förslag inom ett utgiftsområde behandlas som ett paket, där fördelningen mellan anslagen avgörs genom ett beslut. Den samlade anslagsnivån får inte överstiga den totalram riksdagen tidigare lagt fast.

Budgetprocessen avslutas med att finansutskottet gör en sammanställning av statsbudgeten som riksdagen därefter överlämnar till regeringen.

Budgetpropositionen skall lämnas senast den 20 september. Under ett valår skall den lämnas senast en vecka efter riksmötets öppnande, om regeringen sitter kvar. En ny regering skall lämna sitt budgetförslag senast tio dagar efter att den tillträtt. Absolut sista dag för överlämnande av budgetförslaget är den 15 november. Den allmänna motionstiden förläggs till början av riksmötet och utgår samtidigt med motionstiden på budgetpropositionen.

Beträffande budgetens indelning i utgiftsområden och utskottsorganisationen tog riksdagen ställning till ett principförslag om en indelning i 26 utgiftsområden och ett exempel på en något förändrad utskottsorganisation.

En särskild arbetsgrupp under talmanskonferensen lade hösten 1995 fram ett färdigt förslag om en indelning av budgeten i 27 utgiftsområden och en fördelning av dessa på femton av de existerande sexton utskotten. Endast lagutskottet skulle bli utan budgetberedande uppgifter. Som skäl till att arbetsgruppen inte föreslog någon ändring av utskottsorganisationen anfördes bl.a. att det var svårt att förutse effekterna på riksdagsarbetet av det tidigare beslutade nya budgetförfarandet. Konstitutionsutskottet tillstyrkte förslaget (bet. 1995/96:KU21) och riksdagen följde utskottet.

Våren 1996 antog riksdagen regeringens förslag att införa s.k. utgiftstak omfattande hela den offentliga sektorn. Utgiftstaket omfattar samtliga utgifter på statsbudgeten utom statsskuldräntor. För 1997 och 1998 undantas den kommunala sektorn. Utgiftstaket skall enligt riksdagens beslut vara treårigt och nominellt, innebärande att det inte skall justeras med hänsyn till inflationen när det väl lagts fast. (Prop. 1995/96:150, bet. FiU10.)

Social representativitet

Riksdagens sociala representativitet, dvs. sambandet mellan riksdagsledamöternas fördelning på kön, ålder, utbildning etc. och motsvarande fördelning bland invånarna har sedan början av 1970-talet studerats av statsvetaren Sören Holmberg (ex. Holmberg 1974, Holmberg och Esaiasson 1988). 1988 års studie, som avsåg förhållandena 1985, har under våren 1996 fått en uppföljare (Holmberg och Esaiasson 1996) som inkluderar förhållandena 1988. Denna redovisning bygger på den sistnämnda studien.

Data från 1988 visar att skillnaderna mellan väljare och valda var störst beträffande ålder, yrke och utbildning. Vad gäller ålder var medelålders personer (41-60 år) överrepresenterade, medan unga och äldre var underrepresenterade. Tjänstemän var i särskilt hög grad överrepresenterade medan lantbrukare och arbetare var mest underrepresenterade. Över 60 procent av de folkvalda hade genomgått högre utbildning (gymnasium eller högskola) jämfört med 30 procent bland väljarna. 44 procent av väljarna hade bara grundskoleutbildning jämfört med endast 12 procent av riksdagsledamöterna.

När det gäller andra bakgrundsfaktorer som kön, sektorstillhörighet, yrke, faderns yrke, bostad och religion var skillnaderna mellan väljare och valda mindre dramatiska om än inte små i absoluta tal. Sålunda var t.ex. männen överrepresenterade (62 procent) på kvinnornas bekostnad (38 procent).

En något större andel av riksdagsledamöterna (70 procent) än av väljarna bodde i eget hem (villa eller radhus). 79 procent av de förra mot 64 procent av de senare ägde sin bostad.

Några fler riksdagsledamöter (40 procent) än väljare (33 procent) gick i kyrkan flera gånger per år. En majoritet bland både ledamöter (52 pro-

cent) och väljare (59 procent) hade sin yrkeserfarenhet i den privata sektorn.

Variationerna mellan riksdagspartierna när det gäller kön och ålder var relativt små, medan skillnaderna var större beträffande bl.a. social bakgrund, utbildning och yrke. Socialdemokraterna och Centerpartisterna hade den största andelen ledamöter med låg utbildning, medan Miljöpartiet hade den största andelen med hög utbildning. Den största skillnaden mellan partierna fanns när det gäller kyrkobesök; här var andelen av regelbundna besökare störst bland de borgerliga partierna (57-74 procent) medan andelen för övriga partier var låg (11-26 procent).

Historiskt sett har rekryteringen till riksdagen uppvisat två relativt klara tendenser under 1900-talet. Den första perioden går fram till 1933. Under denna period minskade andelen riksdagsledamöter med överklassyrken som högre tjänstemän, företagsledare och godsägare stadigt, medan andelen arbetare ökade från två procent 1906 till sexton procent 1933. Övriga yrkesgrupper förändrades i mycket liten omfattning. Vid mitten av 1930-talet inleddes en ny rekryteringstendens. Andelen arbetare började minska, från sexton procent 1933 till åtta procent 1988, medan andelen ledamöter med överklassyrken ökade igen, från 18 procent 1933 till 26 procent 1988. Även lantbrukarnas andel minskade från 37 procent till 17 procent 1961 och till endast fyra procent 1988. Den grupp som ökat snabbast är proffspolitikerna, från 6 procent 1933 till 28 procent 1988. Sammanfattningsvis kan man säga att den sociala rekryteringen till riksdagen har blivit smalare. Denna tendens går igen i samtliga fyra av dåtidens stora partier.

Holmberg och Esaiasson har också studerat sambandet mellan ett antal socioekonomiska variabler och attitydvariabler. Korrelationen var i de flesta fall låg mellan socioekonomiska faktorer och åsikter i politiska sakfrågor. Bland resultaten kan nämnas att könsfaktorn i de flesta sakfrågor inte slog igenom särskilt tydligt, men i vissa frågorna t.ex. sådana gällande social välfärd, moral och miljö, skilde sig kvinnornas åsikter från männens.

Ett annat specialområde för studium har varit sambandet mellan sociala egenskaper och inflytande i riksdagen genom formella positioner som utskottsordförande, uppdrag i statliga styrelser eller kommittéer, gruppledare etc. Män var i detta hänseende mer inflytelserika än kvinnor. Även senioriteten hade betydelse. Båda dessa resultat var av förväntat slag. Ett starkt samband mellan religiositet och inflytande och att vissa yrkesgrupper var betydligt mer inflytelserika än andra tillhörde de överraskande resultaten. En stark grupp inom Folkpartiet och Moderata samlingspartiet var proffspolitiker. Inom Centerpartiet hade lantbrukare och lägre tjänstemän stort inflytande. Bland socialdemokraterna var det också lägre tjänstemän som hade en stark position.

I Holmbergs och Esaiassons studie framhålles särskilt fyra resultat:

1. Den yrkesmässiga sammansättningen av riksdagen har förändrats i stor utsträckning sedan demokratins genombrott i början av 1900-talet. De största förändringarna är lantbrukarnas minskade och proffspolitikernas och offentliganställdas ökade andel.

2. De sociala egenskaper där de folkvalda skiljer sig mest från väljarna är ålder, yrkestillhörighet, ägande av bostad och utbildning. I internationell jämförelse är dock den svenska riksdagen relativt mer representativ för befolkningen än andra länders parlament.

3. Skillnaderna mellan partierna avseende ledamöternas socioekonomiska ställning har alltid varit och är fortfarande stora.

4. Riksdagsledamöternas sociala egenskaper saknar inte betydelse när det gäller t.ex. ideologisk orientering, attityder och inflytandefördelningen inom partigrupperna.

Åsiktsrepresentativitet

I en nyligen utgiven uppsats redovisar Sören Holmberg (i Rothstein och Särlvik, red., 1996) en up to date-analys av åsiktsöverensstämmelsen mellan väljarna och riksdagsledamöterna. Holmbergs data avser fyra olika mättillfällen, 1968/69, 1985, 1988 och 1994.

Den mätning av åsiktsöverensstämmelsen som gjordes 1994 visar att det genomsnittligt i fråga om 20 sakfrågor finns en procentdifferens mellan riksdagsledamöternas och väljarnas åsikter på fjorton enheter. Variationerna inom de olika sakfrågorna är dock betydande. Minst åsiktsdifferens uppvisar frågor om storleken på den offentliga sektorn (noll procent differens), ekonomisk tillväxt och förbud mot pornografi (en procent differens i båda fallen). Störst åsiktsskillnad finns i frågor om mottagande av flyktingar (53 procent differens) och det högteknologiska respektive det mångkulturella samhället (37 respektive 35 procent differens) samt frågan om svenskt EU-medlemskap (33 procent differens). Miljöpartiet uppvisar den högsta graden av åsiktsöverensstämmelse medan överensstämmelsen är minst inom Moderata samlingspartiet. Över en 25-årsperiod 1968-1994 har positionerna i vänster-högertermer bland riksdagsledamöter och väljare förändrats kraftigt. Det sena 1960-talet kunde karaktäriseras med hjälp av en modell med vänstervridna partieliter i den meningen att riksdagsledamöter i samtliga partier låg till vänster om sina väljare. Representationsmodellen för 1980- och 1990-talet liknar enligt Holmberg mer en "elitkonfliktmodell"

där partierna till vänster (v, s och mp) står till vänster om sina väljare medan partierna till höger (kds, fp, m) står till höger om sina väljare. Centerpartiets riksdagsledamöter intar en centrumposition, som inte avviker mycket från deras väljares åsikter. För att beskriva utvecklingen över tiden kan metaforen vänstervajande sädesfält sägas illustrera förhållandet mellan väljarna och deras ombud 1968 medan en solfjädersmodell, som indikerar ökad polarisering främst på politikernivå, kan sägas beskriva förhållandena från mitten av 1980-talet fram till 1994. Vad Holmberg kallar elitkonfliktmodellen är inte unikt för riksdagen och den nationella politiken i Sverige, utan samma tendenser återfinns i andra länder och på kommunal nivå i Sverige.

Holmberg analyserar också, inom ramen för en dynamisk representationsmodell, hur åsiktsförändringar kommer till. En analys av data under åren 1968-1994 visar att opinionsförändringarna i ett antal sakfrågor till den helt dominerade delen, 88 procent, varit följsamma genom att antingen väljarna följer riksdagen ("top down") vilket skett i 50 procent av fallen, eller att riksdagen följer väljarna ("bottom up"), vilket skett i en tredjedel av fallen. Åsiktsförändringarna beträffande socialbidragen och högteknologisamhället är exempel på följsamma förändringar. I 17 procent av fallen förändrades opinionen bland väljare och valda inte på ett följsamt sätt. Kärnkraftsfrågan är ett exempel på detta fenomen. I de fall där väljarna ändrade sina åsikter och följde sina partier blev resultatet oftast att åsiktsöverensstämmelsen ökade. Det omvända utfallet blev det när riksdagsledamöterna anpassade sig till väljaropinionen.

Holmberg gör två jämförelser beträffande de redovisade resultaten. En internationell jämförelse visar att Sverige inte skiljer sig från länder som USA, Frankrike, Tyskland och Holland. En jämförelse med en slumpmodell visar att de representativa processerna i Sverige inte åstadkommer en bättre åsiktsrepresentativitet än vad ett system med slumpmässigt lottade medborgare i stället för valda ledamöter skulle göra.

Ett kvinnoperspektiv på social och åsiktsmässig representativitet

Maria Oskarsson och Lena Wängnerud redovisar i en nyligen publicerad studie (Rothstein och Särlvik, red. 1996) representativitet i ett kvinnoperspektiv. Deras studie ligger i gränssnittet mellan social representativitet och åsiktsrepresentativitet. De testar den empiriska grunden för uppfattningen att åsiktsrepresentativiteten har en överordnad betydelse och att social representativitet skulle vara underordnad från ett allmändemokratiskt perspektiv. En näraliggande uppfattning är att riksdagsledamöternas kön inte har någon betydelse för åsikterna, eftersom det saknas belägg för att det finns några viktiga skillnader i åsikter mellan män och kvinnor bland väljarna.

Oskarssons/Wängneruds analys visar bl.a. att kvinnor både bland väl-

jare och valda är mer inriktade än män på "reproduktiva frågor" och män i båda lägren mer inriktade mot ekonomisk politik. Sambanden gäller inom i stort sett alla partier både 1985 och 1994. Vidare var kvinnorna i riksdagen mer åsiktsrepresentativa för kvinnliga väljare än för män vid båda mättillfällena, medan de manliga riksdagsledamöterna på motsvarande sätt var mer representativa för väljare av sitt kön. Politiseringen av jämställdhetsfrågorna under 1990-talet synes däremot inte haft någon synbar inverkan på graden av polarisering beträffande åsikterna på detta område; könsskillnaderna var ungefär lika stora 1985 som nio år senare.

Sammanfattningsvis menar Oskarssons/Wängneruds att kvinnliga väljare blir bättre representerade av kvinnliga riksdagsledamöter än av manliga beträffande prioriteringar, åsiktsinriktning och ideologi.

Val till riksdagen

Kandidatnomineringar

Nomineringarna av kandidater är det första steget i den process som leder fram till valet av partirepresentanter i riksdagen och de kommunala fullmäktigeförsamlingarna. Denna process är förbehållen partiernas medlemmar, vilket innebär att endast var tionde röstberättigad har möjlighet att vara med och bestämma hur kandidatlistorna skall se ut. I praktiken är det endast en relativt liten del av medlemmarna som deltar i nomineringarna, varför väljarkårens inflytande totalt sett är mycket liten. En följd av detta är att väljarnas kännedom om kandidaterna är begränsad. Den formella gången i nomineringsprocessen är att enskilda medlemmar, sidoorganisationer etc. har rätt att lämna förslag till partiernas grundorganisation, som i vissa fall sammanfaller med kommunen. Vid ett allmänt medlemsmöte i partiets kommun/kretsorganisation fastställs det lokala förslaget till kandidater och rangordningen mellan dessa. På partidistrikts/länsförbundsnivå beslutas om listornas slutliga utseende vid en stämma med valda ombud för lokalorganisationerna. På detta stadium finns ett betydande utrymme för köpslagan mellan de olika lokalorganisationerna, särskilt de med få medlemmar, om vilka kandidater som skall föras fram till valbara platser. Inom vissa partier förekommer s.k. provval, där varje medlem har möjlighet att ge sin mening till känna. Det är dock valberedningen som har sista ordet, och ändringar sker ibland av den rangordning mellan kandidaterna som provvalet gett upphov till.

Vid nomineringarna försöker partierna komponera listorna efter vissa principer. En princip är kandidaternas representativitet i fråga om åsikter och socioekonomiska egenskaper. Till de mera framträdande variablerna i detta hänseende kan kön ("varannan damernas") och ålder ("bryt gubbväldet") räknas. Men även organisationstillhörighet (facklig, religiös, nykterhet) spelar en viktig roll. En annan princip gäller kandidaternas personliga kunskaper och erfarenheter, t.ex. att riksdagskandidater bör ha meriter från det lokala och/eller regionala partiarbetet och offentliga uppdrag. Partierna finner det ibland förenligt med sin strävan efter att maximera vissa röstetal att så att säga differentiera utbudet. Det innebär att ett parti i skilda delar av valkretsen har listor med olika toppnamn. Detta tillvägagångssätt, som alltså är sanktionerat av partiet och ett utslag av taktiska dispositioner, skall inte förväxlas med s.k. spränglistor, som utnyttjas av oppositionella grupper inom ett parti i syfte att få alternativa kandidater invalda under den officiella partibeteckningen.

Den makt över kandidatnomineringarna som partiorganisationerna har är dock inte suverän. I det svenska valsystemet råder nämligen fri nomine-

ringsrätt, vilket innebär att vem som helst som har rösträtt också är valbar till t.ex. riksdagen. Den som vill ställa upp i ett val behöver inget godkännande från ett parti. Det är också tillåtet för envar att trycka upp valsedlar med valfri partibeteckning och kandidater. För att en röst skall räknas ett parti till godo måste dock de två översta kandidatnamnen vara formellt anmälda och registrerade av partiet. Denna registrering sker hos länsstyrelsen.

Den fria nomineringsrätten, som är unik i världen och har en lång tradition i Sverige, ger utrymme för manipulationer. Det har blivit allt vanligare att småpartier åker snålskjuts på de större partiernas bekostnad genom att trycka upp valsedlar, som har ett etablerat partinamn och två registrerade kandidater under vilka de egna kandidaterna placeras, s.k. piratlistor.

En statlig kommitté, *Nomineringsrätts- och valkretskommittén* (SOU 1995:143), har analyserat dessa problem och lagt fram förslag till ändring av reglerna för nomineringar . Kommittén för fram två modeller. Enligt den ena måste partierna i förväg anmäla att de ställer upp och att kandidaterna för ett parti skriftligen godkänner att de nomineras. Denna inskränkning i den fria nomineringsrätten sätter stopp för möjligheten att gå fram med spränglistor. Enligt den andra modellen blir det straffbart att använda sig av piratlistor eller andra vilseledande valsedlar. Om en person blivit invald på oriktiga grunder, kan valet överklagas och valresultatet ändras.

Den förstnämnda modellen, som kommittén föredrar, kräver ändringar i grundlagen, vilket innebär att den föreslagna nyordningen kan träda i kraft tidigast efter 1998 års val. I ett senare betänkande (SOU 1996:66) har kommittén föreslagit att de nya reglerna kan tillämpas redan vid 1998 års val genom en frivillig reglering av partiernas anmälan av kandidater. Förslaget innebär att partierna kan registrera en partibeteckning och samtidigt anmäla alla kandidater. Namn som väljarna skriver till eller stryker på valsedeln kommer inte att räknas i den slutliga röstsammanräkningen. Förslaget har remissbehandlats och en proposition kommer att läggas fram för riksdagen i januari 1997. Ändringarna i vallagen avses gälla från den 1 juli 1997.

Rösträtt och valbarhet

Den ståndsriksdag, som avskaffades 1866 och ersattes av en tvåkammarriksdag, hade från demokratisk synpunkt stora brister. Adeln och prästerna utgjorde t.ex. mindre än en procent av befolkningen men hade tillsammans hälften av platserna i riksdagen, och stora befolkningsgrupper saknade egen representation. Den nya riksdagen innebar ett fall framåt för demokratin och medborgarinflytandet, men konstruktionen avsåg inte att leda till en fullständig demokratisering. Grundlagsfädernas avsikt var å ena sidan att skapa ett modernt parlament som utgick från folket men som å andra sidan medvetet reserverade första kammaren åt företrädare för de bildade och förmögna. Första kammarens särställning framgick också av att

den valdes indirekt av landstingen och stadsfullmäktige i städer som inte tillhörde landstingen av de fysiska personer, som uppfyllde kraven på att ha en viss inkomst och att ha betalt kommunalskatt under de senaste tio åren, och av juridiska personer, dvs. bolag. Rösträtten var inkomstgraderad men män och kvinnor behandlades lika. Ungefär en tiondel av befolkningen på landet och knappt en femtedel av stadsbefolkningen hade i början av 1870-talet rösträtt. Mandatperioden för första kammaren var nio år. Första kammaren förnyades successivt.

I valet till andra kammaren hade kvinnor inte rösträtt; den var förbehållen män från 21 års ålder. Rösträtten var knuten till den kommunala rösträtten och krav på fastighetsinnehav eller viss inkomst. Drygt en femtedel av männen i riket hade rösträtt i början av 1870-talet.

Reglerna för valbarhet skilde sig också mellan första kammaren och andra kammaren. Ålderskravet var 35 respektive 25 år. Fastighetsinnehav eller viss inkomst var förutsättningen för valbarhet i båda fallen, men kraven var högre för inval i första kammaren. Vid tiden för representationsreformen uppfylldes kraven för valbarhet till första kammaren endast av cirka 6 000 personer. Den som hade rösträtt var också valbar till andra kammaren. På dessa grunder blev sammansättningen av tvåkammarriksdagen sådan att första kammaren fick en starkt konservativ prägel, och andra kammaren dominerades av bönder. Den ekonomiska utvecklingen i landet medförde automatiskt en viss demokratisering i den meningen att en ökad andel av den manliga befolkningen nådde upp till inkomstgränsen för rösträtt. Perioden 1872-1908 nära nog fördubblades andelen röstberättigade i befolkningen och uppgick 1908 till knappt en tiondel. Beträffande första kammaren gick utvecklingen i en annan riktning därigenom att de röstberättigade fick ett ökat antal röster i de kommunala valen (inkomstgraderad skala).

Initiativ och förslag under 1880- och 1890-talen, syftande till en reformering av rösträtten, ledde inte till framgång. Rösträttsfrågan gav upphov till något av en folkrörelse, bl.a. arrangerades "folkriksdagar" under 1890-talet.

Under åren 1907-1909 genomfördes så en reformering av rösträtten. Systemet med majoritetsval övergavs till förmån för ett proportionellt valsystem vid val till båda kamrarna och de kommunala fullmäktigeförsamlingarna. Villkoren för rösträtt till första kammaren ändrades på så sätt att den graderade skalan, som tillskapades vid de kommunala valen, begränsades till 40 röster. Rösträttsåldern sänktes från 35 till 21 år, men valbarhetsåldern förblev 35 år. Valbarhetsvillkoren gällde som tidigare innehav av fastighet eller viss årlig inkomst. För andra kammaren infördes allmän rösträtt för män som fyllt 24 år och som betalt statlig och kommunal skatt under de senaste tre åren. Rösträtts- och valbarhetsåldern var lika. Valmanskåren vid val till andra kammaren fördubblades mellan 1908 och 1911, då den uppgick till drygt en miljon.

Demokratiseringsprocessen koncentrerades under 1910-talet på den kvinnliga rösträtten och att avskaffa den 40-gradiga skalan och det s.k. dub-

bla utskyldsstrecket, dvs. kravet på erlagd skatt till stat och kommun som grund för rösträtt i andrakammarvalen.

Under åren 1919-1921 fullbordades reformen. Rösträtten blev allmän och lika både i kommunala val och val till andra kammaren. Rösträttsåldern sänktes till 27 år beträffande landstingsval och till 23 i övriga kommunala val och andra kammarval.

Valbarhetsvillkoren för första kammaren förändrades inte. Åldern för valbarhet sänktes beträffande andra kammaren till 23 år. Härutöver krävdes att man inte var omyndigförklarad, försatt i konkurs eller mottog fattigunderstöd. Mandatperioden för första kammaren blev åtta år, och första kammaren förnyades med en sjättedel per år. För andra kammaren blev mandatperioden fyra år.

En konsekvens av 1919-1921 års reform var att valmanskåren ökade till 55 procent av befolkningen. Rösträttsåldern vid kommunala val och val till andra kammaren sänktes successivt under tvåkammarsystemets tid: 1945 till 21 år, 1965 till 20 år och 1969 till 19 år. Den nuvarande gränsen, 18 år, infördes i samband med grundlagsrevisionen 1975.

Kraven på att inte vara försatt i konkurs och att inte vara mottagare av fattigunderstöd togs bort 1945. Möjligheten att omyndigförklara en person upphörde 1989. Sedan dess har person med "förvaltare", som bevakar rätt och egendom för den som inte kan sörja för sig själv, rösträtt vid allmänna val.

Valbarhetsåldern sänktes på motsvarande sätt. Åldersgränsen beträffande första kammaren sänktes 1953 till 23 år och 1969 till 20 år. För andra kammaren gällde en förhöjd valbarhetsålder 1937-1944, 25 år. Den sänktes 1944 till 23 år och 1969 till 20 år. De nu gällande bestämmelserna för rösträtt vid val till riksdagen är att man är svensk medborgare och att man fyllt 18 år senast på valdagen. Den som är svensk medborgare och bosatt i utlandet har rösträtt i Sverige förutsatt att vederbörande någon gång varit kyrko- eller folkbokförd i Sverige. (Utlandssvenskarnas rösträtt i Sverige är sedan 1994 grundlagsskyddad). Man måste också vara upptagen i röstlängden.

Personval

Det svenska valsystemet avspeglar i grundläggande hänseenden de politiska partiernas centrala ställning i det politiska systemet. Som nämnts har partierna ett långtgående om än inte fullständigt inflytande över kandidatnomineringarna. Även om väljarna i princip tar ställning till en uppsättning kandidater, så är det partivalet som är det dominerande elementet i valhandlingen.

Det finns emellertid ett begränsat utrymme för personval inom systemets ram. Således kan en väljare på valsedeln stryka ett eller flera namn efter de två första, av partiet förhandsanmälda kandidaterna. Det är också möjligt

att skriva in ett eller flera namn utöver de förtryckta. Det är givetvis också möjligt för väljaren att komponera en helt egen valsedel med egen partibeteckning och egna kandidater. För att nå framgångar med denna metod krävs emellertid att många väljare gör på samma sätt, i annat fall kommer valsedeln inte att påverka rangordningen mellan kandidaterna.

För att personvalsaspekten alls skall kunna göra sig gällande är det nödvändigt att väljarna har kännedom om vilka kandidaterna är. Dessa kunskaper har aldrig varit direkt imponerande. Perioden 1956-1968 kände 55-60 procent av väljarna till åtminstone en riksdagskandidat i den egna valkretsen. Efter enkammarriksdagens införande har andelen sjunkit stadigt och uppgick 1994 till drygt 40 procent.

Från tid till annan har frågan om ökade personvalsinslag i valsystemet utretts. År 1977 lade *Personvalsutredningen* (SOU 1977:94) fram ett förslag, som byggde på en kombination av person- och listval närmast med det belgiska systemet som förebild. Enligt förslaget skulle personvalsmomentet, som byggde på frivillighet, bestå av en preferensröst för en av kandidaterna på valsedeln.

Även *Folkstyrelsekommittén* (SOU 1987:6) behandlade personvalsfrågan. Kommittén föreslog ett system innebärande att väljaren genom en siffermarkering skulle få ange om någon annan kandidat än listans första namn skulle placeras överst på valsedeln. Ett ytterligare förslag lämnades av *Personvalskommittén* 1993 (SOU 1993:21). Kommittén var enig om det angelägna i att öka personvalsinslaget och att en sådan reform skulle genomföras. Den redovisade olika europeiska valsystem med varierande grund av personvalsinslag och ansåg att de valsystem som tillämpas i Danmark och Belgien skulle kunna ligga till grund för utformningen av ett svenskt personvalssystem. I sina överväganden framhöll kommittén bl.a. att det hittillsvarande partiinflytandet på nomineringarna bör behållas, men att väljarna i ökad utsträckning bör kunna påverka urvalet bland de kandidater partierna lanserat. Alltför små väljargruppers agerande bör dock inte få påverka partiernas preferenser.

De politiska partierna kom 1993-1994 principiellt överens om vissa förändringar i fråga om bl.a. mandatperiodens längd och ökat personvalsinslag. Som ett led i denna överenskommelse beslöt riksdagen att viss försöksverksamhet med ökat personvalsinslag skulle genomföras i samband med fullmäktigevalet i några kommuner 1994. Väljarna i dessa kommuner hade möjlighet att personrösta genom att med ett kryss markera sin favoritkandidat bland de förtryckta namnen, eller att skriva till namnet på en annan kandidat och kryssmarkera detta. En kandidat måste, för att bli vald på personröster, ha fått minst fem procent av partiets totala röstetal i kommunen, dock lägst 50 röster. Om ingen kandidat uppnått denna gräns gällde den rangordning mellan kandidaterna som partiet fastställt.

Av de 411 ledamöter som valdes i de sju försökskommunerna utsågs 68 på grundval av sina personliga röster. Endast elva av dessa hade inte blivit valda om personrösterna inte beaktats. I endast fem av de elva fallen hade personrösterna en direkt betydelse för invalet av kandidater (SOU 1996:66).

Vid valet till Europaparlamentet i september 1995 gavs svenska folket första gången möjlighet att personrösta i ett val på nationell nivå. Valdeltagandet, endast 41,6 procent, blev exceptionellt lågt för svenska förhållanden, och lågt även i jämförelse med övriga EU-länder. Andelen väljare som utnyttjade möjligheten att avge personröst var ungefär 46,5 procent av de röstande, vilket således motsvarar mindre än 20 procent av alla röstberättigade. De undersökningar som gjordes i direkt anslutning till valet visade att det inte fanns några större skillnader mellan olika befolkningsgrupper vad gäller benägenheten att personrösta. Mest avgörande för väljarna i detta hänseende synes ha varit om kandidaterna representerade olika politiska inriktningar samt i vad mån de framstod som särskilt pålitliga eller sympatiska. Väljare som röstade på (kds), (c) och (s), de i EU-frågan mest splittrade partierna, utnyttjade sin personröst mest.

Hälften av de 22 Europaparlamentarikerna valdes in på personröster, men personröstningen som sådan påverkade inte vilka som faktiskt valdes till följd av deras ursprungligen höga placering på listorna.

Mikael Gilljam, ur vars uppsats i Rothstein-Särlvik, red. 1996 ovanstående uppgifter hämtats, diskuterar förändringar i personröstningen som behöver göras framöver. Han anser att den gräns på åtta procent som avses gälla i riksdagsvalet 1998 bör sänkas till samma nivå som avses gälla i kommun- och landstingsvalen, fem procent eller lägre. En annan förändring som Gilljam föreslår är att låta väljaren kryssmarkera fler än en kandidat på valsedeln. Gilljam förespråkar också vissa beräkningstekniska förändringar beträffande dels vilka valsedlar som skall ingå i beräkningen av procentbasen, dels reglerna för mandatfördelningen mellan olika listor för samma parti.

Nomineringsrätts- och valkretskommittén har i ett delbetänkande (SOU 1996:66) föreslagit att gränsen på åtta procent skall användas i 1998 års val. Tre av ledamöterna representerande (m), (mp) och (fp) har i ett särskilt yttrande hävdat att en spärr över fem procent inte ger väljarna något inflytande. De rekommenderar nya partiledaröverläggningar syftande till en sänkning av gränsen till fem procent. Förslaget har remissbehandlats och en proposition kommer att läggas fram för riksdagen i januari 1997. De aktuella ändringarna i vallagen avses gälla från 1 juli 1997.

Väljarbeteende

Valdeltagande

Sedan rösträttsreformernas sista steg genomförts i början av 1920-talet ökade valdeltagandet praktiskt taget oavbrutet och kulminerade under 1970- och början av 1980-talet, då i runda tal nio tiondelar av de röstberättigade deltog.

I de första valen på 1920-talet var deltagandet lågt, 53-54 procent, men redan 1936 deltog ungefär tre väljare av fyra. 1948 passerades 80-procentgränsen (82,7 procent). Tioårsperioden fram till 1958 sjönk deltagandet under 80 procent. Under följande tjugoårsperiod, 1960-1985, deltog mellan 86 och strax under 92 procent.

Perioden 1973-1985 låg valdeltagandet konstant över eller strax under 90 procent. "All time high" inträffade i det historiska valet 1976, då 91,7 procent deltog och då socialdemokraterna efter 44 års oavbrutet innehav av regeringsmakten fick lämna över makten till en borgerlig trepartiregering. I de tre senaste valen 1988-1994 har deltagandet legat inom intervallet 86-87 procent.

De förändringar i valdeltagandet som ägt rum under sjuttioårsperioden 1924-1994 kan i flera fall relateras till påtagliga politiska omständigheter. Den kraftiga uppgången mellan 1924 (53 procent) och 1928 (67,4 procent) brukar förklaras med att 1928 års val, det s.k. kosackvalet, var ett typisk mobiliseringsval då främst högern varnade för en utveckling i sovjetisk riktning i Sverige. Uppgången mellan 1932 (67,6 procent) och 1936 (74,5 procent) hade sannolikt att göra med en strävan efter en nationell mobilisering i hägnet av krisbekämpningspolitiken och inför det växande hotet från nazismen och fascismen ute i Europa. Det höga deltagandet i 1948 års val brukar tillskrivas den hetsiga debatten om socialdemokratins långsiktiga strategi, där det av Per-Albin Hansson myntade uttrycket "PHM" (planhushållningsmotståndet) var en benämning på den borgerliga offensiven. 1960 års val, då deltagandet steg med nära 10 procentenheter i förhållandet till extravalet 1958, var något av ett "systemskiftesval", som gällde slutligt beslut om ATP, Socialdemokraternas lansering av moms som finansieringskälla till utbyggnaden av den offentliga sektorn ("det starka samhället") och Högerns alternativa socialpolitik med förslag om att bl.a. ta bort första barnbidraget. Uppgången vid 1968 års val brukar förklaras med att det var folkets hyllning till Tage Erlander, som gjorde sitt sista val; Erlander hade annonserat sin avgång inför partikongressen 1969. Efter enkammarriksdagens införande 1970 har regeringsskiften till följd av majoritetsförskjutningar ägt rum 1976, 1982, 1991 och 1994. I samtliga fall har valdeltagandet vid dessa val legat i nivå med eller något högre än närmast föregående val.

I en internationell jämförelse framstår den svenska väljarkårens röst-

ningsbenägenhet som hög. Vid en jämförelse mellan elva länder med jämförbara, "rena" valsystem hamnar Sverige tillsammans med Danmark, Island, Holland och Nya Zeeland i kategorin av länder med högt deltagande (över 80 procent) mätt som genomsnittligt valdeltagande 1945-1985 (Larsson 1993:126).

Bakom de totalsiffror beträffande valdeltagandet för väljarkåren i stort, som redovisats ovan, ligger i vissa fall stora variationer, om man ser till enskilda grupper bland väljarna.

En jämförelse mellan arbetar- och medelklassens röstningsbenägenhet visar på en konstant skillnad i intervallet fem till nio procentenheter från 1920-talet till 1991. På 1920-talet och 1930-talet låg medelklassen sju till nio procentenheter högre än arbetarklassen. En jämförelse mellan 1956 och 1991 visar att skillnaden är nära nog identisk, 5,3 resp. 5,2 procent, vid början och slutet av perioden. 1964 och 1968 var skillnaderna minst, 1,1 respektive 0,1 procent. Under perioden 1979-1991 har skillnaden ökat konstant, från 2,7 till 5,2 procentenheter (Gilljam-Holmberg 1993:66).

En jämförelse mellan olika väljargrupper under perioden 1982-1991 visar också på skillnader i valdeltagande. Kvinnor deltar i något högre utsträckning än män; yngre är mindre röstbenägna än medelålders/äldre; högutbildade deltar oftare än lågutbildade; arbetare röstar i något mindre utsträckning än tjänstemän, småföretagare, jordbrukare och studerande; höginkomsttagare är mer röstbenägna än låg- och medelinkomsttagare; offentliganställda röstar i något större utsträckning än privatanställda; gifta/samboende är mer röstningsbenägna än änkor/änklingar och ogifta/frånskilda (Gilljam-Holmberg 1993:67).

En intressant fråga är om och i så fall hur förändringar i valdeltagandet kan tänkas påverka utfallet för enskilda partier. En undersökning av valskolkarnas partisympatier 1979-1991 visar bl.a. att socialdemokratin varit överrepresenterad bland valskolkarna, om än i minskande omfattning, och att utvecklingen gått mot större partipolitisk likhet mellan röstning och icke-röstning. Valskolket har med andra ord minskat i betydelse för hur valen går (Gilljam-Holmberg 1993:65).

Bostadsort och boendeform har också betydelse för valdeltagandet. Data från valet 1991 (Gilljam-Holmberg 1993:212, 214) visar bl.a. att väljare bosatta i städer eller större tätorter utgör en något större andel av icke-röstare än väljare bosatta på ren landsbygd, i mindre tätorter eller i storstäderna. Nära hälften (47 procent) av alla icke-röstare var bosatta i städer eller större tätorter. Motsvarande siffror för boende i mindre tätorter var 24 procent mot 16 respektive 14 procent för boende på ren landsbygd resp. i storstäderna. Bland boende i lägenhet i flerfamiljshus var andelen icke-röstare 19 procent jämfört med 12 procent för boende på lantgård eller villa på landsbygden och 9 procent för boende i villa eller radhus i småhusområde. Av alla icke-röstare utgjorde boende i lägenhet i flerfamiljshus drygt hälften (53 procent).

Förtroende/misstro, partiidentifikation

Det svenska partisystemet och den svenska väljarkåren präglades länge av en hög grad av stabilitet, men under några få år, 1988-1991, upplöstes den gamla fempartimodellen och ersattes av en mera instabil sju- eller åttapartimodell. Miljöpartiet lyckades i valet 1988 ta sig över fyraprocentspärren men försvann ur riksdagen tre år senare. 1991 lyckades Kristdemokraterna efter 30 års strävan komma in i riksdagen, samtidigt med uppstickarpartiet Ny demokrati. Efter valet 1994 bytte (nyd) och (mp) plats. Bakom denna turbulens fanns naturligtvis en hel del kortsiktiga orsaker, som spelade de mindre partierna i händerna. Viktigare är dock troligen några mer långsiktiga processer: väljarnas tilltro till politik och politiker samt väljarnas partiidentifikation (Gilljam-Holmberg 1993:169 ff).

Sedan slutet av 1960-talet har väljarnas misstro mot det politiska etablissemanget stadigt ökat. År 1968 instämde 37 procent av väljarna i påståendet att partierna bara är intresserade av folks röster men inte deras åsikter. År 1991 var andelen 68 procent. År 1968 ansåg 46 procent att de som sitter i riksdagen inte tar mycket hänsyn till vad vanligt folk tycker och tänker. År 1991 var andelen 70 procent.

Ett annat sätt att mäta är väljarnas egna uppskattningar av hur stort förtroende de har för politiker. Mätningar 1988 och 1991 visar att andelen med stort eller mycket stort förtroende minskade från 44 till 38 procent medan andelen med ganska litet eller mycket litet förtroende ökade i motsvarande mån, från 55 till 61 procent.

Den tilltagande misstron mot politiker i Sverige stämmer överens med förhållandet i andra länder. Sverige skiljer sig dock från omvärlden när det gäller kurvans lutning; i andra jämförbara länder går det i allmänhet upp och ner över tiden, men i Sverige tenderar ökningen att hålla i sig.

Den andra förklaringsfaktorn, graden av partiidentifikation, har utvecklats på i stort sett samma dramatiska sätt. De starkt övertygande anhängarna har i stort sett halverats, från 45 procent 1956 till 24 procent 1991. Något mindre brant är nedgången beträffande andelen väljare som över huvud taget betraktat sig som anhängare av något parti: från 65 procent 1968 till 48 procent 1991. Nedgången i Sverige är mera markerad än i andra västeuropeiska länder.

Förtroendekrisen i Sverige har drabbat alla partier med minskningar i storleksordningen tio till femton procentenheter sedan slutet av 1960-talet. s-väljarna är i större utsträckning partianhängare än borgerliga väljare.

Vanliga förklaringar till att partierna tappat greppet om väljarna är bl.a. en ökad medialisering av politiken, bättre utbildning, förskjutningar i värde- och värderingssystemet i en postmaterialistisk riktning och att väljarna uppträder mer självständigt och med ökat själv-

förtroende. En mera uttalat politisk förklaring kan vara att en minskad konfliktnivå i politiken leder till en minskad partiidentifikation bland väljarna (Gilljam-Holmberg 1993:178). En minskad partiidentifikation går ofta samman med ett upplevt ideologiskt avstånd till det egna partiet. En ytterligare illustration till den minskande stabiliteten i det svenska partisystemet är att andelen partiaktiva som vaneröstar minskat sedan 1960-talets slut medan andelen mera lättrörliga grupper av "fribytare" och "passiva" ökat. Denna utveckling har troligen viktiga implikationer för dragkampen mellan en kollektivistisk demokratimodell och en individualistisk modell, där den förstnämnda tenderar att tappa mark.

Tidpunkt för partivalet

Andelen väljare som uppger att de bestämt sitt partival under valrörelsen har ökat dramatiskt under de senaste trettio åren. 1964 var det 18 procent av väljarna som uppgav att de bestämt vilket parti de skulle rösta på under loppet av valrörelsen. 1991 hade andelen nästan tredubblats, 51 procent. 16 procent sade sig 1968 vara utan parti strax före valet mot 25 procent 1991. Dessa data indikerar en ökande osäkerhet bland väljarna. Unga väljare, kvinnor, lägre tjänstemän, studerande och storstadsbor uppvisade osäkerhet i relativt hög grad jämfört med andra väljargrupper (Gilljam-Holmberg 1993:44 ff).

Partibyten

Andelen partibytare har ökat kraftigt sedan mitten av 1950-talet, från sju procent 1954/56 till 30 procent 1988/91. De sista tio procentenheterna kommer från ökningen mellan åren 1985/88 och 1988/91 (Gilljam-Holmberg 1993:71).

I valet 1991 bröts det gamla mönstret att partibyten främst ägde rum inom det borgerliga blocket. År 1991 var partibyten mellan de gamla partierna och de nya (mp, kds, nyd) vanligast – cirka femton procent av väljarna gjorde detta jämfört med cirka sex procent som bytte mellan (c), (fp) och (m). Blocköverskridande byten gjordes av en lika stor andel. De skillnader som finns mellan olika väljargrupper beträffande benägenheten att byta parti är relativt stabila. Grupper med relativt hög bytesbenägenhet är kvinnor (jämfört med män), unga väljare (jämfört med äldre), studerande och småföretagare (jämfört med industriarbetare), tjänstemän (jämfört med arbetare), anställda inom vård, utbildning och omsorg (jämfört med övriga yrkesgrupper), högutbildade (jämfört med lågutbildade).

Rörligheten tenderar variera med kunskapsnivån på så sätt att väljare med relativt dåliga kunskaper om politik byter parti oftare än väljare med goda politiska kunskaper.

Röstsplittring

När den gemensamma valdagen infördes 1970 kunde väljarna fördela sina röster på olika partier i de tre samtidiga valen. Inledningsvis var detta ovanligt; endast sex procent splittrade sina röster i riksdags- och kommunfullmäktigevalen, medan fyra procent splittrade i riksdags- och landstingsvalet. Därefter har röstsplittringen ökat stadigt och uppgick i 1991 års val till 22 procent beträffande riksdags- och fullmäktigevalen i kommunerna respektive 19 procent beträffande riksdags- och landstingsvalen. Socialdemokratiska väljare är genomsnittligt mindre benägna till röstsplittring än andra partiers väljare medan de mindre partiernas (kds, mp, nyd) väljare har den högsta splittringsbenägenheten.

I 1991 års val var det särklassigt vanligaste mönstret splittring mellan de gamla partierna och de nya småpartierna; drygt hälften följde detta mönster. Detta utfall kan jämföras med 1979 års val, då endast 18 procent av röstsplittringen skedde mellan de etablerade partierna och småpartierna, medan 45 procent skedde inom det borgerliga blocket (Gilljam-Holmberg 1993:56 ff).

Åsikts- och klassröstning

Sett över en längre tid har åsiktsröstning, dvs. ideologiskt baserad vänster-höger-röstning, ökat. Detta beteende ökade från 1956 till 1982 för att därefter sjunka något och plana ut valen 1985-1991. Klassröstningen har genomgått en motsatt utveckling. Den har nära nog kontinuerligt minskat i betydelse från 1956 till 1991 (Gilljam-Holmberg 1993:131). Innebörden av denna utveckling är att på 1950- och 1960-talet röstade t.ex. en konservativ arbetare och en radikal tjänsteman med sin klass, dvs. arbetaren röstade (s) och tjänstemannen med något borgerligt parti. Från 1970-talet tenderade konservativa arbetare att stödja borgerliga partier medan radikala tjänstemän röstade med (v) eller (s).

Direkt demokrati - folkomröstningsinstitutet

Framväxten och utvecklingen av folkomröstnings-institutet i Sverige

Folkomröstningsinstitutet infördes i den svenska författningen genom två riksdagsbeslut 1921 och 1922. Den första fokomröstningen, som genomfördes 1922, avsåg frågan om ett totalförbud mot försäljning av rusdrycker. Folkomröstningar har därefter genomförts vid ytterligare fyra tillfällen: 1955 (högertrafik), 1958 (ATP), 1980 (kärnkraften) och 1994 (EU-medlemskap).

Från införandet 1922 har det svenska folkomröstningsinstitutet varit rådgivande och fakultativt i alla frågor. Senare, 1980, har beslutande, fakultativa folkomröstningar beträffande grundlagsfrågor införts.

Före riksdagens beslut 1921 och 1922 om att införa folkomröstning i Sverige hade riksdagen avvisat förslag med detta innehåll 1897, 1908 och 1917. På ett tidigt stadium manifesterades i debatten den principiella motsättningen mellan representativ och direkt demokrati. Den kommitté, som tillsattes 1920 för att utreda folkomröstningar, argumenterade i sitt betänkande 1921 – med direkt referens till den då aktuella rusdrycksfrågan – att en rådgivande folkomröstning skulle utgöra ett komplement till det representativa systemet och fungera som en säkerhetsventil i extraordinära situationer. Dessutom skulle det bidra till att stärka kontakten mellan medborgarna och statsmakten. Mot detta synsätt, som omfattades av den politiska vänstern, invände högern bl.a. att en rådgivande folkomröstning då riksdagen var oenig i själva verket undergrävde folkrepresentationens ställning. Dessutom ifrågasattes om folket hade tillräckliga kunskaper för att rösta i lagstiftningsärenden.

I sitt betänkande 1923 avvisade 1920 års folkomröstningskommitté idén om att införa obligatoriska, beslutande folkomröstningar i Sverige. Kommittén ifrågasatte också behovet av ett fakultativt institut på området, främst med hänvisning till att den representativa demokratin ännu inte nått sin mognad.

Folkomröstningsfrågorna hamnade åter på den politiska dagordningen i slutet av 1940-talet. *Folkomröstnings- och valsättsutredningen* som tillsattes 1950, föreslog i sitt betänkande 1952 att beslutande folkomröstningar skulle kunna äga rum i grundlagsfrågor men inte i andra frågor. Utredningen föreslog också att en minoritet av riksdagen, en tredjedel av vardera kammaren, skulle få rätt att påkalla en folkomröstning. I en följande proposition som lades fram 1954 aktualiserades utredningsförslaget om minoritetsinitiativrätt. Förslaget antogs som vilande 1954 och 1957 men röstades ned 1960 med hänvisning till att folkomröstningsfrågan behandlades av den sittande Författningsutredningen.

Författningsutredningen (SOU 1963:17) ansåg att riksdagen även i fortsättningen borde ha möjlighet att besluta om rådgivande folkomröstning men någon minoritetsrätt borde inte finnas. Däremot föreslog utredningen införande av beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor med ungefär den inriktning som riksdagen sedermera, 1979, fattade beslut om. Utredningen övervägde även möjligheten att införa folkinitiativ och beslutande folkomröstning inom området medborgerliga fri- och rättigheter men avstod från att lägga fram något förslag.

Grundlagberedningen (SOU 1972:15) avvisade möjligheten att ge en minoritet i riksdagen rätt att påkalla folkomröstning med argumentet att en sådan omröstning skulle kunna användas i ett propagandistiskt syfte.

I grundlagspropositionen (prop. 1973:90) uttalade departementschefen att han var bestämt emot tanken att låta en minoritet i riksdagen få rätt att utlösa en folkomröstning. Skälet till denna hållning var omsorgen om parlamentarismens funktionsduglighet. Konstitutionsutskottet delade denna mening och riksdagen följde utskottet.

I *Rättighetsskyddsutredningen* (SOU 1978:34) enades partierna om möjligheten till beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor i enlighet med vad Författningsutredningen föreslagit. Ändringen genomfördes genom riksdagsbeslut 1979 och den nya ordningen trädde i kraft den 1 januari 1980.

En aktuell analys av folkomröstningarna i Sverige

Torbjörn Larsson har (Larsson 1995) för Energikommissionens räkning analyserat det svenska folkomröstningsinstitutet med avseende på hur bindande en folkomröstning i allmänhet och kärnkraftsomröstningen 1980 i synnerhet är för de förtroendevalda. En genomgång av de hittills genomföra folkomröstningarna visar bl.a. att i nästan samtliga fall har redan i frågekonstruktionen funnits manipulativa inslag i den meningen att riksdagsmajoriteten genom sin tolkning av resultatet kunnat kontrollera effekterna av resultatet. Folkomröstning har inte förmått lösa de aktuella problem eller tvister de skulle lösa. Folkets möjligheter att binda riksdagsmajoriteten har varit begränsade vid nästan samtliga folkomröstningar.

Den manipulativa inslagen är mest framträdande om folkomröstningarnas utslagsgivande och i praktiken beslutande roll betonas. Enligt ett annat betraktelsesätt kan man hävda att folkomröstningar, med tanke på att de endast varit rådgivande, kan anses som bindande i överraskande stor utsträckning. Det kan eventuellt bero på att utslagen, möjligen med undantag för högertrafikfrågan, inte har varit utmanande för riksdagsmajoriteten. Enligt Larsson finns det en spänning i hur det svenska folkomröstningsinstitutet utnyttjas. Det görs nästan alltid gällande inför en folkomröstning att folkets val skall vara bestämmande för riksdagens beslut, men folkomröstningens konstruktion, valet av frågor och partiernas agerande efter folkomröstningen antyder att partierna inte känner sig bundna av utslaget i något större utsträckning.

Vid en jämförelse mellan de fem genomförda folkomröstningarna med avseende på tydligheten i utslaget och graden av bindning framstår 1955 års trafikomröstning som det fall där skillnaden mellan utslag och bindning varit störst. En mycket stor majoritet, 83 procent, av de röstande ville behålla vänstertrafiken, men här bortsåg riksdagsmajoriteten flagrant från utslaget och genomförde högertrafikreformen.

I ATP-omröstningen 1958 var utslaget, bl.a. till följd av att det fanns tre alternativ av vilka inget samlade en majoritet, det minst bindande. Det alternativ, linje 1, som fick relativt flest röster, genomfördes med minsta möjliga marginal – en nedlagd röst vid voteringen i riksdagen 1960 blev avgörande. Även om utslaget i kärnkraftsomröstningen 1980, där det också fanns tre alternativ att välja mellan, var relativt oklart, anslöt sig en mycket bred majoritet i riksdagen till en gemensam tolkning av resultatet.

Bilden av det svenska folkomröstningsinstitutet som ett rådgivande, extraordinärt instrument framstår enligt Larsson inte som helt rättvisande. De två sakfrågor som var föremål för omröstning på 1950-talet hade inte självklart den karaktären att de måste lösas genom folkomröstningar. Kärnkrafts- och EU-omröstningarna svarar enligt Larsson bättre mot kravet på lämplighet. Speciellt beträffande kärnkraftsfrågan anser Larsson, att det är riksdagens tolkning av omröstningsresultatet

som är bindande snarare än folkomröstningsresultatet i sig. Dock kan denna riksdagens tolkning vid ett visst tillfälle inte anses bindande för framtiden, varför det står den nuvarande riksdagsmajoriteten fritt att följa eller inte följa 1981 års energipolitiska beslut.

SNS Demokratiråd anser att folkomröstningsinstitutet genom åren behandlats vårdslöst av svenska politiker: "Omröstningarna har i allmänhet föregåtts av dubiösa dribblingar för att säkra en önskad valutgång. Anmärkningsvärt är att omröstningar med tre alternativ, som tillämpades vid både pensionsomröstningen 1957 och kärnkraftsomröstningen 1980, inte har förekommit i andra västeuropeiska länder under efterkrigstiden (Gilljam 1994). Manipulerandet med flera omröstningsalternativ är en föga hedrande svensk specialitet." (Rothstein, a.a. 1995:50).

Enligt Demokratirådet är det mycket som talar för att folkomröstningar under rätta omständigheter kan bidra till att förstärka dialogen och ansvarstagandet medborgarna emellan. Ett riktmärke kan vara att varje generation vid något tillfälle får möjlighet att ta ansvar för ett centralt politiskt beslut. Ett lämpligt nästa tillfälle kan vara efter avslutningen av 1996 års regeringskonferens om den Europeiska unionens framtid, då omröstningen skulle kunna genomföras samtidigt i alla EU-länder (Rothstein, a.a. 1995:51f).

Regeringen och förvaltningen

Regeringens arbetssätt

Bland karaktäristiska drag i den svenska regeringens sätt att arbeta brukar framhållas följande:

1. Regeringen är kollektivt ansvarig för alla beslut den fattar inklusive ett stort antal förvaltningsärenden. Mot 20 000-25 000 regeringsbeslut per år kan ställas några hundra beslut i eget namn av enskilda statsråd.

2. De svenska departementen är små, delvis till följd av uppdelningen mellan departementen och förvaltningsmyndigheterna, delvis till följd av att en stor del av beredningsarbetet ligger på statliga kommittéer.

3. De svenska departementen tjänstgör som regeringens stabsorgan.

4. De aktuella dagsfrågorna dominerar i regeringskansliets arbete framför principiellt och långsiktigt inriktat arbete.

5. Arbetet i regeringskansliet kännetecknas mer av rivalitet mellan de enskilda departementen än av samverkan. Finansdepartementet har rollen som ett överdepartement till följd av de finansiella frågornas övergripande karaktär.

6. Formerna för regeringens kollektiva beslutsfattande är:
- Regeringssammanträdena, en gång i veckan då riksdagen är samlad, närmast en formell registrering av ett stort antal redan fattade beslut.
- Allmän beredning, där regeringen under statsministerns ledning för realdiskussioner om viktiga politiska sakfrågor.
- Lunchberedning, där relativt okomplicerade frågor avhandlas, t.ex. utnämningsärenden.
- Delningsproceduren, innebärande ett slags internt remissförfarande beträffande t.ex. propositioner där de enskilda departementen ges tillfälle att lämna synpunkter.
- Inre kabinett/regeringskommittéer, sällsynt form av ansvarsfördelning till en mindre grupp av statsråd inom regeringen. Ingvar Carlsson inrättade 1990 ett sådant system.

7. Överbelastningsproblem i form av för många löpande/administrativa ärenden och en ökande komplexitet hos ärendena.
   Metoderna för att komma till rätta med dessa problem har varit
   - ökning av antalet statsråd och departement
   - utjämning av arbetsbelastningen mellan departementen och/eller statsråden
   - avlastning genom överföring av ärenden till myndigheterna, decentralisering, delegering och beskärning av besvärsrätten.

8. Åtgärder för sammanhållning och samordning, t.ex. samordningskanslier i koalitionsregeringar, befattningen vice statsminister, samordningsministrar, statsrådsberedningen (statsministerns eget kansli). *(Källa: Larsson 1993)*

9. Regeringskansliet fungerar väl med en kortsiktig hög effektivitet vad gäller produktion av propositioner, hjälp och stöd till ministrarna etc. De som har makt och möjlighet att ta initiativ till förändringar, politikerna i ledningen, har vare sig den tid eller det intresse som krävs (Björkman & Tengblad 1992). Av årets budgetproposition framgår att regeringen planerar att låta samtliga departement utgöra en myndighet och ledas av en generaldirektör.

Förvaltningens arbetssätt

Organisations- och strukturförändringar inom den statliga verksamheten är ett framträdande drag sedan tio till femton år tillbaka. Perioden 1980-1994 genomfördes enligt Statskontoret (1994:5) cirka 150 större förändringar av detta slag. Den viktigaste förklaringen till detta är den finansiella krisen.

Ett annat framträdande drag är att mål- och resultatstyrning införts på bred front inom statlig förvaltning, innebärande en långtgående delegering av bl.a. ekonomiskt ansvar, ansvar för den inre organisationen, personal- och arbetsgivaransvar. Samtidigt ökar kraven på myndigheternas ledningar, uppföljning och utvärdering av verksamheten och en fortlöpande dialog med regeringen.

Den statliga verksamheten uppvisar tre huvudtyper av organisationer: ämbetsverk, affärsdrivande verk och statliga bolag. Av dessa är ämbetsverk den form som är mest styrd av regeringen i fråga om föreskrifter för verksamheten, offentlighet, ekonomi och personalpolitik. Bolagsformen är den friaste formen, lydande under aktiebolagslagen, utan särskilda krav på insyn, självständig i fråga om ekonomi och personalpolitik. Affärsverk är ett slags mellanform mellan en myndighet och bolag. Den skiljer sig från myndighetsformen främst vad gäller ekonomin, där staten bestämmer över investeringarna medan intäkterna

genereras genom avgifter på de varor och tjänster man säljer till allmänhet och företag.

I den svenska förvaltningen används tre olika organisatoriska principer för hur statsmakternas beslut skall omsättas i praktiken.

1. De centrala myndigheterna har egna organ på läns- och kommunnivå, t.ex. länsarbetsnämnderna och arbetsförmedlingarna inom arbetsmarknadsverket.

2. Länsstyrelsen har som ombud för centralmakten diverse styrande och kontrollerande uppgifter inom t.ex. plan- och byggväsendet, naturvård, miljöskydd, social omvårdnad etc.

3. Kommunerna har ålagts statliga förvaltningsuppgifter, som styrs med hjälp av bl.a. speciallagstiftning och statsbidrag.
(Källa: Larsson 1993)

Styrningen av statliga myndigheter och bolag

Regeringens styrning - konstitutionella aspekter

Det formella förhållandet mellan regeringen och de statliga myndigheterna är reglerat i regeringsformen (RF). Enligt 1 kap. 6 § styr regeringen riket och är ansvarig inför riksdagen. Vidare sägs i 11 kap. 6 § att statliga myndigheter, bortsett från riksdagens myndigheter, lyder under regeringen. Bestämmelsen innebär enligt grundlagspropositionen (prop. 1973:90 s. 397) att myndigheterna i princip har att följa de föreskrifter av allmän natur eller direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar. Regeringens rätt att meddela direktiv är dock begränsad. Den främsta begränsningen ligger i den i 1 kap. 1 § RF fastlagda principen att den offentliga makten utövas under lagarna. En annan begränsning ligger i bestämmelsen i 11 kap. 7 § RF som stadgar att ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i särskilt fall skall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller rör tillämpning av lag. I verksledningspropositionen (prop. 1986/87:99) diskuterades innebörden av regeringens styrande funktion. Föredragande statsrådets slutsats blev att RF:s regler utgör en fullt tillräcklig grund för regeringen att styra sina myndigheter precis så bestämt och i den omfattning som regeringen finner tillämpligt i varje särskild situation.

Former för regeringens styrning av förvaltningen

Formerna för regeringens styrning av myndigheterna är: regelstyrning, anslagsstyrning, rekryteringsstyrning, formstyrning, politiskt deltagande i styrprocessen, informella kontakter.

I *regelstyrningen* ingår bl.a. förvaltningslagen, som gäller för alla myndigheter och all myndighetsverksamhet, verksförordningen, instruktioner och myndighetsspecifika författningar.

Anslagsstyrningen är ett ekonomiskt styrmedel, där regeringen genom årliga regleringsbrev ger direktiv om användningen av de medel myndigheten tilldelats i statsbudgeten. Verksamhetens mera långsiktiga styrning sker numera genom treårsbudgetar.

Rekryteringsstyrningen manifesteras i att regeringen utser de ledande tjänstemännen som landshövdingar, ambassadörer och generaldirektörer.

Formstyrningen avser dels organisationsformen, dels information och utbildning. De organisatoriska huvudtyperna är ämbetsverk, affärsdrivande verk och statliga bolag. Ämbetsverken är den mest styrda formen, bolagen den minst styrda och affärsverken en mellanform mellan dessa.

Politiskt deltagande i myndigheternas beslutsprocess sker i tre ledningsformer: kollegial, enrådighet och lekmannastyrelse. Den kollegiala formen innebär att högste chefen, t.ex. generaldirektören, fattar beslut tillsammans med myndighetens övriga chefstjänstemän. Enrådighet innebär att myndighetschefen själv fattar beslut efter föredragning av en tjänsteman. I lekmannastyrelser ingår ofta representanter för andra myndigheter, riksdagen, regeringskansliet och organisationer.

Informella kontakter tas mellan företrädare för regeringen (statsråd eller tjänstemän) och myndigheten. Vid kontakter som ligger inom ramen för 11:7 regeringsformen (se ovan) bör enligt verksledningspropositionen (prop. 1986/87:99) stor försiktighet iakttagas.
(Detta avsnitt bygger på Larsson 1993, kapitel 7.)

Verksledningsbeslutet

Riksdagen fastställde 1987 principerna för ledningen av de centrala förvaltningsmyndigheterna, det s.k. verksledningsbeslutet. Enligt detta beslut skulle myndigheterna normalt ha en lekmannastyrelse vid sidan av myndighetschefen. Styrelsens uppgift skulle vara att utöva insyn i verksamheten och att biträda verkschefen med sakkunskap och medborgerligt omdöme. Intresserepresentationen i vissa myndigheters styrelser främst inom arbetsmarknadsområdet slopades 1992.

År 1994 godkände riksdagen nya riktlinjer för förvaltningsmyndigheternas ledningsformer (prop. 1993/94:185, bet. KU42). Enligt dessa skall centrala myndigheter i första hand styras som enrådighetsverk som i

regel skall ha ett särskilt råd för insyn knutet till sig. Om det finns vägande skäl kan regeringen välja en annan form, främst styrelseformen.

I 1995 års kompletteringsproposition (prop. 1995/96:150 bil. 7) föreslogs att ledningsformen enrådighetsverk bör övervägas där det finns behov av en mer direkt och tydlig styrning. Styrelse med fullt ansvar bör övervägas för myndigheter som arbetar under affärsliknande förhållanden eller som har ett stort finansiellt och självständigt ansvar. Styrelse med delat ansvar mellan styrelsen och myndighetschefen bör enligt propositionen övervägas för myndigheter där en viss bredd och mångfald i verksamheten är önskvärd, och där regeringen därför inte har skäl att närmare styra myndigheten. Enligt regeringen är det också värdefullt med intresserepresentation i styrelserna för myndigheter inom t.ex. arbetsmarknadsområdet. Riksdagen följde i allt väsentligt regeringens förslag. Under riksdagsbehandlingen uppställdes ett absolut krav på styrelse beträffande bl.a. myndigheter som utfärdar integritetskänsliga föreskrifter, som innebär ingrepp i medborgarnas frihet och ekonomiska situation, och en del myndigheter inom försvarsmakten. Frågan om intresserepresentation i vissa myndighetsstyrelser bör enligt riksdagen utredas ytterligare (Bet. 1995/96:KU1).

Lekmannastyrelserna

De viktigaste motiven för att ha lekmannastyrelser brukar anges vara behovet av insyn, intresserepresentation, samordning och sakkunskap. På ett par punkter har lekmannastyrelserna utsatts för kritik. Det gäller förekomsten av dels riksdagsledamöter, dels organisationsföreträdare i myndigheternas styrelser. Kritiken mot att riksdagsledamöter i ökande utsträckning placeras där har bl.a. gått ut på att en sammanblandning av beslutsfattarrollen och verkställarrollen är olämplig och att det finns en risk för att myndigheterna på detta sätt får en icke önskvärd representation i riksdagen. Beträffande organisationsföreträdarna har det ansett att de ingenting har att göra med myndigheternas verksamhet. Rothstein har funnit att ett viktigt skäl till intresseorganisationernas starka ställning i förvaltningen är att de i många fall bidragit till att legitimera politikens genomförande (Rothstein 1992:345). Vissa organisationer, främst SAF och SACO, har under senare år avstått från att utse representanter i myndigheternas styrelser.

Förvaltningspolitiska kommissionen

Regeringen beslutade i juni 1995 att tillsätta en kommission om den statliga förvaltningens uppgifter och organisation. I kommissionens direktiv (dir. 1995:93) anges sammanfattningsvis att kommissionen skall göra en analys av om nuvarande former för organisation och styrning av statlig förvaltning och verksamhet är ändamålsenliga i förhållande till de uppgifter och mål som fastlagts av regering och riksdag samt lämna synpunkter på hur det långsiktiga arbete med strukturförändringar i den statliga förvaltningen bör bedrivas. I direktiven påpekar regeringen vidare att användningen av bolags- och stiftelseformer i statlig verksamhet förutsätter att staten inte frånhänder sig ansvaret för och möjligheterna till styrning och kontroll av verksamheten. En tydlig ägarpolicy och effektiva styrnings- och kontrollsystem är därför nödvändiga. På detta område krävs enligt regeringen ökad tydlighet. Kommissionen skall avsluta sitt arbete vid årsskiftet 1996/1997.

Bolagisering av statlig verksamhet

Den svenska statsförvaltningen befinner sig sedan flera år tillbaka i ett omstruktureringsskede innebärande bl.a. en strävan efter renodling av verksamhetsformerna och en begränsning av det statliga ägandet. Enligt den borgerliga fyrpartiregeringen bör konkurrensutsatt verksamhet inte bedrivas vare sig av staten eller i myndighetsform. Mot denna bakgrund framstår det som logiskt att bolagisering, privatisering och nedläggning under senare år kommit att ingå i omstruktureringen av den statliga verksamheten.

Affärsverksamhet används som beteckning på en statlig verksamhet som finansieras med avgifter eller är självfinansierad och där efterfrågan är frivillig. Den statliga affärsverksamheten har en skiftande tillkomsthistoria. Affärsverksformen tillkom vid 1911 års budgetreform. Ursprungliga affärsverk var Postverket, SJ, Televerket, Domänverket och Statens vattenfallsverk. Senare tillkom bl.a. Försvarets Fabriksverk (FFV), Luftfartsverket och Sjöfartsverket. Flera av dessa har under senare år bolagiserats och i något fall privatiserats.

Staten bedriver också affärsverksamhet i bolagsform. Under 1960- och 1970-talet expanderade den statligt ägda företagssektorn kraftigt, en period då staten gick in i bl.a. stål- och varvsbranschen. För närvarande äger staten ca 70 aktiebolag exklusive dotterbolag. Den sammanlagda omsättningen i de majoritetsägda bolagen exklusive kreditinstitut uppgick 1994 till 230 miljarder kronor. Resultatet före bokslutsdispositioner uppgick till 26 miljarder kronor. Antalet anställda i de statliga bolagen uppgick vid årsskiftet 1994/95 till cirka 175 000. I affärsverken fanns cirka 35 000 anställda.

Motivet för staten att intervenera på marknaden i form av t ex. produktion i egen regi är enligt nationalekonomisk teori att marknaden av något skäl inte fungerar tillfredsställande, så kallade marknadsimperfektioner. Främst i fall där en vara eller tjänst är en så kallad kollektiv nyttighet eller då så kallade naturliga monopol föreligger anses offentlig produktion motiverad. Försvar och rättsväsende är exempel på kollektiva nyttigheter. Infrastrukturella nätverk som vägar, järnvägar, flygplatser är exempel på naturliga monopol (med inslag av kollektiva nyttigheter).

Den förra regeringen lade hösten 1991 fram ett privatiseringsprogram, som antogs av riksdagen. Programmet omfattade 35 olika bolag och bolagiserade myndigheter. I samband med krisuppgörelsen om den ekonomiska politiken hösten 1992 överenskom regeringen och socialdemokraterna att införa ett uppehåll, moratorium, beträffande försäljning av statliga företag och fastigheter. Eventuell framtida försäljning skulle ske efter marknadsmässiga bedömningar och samråd mellan regeringen och socialdemokraterna.

Riksrevisionsverket (RRV) har på regeringens uppdrag utarbetat en analysmodell, som har genererat ett antal kriterier för när en myndighet kan anses mogen för ombildning till bolag:

- Verksamheten har en betydande omfattning.
- Verksamheten styrs inte främst av politiska uppgifter och mål.
- Verksamheten bedrivs under fungerande konkurrensförhållanden.
- Verksamheten har kommersiella förutsättningar och är oberoende av direkta anslagsmedel.
- Verksamheten innebär inte myndighetsutövning.

Bland motiv för att välja aktiebolagsformen för en myndighet kan nämnas:

- att regelverket som styr verksamheten är anpassat till affärsverksamhet;
- att prissättningen på marknaden är fri;
- att aktiebolagsformen ger större finansiell frihet;
- att handlingsfriheten vid val av strategi och verksamhetsinriktning blir större;
- att ansvarsfördelningen mellan staten och verksamhetens ledning blir tydligare;
- att verksamheten skall bedrivas konkurrensneutralt;
- att aktiebolagsformen ger möjlighet till partssamverkan;
- att risktagandet begränsas i aktiebolagsformen.

(Källa: RRV 1994:7)

Bland de problem, som brukar nämnas i samband med bolagisering, stiftelsebildningar etc., finns risken att staten frånhänder sig möjligheten till ansvar, styrning och kontroll av verksamheten. Den statliga ägarpolicyn har hittills inte varit särskilt väl utvecklad. Det är betecknande för situationen att det sedan ett år tillbaka pågår ett arbete i regeringskansliet med att sammanställa ett slags ägarhandbok. Under senare år har problemen kring bl.a. statens ägande av Nordbanken och Apoteksbolaget talat sitt tydliga språk och visat hur en diffus ägarroll kan leda till att verksamheten urartar i olika hänseenden.

Demokratin, institutionerna och makten

Inledning

Detta avsnitt syftar till att redovisa och diskutera några i debatten tungt vägande dokument som publicerats under tiden 1990-95 och som behandlar frågor som är av centralt intresse för denna framställning. De dokument som valts är:

- Maktutredningens slutrapport, *Demokrati och makt i Sverige* (SOU 1990:44)
- Ekonomikommissionens slutsatser och förslag i *Nya villkor för ekonomi och politik* (SOU 1993:16)
- Demokratirådets inom Studieförbundet näringsliv och samhälle (SNS) rapport 1995, *Demokrati som dialog* (Rothstein, red. 1995).

Gemensamt för dessa dokument är bl.a. att de, från delvis gemensamma utgångspunkter, beskriver och analyserar bl.a. hur det svenska politiska systemet och de politiska institutionerna fungerar från demokrati- och effektivitetssynpunkt m.m. De rekommenderar hur brister i dessa hänseenden skall kunna avhjälpas genom förändringar i konstitutionen och andra grundläggande arrangemang i den svenska demokratin.

Innehållet i de tre dokumenten redovisas under fem rubriker:

1. Allmänna iakttagelser/diagnos
2. Riksdagen
3. Regeringen
4. Medborgarinflytandet
5. Förslag till konstitutionella/institutionella reformer

Framställningen i de tre dokumenten kommer att konfronteras med några inlägg (Sannerstedt & Sjölin 1994; Rothstein 1994, 1996), som delvis ifrågasätter grundvalen för analysen och rekommendationerna i de tre nämnda dokumenten.

Avslutningsvis kommer förslagen till åtgärder/reformer från Maktutredningen, Ekonomikommissionen och Demokratirådet att jämföras med under de senaste åren beslutade och/eller genomförda konstitutionella och institutionella förändringar.

Allmänna iakttagelser/diagnos

Maktutredningen framhåller att den nationella arenan minskar i betydelse till följd av internationalisering och decentralisering och att de bärande elementen i den svenska modellen försvagas.

Enligt *Ekonomikommissionen* är den svenska ekonomiska krisen också politikens och institutionernas kris. Det finns enligt kommissionen påtagliga svagheter i det politiska systemets allmänna funktionssätt. De korta valperioderna och ett nytt valsystem har medfört att den politiska stabiliteten minskat och att det blivit svårare att bilda majoritetsregeringar. Den svenska modellens kris är till stor del institutionernas kris. Den ledde till att institutioner och strukturer stelnade och att dessa nu verkar som ett hinder för fortsatt utveckling. Härtill kommer att samhället genomgår en legitimitetskris, innebärande att medborgarnas förtroende för etablerade organisationer och institutioner försvagats. En viktig orsak till bristerna i det politiska systemet är att besluten i stor utsträckning formats under inflytande av starka särintressen och kortsiktiga, taktiska hänsyn. För att komma till rätta med dessa brister krävs en tydligare ansvarsfördelning, institutionella förändringar och en renodling av styrelseskicket.

Demokratirådet anser att dagens verklighet vad gäller den representativa demokratin ligger tämligen långt från idealet. Till följd av EU-medlemskapet bestäms riksdagens dagordning i stor utsträckning av utlandet. Genom den stora statsskulden har det politiska systemet hamnat i ett beroendeförhållande till marknaden, varför ekonomiska hänsyn kommit att dominera dagordningen. Väljarna och deras valda ombud får därigenom spela en andraplansroll. Riksdagens beslutsförmåga har enligt rådet minskat, och partierna har fått allt svårare att komma överens. Kommittéväsendet och det korporativa systemet fungerar inte längre som en samordnande mekanism. Sammanträdeskulturen har försvagats. Det är angeläget att nya beslutsformer utvecklas.

Riksdagen

Maktutredningen anser att riksdagens relativa position har en tendens att gå i vågor. I tider av majoritetsparlamentarism minskar riksdagens betydelse. Under perioder av minoritetsparlamentarism förskjuts tyngdpunkten till riksdagen. Sett i två-tre decenniers perspektiv har riksdagens betydelse snarare ökat än minskat.

Enligt *Ekonomikommissionen* är riksdagens primära roll att hävda det allmänna medborgarintresset. Detta har emellertid svårt att hävda sig gentemot särintressena, vilket utgör huvudproblemet med riksdagen enligt kommissionen. För att komma till rätta med detta krävs att riksdagens möjligheter att fylla sin roll i ett parlamentariskt system stärks. Detta kan ske genom bl.a. en halvering av antalet mandat, längre mandatperioder, en förändrad utskottsorganisation, en förstärkt granskningsmakt och en ny budgetprocess (mera om detta nedan).

Demokratirådet anser att folkets valda representanter måste ha kontroll över den politiska dagordningen, om demokratin skall kunna sägas fungera väl. Från 1970-talet och framåt har en "återparlamentarisering" ägt rum inom svensk politik. Dock har riksdagens ställning som aktiv dagordningssättare kommit att återigen ifrågasättas på senare tid.

Marknadens makt över den politiska dagordningen har ökat på bekostnad av riksdagens. Denna maktförskjutning är resultatet av att det politiska systemet medvetet eller omedvetet satt sig självt i beroendeställning. En konsekvens av detta är att marknadsaktörerna tvingas göra politiska bedömningar, medan politikerna tvingas göra ekonomiska bedömningar av de finansiella marknaderna, vilket i båda fallen är en mindre lyckad arbetsfördelning.

När det gäller riksdagens förhållande till regeringsmakten anser rådet att riksdagens initiativförmåga inte fungerar. Ett indicium på detta är att regeringen tillsatt särskilda delegationer för att få fram politiska initiativ, t.ex. jämställdhetsdelegationen och massmediedelegationen, som fått utomordentligt breda mandat av regeringen och därmed en möjlighet att bestämma den politiska dagordningen. Riksdagen borde kunna ta egna initiativ, t.ex. genom ett nytt slags utredningsinstitut, Riksdagens offentliga utredningar (ROU).

Sveriges inträde i den Europeiska unionen har ställt frågan om kontrollen över den politiska dagordningen på sin spets. Riksdagen kontrollerar inte längre fullt ut sin dagordning, utan måste ta ställning till en rad frågor som initieras av unionen. Demokratirådet citerar *EG-konsekvensutredningen*, enligt vilken integrationspolitiken också innebär en politisk strukturomvandling i den meningen att nationella beslutsprocesser knyts samman på en övernationell nivå i gemensamma institutioner. En konsekvens av denna strukturomvandling är enligt Demokratirådet en eukratisering av politiken; Sverige har "frivilligt släppt lös 40 000 tjänstemän att sätta dagordningen för den politiska

debatten". Inrättandet av EU-nämnden som ett instrument för riksdagen att delta i det politiska arbetet inom unionen är enligt rådet mindre lyckat. Riksdagen borde ha valt en annan lösning, där de ordinarie utskotten skulle använts för att möjliggöra ett parlamentariskt inflytande över den svenska dagordningen i unionen.

När det gäller handlingskraften hos riksdagen, anser Demokratirådet att riksdagens beslutsförmåga har minskat. Enligt rådet ligger konstitutionella förhållanden bakom denna utveckling: negativ parlamentarism vad gäller regeringsbildningen och misstroendeinstitutet, samt ett valsystem som tenderar att försvåra bildandet av majoritetsregeringar. Dock är det knappast folkets sätt att rösta som förorsakat minskningen av beslutsförmågan utan i stället de folkvaldas och partiernas ökande svårigheter att komma överens till följd av en minskad ideologisk samsyn och en försvagad kompromissvilja.

Regeringen

Enligt *Maktutredningen*, som låtit specialgranska beslutsfattande inom området näringspolitik, kan man hävda att regeringens beslutsfattande inte sker företrädesvis enligt den instrumentella rationalitetens styrmodell. Denna modell innebär bl.a. att styrningen utövas genom preciserade mål, färdiga alternativ, kunskap om framtida konsekvenser av olika handlingsalternativ och regler för att väga olika intressen mot varandra. I den verklighet där näringspolitiken bedrivs är politik mindre en fråga om att *regera* och mer om att reagera. Regeringen reagerar mera på krav än den regerar och styr andra organisationers verksamhet.

Ekonomikommissionen anser att det finns en bristande överensstämmelse mellan kraven på handlingsförmåga och regeringens organisation. Uppbyggandet av välfärdsstaten gav departementen rollen som centralplanerande sektorsorgan, och än i dag ligger deras kompetens i att handlägga ärenden och skriva propositioner. Dessa traditionella uppgifter förlorar i betydelse, och departementen ställs inför nya krav vad gäller att tillhandahålla informationsunderlag och analyskapacitet.

Regeringens inre samordning behöver enligt kommissionen förstärkas, och behovet av sektorsövergripande bedömningar ökar. Regeringen behöver skaffa sig en alternativ budgetstrategi, som innehåller tak och ramar för utgifterna. Det behövs färre departement, om regeringen skall kunna fylla sitt ansvar för den övergripande politiska ledningen. Ledningsorganisationen behöver förstärkas och rekryteringen behöver ändras vad gäller kompetensinriktningen.

Medborgarinflytandet

Maktutredningen målar upp en bild av allt mer självständiga och oberoende medborgare, vilket indikerar en gynnsam utveckling från demokratisynpunkt. Dock skapar denna utveckling nya problem bl.a. i det avseendet att klyftan ökar mellan det möjliga och det förverkligade medborgarskapet. Medborgarnas förväntningar på personligt inflytande ökar snabbare än det faktiska handlingsutrymmet, vilket ger upphov till medborgerlig vanmakt. Klyftan mellan väljare och valda ökar, samhörigheten mellan de etablerade partierna minskar, valdeltagandet minskar, antalet blankröster ökar, andelen partibytare ökar och osäkerheten i valmanskåren stiger. Medborgarna utövar makt genom att överge gamla alternativ; den aktuella samhällsutvecklingen kännetecknas mer av "exit" än av "voice". Det politiska engagemanget söker sig nya vägar.

Ekonomikommissionen för ett principiellt resonemang kring frågan om demokrati som idé och dess förverkligande, som landar i konstaterandet att det samhällsorganisatoriska grundproblemet inte är att välja en institution framför en annan utan att finna en blandning som låter varje institution utveckla sina fördelar men samtidigt minskar nackdelar och bieffekter. Blandningen av institutioner och spelregler bildar ett samhälles konstitution i vid bemärkelse.

Demokratirådet framhåller i sin sammanfattning om demokratins tillstånd beträffande medborgarstyrelsen bl.a. att när det gäller kontrollen över dagordningen utmanas riksdagen av utomparlamentariska maktcentra och att förändringstendensen innebär ökat tjänstemannavälde och större marknadsberoende. Det finns klara brister när det gäller villkoren för den fria åsiktsbildningen genom massmediernas sätt att arbeta (journalism, tankegetton, bristande dialog, Stenbeckisering). När det gäller valrörelserna konstateras att åsiktsutbytet och ansvarskrävandet fungerar tillfredsställande och att saklighet och koncentration på huvudfrågorna ökar. Beträffande frivilliga sammanslutningar finns det ett betydande deltagande och engagemang, men folkrörelserna stagnerar; dock blir det fler studiecirklar. Representativiteten i de politiska församlingarna är godtagbar, det har blivit fler kvinnor och ungdomar men invandrarnas andel är fortfarande låg. Det finns en utbredd intolerans i det svenska samhället och det är osäkert i vilken riktning utvecklingen kommer att gå.

Förslag till konstitutionellla/institutionella reformer

Maktutredningen avstår väsentligen från att föra fram några konkreta reformförslag. I stället för man i avslutningskapitlet ett allmänt resonemang om samhällsutvecklingen och det demokratiska idealet, där man bl.a. konstaterar att föreställningen att demokratin förverkligas inom ramen för ett nationellt maktcentrum blir allt mer orealistisk. Det är i ett allt mer differentierat, specialiserat och internationaliserat samhälle föga troligt att ett enda organ, t.ex. riksdagen, kan fylla rollen som dominerande auktoritetscentrum. Demokratins allmänna tanke får förverkligas längs andra vägar. En förstärkning av demokratin kommer att bero på i vilken mån samhället förmår utveckla och institutionalisera en ny blandning av principer och processer.

Ekonomikommissionen föreslår en rad förändringar beträffande såväl riksdagens som regeringens arbetssätt:

Arbetet i *riksdagen* bör förskjutas från detaljfrågor till övergripande riktlinjer. Riksdagens granskningsmakt bör förstärkas genom ökade resurser för revision och utvärdering. Antalet utskott bör minskas och finansutskottets ställning bör stärkas. Särintressenas inflytande i beredande och beslutande organ i riksdagen bör neutraliseras genom skärpta regler för intressejäv. Utskotten bör få bredare ansvarsområden. Mandatperioderna bör förlängas till fyra eller helst fem år. Antalet ledamöter i riksdagen bör minskas till hälften. Budgetprocessen i riksdagen bör reformeras genom att finansutskottet ges en överordnad roll i budgetbehandlingen, genom införande av en totalram för utgifterna etc.

Beträffande *regeringen* föreslås en allmänt stärkt ställning inom ramen för en stärkt parlamentarism. Kommissionen föreslår att ett konstruktivt misstroendevotum införs, innebärande att regeringen sitter kvar till dess en ny regering kan bildas. Statsrådsberedningen och Finansdepartementet föreslås stärkas och antalet departement reduceras. Departementens ledningsfunktion bör stärkas genom inrättande av en tjänst som opolitisk chef vid sidan om statssekreteraren. Budgetberedningen i regeringskansliet stramas upp bl.a. genom en allmän utgiftsram och en fördelning av utrymmet inom denna på de enskilda fackdepartementen. Budgetdokumentet bör göras heltäckande och bli tydligare genom att alla utgifter beslutas inom budgeten.

Demokratirådet har ett mera filosofiskt förhållningssätt till frågan om konstitutionella och institutionella reformer. Rådet konstaterar bl.a. att diskussionen om riksdagens interna spelregler handlar om parlamentarismens detaljutformning. Skall riksdagens ställning stärkas gentemot regeringen eller bör regeringens makt stärkas på riksdagens bekostnad?

Den negativa parlamentarism, som innebär att regeringen inte behöver ha ett aktivt stöd från en majoritet i parlamentet, är inte helt lyckad om idealet är att riksdagens beslutsförmåga helst skall vara förenlig med en kraftfull regeringsmakt. På liknande sätt är det med misstroendein-

stitutet, där problemet är att en majoritet kan rösta bort en sittande regering även när oppositionen saknar ett eget positivt alternativ. Inte heller riksdagsordningen innehåller några speciella mekanismer som värnar om beslutsförmågan.

Demokratirådet avstår väsentligen från att lägga fram egna förslag till förändringar men kommenterar vissa beslutade förändringar som är ägnade att stärka regeringsmakten. Förlängningen av mandatperioden bidrar till att göra nyval till ett mer realistiskt alternativ än tidigare. Finansutskottets förstärkta roll i budgetprocessen kan uppfattas som ett sätt att tämja särintressena, men det är mer en fråga om en konstitutionell teknik som främjar riksdagens självdisciplin och beslutsförmåga.

De fåtaliga förslag till förändringar som Demokratirådet lägger fram är för det första inrättandet av Riksdagens offentliga utredningar (ROU) som ett sätt att öka möjligheten för riksdagen att ta egna initiativ i politiska sakfrågor och därmed stärka sitt inflytande över dagordningsmakten. För det andra föreslår man att kontrollfunktionen ska stärkas genom att göra om Riksdagens revisorer enligt den modell som JO-ämbetet är uppbyggt efter och att tillskapa en revisionsombudsman. De tre-fyra högt meriterade utvärderare/revisorer det här är tal om skulle väljas av riksdagen och självständigt genomföra granskningar av reformer som beslutats av riksdagen.

Slutsatser

Anders Sannerstedt och Mats Sjölin (Sannerstedt & Sjölin 1994) diskuterar i en uppsats ett par av de centrala problemställningar som berörts i det föregående i denna uppsats: minoritetsregerandets problem och tesen om parlamentens deklinering, dvs. minskande betydelse eller rent av förfall.

Minoritetsregeringar har under efterkrigstiden varit vanliga i Sverige, Norge och Danmark medan utvecklingen i Finland varit den motsatta. Under perioden 1971-1993 har det över huvud taget inte funnits någon majoritetsregering i Danmark, medan majoritetsregeringar varit regel i Finland (91 procent av tiden). I Norge och Sverige har majoritetsregeringar suttit under tio respektive sexton procent av tiden.

Bland effekterna av minoritetsparlamentarismen finns en ökad instabilitet i den meningen att minoritetsregeringar tenderar att vara mer kortlivade än majoritetsregeringar. I Sverige är denna tendens tydlig jämfört med Danmark och Norge.

Betydelsen för den förda politiken av huruvida regeringen förfogar över en majoritet i parlamentet eller inte är inte så stor. Det är endast en gradskillnad enligt Sannerstedt och Sjölin. "Alla regeringar får igenom merparten av sina förslag, och alla regeringar får då och då sina förslag modifierade under parlamentsbehandlingen", lyder sammanfattningen av en studie av hur utskotten i den svenska riksdagen ställt sig till regeringens förslag under perioden 1972-1986/87. Budgeten försvagas obetydligt under riksdagsbehandlingen. Många förändringar är resultaten av förhandlingar mellan regeringen och oppositionen.

Omständigheterna kring regeringens avgång kan säga något om kvaliteten i den förda regeringspolitiken. Kaare Ström (Ström 1990) har funnit att avgång på grund av valnederlag eller kris är vanligare för majoritetskoalitioner än för minoritetsregeringar. Alla typer av regeringar brukar tappa röster i val, men något överraskande är det minoritetsregeringar som klarar sig bäst. I Sverige är genomsnittet för minoritetsregeringar -2,7 procent från 1970 års val och -3,6 procent för majoritetsregeringar. Ström finner att minoritetsregeringar fungerar bättre i länder där de är vanliga. De nordiska länderna skulle på denna grund kunna anses väl skickade att klara minoritetsregerande även framdeles.

Föreställningen om parlamentens minskande makt är djupt rotad inom statsvetenskapen. Men tesen är enligt Sannerstedt och Sjölin illa underbyggd både empiriskt och teoretiskt. En genomgång av forskning på området visar sålunda att det under perioden 1970-90 inte finns några tecken på en generell minskning av de västeuropeiska parlamentens makt över politikens utformning (Norton 1990, Damgaard 1992b). Enligt Damgaard (Damgaard a.a.) har parlamentens makt ökat i Danmark, Norge och Sverige men minskat i Finland.

Avslutningsvis diskuterar Sannerstedt och Sjölin olika åtgärder för att

stärka regeringsmakten, t.ex. längre mandatperioder, förbud för riksdagen att försvaga budgeten och införande av majoritetsval. De konstaterar att en förstärkning av regeringsmakten måste ske på bekostnad av t.ex. parlamentets makt över beslutsfattandet. Sammanfattningsvis konstaterar Sannerstedt och Sjölin att minoritetsregeringarna har blivit vanligare i Sverige. Det har medfört att regeringsmakten försvagats en del och att parlamentets makt ökat i motsvarande mån, men effekten skall inte överdrivas.

Bo Rothstein (Rothstein 1994) har kritiserat Ekonomikommissionen för en av dess huvudteser, nämligen att Sveriges ekonomiska problem orsakats av starka intresseorganisationer, främst de fackliga organisationerna. Enligt Rothstein finns det vid en komparativ analys inget som helst belägg för denna tes. Kommissionen valde dock att bortse från de förhållanden som Rothstein påvisat (Rothstein 1996).

Det är instruktivt att jämföra Ekonomikommissionens förslag och de under senare år faktiskt beslutade konstitutionella och institutionella förändringarna i ljuset av kritiska analyser av grunderna för dessa reformer, t.ex. Sannerstedt-Sjölins och Rothsteins.

Ekonomikommissionen föreslog, med hänvisning till de svårigheter det allmänna medborgarintresset har att hävda sig mot "särintressena", bl.a. längre mandatperioder och en ny budgetprocess samt en stärkt ställning för finansutskottet. Regeringen borde enligt kommissionen gå in för utgiftstak och utgiftsramar. Budgetdokumentet borde bli heltäckande och tydligare, och alla statsutgifter borde beslutas inom budgeten. Man kan konstatera att riksdagen under 1994 och 1995 beslutat genomföra samtliga dessa förändringar. Med detta vill jag inte säga att det finns ett enkelt samband mellan Ekonomikommissionens analys och förslag och de förslag som t.ex. Riksdagsutredningen lade fram. Det är dock rimligt att anta att kommissionens betänkande haft en viss, eventuellt stor, påverkan på tänkandet i såväl riksdagen som regeringskansliet. Med hänsyn till det genomslag förslagen faktiskt fått är det onekligen tankeväckande att den empiriska grunden för förslagen varit uppenbart lös.

Å andra sidan har Ekonomikommissionens övriga förslag inte förverkligats, t.ex. en halvering av antalet riksdagsledamöter, förändringar av utskottsorganisationen, skärpta regler för intressejäv i riksdagen och införande av ett konstruktivt misstroendevotum. Inte heller har regeringskansliet genomgått någon strukturell eller ledningsmässig omvandling enligt kommissionens recept. Det kan möjligen bero på att dessa förslag utmanar riksdagsledamöternas kollektiva intressen alltför mycket och att olika regeringar inte haft tillräckligt intresse för att reformera sitt eget kansli (se t.ex. Björkman & Tengblad 1992:39 f).

Till detta kan läggas några allmänna reflektioner av Sannerstedt och Sjölin om sambandet i debatten mellan folkstyrets och den ekonomiska politikens kris. Med referens till Weaver och Rockman (Weaver & Rockman 1993) om att det institutionella gräset syns vara grönare på

andra sidan staketet och Putnam (Putnam 1993), som visat att samma institutioner kan fungera olika i olika miljöer, hävdar Sannerstedt och Sjölin att "tvärsäkra påståenden om vilka effekter man kan förvänta sig av en institutionell reform bör (därför) regelmässigt bemötas med skepsis" (Sannerstedt och Sjölin a.a. 1994:119).

Appendix

1. Remissväsendet

När en kommitté överlämnat sitt betänkande till regeringen, är regeringens första åtgärd normalt att sända ut betänkandet på remiss. Det innebär att myndigheter, organisationer och enskilda får yttra sig över betänkandet. Myndigheter brukar "anmodas" att svara, medan intresseorganisationer "bereds tillfälle". Regeringen, dvs. departementet, bestämmer vilka som skall bli remissinstanser. Normalt brukar det vara kommitténs sekretariat som gör upp ett förslag till remisslista. Denna brukar vara ganska omfångsrik; man väljer hellre en remissinstans för mycket än en för litet. Remisstiden varierar beroende på frågans komplexitet. Några månader är en vanlig remisstid.

Som exempel kan vi nämna att socialutredningens slutbetänkande utsändes på remiss till 7 juridiska instanser, 18 centrala ämbetsverk, 4 nämndmyndigheter, samtliga länsstyrelser, 27 kommuner, 10 kommittéer, de stora arbetsmarknadsorganisationerna, ett tiotal berörda fackliga organisationer, ett dussin klientorganisationer samt ytterligare ett femtontal andra intresseorganisationer. Dessutom inkom yttranden från ett stort antal andra kommuner, organisationer, föreningar och enskilda. Remissväsendet är inskrivet i regeringsformen. I RF 7:2 heter det:

"Vid beredningen av regeringsärenden skall behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. I den omfattning som behövs skall tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda att yttra sig."

Remissförfarandet kan sägas fylla tre olika funktioner. För det första ges i remissvaren en *saklig* belysning av kommitténs förslag. Stämmer kommitténs bild av verkligheten, har kommittén försummat att beakta några väsentliga förhållanden, är kommitténs förslag lämpliga och ändamålsenliga, osv.? Både myndigheter och intresseorganisationer bidrar med sin remissgranskning till denna sakfunktion. Innehavet av expertis är som bekant för övrigt en av de viktigaste politiska resurser som en intresseorganisation kan förfoga över.

För det andra fyller remissväsendet en *"demokratisk"* funktion. Berörda intressenter ges information om nya utredningsförslag, och de får tillfälle att säga sin mening, innan regeringen bestämmer sig. Allas åsikter noteras. Särskilt för mindre intresseorganisationer erbjuder remissväsendet en viktig kanal till inflytande.

För det tredje innebär remissförfarandet en *"politisk gallup"*. Regeringen får möjlighet till en pejling av opinionen: Vilket stöd har kommitténs förslag? Vilket motstånd väcker det? Denna pejling gör det lättare för regeringen att väga in politiskt-strategiska bedömningar, när man överväger den närmare utformningen av ett regeringsförslag baserat på kommitténs betänkande.

Remissinstansernas inflytande varierar. Vilken "tyngd" som en remissinstans har skiftar från fråga till fråga. Som en tumregel kan vi säga att störst vikt brukar regeringen tillmäta det ansvariga ämbetsverket, vidare LO och TCO samt Kommunförbundet respektive Landstingsförbundet, i den mån dessa är berörda. Alla synpunkter från dessa remissinstanser uppmärksammas. I övrigt gäller som en tumregel att remissinstanser med specialistkunskap tillmäts viss tyngd. I lagstiftningsärenden är därmed Riksåklagaren, JK och de högre domstolarna tunga instanser. För övriga remissinstanser torde inflytandet vara mer begränsat och beroende av bl.a. den sakliga styrkan i deras argumentering.
(Utdrag ur Sannerstedt 1989:38-40.)

2. *Organiserade intressens förhållande till staten*

Maktutredningen analyserade organisationernas förbindelser med staten och konstaterade bl.a. att organisationernas ställning i den offentliga beslutsprocessen håller på att i viktiga hänseenden förändras. De aktuella samhällsförändringarna som har konsekvenser för organisationernas politiska roll är enligt Maktutredningen följande:

1. Kommittéväsendets minskande betydelse.

2. Ökad användning av lobbying och opinionsbildning.

3. Direkta kontakter mellan företag och departement.

4. Kravdifferentiering genom organisationernas heterogenisering.

5. Decentralisering och internationalisering.

När det gäller lobbying i Sverige finns det mycket litet av dokumenterad kunskap. Av Maktutredningens redovisning framgår bl.a. att lobbying i amerikansk mening varit sällsynt i Sverige men att detta slags påtryckningsverksamhet blivit vanligare under senare år. Det har t.ex. vuxit upp en marknad för konsulter som specialiserat sig på att bistå intressegrupper som försöker påverka det offentliga beslutsfattandet. De tjänster som konsulterna erbjuder är att kartlägga det politiska läget, ge råd och utarbeta planer för påverkan. (För en mer detaljerad redovisning, se Carlberg 1989).

Maktutredningen lät undersöka regeringskansliets kontakter med omvärlden (s. 181f). Det framgick bl.a. att LO, TCO och Kommunförbundet tog de flesta kontakterna med regeringskansliet. Många av näringslivets organisationer har också frekventa kontakter med regeringskansliet. Departement med de tätaste kontakterna var Jordbruks-, Arbetsmarknads- och Kommunikationsdepartementet. Finansdepartementet hade trots sin centrala ställning relativt få direktkontakter. Organisationerna föredrar att kontakta fackdepartementen, som ofta spelar rollen av "särintressenas ambassader".

Om lobbying i riksdagen är mycket litet känt och dokumenterat. Enligt en enkät som genomfördes 1988 av tidningen Från Riksdag & Departement hade de kommersiella och specialiserade lobbyföretagen inte fått något genombrott i kontakterna mellan riksdagen och dess omvärld. En klar majoritet av de svarande i enkäten ansåg att de etablerade organisationerna som LO, SAF och LRF stod för de mest omfattande kontakterna. Minst vanliga var kontakterna med professionella lobbyister (bet. 1995/96:KU22).

3. Om den offentliga politikens legitimitet

I svensk samhällsvetenskaplig forskning är det förhållandevis ovanligt att frågan om legitimitet hos t.ex. det politiska systemet eller de politiska institutionerna behandlas, åtminstone med anknytning till empirisk forskning. En av få aktuella empiriska studier som explicit behandlar legitimitetsaspekten är statsvetarna Stig Montin och Jan Olssons studie av politikerrollen i landstingen (Montin & Olsson 1995). Även om denna studie avser den regionala politiska arenan är den sannolikt relevant även för t.ex. riksdagen och den centrala politiska nivån. Jag återkommer längre fram till denna studie.

Först emellertid en kort redovisning av de vanligaste termerna och synsätten med anknytning till begreppet legitimitet (framställningen bygger på Lundquist 1991:27ff, 92ff och Rothstein 1994:120ff).

Enligt Lundquist finns två viktiga legitimitetsskolor, en som fokuserar på lydnadsrelationen mellan stat och medborgare, där medborgarna avgör om staten är legitim, och en skola som kräver att den legitima staten representerar en viss moralisk substans; medborgarnas mening spelar här ingen roll. Vanligen menar vi att politisk legitimering inriktas på karaktären hos institutionerna eller de personer som befolkar dessa. Enligt Easton (Easton 1965) ger samhällsmedlemmarna stöd till det politiska systemet i olika former: *specifikt stöd*, som är en reaktion på makthavarnas konkreta åtgärder, och *diffust stöd*, som riktar sig mot samhälle, regim och makthavare. Med regim menas ungefär den allmänt accepterade legala och konstitutionella demokratiska ordningen.

En central fråga i legitimeringshänseende är makthavarnas legitimering

av sin position. Enligt Lundquist hänvisar de dels till en regim som har samhällsmedlemmarnas stöd, dels till att deras åtgärder är i någon mening riktiga.

Legitimeringsproblemet för makthavarna kan sammanfattas i frågan: Är demokratiska procedurer tillräckliga (eller nödvändiga) som legitimeringsgrund eller ställs krav därutöver på åtgärdernas substans och hur rättfärdigas i så fall detta? Svaret på frågan blir olika vid konfrontation med vad Lundquist kallas myndighets-, förhandlings- respektive marknadsstaten.

Allmän och lika rösträtt med majoritetsprincipen som beslutsregel och politiska fri- och rättigheter är de viktigaste egenskaperna som de främsta demokratiskolorna i västvärlden anger som demokratiskt legitimerande. När man knyter samman politisk demokrati och offentlig verksamhet (förvaltning) erhålles även egenskaperna medborgardeltagande och öppenhet.

Rothstein (liksom f.ö. Lundquist) fokuserar legitimiteten i politikens genomförandeled. Legitimiteten i denna mening definieras med hjälp av tre frågor som avser i vad mån medborgarna a) tolererar statens/förvaltningens intervention, b) accepterar dess beslut och c) samarbetar med staten/förvaltningen.

Rothstein diskuterar den offentliga politikens legitimitet med utgångspunkt från övergången från traditionell regelstyrning till målstyrning. Han ger två olika bilder av vad denna övergång betyder för den offentliga politikens legitimitet. Den ena bilden, som tar fasta på att målbeskrivningarna saknar rättsligt värde och att medborgarnas beroende av lokala tjänstemän ökar, innebär att legitimiteten minskar. Enligt den andra bilden är införandet av målstyrning och ramlagar ett tecken på att staten accepterar att offentliga åtgärder vidtas under osäkerhet. Förvaltningen uppmuntras att söka ny kunskap samt vara kreativ och förutseende. Organisationens effektivitet ökar liksom den offentliga politikens legitimitet.

Vilken av bilderna som är sann beror enligt Rothstein på hur legitimiteten som process kan hanteras. Ett exempel på en verksamhet som styrs av en ramlag men likväl har hög legitimitet är sjukvården. Detta exempel visar enligt Rothstein statens förmåga inom ett område som präglas av bl.a. ett tämligen stort "svart hål" i den demokratiska processen.

Detta tema utvecklas vidare av Montin och Olsson (Montin & Olsson a.a. 1995). De anser att det finns uppenbara problem vad gäller demokrati och legitimitet för landstingen som politiska institutioner. Legitimitetsproblemet bör enligt Montin och Olsson ses som viktiga drivkrafter bakom de pågående förändringarna av organisation och styrning i landstingen. Förändrad organisation och definieringen av en ny politikerroll kan bidra till ett ökat förtroende bland medborgarna, men för att bygga demokratiska och legitima organisationer krävs mer än organisatoriska förändringar.

En viktig komponent i legitimitetshänseende för landstingen är den relativa frånvaron av en regional identitet, en vi-känsla, bland befolkningen.

Enligt Montin och Olsson ligger ett elitdemokratiskt system på regional nivå i tiden. Legitimitetsbasen i ett sådant system består i huvudsak av det materiella resultatet av den förda politiken och att de politiskt ansvariga kan ställas till svars för vad de gjort eller inte gjort. Alternativet till denna utveckling är att en "stark" demokrati utvecklas, byggd underifrån. En viktig förutsättning för denna modell är att politikerna för lokala dialoger med olika medborgargrupper.

Referenser

Offentligt tryck

Kommittébetänkanden

SOU 1963:17	Sveriges statsskick Del 2. Motiv. Författningsutredningen
SOU 1965:54	Författningsfrågan och det kommunala sambandet. Betänkande av Länsdemokratiutredningen
SOU 1967:26	Partiell författningsreform. Betänkande av Grundlagberedningen
SOU 1972:15	Grundlagberedningen 1. Ny regeringsform - Ny riksdagsordning
SOU 1977:94	Personval och valkretsindelning
SOU 1978:34	Förstärkt skydd för fri- och rättigheter. Rättighetsskyddsutredningen
SOU 1987:6	Folkstyrelsens villkor. Betänkande av Folkstyrelsekommittén
SOU 1990:44	Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport
SOU 1993:16	Nya villkor för ekonomi och politik Ekonomikommissionens förslag
SOU 1993:21	Ökat personval. Betänkande av Personvalsskommittén
SOU 1995:143	Vissa valfrågor. Betänkande av Nomineringsrätts- och Valkretsskommittén
SOU 1996:66	Utvärderat personval. Betänkande av Nomineringsrätts- och Valkretsskommittén

Propositioner

1973:90
1987/88:22
1993/94:115, 185
1995/96:150, bil. 7

Sveriges riksdag

Bet. 1989/90:FiU39
Bet. KU 1973:26
Bet. 1989/90:KU36
Bet. 1993/94:KU42
Bet. 1995/96:KU1, KU22, KU18, KU21, FiU10
1993/94:TK1 Reformera riksdagsarbetet 1
1993/94:TK2 Reformera riksdagsarbetet 2: Budgetprocessen
1993/94:TK3 Utgiftsområden och utskottsorganisation, EU-nämnd m.m.

Riksdagen i siffror 1995/96, Riksdagens förvaltningsskontor 1996

Litteratur

Andrén 1970 - Andrén, Nils: Svensk statskunsskap, Stockholm 1970

Björkman & Tengblad 1992 - Björkman, Torsten & Tengblad, Per: En ny start för regeringsskansliet?, Arbetstagarkonsult AB, Stockholm 1992

Carlberg 1989 - Carlberg, Ingrid: Svenska företag som politisska påtryckare, Maktutredningen 1989

Damgaard 1992 - Damgaard, Erik: Parliamentary change in the Nordic countries; i Damgaard, Erik, red.: Parliamentary change in the Nordic countries, Oslo 1992

Easton 1965 - Easton, David: A systems analysis of political life, New York 1965

Gilljam & Holmberg 1993 - Gilljam, Mikael & Holmberg, Sören: Väljarna inför 90-talet, Falköping 1993

Gilljam 1994 - Gilljam, Mikael: Funderingar kring valet och folkomröstningen, Statsvetenskapliga institutionen, Göteborg 1994

Gilljam 1996 - Gilljam, Mikael: Europaparlamentsval och personröstning - Några iakttagelser; i Rothstein, Bo & Särlvik, Bo (red.): Vetenskap om politik, Kungälv 1996

Holmberg 1974 - Holmberg, Sören: Riksdagen representerar svenska folket. Empiriska studier i representativ demokrati, Lund 1974

Holmberg & Esaiasson 1988 - Holmberg, Sören & Esaiasson, Peter: De folkvalda. En bok om riksdagsledamöterna och den representativa demokratin i Sverige, Stockholm 1988

Holmberg 1996 - Holmberg, Sören: Svensk åsiktsöverensstämmelse; i Rothstein, Bo & Särlvik, Bo (red.): Vetenskap om politik, Kungälv 1996

Holmberg & Esaiasson 1996 - Holmberg, Sören & Esaiasson, Peter: Representation from Above. Members of Parliament and Representative

Democracy in Sweden, Dartmouth, Aldershot - Brookfield, USA

Larsson 1993 - Larsson, Torbjörn: Det svenska statsskicket, Lund 1993

Larsson 1995 - Larsson, Torbjörn: Det svensska folkomröstningsinstitutet och kärnkraftsomröstningen; underbilaga nr 27 till SOU 1995:140 (slutbetänkande av Energikommissionen)

Lundquist 1991 - Lundquist, Lennart: Förvaltning och demokrati, Lund 1991

Montin & Olsson 1995 - Montin, Stig & Olsson, Jan: Politik och demokrati i landstingen, Landstingsförbundet 1995

Oskarsson & Wängnerud 1996 - Oskarsson, Maria & Wängnerud, Lena: Vem representerar kvinnorna?; i Rothstein, Bo & Särlvik, Bo (red.): Vetenskap om politik, Kungälv 1996

Rothstein 1992 - Rothstein, Bo: Den korporativa staten. Intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik, Stockholm 1992

Norton 1990 - Norton, Philip: Conclusion: Legislatures in Perspective, West European Politics 13, 143-52

Putnam 1993 - Putnam, Robert D.: Making democracy work Civic traditions in modern Italy, Princeton 1993; på svenska: Den fungerande demokratin: medborgarandans rötter i Italien, Stockholm, SNS, 1996.

RRV 1994 - Riksrevisionsverket 1994:7 Bolagisering, privatisering eller fortsatt myndighetsdrift?

Rothstein 1994 - Rothstein, Bo: Vad bör staten göra?, SNS 1994

Rothstein, red. 1995 - Rothstein, Bo (red.): Demokratirådets rapport 1995. Demokrati som dialog, SNS, Kristianstad 1995

Rothstein 1996 - Rothstein, Bo: Marknaden - hot mot demokratin? Aftonbladet 1996-03-04.

Sannerstedt 1989 - Sannerstedt, Anders: Riksdagen och lagstiftningen, Lund 1989

Sannerstedt & Sjölin 1994 - Sannerstedt, Anders & Sjölin, Mats: Folkstyrets problem; i Sannerstedt & Jerneck (red.): Den moderna demokratins problem, Lund 1994

Ström 1990 - Ström, Kaare: Minority government and majority rule, Cambridge 1990

Svenska Dagbladet 1996-02-19

Weaver & Rockman 1993 - Weaver, R Kent & Rockman, Bert: Assessing the effects of institutions, i Weaver & Rockman, eds., Do institutions matter? Government capabilities in the United states and abroad, Washington 1993

KOMMUNER I OMVANDLING

Av Henry Pettersson

Uppdrag och disposition

Mitt uppdrag är att sammanfatta ämnesområdet kommunerna med avseende på historisk utveckling, nya arbetsformer och medborgarinflytande.

Det här är min disposition:

- Sammanfattning av det kommunala självstyrets idéhistoriska rötter, legala grundvalar samt kommunallagens och kommunernas historiska utveckling.

- Konsekvenser av de två kommunsammanläggningarna, specialiseringen och professionaliseringen.

- Förändringarna i den kommunala nämndsorganisationen och allt färre förtroendevalda.

- Kommundelningar.

- De nya inslagen med kommunala folkomröstningar och personval.

- Kommunalförbund och annan avtalsmässig samverkan mellan kommunerna.

- Gamla former för ökade marknadsinslag i den kommunala verksamheten – kommunala bolag och entreprenader.

- Nya produktionsformer i egen regi ute i kommunerna.

- Marknadsrevolutionen och privatiseringen i kommunerna. Olika definitioner kring privatisering återges. Beställar-utförarmodellen, kundval och pengsystem presenteras.

- Demokratiutveckling som inte har sin bas i marknadslösningar-privatisering, t.ex. kommundelsnämnder, brukarinflytande, självförvaltning och föreningsdrift.

- Diskussion kring privatisering-föreningsdrift, utvecklingstendenser och kommunmodeller.

- Kommunsystemen i Europa, EG/EU och kommunerna.

Det kommunala självstyrets rötter

Termen kommun är gammal och härledd av latinets communis som betyder gemensam. Begreppet dyker upp i samband med franska revolutionen. Liberaler och utopiska socialister pläderade under 1800-talet för lokala gemenskaper som grundstenar i samhällsbygget. Statsvetaren Olof Petersson återger i *Kommunalpolitik* den franske 1800-talsförfattaren och politikern Alexis de Tocqueville: "De kommunala institutionerna är för friheten detsamma som elementarskolorna för vetenskapen. Utan kommunala institutioner kan en nation visserligen ge sig en fri författning, men det blir ingen anda däri."

Redan under 1800-talet var kommunbegreppet mångtydigt. Parallellt med den ideologiska pläderingen för kommuner som en vision i ett framtida demokratiskt och ibland även socialistiskt samhälle växte de fram som en förvaltningsform skild från den gamla kyrkliga förvaltningen, socknen.

I den nya kommunallagen definieras kommunbegreppet: Kommunen är en juridisk person, som är utrustad med såväl rättskapacitet som rättshandlingsförmåga. Kommunen är lokalt begränsad. Till varje kommun är alltså ett visst område knutet. Ett annat utmärkande drag är att kommunen kan sägas vara en personsammanslutning. Kommunen har medlemmar. Kommunen har offentligrättsliga maktbefogenheter gentemot sina medlemmar (beskattningsrätt och liknande).
Definitionen betonar de juridiska aspekterna på kommunbegreppet.

I kommunal självstyrelse definieras kommuner och landsting av att:
- de är territoriellt avgränsade enheter för lokal självstyrelse,
- de är offentligrättsliga juridiska personer,
- de har obligatoriskt medlemskap och
- de har offentligrättsliga befogenheter, bl.a. beskattningsrätt, avgiftsmakt och för kommunerna viss förordningsmakt.

En mer ideologisk definitionen ges i *Kommunerna och framtiden*:

"En viktig utgångspunkt är att den kommunala verkligheten måste betraktas i två av varandra kompletterande perspektiv. Det ena behandlar kommunen som sociokulturell, ekonomisk och fysisk enhet, dvs. hela det primärkommunala territoriet och inom detta människors livsvillkor; näringsstruktur, demografiska, sociala och kulturella förhållanden. naturresurser, infrastruktur etc. I det andra perspektivet ses kommunen som politisk enhet och fokuseras på den kommunala självstyrelsen. Här finns tvåhuvudriktningar. I den ena riktningen utgör primärkommunen en instans i statsapparaten som fungerar närmast som ett lokalt ämbetsverk. Från statsmakterna och den statliga byråkratin kommer en tämligen strid ström av förordningar, lagar, bidragsvillkor, anvisningar etc. Denna styrning riktas i synnerhet mot den specialreglerade sektorn, t.ex. socialtjänsten, skolan, den fysiska planeringen. Den andra riktningen innebär att primärkommunen uppträder som ett lokalt folkligt instrument för att lösa problem i kommunerna."

Fyra kommunideologier

I statsvetenskaplig grundkurslitteratur och i offentliga utredningar presenteras det kommunala självstyret i termer av lokalt självstyre med långa traditioner ned i forntidens ting. Vidare görs hänvisningar till 1800-talsliberaler som Mill och socialistiska utopister som Owen och Proudhon. Dessa har inspirerat utformningen av den svenska kommunallagstiftningen. I ett inlägg i boken *Lokal demokrati – möjlighet eller hot*? reses allvarliga invändningar mot detta synsätt. Historiskt härleder de kommunerna till medeltidens landskapslagar. Byns, socknens och senare städernas lokala självstyre dikterades av kyrkans och kungamaktens intressen.

Sverige har en lång och obruten tradition av överhetsdominerad enhetsstat, menar de i polemik mot de som talar om en tradition av lokalt självstyre. Kung, kyrka och aristokrati har tävlat om att beskatta lokalsamhället. Det utmärkande för Sverige har varit avsaknaden av en lokalt förankrad aristokrati och ett självständigt stadsväsende. Kommunalförordningarna 1862 dikterades av konservativa, inte liberala, krafter. Kommunerna fick sin kompetens genom delegering från staten och verkade under statens suveränitet.

Sedan 1862 har det funnits fyra stiliserade kommunideologier:

- *Gemenskapskommunen*: Kommuner är organiskt framvuxna ur lokalsamhället. En faktisk och naturlig känsla för bygden eller staden bär upp denna. Sin internationella motsvarighet har den i den amerikanska communitarismen.
- *Förenings- eller kontraktskommunen*: Den radikala liberalismens kommunideologi med rötter i de amerikanska och franska revolutionerna. Utgångspunkten är den självstyrande människan som genom ett samhällskontrakt sluter sig samman med andra i ett samhälle. Samhället är alltså inte organiskt och traditionellt framvuxet, utan rationellt och mekaniskt sammansatt.
- *Statsorganismkommunen*: Kommunerna är en del av statsorganismen, av en ordnad hierarki. Samhällsorganisationen utvecklas likt en växande organism. Dess olika enheter är sammanlänkade som delar i en gemensam kropp. En konservativ ideologi som präglade tillkomsten av de svenska kommunerna 1862.
- *Förvaltningskommunen*: Denna bygger vidare på statsorganismteorin och är dess form i modern tappning. Kommunerna är rätt och slätt ett led i den statliga förvaltningen. En ideologi som präglat socialdemokraterna, socialliberalerna och den kommunala utvecklingen under 1900-talet.

Aktuell lagstiftning

I den viktigaste av författningens fyra grundlagar, regeringsformens (RF) första paragraf slås vikten av kommunalt självstyre fast:
"All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Det svenska folkstyret bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom *kommunal självstyrelse*. Den offentliga makten utövas under lagarna."

Kommunallagstiftningen består utöver kommunallagen av:

- Lag om kommunalförbund (1985:894).
- Lag om proportionellt valsätt (1955:138).
- Kommunal delegationslag (1954:130).
- Lag om ändring i Sveriges indelning i kommuner och landsting (1979:411, 1988:198).
- Vallagen (1972:620) i tillämpliga delar.
- Lag om kommunala indelningsdelegerade (1979:412).
- Lag om kommunala folkomröstningar.

Kommunallagen skall garantera en demokratisk beslutsprocess, kommunmedlemmarnas insyn och medverkan i verksamheten, deras lika behandling och rättssäkerhet samt minoritetsskydd. Nuvarande kommunallag gäller från 1992.

I den s.k. *kommunala kompetensen* slås fast i kommunallagens 2 kap. 1 § "Allmänna befogenheter":

> Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingens område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

I denna paragraf ligger *två* viktiga *principer*. För det första *förbudet mot att ge understöd till enskilda* frånsett det undantag som finns i speciallagstiftningen, t.ex. socialtjänstlagen. För det andra *lokaliseringsprincipen*. Den innebär i grunden att en kommunal åtgärd måste vara knuten till kommunens (eller landstingets) egna område eller dess invånare för att denskall anses som laglig.

Likställighetsprincipen innebär att:

"Kommuner och landsting skall behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat."

Likställighetsprincipen diskuteras ofta vid decentralisering och privatisering. Den innebär inget absolut förbud mot att en kommun vid ett visst tillfälle tillhandahåller anläggningar och tjänster som bara kommer vissa kommunmedlemmar till del. Grundprincipen är dock att kommunen senare bereder även andra tillgång till samma nyttigheter. Enligt uttalanden i den nya kommunallagens förarbeten är det ofrånkomligt att det i en starkt decentraliserad organisation kan uppstå variationer i servicenivån mellan olika kommundelar. För myndighetsutövning krävs dock en objektiv och rättvis behandling av alla kommunmedlemmar även i en sådan organisation.

I den nya kommunallagen heter det kommun och landsting i stället för de gamla primär- och sekundärkommuner. De skall ha kommunrespektive landstingsstyrelse.

Utöver kommunstyrelsen är en valnämnd obligatorisk för kommunerna. Detta regleras i vallagen.

Kommunerna har i princip obegränsad frihet i utformningen av nämndsorganisationen. Men verksamheten kan fortfarande delas in i ett frivilligt och ett obligatoriskt område.

På åtskilliga områden finns föreskrifter i annan lagstiftning än kommunallagen. De så kallade smålagarna, innehåller regler som på vissa områden vidgar befogenheterna. Speciallagar ger kommunerna både skyldigheter och befogenheter.

Kommunernas kärnverksamhet, rättsligt sett, är sådant som staten kräver i speciallagstiftningen. Sådana obligatoriska områden är undervisning, socialtjänst, plan- och byggnadsväsende, miljöskydd, renhållning och räddningstjänst.

Frivilliga uppgifter är t.ex. kultur, fritid, viss teknisk verksamhet och konsumentverksamhet, där staten inte ställer upp några särskilda krav på kvalitet eller omfång. Rättsligt sett behöver inte kommunerna ta befattning med denna typ av uppgifter.

Kommunerna och landstingen har sedan 1970 övertagit huvudmannaskapet från staten för en rad tunga frågor. Under 1990-talet har kommunerna blivit huvudmän för en rad verksamheter efter landstingen, t.ex. äldreomsorgen, särskolan, stöd till funktionshindrade (LSS), stöd till psykiskt störda m.m. Vissa kommuner bedriver också försöksverksamhet med primärvård. Kommunerna har från staten övertagit huvudmannaskapet för grundskolan.

Indelning – lagstiftning 1862-1991

Grunden till den svenska kommunala självstyrelsen lades genom 1862 års kommunalförordningar som 1866 upphöjdes till lagar.

Där gjordes en indelning i städer, landskommuner, landsting och kyrkokommuner. En majoritet av Sveriges befolkning bodde på landsbygden. Kommunalförordningarna utformades i en miljö där stad och land, borgare och bonde sågs som varandras motsatser. Det är bakgrunden till att det länge existerade två parallella primärkommunala system – städer och landskommuner.

Den kommunala självstyrelsen vilade på tre ben:

- den kommunala kompetensen
- den kommunala beskattningsrätten
- möjligheten för kommunmedlemmarna att anföra kommunalbesvär

Den kommunala kompetensen utgick från en generalklausul. De nya kommunerna fick allmän kompetens, generell rätt att vårda sina gemensamma ordnings- och hushållsangelägenheter. Tidigare hade det i lagar och förordningar angetts vilka konkreta förvaltningsuppgifter som de lokala enheterna fick handha.

En ny kommunallag tillkom 1930, men den avgörande revisionen gjordes 1953. Den nya lagen trädde dock i kraft först 1955. Lagstiftningen blev nu enhetlig för land och stad, en del särregler som gällt för städerna avskaffades. Möjligheterna till direkt demokrati via kommunalstämma eller allmän rådstuga avskaffades liksom borgmästarna. Interpellationsinstitutet och kommunala jävsregler infördes och möjligheterna till kommunalbesvär vidgades till att även omfatta andra nämnder än kommunalnämnden dvs. dagens kommunstyrelse.

Uppdelningen av kommunerna i städer och landsbygdskommuner kom dock att bestå fram till 1968-71. Städerna hade 1908 sammanslutit sig i ett kommunförbund kallat Svenska Stadsförbundet. År 1919 bildades Svenska Landskommuners förbund som 1963 bytte namn till Svenska Kommunförbundet. Dagens Kommunförbund bildades 1968 genom en sammanslagning av Svenska Stadsförbundet och Svenska Kommunförbundet. År 1971 kom en lag om ett enhetligt kommunbegrepp varigenom städerna försvann. På 1990-talet började några kommuner kalla sig städer och på förslag från Lokaldemokratikommittén har kommuner fått rätt att använda sig av denna beteckning.

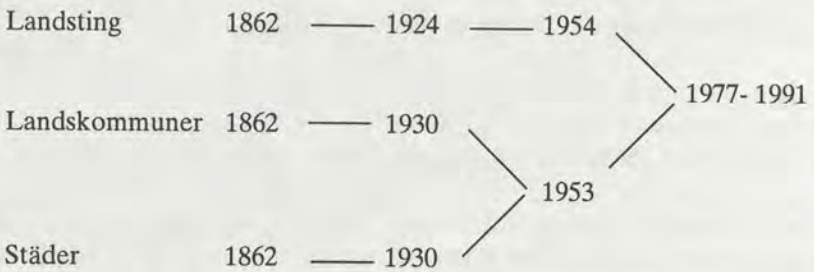
Nästa kommunallag kom 1977. Landstingen hade innan dess haft en egen, separat lagstiftning utifrån 1862 års landstingsförordning. År 1924 tillkom landstingslagen som reviderades 1954.

1977 års kommunallag var en ramlag. Rätt till ledighet för kommunala uppdrag infördes och suppleantsystemet gjordes obligatoriskt. Bestämmelserna om den ekonomiska förvaltningen förenklades och reglerna kring revisionen moderniserades.

År 1984 beslutade riksdagen om det s.k. frikommunförsöket, som i slutskedet omfattade 36 kommuner och fyra landsting. De fick göra lokala avsteg från kommunallagen och andra författningar rörande nämnds- och förvaltningsindelningen. Därmed skulle resurserna utnyttjas genom bättre samordning och effektivitet.

År 1991 fick vi så vår nuvarande kommunallag som började gälla 1992.

Så här utvecklades kommunallagstiftningen mot enhetlighet 1862-1991:



Källa: Petersson O., *Kommunalpolitik*

Indelningsfrågan

Kommunindelningen diskuterades 1862 och man bestämde sig för att bygga på den medeltida sockenindelningen. Mindre socknar kunde gemensamt bilda en församling. Vi fick 2 400 landskommuner/församlingar. Städernas gränser från 1862 års privilegiebrev bibehölls - de var 89 stycken. Till städerna knöts så kallade köpingar. Indelningen ändrades inte av den kommunala rösträttsreformen 1918/19 eller av den nya kommunallagen 1930.

Kommunsammanläggningarna var en dominerande politisk fråga från 1940-talet till början av 1970-talet. Den socialdemokratiska regeringspolitiken innebar från 1932 en satsning på en social och ekonomisk reformpolitik där mycket ålåg kommunerna. Urbaniseringen och industrialiseringen betydde samtidigt en folkomflyttning från land till stad. Redan 1940 hade 500 av de 2 400 landskommunerna mindre än 500 invånare och nästan hälften mindre än 1 000 invånare.

Småkommunerna bedömdes sakna ekonomisk bärkraft för den nya socialpolitiken. En kommunindelningskommitté tillsattes och föreslog 1945 en sammanslagning av landskommunerna till större enheter på 2 000 - 3 500 personer. Ekonomin och svårigheten och att det ansågs

svårt att rekrytera kompetenta förtroendevalda i småkommuner angavs som skäl. Propositionen presenterades 1946 och en obligatorisk indelningsreform för landskommunerna inleddes 1952. 2 281 landskommuner blev 816. Med städer och köpingar var antalet primärkommuner totalt 1 037. Den genomsnittliga folkmängden steg från 1 500 till 4 100. Normalt sammanslogs två till fem kommuner till en, men i något fall bildades en ny kommun av 18 gamla småkommuner.

Folkomflyttningarna fortsatte och 1960 hade 348 landsbygdskommuner, dvs. 43 procent av samtliga, färre än de 3 000 invånare som skulle vara normalt efter kommunsammanläggningen. En ny utredning om kommunindelningen tillsattes och 1961 presenterades ett betänkande som argumenterade för större befolkningsunderlag. Ett högstadium krävde 7 500 - 8 500 invånare och socialvården minst 5 000 - 6 000. Kommunerna skulle få en centralort som försörjde ett visst omland, invånarna skulle bo och arbeta i samma kommun. Helst skulle ingen kommun 1975 ha mindre än 8 000 invånare.

Riksdagen fattade 1962 beslut om en ny indelning under motstånd från småkommunerna. Sammanslagningarna skulle växa fram på frivillig väg genom samarbete i kommunblocken – 282 storkommuner skulle bildas. Sammanläggning fick inte ske mot någon kommuns vilja. Någon tidsplan för genomförandet antogs inte. Ombildningen gick trögt, 1969 var bara 75 färdigbildade. Regeringen föreslog då riksdagen att upphäva frivilligprincipen och att indelningsreformen skulle vara färdig senast nyårsdagen 1974. Förslaget röstades igenom av socialdemokraterna och vpk. De borgerliga partierna motsatte sig att frivilliglinjen upphävdes. Kommunindelningsreformen genomfördes till större delen efter beslut av kommunerna själva, men i ett 40-tal fall skedde det mot deras vilja. Sverige fick 1974 278 kommuner. Beskrivningen ovan bygger på Agne Gustafssons *Kommunal självstyrelse* och *Kommun och landsting i dag*, Gleerups, 1992.

Kommuner – antal

År	Landskommuner	Köpingar	Städer	Summa
1862	cirka 2 400	ca 10	89	2 500
1951	2 281	84	133	2 498
1952	816	88	133	1 037
1969	625	91	132	848
1971				464
1974				278
1994				288

Källa: Gustafsson A. *Kommunal självstyrelse.*

Kommunsammanläggningarnas konsekvenser och efterspel

Den kommunaldemokratiska forskargruppen tillsattes 1979. Den bestod i huvudsak av statsvetare från Göteborgs, Stockholms, Umeås och Lunds universitet.

Några av gruppens slutsatser som känns giltiga och beaktansvärda även i dag var:

- Den kommunala demokratin genomgick ett "systemskifte" från en typ av direkt, lokal demokrati byggd på mer avpolitiserad samverkan till en indirekt demokrati influerad av rikspolitiken och med inslag av funktionsindelning.
- Konfliktnivån i kommunfullmäktige höjdes. Det blev fler voteringar och mindre konsensus. Partierna började även lokalt uppträda med kommunala handlingsprogram som skulle genomföras.
  Den gemensamma valdagen som genomfördes 1971 bidrog till rikspolitiseringen i kommunerna.
- Nya geografiska motsättningar i storkommunerna uppstod och de sociala motsättningarna blev tydligare. På 1970-talet fanns spänningar mellan centerpartistiskt dominerade landsbygdsdelar mot socialdemokratiska tät- och huvudorter.
- Även själva styrningen och förvaltningen av kommunerna genomgick ett "systemskifte". Tjänstemannakåren ökade kraftigt medan antalet förtroendemän minskade. De senare fjärmades från det praktiska förvaltningsarbetet med beredning och verkställighet.

Politikerna fick nya roller. En viktig uppgift blev att få anställda att genomföra besluten. Det tog tid och kraft från väljarkontakten.

Medan kommunalpolitikerna fick omformulera sin roll så fick tjänstemännen hitta en ny.

Utvecklingen kan sammanfattas i begreppen *specialisering* och *professionalisering*. Den nye kommunaltjänstemannen var i regel en specialist inom ett visst fack. Ett antal kårer växte fram och liksom lärare, poliser och militärer präglades de av vissa gemensamma värderingar och idéer. Det skapades olika nämndkulturer där personalen såg som en uppgift att artikulera medborgarnas medvetna och omedvetna behov för politikerna.

Under 1980- och 90-talen har de gamla tjänstemännen och kårerna fått sällskap av en ny grupp – experterna. Kommunerna fick experter på ekonomi och data, senare också på management och ledarskap. Dagens chef skall i första hand vara expert på att vara chef och i andra hand ha specialistkunskap om det han/hon skall vara chef för.

Bland politikerna skedde en tudelning mellan fritidspolitiker och mer eller mindre anställda politiker. Utöver kommunalråd på hel- och/eller halvtid blev också ordförandena arvoderade. Uppdrag i socialnämnder och skolstyrelser gjorde ofta att politikerna delvis slutade arbeta i sitt ordinarie yrke på heltid. Politiken blev mer av ett arbete och mindre av ett förtroendeuppdrag. Förhållandet till förvaltningen blev i många fall viktigare än förtroendet bland medborgarna.

År 1954 hade enligt Lokaldemokratikommittén endast femton kommuner heltidsengagerade förtroendevalda, 1968 var det 136 och 1992 276 kommuner.

Hel- och deltidsengagerade

	1983	1989	1992
Heltid	504	573	550
Deltid	192	286	318
Summa	696	859	868

Källa: SOU 1993:90; *Lokal demokrati i utveckling*

Många medborgare tror fortfarande att politikerna kan gripa in i myndighetsutövning och tjänstemannabeslut. De blir besvikna när politikern inte kan göra något eller hänvisar till handläggande tjänstemän. Många yngre misstror politikerna, partierna och i värsta fall även demokratin.

I boken *Kommunal förvaltningspolitik* citerar Jon Pierre valforskaren Sören Holmberg: "Den kommunala väljaren finns inte...Kommunala val avgörs...inte av kommunala frågor. De avgörs istället i de flesta fall av rikspolitiska partisympatier, rikspolitiska frågor och nationella valvindar. Slutsatsen är inte behaglig för tilltron till den kommunala demokratin, men den är dessvärre sann. Vi har ett högt kommunalt valdeltagande i Sverige men få kommunala väljare."

Allt i den kommunala politiken härmar dock inte rikspolitiken, menar dock Jon Pierre. De kommunala partisystemen har förändrats på ett mer dramatiskt sätt än systemen på riksnivå.

Procent kommuner med olika antal partier i fullmäktige

Antal partier	73-76	82-85	91-94	94-98
4	7,5	1,0	0	0,3
5	46,0	25,0	3,1	3,1
6	40,0	46,5	10,5	22,5
7	6,0	23,5	38,8	50,3
8 eller fler	0,5	4,0	47,6	23,8

Källa: Lundqvist L.J., J. Pierre (red), *Kommunal förvaltningspolitik,* Studentlitteratur 1995

I fler än hundra kommuner finns det utpräglat lokala partier. Vissa av dessa knyter an till geografiska motsättningar i storkommunerna. Många startas utifrån missnöje med de etablerade partierna och blir ett slags "kommunens väl-partier". Andra driver huvudsakligen en enda fråga, t.ex. motståndet mot en vägdragning. Slutligen finns också "riks-partier" med enbart kommunala mandat.

Debatten om kommunsammanläggningarna har egentligen aldrig slutat. Några kommuner har delats. Kommundelsnämnderna beskrevs åtminstone inledningsvis som "ett halvt steg tillbaka" och diskussionen om politikerrollen handlar mycket om hur politikerna åter skall få den kontakt med och det förtroende hos medborgarna som lekmannaförvaltningens idealpolitiker hade.

Kommunal nämndorganisation 1977–1994

Tre huvudmodeller

Den kommunala nämndorganisationen var tämligen homogen fram till frikommunförsöken 1984, se nedan. Vissa olikheter mellan kommunerna fanns för de fakultativa nämnderna beroende på kommunstorlek, geografiskt läge och socioekonomisk karaktär. Frikommunförsöket blev dock startskottet för uppkomsten av mer genomgripande olikheter. Där var tanken att minska sektorstänkandet, bryta upp specialiseringen, fördjupa demokratin och förbättra effektiviteten.

Förändringen kan beskrivas i tre etapper. Enligt den kommunaldemokratiska utredningen formades på 1960-talet den *traditionella/sektoriella* nämndorganisation där indelningen byggde på verksamhetsområden som sorterade under kommunstyrelsen. Den politiska organisationen blev alltmer svåröverskådlig genom tillkomsten av ett antal nya politiska organ vid sidan av de centrala nämnderna. Samordning och central styrning från kommunledningens sida blev alltmer problematisk. För att lösa problemen började man i kommunerna redan i slutet av 70-talet att stärka kommunstyrelsens ställning som ledande och planerande organ. Man började även minska antalet nämnder.

Den *territoriella* kommunorganisationen tillkom genom att riksdagen 1979 antog en lag som gjorde det möjligt för kommunerna att från och med 1980 försöksvis inrätta lokala organ med förvaltnings- och verkställighetsuppgifter. De kunde vara distriktsnämnder inom ett förvaltningsområde, kommundelsnämnd eller stadsdelsnämnd, som är övergripande organ inom flera förvaltningsområden, samt institutionsstyrelse, som kunde tillsättas för en eller flera anläggningar inom ett eller flera förvaltningsområden. För de specialreglerade nämnderna fanns en rad begränsningar.

På förslag från 1983 års *Demokratiberedning* beslutade riksdagen 1984 om en försöksverksamhet med friare kommunal nämndorganisation. Lagen omfattade nio kommuner och tre landsting som hade blivit 36 kommuner och fyra landsting 1991. Försöksverksamheten innebar att de berörda kommunerna slapp ovan nämnda begränsningar och kunde göra förändringar även i den centrala, specialreglerade nämndorganisationen.

Under den senare hälften av 80-talet och början av 90-talet märks en tydlig tendens i alla kommuner att minska antalet nämnder. Sektortänkandet och specialiseringen uppfattades som otidsenliga och ett hinder för effektiviteten. Helhetssyn och integration sågs som viktiga.

Samarbetet mellan barnomsorg, grundskola och fritidsverksamhet ökade. När skolan kommunaliserades och skolstyrelseobligatoriet togs bort var fältet fritt för en sammanslagning med socialtjänstens barnomsorg, som våren 1992 hade skett i 115 kommuner. Intresset för samordning av barnomsorg-fritidshem-skola underströks genom riksdagsbeslut om flexibel skolstart, vilket gav sexåringarna möjlighet att börja skolan.

Socialnämnderna hade på sina håll släppt barnomsorgen men också fått överta äldrevården. Genom den s.k. ÄDEL-reformen fick kommunerna 1992 skyldighet att inrätta särskilda boendeformer för äldre, de övertog ansvaret för sjukhem och andra vårdinrättningar för somatisk långtidssjukvård samt betalningsansvaret inom sjukvården för medicinskt färdigbehandlade personer. Lagen om stöd och service (LSS) till vissa funktionshindrade m.m. innebar att kommunerna fick ansvaret för de särskilda omsorgerna senast vid utgången av 1995. Kommunerna övertog 1994 ansvaret för personer som omfattas av LSS och skall se till att dessa har personlig assistans, ledsagarservice, bostad med särskild service och daglig verksamhet. Från 1995 har kommunerna ansvar för vård och stöd till psykiskt störda som är medicinskt färdigbehandlade.

Genom ändring av socialtjänstlagen blev det från 1992 inte längre obligatoriskt med en sammanhållen socialnämnd. Våren 1992 fanns 130 socialnämnder kvar – i övriga kommuner har verksamheten delats upp på särskilda nämnder eller slagits samman med andra verksamhetsområden.

Det ändrade statsbidragssystemet från 1993 har också haft betydelse för organisationsförändringarna. Systemet med specialdestinerade bidrag till bl.a. barnomsorg, skola och äldreomsorg övergick i ett nytt, generellt utjämningsbidrag. Syftet var att minska den statliga detaljstyrningen, att ge kommunerna större frihet att själva prioritera mellan verksamhetsområden och öka effektiviteten. Bidraget skulle också ge kommunerna likvärdiga förutsättningar.

I slutet av 1980-talet uppstod den tredje organisationsmodellen – den *funktionella*. Den förebådades av att några kommuner införde en kommunal intern entreprenadverksamhet. Med en sådan modell delade man upp den kommunala förvaltningen i beställare och utförare/producenter. Modellen är ganska vanlig inom de tekniska förvaltningarna. 1990-talet inleddes med en strävan efter det funktionella i stället för det sektoriella, och därför blev territoriella organisationer funktionella.

Det finns också en fjärde typ av nämnder som dock inte är allomfattande. Den kan kallas *målgruppsindelad* och kan vara barn- och ungdomsnämder eller äldrenämnder. Precis som i kommundelsnämnder vill man ha integrering och mer generell kompetens.

År 1995 fanns det enligt Kommunförbundet 241 traditionella, sektoriella nämnder i kommunerna, fjorton heltäckande territoriella och 33 funktionella.

Under åren 1989-91 skedde en kraftig minskning av antalet nämnder. På den mjuka sidan behöll bara hälften av kommunerna sina traditionella

nämnder som skolstyrelse, socialnämnd, kulturnämnd och fritidsnämnd. Relativt sett minskade dock antalet personalnämnder och konsumentnämnder mest. Utvecklingen gick mot en samlad nämnd för barnomsorg och skola och en sammanslagning av kultur- och fritidsnämnd. Personal- och konsumentfrågorna samlades under kommunstyrelsen.

På den hårda sidan förblev miljö- och hälsoskyddsnämnderna intakta i 230 kommuner och byggnadsnämnderna i 214, medan antalet fastighets- och gatunämnder halverades. Allt fler kommuner hade en samlad teknisk nämnd.

Utvecklingen som beskrivs ovan fortsatte 1992-94. Miljö- och hälsoskyddsnämnderna hade dock renodlats till miljönämnder i många kommuner medan andra valt att slå samman miljö- och byggfrågorna.

Allt färre förtroendevalda

Genom kommunsammanslagningarna minskade antalet förtroendevalda radikalt och deras roll förändrades. I stället för lekmannaförvaltning, där förtroendevalda stod för både beslut kring och utförande av kommunala frågor, fick vi en professionell förvaltning med anställda som verkställde lekmännens beslut. Färre förtroendevalda skulle delvis kompenseras genom en utbyggnad av nämndorganisationen. En blygsam ökning skedde också från 1974 till mitten av 1980-talet. Därefter har antalet förtroendevalda minskat i nämnderna.

Den kommunala förtroendemannakåren

Kommuner, antal uppdrag och personer med ordinarie uppdrag (1000-tal)

	1964	*1974*	*1984*	*1995*
Kommuner	1 006	278	284	288
Ordinarie	114	42	46	40
Suppleanter	72,5-74,5	32,9	37	32
Summa uppdrag	186	76	83	72
Personer med ordinarie uppdrag	67-76	29,8	31	29

(beräknat utifrån ungefär 1,5 uppdrag per förtroendevald).

Källor: Ds Kn 1981:17. SOU 1985:28, SOU 1993:90 samt Svenska Kommunförbundet 1996

När den sista fasen av kommunsammanslagningen genomförts 1974 hade antalet uppdrag i kommunala nämnder på tio år sjunkit från 186 000 till 76 000. Av de 42 000 ordinarie uppdragen var ungefär 13 000 ordinarie fullmäktigemandat och av de cirka 33 000 suppleantuppdragen gällde 7 000 fullmäktige. Antalet fullmäktigeuppdrag har, till skillnad från antalet nämndsuppdrag, hållit sig konstanta över tiden. År 1995 fanns det i kom-

munerna 13 550 ordinarie ledamöter i fullmäktige och 7 480 ersättare. Antalet ordinarie uppdrag ökade från 42 000 1974 till drygt 46 000 1977. Sedan sjunker siffran till 40 600 ordinarie uppdrag 1994. Minskningen har varit tio procent sedan 1988 och har främst skett genom att nämnderna har blivit färre.

Förändrad nämndorganisation

Kommunreformerna sedan 1970-talet har enligt *Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting* genomgått tre faser. I mitten av 70-talet formulerades problemet som: *för lite demokrati och för svag politisk styrning.* Skolstyrelser och socialnämnder kritiserades för centralism och bristande demokratisk kontakt med medborgare och personal på fältet. Den centrala politiska styrningen utpekades också som svag och bidragande till de centrala byråkratiernas makt. Det fanns också en andrahandskritik om bristande effektivitet. Lösningarna söktes i lokala organ och starkare kommunstyrelse.

Vid mitten av 1980-talet formulerades problemet som: *för lite effektivitet och för mycket politisk styrning.* Decentraliseringen av de stora nämnderna tycktes inte ha gett de demokratiska och ekonomiska vinster som man väntat sig i de kommuner där man utvecklat lokala organ. Där man bibehållit den gamla nämndorganisationen förändrades kritiken från att gälla storleken på nämnderna till antalet. Nu började man jaga smånämnderna som ineffektiva bromsklossar.

Effektivitet skulle nu vinnas genom integration och minskad politisk styrning. Den funktionella nämndorganisationen blev lösningen i slutet av 1990-talet när problemet löd: *för mycket politik och för mycket offentlig sektor.*

Ovanstående tankegångar kom att styra utvecklingen av nämndorganisationen i större kommuner och förorter men även i små kommuner som Bräcke och Ale.

Lokala organ och beställar-utförarmodeller har bara införts i ett mindre antal kommuner. Kommundelsnämnder fanns 1995 som en heltäckande organisation i 17 kommuner. I Stockholm, Malmö och Lund inför man dem och i Bräcke avvecklar man. Enligt Kommunaktuellt hade femton kommuner 1995 en beställar-utförarorganisation för hela kommunen, och 65 hade det för delar av organisationen.

De flesta har fortsatt med den traditionella/sektoriella modellen eller modifierat den genom att integrera den gamla organisationen till färre och större nämnder. Man kan också tala om en fjärde typ av nämnder, den *målgruppsrelaterade* som ungdomsnämnder och äldrenämnder.

I kommunallagen fastläggs t.ex. möjligheterna till att inrätta kommundelsnämnder och institutionsstyrelser. Riksdagen har också gett fullmäktige rätt att medge nämnd att hålla offentliga sammanträden.

Kommundelningar

Den nya indelningslagen trädde i kraft 1979 och ersatte 1919 års lag. I maj 1978 lämnade den så kallade Indelningskommittén sitt betänkande.
Regeringen beslutar om kommundelningar. Kammarkollegiet är utredningsmyndighet, men själva arbetet görs normalt av länsstyrelsen eller en särskild utredningsman. Kommunförbundet har ofta anlitats för ändamålet.

Efter kommunsammanläggningarna har regeringen vid tio tillfällen beslutat om delning. Åtta delningar har skett under borgerliga regeringar, två under socialdemokratiska.

Alla kommuner skulle ha minst 8 000 invånare var det tänkt. Men år 1992 hade nio kommuner mindre än 5 000 invånare. Det är också relativt små kommuner som delats. De nya kommunerna är Dorotea som skilde sig från Åsele 1979 och har ungefär 3 600 invånare, Vadstena med 7 700 invånare lämnade Motala 1979, Malå med 4 000 invånare lämnade Norsjö 1981, Bjurholm med 2 800 invånare övergav Vännäs 1981, Vaxholm med 8 000 invånare lämnade Österåker 1981, Essunga med 6 100 invånare lämnade Vara 1981, Salem med 12 700 invånare skilde sig från Botkyrka 1981. På senare år har Gnesta och Trosa med omkring 10 000 invånare var lämnat Nyköping 1990, Lekeberg med 7 100 invånare har lämnat Örebro 1992 och Bollebygd med 8 000 invånare skildes från Borås 1996.

Under åren 1979-1993 har fjorton framställningar eller besvär röranде delning av kommun, utredning om delning eller förslag till folkomröstning avslagits. Borgerliga regeringar har sagt nej i fem fall, socialdemokratiska i åtta. En kommun har fått avslag två gånger.

Lokaldemokratikommittén angav följande viktiga förutsättningar för delning, såsom de kan utläsas av regeringsbesluten. Alla behöver dock inte vara uppfyllda.

1. Den ursprungliga kommunen skall vara positiv till delning.

2. Det bör finnas en ganska bred politisk enighet om detta i den del som vill bryta sig loss och ansökningen bör vila på en så bred bas som möjligt.

3. De ekonomiska förutsättningarna bör finnas.

4. Övriga förutsättningar t.ex. befolkningsmässiga och näringsgeografiska, bör inte vara för dåliga.

5. Det bör helst ha gjorts någon form av folkomröstning/opinionsundersökning innan man lämnar in sin ansökan.

6. En folkomröstning bör ha högt valdeltagande och visa en stor ja-andel i den del som vill bryta sig loss, samtidigt som ett eventuellt nej i den övriga delen inte bör vara för kraftigt. Däremot syns inte invånarantalet i de nya kommunerna spela någon avgörande roll.
   Vid 1994 års val hölls folkomröstningar om kommundelning i Hallsbergs och Norrtälje, som båda resulterade i ett nej.

Väljarens nya val

Minskad partimakt

Både kommunala folkomröstningar och de nya personvalsinslagen innebär i viss mån mindre makt för partierna. Medborgarna ges ökade möjligheter att påverka utan att gå omvägen över partierna. Samtidigt har partierna försvagats och misstroendet mot partierna och politiken har vuxit. Partierna har färre medlemmar, problem med representativiteten, fallande aktivitet och försämrat förtroende bland medborgarna.

Väljarens nya val kan uppfattas som en "sjukdomsinsikt" hos partierna och försiktiga försök att möta problemen.

Kommunala folkomröstningar

1977 års kommunallag tillät kommunala folkomröstningar. I tidigare lagar saknades bestämmelser om sådana, de ansågs inte ligga inom den kommunala kompetensen. I beredningen av ett ärende blev nu rådgivande folkomröstningar möjliga. Synpunkter från kommunmedlemmarna kunde också inhämtas genom opinionsundersökningar, enkäter eller liknande. De kunde även avse enbart en del av kommunen. Det här finns kvar i 1991 års kommunallag.

Lokaldemokratikommittén övervägde ett vidgat folkomröstningsinstitut och gjorde en jämförelse med övriga i Europa. Kommittén sa nej till att en minoritet i fullmäktige skulle kunna utlösa en omröstning och till beslutande folkomröstningar. Man pläderade för folkinitiativ som är ganska vanligt i Europa. På kommitténs förslag tillkom så en lag om kommunala folkomröstningar 1994. Om minst fem procent av de röstberättigade kommuninvånarna föreslår lokal folkomröstning i ett visst ärende är kommunfullmäktige skyldig att ta upp frågan till behandling. Beslut om att hålla folkomröstning som enbart är rådgivande skall fattas av en majoritet i fullmäktige.

Under åren 1977-1992 hölls 25 omröstningar varav fjorton gällde just indelningsärenden. De övriga handlade företrädesvis om vägsträckningar och kollektivtrafik. Lokaldemokratikommittén lät göra en studie om folkomröstningarna. Man fann att 80 initiativ avslagits. Totalt rörde det sig om 105 omröstningstillfällen fördelade på 78 kommuner.

År 1994 hölls tre folkomröstningar, två om kommundelningar och en om naturreservat. Under 1995 hölls tre kommunala folkomröstningar om kärnavfallslagring, om ja eller nej till ett systembolag och om kommundelning.
Kommunaktuellt rapporterade 1995 att initiativ till kommunala folkomröstningar avslagits i 19 kommuner under det senaste året. Frågorna hade gällt en ny flygplats, en järnvägssträckning, vägar och vägpaket, bevarande och byggnation, kommundelsnämnder/områdesfullmäktige, utförsäljning av fastigheter, flyttning av skolelever, en vattenfråga m.m.

Personval

Den representativa demokratin i Sverige bygger på att den politiska verksamheten utövas genom partierna. Det svenska valsystemet har varit ett rent partival.

Personval har diskuteras ända sedan övergången från majoritetsval i enmansvalkretsar till proportionella val 1909. Författningsutredningen angav i ett betänkande 1963 vissa riktlinjer. Dess förslag kritiserades och frågan överlämnades till grundlagsberedningen som i sitt betänkande om ny regeringsform – ny riksdagsordning – 1972 formulerade vissa krav för att stärka inslaget av personval. En ny utredning i personvalsfrågan tillsattes 1974 och framlade ett betänkande 1977, vilket ånyo mötte kritik. Frågan överlämnades då till Folkstyrelsekommittén som presenterade ett förslag i sitt betänkande Folkstyrelsens villkor 1987. Återigen blev det kritik och inget beslut. År 1992 tillsattes Personvalskommittén vars betänkande presenterat i *Ökat personval* ledde till beslut om personvalsinslag som först tillämpades i sju försökskommuner vid valet 1994 och därefter fullt ut vid valet till Europaparlamentet 1995.

I internationell jämförelse har Sverige haft ett extremt partivalsförfarande.

Utländska val har visat att personmomentet är av större intresse vid lokala än vid nationella val.

En medborgarundersökning i samband med 1991 års val, inom ramen för 1991 års kommunforskningsprojekt med samtliga statsvetenskapliga universitetsinstitutioner inblandade, byggd på en enkät till invånarna i 27 kommuner gav också klara indikationer på detta. Det personliga förtroendet för kommunalpolitikern vägde tyngre än partianknytningen och personvalet var i kommunalvalet det viktigaste motivet för röstsplittring.

Personvalskommittén förespråkade enhetlighet i införandet av personvalsinslag, eftersom vi i Sverige har en enhetlig valdag. Kommitténs förslag, som antogs av riksdagen, är inspirerat av det danska valsystemet.

Modellen innebär att väljaren kan ge en av kandidaterna en personröst – i övrigt ändras inget jämfört med tidigare system.

För att antalet personröster skall ändra partiernas rangordning av kandidaterna sattes en spärr på åtta procent av partiets röster i riksdagsvalet och fem procent i kommunal- och landstingsvalen. För kommuner och landsting sattes också ett minimiantal röster på 50 för kommunerna och 100 för landstingen. Vid sammanräkningen rangordnas först de kandidater som fått mer än åtta respektive fem procents personröster utifrån antalet personröster. Därefter rangordnas övriga kandidater på samma sätt som tidigare.

Professor Folke Johansson vid Göteborgs universitet har utvärderat personvalet i de sju försökskommunerna Övertorneå, Vaggeryd, Vänersborg, Östersund, Helsingborg, Solna och Linköping. I genomsnitt utnyttjade 38 procent av väljarna möjligheten att personrösta och 19 procent av kandidaterna invaldes genom personröster. Stora skillnader fanns mellan kommunerna. Två kommuner låg relativt högt – Övertorneå 74 procent och Vaggeryd 60 procent. Övriga hade relativt låga siffror: Vänersborg och Östersund 32 procent vardera, Helsingborg 24 procent, Solna 23 procent och Linköping i botten med 19 procent.

- I mindre kommuner som Vaggeryd försökte väljarna rösta fram kandidater från sin kommundel.
- Könsskillnaden var liten, dvs. kvinnor röstade inte i någon särskild utsträckning på kvinnor.
- 90 procent av väljarna i försökskommunerna kände till personvalet och var mer positiva till det än väljarna i andra kommuner.
- Kandidater för lokala partier i de större städerna och centerpartister i de mindre kommunerna har oftast blivit föremål för personröstning.
- Vänsterpartiets och Centerpartiets väljare var mest benägna och Socialdemokraternas och Miljöpartiets väljare minst benägna att personrösta.
- Högre utbildade väljare personröstade i större utsträckning än andra.

Kommunalförbund och annan samverkan

I boken *Kommunal förvaltningspolitik* beskrivs formerna för kommunal samverkan.

Kommunerna kan välja mellan en rad olika former men valfriheten är inte obegränsad. Det finns specialreglerade verksamheter som lägger myndighetsutövningen på kommunerna själva. Vill kommunerna samarbeta inom sådana områden, måste de bilda ett kommunalförbund som får beslutanderätt i de frågor som anges i förbundsordningen. Som juridisk person liknar kommunalförbundet kommunerna. Det skall finnas en fullmäktigeförsamling, vald av kommunernas fullmäktigenämnder för beredning, verkställighet och förvaltning. Men förbundet har ingen beskattningsrätt. Det får bara debitera kommunerna för sina kostnader, och dessa är skyldiga att till förbundet lämna de medel som behövs för verksamheten.

Lagen av 1985 möjliggör också en enklare form av kommunalförbund med bara en direktion i stället för fullmäktige och styrelse. Här skall ett fåtal medlemmar samarbeta i mindre skala, t.ex. i tekniska och ekonomiska frågor. Senare års kommunalförbund är närmast av direktionsmodell även för uppgifter som är mer omfattande, som t.ex. gymnasieutbildning och räddningstjänst.

För kommunal verksamhet, som enbart regleras i kommunallagen, har kommunerna en mycket större frihet i valet av samverkansform. Utöver kommunalförbund kan de välja mellan de privaträttsliga alternativ som beskrivits i tidigare kapitel om kommunala företag. Det är också vanligt med någon form av samarbetsavtal, vilket brukar betecknas som "mellankommunalt samarbete i annan form".

Kommunalförbund var ganska vanliga före kommunsammanslagningarna. Före 1952 fanns 935 kommunalförbund. År 1960 fanns 247. Dessa sysslade främst med brandväsende, socialvård och polis. År 1960 gällde 167 förbund det då kommunala polisväsendet. Det fanns bara sexton förbund 1974 men under senare delen av 1980-talet och under 1990-talet skedde en ökning så att vi hade 36 förbund 1995. 137 kommuner och tre landsting är medlemmar i ett eller flera förbund.

En utredning av Kommunförbundet 1993 visade att kommunalförbunden spelar en mer marginell roll i kommunernas samverkan. Det förekom 624 fall av organiserat samarbete, varav privaträttsliga bolag, stiftelser och ekonomiska föreningar utgjorde 40 procent. Det dominerande var samverkan via avtal och andra fria former (55 procent).

29 procent gällde teknisk service/kommunikationer, 17 procent rörde räddningstjänst/djurskydd medan kultur/fritid/turism och utbildning/FoU stod för elva till tolv procent vardera och miljöskydd för nio procent. 203 kommuner deltog i mellankommunalt vattenvårdssamarbete och 180 i länsvisa luftvårdsförbund.

Inom teknisk service bör nämnas avfallshantering. År 1993 fanns 22 regionala och femton kommunala renhållningsbolag. 84 kommuner medverkade i regionala renhållnings- och avfallsbolag, 49 anlitade andra kommuners bolag och 34 kommuner använde anläggningar i andra kommuner. Sex av tio kommuner sköter alltså sitt avfall i samarbete med andra kommuner.

Samarbetet motiveras med stordriftsfördelar men också av geografiska skäl. Som grannar berörs man av ett gemensamt problem.

Kommunala företag

Kommunala bolag är inget nytt. Under 1800-talets senare hälft tecknade kommunerna aktier i bl.a. järnvägs-, teater- och badhusbolag och blev till och med ägare till järnvägar.

I regeringens skrift *Utvecklingen inom den kommunala sektorn* lämnas uppgifter om de kommunala företagen. I slutet av 1993 fanns 1 455 kommunala handelsbolag, aktiebolag, ekonomiska föreningar, ideella föreningar och stiftelser. Antalet anställda var 49 000, omsättningen 129 miljarder 1993, en kraftig ökning från 102 miljarder 1991. Av kommunernas kostnader låg fjorton procent i företagsform. Balansomslutningen var något under 420 miljarder. De kommunala företagen förvaltar ofta tillgångar som är större än kommunens egna.

Enligt en enkät i Kommunaktuellt har sedan dess minst 74 nya bolag bildats, samtidigt som 28 bolag har avvecklats. Avregleringen av elmarknaden är en väsentlig orsak till de nya företagen. Vissa bostadsstiftelser har ombildats till aktiebolag med anledning av ny lagstiftning. En tredjedel av samtliga bolagsanställda sysslar med fastighetsförvaltning.

I *Kommunal förnyelse* visas hur antalet företag ökade kraftigt fram till slutet av 1960-talet. År 1970 fanns det ca 1 400 företag. Men en viss nedgång till cirka 1 200 skedde varefter antalet från mitten av 1980-talet ökade och 1991/92 kom man åter upp till 1970 års siffror.

Under åren 1970-91 ökade aktiebolagen kontinuerligt på stiftelsernas bekostnad. År 1970 fanns cirka 700 kommunala stiftelser och 600 aktiebolag, 1992 1 000 aktiebolag och 400 stiftelser.

De kommunala bolagen sysslar till 57 procent med fastighetsförvaltning, tretton procent med el-, gas- , värme- och vattenförsörjning och sju procent med samfärdsel.

Fastighetsförvaltning avser dels kontor, daghem, skolor m.m. och dels bostadslägenheter i flerfamiljshus.

Bara omkring 30 kommuner hade 1992 lagt över fastighetsförvaltningen på kommunägda företag. År 1992 fanns 322 allmännyttiga bostadsföretag som förvaltade ca 900 000 lägenheter.

Under 1960- och 70-talen köpte många kommuner upp privata elföretag. År 1992 fanns 182 kommunalt ägda energiföretag med cirka 12 000 anställda.

Numera bolagiseras även kommunala musikskolor, inköpsavdelningar, ADB-verksamhet och kommunala teatrar.

I *Kommunala verksamheter i egen förvaltning* och i kommunala aktiebolag framgår också att även näringslivsfrågor och turism i viss mån drivs i bolagsform.

I kommunallagen står att "Kommuner och landsting får genom beslut av fullmäktige lämna över vården av en kommunal angelägenhet, för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits, till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening eller en stiftelse.

Vårdnaden av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning får dock enligt 11 kap. 6 § regeringsformen överlämnas endast om det finns stöd för det i lag."

Kommunal företagsbildning legaliseras såsom företeelse, men kommunerna får inte bilda företag i syfte att bakvägen gå runt en kommunalkompetens eller för att minska insynen i kommunal verksamhet.

Fullmäktige skall:
1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten;
2. utse styrelseledamöter och minst en revisor;
3. se till att fullmäktige får yttra sig innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas; samt
4. besluta om att allmänheten har rätt att ta del av handlingar hos företaget enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen (1980:100).

I delägda kommunala företag eller föreningar anges att fullmäktige skall tillse att den juridiska personen blir bunden av offentlighetsprincipen och övriga av villkoren ovan "i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt.

Riksdagen har också beslutat om förbättrade möjligheter till insyn för medborgarna i de kommunala företagen.

Aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner, landsting och kommunalförbund utövar ett bestämmande inflytande skall tillämpa offentlighetsprincipen på handlingar som förvaras hos företagen. Reglerna gäller även dotterbolag där kommuner, landsting eller kommunalförbund har bestämmande inflytande. Enskilda får rätt att hos förvaltningsdomstolen överklaga beslut av kommunala företag att inte lämna ut företagets handlingar. Sekretesslagens inskränkningar gäller dock i samma utsträckning som för myndigheter. Lagen gäller t.ex. i vissa affärsavtal samt handlingar som avser uthyrning av bostadslägenheter. Meddelarfrihet gäller även kommunala företag som jämställs med myndighet enligt arkivlagen.

Drygt hälften av kommunerna hade år 1992 två till fyra bolag. Storstadskommunerna hade i genomsnitt ungefär 50 bolag.

Någon markerad ökning av kommunala företag över tid kan alltså inte konstateras, inte heller att de är markerat mer effektiva än förvaltningsformen. Möjligheterna till insyn för medborgarna har alltså stärkts. Dessutom kan styrningen av politikerna förbättras genom bolagsordningar och andra ägardirektiv och genom verksamhetsrevisionen.

Entreprenad

Vid entreprenad gäller enligt Konkurrenskommittén att kommunen:

- Har kvar det fulla ansvaret för verksamheten.
- Fastställer kvantitativa och kvalitativa mål.
- Prioriterar insatserna samt beslutar om vilka som skall få del av tjänsterna och vilken omfattning.
- Fastställer avgifter om verksamheten är avgiftsbelagd.
- Upphandlar enligt sitt upphandlingsreglemente.
- Följer upp och kontrollerar verksamheten.

När verksamheten drivs i förvaltningsform har medborgarna insyn och skydd för sin integritet genom lagregler om offentlighet och sekretess. Tillsyn utövas t.ex. av JO och JK och beslut kan överklagas.

När kommunen överlåter till en entreprenör att driva kommunal verksamhet gäller inte offentlighetsprincipen och statliga myndigheternas tillsyn och kontroll upphör eller minskar. Avtalsvillkor och särskilda regler om t.ex. privat driven vård styr verksamheten, skatte- och bokföringslagar samt spelregler för näringslivet börjar gälla.

Bidragsfinansierad föreningsdrift är ofta en slags privatisering, där verksamheten huvudsakligen drivs för medlemmarnas egen räkning. Entreprenad skall upphandlas i konkurrens och ske affärsmässigt. Anbud skall behandlas utan ovidkommande hänsyn.

Entreprenad är liksom kommunala bolag en gammal och välkänd form för att bedriva kommunal verksamhet. Uppgifterna om omfattningen varierar men enligt *Kommunal förnyelse* ser det ut så här i olika områden:

Avfallshantering och renhållning 40 procent, fastighetsunderhåll 40 procent, gatuunderhåll 25 procent, turism 15 procent, småbåtshamnar 15 procent, skolskjutsar 80 procent, byggnad och anläggning 65 procent.

Kommunförbundet och K-konsult har beräknat entreprenaddriften under 1980-talet till 9 till 10 procent av kommunernas externa utgifter.

Volymen har totalt sett inte vuxit och en ökning på vissa områden tas ut av en minskning i bygg- och anläggningsverksamheten.

Kommunförbundets analys visar att ju mindre kommunerna är desto större omfattning har entreprenaden. Inget samband finns mellan omfattningen av entreprenad och politisk majoritet i kommunen. Entreprenad har

mer och mer kommit in i skola, äldreomsorg och daghemsverksamhet.

Socialstyrelsens rapport *Privat och offentligt i vården* konstaterar en mycket kraftig ökning 1982-90 av entreprenader i privat barn- och ungdomsvård samt i missbruksvården. År 1982 fanns 48 privata platser i hem för vård och boende, 1990 fanns 629 platser. Samtidigt minskade den offentliga barn- och ungdomsvården något.

År 1982 fanns 32 privata platser inom missbruksvården för vuxna, 1990 var siffran 1 225 platser. Antalet platser inom den offentliga vården minskade, samtidigt som platser hos stiftelser ökade från 705 till 2 933. Den enskilda vården, som varit ett komplement i början av 1980-talet hade blivit dominerande på 1990-talet.

Konkurrenskommittén sammanfattar de allmänna erfarenheterna av entreprenad på följande sätt. Det är förekomsten av konkurrens snarare än vem som utför produktionen som ger möjlighet till kostnadsbesparing och effektivitetsvinster. Man kan inte generellt säga att entreprenaddrift är ekonomiskt mer fördelaktigt. Det är lokala marknadssituationen som bör avgöra vilken form som väljs.

Nya produktionsformer i egen regi

Resultatenheter

En resultatenhet kan vara t.ex. ett daghem, en skola eller en vårdcentral, dvs. enheter som vänder sig direkt till medborgarna. Även olika stödfunktioner, t.ex. lokalvård, fastighetsunderhåll och byggnadsverksamhet kan organiseras som resultatenheter. En resultatenhet tilldelas resurser i form av personal, lokaler m.m. av kommunstyrelsen och facknämnden och får ett produktionsuppdrag. Den har ett självständigt budget- och resultatansvar inom de ramar som uppdragsgivaren bestämmer och som vanligen regleras i ett särskilt kontrakt mellan kommunen och resultatenheten.

Resultatenheter är inte juridiskt fristående. De kan finansieras med anslag eller få betalt efter prestation enligt en prislista. De kan utsättas för mer eller mindre omfattande intern eller extern konkurrens men deltar inte någon anbudsupphandling.

Lokaldemokratikommittén uppgav att 183 kommuner i början av 1990-talet infört resultatenheter framför allt inom barnomsorg, teknisk förvaltning och skola.

Intraprenad

När en enhet säljer sin verksamhet till andra enheter inom kommunen eller landstinget kallas det intraprenad. Den förekommer mest i landstingen.

Ekonomistyrning och extern konkurrens

Ekonomistyrning innebär att anslagsstyrning delvis ersatts med betalning för utförda prestationer. Vissa kommuner har infört checkar, differentierade avgifter och att enheterna själva bestämmer avgifterna och upprättar individuella kontrakt med medborgarna.

Extern konkurrens innebär att kommunerna utsätter sina resultatenheter för extern konkurrens, vilket enligt Lokaldemokratikommittén förekommer i ett 50-tal kommuner.

Marknadsrevolutionen

- Kommunal verksamhet kan bedrivas i egen regi i form av förvaltning, som företag eller stiftelse. Effektiviteten och affärsmässigheten i en förvaltning kan utvecklas via interna organisationsåtgärder som resultatenheter, ekonomistyrning, intraprenad eller någon form av extern konkurrens.
- Verksamheten kan också skötas genom samarbetsavtal med annan kommun.
- En tredje form är entreprenad. Entreprenören kan vara en privatperson, ett företag, en förening eller ett kooperativ. Kommunernas totalutgift 1990 var 317 miljarder. Av det gick 71 procent till verksamhet som drevs i egen regi som förvaltning, 22 procent till kommunala bolag och 7 procent till entreprenad.
- Avkommunalisering innebär en fjärde möjlighet till marknadsrevolution.

Den kan vara fullständig, dvs. försäljning och nedläggning, och/eller partiell dvs. mer direkt överföring av hela eller delar av verksamheten till privatperson, företag, förening eller kooperativ. Här finns ett avtal mellan kommunen och entreprenören.

Konkurrenskommittén resonerade om avveckling av monopolen och mer konkurrens och marknadstänkande i den offentliga verksamheten. Kommittén presenterar en trappstegsmodell där man går från resultatenheter, entreprenad-intraprenad, partiell privatisering avkommunalisering. Det skulle kräva avreglering, minskade eller ändrade subventioner, ökat utbud och konkurrens, fler valmöjligheter och mer brukarinflytande.

Förvaltningsformen kan övergå till privat regi i tre privatiseringskedjor:

1. Förvaltning, kommunalt bolag och försäljning av hela eller delar av aktierna i bolaget.
2. Förvaltning, resultatenhet, intraprenad och avknoppning där de anställda tar över.
3. Förvaltning, entreprenad och fri företagsamhet med entreprenadavtal och successivt minskade bidrag.

Kommunen som företag

Företagiseringen av kommunerna kan ses ideologiskt som en rörelse mot privatisering och marknad eller pragmatiskt som en strävan efter bättre styrning, högre effektivitet och lägre kostnader.

I *Kommunal förnyelse* presenteras en modell som vissa kommuner tillämpar för olika verksamheter.

- Kostnadsenhet för resursförbrukning, där intäkter saknas och prestationerna är svårmätbara som i individ- och familjeomsorg.
- Resultatenhet som har både intäkter och kostnader, t.ex. daghem, skolor och sporthallar.
- Serviceenhet liknande resultatenheten men som får sina intäkter via försäljning av tjänster internt, t.ex. telefonväxel, tryckeri och data.
- Balansräkningsenhet som ansvarar för kostnader och intäkter samt dessutom för det kapital som används för att nå resultatet, t.ex. vattenverk och energiverk.

Detta är en variant av den så kallade beställar-utförarmodellen (BUM). Idén är att separera politik och produktion, skapa affärsmässighet och konkurrens och en ny politikerroll.

Kommunen delas upp i en beställardel och en utförande eller producerande del. Myndighetsutövande verksamhet avskiljs. Det uppstår en slags intraprenad.

Ett fyrtiotal kommuner bland andra Norrköping-Linköping drar en skarp gräns mellan beställare och utförare. Politikerna är beställare med stöd av beställarförvaltningen som skiljs från produktionen. Politikerna skall diskutera övergripande frågor som inriktning och kvalitet och man släppa detaljerna. Medborgarnas konkreta frågor kan därmed ofta inte besvaras av politikerna, eftersom den konkreta verksamheten utformas och beslutas på tjänstemannaplanet. Nämndorganisation kan kallas funktionell. Det bör också framhållas att BUM även kan tillämpas delvis och avgränsas till att gälla de tekniska förvaltningarna.

I en beställar-utförarmodell är det givetvis lätt att ge de interna produktionsenheterna extern konkurrens vilket också skett. Den låter sig också kombineras med olika peng- och checkmodeller.

Privatisering

I ESO:s *Vad blev det av de enskilda alternativen* resonerar man så här om begreppet privatisering:

I den allmänna debatten har begreppet privatisering kommit att användas för flera olika företeelser. I strikt mening innebär privatisering att staten, landstingen eller kommunerna överlåter en verksamhet åt någon utomstående som skall svara både för finansiering och drift. Den privatisering som har skett på senare år har varit mera begränsad. Finansieringen har även fortsättningsvis skett huvudsakligen med skattemedel.

För att reda ut begreppen och bedöma i vilken grad som en verksamhet är privatiserad, måste man därför ha klart för sig både hur verksamheten finansieras och vem som driver den.

Konkurrenskommittén presenterar en modell där en verksamhet kan ha

offentlig finansiering i egen regi eller entreprenad och i båda fallen är betald via skatten. Verksamhet kan också ha privat finansiering genom avgifter, endera med drift i egen regi eller privat efter genomförd privatisering och avkommunalisering.

I många fall menas med privatisering entreprenad. I andra fall menar man överföring av ett kommunalt ägt bolag eller en produktionsenhet till ett privat företag eller till en förening, men med bibehållet kommunalt ansvar och i vissa fall fortsatt monopol. Om styrning, finansiering och utförande överförs till privata företag eller kooperativ rör det sig om en fullständig privatisering eller avkommunalisering.

Konkurrenskommittén använder begreppet privatisering då kommunen fortfarande finansierar hela eller delar av verksamheten. Beställarfunktionen har överförts till medborgarna som kommer överens med producenten om pris och kvalitet. Vid entreprenad föreligger det i stället ett ömsesidigt, skriftligt avtal mellan kommunen och producenten som medborgaren bara indirekt via sin rösträtt kan påverka. Vid partiell privatisering har kommunen kvar ett finansiellt ansvar för verksamheten och svarar kanske inte för en del av verksamheten i konkurrens med företag eller föreningar. Medborgaren har valfrihet mellan de olika producenterna.

Begreppet privatisering är alltså både mångtydigt och ideologiskt laddat. Som visats tidigare sammanblandas det ibland med entreprenad när det ofta handlar det om partiell privatisering.

Samtidigt visar alltihop en färdriktning bort från verksamhet i förvaltningsform mot företags- eller föreningsregi. Vid partiell privatisering blir nästa logiska steg att diskutera varför man skall ha en offentlig finansiering av de konkurrerande enheterna i stället för att medborgarna och de konkurrerande enheterna själva gör upp om pris och betalning.

I Politik som organisation definieras privatisering helt enkelt som en överföring från offentlig till privat sektor. Där presenteras sju alternativa sätt att privatisera.

Inom det som kan kallas avreglering finns fri etableringsrätt, fritt konsumtionsval med inkomstöverföringar i form av en peng eller en check och fritt konsumtionsval inom offentlig produktion. Inom avgiftsfinansieringen har vi brukaravgifter under konkurrensproduktion alternativt brukaravgifter under offentligt monopol. Inom gruppen avproducering återfinns offentliga tjänster på privat entreprenad och avyttring genom utförsäljning av offentlig egendom.

Lokaldemokratikommittén uppskattar efter en enkät att ca 30 procent av kommunerna sålt ut anläggningar eller verksamheter. Det är speciellt vanligt i normalkommuner och större städer och framför allt gäller det bostadsfastigheter, industrifastigheter, energi- och fritidsanläggningar.

I *Vad blev det av de enskilda alternativen* ges en bild av den partiella privatiseringen från 1988 till juni 1994. Antalet kommuner med enskild drift ökade inom barnomsorgen från 98 till 220, inom skolan från 90 till 164, inom äldre- och handikappomsorgen från 35 till 46.

Enligt Socialstyrelsens rapport *Socialtjänsten och de nya styrsystemen* gick 1993 ungefär tio procent av alla inskrivna barn på daghem i enskild drift och två procent av barnen på fritidshem.

År 1985 fanns cirka 100 föräldrakooperativ i ett 30-tal kommuner och 1988 jämställdes föräldrakooperativen statsbidragsmässigt med de kommunala daghemmen. År 1991 fick även personalkooperativa daghem statsbidrag. Etableringsrätten blev fri 1992, vilket innebar att också aktiebolag fick bedriva skattefinansierad barnomsorg.

Antalet elever i fristående skolor 1993/94 var totalt 17 900 varav 13 700 i grundskolan.

Utvecklingen på grundskolenivå har varit snabbast. Det fanns 83 fristående grundskolor 1990/91, och 230 1993/94.

År 1988 beslutade riksdagen om statsbidrag till fristående skolor, och de skulle i något bestämt avseende skilja sig ifrån den offentliga skolan. Det bestämdes 1991 att kommunerna skulle fördela resurserna för skolan så att valfriheten blev så stor som möjligt. Enligt nya statsbidragsregler 1992 är kommunerna skyldiga att tilldela fristående skolor lägst 85 procent av vad en elev i den kommunala grundskolan i genomsnitt kostar. Detta sänktes senare till 75 procent. Friskolekommitténs majoritet föreslog i november 1995 att 75 procentsregeln skulle avskaffas. Bidrag skulle ges på samma grunder som till kommunens egna skolor.

Sedan 1994 har för övrigt kommunerna odelat ansvar för skolan, statsbidragen till skolan har inbakats i det generella statsbidraget.

Enligt *Utvecklingen inom den kommunala sektorn* bedrivs ungefär fyra procent av äldreomsorgen som entreprenad eller verksamhet i annan form. ESO uppger att det inom hemtjänsten finns fem större aktörer: HSB, Riksbyggen, Partena Care AB, Samhall AB och Praktikertjänst AB. För servicebostäder, ålderdomshem, gruppbostäder och sjukhem fanns ett 80-tal entreprenörer och ett tiotal stiftelser och kyrkliga organisationer. Personal- och brukarkooperativ anlitades av 20 kommuner, flertalet av brukarkooperativen organiserades av unga handikappade.

Stora skillnader finns inom hälso- och sjukvårdens användning av enskild drift. I sluten sjukvård handlar det bara om 2 procent av totala antalet anställda, i öppenvård 16 procent och i tandvård 26 procent.

900 vårdcentraler drivs av landstinget, ett 20-tal av kommunerna och ett 10-tal av enskilda där Praktikertjänst är störst.

Dominerande företagsform i alla verksamheter är aktiebolag följt av ideella föreningar och stiftelser. Den snabbaste tillväxten har ekonomiska föreningar medan enskilda firmor och handelsbolag minskade.

Inom hälso- och sjukvården fanns i juni 1994 aktiebolag i alla Sveriges kommuner utom åtta.

I grundskolor och gymnasieskolor dominerar aktiebolagen och de har ökat starkt, i juni 1994 fanns de i 92 kommuner.

Inom barnomsorgen dominerar ekonomiska föreningar men även ideella föreningar, som båda finns i cirka hälften av kommunerna.

I juni 1994 arbetade 50 000 eller 5,5 procent av knappt en miljon anställda inom de studerade områdena i företag som drevs i annan regi än offentlig.

Inom barnomsorgen och skolan har ett förhållandevis stort tillskott skett i enskild drift, medan äldre- och handikappomsorgen och hälso- och sjukvården inte har påverkats nämnvärt av 1990-talets privatiseringsvåg.

I juni 1994 fanns det 61 kommuner som hade uteslutande offentlig drift av barnomsorg, skola och äldre- och handikappomsorg.

ESO fann vid sin genomgång få omedelbara tecken på samband mellan politisk färg och omfattningen av enskild drift.

Ideella föreningar och stiftelser har mer och mer ersatts av ekonomiska föreningar och aktiebolag. Aktiebolag var 1988-94 den dominerande företagsformen och hade dessutom stärkt sin ställning. Snabbast tillväxt hade dock de ekonomiska föreningarna.

Storstäderna har flest enskilda alternativ. Enskild drift är till stor del ett storstadsfenomen eller åtminstone stadsfenomen när det gäller skolan och i än högre grad äldre- och handikappomsorgen. Barnomsorg i enskild drift är dock vanligast i glesbygdskommuner. På 20 i topplistan dominerar små, borgerligt styrda kommuner med en ekonomi något över genomsnittet för landet.

Under 1990-talets första år har ekonomiska föreningar etablerats inom skola, sjukhem, vårdcentral, tandvård, mödra- och barnavård, psykiatri, hemtjänst, äldreboende, behandlingshem m.m. Än så länge är dock den kooperativa formen sällsynt totalt sett.

Fritidssektorn är det område där det kanske finns mest blandning av kommunal och icke-kommunal drift.

I *Våra nya kommuner*, Kommentus-Kommundata 1993, anges att av 17 900 isbanor, fotbollsplaner, motionsspår, simbassänger, ridspår m.m. ägdes 5 300 av privata företag, föreningar, kooperativ, stiftelser m.m. dvs. 30 procent.

Av kommunernas del skötte privata organisationer 4 000 eller 31 procent.

Konkurrensutsätta eller marknadshärma?

Det finns en bred politisk enighet i kommunerna om värdet av konkurrens och mångfald. Konkurrens anses ge lägre totalkostnader och högre kvalitet. Vissa kommuner kan sägas ha en mer pragmatisk inriktning som handlar om att konkurrensutsätta, andra en mer ideologisk som går ut på att marknadshärma. I det senare fallet ses marknad och ickekommunal drift som ett ideal. Man vill, för att minimera kommunens verksamhet i egen regi, imitera privata företag och definiera medborgarskapet som en kundrelation. Den praktiska skillnaden mellan dessa två inriktningar kan dock vara diffus.

I en rapport från Rådet för kommunalekonomisk forskning urskiljs tre alternativa strategier i de skånska kommunerna.

1. Kommuner som väljer att förändra inom den traditionella organisationen.
2. Kommuner som vill privatisera.
3. Kommuner som väljer att avvakta.

Huvuddelen tillhör kategori 1 och 2, bara fyra skånska kommuner av 33 räknas i rapporten till kategori 2.

Flest kommuner har valt att förändra inom den traditionella organisationen. Man vill behålla den kommunala organisationen med egna utförarenheter, konkurrensutsätta viss verksamhet, men det är inget mål i sig. Det viktigaste är att öka effektiviteten. Man vill skapa företagslika förutsättningar inom organisationen, man slår samman nämnder, inför resultatenheter och bolagiserar. Det finns kommuner med såväl socialdemokratisk som borgerlig majoritet bland dem som anammat strategin.

Kommuner som vill privatisera lägger antingen ut verksamheterna på entreprenad, avgiftsfinansierar eller säljer dem. Privatisering är ett mål i sig och man vill avveckla den kommunala utförarorganisationen och låta fristående entreprenörer göra jobbet. Medborgarna skall fritt kunna välja mellan de olika alternativen i så kallade kundvalsmodeller.

Idén med den så kallade pengen eller checken är att de kommunala medlen är knutna till individen och inte till verksamheten. Invånarna kan välja producent oavsett om denne är kommunal eller inte. I kundvalsmodellen betalar man för tjänsten antingen med en peng, med en check eller en kupong. I vissa fall går pengen direkt från en producent till en annan, i andra fall får den enskilde en symbolisk check i handen att köpa för. I allmänhet har kommunen slutit avtal med vissa godkända producenter.

Enligt Kommunaktuellt fanns 1994 61 kommuner, som infört ett sådant här kundvalssystem.

Enligt samma undersökning hade fyra kommuner en kombination av beställar/utförarnämnder och kundval, elva till skulle införa det 1994.

Avvecklingen av kommunala monopol kan innebära privata monopol. När exempelvis äldreomsorgen i ett distrikt i en kommun lades ut på anbud blev resultatet att ett företag övertog all äldreomsorg i området. Kommunen måste ofta sluta långsiktiga avtal med producenterna som därmed får ett större mått av trygghet än kommunens egna anställda. Å andra sidan riskerar de som blir ett slags legoföretag att vara de första som avvecklas vid kommunala nedskärningar.

Demokratins förnyelse och historiens återkomst

I skriften *Föreningar som entreprenörer* sammanfattas förändringsarbetet i den offentliga sektorn.
Tre huvudlinjer anges:

1. Förnyelse av myndigheternas egen verksamhet.
2. Ökad användning av alternativa driftformer.
3. Avveckling av verksamheter som tidigare ansetts värda att driva eller finansiera med skattemedel.

Förnyelsen inom egen regi sker genom målstyrning, resultatenheter, balansenheter, beställar- och utförarnämnder, brukarmedverkan/självförvaltningsorgan.

Alternativa driftsformer utmärks av att en verksamhet drivs av en privaträttslig organisation och helt eller delvis finansieras av det allmänna.

De alternativa driftsformerna sägs vara:
- statliga, kommunala och landstingskommunala företag
- driftsentreprenad på uppdrag av det allmänna
- bidragsfinansierad enskild verksamhet
- kundvalssystem
- köp av enstaka tjänster

Det förekommer att vissa kultur- och fritidsanläggningar tagits över av privata företag eller föreningar utan att kommunen gett något uppdrag eller lämnat bidrag för fortsatt verksamhet. Det gäller t.ex. ofta turistanläggningar, småbåtshamnar, campingplatser och alpina anläggningar. Ofta går kommunen i borgen, och ger driftsbidrag.

Kommundelsnämnder (KDN)

Under 1970-talet inrättade några kommuner kommundelsråd, som var rådgivande lokala organ. Försök gjordes för att stärka demokratin.

En lag 1980 gjorde det möjligt för kommunerna att inrätta lokala organ i form av distriktsnämnder och institutionsstyrelser samt särskilda organ med sektorsövergripande uppgifter.

Kommundelsråd/institutionsråd är ett lokalt organ med endast rådgivande uppgifter.

Distriktsnämnd är knuten till ett geografiskt område av kommunen med förvaltningsuppgifter inom endast ett fackområde.

Institutionsstyrelse har förvaltningsuppgifter för en eller flera anläggningar inom ett eller flera fackområden.

Kommundelsnämnder har förvaltningsuppgifter inom flera fackområden och är knutna till en viss geografisk del av kommunen.

Syftet med den nya lagstiftningen var att "skapa ett naturligt forum på det lokala planet för diskussion och beslut i frågor som har direkt betydelse för kommuninvånarna. Verksamheten i lokala organ kan också innebära en vitalisering av arbetet i de politiska partiernas lokalföreningar."

1983 års *Demokratiberedning* ville underlätta utvecklingsarbetet. En proposition föreslog att försökslagstiftningen från 1980 skulle permanentas, att kommuner med heltäckande KDN-organisation skulle få en större frihet för sin centrala, specialreglerade nämndsorganisation.

Frikommunlagen hade gett vissa kommuner och landsting rätt till friare nämndsorganisation. Fler kommuner och landsting fick nu bli frikommuner och frikommunlagen förlängdes fram till utgången av 1991 då en ny kommunallag kom. Enligt den tilläts alla inrätta kommundelsnämnder. Vissa uppgifter kräver dock ett kommunövergripande synsätt eller särskild kompetens som bäst tillgodoses på central nivå, till exempel miljöskydd, räddningstjänst och delar av socialtjänsten.

De tre första kommundelsnämnderna inrättades i Örebro 1980 och idén spred sig snabbt över landet.

Sammanlagt ett trettiotal kommuner har eller har haft kommundelsnämnder. Botkyrka, Uddevalla, Växjö, Linköping, Upplands Väsby och Järfälla har både hunnit införa och avvecklat dem.

Våren 1995 uppgav Kommunaktuellt att fjorton kommuner har heltäckande kommundelsnämnder.

Av de tio befolkningsmässigt största kommunerna är det bara Jönköping som inte prövat reformen alls.

Kommundelsnämndstanken, som tappat, en del stöd har under 1995 fått en nytändning genom att Stockholm, Malmö och Lund planerat att införa sådana.

Utredningar om kommundelsnämnderna visar olika resultat. Lokalpolitiker, förvaltningar och partiföreningar är i regel positiva. Nedskärningar och dålig ekonomi har påverkat attityden till kommundelsnämnder hos medborgarna. Ekonomiska effektivitetsvinster har uppnåtts genom nämnderna.

Stig Montin skriver i *Från demokrati till management:*

"På grundval av de utvärderingar som genomförts kan vi konstatera att KDN-reformen hittills inte lyckats vitalisera den kommunala demokratin. KDN-reformen har i praktiken inriktats mer mot effektivitetsfrågor än demokratifrågor."

Författarna till Stadsdelsnämnderna i Göteborg har som generella iakttagelser:

Vad de förtroendevalda beträffar har stadsdelsreformen fått påtaglig effekt. De har blivit allmänpolitiker i stället för sektorspolitiker och de har utvecklat en klar lokal anknytning. Deras insyn i och inflytande över verksamheten har enligt deras egen uppfattning ökat. Både politikernas lokalanknytning och deras ökade inflytande bekräftas genom tjänstemännens bedömningar. Viktiga led i den representativa demokratin har således förstärkts som en följd av reformen.

När det gäller medborgarnas inflytande på den kommunala verksamheten tycks däremot stadsdelsreformen inte ha satt några djupare spår. Visserligen registreras, till skillnad från vad som brukat vara fallet i utvärderingar av andra kommuner med kommundelsorganisation, en ökning av den medborgerliga aktiviteten i förhållande till politikerna och deras policy. Den tycks emellertid väsentligen haft karaktären av en tidsbegränsad protestaktivitet, och en senare politikerenkät ger ingen bekräftelse.

Kommundelsnämndstanken presenterades på 1980-talet som ett steg mot mindre kommuner och mer lokala politiker.

Brukarinflytande – Självförvaltning

Lekmannaförvaltningens avveckling, färre förtroendevalda och uppbyggnaden av en professionaliserad verksamhet ledde till ett lågt medborgardeltagande i den kommunala verksamheten.

I såväl samhällsliv som föreningsliv har medborgarnas och föreningsmedlemmarnas aktivitet nedprioriterats till förmån för anställdas insatser.

Möjligheten till direkt demokrati via kommunalstämma eller allmän rådstuga avskaffades med 1953 års kommunallag. Ännu i slutet på 1940-talet saknade 624 av landets 2 509 landskommuner kommunfullmäktige, en kommun utan fullmäktige fanns kvar 1952-54. Medborgardeltagande före kommunala beslut är sällsynt i den kommunala lagstiftningen. De direktdemokratiska inslagen i kommunalpolitiken avvecklades med storkommunerna.

I föreningar och folkrörelser har medlemmarnas möjlighet till direkt påverkan varit starkare än i kommunerna.

Brukarinflytande är ofta en process där medborgarnas möjligheter att påverka före beslut, delta i verksamhet och överta beslutsfattande och förvaltning har utvecklats via samråd till självförvaltning.

Brukarinflytande/brukarmedverkan – definitioner, avgränsningar

I stadsplanering och byggnadsfrågor har det länge funnits lagstiftning om samråd. År 1988 infördes i kommunallagen en paragraf om att nämnderna skall verka för samråd med dem som utnyttjar deras tjänster. I många kommuner fanns då redan pensionärsråd, handikappråd och invandrarråd. Lokaldemokratikommitténs enkät våren 1992 visade att 131 kommuner hade sådana brukarråd.

Inflytande och medverkan för brukare har diskuterats under hela 1980-talet. Ordet brukare ersätts ibland av användare eller medborgare. Brukarinflytande har beskrivits som att påverka tjänsternas utformning och kvalitet genom deltagande i beslutsprocessen på verkställighetsnivå. Brukarmedverkan är deltagande i verksamheten, t.ex. i arbetet på en förskola.

Brukarinflytande gäller den dagliga driften och omfattar en institution eller öppen verksamhet. Det omfattar beslut som fattas på delegation från den ansvariga nämnden eller som är ren verkställighet. Politiska beslut om mål, ekonomiska och personella resurser utgör ramarna.

I propositionen *Aktivt folkstyre i kommuner och landsting* (1986/87:91) definieras brukare som:

"Personer som nära och personligt berörs av en kommunal verksamhet och som i regel utnyttjar den kontinuerligt under en relativt lång period."

Brukarinflytandet är också kollektivt, ett gruppintresse. Den enskildes inflytande i rollen som elev, patient, förälder m.m. skall tillgodoses på annat sätt, t.ex. genom elev- och föräldrasamtal.

Brukarinflytandet används i barnomsorgen, skolan, äldre- och handikappomsorgen, hälso- och sjukvården, omsorgen om psykiskt utvecklingsstörda och fritidsverksamheten. Brukarna i t.ex. förskola, delar av skolan, sjukvården samt omsorgerna om psykiskt utvecklingsstörda kan kanske inte utöva sin rätt men då skall någon annan kunna företräda brukaren. Så långt möjligt skall samråd om företrädarskapet ske mellan personal, brukaren och den som skall företräda brukaren.

Kommer medborgarna i sitt intresse för samhällsfrågor att vända partierna ryggen när de kan påverka nära frågor via brukarinflytande/brukarmedverkan, eller kommer han eller hon att stimuleras till att gå vidare till partipolitiken?

Villkorad delegation/självförvaltning

I skriften *Vi vill vara med och bestämma* beskrivs en del exempel på brukarinflytande och självförvaltning. Nässjö kommun har brukarråd med vetorätt vid barnstugor, skolor och fritidshem. I kommundelen Adolfsberg i Örebro kommun finns fyra områdesanknutna förvaltningsråd med kom-

munalt anställda och brukarrepresentanter. Förvaltningsråden finns beskrivna i Lokala dialoger – *Om förvaltningsråd i Örebro.*

I Svågadalen i Hudiksvalls kommun fick Dellenbygdens kommundelsnämnd ett avtal med ett självförvaltningsråd om att bedriva verksamhet inom skola, barnomsorg, äldreomsorg, kultur och fritid. All kommunal verksamhet rörande Svågadalen utom myndighetsutövning beslutas i självförvaltningsrådet. Beslutanderätten har delegerats till platschefen, som måste få tillstyrkan av rådet före beslut. År 1994 tillfördes kommunallagen bestämmelser om självförvaltning.

I Danmark har man sedan länge tillämpat brukarinflytande vid t.ex. barnstugor och skolor. Sedan 1989 skall det i alla danska kommunala skolor finnas skolstyrelser, där representanter för föräldrarna utgör majoriteten och är de enda som automatiskt har rösträtt. De svenska självförvaltningsorganen har inte lika vidsträckta befogenheter och uppgifter som sina danska motsvarigheter av hänsyn till den representativa demokratin.

De danska partiorganisationerna är också svagare än de svenska. Detta gör det svårare att framhäva partiernas och den representativa demokratins företräde för bibehållandet av samhällets demokratiska legitimitet i Danmark än i Sverige.

I kommunallagen står:

"Om inte annat följer av lag eller annan författning, får fullmäktige besluta att en nämnd får uppdra åt ett självförvaltningsorgan under nämnden att helt eller delvis sköta driften av en viss anläggning eller en viss institution.
Nämnden skall i en arbetsordning fastställa självförvaltningsorganets uppgifter, sammansättning, arbetsformer och mandattid.
Ett självförvaltningsorgan skall bestå av företrädare för dem som nyttjar anläggningen eller institutionen och de anställda där.
Företrädarna för nyttjarna skall vara fler än dem som företräder de anställda.
Nämnden väljer på förslag av nyttjarna de ledamöter och ersättare som skall företräda nyttjarna och på förslag av de anställda dem som skall företräda de anställda.
De ledamöter och ersättare som företräder nyttjarna har rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för uppdraget och de ekonomiska förmåner som fullmäktige bestämt för de förtroendevalda i kommunen eller landstinget.
En nämnd får helt eller delvis återkalla ett uppdrag som har givits till ett självförvaltningsorgan, om det finns särskilda skäl för det.
Detsamma gäller uppdraget för enskild ledamot."

När nämnden fått fullmäktiges godkännande för ett självförvaltningsorgan så fastställer nämnden ekonomiska ramar, uppgifter, sammansättning, arbetsformer och mandattid.

Föreningsentreprenad – föreningsdrift

I *Föreningar som entreprenörer* ges den här bilden av föreningsengagemanget i fritidsanläggningar 1990: simhallar 2 procent, sporthallar 4 procent, ishallar 16 procent, fotbollsplaner på gräs 52 procent, bowlinghallar 35 procent, campingplatser 27 procent, skjutbanor 91 procent, slalombackar 52 procent, golfbanor 81 procent och tennishallar 73 procent.

Av 1 500 enskilda dag- och fritidshem drevs enligt Konkurrensverket 980 stycken som föräldrakooperativ 1993.

Verket återger argument för och emot föreningsverksamhet inom fritidssektorn och barnomsorgen. Här återges dock främst resonemangen kring föreningsentreprenad kontra föreningsdrift.

Hallgren menar i *Föreningar som entreprenörer* att gränsen mellan entreprenad och bidragsfinansierad enskild verksamhet kan vara svår att dra i det enskilda fallet. En förening som utför ett arbete på uppdrag av kommunen skall betraktas som entreprenör om det framför allt är ett uppdragsförhållande. En förening som driver en simhall på entreprenad förutsätts även ge service till andra föreningar, skolor, daghem och allmänheten.

Föreningsdrift definieras som en enskild verksamhet som drivs av en ideell eller ekonomisk förenings medlemmar i huvudsak för egen räkning oftast med stöd av kommunala bidrag eller subventioner.

En fritidsanläggning, en friskola eller ett daghem som drivs av en förening med kommunalt stöd är en bidragsfinansierad, enskild verksamhet. I regel förekommer en blandning av entreprenad och bidragsfinansierad enskild verksamhet.

Vid föreningsdrift är det viktigaste kommunala stödet subventionerad hyra eller s.k. nolltaxa vid lokalupplåtelse. Andra stödformer är aktivitetsbidrag, förmånliga lån, borgensutfästelser.

Opolitisk nämnd

Fullmäktige kan utse en opolitisk nämnd. En sådan nämnd utgör en kommunal nämnd enligt kommunallagen och dess ledamöter får samma ställning som politiskt förtroendevalda. Nämnden får fatta beslut om myndighetsutövning. Val av en opolitisk nämnd förhindras om ett visst antal fullmäktigeledamöter begär det. Om en fullmäktigeförsamling på 51 ledamöter skall välja en nämnd med fem ledamöter så kan minst nio ledamöter tvinga fram sådana proportionella val.

Den opolitiska nämnden kan bestå av anställda och andra sakkunniga för att ansvara för en viss verksamhet. De valda måste vara folkbokförda i kommunen och 18 år. Opolitiska nämnder förekommer som produktionsstyrelser i beställar/utförarorganisationer.

Medborgarinflytande–brukarinflytande

Termerna brukarinflytande och medborgarinflytande används ibland nästan synonymt. I *Medborgarnas makt* försöker man definiera medborgarskapsbegreppet. Det beskrivs som ett folkrättsligt begrepp. I Sverige avgör föräldrarnas medborgarskap barnets medborgarskap.
I kommunallagen står:

"Medlem av en kommun är den som är folkbokförd i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller är taxerad till kommunalskatt där."

En kommunmedborgare är den som är folkbokförd i kommunen. En svår fråga är om sommargäster är kommunmedborgare med rätt att påverka.

Brukarinflytande kan ses som en del av medborgarinflytandet. Småbarnsföräldrars påverkan på sina barns dagis är brukarinflytande. De som bor i Svågådalen utövar också medborgarinflytande över sin bygd.

Medborgarkontor

Civildepartementet har sedan våren 1992 bedrivit ett utvecklingsarbete med medborgarkontor. Riksdagen beslutade 1994 om försöksverksamhet. En femårig försöksperiod med medborgarkontor inleddes 1994. Det finns medborgarkontor med enbart kommunal verksamhet och andra där kommunen, olika myndigheter och försäkringskassan är samlokaliserade. Kommunerna får sluta samarbetsavtal om att utföra förvaltningsuppgifter som inte innebär myndighetsutövning åt statliga myndigheter, försäkringskassa och landsting. Medborgarkontor tillhandahåller lokal service och information till allmänheten. Där arbetar generalister med hjälp av specialister för att ge bred information, rådgivning och service samt lotsa den enskilde vidare i mer kvalificerade ärenden. På ett ställe och under ett tak samlas samhällsinformation på ett för medborgarna lättillgängligt sätt.

Medborgarkontor har betecknats som ett serviceställe för allt-i-ett-förvaltning. Det kan gälla bostadsförmedling, försäkringskassa, arbetsförmedling, skattefrågor och socialtjänst som en och samma tjänsteman skall kunna ta sig an.

De svenska medborgarkontoren är inspirerade av de danska kvikskranker som 1990 fanns i ett 50-tal danska kommuner.

Medborgarkontoren startade som en försöksverksamhet 1991 i Botkyrka, Karlskrona, Pajala, Storuman, Surahammar och Örebro. Sölvesborg tillkom 1992. Det finns olika modeller, t.ex. lokaler i flera kontor, i kombination med bibliotek, frontdisk i stadshusets entré eller samlokalisering med annan myndighet.

98 kommuner ville 1993 delta i försök med medborgarkontor. Kommunernas intresse har medfört att regeringen beslutat om en femårig försöksperiod med dispenser från gällande lagstiftning. I dag domineras samtliga medborgarkontor utom två av kommunal verksamhet. I bland annat Samservice i Fränsta, Ånge kommun utgör statliga myndigheter en majoritet av deltagarna men kommunen är samordningsansvarig. Fränsta har funnits längst och har utvärderats akademiskt i *Samservice – medborgarkontor i vardande.*

Precis som med kommundelsnämnderna betonas den sektorsövergripande karaktären och närheten för medborgarna. Det bygger också på den nya informationsteknologin och saknar politisk överbyggnad. Det finns likheter mellan dagens kommunala intresse för medborgarkontor och 1980-talets intresse för kommundelsnämnder.

Diskussion

Föreningar, frivillighet och civilt samhälle

En växande grupp politiker, forskare och debattörer hävdar att en rad offentliga uppgifter, som tidigare skötts av enskilda eller föreningar på ideell basis, helt eller delvis kan återföras dit. Medborgarna i dag är kunnigare och friskare, har fritid och ekonomiska resurser, vilket möjliggör en minskad offentlig sektor. Detta beskrivs i *Det civila samhället och staten* och i *Civilt samhälle kontra offentlig sektor*. Många forskare menar att samhället kan indelas i stat, marknad och civilt samhälle. Den civila sfären består förenklat uttryckt av föreningar och folkrörelser. Det är där demokratin har sina viktigaste rötter, men utvecklingen i Sverige och Västeuropa har präglats av ett förstatligande av den civila sfären.

Andra uppfattar frivilligarbetet i detta som en förtäckt privatisering, en återupplivning av gammeldags välgörenhet *(Blunda och skänk – om den nygamla välgörenheten,* Pockettidningen R 5/1994). Det anses dessutom stärka föreningar som har traditioner på detta område t.ex. de religiösa samfunden. En minskad offentlig sektor ses som en backlash, patriarkatets attack mot det kvinnliga yrkesarbetet och försök att åter knyta kvinnornas verksamhet till hem och familj (se t.ex. Lena Sommestads *Civilsamhället – en utopi för medelklassens män?).*

Vart blåser förändringsvinden?

På 1980-talet handlade det om *för lite effektivitet och för mycket politisk styrning.*

I Statsvetenskaplig Tidskrift återger Stig Montin en enkät om förändringsarbetet 1983-89. Enkäten besvarades av 210 kommuner varav 55 meddelade att inga omfattande eller betydande organisationsförändringar utretts eller genomförts.

Av de andra 165 kommunerna hade nio institutionsstyrelser, 25 distriktsnämnder, 25 kommundelsnämnder, 55 delegering till arbetsenheter 35 bolag, 83 sammanslagna förvaltningar, 7 avreglering, 11 brukarmedverkan, 44 nya nämnder och annat.

Förändringarna var alltså framför allt sammanslagningar av förvaltningar, delegering av ansvar samt bildande av bolag.

1990-talets betoning av att det är för mycket politik och *för mycket offentlig sektor* beskrivs i *Våra nya kommuner*. Förändringar på väg upp i popularitet är bland annat resultatenheter, entreprenörer, personalminskning, beställarnämnder, kundvalsmodell, intraprenad och medborgarkontor. Nedåt går det för nämndsorganisation, bolagisering och kommundelsnämnder.

Men beställarnämnder och kundvalsmodeller är i dag knappast längre på uppgång. Kommundelsnämnderna tycks kunna få en renässans och nya trender är brukarinflytande, självförvaltning och medborgarkontor.

Vart vi är på väg är svårt att säga eftersom den politiska situationen i såväl riket som kommunerna har karaktäriserats av allt kraftigare pendelrörelser.

I kommunerna är läget särskilt instabilt eftersom det finns fler partier än i riksdagen.

De tjugo större städerna och förortskommunerna är mer förändringsbenägna och deras verksamhet tycks påverkas mindre av svängningar i de politiska majoriteterna än kommunerna i övriga kommungrupper.

En undersökning av Kommunförbundet för några år sedan visade andelen kommuner som beslutat om alternativa driftsformer som bolagisering och överföring av verksamhet till privata entreprenörer.

Av storstäder, förorter och stora städer hade 80 procent gjort det, av övriga kommuntyper 40 procent, av borgerligt styrda kommuner 50 procent, av socialistiskt styrda 35 procent.

Kommunstorlek och geografisk lokalisering spelar alltså större roll än politisk majoritet. Detsamma gäller kundval och beställarnämnder.

Framtidens kommuner

I *Förvaltning och demokrati* sorteras kommunerna i tre typer.

- *Myndighetskommunen* var kommunerna före det sena 1970-talets diskussioner om serviceanda m.m. Kommunen är en överhet och medborgarna undersåtar.
- *Förhandlingskommunen* växte fram på det sena 1970-talet och det tidiga 1980-talet före de radikala organisationsförändringarna med decentralisering och marknadstänkande. Den kommunala verksamheten hade korporativa drag och präglades av balans och medling mellan fackliga organisationer, företag i kommunen, olika nämndsintressen m.fl. Det mesta var förhandlingsbart och det fanns ett ekonomiskt utrymme att förhandla i och medborgaren var en part.
- *Marknadskommunen* är en 1990-talsskapelse. Den bjuder ut sina varor och tjänster på marknader, består av delorganisationer som konkurrerar med varandra och med privata företag för att få sälja sina produkter till medborgarna. Dessa är kunder och konsumenter. Kommunen kan också jämföras med en butik eller ett företag, medborgaren är kund eller konsument.

Det har också talats om kontraktskommun och om gemenskapskommun. Den senare kan ses som en idealiserad bild av de gamla kommunerna på landsbygden och i bruksorterna.

Framtidens medborgare och demokratisynen

Hur blir då framtidens medborgarroll? Den amerikanske ekonomen Albert Hirschman har infört benämningarna exit och voice som strategier för individens maktutövning. Voice kan kopplas till olika typer av medborgaraktivitet. Man gör sin röst hörd, klagar, protesterar och försöker påverka t.ex. skolan eller daghemmet. Exit kan knytas till vårt uppträdande på marknaden. Man avstår, överger, lämnar och byter till ett annat alternativ. Exit kan kopplas till medborgaruppträdande i kundrollen. Vid exit byter man t.ex. till en ny skola eller ett nytt daghem.

Medborgaren kan vara hänvisad till att bara rösta på partier eller få möjligheter att även rösta på person eller t.o.m. direkt medverka vid besluten genom folkomröstning.

Att rösta på partier i valen och påverka kollektivt, via föreningar, utgör den historiska medborgarrollen. Beslutande folkomröstningar, personval och kundval är mer präglat av marknadstänkande.

I dagsläget finns medborgarrollen någonstans i skärningspunkten mellan de här idealen. Fortfarande är det mer voice än exit men medborgaren vill alltmer komma till tals på lokalplanet. Det finns också en växande tveksamhet till att låta sig representeras av de gamla föreningarna, folkrörelserna och intresseorganisationerna.

I *Demokrati i storstad – stadsdelsnämnder i Stockholm* presenteras tre synsätt på demokratin.

- *Den tunna demokratisynen* bygger på en individualistisk samhällsuppfattning. Demokratin bärs upp av marknaden. Statens och kommunernas verksamhet skall begränsas. Individen är inte så politiskt intresserad, brist på politiskt engagemang är det naturliga. Den representativa demokratin är bäst och ett mer direkt medborgerligt deltagande varken rationellt eller önskvärt.
- I *den snabba demokratin* står folket mot eliten. Eliten talar om att det politiska styret kräver eftertanke och kompetens, mest för att slå vakt om egna privilegier. Folket är genom sin vardagserfarenhet lika klokt som eliten. Eliten motarbetar folkomröstningar och annat som stör deras styre och positioner.

- *Den starka demokratin* utgör ett ideal, en avvägning mellan individualism och kollektivism. Den enskildes strävan efter personlig autonomi skall ges utrymme i kollektiva former. Demokratin är en inlärnings- och utvecklingsprocess. Folkmajoritetens omedelbara och oreflekterade vilja är långt ifrån alltid den bästa handlingslinjen. Det behövs en demokratisk dialog och fostran. Den starka demokratin ifrågasätter den goda viljan hos den valda eliten och deras expertis. En stark demokrati förverkligas där vanliga människor får samtala och samhandla kring gemensamma angelägenheter på ett kvalificerat sätt. För detta krävs både mer tid och mer tillit.

Kommunerna och Europa

Ett nytt geografiskt läge

Berlinmurens fall har förändrat Sveriges geografiska läge liksom inträdet i den Europeiska unionen. Östersjön är inte längre ett gränshav utan den vattenmassa som sammanlänkar kustkommunerna i en rad stater. Öar som Bornholm och Gotland ligger mitt i ett hav av möjligheter.

Stockholms relativa geografiska mittposition i Sverige och Norden har devalverats. Kommunerna i Syd- och Västsverige är geografiskt mer vända mot Europa. Å andra sidan är nu Stockholm ett centrum vid Östersjön.

För andra kommuner kan den geopolitiska förändringen kännas hotfull, t.ex. Norrlandskommuner och Svealandskommuner i länen utmed norska gränsen. Vägen till Stockholm har upplevts som lång, till Bryssel känns den ännu längre.

Kommunsystem i Europa

I Europa delas kommunerna, landstingen och kommunsystemen in i sex kategorier.

- *Nordeuropeiska system* som omfattar de fem nordiska länderna. Här har kommunerna en framträdande position med en stor andel av den offentliga sektorn och en viktig roll i förverkligandet av välfärdspolitiken. Kommunerna har långtgående egna befogenheter och ett stort mått av självstyre med egen beskattningsrätt. Kommunerna är i regel stora och beslutsfattandet sker i kollektiva former.
- *Brittiska system* omfattar Storbritannien och Irland. Kommunerna är befolkningsmässigt störst i Europa men saknar finansiell tyngd. I Storbritannien har kommunerna betydelsefulla uppgifter i välfärdspolitiken. Självstyret är kringskuret och kommunerna har bara rätt att bedriva verksamhet som de fått uttryckligt tillstånd till av parlamentet. Staten har successivt urholkat kommunernas ställning och bägge länderna har vägrat underteckna Europarådets konvention om lokalt självstyre.
- *Mellaneuropeiska system* finns i Tyskland, Österrike och Schweiz. Kommunsystemen ingår i en federal struktur där statsmakten är delad mellan en federal och en delstatlig nivå. Delstaterna har rätt att i egna kommunallagar reglera villkoren för kommunerna.

• *Napoleanska system* har Frankrike, Nederländerna, Belgien, Luxemburg, Spanien, Portugal, Italien och Grekland. De kännetecknas av en stark centralmakt och detaljerad statlig kontroll av kommunerna via statligt utsedda regionala tjänstemän (prefekter) och lokala företrädare (borgmästare). Systemet har genomgått genomgripande förändringar och inrymmer stora variationer. Kommunerna är i genomsnitt mycket små utom i Belgien och Nederländerna där sammanslagningar skett. Under staten finns oftast fyra självstyrande nivåer: kommuner, departement, provinser samt en regional nivå. Den nya regionala nivån har framför allt i Spanien och Belgien lett till ett mycket långtgående regionalt självstyre. Borgmästaren har utöver att han skall bereda och verkställa de kommunala besluten även statliga uppgifter. Belgien och Nederländerna har drag av de mellan- och nordeuropeiska systemen i fråga om ansvar för välfärdsuppgifter och även en något mer kollektivt präglad beslutsstruktur.

• Utöver dessa fyra system finns de *östeuropeiska* och *post-sovjetiska systemen.*

Subsidiaritetsprincipen, EU-rätten och det kommunala självstyret

I debatten om den Europeiska unionen spelar den så kallade subsidiariteten en viktig roll. Principen är ursprungligen hämtad från den katolska sociallära, som var en kompromiss mellan individualism och kollektivism och på sätt och vis mellan liberalism och socialism. Samhället är en pyramid vars bas är familjen, statens roll är *subsidiär* eller understödjande.

Subsidiariteten kan tolkas både som en *närhetsprincip* och en *fjärrprincip.* Närhetsprincipen tar fasta på att beslut skall fattas på lägsta möjliga nivå, strukturen skall ses nerifrån och upp (bottom up) och inte tvärt-om (top down). Subsidiaritetsprincipens tillämpning i EG/EU-sammanhang kan komma att rättfärdiga en utökad besluts- och initiativrätt på gemenskapsnivå för att t.ex. begränsa effekterna av långtgående lokala och regionala självständighetssträvanden och ökad politisk fragmentarisering.

Subsidiariteten har kommit att fungera som ett tänkt sanktionsinstrument för såväl statsingripanden som dess motsats.

I Maastrichtfördraget står bland annat:

"Detta fördrag markerar en ny fas i processen mot skapandet av en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten skall fattas så nära medborgarna som möjligt."

Inom Europeiska unionen gör man inte någon klar uppdelning av de olika nivåernas kompetenser, t.ex. mellan förbundsnivå och delstatsnivå i Tyskland. Detta förhållande har skapat problem bl.a. då det gällt att fastställa subsidiaritetsprincipens betydelse. I sista hand är det EG-domstolen som avgör var gränsen för kompetensen går.

Samarbetsområdet har vidgats betydligt genom unionsfördraget. Nya politikområden har införts, såsom utbildning, kultur och konsumentskydd. Införande av en ekonomisk, monetär union innebär en stark ökning av samarbetet.

Konsekvensutredningarna pekade på tre väsentliga lagstiftningsområden som berördes av EES-avtalet och vid ett medlemskap.

- EG:s upphandlingsregler, som bl.a. förutsätter konkurrensupphandling.
- EG:s konkurrenslagstiftning, som bl.a. begränsar möjligheterna att ge företagsstöd.
- EG:s miljölagstiftning som skärper kraven på miljökonsekvensbeskrivning på lokal nivå.

Inget av dessa uppfattades som något större ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Sekretess- och offentlighetslagstiftningen bedömdes vara en nationell angelägenhet enligt EG-rätten. Kommitténs bedömning var att insynen i kommunernas och landstingens verksamhet i stort inte kommer att påverkas av EU:s regler om sekretess.

Sammanfattning

Konsekvensutredningarna skiljer mellan effekter av EG/EU-inträdet och effekter av internationaliseringen generellt sett. Möjligheterna för kommunerna ligger i ökad samverkan, en större resursbas, medel från strukturfonderna, sänkta kostnader vid upphandling samt deltagande i olika utvecklingsprogram och projekt. Begränsningen ligger i vad EG-rätten säger om den kommunala självbestämmanderätten. Den allmänna internationaliseringen och dess inverkan på Sveriges ekonomi spelar en större roll för finansieringen av den kommunala verksamheten än EG/EU-samarbetets direkta och indirekta krav. Viss reservation görs dock för EMU-samarbetet. EG/EU-medlemskapet berör inte kommunernas möjlighet att finansiera den kommunala verksamheten med inkomstskatt.

Konsekvensutredningarna ger en tämligen oproblematisk bild för kommunerna av EG/EU-inträdet. En företeelse som skulle kunna förändra situationen är utvecklingen av regionarbetet. En europeisk utveckling mot starka regioner skulle kunna skapa press på den lokala nivån även om nu den regionala utvecklingen och kommunernas roll i denna kan se väldigt olika ut. De två regionförbund som bildats i Skåne och Västsverige bygger ju på kommunerna och landstingen.

Referenser

Offentligt tryck
Ds Kn 1981:17; Kommunalpolitikerna.
Rekrytering–Arbetsförhållanden–Funktioner. Del 1. Rapport från kommunaldemokratiska forskningsgruppen.
Ds Kn 1981:18; Kommunalpolitikerna. Rekrytering-Arbetsförhållanden-Funktioner. Del 2. Rapport från kommunaldemokratiska forskningsgruppen.
Ds Kn 1982:8; Kommunalförvaltningen. Rapport från kommunaldemokratiska forskningsgruppen. Kommunaldemokratiska kommittén.
Ds 1993:4; Medborgarkontor – redovisning av pågående utvecklingsarbete. Civildepartementet.
Ds 1991:18; Vidga brukarinflytandet. En väg till ökad delaktighet och bättre service. Civildepartementet.
Ds 1994:9; Från samhällsguide till medborgarkontor – om samhällsinformation och service i en decentraliserad förvaltning. Civildepartementet.
Ds 1994:61; 1993 års redovisning av utvecklingen i kommuner och landsting. Civildepartementet.
Ds 1994:123; Vi vill vara med och bestämma. Modeller för medborgarinflytande – i stadsmiljö och på landet. En skrift om lokal utveckling av kommunal verksamhet. Civildepartementet.
Ds 1994:94; Föreningar som entreprenör - möjligheter, begränsningar, konsekvenser och risker. Civildepartementet - ideella beredningen.
Ds 1995:25; Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen. Finansdepartementet. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO. Finansdepartementet.
Regeringens skrivelse 1994/95:220, Utvecklingen inom den kommunala sektorn.
SCB; Allmänna valen 1994, Del 2 Kommunala valen den 18 september 1994.
SOU 1985:28; Aktivt folkstyre i kommuner och landsting. Betänkande från 1983 års demokratiberedning.
SOU 1991:25; Frikommunförsöket - erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation. Delbetänkande av utredningen om utvärdering av frikommunförsöket - Frikommunutredningen.
SOU 1991:104; Konkurrensen inom den kommunala sektorn. Delbetänkande av Konkurrenskommittén.
SOU 1993:48 Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebolag.
SOU 1993:21; Ökat personval. Betänkande av personvalskommittén.
SOU 1993:73; Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting. Rapport till Lokaldemokratikommittén.
SOU 1993:90; Lokal demokrati i utveckling. Slutbetänkande av Lokaldemokratikommittén.
SOU 1994:2; Kommunerna, landstingen och Europa. Betänkande av EG/EU-konsekvensutredningarna med bilagedel.

Litteratur
Forskningsrådsnämnden; Kommunerna och framtiden - programskrift med skiss till kommunala omvärldsbilder 2000 (FRN-FRAMTIDSSTUDIER 1984)

Gustafsson A.; Kommunal självstyrelse (Liber 1984)
Gustafsson A.; Kommun och landsting idag (Gleerups 1992)
Hansson G.&L-G Stenelo (red); Makt och internationalisering (Carlssons 1990)
Hansson L.&M. Nilsson-Hellström; Skånska kommuner i omvandling - en studie av organisationsförändringar under 1990-talet (KEFU Skåne skriftserie 1993:4)
Jönsson S., S. Rubenowitz och J. Westerståhl (red); Decentraliserad kommun. Exemplet Göteborg (SNS 1995)
Kaijser F. (red); Hundra år under kommunalförfattningarna 1862-1962 (Stockholm 1962)
Knutsson N.&K. Forsman; Kommunal förnyelse (Kommundata&Kommentus 1992)
Knutsson N.&A. Haglund; Våra nya kommuner - organisation, verksamhet, ekonomi och personal (Kommundata&Kommentus 1993)
Lundqvist L.; Förvaltning och demokrati (Norstedts 1991)
Lundqvist L.J.&J. Pierre (red); Kommunal förvaltningspolitik (Studentlitteratur 1995)
Montin S.; Svenska kommuner i omvandling. Artiklar och uppsatser som ingår i sammanläggningsavhandling i statskunskap: Swedish Local Government in Transition. A matter of rationality and legitimacy (Novemus – Högskolan i Örebro Rapport 1993:1)
Montin S.&G. Persson; Lokala dialoger. Om förvaltningsråd i Örebro (Novemus - Högskolan i Örebro 1994:3)
Montin S.; Decentralisering inom kommunerna, Statsvetenskaplig tidskrift 1989:2
Paulsson I., C. Riberdahl och P. Westerling: Den nya kommunallagen (Kommentus 1995)
Petersson O.; Kommunalpolitik (Publica 1992)
Petersson O., Westholm A.&G. Blomberg; Medborgarnas makt (Carlssons 1989)
Premfors R., J. Sandqvist och M. Sanne; Demokrati i storstad. Stadsdelsnämnder i Stockholm (Carlssons 1994)
Rothstein B.(red); Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem (SNS 1991)
Svenska Kommunförbundet; Levnadsförhållanden i Sveriges kommuner (Svenska Kommunförbundet 1994)
Svenska Kommunförbundet (antologi); Lokal demokrati – möjlighet eller hot? (Svenska Kommunförbundet&Kommentus 1995)
Svenska Kommunförbundet; Kommunalt förtroendevalda 1995 del 1. Fördelning på nämnder, andel kvinnor, ålder, parti m.m. Svenska Kommunförbundet 1996)
Sveriges Nationalatlas: Befolkningen (SNA 1991)
Trygghetsfonden; Nya driftsformer i kommuner och landsting (rapport nr 22/1994)

Tidningar och tidskrifter

Kommunaktuellt
Pockettidningen R 1994:5
Statsvetenskaplig tidskrift nr 2/1995

FRÅN MEDLEMSPARTIER TILL VÄLJARPARTIER

Av Mikael Gilljam och Tommy Möller

5 16-1374

1. Kris för partiväsendet

Partikrisens kännetecken

Partiforskare och samhällsdebattörer är ense om att de politiska partierna har problem. Många går till och med så långt som att tala om en kris. Problemen finns inte bara i Sverige utan i de flesta västerländska demokratier (Hague & Harrop 1987; Katz & Mair 1994).

Det är naturligt att inledningsvis dröja något vid frågan vad krisen närmare bestämt består i. Det står klart att det är partiväsendet som befinner sig i kris, men det finns både en snävare och en vidare tolkning av vad krisen konkret handlar om (jfr Bäck 1995:51-54).

Enligt den första, snävare tolkningen handlar det huvudsakligen om de *etablerade partiernas kris*. I Sverige har fem partier dominerat den nationella politiska scenen under större delen av den demokratiska perioden. I och med Miljöpartiets inträde i riksdagen 1988 och Kristdemokraternas och Ny demokratis inval 1991 har dock situationen blivit väsentligt mer instabil. I diskussionen om hur den tidigare stabiliteten skall förstås är Seymour Martin Lipsets och Stein Rokkans nedfrysningsteori från 1960-talet en viktig utgångspunkt. De menar att partierna i de demokratiska staterna uppstått under förhållanden som redan på 1960-talet sedan länge spelat ut sin roll. Partierna bildades i övergången mellan bondesamhälle och industrisamhälle men har på ett mirakulöst sätt lyckats överleva i ett samhälle med helt andra förutsättningar och konflikter (Lipset & Rokkan 1967).

En kartläggning av de traditionella partiernas valresultat i fjorton västeuropeiska länder under de tre senaste decennierna visar att dessa partiers väljarstöd genomgående har minskat. Sverige skiljer här ut sig när det gäller hastigheten: Vid valet 1991 var det fråga om en tillbakagång med 20 procentenheter, vilket är dubbelt så mycket som genomsnittet (Mair 1993). De traditionella partierna tycks med andra ord ha uppenbara problem.

Till krisbilden skall dessutom läggas den kritik som riktas mot (de gamla) partierna vad gäller oförmågan till organisatorisk förnyelse. Även om forskningsläget inte medger några definitiva slutsatser är kritiken inte ogrundad. En studie av Moderata samlingspartiets organisatoriska utveckling visar exempelvis att den grundläggande organisationen i stort sett är identisk med den som funnits sedan begynnelsen (Albinsson 1986:164). Slutsatsen överensstämmer med en teori som förklarar organisationers uppbyggnad i termer av historiska avlagringar; en organisation återspeglar alltid i strukturellt avseende den tidsperiod under vilken den grundats (Stinchcombes 1965).

Partiväsendets kris kan också, för det andra, ges en vidare tolkning. Enligt ett sådant betraktelsesätt handlar partikrisen om det *existerande*

politiska systemets svårigheter. Under uppbyggnaden av välfärdsstaten har partierna spelat en helt dominerande roll. När välfärdsstaten inte längre förmår leverera service i nöjaktig omfattning drabbar medborgarnas missnöje även partierna. Partikrisen är enligt detta synsätt intimt sammankopplad med förtroendet för välfärdsstaten. I en mer individcentrerad och marknadsorienterad demokratimodell, som vissa företrädare för denna tolkning ser framför sig, är de politiska partiernas roll avsevärt mindre framträdande (jfr Olsen 1991).

Hypotesen om välfärdsstatens prestationsförmåga är värd att ta på allvar. Medborgarnas förväntningar är fortsatt höga trots de senare årens statsfinansiella kris. Om inte systemet nöjaktigt levererar de nyttigheter som medborgarna förväntar sig kan misstron mot det politiska systemet och – följaktligen – mot de politiska partierna fortsätta att växa (Möller 1996:184-208).

Huvudsyftet med den här rapporten är att beskriva tillståndet för de politiska partierna som de främsta instrumenten för folkstyrelsens förverkligande. Avsikten är att teckna en generell bild. Förvisso har några partier drabbats hårdare än andra av de nedgångstendenser som kommer att behandlas, men det är viktigt att understryka att samtliga partier är berörda.

Kännetecknande för partiväsendets kris är, för det första, att partierna under en längre period har förlorat medlemmar. Samtidigt har partierna haft stora svårigheter att engagera dem som finns kvar. Allt färre besöker partimöten och allt färre åtar sig förtroendeuppdrag. Maktutredningens medborgarundersökning – som baserar sig på data som nu är tio år gamla – visar att ungefär tre procent av befolkningen var aktiv i något parti (Petersson, Westholm och Blomberg 1989). Senare undersökningar visar att situationen har förvärrats ytterligare. Det paradoxala i utvecklingen är att partiernas attraktionskraft minskar trots att medborgarnas engagemang för politik ökar. När medborgarna vill påverka samhällsutvecklingen vänder de i allt större utsträckning partierna ryggen.

För det andra kännetecknas partiväsendets kris av att väljarnas känsla av partianhängarskap eller partiidentifikation minskat drastiskt under samma period (Gilljam & Holmberg 1995:66). Den utvecklingen sammanfaller med en allmänt minskad tilltro till olika samhällsinstitutioner och med en växande misstro mot partier och politiker.

Partikrisen är således en kris som är avläsbar på två olika arenor, dels på den *interna arenan* där partierna som organisationer möter sina medlemmar, dels på den elektorala arenan där partierna som den viktigaste kanalen för folkviljans förverkligande möter väljarna. De två arenorna är naturligtvis i flera avseenden nära kopplade till varandra. Det är därför rimligt att tänka sig att krisen på den elektorala arenan till en del är en konsekvens av att partierna internt fungerar sämre än tidigare. Samtidigt är den minskade medlemstillströmningen sannolikt delvis avhängig av den sjunkande graden av partianhängarskap bland väljarna.

En dualistisk ansats

I denna rapport kommer vi att behandla de interna och de elektorala arenorna var för sig. En sådan dualistisk ansats kan motiveras av att partiernas karaktär i ett historiskt perspektiv har genomgått en remarkabel förändring; från att ha varit internt orienterade medlemspartier, vars organisatoriska bas varit många, frivilliga och på ideell grund verksamma medlemmar, har de i allt högre grad övergått till att bli externt orienterade väljarpartier, uppbyggda kring heltidsanställda "organisationsproffs" istället för frivilliga medlemmar (Panebianco 1989; Bäck & Möller 1995).[2]

Utvecklingen har en väljarsociologisk komponent av central betydelse, nämligen den sjunkande klassröstningen och partiernas benägenhet att vända sig till flera olika segment i väljarkåren ("catch-all"-partier). Men den bör också ses i ett vidare perspektiv. Med utvecklingen inom medieområdet anses det effektivare att kommunicera sitt politiska budskap till väljarna via massmedier, och därför har alltmer medieanpassade kampanjstrategier och verksamhetsformer utvecklats inom partierna (Esaiasson 1990).

Denna rapport baserar sig huvudsakligen på svenska och utländska forskningsrapporter. De resultat som här presenterats är en sammanställning av den empiriskt inriktade parti- och väljarforskningen inom framför allt svensk statskunskap. Men rapporten bygger inte enbart på sekundärmaterial; på några punkter kommer nya och hittills opublicerade resultat att redovisas.

Innan vi ger oss i kast med själva resultatredovisningen skall dock ett teoretiskt perspektiv på partiernas funktioner anläggas. I anslutning till att man talar om en kris för partiväsendet är det motiverat att något beröra de uppgifter som partierna förväntas fullgöra i det politiska systemet. Partier brukar kallas för demokratins grundpelare; modern demokrati sägs vara folkstyre genom partier (Blondel 1978; Katz 1980). Vad är det då som gör att partierna intar en sådan central och för demokratin avgörande roll?

Partiernas funktioner

Bland de forskare som sökt systematisera de funktioner partierna har att fullgöra i en demokrati finns en utbredd samsyn om att det huvudsakligen handlar om följande fem funktioner (även om dessa funktioner brukar tilldelas något olika etiketter).[3]

1. Partiernas primära funktion är att fungera som länkar mellan medborgarna och staten; partierna är *kanaler*, uppåt såväl som nedåt. Uppåt förmedlar de medborgarnas preferenser till beslutsfattarna, nedåt

legitimerar de politikernas beslut. Idealt bör tyngdpunkten ligga på den förra kanalfunktionen. I en väl fungerande demokrati förväntas de politiska representanterna stå i en fortlöpande dialog med medborgarna. Men ibland räcker inte tiden till för diskussion innan besluten skall fattas; i en representativ demokrati, som bygger på att makt delegeras till förtroendevalda, måste beslut emellanåt fattas utan att de har föregåtts av någon diskussion. Desto viktigare är därför att diskussionen är fortlöpande och att den inte minst i förankringssyfte fortsätter också efter att beslut fattats. Båda dessa kanalfunktioner är alltså viktiga. Men det måste finnas balans. Om medlemmarnas och sympatisörernas roll bara blir att i efterhand få ta del av förklaringar till den politik partiledningen valt att föra, eroderar partiernas demokratiska kraft och kanalfunktionen slammar igen.

2. En annan central och delvis med den första överlappande funktion är att uttrycka och att jämka samman mål och ståndpunkter hos olika intressegrupper. Inom det som kallas den funktionalistiska skolan talas här om *intresseartikulering* respektive *intresseaggregering*. I det förra fallet avses att en grupps intressen formuleras och förs fram i den politiska debatten (en uppgift som också ankommer på intresseorganisationer att svara för). I det senare fallet avses att olika åsikter och krav vägs samman, kombineras och reduceras. Partierna har att fullgöra båda dessa funktioner, men det är framför allt den senare som enbart partierna kan utföra. Det är därför partierna brukar betraktas som de viktigaste operativa instrumenten i den politiska beslutsprocessen.

Inom ett parti förs många olika krav och synpunkter fram. En del är oförenliga, andra är svårförenliga men kompromissbara. Innan ett parti tar officiell ståndpunkt i en fråga måste olika gruppers och medlemmars ståndpunkter och intressen vägas mot varandra och aggregeras till en gemensam partiståndpunkt.

Partiståndpunkter uppfattas ofta som diffusa och svårtolkade. Orsaken till det är ofta att det föreligger konflikter mellan olika intressen och ståndpunkter. När man inom ett parti skall ena sig under sådana betingelser sker det till priset av en viss tvetydighet. Det talas i detta sammanhang också om att partierna har en integrerande funktion.

3. Partierna förväntas ingripa inte endast i den samhälleliga kommunikationen och opinionsbildningen utan även i *socialisationsprocessen*. Socialisationen är den samlande beteckningen på de processer varigenom individen tillägnar sig politiskt relevanta attityder och beteenden. Denna funktion framhålls av Kirchheimer (1966) som den viktigaste partierna har att fullgöra. Genom att tillhandahålla en ideologi skapas och utvecklas en gemensam identitet. Härigenom bidrar partierna till att upprätthålla stabiliteten i det politiska systemet.

4. Genom *rekryteringsfunktionen* svarar partierna för att dugliga och representativa kandidater vaskas fram till de politiska församlingarna. Hur denna rekrytering går till varierar mellan olika system och mellan olika partier. Processen kan vara en ren partiangelägenhet, men den kan också vara en kombination av interna procedurer och en kamp på väljararenan och på den parlamentariska arenan (fördelning av utskottsplatser etc.).

5. Partierna svarar slutligen indirekt för *beslutsfattandet* i de politiska församlingarna. De formella och auktoritativa besluten i riksdagen och i de kommunala församlingarna konfirmerar i praktiken tidigare fattade partibeslut. Den omständigheten att partidisciplinen är så stark att det ytterst sällan inträffar att någon ledamot i de beslutande församlingarna fronderar mot partilinjen har av en forskare benämnts "partidisciplinmetoden" (Lewin 1992:384). För att bilden skall bli komplett skall det dock tilläggas att partibesluten i de allra flesta fall, då det är fråga om kontroversiella ställningstaganden, endast utgör det första steget i den utdragna process som föregår det formella beslutet. I svensk politik har en utpräglad förhandlingskultur utvecklats (Lewin 1996). För att vara kapabla att ingå uppgörelser med andra partier eftersträvar därför ledningarna för partierna största möjliga handlingsfrihet. Beslut som fattas inom partierna – så kallade gruppbeslut – är därför ofta vaga till sin karaktär.[4]

I vad mån uppfyller då partierna de krav som i anslutning till dessa funktioner kan ställas på dem? Är det verkligen rimligt att förvänta sig att politiska strukturer, med rötter i en preindustriell era, skall kunna fungera i dagens postindustriella samhälle? Demokratin har under senare år ändrat karaktär. Låt oss sätta in problemet i detta sammanhang.

Mot en individualiserad demokrati: En ny roll för partierna

En av Maktutredningens mest uppmärksammade slutsatser var att det svenska styrelseskicket befinner sig i omvandling. En individcentrerad demokratimodell håller på att ersätta en kollektivistisk.

Till grund för denna slutsats låg iakttagelsen att medborgarna i ett tjugoårsperspektiv blivit alltmer självständiga och "administrativt kompetenta", samt att de i ökad utsträckning på *egen hand* väljer att försöka påverka sin situation. Samtidigt vänder de alltså i allt högre grad traditionella påverkanskanaler som partier och organisationer ryggen.[5] Vad det handlar om är för det första en engagemangsförskjutning. Näraliggande och för den egna livssituationen avgörande frågor fångar i allt högre grad medborgarnas uppmärksamhet på bekostnad av de stora och för medborgarna mer avlägsna sammanhangen. För det andra har medborgarnas engagemang vad gäller de stora sammanhangen ändrat karaktär.

Olika former av individuella påverkansinitiativ och lokal opinionsbildning ökar i betydelse och omfattning parallellt med att deltagandet i partiaktiviteter minskar.

Maktutredningen visade att nästan sju av tio svenskar under en ettårsperiod försökt att påverka samhället i något avseende. Men endast tre procent valde alltså att göra detta inom ramen för något politiskt parti. I den senaste valundersökningen bekräftas samma mönster; aktiviteten är hög men partiernas roll som aktivistmotor är liten och därtill sjunkande (Gilljam & Holmberg 1995:175). I SCBs rapport *Politiska resurser och aktiviteter* 1978-1994 (1996) framgår att andelen partipolitiskt aktiva idag är ännu lägre än då Maktutredningen gjorde sin mätning för ett decennium sedan.

Den starka tillväxten av aktionsgrupper brukar framhållas som ett indicium på partiernas minskade betydelse i det politiska livet. SCB-undersökningen visar hur allt fler engagerar sig i framför allt lokala aktionsgrupper, men också i freds- och miljöorganisationer. Partierna har uppenbarligen svårt att konkurrera med dem. En nära till hands liggande hypotes är att aggregeringsfunktionen sätter bestämda gränser för engagemanget i frågor som dessa. Det handlar om nya konfliktdimensioner, i vilka de traditionella partiernas intresseåterspegling blockerar snarare än underlättar ställningstaganden och initiativ. Dagens medborgare kombinerar dessutom i högre utsträckning än vad som tidigare varit fallet ett starkt engagemang med ont om tid. Därför upplevs de resultatinriktade enfrågegrupperna som mer attraktiva än partierna. Där behöver man inte heller ta något samlat helhetsgrepp på samhällsproblemen. De intressekonflikter partierna har att hantera lyser definitionsmässigt med sin frånvaro.

Till denna bild skall läggas att det engagemang som det huvudsakligen handlar om inom dessa nya organisationer rör *new politics* eller s.k. *postmaterialism.* De värden och motsättningar som varit centrala i industrisamhället – ekonomisk tillväxt, fördelning av materiella värden etc. – ter sig allt mindre viktiga. I stället hamnar miljö- och fredsfrågor, kulturella värden etc. i förgrunden. Det är frågor som ofta ter sig svåra att hantera inom ramen för ett partisystem dominerat av frågeställningar som är kopplade till vänster-högerdimensionen (Bennulf 1994; Bäck 1995).

• • •

Sammantaget tycks alltså medborgarnas engagemang i samhällsfrågor ha ökat i takt med att medborgarna blivit alltmer administrativt kompetenta. Partiernas *kanalfunktion* har med andra ord slammat igen. Deras förmåga att engagera och kanalisera en allt kompetentare och mer intresserad väljarkår minskar. Intresset för politik har ökat, det dis-

kuteras alltmer politik än tidigare i den egna närmiljön, människor följer (via medierna) med i politiken mer än tidigare (Gilljam & Holmberg 1995:175-184). Men detta ökade engagemang har alltså gått partierna förbi. Onekligen finns här en paradox: Ökat politiskt intresse men minskat intresse för de politiska partierna.

Partierna *förväntas* alltjämt vara de främsta kanalerna för det politiska engagemanget. Men utvecklingen ger samtidigt också en fingervisning om hur partiernas kris skall förstås. Kanske är helt enkelt inte de politiska partierna tidsenliga organisationer när det gäller att fullgöra de funktioner som här angivits? Kanske finns det andra organisationer eller medborgerliga mötesplatser och kanaler som på ett bättre och mer instrumentellt sätt förmår att fånga upp engagemanget?

För en sådan tolkning talar också den förändring av kanalfunktionens karaktär som kunnat iakttas under senare år. Den nedåtgående kanalfunktionen tycks spela en alltmer framträdande roll på bekostnad av den uppåtgående. Det uppskruvade tempot i politiken, till följd av framför allt ekonomins och politikens internationalisering och mediesamhällets förändring, har inneburit kraftigt minskade marginaler för interna samråd och rådslag. I stället blir förankring i efterhand allt vanligare. Undersökningar har visat att alltmer tid i partiorganisationerna ägnas åt att legitimera beslut, som redan är fattade. Det traditionella folkrörelsepartiet är således inte uppbyggt för att kunna hantera det höga tempot. En ökad toppstyrning framstår som svår att undvika (Bäck & Möller 1995:281).

Kanalfunktionen måste betraktas som den mest övergripande och centrala av de funktioner som partierna har att fullgöra. Inte minst gäller detta i det sammanhang som behandlas här; vår utgångspunkt är just partiernas länkroll. Om partierna inte fungerar som vitala mötesplatser mellan medborgare och makthavare är detta ett problem inte bara för partierna själva utan för demokratin i sin helhet. Men det finns, som konstaterats, ytterligare funktioner partierna har att fullgöra. Hur ser tendenserna ut där?

Vad gäller *aggregeringsfunktionen* är det lätt att peka på en negativ tendens. I takt med att partierna blivit "catch-all"-partier har deras förmåga att aggregera minskat. Det är knappast heller rimligt att begära att partier som bildats för hundra år sedan, med helt andra konfliktlinjer jämfört med i dag, skall ha förmågan att jämka samman och reducera de krav som strömmar in i systemet. Kraven emanerar från andra konfliktdimensioner, som flyttat in i partierna och därigenom luckrat upp aggregeringsförmågan. Miljödimensionen är ett bra exempel. När kärnkraftsfrågan hamnade på den politiska dagordningen skar den som en rakkniv genom partier och blockbildningar. Frågan om ett svenskt medlemskap i den Europeiska unionen – som inte heller följde vänster-högerdimensionen – är ett annat exempel. I dessa frågor misslyckades flera av partierna med att fullgöra aggregeringsfunktionen, och delvis som en följd

av detta misslyckande ordnades folkomröstningar i dessa frågor. Att de i dessa frågor splittrade partierna, lyckades överleva utmaningarna någorlunda intakta, vittnar om ett skickligt strategiskt handlag från partiledningarnas sida.[6]

Socialiseringsfunktionen är förmodligen den enda som partierna har att fullgöra som definitivt kan sägas ha spelat ut sin roll. Det framstår rent av som ett något nattståndet påpekande att tillskriva partierna en mer betydande uppfostrande uppgift i dagens samhälle. De politiska attityder och beteenden medborgarna utvecklar formas i andra sammanhang, inte minst genom mediernas försorg. Partierna förmår inte mobilisera sina allt mindre lojala och flyktiga sympatisörer som förr, och de som mobiliseras upplever sig av allt att döma inte vara involverade i en meningsfull dialog med partiernas ledande representanter (jfr diskussionen om kanalfunktionens igenslamning).

Utvecklingen i detta avseende bör dock sättas in i ett historiskt sammanhang. Partiernas "guldålder" brukar dateras till 1950-talet (och möjligen början av 1960-talet). Då nåddes de högsta medlemssiffrorna, partierna hade lojala väljare och företrädde mer entydiga intresseinriktningar. De var beroende av många frivilliga valarbetare som i allt väsentligt fortfarande mötte väljarna ansikte mot ansikte (Esaiasson 1990). Partierna var medlemspartier i ordets mest positiva mening. Den franske statsvetaren och nestorn inom den internationella partiforskningen Maurice Duverger konstaterade – under denna guldålder – att masspartiet (medlemspartiet) kommit för att stanna (Duverger 1954).

Ett decennium efter att Duvergers tes formulerats kom den att ifrågasättas. Otto Kirchheimer såg masspartiet endast som ett steg på vägen mot den partimodell han benämnde "catch-all"-partiet. Kirchheimer såg en tydlig tendens till "amerikanisering" av partiväsendet i de västeuropeiska länderna. Genom att partierna släppt sin integrativa, socialiserande funktion – vilken de med lätthet kunde uppfylla så länge de t.ex. företrädde vissa avgränsade klassintressen – och börjat lösgöra sig från sina gamla lojaliteter iscensattes en utvecklingsprocess, som på endast några decenniers sikt skulle vara början till slutet för den partimodell Duverger talade om. Partierna själva var naturligtvis ovetande om konsekvenserna.

Kirchheimer förutsåg vad som komma skulle. Såväl den sjunkande legitimiteten som de under senare år allt tydligare problemen med sammanjämkning, aggregering, låg enligt hans sätt att se saken inbyggda i själva den logik som den typen av "amerikaniserade" partier grundade sig på (Kirchheimer 1966). En liknande analys gjordes senare av Jean Blondel (1978).

Att partierna själva medverkat till utvecklingen är alltså uppenbart. Men frågan är om de kunde ha agerat annorlunda. Vad var egentligen mera naturligt än att de förändrade sina kampanjmetoder och sina arbetsformer när samhällslivet i stort genomgick dramatiska föränd-

dringar? För att överleva var de tvingade att anpassa sig. Eftersom de gamla väljargrupperna eroderade gällde det att finna nya, och eftersom förutsättningarna för politisk opinionsbildning i det nya mediesamhället skilde sig från de som tidigare förelåg, gällde det att förnya arbetsformerna. Men när det gamla partikonceptet skulle ersättas av ett nytt kastades barnet ut med badvattnet, tycktes Kirchheimer mena. Ty "catch-all"-partier kännetecknas framförallt av att de är ideologiskt urvattnade jämfört med masspartier. Med det begränsade engagemang, jämfört med tidigare förhållanden, som skulle komma att krävas av medlemmarna skulle partierna få svårigheter att fungera som vitala länkar mellan medborgarna och beslutsfattarna, förutsåg Kirchheimer. Farhågorna var välgrundade. Det har visat sig att det politiska systemet i sin helhet tappat legitimitet i takt med att de politiska partierna förlorat möjligheten att kanalisera medborgarnas engagemang.

Rekryteringsfunktionen är den fjärde funktionen partierna har att fullgöra. Hittills har partiernas möjligheter att kontrollera rekryteringsprocessen varit omfattande. Med det nya valsystemet uppkommer emellertid andra möjligheter att bygga upp egna plattformar för de som önskar kandidera till politiska ämbeten. Genom att vända sig direkt till väljarna blir de mindre beroende av sina partiorganisationers välvilja än vad som hittills har varit fallet. Partiernas ställning kan här komma att försvagas. Tänkbart är exempelvis att kandidaterna bygger upp konkurrerande lojaliteter till sina partier – inte minst till den egna valkretsen – vilket ytterligare kommer att försvåra aggregeringsfunktionen.

Mot bakgrund av att allt färre är beredda att engagera sig partipolitiskt framstår det som föga förvånande att partierna fått allt svårare att rekrytera kandidater till kommunala och landstingskommunala poster. I vissa kommunalval har det gått så långt att flera partier – Folkpartiet, Vänsterpartiet, Kristdemokraterna och Miljöpartiet – inte kunnat ställa upp; det har helt enkelt saknats kandidater. Det är dock inte enbart rekryteringen till de politiska posterna som är problematisk.

Förtroendemannautredningen kunde för några år sedan påvisa en allt tydligare tendens att hoppa av bland dem som åtagit sig förtroendeuppdrag (SOU 1989:108). Inte heller rekryteringsfunktionen tycks således fungera särskilt väl. Prognosen är därtill dyster. En negativ konsekvens av det nya valsystemet kan bli ökad splittring inom partierna med åtföljande konsekvenser för aggregering och beslutsfattande. Å andra sidan finns här en potential för förnyelse i andra avseenden. Det vore rimligt att förvänta sig en bättre dialog. Kanalfunktionen, som här utpekats som den mest centrala, kan därmed vitaliseras.

Den sista av de funktioner som angavs ovan gällde partiernas roll i det politiska *beslutsfattandet*. Denna funktion ligger nära aggregeringsfunktionen i så måtto att en framgångsrik aggregering i praktiken är en förutsättning för ett effektivt beslutsfattande. Om partierna inte lyckas med den förra funktionen kan möjligen ett beslut ändå fattas, men ris-

ken är då överhängande att detta beslut inte får en sådan stabilitet som vore önskvärd. Ett parti som är internt splittrat kan inte med konsekvens samarbeta med andra partier – vilket är en viktig förutsättning i den svenska förhandlingsparlamentarismen (jfr Lewin 1996). Det kan heller inte möta väljarna på ett effektivt sätt. Mot bakgrund av den nära kopplingen till aggregeringsfunktionen är det därför nära till hands att dra slutsatsen att partierna fått svårare att klara av även denna funktion. Möjligen är det också så att bristen på sammanjämkningsförmåga är en viktig del i det svenska politiska systemets – som det förefaller – minskade beslutsförmåga.[7]

• • •

Därmed har en översiktlig bild av partiväsendets kris tecknats. På punkt efter punkt har vi kunnat konstatera hur partierna försvagats när det gäller de funktioner de förväntas utföra i det politiska systemet. Vi skall nu ställa in skärpan för att ytterligare penetrera partiernas situation i några centrala avseenden. Först riktas uppmärksamheten mot partierna som organisationer och därefter fokuseras partiernas möte med väljarna.

2. Partierna som organisationer

Inledning

I detta kapitel behandlas några tendenser som är betydelsefulla för partierna som organisationer. Det handlar om det alltmer symbiotiska förhållande som partierna utvecklat till staten, om att partierna håller på att omvandlas från medlemspartier till väljarpartier och om att toppstyrningen ökar.

Först finns emellertid anledning att fixera de organisatoriska strukturer som ligger till grund för partierna. Som framhölls i det inledande kapitlet tycks här finnas en påfallande kontinuitet. Men detta är förmodligen i allt väsentligt endast ett yttre tecken på strukturell förstelning. En närmare analys av partiernas aktivitetsformer och verksamhetsinriktning tyder på att en omfattande förnyelse ägt rum inom ramen för de gamla, hierarkiskt uppbyggda, partistrukturerna.[8]

Men till det yttre är alltså det mesta sig likt. Samtidigt som partierna formellt har hållit fast vid sina gamla koncept i fråga om beslutsstrukturer och partistadgar tycks en påfallande tendens – om vi ser till de reella strukturerna – vara ökad organisatorisk likhet. Låt oss se närmare på detta fenomen.

Strukturell konvergens

De svenska partierna skiljer sig åt i fråga om bakgrund och tillkomst. Medan två partier växte fram som riksdagspartier har övriga sex partier, som varit eller är representerade i riksdagen, vuxit fram utanför riksdagen. Dessa skillnader i bakgrund och förutsättningar har visat sig vara betydelsefulla för det sätt på vilket de olika partierna organiserats. Inom de båda partier som vuxit fram i riksdagen – Folkpartiet och Moderata samlingspartiet – utvecklas tidigt en tradition där riksdagsgruppen spelade en central roll i det interna beslutsfattandet. Dessa partier har i motsats till exempelvis Socialdemokraterna och Centerpartiet aldrig gjort anspråk på att vara folkrörelsepartier. Som kännetecken på ett folkrörelseparti brukar en långt utvecklad interndemokrati i betydelsen ett omfattande medlemsdeltagande anföras (Bäck & Möller 1995:139-148, 159-160; Pierre & Widfeldt 1994:366-367).

Med tiden har emellertid en betydande likhet, konvergens, varit skönjbar inom det svenska partiväsendet vad gäller organisationsstrukturen. Särskilt sedan det statliga partistödet infördes år 1965 har denna konvergens varit påfallande.[9] Samtliga etablerade partier är i dag anmärkningsvärt lika varandra i struktur och stil. De organisatoriska nivåerna är förhållandevis få och dessutom lätt urskiljbara. Det finns med andra ord en överskådlighet med vattentäta skott mellan de olika nivåerna i organisationen. Enligt Jon Pierre och Anders Widfeldt (1994) kännetecknas de fem gamla etablerade partierna även av en "stratarkisk" struktur. Det betyder att de olika organisatoriska nivåerna opererar relativt oberoende av varandra. Samma sak torde även gälla för Kristdemokraterna. Till detta skall läggas den påfallande stabiliteten i organisationshänseende; det är ytterst sällan partierna ändrar sina stadgar.

I funktionsmässig mening framstår stratarkitesen som rimlig. På lokal nivå äger i praktiken all form av medlemsrekrytering rum, och all mötesverksamhet organiseras i stort sett där. På regional nivå sker rekryteringen till riksdagen och – i de allra flesta fall – nomineringar till partiernas högsta beslutande instanser. På central nivå samordnas partiorganisationens framträdande i olika avseenden, inte minst i samband med valkampanjerna som blir alltmer centrala och centralstyrda. På central nivå formuleras dessutom de politiska riktlinjer som partiet har att hålla sig till.

Huruvida de olika nivåerna i partierna verkligen opererar oberoende av varandra måste betraktas som en empirisk fråga, som bara kan besvaras från fall till fall, men redan på en hypotesformulerande nivå kan den problematiseras. Formellt ligger, för de traditionella partierna, en hierarkisk pyramidmodell till grund för organisationsstrukturen. Den politiska kursen stakas ut på central nivå, och denna kurs efterlevs på det hela taget ganska väl. Dissonanser undviks. Inte minst i samband med valkampanjer finns en strävan i samtliga partier att samordna agerandet. Kommunalpolitiska handlingsprogram antas på kongresser och stämmor, och dessa program upplevs mer eller mindre styrande för partiernas förtroendevalda på olika nivåer.

Lokala avvikelser förekommer givetvis emellanåt. Variationerna är också stora mellan de olika partierna. Men att med utgångspunkt från dessa variationer dra någon generell slutsats om en relativt omfattande autonomi för lokalavdelningarna låter sig naturligtvis inte göras. Till bilden skall också läggas den kraftiga ökningen av lokala partier. Denna utveckling är direkt kopplad till de traditionella partiernas oförmåga att lokalt fånga upp och kanalisera medborgarnas önskemål. Att avsaknaden av autonomi härvidlag är en tungt bidragande orsak är uppenbart.

Partiernas internationalisering

De svenska partierna är uppbyggda efter den svenska nationalstaten. Kommunindelningen ligger till grund för de lokala partiorganisationerna och länsindelningen för de regionala. Hittills har denna pyramidliknande struktur som finns i samtliga partier fungerat väl, även om den decentralisering som ägt rum i samhället under senare år inneburit påfrestningar. Det har blivit svårare för partierna att centralt kontrollera sina organisationer. Den verkligt stora förändringen i territoriellt hänseende, som undergräver det traditionella organisationskonceptet, är emellertid internationaliseringen. Exakt vad denna kan komma att innebära för partiernas ställning i det politiska systemet – eller för demokratin i sin helhet – är naturligtvis svårt att förutsäga. Klart är dock att det innebär ytterligare en utmaning av format. Det handlar om att på ett institutionellt plan förnya strukturen och att bli en del av en internationaliserad dvs. europeisk politisk rörelse.

De svenska partiernas internationella kontaktverksamhet skiljer sig åt med avseende på historiska traditioner, grad av institutionalisering och nätverkens bredd och komplexitet (Jerneck 1990). Socialdemokraterna har länge kunnat stoltsera med de största kontaktytorna. Inte minst betydelsefullt har medlemskapet i *Socialistinternationalen* varit. I denna, som är den särklassigt äldsta av de internationella sammanslutningarna av detta slag, ingår ungefär 90 medlemspartier.

Det är naturligtvis inträdet i den Europeiska unionen som dramatiskt ändrat förutsättningarna för de svenska partierna. Samtliga riksdagspartier som är eller har varit representerade i Europaparlamentet ingår i eller har ingått i olika partigrupper i parlamentet.[10] Dessa partigrupper har särskilda kanslier med uppgift att bistå Europaparlamentarikerna. På dessa kanslier finns politiska handläggare med ansvar för olika sakområden enligt samma princip som gäller i partiernas riksdagskanslier. Flera av dessa handläggare är svenskar.

Det pågår således en institutionalisering av partiernas internationella arbetsformer. Vid sidan av de formaliserade samarbetsrelationer som uppkommer inom ramen för Europaparlamentets arbete utvecklas naturligtvis också en mängd informella kontakter av nätverkskaraktär. Mycket av internationaliseringen handlar om idépåverkan, och det är därför missvisande att fokusera uppmärksamheten endast på de institutionella strukturerna.

Exakt vilken betydelse denna internationalisering har fått och kan tänkas få är i dag omöjligt att bedöma. Klart är att den traditionella partistrukturen, som är nationellt baserad, i stigande grad framstår som en anakronism. En möjlig konsekvens av en framgångsrik internationell kontaktverksamhet är att partierna bättre förmår att hantera de oönskade effekterna av det alltmer uppskruvade tempot i politiken. En del av den vanmakt som återspeglas i dag till följd av den nationella politi-

kens begränsningar kanske också går att bryta. Det är ett framträdande motiv för exempelvis de socialdemokratiska partierna inom den Europeiska unionen att knyta närmare institutionella kontakter. Med den förändring av partistrukturerna som nu håller på att etableras blir alltså partierna mer ändamålsenliga i förhållande till de verkliga maktstrukturerna. Om detta sedan räcker för att effektivare än för närvarande få kontroll över den politiska dagordningen återstår dock att se.

Två nya koncept: Miljöpartiet och Ny demokrati

Slutsatsen så här långt kan inte bli annan än att de svenska partiorganisationerna, trots påfallande skillnader vad gäller framväxt, blivit alltmer lika strukturellt. Med de båda nytillskotten Miljöpartiet och Ny demokrati kompliceras dock bilden. I organisationsstruktur har dessa utmanare lanserat helt nya koncept. Intressant nog skiljer sig dessa från varandra på ett sätt som knappast kunde vara tydligare. I Miljöpartiet handlar det om en superdemokratisk och platt struktur, i Ny demokrati däremot om att med företaget som förebild ytterligare renodla den hierarkiska struktur som finns i de etablerade partierna.[11]

Det finns anledning att dröja något inför de båda nytillskotten, eftersom de på två helt olika sätt illustrerar ett dilemma som finns för ett politiskt parti i organisatoriskt hänseende. Miljöpartiet har av en forskare karaktäriserats som ett "antiparti-parti" (Vedung 1991). Partiet har uttryckligen eftersträvat att bryta med den i de traditionella partierna väl etablerade organisationsstrukturen. Ledningsfunktionen har utövats kollektivt av ett politiskt utskott. Först efter 1992 års kongress tillsattes – efter en långvarig intern diskussion – en partistyrelse, vilket måste ses som ett närmande till de traditionella partiernas struktur. Däremot har partiet behållit den i förhållande till dessa partier kanske mest avvikande innovationen; istället för en partiledare finns två språkrör. De för visserligen partiets talan, men har ändå inte till fullo samma mandat som en vanlig partiledare. Själva namnet ger en indikation på det som är den avgörande skillnaden. De båda språkrören – som alltid skall vara en kvinna och en man – skall endast fungera som talesman, dvs. förmedlare, till väljarna och medierna. Inom partiet har kritik under senare år riktats mot denna modell, som inte ansetts fungera tillräckligt väl. I det moderna mediesamhället anses inte systemet med anonyma språkrör vara effektivt, enligt kritikerna, eftersom kraven på personifiering är så starka. I praktiken har dock partiet även här närmat sig de traditionella partierna. I 1994 års valkampanj framstod språkröret Birger Schlaug som en vanlig partiledare – till den grad, att det i efter-valsanalyserna talades om en "Schlaug-effekt".

Som en kontrast till Miljöpartiets organisationskoncept framstår det

andra nytillskottet i det svenska partiväsendet: Ny demokrati. Partiet valde en diametralt annorlunda modell med en långtgående toppstyrning som signum. Maktkoncentrationen till partiledaren var ytterst stark, åtminstone inledningsvis. Partiets förste ledare, Ian Wachtmeister, var tillsammans med Bert Karlsson partiets grundare, vilket gjorde att partiet mycket starkt kom att förknippas med Wachtmeister. Partiledarcentreringen är allmänt stark i svensk politik, men för Ny demokrati kom detta att gälla i särskilt hög grad. Vidare bestämde sig de båda grundarna för att avstå från att bygga upp ett traditionellt riksparti, med en vertikal organisationsstruktur. I stället för att basera partiorganisationen på lokalavdelningar och länsdistrikt introducerades en ny organisationsprincip. De olika lokalavdelningarna tecknade samarbetsavtal – så kallade "franchise-avtal" enligt förebild från den amerikanska hamburgerkedjan McDonalds – med den centrala partistyrelsen. Lokalavdelningarna fick ansöka om att få lov att använda partibeteckningen i de kommunala valen. Partistyrelsen, som prövade ansökningarna, förbehöll sig rätten att när som helst och utan förhandling säga upp avtalet, om den fann att någon avdelning skulle avvika från den centralt utstakade kursen. Motiveringen är av intresse i sammanhanget.

Ny demokrati hade bildats med ambitionen att bli ett riksdagsparti, därtill med förhållandevis temporära ambitioner. Det talades om att partiet skulle "röra om i grytan" och lämna den politiska scenen när den enligt partigrundarna alltför påtagliga stiltjen och förlamningen brutits. Att denna intention i praktiken förverkligats sammanhänger emellertid med andra saker än att partiet anser sig ha gjort sitt inom politiken.

Att partiet så snabbt försvann från den politiska scenen kan till stor del förklaras med den starka centralstyrningen och partiledarcentreringen. När Ian Wachtmeister avgick fanns det ingen som kunde fylla det tomrum han lämnade efter sig. Partiet hade i alltför hög grad identifierats med sin grundare. Att partiet till skillnad från de andra partierna saknade en lokal och regional organisationsstruktur bidrog till den förlamning som uppstod. Kritik har riktats mot den starka centralstyrningen, och i den mån partiet fortsätter som politisk rörelse är det troligt att den extremt centraliserade organisationsstrukturen kommer att överges till förmån för en mer traditionell sådan.

• • •

För både Miljöpartiet och Ny demokrati kan en rörelse i traditionell riktning urskiljas. Hypotesen om en organisationsstrukturell konvergens får därmed ytterligare stöd. Det förefaller som om det är svårt att finna alternativa former för nationella partier att arbeta i än de som redan finns. Hur illa dessa former än fungerar, tenderar även nykomlingar att anamma dem i dess huvuddrag.

Ny demokratis sensationella genombrott i 1991 års riksdagsval utgör det hittills mest spektakulära och samtidigt det bästa exemplet på hur villkoren för partierna förändrats till följd av det moderna mediesamhällets sätt att fungera. Utan någon basorganisation lyckades partiet, som konstituerades endast ett halvår före valet, samla 6,7 procent av väljarna. Bakgrunden var visserligen ett missnöje med det etablerade partiväsendet, som av allt att döma nådde en kulmen vid denna tidpunkt. Men icke desto mindre illustrerar nydemokraternas medieanpassade valkampanj att villkoren för politisk opinionsbildning förändrats dramatiskt. Partierna är inte längre beroende av att ha många valarbetare.

Partierna i symbios med staten?

Enligt det perspektiv som under senare år kommit att genomsyra den europeiska partiforskningen pågår en dramatisk omvandlingsprocess av de politiska partierna. Från att ursprungligen ha varit en länk mellan det civila samhället och staten har de i allt större utsträckning kommit att ingå symbios med staten. Richard Katz och Peter Mair talar om att det har uppstått kartellpartier. Närheten till staten gör det möjligt för partierna att kompensera sig för det allt större avståndet till medborgarna (Katz & Mair 1994:7-8).

Denna symbios tar sig tre tydliga uttryck. För det första att partierna, genom sin aggregeringsfunktion, mer än förr tar det direkta ansvaret för *hela staten* – och inte bara, som de tidigare klasspartierna, för vissa särintressen i denna. För det andra tenderar partier av i stort sett samtliga schatteringar att uppträda som systemförsvarare. Till detta skall fogas en tredje omständighet, som är nära sammankopplad med den föregående. Partierna tar i allt högre grad ansvar för rekryteringen av kandidater till olika instanser i staten. Inte bara till den strikt politiska sfären, dvs. förtroendevalda beslutsfattare, utan också till den administrativa. Partipolitisk karriär fungerar numera som en vanlig språngbräda för höga befattningar i den statliga administrationen (Katz & Mair 1994).

Tesen om en tilltagande symbios mellan staten och partierna kan också liknas vid partiernas eller deras främsta företrädares allt närmare knytning till "etablissemanget". Det är omvittnat från både vanliga medlemmar och från ledande partiföreträdare att de förtroendevalda i kommun, landsting och rikspolitiken påfallande ofta tenderar att identifiera sig med de beslutande församlingarna snarare än med medborgarna. De anlägger ett maktperspektiv och försvarar lojalt de beslut som tagits, ibland även när de själva motsatt sig dessa.

Att finna auktoritativa belägg för att en sådan tolkning skulle vara korrekt låter sig inte göras. I en nyligen genomförd undersökning baserad på ett stort antal djupintervjuer återfinns i påfallande många fall detta synsätt bland personer som hyser politikerförakt (Möller 1996,

kap. 8). Av det faktum att en del medborgare som misstror politiker sammankopplar de förtroendevalda med maktfullkomlighet och etablissemangsattityder följer emellertid inte slutsatsen att det faktiskt är så. Men att detta synsätt finns är värt att notera, alldeles oberoende av sanningshalten.

En promemoria som utarbetats som ett led i Moderata samlingspartiets organisationsförnyelse avslöjar att synsättet inte är helt främmande för hur man uppfattar saken inom partierna: "Alla som deltar i det kommunalpolitiska livet vet att medborgarperspektivet sällan står i centrum. Den lokala politiken diskuteras oftast med utgångspunkt från kommunens organisation och förutsättningar, i stället för att bygga på medborgarnas perspektiv, efterfrågan och behov. Kommunalpolitiken får på så sätt en egen kader överstepräster som rabblar böner med producent- och myndighetsperspektiv, i stället för att representera medborgarna och bevaka deras intressen".

Det är alltså genom denna symbios med staten som en "etablissemangisering" av partierna har skett. Partierna förmår inte fungera som effektiva och vitala länkar för medborgerliga opinioner när de i praktiken är – eller förknippas med – staten. Det är i ljuset av denna process som framväxten av nya protest- eller utmanarpartier med en tydlig antietablissemangsprofil skall ses. Vi har tidigare uppmärksammat de båda nykomlingarna på nationell nivå, Miljöpartiet och Ny demokrati, vilka båda – med något skilda förtecken – kan beskrivas som protestpartier.

Ett än mer påtagligt uttryck för att det finns starka antietablissemangsströmningar i svensk politik står att finna på lokal nivå. Sammanlagt 123 lokala partier har i dag representation i kommunfullmäktigeförsamlingar runt om i landet. Nästan genomgående handlar det – dock i skiftande grad – om protestpartier. En nyligen genomförd kartläggning av dessa lokala partier understryker de problem som här påtalats beträffande de traditionella och etablerade partiernas sätt att fungera. Det visar sig att företrädare för lokalpartierna genomgående framhäver de etablerade partiernas oförmåga att fånga upp sådana problem som verkligen berör medborgarna i det lokala territoriet. När dessa företrädare ombeds motivera sina framgångar är det just avsaknaden av lokal profil hos de etablerade partierna som framhävs. I stället för att engagera sig i näraliggande frågor som berör medborgarna anser dessa företrädare att de gamla partierna stelnat i de koncept som deras riksorganisationer utformat. Ett nationellt åsiktspaket bjuds ut, utan egentlig anknytning till de lokala förutsättningarna. Flera av dessa företrädare har försökt engagera sig i något etablerat parti, men funnit att klickbildningar och toppstyrning effektivt utestänger nya krafter (Borgs & Rankka 1996).

Det uppmärksammade valet i Svågadalen i maj 1996 är ett ytterligare uttryck för att de etablerade partierna på lokal nivå inte förmår fånga upp och kanalisera de problem som medborgarna ser som betydelsefulla i lokalsamhället. Det är inte osannolikt att fler initiativ med samma innebörd – lokala mobiliseringssträvanden i syfte att tillvarata "bygdens bästa" – kommer att tas framöver. Oavsett hur det uppmärksammade initiativet i Svågadalen och eventuella varianter på andra platser utfaller, utgör det en provokation mot de etablerade partierna.

Bilden ser mot bakgrund av dessa antietablissemangsströmningar inte särskilt ljus ut för de etablerade partierna. Lokalavdelningarnas betydelsefulla roll i partiernas verksamhet behöver knappast understrykas; det är där den egentliga aktiviteten äger rum. Den bild som tonar fram är en av alltmer stelnande och icke-responsiva partier dvs. de förmår inte lyssna eller tillmötesgå medborgarna. De har dock en god finansiell situation. De svenska partierna har av det skälet liknats vid "kolosser på lerfötter" (Pierre & Widfeldt 1994).

Förtroendemannautredningen sammanfattade 1989 läget för de politiska partierna på lokal nivå på följande vis:

> Det finns uppenbart en allvarlig klyfta mellan medlemmarna och den organiserade partiverksamheten. Medlemmarna vänder i stor utsträckning de lokala partiaktiviteterna ryggen, eftersom de inte motsvarar deras förväntningar eller önskemål. De lokala partiföreningarnas verksamhet blir därigenom en angelägenhet för några få, ofta styrelsen och en liten krets utanför denna (SOU 1989:108) [12]

Den beskrivning som här ges är inte smickrande för partierna. Men man skall samtidigt undvika alltför långtgående generaliseringar; undantag från mönstret finns förvisso. Man kan också konstatera att partierna faktiskt fortfarande finns kvar, och att de bedriver verksamhet. Men förklaringen till att partierna fortfarande – till det yttre – fungerar på ungefär samma sätt som de tidigare gjort är uppenbar, de ekonomiska betingelserna för partierna är goda. Till denna fråga skall vi återkomma. Låt oss bara avsluta denna del med att konstatera det uppenbara. Genom de växande svårigheter partierna möter i de yttersta kapillärerna av verksamheten, dvs. i mötet med medborgarna på lokal nivå, fungerar de inte generellt sett som forum varken för lokal politisk opinionsbildning eller som förankringsinstrument för partiernas rikspolitik (jfr även Möller 1996, kap. 8).

Grundproblemet är alltså symbiosen med staten. Enligt Pierre och Widfeldt handlar det för det svenska partiväsendets vidkommande om fem olika processer som ligger bakom förändringen. De är: Minskad betydelse av partimedlemskap, ökad centralisering av partiorganisationerna, centralisering när det gäller att formulera politiken, en förstärkning av partiernas finansiella situation och slutligen en ökad autonomi

för partiernas riksdagsgrupper. Samtliga fem anses ha ägt rum under perioden 1960-1990 (Pierre & Widfeldt 1994:340-351).

Att systematiskt dela upp de olika processer som ligger bakom symbiosen är naturligtvis inte okomplicerat, eftersom flera av dem är nära sammankopplade med varandra. Sålunda handlar centraliseringen av partiorganisationerna respektive politikutformningen om samma grundläggande problem. Utan tvekan handlar det emellertid om ett antal utvecklingstendenser som sammantaget pekar fram mot en förändrad roll för partierna. Låt oss därför titta närmare på två tendenser som framstår som centrala i sammanhanget: Medlemspartiets försvinnande och den ökade toppstyrningen.

Är medlemspartiet på väg att försvinna?

Ett dilemma varje parti har att hantera är avvägningen mellan kollektiva och selektiva incitament. De kollektiva incitamenten innebär att medlemmarna skall känna samhörighet och identifikation med partiet. Om inte detta i nöjaktig utsträckning är fallet uppstår svårigheter att engagera medlemmarna i partiarbetet. De selektiva incitamenten riktar sig däremot till några få; det handlar här om att stimulera ledarna genom att i olika avseenden tillhandahålla makt, status och materiella fördelar. Partierna har här att svara för en balansgång. Å ena sidan måste ledningens incitament vara goda, men detta får inte gå ut över medlemmarna, som kan känna sig överflödiga eller rentav kränkta om balansgången inte lyckas (Panebianco 1988:10).

Denna balansgång tycks ha blivit allt svårare för partierna att utföra. Professionaliseringen är omfattande. Praktiskt taget alla kommuner – även de allra minsta – har i dag heltidsanställda kommunalråd. I drygt 30 kommuner finns fler än fyra kommunalråd; Stockholm, Göteborg och Malmö har mellan nio och 18 heltidsanställda råd. Till detta skall läggas ett stort och därtill kraftigt växande antal politiska sekreterare. Sådana fanns 1991 i 17 kommuner och nio landsting. I dag är dessa siffror klart högre. Sammanlagt fanns i början av 1990-talet omkring 900 yrkespolitiker endast i kommunerna. Till detta kommer landstingspolitikerna. Samtliga landsting har heltidsanställda förtroendevalda: 1992 fanns 136 landstingsråd (Petersson 1992:121).

Samtidigt förlorar partierna medlemmar. Medlemsminskningen har inte, förrän under de allra senaste åren, varit dramatisk om man mäter i absoluta termer. Det totala antalet medlemmar var ungefär lika stort 1989 som 1960 (omkring 1,5 miljon). I relation till befolkningen handlar det emellertid om en minskning från 21 till 18 procent. Men under 1990-talet har medlemsminskningen accentuerats. År 1990, dvs. alldeles innan kollektivanslutningen till det Socialdemokratiska partiet upphörde, var det totala medlemsantalet 1 483 000. Två år senare var det endast

684 700 personer som var medlemmar i något parti. Den mest dramatiska nedgången står Socialdemokraterna för. Partiet tappade nästan 800 000 medlemmar i och med att kollektivanslutningen upphörde 1991. Men den förklarar förmodligen inte hela nedgången; den ägde rum vid en för partiet ur opinionsmässig synvinkel olycklig tidpunkt. År 1991 gjorde Socialdemokraterna sitt sämsta val sedan 1928, och det är en rimlig gissning att den stora medlemsförlusten även delvis sammanhänger med den opinionsmässiga motvind partiet arbetade i vid denna tid.[13]

Men det är inte enbart Socialdemokraterna som har förlorat medlemmar under 1990-talet. Samtliga partier utom Kristdemokraterna har haft en negativ trend. Mellan 1992 och 1995 förlorade partierna tillsammans drygt 80 000 medlemmar. Totalt sett hade alltså partierna 600 000 medlemmar 1995. Framför allt är det tre partier – Centerpartiet, Moderaterna och Folkpartiet – som brottas med stora rekryteringsproblem. Övriga partier ligger förhållandevis stabilt (Bäck & Möller 1995:113-114).

Moderaterna förlorar medlemmar, trots framgångar i väljaropinionen, vilket kan förefalla motsägelsefullt. Förklaringen är troligen att medlemskapet minskat i betydelse även för partierna. I samtliga partier finns dock, enligt Pierre och Widfeldt, tydliga indikationer på att så inte är fallet. Alla tillgängliga dokument visar nämligen att en positiv medlemsutveckling ses som en tillgång i opinionsmässig mening (Pierre & Widfeldt 1994:341-342). Men häri ligger möjligen problemet. Om värdet av en stor medlemskår huvudsakligen består i att inför väljarna ge sken av att partiet ligger väl till i opinionen är detta ett starkt tecken på att partierna inte behöver medlemmarna på samma sätt som tidigare. En stor medlemskår ses inte som en resurs i sig själv utan bara som en dekoration. Det ser bra ut att ha många medlemmar.

Det handlar således om att partierna utåt försöker upprätthålla bilden av att vara medlemspartier. Men verkligheten talar ett annat språk. De kanaler som exempelvis finns till hands när det gäller för medlemmarna att påverka partiernas politik är väsentligt mer begränsade än vad partiernas stadgar ger intryck av (Pierre & Widfeldt 1994:341-342). Detta kan förefalla bekymmersamt ur flera synvinklar. Men det behöver inte betyda att partierna är oemottagliga för impulser. En hypotes som framstår som rimlig är i stället att partierna och partiledningarna genom den allt stridare strömmen av opinionsundersökningar har en bättre kontroll över hur medborgarna tycker och tänker än de någonsin har haft. Men då handlar det i regel om partiets väljarkår i sin helhet, inte enbart de partiaktiva. Mot bakgrund av att partierna över lag tenderat att bli "catch-all"-inriktade är detta naturligtvis mindre överraskande.

• • •

Den uppenbara invändningen mot de alltmer väljarresponsiva partierna är att dessa – av allt att döma – inte förmår utveckla samma interaktion

med medlemmar och sympatisörer som de folkrörelsebaserade medlemspartierna. Partierna möter väljarna på ett indirekt sätt, via medierna. Det är fråga om en slags åskådardemokrati som inte kan sägas vara något demokratiskt ideal. Demokrati förutsätter en viss delaktighet bland medborgarna, och även om forskningen härvidlag ingalunda framstår som entydig talar det mesta för att delaktighet bäst genereras genom deltagande. Men det måste kanske inte vara så. Formerna och förutsättningarna för deltagandet är av betydelse, inte enbart deltagandet i sig (Möller 1996, kap. 13).

Åskådardemokratin blir ett allvarligt problem först när den kombineras med ett starkt missnöje. Passivitet utan missnöje framstår som odramatiskt. Det handlar om ett "hälsan tiger still"-beteende som endast dogmatiska deltagardemokrater har anledning att förfasa sig över. Värre är det om passiviteten uppträder parallellt med missnöje. Ett sådant beteende är definitionsmässigt ett uttryck för vanmakt. De kanaler som finns tillgängliga – i första hand partierna – upplevs inte vara tillräckligt responsiva.

Passiviteten kan alltså problematiseras. Men diskussionen om partiernas ökade benägenhet att lyssna på väljarna snarare än på medlemmarna handlar också om en annan problematik, nämligen att ledarna för partierna har ett dubbelt mandat - ett från väljarna och ett från medlemmarna. Till denna principiellt centrala aspekt skall vi återkomma. Men först måste vi förvissa oss om att vår beskrivning är korrekt. Att medlemsantalet sjunker behöver ju inte vara slutet för medlemspartiet som företeelse, eftersom ett medlemskap i ett parti mycket väl kan låta sig förenas med ett åskådardemokratiskt beteende. Om de som är kvar som medlemmar i partierna i gengäld visar sig vara hyperaktiva är det med andra ord felaktigt att tala om medlemspartiets kris. En mer tillförlitlig bild ger därför den faktiska aktivitetsnivån i partierna.

Av SCB:s levnadsnivåundersökning 1996 framgår att aktivitetsnivån sjunkit ytterligare sedan Maktutredningens medborgarundersökning genomfördes 1987. Den andel av befolkningen som uppger sig delta aktivt i partipolitisk verksamhet har halverats på en femtonårsperiod. När 1978 års mätning gjordes var det fem procent av svenskarna som deltog aktivt i något parti, 1994 var det endast 2,5 procent. Mellan sex och sju procent av befolkningen har besökt minst en politisk sammankomst under det senaste året. För en tredjedel av dessa mötesbesökare var det fråga om en engångsföreteelse. Vad gäller deltagande i politisk sammankomst är partimedlemmar föga oväntat aktivare än icke-partimedlemmar. 40 procent av medlemmarna har besökt åtminstone ett politiskt möte. Men sett i ljuset av att 60 procent av de allt färre medlemmarna inte bevistat någon sammankomst alls är statistiken inte särskilt upplyftande för partierna.

Det är fler som engagerar sig i partiverksamhet på landsbygden än i städerna. Särskilt i de stora städerna Stockholm, Göteborg och Malmö

är engagemanget litet, mindre än åtta procent av samtliga invånare i dessa städer är medlemmar i något parti. I de norra glesbygdslänen är det genomgående dubbelt så många. Några dramatiska skillnader mellan olika yrkeskategorier finns inte, bortsett från att jordbrukare och egenföretagare i avsevärt högre grad än arbetare och tjänstemän är partipolitiskt anslutna och engagerade. Bland invandrare är deltagandet i partiverksamhet klart lägre än bland infödda svenskar.

En för partierna alarmerande uppgift är slutligen att rekryteringsproblemen tycks tillta. En indikation på det är att mindre än var tredje partimedlem befinner sig i åldersintervallet 16-44 år. I undersökningspopulationen som helhet (16-84 år) utgör denna åldersgrupp 50 procent.[14]

Slutsatsen blir följaktligen att medlemspartiet är om inte försvunnet så i vart fall på god väg att försvinna. Fogas denna slutsats till den iakttagelse som tidigare gjorts beträffande den organisatoriska förstelningen, dvs. att partierna till det yttre har kvar sina gamla strukturer, framstår den formella och stadgemässiga ordningen i partierna som alltmer föråldrad. Denna utgår nämligen från föreställningen om att partierna alltjämt är medlemspartier på det sätt som här avses med begreppet dvs., många och aktiva medlemmar som bär upp partiet och således har ett direkt och avgörande inflytande över partiets politik.

I vissa partier finns dock drömmen kvar om att återuppväcka folkrörelsepartiets ideal. En motion från Stockholms arbetarekommun till 1987 års socialdemokratiska partikongress får illustrera detta:

> Folkrörelsernas styrka – de mångas engagemang och sammanhållning – måste få en renässans. Det kan nu inte göras på samma sätt som i rörelsens barndom... En ny folkrörelsemobilisering som tar sats i de nya missförhållandena måste se dagens ljus. En mobilisering som har som första förutsättning att centralisering och professionalisering bryts.[15]

Den fråga som diskussionen leder fram till är vad den typ av partier som kommit att ersätta folkrörelsepartiet/medlemspartiet – och som här benämns väljarpartier – innebär ur demokratisk synvinkel. Låt oss därför återvända till diskussionen om partiernas dubbla mandat.

Ett dubbelt mandat

Formellt är samtliga partier i Sverige uppbyggda enligt interndemokratiska principer. Ombuden till kongresser, landsmöten och stämmor är valda av partimedlemmarna, och ombuden väljer i sin tur representanter i de verkställande organen. Denna representativa organisationsmodell, som i praktiken innebär en omfattande delegering av maktbefogenheter till partiledningarna, är lika ofrånkomlig i ett politiskt parti som i andra organisationer. Men till skillnad från de flesta andra orga-

nisationer har partiernas ledare ett dubbelt mandat, dels ett från sina partimedlemmar, dels ett från sina väljare.

Detta innebär normalt sett inget problem. Men det förekommer att dessa båda uppdragsgivare har olika uppfattningar och därmed förväntningar på dem som valts. Empirisk forskning från andra länder visar att de aktiva inom partierna – partiaktivisterna – i regel har mer radikala åsikter än både partiledningarna och väljarna (May 1973).

En svensk undersökning indikerar att Mays teori tycks äga viss giltighet även för svenska partier. De socialdemokratiska kongressombuden är radikalare än partiledningen, visar Jon Pierre i sin avhandling om partikongressens inflytande över partiets regeringspolitik (Pierre 1986).[16]

Under alla förhållanden finns ett spänningsfält mellan den interna arenan och väljararenan. Kraven från partimedlemmarna behöver inte sammanfalla med kraven från väljarna. I detta spänningsfält har partiledningarna att balansera. Bristande lyhördhet mot väljarna kan leda till valförluster, samtidigt som en negligering av den interna opinionen är interndemokratiskt förkastligt och därför underminerar partiorganisationens slagkraft. Vilken kategori skall partiledningarna lyssna mest på i händelse av att det råder skiljaktiga meningar mellan dem? Medlemmarna, som indirekt valt partiledningen, eller partiets väljare, som röstat på dem i valet?

Den normativa fråga som här aktualiseras har vi hittills avstått från att försöka besvara. Vårt intresse har så här långt riktats mot de empiriska sammanhangen: Vilken kategori lyssnar partiledningarna *de facto* mest på? Något entydigt svar går inte att finna. Det finns åtskilliga exempel på frågor där partiledningarna lyssnat mest på aktörerna på den interna partiarenan. Det kanske bästa exemplet är den socialdemokratiska ledningens agerande i samband med löntagarfondsstriden på 1970- och 1980-talen (Gilljam 1988; Lewin 1992). Att så lätt blir fallet förklaras av att de mandat som en intern partiopinion framtvingar i form av exempelvis ett kongressbeslut blir av ett mer imperativt slag. I en valkampanj diskuteras många sakfrågor parallellt, och det är därför svårare att entydigt avgöra vad väljarna förväntar sig av partiet i en särskild fråga. Men tendensen tycks ändå vara att hänsynen till väljarna väger allt tyngre. Partierna undviker att driva sakfrågor som inte vinner gensvar hos potentiella väljare. Att Socialdemokraterna i sitt valmanifest hade kravet på löntagarfonder i 1982 års val är ett sällsynt undantag. Det påtvingades partiledningen av en stark facklig opinion, och det sätt på vilket frågan hanterades i valkampanjen snarare styrker tesen om att hänsynen till väljarna spelar störst roll. Partiledningen tonade ned förslaget så långt det gick (Lewin 1992).

Också i detta sammanhang finns anledning att anknyta till tesen om partiernas symbios med staten. Partiernas riksdagsgrupper, som hämtar sitt mandat från väljarna, utgör något av en anomali i partiorganisationerna. De är frikopplade från de hierarkiska strukturerna i organisatio-

nerna, men i samtliga partier koordineras riksdagsarbetet med det övriga partiarbetet så långt som är möjligt. Detta sker inte minst genom att det i regel finns en personalmässig överlappning. Nästan genomgående är det samma personer som sitter i partiorganisationernas ledningar som i gruppledningarna.[17] Till bilden hör också att de resursstarka riksdagskanslierna i praktiken fungerar som särskilda avdelningar i partiorganisationerna. De politiska handläggare och övrig personal som arbetar på dessa kanslier är dessutom anställda av partierna och inte av riksdagen. Koordineringen är i vissa fall också formaliserad. I det Socialdemokratiska partiet är riksdagsgruppen enligt partiets stadgar ansvarig inför kongressen. Dessutom har den årlig redovisningsskyldighet inför partistyrelsen (Bäck & Möller 1995:146-147).

Dessa omständigheter till trots är det ett faktum att partiernas riksdagsgrupper formellt och i betydande grad även reellt är autonoma i förhållande till partiorganisationerna. Denna autonomi tycks ha ökat de senaste åren. Riksdagsledamöter känner inte sällan större samhörighet med ledamöter från andra partier än med de egna partimedlemmarna på gräsrotsnivå (Pierre & Widfeldt 1994:349). Den socialdemokratiska kongressens möjligheter att utöva kontroll över partiets riksdagsgrupp är i praktiken ytterst liten (Pierre 1986:40).

Ökad toppstyrning

Samtliga partier i Sverige är internt demokratiska. Här avses inte det uppenbara, dvs. att partierna formellt har en struktur som möjliggör ansvarsutkrävande, utan att de också i en mer innehållslig mening eftersträvar och tillämpar en ordning där medlemmarna får komma till tals, och där det följaktligen finns ett utrymme för interaktion mellan partiledningar och gräsrötter. Men ambitionsnivån vad gäller detta medlemsinflytande varierar mellan olika partier, beroende på partikulturella och personlighetsorienterade förhållanden. Tendensen över tid är därtill att medlemsinflytandet minskar.

De politiska aktörernas omvärldsberoende har ökat kraftigt. Internationaliseringen har inneburit en komplexitet och svåröverskådlighet för de politiska beslutsfattarna som medför att deras manöverutrymme reducerats. Till detta skall läggas utvecklingen inom medierna som i kombination med allt mer mobila väljare gör den traditionella formen av beslutsfattande i partierna alltmer föråldrad, obsolet.[18] Mycket vatten hann rinna under broarna mellan de kongresser och stämmor som avhölls hösten 1987 och de som avhölls tre år senare. Verkligheten var en annan, och för vissa partier hade utvecklingen på den internationella scenen framtvingat politiska omprövningar som tre år tidigare framstått som direkt osannolika.

Att det ökade tempot inom politiken fått konsekvenser för partiernas

interna beslutsprocesser är alltså uppenbart. Det minskade manöverutrymmet har framtvingat en ökad toppstyrning. För vissa partier är den utvecklingen svårare att hantera än för andra. Det snabba tempot och den tilltagande toppstyrningen är för ett folkrörelseparti som Socialdemokraterna förknippat med konvulsioner i högre grad än för exempelvis moderaterna.[19] I det senare partiet finns en tradition av toppstyrning och en näringslivsorienterad ledarskapsfilosofi tillämpas, partiledningen ges i valet ett stort manöverutrymme men med risk för att bli avsatt om det går dåligt. Att ansvarsutkrävandet spelar en framträdande roll gör eventuella problem ur medlemsinflytandesynpunkt mindre dramatiska. Toppstyrning utan ett fungerande ansvarsutkrävande är ingen god förebild ur internstrategisk synvinkel.[20]

Det ökade tempot har givit upphov till en motsägelsefull bild av det politiska beslutsfattandet. Å ena sidan har detta alltså inneburit en ökad toppstyrning i partierna. Politikformuleringen har centraliserats. Institutionellt märks detta kanske allra tydligast genom den förändrade roll partikongresser och motsvarande tillställningar spelar. Dessa har i allt högre grad kommit att få en manifesterande och kampanjbetonad karaktär. Som den övriga verksamheten framstår kongresserna alltmer som mediehändelser snarare än som debattforum där partiernas politiska riktlinjer formuleras (Pierre & Widfeldt 1995:344-345).

Vilken betydelse partikongresser och motsvarande egentligen har för partiernas interna beslutsfattande kan alltså diskuteras. En avhandling om den socialdemokratiska kongressens inflytande över den förda regeringspolitiken visar att partiledningen haft tämligen fria tyglar. Dels har den lyckats få kongressen att fatta beslut som i ringa grad varit bindande, dels har den ignorerat bindande beslut (Pierre 1986). En annan avhandling om Moderata samlingspartiet visade på motsvarande tendens. Partiledningens makt är stor. I nio fall av tio anslöt sig partistämman till partistyrelsens linje vid beslut om motionerna (Albinsson 1986).[21]

• • •

Uppenbarligen har en maktförskjutning ägt rum från partimedlemmar till partiledningar. Den maktförskjutningen behöver dock inte innebära att medborgarna förlorar inflytande. Toppstyrda partier, som lyssnar på väljarna, behöver med andra ord inte fungera dåligt demokratiskt. De kan tvärtom vara nog så väl fungerande länkar i den demokratiska processen som medlemspartierna en gång var. Det förutsätter emellertid att partierna inte *enbart* lyssnar. Det måste även äga rum en dialog. Till denna normativa diskussion skall vi återkomma.

Partiernas ökade beroende av offentligt stöd

Det mest påtagliga uttrycket för partiernas alltmer symbiotiska relationer till staten är finansieringen. Innan det statliga partistödet infördes 1965 var samtliga partier utom Moderaterna (Högerpartiet) och Folkpartiet i mycket hög grad beroende av intäkter som utgjordes av medlemsavgifter. I Centerpartiets fall utgjorde dessa avgifter ungefär hälften av partiets totala inkomster. I dag utgör medlemsavgifterna endast två procent av Centerns totala intäkter.

Att Moderaterna och Folkpartiet inte var lika beroende av medlemsavgifterna sammanhängde med att de mottog bidrag från privata företag. För båda dessa partier utgjorde bidragen lejonparten av de totala intäkterna. För Moderaternas vidkommande svarade de för nästan 100 procent av inkomsterna innan det statliga partistödet infördes. I Folkpartiet var situationen likartad. Så sent som i början av 1960-talet finns uppgifter som tyder på att ungefär 97 procent av inkomsterna kom från det privata näringslivet. Frågan om företagens bidrag var politiskt kontroversiell. Folkpartiet valde att avstå från bidrag 1971, och Moderaterna gjorde samma sak 1976 i samband med att partiet skulle ingå i den borgerliga trepartiregeringen. Då Moderaterna avsade sig bidragen från näringslivet utgjorde de 30 procent av partiets inkomster.

Även Socialdemokraterna – och i viss mån Vänsterpartiet kommunisterna – mottog bidrag från fackföreningsrörelsen. Dessa bidrag svarade så sent som 1968 för 30 procent av Socialdemokraternas inkomster; 1989 hade andelen sjunkit till 18 procent.[22]

Som ett av de första länderna i världen införde Sverige 1965 ett offentligt partistöd. I regeringens proposition (1965:174) framhölls att partistödet syftade till att förbättra partiernas möjligheter att svara för den politiska opinionsbildningen och därigenom stärka demokratin. En kontinuerlig kontakt med väljarna skulle underlättas om de finansiella förutsättningarna förbättrades, framhölls det i propositionen. Genom bättre ekonomiska resurser skulle också beroendet av enskilda bidragsgivare minska.

Beslutet var dock inte okontroversiellt. Framför allt Högerpartiet, men i viss mån även Folkpartiet, motsatte sig ett statligt partistöd. Motståndet från dessa partier avtog dock när systemet började tillämpas. När riksdagen 1969 beslutade att kommuner och landsting skulle ges rätt att bevilja anslag till de partier som var representerade i fullmäktige fanns en principiell samsyn (Gidlund 1981).

Inget parti upplevde således längre några principiella svårigheter i det beroende till det allmänna som nu de facto uppkommit. För att anknyta till Katzé och Mairs tes om kartellpartier, är det sannolikt redan vid denna tid – slutet av 1960-talet – som dessa började ta form i svensk politik.

Införandet av det kommunala och landstingskommunala partistödet

var ett led i en strävan att enligt rikspolitisk modell förnya kommunalpolitiken. Genom livaktigare partipolitik, majoritetsstyre och "parlamentarism" skulle den lokala och regionala demokratin vitaliseras (jfr Petersson 1992). När den kommunaldemokratiska kommittén efter ett drygt decennium genomförde en utvärdering av det här partistödets effekter konstaterades att reformen varit framgångsrik. Partistödet hade inneburit dramatiskt förbättrade resurser till partierna på framför allt lokal nivå, och partierna hade kraftigt kunnat utöka sina aktiviteter i samband med de kommunala valkampanjerna. Det kommunala partistödet hade sålunda haft en gynnsam effekt på den kommunala demokratin (SOU 1982:5).

Frågan om det offentliga stödet till de politiska partierna torde vara en av de mer välpenetrerade inom det svenska utredningsväsendet.[23] En ständigt återkommande oro över att stödet eller stödformerna inte är tillräckliga eller tillräckligt effektiva tycks ha funnits. Klart är dock att stödet är omfattande. En kartläggning som gjordes för ESO, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (Ds Fi 1994:31) visade att det totala stödet till de politiska partierna (statligt, kommunalt och landstingskommunalt stöd, samt indirekt stöd i form av lokaler och arvoden) uppgick till drygt 1,3 miljarder kronor år 1992. Utredarna fann skäl att förmoda en fortsatt ökning av dessa kostnader mot bakgrund av att det kommunala och landstingskommunala stödet är indexreglerat. Vad gällde det statliga partistödet skedde dock ett trendbrott i och med beslutet i samband med krisuppgörelsen 1992 att minska det med tio procent från och med 1994.

Partiernas finansiella situation är alltså god, men likväl kan det konstateras att partiernas verksamhet har betydande svårigheter att locka till sig de alltmer engagerade medborgarna. Det förefaller vid en första anblick vara något av en paradox. Men kan möjligen en del av problemet ligga i det sätt på vilket verksamheten finansieras? Det ter sig anmärkningsvärt att det, trots alla utredningar av effekterna av de olika offentliga stöden till partierna, saknas en ordentlig analys av hur sambandet mellan det svaga engagemanget och den professionaliserade verksamheten egentligen ser ut.

Det finns även en interndemokratisk aspekt som bör uppmärksammas. Det offentliga stödet har resulterat i att fler människor än någonsin i dag är heltidspolitiker, och dessa heltidspolitiker har naturligtvis väsentligt större möjligheter att påverka partiets politik och verksamhet än de som har politik som fritidssysselsättning. Politiskt arbete tar tid. Det krävs tid för inläsning av de ärenden som skall beslutas om, och det krävs tid för att möta och föra en dialog med de medborgare vars tillvaro man som politiskt förtroendevald har att bestämma över. Politikens professionalisering motiverats med demokratiska argument. Politikerna måste erbjudas goda arbetsförhållanden för att de i den moderna och storskaliga demokratin skall ha möjlighet att åstadkomma det som för-

väntas av dem. Detta tenderar följaktligen att urgröpa den på idealitet grundade folkrörelsetanken.

För att sammanfatta: Partierna har professionaliserats, de har i ökad grad valt att anlita reklamexperter och satsa på medieorienterade valkampanjer, de har samtidigt blivit allt mindre beroende av valarbetare och frivilliga insatser i kampanjer och i den löpande partiverksamheten. Frågan är om denna utveckling hänger ihop med de generösa offentliga bidragssystemen, om dessa stödformer undergräver den idealitet som ofta sägs vara grunden för demokratiskt vitala partier? Det framstår som en välgrundad hypotes att så är fallet, inte minst i perspektivet av den symbios som partierna utvecklat i förhållandet till stat, kommuner och landsting. Att bidragen i sig bidrar till symbiosen torde vara självklart. Mot att staten, kommunerna och landstingen svarar för partiernas finansiering bidrar partierna till att efter bästa förmåga bära upp det politiska systemet. Därtill befinner de sig i den gynnsamma belägenheten att de själva beslutar om sina finansiella förutsättningar.

3. Partierna inför väljarna

Inledning

På de föregående sidorna har vi tecknat en bild av de politiska partiernas organisatoriska situation i det nutida Sverige. Utvecklingen har bland annat inneburit allt färre partimedlemmar, allt färre aktiva partimedlemmar och ett kraftigt ökat beroende av statligt och kommunalt partistöd. I de diskuterande delarna har vi mot den bakgrunden fört fram tanken på en ny typ av partier. Kännetecknande för denna är att de tenderar att lyssna mer på väljarna och mindre på medlemmarna. En utveckling från medlemspartier till väljarpartier kan skönjas.

Mot den bakgrunden kan det finnas anledning att byta perspektiv och i detta kapitel mer ingående rikta sökarljuset mot partiernas möte med väljarna. På de följande sidorna går vi igenom ett antal komponenter i relationen mellan väljare och partier. I möjligaste mån försöker vi för varje komponent säga någonting om utvecklingen över tid, om skillnader mellan olika medborgargrupper samt i en del fall också något om tillståndet i andra länder. Varje delredogörelse avslutas med ett diskuterande avsnitt.

Valdeltagande

Valdeltagande är den mest grundläggande formen för medborgerligt inflytande i en demokrati — kanske dessutom mer så i en situation när antalet partimedlemmar sjunker och kommunikationen mellan väljare och beslutsfattare i allt större utsträckning förs via massmedier. Vi har i föregående kapitel hävdat ståndpunkten att passivitet kombinerat med nöjdhet kan vara något positivt; ett uttryck för att hälsan tiger still. Beträffande valdeltagandet gäller emellertid inte det argumentet. Mycket talar för att icke-röstning är resultatet av politisk alienation, och en passivitet präglad av en sådan attityd är självfallet inte till gagn för demokratin.

Valdeltagandet i Sverige är högt och stabilt – klart över 80 procent i samtliga riksdagsval sedan 1960 och över 90 procent i valen 1973, 1976, 1979 och 1982. I de tre senaste valen har vi sett en marginell tillbakagång till nivån 86-87 procent, men vi befinner oss fortfarande på en internationellt sett hög nivå. Det är i stort sett bara länder med röstplikt som kan uppvisa ett klart högre valdeltagande (t.ex. i Belgien 93-94 procent). Som jämförelse kan nämnas att valdeltagandet i de senaste parlamentsvalen i våra nordiska grannländer uppgick till 75,8 procent i Norge 1993,

84,2 procent i Danmark 1994, 71,8 procent i Finland 1995 och 87,5 procent på Island 1995.

När vi vidgar perspektivet till Västeuropa under efterkrigstiden möter vi samma bild av högt och stabilt valdeltagande. Inom ramen för det nyligen avrapporterade forskningsprojektet *Beliefs in Government* har engelsmannen Richard Topf gjort en länderkomparativ studie. Han fann där ett genomsnittligt valdeltagande i Västeuropa på 83 procent under perioden 1945-1989 med en högsta nivå på 85 procent 1960-1965 och en lägsta nivå på 80 procent 1985-1989. Topf framhåller den "remarkabla stabiliteten" och menar att det marginellt lägre valdeltagandet under senare år skall ses mot bakgrund av förändringar i befolkningsstrukturen (Topf 1995:27-51).

Skillnaderna i valdeltagande mellan olika befolkningsgrupper är oftast inte särskilt stora. I Sverige uppvisar flertalet grupper ett valdeltagande på över 80 procent och skillnaderna mellan t.ex. arbetare och medelklassväljare respektive mellan låg- och högutbildade brukar ligga kring fem procentenheter. Skillnaderna mellan yngre och medelålders väljare respektive mellan ogifta och gifta brukar vara kring tio procentenheter.

Även små skillnader i valdeltagande mellan olika grupper är förstås demokratiskt sett otillfredsställande. Sedda i ett 30-årsperspektiv visar skillnaderna heller inga tecken på att minska. Den största skillnad i valdeltagande mellan arbetar- och medelklassväljare som uppmätts inom ramen för de svenska valundersökningarna är 5,3 procentenheter och noterades i valet 1956. Den skillnaden var i det närmaste lika stor vid de tre senaste valen (4,6 enheter 1988, 5,2 enheter 1991 och 4,5 enheter 1994).

De relativt små skillnaderna i valdeltagande mellan olika grupper har alltså inte minskat, men de har knappast heller ökat. Richard Topf visar i sin studie att yngre medborgare generellt sett har ett lägre valdeltagande än medelålders och äldre medborgare - främst i södra Europa. Men han finner samtidigt inga tecken på att dessa skillnader skulle ha ökat. Topf finner dessutom endast marginella skillnader mellan låg- och högutbildade medborgare och inte heller här finns det några tecken på en ökning. Richard Topf avslutar sin studie med konstaterandet att "the evidence suggests that West European national elections are in little danger of losing the capacity to bind citizens to the political system" (Topf 1995:27-51).

• • •

Ett högt och över befolkningsgrupper jämnt spritt valdeltagande är av stor betydelse. Sverige har fortfarande ett högt valdeltagande och skillnaderna i röstning mellan olika befolkningsgrupper är oftast små och tenderar knappast att öka. Därmed är det dock inte sagt att någonting

oönskat inte *kan inträffa*. Vi tror att de eventuella faror som finns kan sammanfattas under rubrikerna utanförskap och meningsfullhet.

Det finns "utanförstående" grupper i samhället med ett mycket lågt valdeltagande. Så har exempelvis invandrarnas deltagande i de kommunala valen sjunkit från 60 procent vid premiären 1976 till endast 40 procent vid valet 1994. Samtidigt är det endast omkring två tredjedelar bland svenska medborgare med i sammanhanget lägsta möjliga sociala position (ung, arbetare, ensamstående, låg utbildning och låg inkomst) som utnyttjar sin rösträtt (Gilljam & Holmberg 1990).

Den under nittiotalet kraftigt ökade arbetslösheten skulle på sikt kunna leda till ett motsvarande utanförskapsproblem. Valdeltagandet är något lägre bland arbetslösa än bland förvärvsarbetande (78,5 respektive 88,7 procent 1994 enligt Statistiska centralbyråns valdeltagandeundersökning). Men valdeltagandet i den allt större gruppen arbetslösa har samtidigt ökat i de två senaste valen (67,1 procent 1988, 71,1 procent 1991 och 78,5 procent 1994).

Det meningsfulla i att gå och rösta diskuterades i samband med det första svenska valet till Europaparlamentet i september 1995. Valdeltagandet blev då så överraskande lågt som 41,6 procent, vilket naturligtvis måste betraktas som demokratiskt otillfredsställande. Det finns visserligen inga belägg för att den bottennoteringen kommer att smitta av sig på kommande nationella val, men det går samtidigt inte att bortse från att Europaparlamentsvalet kan ha varit en slags "första sup" för många väljare i den meningen att icke-röstning i 1998 års val nu framstår som en mer legitim möjlighet. Tidigare har det inte varit ett socialt acceptabelt beteende att "röstskolka". Själva ordet antyder vad det är fråga om. Röstning har inte bara setts som en rättighet utan även som en skyldighet. Det sociala tryck från omgivningen, som tidigare funnits, *kan ha* börjat minska.

En annan fara för ett sjunkande valdeltagande kan vara partiernas hantering av regeringsfrågan. Om vi får ett "norskt" val 1998 – det vill säga ett val som blir ointressant därför att Socialdemokraterna sitter kvar hur det än går – kan det komma att upplevas mindre meningsfullt att rösta. Valdeltagandet i de norska Stortingsvalen sjönk från 83,2 procent 1989 till 75,8 procent 1993, vilket enligt de norska valforskarna främst berodde på avsaknaden av ett borgerligt regeringsalternativ (Narud & Valen 1996).

Den nuvarande uppluckringen av blockpolitiken ställer hårdare krav på partiernas tydlighet i regeringsfrågan. En regering som bedriver politik med hjälp av skiftande samarbetspartners kan på lite sikt resultera i att väljarna får svårt att förstå vad som händer i politiken, vilken politik de egentligen har röstat på samt av vem eller vilka de skall utkräva ansvar i nästa val. Klara alternativ att välja mellan och tydliga besked i regeringsfrågan *före valen* bör kunna bidra till ett fortsatt högt valdeltagande i Sverige.

Ökad väljarrörlighet

Den svenska väljarkåren hörde tidigare till de mest stabila i västvärlden. Men så är det inte längre. Under de senaste 30-40 åren har vi kunnat bevittna en påtagligt ökad rörlighet. Inom väljarforskningen omfattar begreppet ökad väljarrörlighet i första hand följande fyra fenomen:

• *Partibytena mellan valen har ökat.* Andelen väljare som byter parti mellan valen har ökat från under tio procent under andra halvan av 1950-talet till ungefär 30 procent i de två valen på 1990-talet. Den största ökningen skedde i övergången från åttiotal till nittiotal - från 20 procent vid valet 1988 till 30 procent vid valet 1991. 30 procent partibytare är en internationellt sett relativt hög siffra men det är fortfarande omkring tio procentenheter kvar till rekordnivån kring 40 procent i våra skandinaviska grannländer (Danmarks jordskredsval 1973 och Norges EU-medlemskapsval 1993).

• *Partibytena under valrörelsen har ökat.* Andelen väljare som byter parti under pågående valrörelse har i det närmaste tredubblats på fyra decennier – från ungefär fem procent vid valen 1956 och 1960 till sexton respektive fjorton procent vid valen 1991 och 1994. Till yttermera visso är nivån på dessa siffror sannolikt underskattad eftersom de bygger på valundersökningarnas panelintervjuer om röstningsintention under själva valrörelsen och om faktisk röstning efter valet. Arbetet med förvalsintervjuerna pågår i princip ända fram till valdagen, vilket innebär att många väljare kan ha hunnit ändra röstningsintention redan innan de besvarade den första intervjufrågan.

• *Väljarna bestämmer sitt partival allt närmare valdagen.* Vid valet 1964 var det endast var femte väljare som uppgav att de bestämt sitt partival under valrörelsen, dvs. sista valrörelseveckan eller tidigare under hösten och sommaren. Resterande fyra femtedelar visste sedan länge hur de skulle rösta. Sedan dess har obeslutsamheten ökat kontinuerligt och vid valen 1991 och 1994 var det varannan väljare som uppgav att de höll inne med röstningsbeslutet till själva valrörelsen. Andelen väljare som väntar med sitt beslut till sista valveckan har under samma 30-årsperiod ökat från tio till nästan 30 procent.

• *Röstdelningen mellan riksdagsval och kommunvalen har ökat.* Sedan den gemensamma valdagen infördes i valet 1970 har andelen väljare som röstar på olika partier i riksdagsval och kommunalval ökat från sex till 21 procent. Motsvarande ökning för röstdelningen mellan riksdagsval och landstingsval är från fyra till 17 procent. Röstdelningen har genomgått en stor förändring sedan 1970. Till en början var röstdelning i första hand ett inomborgerligt fenomen. Sedan valet 1985 och framför allt under 1990-

talet är det betydligt vanligare med röstdelning mellan något av de fem gamla partierna och något av de nya partierna (kds, mp nyd).

Den ökade väljarrörligheten är med största sannolikhet någonting som har kommit för att stanna och som partier och politiker måste lära sig att leva med. Den slutsatsen grundar vi bland annat på det faktum att rörligheten är klart störst i de yngre generationerna: Bland väljare under 30 år är det uppemot 40 procent som byter parti mellan valen, 20 procent som byter parti under valrörelsen, två tredjedelar som bestämmer sitt partival under valrörelsen och det är drygt 25 procent som delar sina röster mellan riksdagsval- och kommunval. Den mesta forskningen tyder på att rörligheten är ett generationsfenomen och inte ett livscykelfenomen.

Det finns många olika förklaringar till den ökade väljarrörligheten. Inom väljarforskningen finns ett flertal andra trender och utvecklingslinjer som pekar i samma riktning och som bidrar till förståelsen av den ökade rörligheten:

- *Klassröstningen har minskat.* På 1950-talet röstade tre fjärdedelar av arbetarväljarna mot endast var femte medelklassväljare på Socialdemokraterna eller Kommunisterna – en skillnad på ungefär 50 procentenheter (Alfords klassröstningsindex). I valen på 1990-talet har den skillnaden minskat till nästan hälften (25 enheter 1991 och 29 enheter 1994). Den sociala strukturen betyder mindre för väljarnas röstning, vilket gör det lättare för många att byta parti.

- *Åsiktsröstningen har ökat.* Sambandet mellan väljarnas åsikter i politiska sakfrågor och vilket parti de röstar på har ökat markant sedan 1950-talet. Förändringen skall dock inte i första hand tolkas som att dåtidens väljare röstade emot sina åsikter i viktiga politiska frågor. De allt starkare sambanden mellan åsikter och partival skall i stället ses i ljuset av att väljarna har blivit allt kunnigare om partiernas ståndpunkter i olika frågor och att allt fler väljare har åsikter i allt fler frågor.

Fram till början av 1980-talet var det i första hand åsiktsröstningen i vänster-högerfrågor som ökade. Den ökningen har nu planat ut och till och med förbytts i en viss tillbakagång i och med att löntagarfondsfrågan försvann som politisk symbolfråga. I samband med tillkomsten av nya partier har vänster-högerröstningen kompletterats med åsiktsröstning i frågor om bland annat miljö och flyktingar.

- *Graden av partiidentifikation har minskat.*

- *Misstron mot partier och politiker har ökat.*

Den ökade väljarrörligheten har sin motsvarighet på många andra "marknader" eller samhällsområden. Men utvecklingen och dess olika förklaringar är relativt sett lättare att studera inom väljarforskningen, eftersom samtliga kunder på partimarknaden är tvingade att handla den tredje söndagen i september vart tredje eller numera vart fjärde år.

Bland personer som handlar med andra produkter än politiska partier – till exempel bilar, semesterresor eller massmedier – tycks det vara en allmän uppfattning att bristande märkeslojaliteter och allt senare köpbeslut är i tilltagande. Förklaringarna till denna generellt sett ökade rörlighet i samhället tror vi i stor utsträckning går att förstå mot bakgrund av följande tre omständigheter:

- Köparna/väljarna är i dag mer kunniga och självständiga och mindre auktoritetsbundna än tidigare. Präster, poliser, läkare, lärare med flera tidigare auktoriteter bemöts i dag – i likhet med partier och politiker – med större skepsis.

- Det finns i dag fler produkter/partier att välja mellan och de är och uppfattas vara mer lika varandra än tidigare. Sverige har förvandlats från ett fempartisystem till ett sju-åttapartisystem och avstånden mellan ytterkantspartierna har minskat. De nya partierna bär inte oväntat ett stort ansvar för den ökade väljarrörligheten: Partibyten mellan nya (kds, mp, nyd) och gamla partier (v, s, c, fp, m) står för hela ökningen av andelen partibytare under 1990-talet.

- Det finns i dag mer information och propaganda att inhämta om produkterna/partierna ända in på köp- eller valdagen. Politikens och andra samhällsområdens valrörelser blir med andra ord alltmer fullmatade med information och säljbudskap.

Den ökade väljarrörligheten har naturligtvis inte varit utan konsekvenser. Den mest uppenbara förändringen är att partiernas påverkansförsök nu har större möjligheter än någonsin tidigare att nå framgång, samtidigt som misstag och utebliven "väljarvård" kan bli en mycket dyr affär. Ängsliga partier, som hyser oro för att förlora väljare och sympatisörer, kan få det bekymmersamt, medan nybildade partier och gamla partier på offensiven däremot bör kunna se utvecklingen an med tillförsikt.

En annan påtaglig konsekvens av den ökade väljarrörligheten är att valrörelserna har blivit mer betydelsefulla. När väljarna bestämmer sitt partival allt närmare valdagen och allt fler väljare byter parti under valspurten, förflyttas den definitiva valutgången allt närmare själva målsnöret klockan 20.00 på valkvällen. Att vänta med det slutgiltiga beslutet till dess all information är inhämtad och den avslutande partiledar-

debatten på fredagen före valet är avslutad, kan i sig sägas vara demokratiskt tilltalande. Men utvecklingen har åtminstone två negativa konsekvenser.

För det första innebär valrörelsernas ökade betydelse att partierna kan lockas till mer eller mindre panikartade utspel och "avslöjande affärer" vid fall av dåliga opinionssiffror under valspurten. Eftersom bokstavligt talat allt kan vinnas under valrörelsen och slutspurten, kan det bli frestande att lägga sakpolitiken åt sidan och satsa mer på lättköpta men kanske inte helt genomtänkta poänger.

För det andra har det visat sig att det inte är de mest politiskt kunniga väljarna som har störst tendens att bestämma sig sent och att eventuellt byta parti. Det är i stället mer okunniga väljare som beslutar sig sent och som byter parti under valrörelsen. Det är lätt att instämma i Sören Holmbergs reflektion:

"Det hade varit mer demokratiskt tilltalande om det varit tvärtom – att de mest kunniga stimulerats av valrörelserna. Då hade det demokratiska torget fungerat som en plats för eftertänksamma beslut. Nu finns istället en fara att torgets larm och stoj mest övertygar de mest fåkunniga (Gilljam & Holmberg 1995:42)."

Samtidigt är det svårt att betrakta den ökade väljarrörligheten som en fara eller ett minus för demokratin. Rörliga och otrogna väljare kan sägas ha större makt över partier och politiker än stabila och trogna väljare.

Situationen med ökad makt till den allt rörligare väljarkåren är dock inte utan problem. Väljarnas lättflyktighet, med åtföljande stora svängningar i opinionsmätningar och valresultat, kan innebära att politikerna i förhoppningar om snabba elektorala framgångar frestas att utlova mer än vad de egentligen vet att de kan hålla, så kallad överbudspolitik. De vågar inte alltid säga hela sanningen och därmed inte heller genomföra nödvändiga men obehagliga åtgärder. Beträffande den senare aspekten kan politikerna sägas stå inför tre valmöjligheter:

1. Böja sig för opinionen och göra som väljarna vill, även om det kanske innebär att beslut, som ur sakmässig synvinkel framstår som nödvändiga, inte fattas.
2. Tydligt stå upp för och genomföra kortsiktigt impopulära beslut och hoppas att politikens utfall i kombination med pedagogisk förmåga kommer att betala sig på sikt.
3. Säga en sak, men göra en annan och förtiga att man gör det. Därmed riskerar man att förlora i förtroende bland väljarna, när det hela eventuellt uppdagas.

För politikerna gäller det att klara balansgången mellan alternativen 1 och 2 och att i möjligaste mån undvika alternativ 3.

Partiidentifikation

Med partiidentifikation avses en individs "affektiva orientering" eller känslomässiga bindning till ett parti. I normalfallet är det fråga om en egenskap som förvärvas tidigt i livet, som har livslång varaktighet och som utgör en del av individens självbild. Att känna sig som exempelvis socialdemokrat, moderat eller folkpartist kan sägas vara jämförbart med känslan av att vara t ex djurgårdare, gaisare eller degerforsare.

Väljarnas partiidentifikation bidrar till stabiliteten i partisystemet. Partiidentifierade väljare byter sällan parti och de vet hur de skall rösta långt innan valrörelsen tar sin början – i många fall sedan mycket länge. En successivt sjunkande andel partiidentifierade väljare kan därför sägas vara en av förklaringarna till den ökade väljarrörligheten.

I Sverige har andelen partiidentifierade väljare – dvs. väljare som uppger sig vara anhängare av ett politiskt parti – minskat från ungefär två tredjedelar i slutet av 1960-talet till mindre än hälften på 1990-talet (47 procent 1994). Samtidigt har andelen starkt övertygade partianhängare minskat från cirka 40 till knappt 25 procent.

Genom de årligen genomförda SOM-undersökningarna (Samhälle Opinion Massmedia) vid Göteborgs universitet vet vi numera också att väljarna tycker bäst om partierna i valtider. Andelen partiidentifierade väljare är fem till femton procentenheter lägre under mellanvalsperioder än under valår (Holmberg 1994). Möjligen kan denna valcykeleffekt vara en liten tröst för dem som ser med oro på den generellt sjunkande graden av partiidentifikation. Det kunde ju faktiskt, som Sören Holmberg har påpekat, ha varit tvärtom. Nu är det alltså i stället så att ju mer partierna visar upp sig inför väljarna, desto större samhörighet med partierna upplever väljarna.

Den successivt sjunkande graden av partiidentifikation i Sverige har gått ut över alla partier. Sett i ett 25-årsperspektiv är det Folkpartiet som har drabbats värst. Andelen fp-sympatisörer som känner sig som anhängare av partiet har nästan halverats mellan 1968 (57 procent) och 1994 (30 procent). Motsvarande minskning för Moderaterna är från 71 till 53 procent (-18), för Socialdemokraterna från 77 till 63 procent (-13) och för Centerpartiet från 62 till 50 procent (-12). Socialdemokraterna har alltid haft störst andel partiidentifierade väljare men även s har alltså fått vidkännas en tillbakagång. De nya och mindre partierna har inte kunnat hjälpa till att hålla uppe siffrorna: Andelen miljöpartisympatisörer som känner sig som anhängare av det egna partiet var exempelvis bara 19 procent vid valet 1994.

Skillnaden i andelen partiidentifierade väljare mellan olika typer av partier återfinns även på europeisk nivå. Hermann Schmitt och Sören Holmberg har inom ramen för forskningsprojektet *Beliefs in Government* visat att partier som i huvudsak stöds av väljare från arbetarklass och lägre medelklass har fler partiidentifierade väljare än partier som hämtar mer-

parten av sitt röststöd från medelklassen (Schmitt & Holmberg 1995).

Nedgången i andelen partiidentifierade väljare är större i Sverige än i flertalet jämförbara länder. Schmitt och Holmberg har studerat hur andelen partianhängare har förändrats under det senaste kvartsseklet i fjorton västeuropeiska länder och i USA. Det generella mönstret visar på en svag tillbakagång, men bilden är mycket varierad. En klar och alltjämt pågående nedgång i andelen partiidentifierade väljare återfinns endast i Sverige, Irland, Italien och Frankrike. Storbritannien och USA visar också en klar långsiktig nedgång men samtidigt en viss återhämtning under senare år. I flera länder som t.ex. Norge, Danmark, Belgien, Nederländerna och Tyskland finns ingen klart nedåtgående trend, medan länderna i Sydeuropa och då framför allt Spanien uppvisar en ökning av andelen partiidentifierade väljare (Schmitt & Holmberg 1995).

En jämförelse inom Skandinavien framhäver den relativt sett kraftiga nedgången av andelen partianhängare i Sverige. Kring 1970 var andelen partiidentifierade väljare ungefär lika stor i Sverige och Norge, medan den var något lägre i Danmark. Två decennier senare var rollerna ombytta. Framför allt i Norge men också i Danmark fanns det då klart fler partiidentifierade väljare än i Sverige (Holmberg 1992).

Känslan av partianhängarskap är betydligt mer utbredd bland äldre än bland yngre väljare. Vid valet 1994 var det ungefär två tredjedelar bland väljare över 60 år mot endast en tredjedel bland väljare under 30 år som uppfattade sig som partianhängare. För de etablerade partierna kunde det möjligen vara en tröst om den skillnaden kunde förklaras som ett livscykelfenomen. När de yngre väljarna blir lite "klokare och förståndigare" och har haft möjlighet att rösta på samma parti några fler gånger, så skulle känslan av partianhängarskap växa till sig. Så tycks dock inte vara fallet.

I stället förefaller det vara fråga om ett generationsfenomen. Andelen partiidentifierade väljare inom olika ålderskohorter ökar inte när kohorten åldras. Den sjunkande andelen partianhängare skall i stället i huvudsak förstås mot bakgrund av att äldre generationer med många partiidentifierade väljare undan för undan ersätts av nya generationer med färre partiidentifierade väljare.

Det råder knappast någon tvekan om att den sjunkande andelen partiidentifierade väljare till stor del hänger samman med att nya, mer välutbildade och mindre auktoritetsbundna generationer växer in i politiken. Men forskningen pekar samtidigt på att det även finns politiska förklaringar med i bilden. Schmitt och Holmberg har i det här sammanhanget testat ett antal hypoteser om hur förändringar av andelen partiidentifierade väljare varierar mellan olika länder. Sambanden är överlag svaga, men de går alla i hypotesernas riktning. Ideologiska konflikter och polarisering i partisystemet tenderar att stärka banden mellan väljare och partier. Schmitt och Holmberg menar lite tillspetsat att politiska konflikter är de politiska partiernas livsluft. "Without conflicts parties languish" (Schmitt & Holmberg 1995:123).

Det finns förstås inget enkelt svar på frågan om i vad mån den sjunkande andelen partiidentifierade väljare skall ses som en varningssignal eller ett sundhetstecken.

En demokrati, där väljarna "håller på samma lag" i alla väder framstår inte i sig som någonting positivt. Skeptiska medborgare, som på rationella grunder kontinuerligt omprövar sitt förhållande till de politiska partierna, är en betydligt mer tilltalande tanke. Denna positiva tolkning av den minskade andelen partianhängare förstärks av det faktum att det politiska intresset och de politiska kunskaperna bland väljarna har ökat. På 1960-talet var det drygt fyra av tio väljare som uppgav sig vara intresserade av politik. Trettio år senare är det nästan sex av tio väljare som säger sig tillhöra gruppen politiskt intresserade. Kunskapsökningen är svårare att uttrycka i exakta siffror, men det råder ingen tvekan om att dagens väljare är betydligt mer politiskt kunniga än väljarna på t.ex. 1950-talet.

Den eventuella baksidan av den sjunkande graden av partiidentifikation är i princip den samma som för den ökade väljarrörligheten. Dels kan valrörelsernas ökande betydelse innebära att partierna lockas till att plocka lättköpta men mindre seriösa poänger under valrörelserna. Dels visar beräkningar från 1994 års valundersökning att starkt partiidentifierade väljare – precis som icke-partibytare – är något mer politiskt kunniga än svagt partiidentifierade väljare, vilka i sin tur är något mer kunniga än väljare utan partiidentifikation. Siffrorna är 32 procent mycket kunniga bland starkt partiidentifierade, 25 procent bland svagt partiidentifierade väljare och 21 procent bland väljare utan partiidentifikation.

Minskande partiidentifikation innebär samtidigt en potential för större svängningar i opinionssiffror och för bildandet av nya partier. Som tidigare framhållits är det svårt att argumentera för att den därav ökande väljarmakten och det större utbudet av politiska partier med åtföljande större valfrihet för väljarna är någonting negativt. I likhet med Schmitt och Holmberg kan det dock vara värt att påpeka att en fortsatt fragmentisering av partisystemet kan komma att komplicera framtida koalitionsförhandlingar och regeringsbildningar mellan de politiska partierna (jfr Schmitt & Holmberg 1995:100).

Politikermisstroende

De svenska väljarnas misstro mot partier och politiker uppvisar en stor och kontinuerlig ökning under de senaste 25-30 åren. I valundersökningarna har andelen väljare som instämmer i påståendet att *"de som sitter i riksdagen och beslutar tar inte mycket hänsyn till vad vanligt folk tycker och tänker"* ökat från 46 procent 1968 till hela 70 procent 1994.Ökningen är ännu något större när det gäller påståendet att *"partierna är bara intresserade av folks röster men inte av deras åsikter"* – från 37 procent 1968 till 68 procent 1994.

Valundersökningarnas kontinuerliga mätserie utgörs av två negativt formulerade intervjufrågor som inbjuder till instämmande misstroendesvar. Resultaten säger därför i första hand något om hur politikermisstron har förändrats över tiden och mindre om misstroendets absoluta nivå. En positivt formulerad intervjufråga som då och då har ingått i valundersökningarna ger samma, negativa bild av utvecklingen över tiden för partier och politiker, men en ljusare bild av nivån på förtroendet: Andelen väljare som instämmer i påståendet att *"det finns åtminstone något parti som alltid försöker tillvarata mina intressen"* har minskat från 85 procent 1968 till 64 procent 1991. Samtidigt har andelen ej instämmande svar på samma fråga ökat från åtta procent 1968 till 28 procent 1991.

I de tre senaste valundersökningarna ingår också en intervjufråga om självuppskattat politikerförtroende: *"Allmänt sett, hur stort förtroende har du för svenska politiker?"* Vid samtliga tre mättillfällen var det en majoritet av väljarna som uppgav att de hade ganska eller mycket litet förtroende för politiker. Trenden går även här i riktning mot ökad politikermisstro (55 procent misstroende väljare 1988, 61 procent 1991, 63 procent 1994 och hela 68 procent i samband med Europaparlamentsvalet 1995).

I de årligen återkommande SOM-undersökningarna ingår en serie frågor om medborgarnas förtroende för ett tiotal olika samhällsinstitutioner. Sjukvården, polisen, radio/TV och grundskolan har hela tiden fått höga förtroendesiffror medan de fackliga organisationerna genomgående har åtnjutit ett mycket lågt förtroende. Bankerna är den institution som uppvisar den största förändringen. Från en av de mest förtroendeingivande institutionerna vid mätseriens start 1986 till en klar bottenplacering i början av 1990-talet (Elliot 1995).

Regeringen och riksdagen är de två politiska institutioner som ingår i SOM-undersökningarnas förtroendemätningar. Båda hamnar genomgående nära varandra i rangordningens mittfält eller strax därunder, men det finns samtidigt stora variationer över tiden. Den långsiktiga trenden visar dock även här på ett minskande politikerförtroende. I 1986 års undersökning var förtroendet som högst. Förtroendebalansen, dvs. andelen med stort minus och andelen med litet förtroende, var då +36 för riksdagen och +32 för regeringen. I den senaste undersökningen (senhösten 1995) var motsvarande siffror -12 för regeringen och -6 för riksdagen. De lägsta förtroendesiffrorna för regering och riksdag uppmättes dock under regeringskrisåret 1990 (-28 respektive -11) och under den borgerliga fyrklöverregeringens sista år (-27 respektive -15 på senhösten 1993) (Elliot 1995). Under valåren 1988, 1991 och framför allt 1994 vände dock förtroendesiffrorna för regering och riksdag temporärt uppåt, vilket indikerar att det finns en "elektoral intressecykel" (Weibull & Holmberg 1996) som stämmer väl överens med den tidigare redovisade slutsatsen att väljarna tycker bäst om partierna i valtider.

Inom ramen för forskningsprojektet *Beliefs in Government* har den norske valforskaren Ola Listhaug studerat medborgarnas politikerförtroende i ett antal västeuropeiska länder. På grund av bristen på jämförbara mätinstrument är Listhaugs analys begränsad till Danmark, Nederländerna, Norge och Sverige.

Den kontinuerligt ökande politikermisstron är i huvudsak ett svenskt fenomen, medan misstron i övriga tre länder har gått både upp och ner. I Norge sjönk politikerförtroendet mellan 1969 och 1973, vilket sätts i samband med 1972 års uppslitande EF-omröstning. Förtroendet återhämtade sig dock under den följande tioårsperioden för att därefter åter sjunka från och med mitten av 1980-talet. Förändringsmönstret i Danmark är ungefär det samma, dvs. sjunkande förtroende i början av 1970-talet, stigande under andra halvan av 1970-talet och första halvan av 1980-talet och svagt sjunkande under de senaste åren. I Nederländerna ökade politikerförtroendet fram till 1977. Det låg stabilt under den där på följande tioårsperioden och ökade återigen under de senaste åren (Listhaug 1995). För en nyligen publicerad analys av situationen i Danmark, se Svensson 1996 (särskilt kapitel 13 och 14).

Ola Listhaug är försiktig med att göra exakta jämförelser av nivån på politikerförtroendet mellan de fyra länderna, men tecknar till slut ändå en schematisk totalbild som är föga uppmuntrande för svenska partier och politiker. Kring 1970 uppvisade svenskarna det största politikerförtroendet, följda av norrmännen, holländarna och danskarna. Två decennier senare befann sig Nederländerna i topp, följt av i tur och ordning Norge, Sverige och Danmark. En liten tröst i sammanhanget kan möjligen vara att trots det minskade politikerförtroendet i Sverige och en motsvarande mindre återhämtning i Danmark sedan bottennoteringen i början av 1970-talet så är alltså politikerförtroendet fortfarande något större i Sverige än i Danmark (Listhaug 1995).

Det är ingen enkel uppgift att empiriskt försöka fastställa vad som förklarar den tilltagande politikermisstron i Sverige. De förhållandevis små skillnader i politikerförtroende som finns mellan olika befolkningsgrupper ger inte mycken vägledning. Så uppvisar exempelvis äldre väljare något större förtroende än yngre och medelålders väljare, kvinnor något mindre än män och storstadsbor något mer än personer i tätorter eller på landsbygden.

Sambanden mellan partisympati och politikerförtroende är också de förhållandevis svaga. I de senaste väljarundersökningarna uppvisar sympatisörer till Ny demokrati, Vänsterpartiet och Miljöpartiet det lägsta politikerförtroendet medan Socialdemokratiska sympatisörer uppvisar störst förtroende.

Forskningen visar också att det i första hand är politiskt mindre intresserade och mindre kunniga väljare som hyser misstro mot partier och politiker. Det finns med andra ord inte mycket som tyder på att bristande politikerförtroende är ett uttryck för informerad skepticism –

varken i Sverige eller i andra länder (Gilljam & Holmberg 1995; Listhaug 1995).

När det gäller att försöka förklara den ökade politikermisstron i Sverige under de senaste 25 åren är vi i stor utsträckning hänvisade till slutsatser utifrån parallella förändringar av andra fenomen och till välgrundade spekulationer. Ola Listhaug urskiljer fem tänkbara förklaringar till ökande politikermisstro:

1. Processer som utesluter sociala eller demografiska grupper från det politiska systemet.
2. Stora ideologiska eller politiska motsättningar mellan styrande och styrda (t.ex. EU-frågan).
3. Politiska skandaler.
4. Partiers och andra politiska institutioners bristande förmåga att akti vera medborgarna i politiken.
5. Statens bristande förmåga att lösa problem och tillfredsställa med borgarnas behov (Listhaug 1990; Jenssen & Listhaug 1995).

Sören Holmberg har i sina analyser av politikermisstroende gjort kopplingar till den förändrade och mer ifrågasättande journalistiken och till den förändrade tidsandan. Den mer kritiska journalistiken som går hand i hand med televisionens genombrott kan enligt Holmberg vara en betydelsefull faktor. Resonemanget om tidsandan har Holmberg hämtat från den amerikanske förtroendeforskaren Jack Citrin som menar att den nya tidsandan underblåser det han kallar för en "ritualistisk negativism". Sjunkande politikerförtroende skulle i så fall inte ha så mycket med politiken och partierna att göra utan skulle istället främst bero på det moderna i att vara kritisk och kunna "genomskåda" det politiska spelet (Holmberg 1981:162).

• • •

Sören Holmberg menar i ett arbete från början av 1980-talet att oron över den tilltagande politikermisstron kan vara något överdriven. Han stöder sig på det faktum att det politiska misstroendet tycks leva ett eget liv i den meningen att det endast finns svaga statistiska samband med tänkbara förklaringsfaktorer och med konsekvenser i form av t.ex. valdeltagande och politisk aktivitet: "Misstron...tycks varken ha några orsaker eller konsekvenser" (Holmberg 1981:174). Misstron skall därför inte betraktas som något större hot mot demokratin eller mot de etablerade partierna, menar Holmberg, som ser ett större problem i den minskande graden av partiidentifikation bland svenska väljare (Holmberg & Gilljam 1987:241).

Vi menar att det numera finns anledning att vara något mer oroliga över den kraftigt ökande politikermisstron. Det faktum att det endast finns små skillnader i politikermisstroende mellan olika befolkningsgrupper kan ges åtminstone två olika tolkningar. Den ena är att de svaga statistiska sambanden indikerar att det finns ett stort mått av slumpmässighet i svaren på valforskarnas intervjufrågor, därför att respondenterna inte riktigt vet vad de svarar på. Politikermisstron skulle enligt den tolkningen delvis kunna vara en mätartefakt som skapats av valforskare och opinionsmätare.

Den andra tolkningen är att de svaga sambanden beror på att misstron bestäms av faktorer som i stort sett är lika för alla och som under de senaste kvartsseklet har förändrats lika för alla. I den mån förklaringarna till utvecklingen kan sökas i den förändrade journalistiken, i TV-mediets dominans och i "tidsandan" kommer det även fortsättningsvis vara svårt att hitta skillnader i politikermisstroende mellan olika befolkningsgrupper. Ingenting säger dock att inte konsekvenser i form av sjunkande valdeltagande och ett mer allmänt avståndstagande från politik och partier undan för undan kan komma att göra sig mer påminda.

Personröstning

De svenska väljarna har från och med Europaparlamentsvalet 1995 och med fortsättning i riksdags- och kommunvalen 1998 fått möjlighet att inte bara rösta på parti utan också på person. I Europaparlamentsvalet var det 46,4 procent av väljarna som utnyttjade sin personröst, vilket var en klart högre andel än vad de flesta bedömare hade väntat sig. Resultatet innebar nästan en fördubbling jämfört med de 26 procent som personröstade i det försök med personval som genomfördes i sju kommuner vid valet 1994 (Johansson 1996a, 1996b).

Den oväntat höga andelen personröster i 1995 års Europaparlamentsval kan förstås kopplas samman med det låga valdeltagandet på 41,6 procent. Siffran 46,4 procent av 41,6 procent innebär ju att det endast var knappt 20 procent av samtliga röstberättigade medborgare som personröstade 1995.

Minst lika viktigt för bedömningen av personröstningen 1995 är dock att det inte tycks ha varit någon "elit" av väljare som utnyttjade den nya valmöjligheten. Enligt resultaten från Sveriges Televisions vallokalsundersökning (Valu95) och från Folke Johanssons utvärdering av personröstningen i Europaparlamentsvalet fanns det endast små skillnader mellan andelen personröstande väljare i olika befolkningsgrupper. Enligt vallokalsundersökningen var det jordbrukare och därnäst arbetare som var de flitigaste personröstarna (64 respektive 56 procent) medan företagare och tjänstemän personröstade i något mindre utsträckning (53 respektive 49 procent). Bland LO-medlemmar var

andelen personröstande väljare 55 procent, bland TCO-medlemmar 49 procent och bland SACO-medlemmar 45 procent (Holmberg 1995).

Det mest avgörande för om väljarna personröstar eller inte tycks i stället vara om kandidaterna representerar olika politiska inriktningar och i vad mån de framstår som särskilt pålitliga och sympatiska. Enligt Riksskatteverkets siffror var det väljare som röstade på de i EU-frågan splittrade partierna kds (70,2 procent), Centerpartiet (55,4 procent) och Socialdemokraterna (48,8 procent) som i störst utsträckning använde sin personröst 1995. Andelen personröster för övriga partier var 44,8 procent för Folkpartiet, 43,4 procent för Miljöpartiet, 42,5 procent för Moderaterna och 40,8 procent för Vänsterpartiet.

Personröstning tycks med andra ord inte innebära något demokratiskt problem i den meningen att det i första hand är en grupp "försigkomna" väljare som utnyttjar möjligheten. Ett i sammanhanget näraliggande problem skulle vara om det i första hand är lågutbildade väljare som påverkas av personfaktorer när de bestämmer sitt partival, medan väljare med högre utbildning tar större hänsyn till politikens sakinnehåll. Forskning i både Sverige och USA tyder emellertid på att så inte är fallet (Glass 1985, Gilljam 1993, Holmberg 1993, Bengtsson 1995).

Vid en bedömning av personröstningenseffekter i Europaparlemetsvalet är det viktigt att komma ihåg att 46,4 procent personröstande väljare är en beräkning från inputsidan. Outputen – det vill säga antalet kandidater som valdes in på personröster och som inte annars hade blivit valda – var däremot noll. Av de 22 svenskar som valdes in i Europaparlamentet 1995 blev visserligen elva invalda på personröster, men samtliga elva var placerade så högt upp på listorna att de ändå skulle ha fått sitt mandat. Den enda förändringen var att Jörn Svensson på tredje plats på Vänsterpartiets lista erövrade partiets andra mandat med hjälp av personröster medan, Marianne Eriksson på andra plats på listan fick hålla till godo med partiets tredje mandat.

I 1998 års riksdags- och kommunval får de svenska väljarna en ny möjlighet att utnyttja sina nyvunna rättigheter att personrösta. Vi kan förstås bara spekulera om huruvida andelen personröstande väljare kommer att öka och i vad mån personrösterna kommer att få *reell* betydelse för vilka kandidater som blir invalda.

Spärren för att personrösterna skall kunna få betydelse kommer att vara åtta procent i riksdagsvalet och fem procent i kommunvalen. Åttaprocentspärren innebär en höjning i jämförelse med den femprocentspärr som användes i 1995 års Europaparlamentsval. Men eftersom valet nu sker i 29 och inte i en enda valkrets som i Europaparlamentsvalet är det svårt att avgöra om förändringen *de facto* kommer att innebära en höjning: Med fler för väljarna kända namn på listorna kan ju andelen personröster mycket väl komma att öka.

Kandidater och kampanjmakare kan självklart bidra till att höja nivån

på personröstningen 1998. Efter "inskolningen" i samband med Europaparlamentsvalet 1995 finns det nu goda möjligheter för blivande kandidater att fundera över hur eventuella personliga valkampanjer skall läggas upp. Den som av brist på framåtanda eller på grund av hänsyn till sitt parti avstår från att göra reklam för sin egen person riskerar ju att överflyglas av mer försigkomna kamrater. Samtidigt måste naturligtvis diskussionen om hur individuella personkampanjer skall finansieras komma upp till ytan.

En i sammanhanget intressant iakttagelse om hur en personvalskampanj tar sig ut i praktiken kan hämtas från det finska riksdagsvalet 1991. Av 9 884 undersökta tidningsannonser från 1991 års finska valkampanj handlade 88 procent om individuella kandidater medan endast tolv procent gjorde reklam för partiet som helhet (Pesonen 1995).

• • •

Målsättningen bakom införandet av personröstning i svenska val kan sägas vara något otydlig. Är syftet enbart att väljarna i högre utsträckning skall beredas möjlighet att rösta på personer inom det egna partiet? Eller handlar det dessutom om att olika personfaktorer bör bli mer styrande för väljarnas val *mellan partier*? (Gilljam 1993)

I det första fallet – *inompartipersonröstning* – är avsikten att ett ökat inslag av personröstning skall ge väljarna större möjligheter att rösta på personer inom det egna partiet. En sådan förändring skulle innebära en förskjutning av makten över vilka personer som kommer att ta säte i riksdagen – från den begränsade skara partimedlemmar som besöker dagens nomineringsmöten eller röstar i de partiinterna provvalen till de väljare som röstar på respektive parti. Det sjunkande antalet partimedlemmar och en utveckling i riktning från medlemspartier till väljarpartier är argument som ger stöd för ett sådant vidgat väljarinflytande.

I det andra fallet – *mellanpartipersonröstning* – innebär ett ökat inslag av personval att kandidaternas personliga egenskaper får större betydelse för väljarnas val mellan partier. Det minst uppseendeväckande torde här vara om valet mellan två ideologiskt och sakpolitiskt närstående partier bestäms av hur väljarna bedömer kandidaternas kompetens, pålitlighet, folklighet och andra egenskaper. Men hur omstritt det är beror på det ideologiska avståndet mellan partierna. Och det finns väl knappast någon som pläderar *för* ett system där väljarnas val mellan t.ex. Vänsterpartiet och Moderaterna främst avgörs av riksdagskandidaternas personliga kvaliteter.

Motsättningen mellan inomparti- och mellanpartipersonröstning går igen i den allmänna debatten om personval. De argument som brukar föras fram till försvar för ett ökat inslag av personröstning kan i huvud-

sak sägas handla om fördelarna med inompartipersonröstning. Det ger större väljarinflytande över partiernas nomineringsprocess samt bättre och tätare kontakter mellan den enskilde väljaren och de kandidater han eller hon stöder i valet.

Argumenten *emot* ett ökat inslag av personval handlar däremot i allt väsentligt om de faror för demokratin som mellanpartipersonröstning kan föra med sig. Det blir mer pengar, kändisar och massmediala personligheter i politiken samt mer personcentrerade och sannolikt också mer smutsiga valkampanjer.

I det hittillsvarande svenska valystemet är det partierna som har bestämt vilka personer som väljs in i riksdagen. Väljarnas möjligheter att genom strykningar eller tillägg påverka nomineringsmötets rangordning av kandidaterna har i praktiken varit obefintliga. Dessutom vet vi att personfaktorerna hittills har spelar en relativt underordnad roll för väljarnas partival; svenska väljare har hittills i huvudsak röstat på partier och inte på personer.

Den intressanta fråga som nu infinner sig är förstås varthän det svenska valsystemet är på väg. Vad kommer egentligen det ökade inslaget av personröstning att innebära?

Kritikerna av det personröstningsinslag som har införts menar att reformen är alldeles för snålt tilltagen. Systemet kommer endast att kunna resultera i marginella inskränkningar i partiernas bestämmanderätt över vilka personer som slutligen kommer att ta plats i riksdagen.

Om kritikerna får rätt innebär det med andra ord att momentet av inompartipersonröstning blir mycket begränsat. Den enda *reella* effekten av personröstningsreformen skulle då kunna bli ett större mått av mellanpartipersonröstning, dvs. större uppmärksamhet för kandidaternas personliga egenskaper och en ökning av personfaktorernas betydelse för väljarnas val *mellan* partierna. Det finns med andra ord en risk för att det som i första hand skulle uppnås – inompartipersonröstning – uteblir medan det som i möjligaste mån skulle undvikas – mellanpartipersonröstning – kommer att öka.

4. Slutsatser och diskussion

Titeln på denna rapport – *Från medlemspartier till väljarpartier* – pålyser att en kvalitativ förändring av det svenska partiväsendet inträffat. Från att ha varit baserade på många, frivilliga och ideellt arbetande medlemmar har partierna professionaliserats och blivit allt mindre beroende av medlemmarna. Intern idédebatt, studieverksamhet etc. får i allt högre grad stå tillbaka för väljarorienterade aktiviteter. Partierna framstår i stigande grad som kampanjorganisationer. Så kan den tes som här redovisats sammanfattas.

Som i alla former av förändringsanalyser finns dock anledning att noggrant värdera de belägg och indikatorer som ligger till grund för beskrivningen av förändringen. Det är lätt att nyanserna försvinner och att förändringens karaktär och innebörd överdrivs. En fråga som därför förtjänar att ställas är om det verkligen var så annorlunda förr. Kanske det i själva verket är så att det gamla medlemspartiet, som det här framställts, utgör en nostalgisk synvilla?

Svaret är definitivt nej. Ingen tvekan råder om att det svenska partiväsendet genomgått stora förändringar under de senaste 30-40 åren. Medlemmarna har blivit färre och mindre aktiva. Samtidigt har det politiska intresset och viljan att engagera sig ökat bland medborgarna. Partiernas professionalisering och medieanpassning är därtill obestridlig. Vi har i dag en annan typ av partier än tidigare.

Vad denna nya typ av parti skall kallas finns det dock olika bud om. Panebianco (1989) talar om det professionellt elektorala partiet, Katz & Mair (1994) om kartellpartiet, Bäck & Möller (1995) om det postmoderna kaderpartiet. Det finns ingen dissonans om vad som utmärker denna nya partityp, men betoningen skiljer sig åt i några avseenden. Kartellparti syftar hos Katz & Mair på den allians partierna ingått med staten. Kaderparti syftar hos Bäck & Möller på Panebiancos professionalisering; det är "politikerproffs" som i ökad grad bär upp partierna. Postmodern syftar på att den samhörighet, som uppstod i de gamla folkrörelsepartierna (medlemspartierna), inte längre tycks vara möjlig att åstadkomma inom dagens partier. I stället anpassar dessa sig till en situation där denna funktion (socialisation) inte uppfylls genom partiernas

försorg. Att vi i denna rapport valt att använda termen väljarpartier skall inte tolkas som att vi i förhållande till de här åberopade bidragen har en avvikande mening, utan enbart att vi tar fasta på den enligt vår uppfattning mest centrala aspekten i förändringen: väljarfokuseringen.

Att vi faktiskt har en ny typ av partier är nu knappast att betrakta som anmärkningsvärt. Samhället har förändrats dramatiskt under den tidsperiod som här behandlats. Det måste rimligen vara mot den bakgrunden som diskussionen om partiernas kris – och de eventuella åtgärder denna kris kan tänkas föranleda – skall äga rum. Låt oss avsluta denna rapport med att lämna ett bidrag till denna diskussion.

En lämplig utgångspunkt för en sådan diskussion är de funktioner partierna vanligen anses ha till uppgift att fullgöra i det politiska systemet. Partierna fullgör i dag dessa funktioner sämre än tidigare. Dessutom har andra aktörer delvis tagit över (se tablå 1).

Tablå 1: *En sammanställning av hur partierna i dag förmår att fullgöra sina funktioner.*

Funktion	*Tendens*	*Konkurrens från*
Kanal	Tempohöjning, ökad toppstyrning, minskad legitimitet	Lobbyister, aktionsgrupper
Artikulering/ aggression	Nya konfliktdimensioner, heterogenisering, fragmentisering	Organisationer (gäller artikulering)
Socialisation	Tempohöjning, heterogenisering, informationssamhälle	Massmedier, interaktionsrörelser
Rekrytering	Toppstyrning, partidominans	Personval kan innebära att nya lojaliteter uppstår
Beslutsfattande	Nya konfliktdimensioner, internationalisering, minskat handlingsutrymme till följd av budgetunderskott	EU, aktörer på den finansiella marknaden, lobbyister

En närmare granskning visar att det i hög grad handlar om funktioner som kan tillskrivas den gamla typen av medlemspartier. Att anlägga ett sådant perspektiv på dagens partier kan framstå som anakronistiskt. Det är exempelvis inte rimligt att begära att dagens partier skall kunna konkurrera med massmedierna när det gäller socialisationsfunktionen. Det är också lätt att förklara de tilltagande svårigheterna när det gäller kanalisering och aggregering. Det allt intensivare tempot i det politiska

livet gör det allt svårare för partierna att hinna med det interna förankringsarbetet. Den alltmer instabila och turbulenta miljö i vilken partierna har att agera i, till följd av nya konfliktdimensioner och ökad väljarrörlighet, gör det svårare än tidigare för partierna att fungera som effektiva sammanjämkningsinstrument.

Vissa av kriterierna för vad som kännetecknar ett väl fungerande parti är mer centrala än andra. Kanalfunktionen är ett sådant. Ett partiväsende som i längden inte förmår att fånga upp viktiga opinioner på ett nöjaktigt sätt är dömt till undergång. Nya partier eller andra, alternativa länkar måste då träda till. Så har delvis skett i svensk politik. Men i perspektivet av att samma fem etablerade partier dominerade den politiska scenen i över ett halvt århundrade, och fortfarande i allt väsentligt gör det, är det knappast befogat att beskriva utvecklingen i dramatiska termer. Att nya aktionsgrupper med framgång konkurrerar med partierna om det allt starkare engagemang som finns bland medborgarna är inte heller särskilt anmärkningsvärt. Dessa grupper behöver inte se till helheten. Partierna måste – i motsats till dessa grupper – ägna sig åt den mödosamma och ibland omöjliga uppgiften att jämka samman olika intressen och idéer. Detta ter sig inte sällan avskräckande för dagens upptagna medborgare, särskilt när partierna inte anses fungera särskilt väl som arenor för debatt och påverkan. Att så är fallet är väl belagt i olika studier.

I ett avseende kan denna svårighet att kommunicera med medborgarna framstå som märklig. Partierna har i dag helt andra möjligheter att få kunskap om medborgarnas uppfattningar i olika frågor. Resultaten från opinionsundersökningarna duggar tätt och partierna genomför dessutom egna undersökningar för att stämma av opinionen. Trots det ökar klyftan mellan politiker och medborgare. Misstron mot politiker och partier växer oavbrutet. Partierna upplevs inte som responsiva.

Forskningsläget är ännu oklart när det gäller misstrons karaktär. Den har sannolikt flera kännetecken och orsaker, men att det i hög grad är fråga om ett kommunikationsproblem är uppenbart. Det är enligt vår bedömning just på denna punkt som väljarpartiets potential finns. Dagens partier har andra och i flera avseenden väsentligt mer ändamålsenliga avstämningsinstrument när det gäller att avläsa opinioner. Men det räcker inte med att partierna förbättrar sin lyhördhet gentemot väljarna. Det måste uppstå en dialog, dvs. en kommunikativ process, i vilken politiker och medborgare på ett meningsfullt sätt kan mötas för att utbyta tankar. Att så inte sker sammanhänger förmodligen till stor del med att partierna varit oförmögna att förnya sina organisatoriska strukturer. Samtidigt som det skett en markant tyngdpunktsförskjutning i partiernas verksamhet, från medlemsnivå till väljarnivå, sitter partierna fast i ett gammalt organisationskoncept. Det är alltjämt föreställningen om det gamla medlemspartiet, och det sätt på vilket detta fungerade när partiväsendet upplevde sin guldålder, som tycks genomsyra partiernas arbetsformer.

Det kan här finnas anledning att anknyta till den av Jörgen Habermas (1995) introducerade diskussionen om en deliberativ dvs. en överläggande och förnuftsbaserad demokrati. I likhet med företrädare för denna modell menar vi, att det torde ha framgått att den politiska dialogens natur måste vitaliseras. En sådan vitalisering förutsätter bättre mötesplatser mellan politiker och medborgare. Partierna bör rimligen vara sådana mötesplatser. Men en återgång till den gamla formen av folkrörelsepartier är enligt vår mening inte möjlig. Partierna måste anpassa sig till dagens förutsättningar. Det mesta har förändrats dramatiskt sedan partiernas så kallade guldålder: medborgarna, medierna, tempot i beslutsfattandet, komplexiteten i samhället etc. Hur partiernas förnyelse skall åstadkommas ankommer det knappast på oss att ta ställning till. Vi har varken svaren eller mandatet. Men en sak framstår som uppenbar: skall partierna i framtiden kunna fungera som vitala mötesplatser för medborgare och politiska beslutsfattare förutsätter det en mer kommunikativ och dialogskapande syn från partiernas sida.

Tydliga tecken finns dock på att ett omtänkande är på väg. Genomgående *talas* om att partierna skall bli öppnare, mer lyhörda mot andra än enbart de egna medlemmarna, att medlemskonceptet skall förnyas etc. Det tycks med andra ord finnas en medvetenhet om problemen inom partierna, men några konkreta resultat har ännu inte varit möjliga att iaktta.

Tänkbara förklaringar till denna brist på förnyelse saknas inte. Det offentliga partistödet har sannolikt bidragit till att konservera de organisatoriska strukturerna inom partierna. Trots att medlemmarna sviker kan verksamheten rulla på i gamla hjulspår. En annan förklaring är sannolikt det alltjämt höga valdeltagandet vad gäller val till riksdag, landstings- och kommunfullmäktige. Trots ökad elektoral turbulens och en – sedan flera år tillbaka – livlig offentlig debatt om partiernas kris och det politiska systemets sjunkande legitimitet finns i ett yttre avseende en påfallande stabilitet. En nära till hands liggande hypotes är att denna illusoriska stabilitet i kombination med det partiorganisatoriska finansieringssystemet försvårat och fördröjt den organisatoriska nyorienteringen inom partierna.

• • •

Utvecklingen från medlemspartier till väljarpartier är en realitet. Partierna förmår inte längre att i samma utsträckning som tidigare mobilisera och engagera medborgarna som medlemmar. I denna rapport har vi pekat på flera tänkbara orsaker till detta. En orsak är den minskade och – av allt att döma – minskande responsivitet partiledningarna visar mot medlemmarna. Denna brist på lyhördhet gör att det känns mindre meningsfullt att engagera sig i partierna. Och den leder i

sin tur till att partierna blir än mindre lyhörda gentemot medlemmarna. Det tycks således handla om en ond cirkel. Medlemmarna sviker partierna för att det inte går att påverka, vilket leder till att den interna debatten förtvinar och partiernas ledningar blir ännu mindre responsiva mot medlemmarna.

Denna spiraleffekt är svår att bryta. Men den måste samtidigt vägas mot det förhållandet att partierna blivit alltmer responsiva mot väljarkåren i sin helhet. Det finns ett dubbelt mandat för partierna. Medlemmarna *och* väljarna har rätt att ställa partierna till svars. Ingen tvekan råder om att mandatet från väljarna väger allt tyngre.

Här står vi inför ännu en av de egendomliga paradoxer som påvisats inom modern demokratiforskning. Trots att partierna har uppenbara problem när det gäller att internt fungera som vitala demokratiska kanaler framstår partiväsendet vid en samlad bedömning fortfarande som den viktigaste kanalen för medborgarna. Men det har ägt rum en fokusförskjutning i kanalfunktionen. Medborgarna får mindre inflytande som partimedlemmar och större inflytande som väljare. Uttryckt på detta sätt har utvecklingen från medlemspartier till väljarpartier inneburit någonting positivt. Medlemsviljans förverkligande har i stigande grad kommit att ersättas av folkviljans förverkligande.

Fotnoter

1 En liknande analys görs av Klaus von Beyme (1985). De politiska partiernas minskade legitimitet i dagens demokratier är enligt von Beyme en konsekvens av alltför höga förväntningar bland medborgarna.

2 Pierre & Widfeldt (1994:41-5) menar att den kris som "eventuellt" finns inte är partiorganisationernas kris, utan snarare ett uttryck för en förändring av den politiska kommunikationsmodellen. Om man med kris avser en organisatorisk situation, i vilken en organisation förlorat kontrollen över de resurser som krävs för organisationens fortlevnad, är det enligt deras uppfattning felaktigt att tala om kris för de svenska partierna. Genom partistödet – som partierna själva bestämmer över – har partierna avsevärt starkare kontroll över sina resurser och sin omgivning än vad de flesta andra organisationer har.

3 Detta avsnitt är baserat på Bäck & Möller 1995:22-24.

4 De funktioner som här redovisats återfinns i Hagues och Harrops sammanställning av partiernas funktioner. Utöver vad som här angivits menar Hagues & Harrop att partierna även skall fungera som "the objects of powerful emotional attachment or antagonism" (1987:141). Denna funktion ingår enligt vår mening i flera av de funktioner som här räknats upp, framför allt i den socialiserande funktionen.

5 SOU 1990:44, s. 403 ff. Vid sidan av dessa förändringar av deltagandets karaktär kan också de värderingsförskjutningar som påvisats av olika opinionsforskare anföras som stöd för denna tes. Dessa förskjutningar kan beskrivas i termer av ökad individualism; denna är avläsbar i en minskad auktoritetstilltro och ökad benägenhet att bejaka individens rätt till självförverkligande (Pettersson & Geyer 1992; Klingemann& Fuchs 1995).

6 Se Lewin 1992, för en analys av kärnkraftsfrågan utifrån en sådan diskussion. Vad gäller folkomröstningar som en överlevadsstrategi för splittrade partier eller regeringskoalitioner är naturligtvis inte detta en exklusiv svensk företeelse; se Uleri & Gallagher (kommande) för europeiska jämförelser.

7 Jrf här Demokratirådets analys (Rothstein m.fl. 1995:129-130) samt även Lindbeckkommissionen (SOU 1993:16).

8 Se t.ex. Gidlund 1989 för en studie av socialdemokraternas organisationsutveckling.

9 För en analys av denna reform, se Gidlund 1983. Pådrivande bakom partistödsreformen var Socialdemokraterna och Centerpartiet. Argumentet för ett införande av partistöd var parternas centrala ställning i den demokratiska processen. Att just dessa folkrörelsepartier var pådrivande är intressant ur en alldeles speciell synvinkel: mycket talar för att partiernas folkrörelsekaraktär försvagats som en konsekvens av de offentliga stödinsatserna (se nedan).

10 Socialdemokraterna ingår i Group of the European Socialist Party (ESP). Moderaterna ingår i Group of European People's Party (EPP), som består av konservativa och kristdemokratiska partier; i denna grupp ingick även Kristdemokraterna när partiet var representerat i parlamentet. Folkpartiet och Centerpartiet ingår i European Liberal Democratic and Reformist Group (ELDR). Vänsterpartiet ingår i Confederal Group of the European United Left (EUL). Miljöpartiet, slutligen, ingår i Green Group of the European Parliament (Greens).

11 Det tredje utmanarpartiet, Kristdemokraterna, har en organisationskultur som ansluter helt till det mönster som återfinns i de etablerade partierna. Till detta skall läggas att Kristdemokraterna har rykte om sig att vara det kanske mest välorganiserade partiet i svensk politik (jfr Pierre & Widfeldt 1995:340).

12 "Medborgarmakt, medlemmar och möten med människor – ett koncept för politiskt engagemang på lokal nivå, en förnyelse av föreningsverksamheten, utveckling av medlemsskapet och av sättet att möta människor i politiska kampanjer" Moderata Samlingspartiet (1993:4).

13 Kollektivanslutningen beräknas ha svarat för tre fjärdedelar av Socialdemokraternas medlemskår; innan kollektivanslutningen avskaffades hade partiet 1 034 000 registrerade medlemmar (Bäck & Möller 1995:114)

14 Politiska resurser och aktiviteter 1978-1994. Statistiska Centralbyrån: rapport 90 (1996).

15 Motion nr. 620, SAPs kongress 1987.

16 Pierre studerar hur partiledningen hanterade ett antal kontroversiella sakfrågor och finner att den ej alltid följer kongressbesluten. Av detta förhållande följer emellertid inte självklart slutsatsen att partiledningen behöver vara mindre radikal, åsiktsmässigt sett. Partiledningens agerande är förmodligen ett uttryck för så kallad realpolitik. Om ett kontroversiellt förslag, som är framdrivet av radikala kongressombud, är impopulärt bland väljarna och sålunda försvårar för en valseger, kan det finnas valstrategiska skäl att inte följa upp kongressbeslutet på ett aktivt sätt.

17 Så var dock inte fallet med Miljöpartiet 1988-1991. Här måste man vidare skilja mellan partier i regeringsställning och partier i oppositionsställning. I det förra fallet utgör regeringskansliet snarare än gruppledningen i riksdagen den centrala politiska samordningsinstansen (Bäck & Möller 1995:146-7,290).

18 En viktig brytpunkt i utvecklingen är 1960-talet. Partiernas valkampanjer blev då avsevärt mer medieorienterade än tidigare. Detta innebar en starkare partiledarcentrering (Esaiasson 1990).

19 I ett pågående forskningsprojekt vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala visas hur denna skillnad återspeglas i samband med krisuppgörelserna hösten 1992 (Assarson, kommande). Toppstyrningen var omfattande (och i praktiken oundviklig) i samtliga partier, men medan den socialdemokratiska ledningen gjorde stora ansträngningar att – åtminstone på ett symboliskt plan – upprätthålla en dialog med representanter för framför allt partidistrikten tog den moderata ledningen tämligen lätt på ett sådant förankringsarbete. "Det förankras för mycket och förhandlas för lite" menade en otålig Carl Bildt i en för denna skillnad i partikultur illustrativ TV-intervju.

20 Denna toppstyrda ledarskapssyn kan också sägas hämta impulser från den militära sfären. Betecknande är Ulf Adelsohns slutord i sitt avskedstal på den extra partistämman den 23 augusti 1986: "Jag har tillbringat 25 år i politiken, de sista fem som befälhavande amiral. Nu halar jag min amiralsflagg, en ny befälhavare hissar sin och jag går i land" (Adelsohn 1987:386-387).

21 Denna iakttagelse ledde dock inte till slutsatsen att partistyrelsen skulle ha total kontroll över stämman. Albinsson anknyter på denna punkt till en tes inom partiforskningen som går ut på att de (generellt sett) ytterst få nederlag partiledningar lider på kongresser beror på den goda förmågan att antecipera kongressombudens uppfattningar (se Medding 1970).

22 Uppgifterna om bidragen från företag och fackföreningsrörelsen bygger på Olivercrona 1968, Albinsson (1986) och Pierre & Widfeldt (1994).

23 Tre större utvärderingar har gjorts av det kommunala partistödets effekter, och därtill har det landstingskommunala stödet utvärderats i särskild ordning. Se Ds 1994:31, 28-30.

Referenslitteratur

Adelsohn, U. (1987). Partiledare. Dagbok 1981-1986. Stockholm: Wahlström & Widstrand.
Albinsson, P. (1986). Skiftningar i blått. Förändringar inom Moderata Samlingspartiets riksorganisation 1960-1985. Lund: Kommunfakta förlag, 1986.
Bengtsson, Å. (1995). Personröstning - ett irrationellt beteende? En jämförande studie av väljare med olika politisk sofistikation. Göteborgs Universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
Bennulf, M. (1994). Miljöopinionen i Sverige. Lund: Dialogus.
von Beyme, K. (1985). Political Parties in Western Democracies. Aldershot: Gower.
Blondel, J. (1978). Political Parties: A Genuine Case for Discontent? London: Wildwood House.
Borgs, M. & Rankka, M. (1996). Politikens entreprenörer. Stockholm: Timbro opinion.
Bäck, H. (1995). Partikrisen, den nya politiken och den nya högern. Statsvetenskaplig Tidskrift 1995, nr 1.
Bäck, M. & Möller, T. (1995). Partier och organisationer. Tredje upplagan. Stockholm: Publica.
Duverger, M. (1954). Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State. London: Methuen & Co Ltd.
Ds Fi 1994:31. Det offentliga stödet till partierna. Inriktning och omfattning. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO).
Elliot, M., (1995). "Förnyat samhällsförtroende", i Holmberg, S. & Weibull, L. (red.), Det gamla riket. Göteborgs Universitet: SOM-institutet, rapport 13.
Esaiasson, P. (1990). Svenska valkampanjer 1866-1988. Stockholm: Publica.
Gidlund, J (1981). "Det kommunala partistödets konsekvenser för partierna i kommunerna", i Gidlund, J. & Gidlund, G. Ty riket är ditt och makten. De politiska partiernas roll i svenska kommuner. Ds Kn 1981:15.
Gidlund, G. (1983). Partistöd. Lund: CWK Gleerup, Liber förlag.
Gidlund, G. (1989). "Folkrörelsepartiet och den politiska styrelsen. SAP:s organisationsutveckling", i Misgeld, K., Molin, K. &Ömark, K., Socialdemokratins samhälle. Stockholm: Tidens förlag.
Gilljam, M. (1988). Svenska folket och löntagarfonderna. En studie i politisk åsiktsbildning. Lund: Studentlitteratur.
Gilljam, M. (1993). "Vad är personröstning och vem röstar på person?", i Westerståhl, J. (red.), Person och parti. Studier i anslutning till personvalskommitténs betänkande ökat personval. SOU 1993:63.
Gilljam, M. & Holmberg, S., Rött, blått, grönt. Stockholm: Norstedts.
Gilljam, M. & Holmberg, S. (1995). Väljarnas val. Stockholm: Norstedts Juridik.
Glass, D.P. (1985). "Evaluating Presidential Candidates: Who Focuses on Their Personal Attributes?". Public Opinion Quarterly, 49.
Hague, R. & Harrop, M. (1987). Comparative Government and Politics. An Introduction. Second Edition. London: MacMillan.
Holmberg, S. (1981). Svenska väljare. Stockholm: Publica.

Holmberg, S., (1992). "The Undermining of a Stable Party System", i Gundelach, & Siune, K (eds.), From Voters to Participants. Essays in Honour of Ole Borre. Aarhus: Politica.
Holmberg, S. (1995). Valet till EU-parlamentet. Resultatet från Sveriges Televisions vallokalundersökning. (SVT-EUP-Valu95). Stockholm: Sveriges Television.
Holmberg, S. & Gilljam, M. (1987). Väljare och val i Sverige. Stockholm: Norstedts.
Jenssen, A.T. & Listhaug, O. (1995). "Misstillit, fiendskap og intoleranse", i Jenssen, A.T. & Valen, H. (red.), Brussel midt imot, Folkeavstemningen om EU. Oslo: Ad Notam.
Jerneck, M. (1990). "Internationalisering och svensk partidiplomati", i Hansson, G. & Stenelo, L-G. (red.), Makt och internationalisering. Stockholm: Carlssons förlag.
Johansson, F. (1996a). "Personvalet 1994. En utvärdering av ett experiment." Bilaga till SOU 1996:66, Utvärderat personval. Betänkande av Nomineringssätts- och valkretskommittén.
Johansson, F. (1996b). "Personröstning i Europaparlamentsvalet." Bilaga till SOU 1996:66, Utvärderat personval. Betänkande av Nomineringssätts- och valkretskommittén.
Katz, R. (1990). "Party as linkage: a vestigal function", i Sainsbury, D. (ed.), Party Strategies and Party-Voter Linkages. Special issue of the European Journal of Political Research,18.
Katz, R. & Mair, P. (1994). How Parties organize. Change and Adaption in Party Organizations in Western Democracies. London: Sage.
Kircheimer, O. (1966). "The Transformation of the Western European Party Systems, i Kongressprotokoll, Socialdemokraterna 1987.
LaPalombara, J. & Weiner, M. (eds.), Political Parties and Political Development. Princeton University Press.
Lewin, L. (1992). Ideologi och strategi. Svensk politik under 100 år. Stockholm: Norstedts Juridik.
Lewin, L. (1992). Samhället och de organiserade intressena. Stockholm: Norstedts Juridik,
Lewin, L. (1996). Votera eller förhandla? Om den svenska parlamentarismen. Stockholm: Norstedts Juridik.
Lipset, S.M. & Rokkan, S. (1967). "Cleavege Structures, Party Systems and Voter Alignments", i Lipset, S.M. & Rokkan, S. (eds.), Party Systems and Voter Alignments. New York: Free Press.
Listhaug, O. (1990). Explanation of Political Support. Paper till Beliefs in Government-konferensen i Rom, 26-29 april 1990.
Listhaug, O. (1995). "The Dynamics of Trust in Politicians", i
Mair, P. (1993). "Myths of electoral change and the survival of traditional parties". European Journal of Political Research, 24.
May, J. (1973). "Opinion Structures of Political Parties: The Special Law of Curvilinear Disparity". Political Studies, 21.
Medding, P. (1970). "A Framework for the Analysis of Power in Political Parties". Political Studies, 18.
Moderata samlingspartiet: Medborgarmakt, medlemmar och möten med människor. Ett koncept för politiskt engagemang på lokal nivå, en förnyelse av föreningsverksamheten, utveckling av medlemsskapet och av sättet att möta människor i politiska kampanjer. Stockholm, 1993.

Möller, T. (1996). Brukare och klienter i välfärdsstaten. Om missnöje och överkansmöjligheter inom barn- och äldreomsorg. Stockholm: Publica.
Narund, H.M. & Valen, H. (1996). "Decline of electoral turnout: The case of Norway." European Journal of Political Research., 29.
Olivecrona, G. (1968). Hur väljarna vanns. Stockholm: Wahlström & Widstrand.
Olsen, J.P. (1991). Demokrati på svenska. Stockholm: Carlssons förlag.
Panebianco, A. (1988). Political Parties: Organizations and Power. New York: Cambridge University Press.
Pesonen, P. (1995). "The Voters Choice of Candidate", i Borg, S. & Sänkiaho, R. (eds.), The Finnish Voter. Tampere: The Finnish Political Science Association.
Petersson, O. (1992). Kommunalpolitik. Stockholm: Publica.
Petersson, O., Westholm, A. & Blomberg, G. (1989). Medborgarnas makt. Stockholm: Carlssons förlag.
Pettersson, T. & Geyer, K. (1992). Värderingsförändringar i Sverige. Den svenska modellen, individualismen och rättvisan. Stockholm: Brevskolan.
Pierre, J. (1986). Partikongresser och regeringspolitik. En studie av den socialdemokratiska partikongressens beslutsfattande och inflytande 1948-1978. Lund: Kommunfakta förlag.
Pierre, J. & Widfeldt, A. (1994)."Party Organizations in Sweden: Colossuses with Feet of Clay or Flexible Pillars of Government?", i Katz, R. & Mair, P. (1994). How Parties Organize. Change and Adaption in Party Organizations in Western Democracies. London: Sage.
Politiska resurser och aktiviteter 1978-1994. Statistiska Centralbyrån: Rapport 90. Stockholm, 1996.
Prop. 1965:1974.
Rothstein, B. m.fl. (1995). Demokrati som dialog. Demokratirådets rapport 1995. Stockholm: SNS.
Stinchcombes, A. (1965). "Social Structure and Organizations", i March, J.G. (ed.), Handbook of Organizations. Chicago: Rand McNally & Co.
Schmitt, H. & Holmberg, S., "Political Parties in Decline?", i SOU 1982:5.
Förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner. Betänkande från Kommunaldemokratiska kommittén.
SOU 1989:108. Förtroendevald på 90-talet. Utmaningar och möjligheter. Betänkande för förtroendeuppdragsutredningen.
SOU 1990:44. Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudbetänkande.
SOU 1993:16. Nya villkor för ekonomi och politik. Ekonomikommissionens förslag.
Svensson, P. (1996). Demokratisk krise? En debat- og systemanalyse af dansk politik i 1970årene. Aarhus: Politica.
Topf, R. (1995). "Electoral participation", i Klingemann, H-D. & Fuchs, D. (eds.), Citizens and the State. Oxford University Press.
Uleri, P.V. & Gallagher, M. (Under utg.), The Referendum Experience in Europe.London: MacMillan.
Vedung, E. (1991). "Miljöpartiet, nedfrysningsteorin och den järnhårda oligarkilagen", i Gustafsson, B. (red.), Människa, miljö, samhälle. Uppsala Universitet: Samhällsvetenskapliga fakulteten.
Weibull, L. & Holmberg, S. (1996). "Föränderligt förtroende", i Holmberg, S. & Weibull, L. (red.), Mitt i nittiotalet. Göteborgs Universitet; SOM-institutet, rapport 16.

ORGANISATIONER OCH SVENSK DEMOKRATI

Av Michele Micheletti

Inledning

Liksom många andra länder i världen omvärderar Sverige just nu sina nationella mål, sin politiska kultur och kollektiva identitet. Debatten om svensk anslutning till den Europeiska unionen, omvandlingen av de före detta öststaterna och problem här hemma utmanar gamla traditioner, tänkande och etablerade institutioner. Nya grupper i samhället kräver en jämlik behandling och andra, vars kamp för erkännande är äldre men ännu inte vunnen, kan framgångsrikt bilda opinion för politiska förändringar. Det är därför inte konstigt att en viktig fråga i debatten om Sveriges framtid är vad det civila samhället kan tillföra demokratin.

Begreppet "civilt samhälle" är gammalt och dess definition omstridd. För några år sedan pågick det en het offentlig debatt om vad som avsågs med begreppet. Flera debattörer menade att tanken med det civila samhället var en attack mot det socialdemokratiska starka samhället. Det framfördes att förespråkare för ett starkt civilt samhälle var motståndare till en välutvecklad välfärdsstat. I den allmänna debatten gavs ett felaktigt intryck att det civila samhället och välfärdsstaten står i en motsatsrelation till varandra.[1]

Den roll som det civila samhället spelar i Sverige har också diskuterats vid andra tillfällen. Debatten om korporatism, som kom i gång vid slutet av 1970-talet, handlade om förhållandet mellan staten och det civila samhällets organisationer. Korporatismen innebär att staten och det civila samhället växer samman, det vill säga att det finns en oklar ansvarsfördelning mellan staten och det civila samhällets organisationer. Flera samhällsvetare hävdar att den korporatistiska staten är ett hot mot den liberala demokratin.[2]

Även diskussionen om önskvärdheten av en välutvecklad ideell sektor var i huvudsak en debatt om det civila samhället. Denna debatt började egentligen under 1980-talet i samband med en parlamentarisk kommittés arbete (Folkrörelsekommittén) men fick offentlig uppmärksamhet endast för några år sedan. Under 1980-talet handlade debatten om ifall det vore möjligt för folkrörelserna att överta en del av välfärdsstatens uppgifter. Debatten blev sedan ideologiskt laddad och kom att handla om skillnaden mellan den ideella sektorn och gammaldags välgörenhet.[3]

Det civila samhället är nu återigen på den politiska tapeten. Denna gång inriktas debatten på begreppet "socialt kapital". Begreppet har uppmärksammats av alla politiska partier och ett flertal folkrörelser.

Diskussionen om det civila samhället är i högsta grad en fråga om olika aspekter på demokrati. Debatten har i många länder och i olika utsträckning handlat om fyra problem: politisk legitimitet, välfärdsstatens kris, statens handlingskraft och brytningstidens krav på nya problemlösningar. Både länderna i väst och öststaterna har erfarit en legitimitetskris. Medborgarna ifrågasätter i ökad grad statens och politikernas förmåga att lösa kollektiva problem. Välfärdsproblem i såväl väst som öst har föranlett en diskussion om ideella organisationer som komplement eller ersättare till statens roll. I den internationella vetenskapliga debatten talas det om en ny medborgarskapsmodell, "mutual aid society".[4] Det har dessutom varit svårt att inlemma vissa nya sociala problem i välfärdsstatens traditionella organisation.[5] När det gäller handlingskraften är det fråga om reformpolitikens negativa sidoeffekter eller förvaltningens oförmåga att genomföra politikernas önskemål, som de har kommit till uttryck i lagar. Slutligen betyder brytningstiden ett sökande efter nya lösningar på kollektiva problem.

Två betydelsefulla förändringar i dag är internationalisering och decentralisering. De nyskapade engelska orden "glocalization" och "intermesticity" är ett sätt att fånga denna viktiga förändring. Glocalization är en sammanslagning av två andra ord, global och local. Ordet intermesticity påminner oss om att utrikespolitik (international affairs) och inrikespolitik (domestic politics) alltmer blir sammanflätade med varandra. Det finns även andra förändringar än glokalisering som gör sig gällande i debatten om det civila samhället. De är individualisering och marknadisering[6] och har i högsta grad ingått i diskussionerna om behovet av en ideell sektor och ett livskraftigt civilt samhälle.

I denna uppsats granskas det civila samhällets möjligheter att främja svensk demokrati. Denna övergripande fråga besvaras på flera sätt i uppsatsen. Ett historiskt, ett nutids- och ett framtidsperspektiv används för att förstå hur organisationer har bidragit, bidrar och kan bidra till den demokratiska utvecklingen. I uppsatsens andra avsnitt behandlas denna fråga i ett historiskt och nutidsperspektiv. Framtidsperspektivet är ett viktigt inslag i slutavsnittet. Begreppet socialt kapital och dess relation till demokrati avhandlas i det tredje avsnittet. Organisationernas bidrag till den demokratiska utvecklingen analyseras framför allt utifrån ett perspektiv på socialt kapital.

Avsnittet med rubriken "Organisationer i dagens Sverige" presenterar den granskning som har gjorts inom ramen för Demokratiutvecklings kommittén. Några gamla, klassiska och nya organisationer har studerats för att förstå hur de bidrar till demokratins utveckling. Sammanlagt fem etablerade organisationer (IOGT-NTO, ABF, Röda korset, Hyresgästernas Riksförbund och Frälsningsarmén) och tre nya organisationer (q2000, Stiftelsen Stolta Stad och några byalag) har undersökts. I urvalet finns orga-

nisationer som representerar traditionella svenska värderingar och de nya värderingar som växer allt starkare i samhället. Urvalet omfattar även olika organisationsstrukturer. Frälsningsarmén är egentligen ingen folkrörelse eftersom den inte har en demokratiskt vald ledning. ABF består av ett antal medlemsförbund. IOGT-NTO, Röda Korset och Hyresgästernas Riksförbund tillämpar den traditionella modellen för demokrati som finns i flera svenska föreningar. q2000 är egentligen ingen organisation utan ett löst nätverk av yngre människor som engagerar sig i miljöfrågor när de själva vill. Stolta Stad är inte heller någon folkrörelse utan en stiftelse som anammat "Greenpeacemodellen". Det betyder att medlemmarna inte är direkt delaktiga i stiftelsens beslutsfattande. Man blir en medlem genom att lämna ekonomiskt bidrag till stiftelsen. I litteraturen kallas det för "postgiromedlemskap". Vad gäller byalagen har två stycken valts ut för närmare studie. De är Bykraft i Harads och Föreningen Hällevadsholm i Hällevadsholm. Valet av dem förklaras i det avsnitt som handlar om byalagen.

Det bör påpekas att undersökningen präglas av flera viktiga avgränsningar. Tiden har varit kort och urvalet av organisationerna stort, vilket har inneburit att det inte var möjligt att penetrera alla relevanta frågor på ett vetenskapligt tillfredsställande sätt. Redovisningen är också i hög grad baserad på information inhämtad direkt från organisationerna själva. Det leder till vissa källkritiska problem. Bilden av organisationernas verksamhet är inte alltid allsidig. En mer kritisk granskning vore önskvärd. Vissa organisationer lägger ner mycket tid på att analysera sin ställning medan andra låter bli att problematisera sin situation. Det betyder att det ibland har varit svårt att få tillräckligt material för att systematiskt få svar på undersökningens alla frågeställningar.

Det civila samhället – perioder, organisatoriska vågor och livscykler[7]

Folkrörelser och intresseorganisationer har spelat en avgörande roll i Sverige. Deras historia är också Sveriges historia, och den omfattar strider om politiskt erkännande och välfärdsstatens utveckling och nedskärningar. I detta avsnitt diskuteras det civila samhällets historia. Den roll som organisationer har spelat i de viktigaste politiska, samhälleliga och ekonomiska utvecklingsstegen under denna snart tvåhundraåriga period sammanfattas på tre sätt. Utvecklingen periodiseras först i sex olika faser. Sedan diskuteras organisationernas uppkomst i termer av fem organisatoriska vågor. En livscykelmodell används slutligen för att ge ett övergripande svar på frågan om varför vissa organisationer nu genomgår stagnation.

Det moderna civila samhällets sex perioder

Moderna organisationer har spelat en viktig roll i svensk politik sedan de växte fram under 1800-talet. Sverige genomgick drastiska förändringar från mitten av 1800-talet. Befolkningsmönstret förändrades kraftigt när skiftesreformen genomfördes. Den medförde att det traditionella svenska samhället, med kyrkan mitt i byn, bröts sönder. Den ledde till omflyttningar av stora grupper av människor genom vad som senare skulle kallas arbetslöshet. Förändringarna ledde till olika slags social misär. Det traditionella svenska samhället – byggt på statskyrkans auktoritet och andra patriarkaliska relationer – föll sönder och för en tid såg det inte ut som om någon annan form av samhällelig organisation skulle ersätta det. Den sociala stabilitet som hade skapats av dessa relationer försvann i snabb takt och ett "explosivt vakuum" återstod.[8]

Man kan säga att landet utvecklades mot ett massamhälle vid denna tid. Massamhället är ett begrepp som kanske bäst kan förstås när det kontrasteras mot begreppet civilt samhälle. Massamhället är det nakna samhället, ett samhälle utan sammanslutningar som bekläder och skyddar individer mot statliga övergrepp.[9] Denna utveckling hejdades av framväxten av organisationer, i synnerhet frikyrkorna och nykterhetsrörelsen. Vi kan datera den första perioden, *det moderna civila samhällets formering,* till mitten på

1800-talet. Andra organisationer som växte fram i denna period är kvinno- och fredsrörelsen och fackföreningsrörelsen.
Alla dessa rörelser har internationella rötter, och alla förespråkade vad som i dag skulle kallas individualisering. Det är svårt för många av oss i dag att förstå att dessa numera väletablerade sammanslutningar vid denna tid var gedigna proteströrelser. Men som nya sociala och politiska aktörer utmanade de det politiska etablissemanget, vilket i sin tur föraktade deras idéer och handlingar. Denna reaktion kännetecknar Sverige väl. Rollfördelningen förändras så att de aktörer som en gång utmanade det politiska etablissemanget med tiden blir dess främsta försvarare. De dömer ut målen, metoderna och verksamheten hos nya sociala och politiska aktörer.

Den formativa perioden för det svenska civila samhället slutade vid början av 1900-talet. Under den andra perioden, från 1900 till 1920-talet, hade varje folkrörelse sin egen dagordning, men de var alla överens om att samhället måste förändras om de skulle kunna uppnå sina mål. Denna ömsesidiga förståelse ledde dem till att samarbeta för att förändra politikens gränser. Viktiga frågor i denna period var allmän rösträtt, arbetskonflikter och alkoholförbud. Folkrörelsesverige vann striden om allmän rösträtt, förlorade omröstningen om alkoholförbud och lärde sig mycket av bakslagen i generalstrejken 1909. Organisationerna genomgick en rad prövningar, men de blev så småningom legitima politiska aktörer. Den offentliga statusen innebar att de politiska partierna såg dem i ett positivt ljus. Deras uppförande ansågs inte längre vara politiskt avvikande; inte heller sågs de som besvärliga protestgrupper. Även andra organisationer grundades som till exempel Svenska Arbetsgivareföreningen, Kooperativa förbundet, Kooperativa Kvinnogillesföreningen, bostadskooperationen HSB, vissa av bondekooperationens medlemsförbund, idrottsrörelsen, ABF, Naturskyddsföreningen samt Motorförarnas Helnykterhetsförbund.

Under denna period, *Sveriges demokratisering och folkrörelsernas institutionalisering,* börjar organisationerna bli en del av etablissemanget. Samtidigt kan vi se att vissa av dem började uppleva organisatoriska problem. De hade ekonomiska svårigheter som medlemsavgifterna inte kunde avhjälpa. Deras byggnader och möteslokaler behövde repareras, och de insåg att det var kostsamt att underhålla organisationen. De allmänna påfrestningarna under första världskriget och den ekonomiska recessionen under denna tid påverkade organisationerna liksom det mesta i Sverige. Många medlemmar lämnade organisationerna, eftersom de inte kunde betala sina medlemsavgifter. Flera folkrörelser började erhålla statsbidrag. Det förekom ofta att en sympatiserande riksdagsledamot motionerade i riksdagen om stöd till folkrörelser och folkrörelserna accepterade villigt det ekonomiska stödet, inte bara som ett tecken på uppskattning utan också av ekonomiska skäl. Rekryteringsproblemen var inte endast ekonomiska. Medlemmarna var mindre hängivna. Medlemskapet var inte längre en livsstil för många människor. Fritiden

kunde användas på andra sätt. Politiskt inflytande kunde ofta utövas mer effektivt genom aktivt deltagande i politiska partier. Det blev i denna period svårt för många organisationer att rekrytera unga människor. Förnyelsearbetet gick trögt i de etablerade organisationerna. Slutsatsen är att Folkrörelsesverige började tappa sin förmåga att skapa socialt kapital.

Gränserna för den svenska politiken hade börjat att förändras radikalt och skulle fortsätta att förändras under 1930-talet. Svensk politik hade från och med detta årtionde blivit klasspolitik och ägnade sig åt frågor om materiell välfärd. Varje samhällsklass representerades av ett politiskt parti. De främsta aktörerna var de politiska partierna och arbetsmarknadsorganisationerna. Detta innebar att kraven från andra medborgarsammanslutningar antingen gavs lägre prioritet, eller så anpassade man sig självmant till målstrukturen hos de dominerande aktörerna. Ett annat viktigt inslag i denna period, *skapandet av det starka samhället,* är betydelsen av den representativa demokratin. Organisationerna var numera delaktiga i systemet och anpassade sin målsättning och sitt arbetssätt efter de parlamentariska spelreglerna. Det kan ifrågasättas om de fortfarande vid denna tidpunkt kan klassificeras som proteströrelser. En viktig förklaring till deras anpassning var att det nu var staten som omskapade samhället och förändrade politikens gränser. Regeringen, riksdagen och den växande offentliga sektorn var den politiska förändringens spjutspets. Den tydliga skillnaden mellan civilt samhälle och stat försvann från medborgarnas föreställningsvärld. Staten och det civila samhället blev sammanflätade med varandra. Få människor betraktade denna utveckling kritiskt. Det starka samhället länkade ihop staten med det civila samhället och under den här periodens speciella omständigheter uppnåddes många imponerande politiska mål, vilket väckte avund i många andra länder. Man kan också säga att Sverige blev genomorganiserat under den här tiden.

Den gynnsamma utvecklingen för Sverige fortsatte under den fjärde perioden, *den svenska modellen.* Den varade under 1940- och 1950-talen och kännetecknades av klasspolitik, arbetsfred och socialdemokratisk politisk hegemoni. Dialogen mellan motsatta politiska aktörer formades till en svensk institutionell tradition under det starka samhällets period och befästes ytterligare under den som följde sedan. Det blev allt vanligare att regeringen och organisationerna möttes och löste politiska problem på ett pragmatiskt och lågmält sätt. Ett annat namn för denna dialog mellan staten och intresseorganisationerna är korporatism. Det är en institutionalisering och legitimering av organisationernas roll i den politiska processen. Det gällde dock inte alla organisationer utan staten gjorde ett noggrant urval av samarbetsparter. Detta blev den svenska politiska modellen fram till 1980-talet. Den viktigaste förutsättningen för att organisationerna skulle behandlas fördelaktigt av staten var deras förmåga att argumentera rationellt, presentera expertutlåtanden och bedöma olika politiska förslag på ett samhällsansvarigt sätt.

Den korporatistiska maktdelningen mellan den socialdemokratiska regeringen och organisationerna gynnade Sverige på många sätt. Arbetsfreden rådde och välfärdsstaten utvecklades. Men maktdelningen hade också sina kostnader för alla inblandade parter. Social service flyttade över från organisationer till lokala myndigheter, en utveckling kallad kommunalisering. Det var en sorts förstatligande av välfärdsserviceproduktionen till kommunala organ. Organisationernas försök att göra människor medvetna om sociala välfärdsproblem och åtagandena att bidra till problemens lösning har placerat frågorna på den politiska dagordningen och förändrat politikens gränser. Politisk enighet om behovet av att lösa ett socialt problem kom att bli liktydigt med statlig inblandning i efterkrigstidens Sverige. Kollektivt handlande blev synonymt med statliga aktioner och detta ledde människor till att uppfatta staten som en serviceorganisation och demokratin som en servicedemokrati.

Många organisationer blev med eller mot sin vilja marginaliserade av det statliga välfärdsprojektet.[10] Kommunaliseringen påverkade organisationerna allvarligt: medlemmar och anhängare hade mindre pengar att bidra med till sina organisationer, eftersom skatterna hade höjts kraftigt för att finansiera välfärdsservicen. Organisationerna tvingades hitta andra finansieringskällor och statsbidragen blev viktigare. Kommunaliseringen innebar också att många organisationer förlorade viktiga kontakter med den sociala verkligheten vilket ledde till minskat medlemsengagemang.

Organisationerna började uppleva allvarliga problem med organisatorisk förnyelse och intern demokrati. Det fanns nya grupper – kvinnor, invandrare och unga människor – som fann det svårt att aktivt delta i organisationerna, eftersom det rådde ett gubbvälde. Många organisationer fick också lov att erkänna att deras traditioner och metoder var gammaldags och oacceptabla för nya medlemsgrupper. Selektiva incitament, public relations och mediernas roll var vanliga ämnen för interna debatter och rapporter om organisationsstrategier för framtiden. Det var denna besvärliga situation som de svenska folkrörelserna hade att möta. Idealism, frivillighet och att hängivet ägna sin fritid åt organisatoriska uppgifter attraherade inte längre stora grupper av medborgare. Organisationerna hade i många fall både vunnit och förlorat kampen om sin sak. De hade förändrat politikens gränser, men kunde inte längre förmedla någon känsla av angelägenhet för frågorna och målen till sina sympatisörer. Medlemmarna hittade ingenting verkligt angeläget att protestera mot utan var nöjda med utvecklingen i samhället och politiken. Snart skulle TV, och senare massmedia i allmänhet, hota att ersätta rollen som informations- och underhållningsförmedlare som tidigare spelats av dessa organisationer.[11]

Den svenska mentaliteten och det politiska landskapet förändrades kraftigt från och med 1960-talet. Värderingarna inom nyvänstern och postindustrialismen fick fäste bland unga människor och hos andra

nyare grupper som på allvar började ifrågasätta grunden för den svenska modellen. De etablerade organisationerna kunde inte anpassa sig till denna utveckling. Få ledare inom etablerade folkrörelser förstod att det allmänna målet hos de nya och annorlunda grupperna var ungefär detsamma som deras egna rörelser hade förespråkat under sin begynnelsefas. De nya sociala rörelserna ville omdefiniera politiken, formulera ett nytt samhällskontrakt och ompröva den sociala och ekonomiska utvecklingen. Liksom sina föregångare i den första vågen var de demokratiska pionjärer. Det är värt att citera en insiktsfull talare vid en konferens om den framtida rollen för de etablerade folkrörelserna. Han sa:

"Idag har vi blivit etablerade i samhället. Statsråd bugar sig högaktningsfullt och säger att vi behövs även om de kanske inte alltid i sitt politiska handlande hjälper oss. Vi har blivit en del av samhället och vi slår vakt om det som vi har varit med om att bygga upp. Det är då inte lätt att fånga upp och vidareföra de vindar som blåser i aktuella frågor, vare sig det gäller almar i Kungsträdgården eller vattenfall i Norrland. Vi har blivit en del av samhället."[12]

Denna period av *politisk omprövning och den otillfredsställda generationen* daterar sig till 1960- och 1970-talen. Det var de nya gruppernas tidevarv. Kollektivt handlande förekom ofta i gräsrotsnätverk. Demonstrationer och konfrontationer med polisen var vanliga, liksom politiska utbrytningar och allmän förstämning inför det politiska etablissemanget. Termen "det otillfredsställda samhället" karaktäriserar denna kollektiva känsla av besvikelse på den politiska, sociala och ekonomiska utvecklingen.[13] De "organisationer" som kanaliserade denna besvikelse i Sverige liknade dem i andra västländer: student-, antikrigs- och alternativrörelserna på 1960-talet och antikärnkraftsrörelsen på 1970-talet. En politisk aktör som stod i fokus för kritik var socialdemokratin.

De nya grupperna ifrågasatte också den traditionella synen på och strukturen för svensk representativ demokrati. Denna uppfattades som elitorienterad och benägen att utesluta nya grupper och idéer från den politiska dagordningen. Ett flertal nya folkrörelser – nätverk, aktionsgrupper, enfrågarörelser och NIMBY (Not In My BackYard) grupper – kom till under 1960- och 1970-talen. Tidsandan medförde att andra folkrörelser, som freds- och kvinnorörelsen, kunde uppleva ett uppsving. Vissa av dem erbjöd unga människor en organisatorisk plattform. Annars var det mycket svårt för unga människor att på ungdomarnas villkor göra sig hörda i de etablerade organisationerna. NIMBY-grupperna lade ett mycket lokalt perspektiv på politiken och kännetecknades av att vilja försvara det lokala samhället gentemot förändringsplaner som beslutades på andra politiska nivåer. Ett utmärkt exempel på en NIMBY-rörelse är almstriden i Stockholm under 1970-talet. Det var under denna period som vi återigen såg proteströrelser som utmanade det politiska etablisse-

manget. Ett annat viktigt inslag var nya organisatoriska mönster med nätverk utan formellt medlemskap och traditionell mötesteknik.

Det fanns andra förändringar som inverkade på de etablerade organisationerna. Det politiska systemet började genomgå stora förändringar. Alla organisationer var inte förberedda på de konsekvenser som förändringarna skulle innebära för deras förhållande till staten och kommunerna. Dessutom började det svenska folket i allmänhet att uppfatta demokrati på ett annat sätt än tidigare. Den nya framväxande synen inverkade mycket på förhållandet inom organisationerna. Maktutredningen kallar det en övergång från en samhällsorienterad till en individorienterad demokratisyn.

Den otillfredsställda generationens period var inledningen till en mer varaktig förändring av det svenska politiska systemet. Folket började tappa tron på den politiska förmågan hos sina ledare och talesmän för vissa organiserade intressen. 1960- och 1970-talens protester hade visat att en betydande del av befolkningen ville att politiken skulle ändra riktning och demokratin expandera. De ekonomiska svårigheterna under 1970-talet hade skakat det allmänna förtroendet för statens möjligheter. Ledande ekonomer frågade: Hur mycket politik tål ekonomin?[14] Politiker och tjänstemän från Finansdepartementet var under 1980-talet bland de första grupperna av regeringsföreträdare och ämbetsmän som ifrågasatte medborgarsammanslutningarnas roll i den politiska processen.

Denna period i det civila samhällets historia (1980- och 1990-talen) karaktäriseras också av känslighet för och medvetenhet om aspekter på livet som den vanliga politiken brukar ignorera. Perioden har beteckningen *ny mångfald och nytt liv i det civila samhället.* Nya frågor dök upp på den politiska dagordningen. Miljöolyckor gjorde svenskarna akut medvetna om sitt globala beroende. Feminismen började på allvar att ta plats i politiken. Etniska frågor blev politiska ämnen. De världsomfattande flyktingproblemen blev allvarligare, och invandrarfientliga attityder fick organiserad form i nya högerpartier och rasistiska organisationer. Kds inträdde i riksdagen efter 1985 års val och medverkade i regeringen från 1991. Den kristna fundamentalismens mobiliseringspotential visade att landet inte var helt sekulariserat. Uppkomsten av nya grupper och politiska partier visar att de etablerade partierna och organisationerna i dag håller på att förlora sin förmåga att skapa ett brett folkligt stöd och att de inte längre kan hantera sina interna maktstrider. Strider står kring frågor som kvinnans roll, rollerna för ungdomar och invandrare, välfärdsstatsutvecklingen, internationaliseringen samt politikens inriktning. Sverige upplever en kris för den politiska representationen, en utveckling som delas med andra västliga industrinationer. Legitimitetskriser och massamhällen utvecklas i tider när kontakterna mellan medborgarna och staten inte längre fungerar effektivt.[1]

"Har vi inte alltför ofta nonchalerat spontana opinionsyttringar och ibland tagit itu med dem med alltför bryska metoder? Har inte det enda lilla ynkliga instrument som arbetarrörelsen begagnat sig av för dialog och medlemsinflytande, rådslaget, missbrukats och misshandlats? Har inte folkrörelsekulturen i stort sett försvunnit ur vårt föreningsliv? Måste vi inte snart komma till insikt om att man inte kan hålla en folkrörelse vid liv enbart med en aldrig så hurtfrisk valkampanj vart tredje år?"[16]

Diktaren Alf Henriksson uttrycker samma slutsats med följande ord:

Föreningens årsmöte samlade fjorton personer.
De antog med acklamation allt vad styrelsen sa.
Och beslutet gick ut till medlemsstockens miljoner.
Ingen vet om de finner det dumt eller finner det bra.
De har annat att göra och lägger sig inte i.
Detta är demokrati.
Den är laglig och fullt invändningsfri.[17]

Det finns flera allvarliga problem hos Organisationssverige som lett till att föreningarna började förlora både medborgarnas och statens förtroende. Det dröjde länge innan ett internt förnyelsearbete kom i gång, och det kan diskuteras om de tunga organisationerna egentligen har börjat på allvar med detta översynsarbete. Diskussionen inom folkrörelserna om huruvida de har en föråldrad syn på föreningslivets målgrupper eller ej har varit mycket trög. Ett annat problemområde är organisationernas beroende av offentliga medel för sin egen överlevnad. Det skapar två huvudsakliga problem. Staten och kommunerna blir, för det första, inblandade i det civila samhället genom sitt bidragsgivande.

För det andra har neddragningarna i offentligt stöd allvarliga konsekvenser för föreningarnas arbete. Med tanke på de händelser i Sverige och utlandet som visar en ökad medborgerlig intolerans, avsaknad av gedigna mötesplatser för öppen dialog medborgarna emellan och benägenheten att endast se om sitt eget hus kommer det som ingen större överraskning att alltfler hyser oro över demokratins fortlevnad. Så skall uppmärksamheten kring begreppet socialt kapital analyseras. Utgör Rörelsesverige fortfarande en livskraftig bas för den framtida demokratiska utvecklingen? En diskussion om de organisatoriska vågorna och livscykelmodellen hjälper oss att börja besvara denna fråga.

Organisatoriska vågor

Alva Myrdal var den första svensk som diskuterade uppkomsten av organisationer i tre vågor.[18] I dag kan vi peka på fem organisatoriska utvecklingsvågor som avspeglar grundläggande sociala, ekonomiska och politiska förändringar i landet. Figur 1 ger en systematisk överblick över de fem vågorna.

Figur 1. *Organisatoriska vågor.*

Våg	Tidsperiod	Mål	Exempel
Ett	mitten av 1800-talet	frihet kontra privilegier	nykterhetsrörelsen frikyrkor, kvinno- och fredsrörelser
Två	1800-talet till 1920-talet	ekonomiska rättigheter	arbetsmarknadsorganisationer, konsument- bo stads- och lantbruks-kooperativ
Tre	1910-1920-talet	medborgarmakt och inflytande	studieförbund
Fyra	slutet av 1950-talet till början av 1990-talet	integritet kontra kränkningar	nya och förnyade folkrörelser (miljö- kvinno- freds- och religiösa rörelser), NIMBIES och byalag
Fem	1990-talet till ?	medborgerligt ansvar, skapande av socialt kapital	nya och förnyade frivillig organisationer, ideella nätverk

Den första vågen avser kampen för frihet och mot privilegier. I Sverige gällde kampen fred, alkoholmissbruk, religiös och politisk frihet samt kvinnors rättigheter. Olika organisationer protesterade mot den tidens politiska ordning. De var gedigna proteströrelser och bidrog till Sveriges demokratisering. Den andra vågen innehöll strider för ekonomiska rättigheter och trygghet. Den tredje vågen kan beskrivas som en tid av medveten självförbättring (personlig förändring) och kamp för medborgerlig makt och inflytande. Den fjärde vågen började under slutet av 1950-talet, när student-, alternativ-, antikrigs- och miljöorganisationer växte fram. Senare skapades organisationer som Folkkampanjen mot kärnkraft, Greenpeace, en fundamentalistiskt kristen rörelse (Livets Ord) och några högerextremistiska och rasistiska organisationer.

Den femte vågen karaktäriseras av insikten att demokratin inte är någon självgående maskin. I stället krävs det ett folkligt engagemang om den skall vidareutvecklas.

Organisationer som uppkom under den första och femte vågen utvecklas i tider av social, politisk och ekonomisk oro. Den andra och tredje vågen kan beskrivas som fördjupningar av den första vågens tänkande. De idéer och målsättningar som kom till uttryck i de första tre vågorna tillhörde industrisamhällets tänkande. De sista två vågorna är nära kopplade med varandra. Den fjärde vågen var en reaktion mot industrisamhällets sätt att organisera sig och lösa kollektiva problem. Vi ser att ett nytt sätt att resonera om demokratin och medborgarskapet kommer till uttryck i denna våg. Målsättningen var att förbättra den personliga integriteten och bekämpa alla slags kränkningar. I den femte vågen utvecklas dessa idéer vidare.

Det är intressant att notera att historiker och statsvetare använder samma karaktäristik för att sammanfatta senare delen av 1800- och 1900- talen. Båda perioderna anses präglade av internationalisering och individualisering. 1800-talets internationalisering innebar att rörelser kom till Sverige från utlandet. Nästan alla de klassiska folkrörelserna leder sitt ursprung till England, USA eller Tyskland. Internationaliseringen under 1990-talets senare del har handlat om EU-medlemskap samt import av organisationer som Greenpeace och arbetssätt som lobbyverksamhet. Individualiseringen under 1800-talet gällde människornas behov av att kunna bestämma själv över hur de ville tro på Gud, kvinnorättigheter samt arbetarnas eget värde. 1990-talets individualisering handlar först och främst om kritik mot socialingenjörskonsten, socialdemokratin och den svenska modellens standardlösningar på sociala problem. Den största skillnaden mellan de två epokgörande perioderna är synen på statens roll. Decentraliseringstänkandet ersätter nu centralistiska tendenser i det svenska politiska systemet. Marknadiseringen, privatiseringen och anlitandet av den ideella sektorn är kanske dagens sätt att lösa sociala problem. Vid 1800-talets slut eftersträvade folkrörelserna en ökad statlig satsning.

Livscykelmodellen

Vad händer med organisationer som uppkommit under en viss våg när denna våg ebbat ut? Hur gör centralistiska organisationer när staten och samhället decentraliseras? Kan de föreningar som är karaktäristiska för en viss våg hålla sig flytande under andra vågors stigande fas? Har organisationerna från den första, andra och tredje vågen en roll att spela i den nya omgivning som den fjärde och femte vågen av organisatorisk utveckling innebär? Livscykelmodellen är ett sätt att förstå problematiken. Modellen som diskuteras i detta avsnitt har fyra faser. Den är en teoretisk konstruktion som uppmärksammar de problem som har visat sig karaktäristiska för

organisationer i olika utvecklingsstadier. Den inkluderar de fem viktiga och sammankopplade relationerna som måste analyseras var och en för att få ett helhetsperspektiv på organisationernas utveckling. De är förhållandet mellan organisationen och dess medlemmar, organisationen och staten/kommunen, organisationen och andra föreningar inom det civila samhället, organisationen och massmedierna samt organisationen och den globala omvärlden. En sammanfattning av modellen ges i Figur 2.

Figur 2. *Faser i organisationernas livscykel.*

Fas	Omvärldens reaktion	Ledare	Medlemmar	Incitament	Struktur
begynnelse	skeptisk	karismatisk	stor hängivenhet, deltagande	kollektiva	löslig, ad hoc
institutionalisering	positiv	statsmannalik	partiell hängivenhet, professionellt deltagande	kollektiva, selektiva	tätare, utvecklas
mognad	förtroendefullt kompanjonskap	administratör	låg hängivenhet medlemmar blir kunder	selektiva	inflexibel, rutinmässig byråkratisk med kommunikationsproblem
stagnation	misstrogenhet	oligarkisk	låg eller ingen hängivenhet och deltagande, medlemmar är alienerade	många selektiva	oförmögen

Den första fasen är den organisatoriska begynnelsefasen. Det som karaktäriserar denna fas är ledarnas och medlemmarnas hängivenhet för organisationens mål, högt deltagande, frivillighet och allmän entusiasm. Kollektiva incitament, i synnerhet målrelaterade sådana, är viktiga. De kollektiva incitamenten omfattar den tillfredsställelse som en enskild medlem får av kollektivt handlande. Organisationer i begynnelsefasen som arbetar demokratiskt skapar socialt kapital.

Fas två utgörs av institutionalisering. Kännetecknen omfattar övergången från ett livaktigt och engagerat till ett mer professionellt deltagande. Det innebär bland annat att "organisationen stabiliseras, utvecklar stabila överlevnadsintressen och lika stabila organisatoriska lojaliteter".[19] Målrelaterade och solidariska incitament spelar en viktig roll i början och selektiva incitament senare under institutionaliseringsfasen. Solidariska incitament är abstrakta kostnader och fördelar av social natur som övertygar en individ om att ansluta sig eller kvarstå som medlem i en organisation. Ett bra exempel är behovet av kamratskap. Organisationer skapar fortfarande socialt kapital i denna fas. Selektiva

incitament är materiella och immateriella ersättningar åt individuella medlemmar. Ledarskap blir viktigare under denna fas. Ledarna blir statsmän. Organisatoriska problem måste lösas; man måste ta itu med utomstående aktörer och allt måste skötas effektivt. Institutionalisering innebär att organisationerna blir komplexa och komplicerade. Det betyder också att de vinner folkligt och statligt stöd och börjar bli legitima. Dessa förändringar påverkar organisationsideologin på så sätt att organisationerna blir mer försiktiga i sina uttalanden och verksamheter. Organisationens mål börjar bli vaga, outtalade och motsägelsefulla.

Mognad är den tredje fasen. Deltagandet är professionaliserat och selektiva incitament är viktiga. Marginalfördelar (fringe benefits) används ofta som selektiva incitament under denna fas. Deras användning visar att medlemmarna är organisationens kunder. Ledarna är bundna av organisatoriska föregångare och traditioner och fungerar mer som administrativa chefer för den anställda staben än som ledare för en mission eller god sak. Organisationen saknar flexibilitet och spontanitet och kommunikationsproblemen är mycket tydliga. Medlemmarnas hängivenhet för organisationen är låg. Dessa problem betyder att det är mycket svårt för organisationen att inkorporera nya samhällsgrupper och samhällsproblem i sin verksamhet. Det kan diskuteras om det över huvud taget är möjligt för en organisation att skapa socialt kapital i denna fas. Medlemskåren kännetecknas mer av postgiro- eller pappersmedlemmar än aktiva, hängivna deltagare.

Den sista fasen heter stagnation. Den uppkommer när en organisation inte längre kan behålla sina medlemmar, när dess mål föraktas och man upplever allvarliga ekonomiska och strukturella problem. Folk kritiserar dess verksamhet och den förlorar i respekt, legitimitet och förtroende. Det blir en allmän nedgång för organisationens resurser och ställning i samhället. Stagnation är en sammansatt och lång process som inte nödvändigtvis behöver innebära att organisationen måste upphöra att existera eller försvinna. Det kan till och med vara så att vissa delar av organisationen, exempelvis vissa lokala föreningar, stagnerar medan andra attraherar medlemmar och samlar stöd bland allmänheten. Den senare kategorin visar lyckade försök att förnya sin medlemskår och målsättning. En organisation går inte nödvändigtvis igenom alla faser. Modellen är inte deterministisk utan visar på scenarier för organisatorisk utveckling och hjälper oss att förstå organisatoriska problem och socialt kapitalskapande på ett mer systematiskt sätt.

Då och nu

Organisationer beskrivs ofta som föreningar skapade för folket genom folket. Det faktum att de spelar en viktig roll för främjandet av den politiska demokratin och medborgerlig fostran betonas ofta. I början av det civila samhällets historia erbjöd organisationerna en möjlighet till politiskt delta-

gande för de grupper som på formell väg, till exempel genom röstning, nekades tillträde till det politiska beslutsfattandet. Organisationerna var med andra ord en viktig mötesplats för samhällets utsatta grupper. Numera erbjuder vissa annorlunda organisationer ett alternativt uttryckssätt för såväl grupper som frågor, vilka betraktas som mindre önskvärda eller angelägna av de etablerade organisationerna och de politiska partierna.

Tidigare ansågs organisationerna vara en skola i demokrati. Under andra världskriget kämpade de etablerade organisationerna för att trygga Sveriges demokratiska arv. År 1938 beslöt ett antal studieförbund att det skulle vara betydelsefullt att diskutera skillnaderna mellan totalitarism, demokrati och socialism. De betonade att "demokrati var en förutsättning för såväl fria folkrörelser, för ett fritt fortbildningsarbete för vår självstyrelse".[20] De idéer som presenterades och diskuterades i studiecirklarna och de böcker och skrifter som skrevs för detta ändamål, vars syfte var att öka medvetandegraden och för att värna och främja svensk demokrati från både svenska och utländska trender, är intressanta i sig. I Liberala Studieförbundets studieplan ställdes följande frågor: "Vem eller vilka skall ha makten?" och "Vad är demokrati?". Där konstaterades att hoten mot den svenska demokratin gjorde det nödvändigt att diskutera själva begreppet demokrati. "Vi är därför tvungna att ta demokratin under omprövning och försöka klara upp våra egna begrepp härom. Ökad klarhet är en nödvändig förutsättning för en fruktbärande debatt men också för en fortsatt kamp för demokratins existens och för dess fortsatta växt..."[21] ABF poängterade i sin studiehandbok att Sverige befann sig i en mycket prekär situation. "Vi plågas av frågor om hurudan framtiden kommer att gestalta sig och om vi kan fortsätta våra fredliga svenska reformbragder".[22] Syftet med organisationernas verksamhet under den besvärliga situationen som andra världskriget aktualiserade var att stärka den svenska demokratin genom att hjälpa medborgarna utveckla sig till självkritiska och starka människor.

Demokratin kan hotas på annat sätt än genom krig. Samhällsförändringar leder ofta till en konfrontation mellan äldre och nyare värderingsinriktningar i samhället. Marginalisering, diskriminering och segregering hotar grunderna för demokratin. En viktig fråga är om organisationerna fortfarande fyller en viktig demokratisk funktion.

Har dagens organisationer hittat ett sätt att hantera de aktuella demokratiproblem som i dag finns i Sverige? Hur många organisationer tar initiativ att diskutera etniska frågor med invandrare, människosyn med skinnhuvuden eller missbrukarfrågor med dem som fördärvar sina liv genom alkoholism och narkotika?

En genomgång av tillgängligt material visar att det finns fog för oro. I dag redovisar många organisationer exceptionellt stora svårigheter vad gäller rekrytering och aktivering av medlemmarna. En viktig skillnad mot tidigare är att de etablerade organisationerna får allt svårare att rekrytera medlemmar i de största städerna, främst i Stockholm. Många yngre människor är idag mindre intresserade av de för Sverige mest karaktäristiska folkrö-

relsernas verksamhetsområden. Slutsatsen blir att de flesta organisationer inte längre fungerar som utbildningscentra för demokratin eller som mötesplatser för värderingsförändringar. Försöker organisationerna att komma till rätta med problemen?

Socialt kapital och demokrati

Samhällsvetare har länge diskuterat vad som krävs för länder att bli och förbli demokratiska. Två teser framförs i den vetenskapliga debatten: betydelsen av socioekonomisk utveckling samt socialt kapital. Lite hårdraget kan man säga att två olika vetenskapliga skolor dominerar debatten. Marxister och socialister utgör den ena och liberaler den andra sidan.

Den första tesen, som stöds av marxister och socialister, är att socioekonomisk modernitet är grunden för demokratin. Argumentet är att den västerländska demokratin endast kunde utvecklas i samband med den industriella revolutionen. Denna industriella revolution utgjorde en brytningstid som skapade nya samhällsklasser och ledde till bättre materiellt välstånd. Våra stora politiska partier har sin grund i industrisamhället. Det moderna civila samhället har också sina rötter i denna betydelsefulla omdaningstid. Det råder inget tvivel om att socioekonomiska förbättringar har varit avgörande för Sveriges utveckling under 1900-talet. Landet omvandlades från ett fattigt bondesamhälle till ett av världens mest välutvecklade och imponerande välfärdsstater.

Forskare som tillhör den republikanska eller den liberala skolan bestrider inte att en god socioekonomisk utveckling är betydelsefull för demokratins utveckling. Men de menar att den inte är avgörande. Det finns snarare andra egenskaper hos ett land som utgör förutsättningarna för en god demokrati. Socialt kapital är ett samlingsbegrepp för dessa avgörande villkor. Begreppet har även översatts på svenska till medborgargemenskap och medborgaranda. Enligt den liberala demokratiskolan är medborgargemenskap helt avgörande för starka, effektiva och representativa institutioner som svarar mot medborgarnas behov. Socialt kapital är medborgerligt engagemang, politisk jämlikhet, solidaritet, förtroende och tolerans samt samarbetets sociala strukturer. Dessa värden utgör, enligt den liberala skolan, en politisk dygd.

Medborgerligt engagemang betyder att medborgarna tar aktivt del i samhället. De röstar i allmänna val, håller sig informerade om politiska händelser och är medlemmar i föreningar. Syftet med engagemanget är att medborgarna skall lära sig att förstå hur andra människor har det i samhället. Denna förståelse skall leda till ett dygdigt medborgerligt tänkande som tar hänsyn till mer än egenintresset. Tocqueville kallade detta tänkande "egenintresset i dess rätta bemärkelse", det vill säga "egenintresse definierat efter bredare offentliga behov, egenintresse som är 'upplyst' och inte 'närsynt', egenintresse som är vaket för andras intressen".[23]

Politisk jämlikhet är ett av demokratins grundläggande krav. Det innebär att alla behandlas lika. En viktig förutsättning för politisk jämlikhet är att samhället binds samman av horisontella relationer av ömsesidighet, respekt och samarbete. Det kräver i sin tur ett demokratiskt förhållande mellan ledare och följare, mellan politiker och väljare, ordförande och organisationsmedlem. Medborgare är inte klienter och politiker beskyddare. Organisationsordföranden är inte härskare och medlemmarna underlydande. Social representativitet är en viktig del i politisk jämlikhet. Risken är att en samhällsgrupp som är underrepresenterad så småningom blir marginaliserad. Det blir då svårt att uppfylla kriteriet på medborgerligt engagemang. Utan social representativitet är det också svårt att utveckla solidaritet, tolerans och förtroende medborgarna sinsemellan.

Solidaritet, förtroende och tolerans betyder att medborgarna inte endast ställer upp och hjälper de människor som ingår i familje- och bekantskapskretsen utan att de, på olika sätt, är beredda att hjälpa främmande människor. Exempel är att man hjälper någon bära en tung resväska, att man säger ifrån när någon trakasserar någon annan på allmän plats eller att man, i organiserad form, bistår de svaga i samhället. Andra lämpliga beteckningar är samhällssolidaritet och medborgerligt ansvar. Dessa uttryck antyder att solidaritet inte är en plikt i den vanliga bemärkelsen. Solidaritet är ingenting som kan anbefallas under hot om sanktioner. I stället innebär det att vi bryr oss om händelserna i samhället. Vi engagerar oss för att göra livet bättre. Vi tar ansvar för andra samhällsmedborgares välbefinnande. För att medborgerligt ansvar verkligen skall bli solidariskt krävs det att medborgarna också är toleranta och att de har förtroende för varandra. Det betyder att samhällssolidaritet inte kan likställas med välgörenhet. Välgörenhet är ett vi och dem förhållningssätt till andra grupper i samhället. De som man hjälper anses inte ha lika god karaktär som de som ger hjälpen. Samhällssolidaritet kräver därför människornas deltagande och tolerans. Deltagande betyder diskussion där alla inkluderas när gemensamma angelägenheter debatteras och gemensamma beslut fattas. SNS Demokratiråd kallar det för effektivt deltagande. Tolerans är respekt. Ofta betraktas tolerans som någonting som görs för principens skull utan stor entusiasm, som negativ acceptans. Gedigen tolerans är dock respekt för individer och grupper – för vad de säger, hur de beter sig och hur de ser ut. Man måste vara öppen och lyhörd för olikheter och nyfi-

ken på det som är annorlunda. Annars är toleransen falsk. Det innebär att alla grupper måste få komma till tals och utbyta erfarenheter med varandra, det vill säga att kravet på politisk jämlikhet uppfylls. Tolerans är av särskild betydelse i de demokratier som är heterogena, exempelvis dagens Sverige.

Samhällsvetare är angelägna om att betona betydelsen av grupper för skapandet av det sociala kapitalet. Grupper utgör mycket av vår gemenskap utanför familje- och bekantskapskretsen i det moderna samhället. I denna betydelse kan grupper vara allt från lokala sociala nätverk till stora etablerade intresseorganisationer. Grupper skapar inte bara socialt kapital genom att föra samman individer. De förkroppsligar medborgargemenskapens normer och värderingar genom sina egna traditioner. Ett utmärkt exempel på detta är folkrörelsernas betydelse för den begränsade spridningen av nazistiskt tänkande i Sverige under andra världskriget.

Medlemskap och aktiv delaktighet i det civila samhällets organisationer anses vara en viktig indikator på hur utvecklat det sociala kapitalet är i ett land. Det är ett sätt att analysera det sociala kapitalets tredje viktiga aspekt, *samarbetets sociala strukturer*. Organisationer kan med andra ord både främja och missgynna skapandet och bevarandet av ett lands sociala kapital. De främjar socialt kapital när de uppmuntrar medborgerligt engagemang som bygger på politisk jämlikhet, tolerans, deltagande och solidaritet. De missgynnar det sociala kapitalets utveckling när de motarbetar dessa grundläggande krav för demokratin och när de fungerar som slutna kretsar eller tankegetton,[25] som varken vill förnya sina ändamål, rekryteringsbas eller inställning till andra grupper i samhället.

Begreppet socialt kapital har verkligen slagit rot i Sverige. Den offentliga debatten visar att begreppet är gränsöverskridande. Det har uppmärksammats av människor som står politiskt både till vänster och höger och av dem som vill att Sverige utvecklas från det traditionella klasstänkandet. Det är mycket möjligt att vi i dag fäster vikt vid begreppet eftersom den svenska välfärdsstaten befinner sig i en socioekonomisk kris. Föreställningen att demokratin inte nödvändigtvis behöver gå under när staten inte längre har råd att upprätthålla servicedemokratin inger en viss tröst.[26] En annan tolkning för begreppets genomslagskraft i den offentliga debatten är att vi nu börjar inse att demokratins fortbistånd och vidareutveckling kräver plikter av medborgarna, det vill säga medborgardygder. Vi har tidigare antagit att det civila samhällets organisationer och valdeltagandet räckte som en medborgerlig plikt eftersom de gav folket gemenskap utanför hemmet samt delaktighet i det politiska beslutsfattandet. Undersökningar visar dock att marginaliserade grupper, av olika anledningar, haft svårt att finna en plats i Folkrörelsesverige.[27] En tredje förklaring till att vi talar om socialt kapital är den utbredda oro som finns över dagens samhällsutveckling.

Rasistiskt våld, Estonia-katastrofen, narkotikamissbruk, politikerförakt, diskussionen om ett två-tredjedelssamhälle, arbetslösheten och den ökande sociala segregationen får många människor att undra vart Sverige är på väg. Det viktiga samtalsämnet är hur den negativa utvecklingen kan hejdas och hur det civila samhället kan bidra till en framgångsrik lösning på problemen.

Vad gör organisationer i dagens Sverige?

Granskningen av några stycken organisationer visar att den dystra bild som ovan redovisas i viss mån måste nyanseras. Organisationssverige har börjat ta sig an nya sociala och demokratiska problem. Man har i viss mån börjat förnya sina strukturer. Detta avsnitt redovisar de utvalda organisationernas verksamhet. Redovisningen är inte heltäckande. Jag har fått nöja mig med att ta exempel för att visa på organisationsproblem och möjligheter.

Frälsningsarmén

Frälsningsarmén finns över hela världen. Initiativtagaren var engelsmannen William Booth. I sin bok *I mörkaste England och vägen ut* skriver han om 1890-talets sociala elände i London. [28] Han beskriver de utsattas situation och ställer sedan frågan "Vari består då det maskineri med vilket samhället antingen genom statliga organ eller genom enskildas bemödanden söker hjälpa den drunknande befolkningen?." [29] Han svarade genom att bilda Frälsningsarmén.

Frälsningsarmén är en av Sveriges äldsta organisationer. Den bildades 1899 och är ett kristet trossamfund, en nykterhetsorganisation och en socialhjälpsorganisation. Frälsningsarmén är egentligen ingen folkrörelse. Det finns ingen vald ledning och uppbyggnaden är auktoritär. Medlemmarna kallas officerare och soldater; alla bär uniform. Efter hand har högkvarteren i Stockholm överlämnat större ansvar för den lokala verksamheten till kårerna. Det finns över 200 kårer. Man kan delta i Frälsningsarméns verksamhet på två sätt. För att bli en soldat krävs kristen bekännelse och nykter livsstil. Andra människor kan ingå i verksamheten utan kristen bekännelse.

År 1899 fanns 11 807 soldater. Organisationen var störst under 1920-, 1930- och 1940- talen. Organisationen slutade växa på 1960-talet. År 1994 fanns det 8 140 soldater. År 1995 fanns det drygt 25 000 personer som aktivt deltog i föreningens arbete. [30]

Frälsningsarmén granskar inte sig själv. Inga egna undersökningar eller utvärderingar av verksamheten eller medlemsutvecklingen har

gjorts. Inte heller har rörelsen fångat särskilt mycket forskarintresse. Den information som redovisas i avsnittet kommer direkt från organisationen.

Frälsningsarmén började som en organisation för arbetare. I dag är det flera tjänstemän än arbetare bland medlemmarna. Det finns, som i många andra äldre folkrörelser, en kvinnodominans. Den typiska medlemmen är i 60-årsåldern och har ett arbete. Både den privata och den offentliga sektorn är företrädd bland medlemmarna. Medlemmen har ett ordnat familjeförhållande; skilsmässor förekommer sällan. Majoriteten av medlemmarna röstar socialdemokratiskt. Frälsningsarmén upplever samma generationsengagemang som många andra äldre organisationer. Yngre människor deltar i ungdomsverksamheten, men när de når medelåldern trappas engagemanget av. Engagemanget upptas sedan under pensionärsåldern. Den typiska medlemmen är mycket aktiv. Hängivenheten är stor. Bland annat innebär det att medlemmarna inte umgås särskilt mycket med människor utanför den egna rörelsen. På så sätt liknar Frälsningsarmén ett tankegetto. Det finns dock visst organiserat samarbete med Svenska kyrkan och andra frikyrkor.

Frälsningsarmén lever ett tystlåtet liv i Sverige. Massmedias uppmärksamhet är blygsam. Rörelsens tidning, Stridsropet, har en upplaga på 15 000 exemplar och utkommer veckovis. Organisationen har också ett eget bokförlag, FA-Press Förlag. Informationsteknologin används inte i någon större utsträckning för opinionsbildning. En hemsida är dock under framställning.

En traditionell gren hos alla länders Frälsningsarméer är socialt arbete. Det finns "slumstationer", centra för döva och synskadade, dagcentra, hem för ungkarlar, missbrukare, ensamma mödrar, studerande, frigivna från fängelser samt skyddade verkstäder. Uttrycket slutstationer används inte i dag utan kallas öppenvård. Det finns drygt tio öppenvårdsenheter i Sverige. De flesta bemannas av få personer, som får hjälp av andra som arbetar frivilligt. De frivilliga krafterna behöver inte tillhöra Frälsningsarmén.

Den mest omfattande öppenvårdsenheten finns i Stockholm. Den inriktas på sex grupper: äldre människor, egna medlemmar som är ålderstigna, ensamstående mödrar, barn, "A-lagare" samt personer eller familjer med ekonomiska problem. Utgångspunkten för all verksamhet är att Frälsningsarméns fina lokaler skall användas. Äldre människor erbjuds en plats där de kan träffa andra människor. Studiecirklar, fester vid påsk och midsommar, caféträffar och söndagsmiddagar är exempel på hur lokalerna används som mötesplats för de äldre i samhället. Frälsningsarmén ringer även vissa äldre personer varje dag. Det är också möjligt för pensionärer att semestra på ett pensionat i Frälsningsarméns regi. Kontakten med organisationens egna medlemmar, som var enhetens första uppgift, har ungefär samma syfte. Stockholms kommun har givit öppenvårdsen-

heten Elisabethgården ett speciellt anslag för ensamma mammor. Verksamheten började med en träff varje måndag. Kvinnor och barn inbjuds till lokalerna. Alla slags kvinnor kommer till träffarna. Invandrarkvinnor från arabiska länder ingår i gruppen. Verksamheten kommer att vara mer formaliserad hösten 1996. Ingen storslagen plan har formulerats utan inriktningen planeras genom att man hör sig för med deltagarna om hjälpbehoven.[31] Frälsningsarmén satsar också på barn. Det finns barnkolonier i Luleå och Gävle. Man placerar också barnen hos familjer på landet. Syftet är att barnen skall uppleva en svensk sommar där. "A-lagarna" är en klassisk grupp för Frälsningsarméns verksamhet. Det finns även en särskild enhet i Stockholm som hjälper människor att rätta till sin ekonomi och komma på fötter. En betydande del av "A-lagarna" och de personer med ekonomiska problem, som söker hjälp hos Frälsningsarmén, gör detta eftersom de anser att de har behandlats illa av socialstaten eller att sociala myndigheterna inte erbjuder den rätta typen av hjälp.

Åtminstone i Stockholm anser öppenvårdsenheten att samarbetet med kommunen är tillfredsställande. Man hänvisar ofta till varandra. Ibland kan Frälsningsarmén hjälpa när det är omöjligt för kommunen att göra det. Ett exempel är när de kommunala reglerna kräver att en person säljer sin villa innan han eller hon kan få socialbidrag. Det kan uppstå problem om villan är i mycket dåligt skick och därmed inte värd så mycket pengar, och när ägaren har lån att återbetala. I ett sådant fall kan Frälsningsarmén erbjuda mat för dagen och eventuellt, om pengar är fonderade för ändamålet, ett blygsamt kontant bidrag. Öppenvårdsenheten hjälper också vräkta människor att finna en ny bostad genom samtal med olika hyresvärdar. Personen får under tiden bo på något av organisationens gästhem. Skuldsaneringsrådgivning och hjälp att överklaga kommunala beslut angående socialbidrag ingår också i öppenvården. Inom rörelsen utbildas nu "barfotaadvokater" för att stadga upp denna verksamhet.

Frälsningsarmén uppvisar en vitalitet. Inom rörelsen talar man nu om att man måste "back to Booth". Denna idé kommer till uttryck på flera sätt. Satsningen på öppenvården är ett exempel. Ytterligare exempel är verksamhet bland invandrare och kontakt med skinnhuvuden och andra ungdomsgrupper av värstingtyp.[32] Det pågick våren 1996 diskussioner mellan Fryshuset, Svenska kyrkan och Frälsningsarmén om etableringen av en "fryshuskyrka". Frälsningsarmén betraktar detta som en ny möjlighet att nå människor som inte går i kyrkan. Verksamhetsformen kommer troligen att bli otraditionell. Målsättningen från Frälsningsarméns sida är att skapa kontakter mellan ungdomarna och det civila samhällets organisationer. Flera samhällsvetare hävdar att den korporatistiska staten är ett hot mot den liberala demokratin.

Även diskussionen om önskvärdheten av en välutvecklad ideell sektor var i huvud sak en debatt om det civila samhället. Denna debatt började egentligen under 1980-talet i samband med en parlamentarisk kommittés (Folkrörelsekommitténs) arbete men fick först offentlig uppmärksamhet

för några år sedan. Under 1980-talet handlade debatten om möjligheten att skapa kontakter med ungdomarna, ingå i Fryshusets verksamhet och att visa de kristna värderingarna.[33]

Ett annat exempel på "back to Booth" är en omtalad verksamhet i Eskilstuna. Beslutet att bjuda utsatta människor på soppa till lunch två gånger i veckan blev en riksnyhet i april 1996.[34] Genom sin öppenvårdsenhet fick Frälsningsarmén veta att flera människor inte hade pengar de sista dagarna i varje månad. Eskilstunaavdelningen bestämde sig då för att hjälpa dessa människor genom att bjuda dem på gratis lunch. Blå Band och Wasabröd bidrog med soppa och hårt bröd. Ungefär tjugo personer kom till den första lunchen. Bland dem var drog- och alkoholmissbrukare, äldre människor med låg pension, ensamstående mödrar och barnfamiljer. De lokala politikerna ansåg inte att kommunen behövde ett soppkök och betraktade satsningen som ett mediajippo. Soppköket ansågs vara en skamfläck för staden. Socialminister Margot Wallström uttalade att hon "*verkligen* hoppades att de skulle *upphöra* med den här verksamheten... Jag vill inte att vi ska ha några soppkök i Sverige och jag bedömer inte heller att vi behöver dem".[35] En lokal mediadebatt började om nedskärningarna i välfärdsstaten och det kommunala ansvaret för ekonomiskt utsatta grupper.[36] Det kan diskuteras varför soppköket väckte så stort intresse och irritation. En tolkning är att det ifrågasatte den gängse bilden av den svenska universella välfärdsstaten. Enligt Lennart Pettersson, initiativtagaren till verksamheten, finns det människor i Eskilstuna som inte vill ha kontakt med statliga och kommunala myndigheter. De föredrar att söka hjälp hos frivilliga organisationer eftersom myndigheterna inte har levt upp till deras förväntningar.

Mediadebatten om soppköksverksamheten har fört upp frågor om välfärdsstatens omfattning på den lokala politiska dagordningen. Men den offentliga uppmärksamheten har också lett till att vissa människor inte vågar komma till Frälsningsarmén då gratislunch erbjuds. Det finns individer som försäkrar sig om att ingen journalist finns närvarande innan de stiger in i lunchlokalen. Andra människor skäms. Frälsningsarmén åker i stället ut till dem med maten. En annan negativ effekt av mediauppmärksamheten är att sponsorerna har börjat diskutera om de fortsättningsvis vill stödja verksamheten.

Frälsningsarmén finansierar sig på flera sätt. Vinsterna från Myrorna går framför allt till den sociala verksamheten. En betydande summa kommer från försäljningar och gåvor. Statliga stödmedel utgör tre procent och medlemsbidrag 15 procent av intäkterna. Kårverksamheten går med viss vinst. Högkvarteret får inget offentligt ekonomiskt stöd för sin verksamhet. År 1994 var kostnaderna en aning högre än intäkterna. Det är dock viktigt att hålla i minnet att Svenska stiftelsen för Frälsningsarmén har många tillgångar.[37]

Det är intressant att notera att även om det offentliga stödet är litet diskuterar man inom rörelsen olika alternativ för att motverka eventuella

drastiska neddragningar i det offentliga bidraget. Bidrag från företag är ett alternativ, men inget beslut har fattats.[38] En dold inkomstkälla från företagen är emellertid bidrag "in natura". I Stockholm ger restauranger, Pressbyrån och livsmedelsaffärer mat till Frälsningsarmén. En annan inkomst är testamentspengar. Det annonseras i Stridsropet att pengar kan testamenteras till Frälsningsarmén, men ingen satsning har gjorts för att göra allmänheten medveten om denna möjlighet.

Frälsningsarmén upplever i dag att det finns mycket mer för dem att göra i samhället. Offentliga neddragningar leder till att gränsdragningen mellan det som kommunen och frivilliga organisationer ansvarar för förskjuts. I dagens Sverige innebär denna förskjutning att den ideella sektorn spelar en viktigare roll. Denna utveckling orsakar problem för Frälsningsarmén. Utbyggnaden av välfärdsstaten innebar att organisationen stängde några av sina institutioner. Färre "slumsystrar", det vill säga officerare med en social inriktning, utbildas i dag. Samtidigt finns det ett ökat behov av hembesök och hjälp till ensamma människor och personer med problem.

Det är nu dags att diskutera om Frälsningsarmén bidrar till skapandet av socialt kapital. Medlemmarna visar ett medborgerligt engagemang för och solidaritet med utsatta grupper. Vad gäller politisk jämlikhet är kvinnorepresentationen hyfsad. Det finna flera kvinnor som innehar höga poster inom rörelsen. Högsta chefen är en kvinna.[39] En snabbgranskning av Frälsningsarméns person- och adressregister för 1995/96 visar att kvinnor är väl representerade bland organisationens befattningshavare ute i landet. Snabbgranskningen visar emellertid att det sällan förekommer utländska efternamn i registret. Organisationen har därmed svårt att leva upp till sitt uttalade motstånd mot diskriminering på grund av ras och nationalitet. Frälsningsarmén är en rörelse för etniska svenskar.[40] Samtidigt träffar medlemmarna sällan människor utanför organisationen. Undantaget är de hjälpbehövande människor som ingår i verksamheten. Det finns fog för att beskriva Frälsningsarmén som ett tankegetto.

Frälsningsarméns bidrag till skapandet av socialt kapital måste ifrågasättas på två andra sätt. Den har för det första en inskränkt syn på kvinnornas rättigheter i samhället. Rörelsen godtar inte fri abort, det vill säga abort som endast av sociala skäl utförs på begäran av kvinnan själv. I stället skall individer följa "det kristna idealet om sexuell avhållsamhet före äktenskapet och trohet inom äktenskapet".[41] För det andra uttalar sig Frälsningsarmén negativt om homosexualitet, som betraktas som ett avvikande beteende vilket motarbetar organisationens strävan att stärka familjelivet. Praktiserande homosexuella människor nekas medlemskap i Frälsningsarmén.[42]

Stiftelsen Stolta Stad

Stiftelsen Stolta Stad skiljer sig från de flesta andra organisationer som ingår i denna rapport. Den är ingen gammal organisation utan bildades i juni 1994 ur nätverket Vi som älskar Stockholm. Nätverket var en valorganisation för motståndet mot det så kallade Dennispaketet, en överenskommelse mellan Moderata samlingspartiet, Folkpartiet och Socialdemokratiska partiet om trafikplaneringen för Storstockholmsområdet. Stolta Stad bygger också på postgiromedlemskap, den så kallade Greenpeacemodellen. Den har inte, som de övriga organisationerna i granskningen, beviljats ekonomiskt bidrag från statliga eller kommunala myndigheter. Ett annat särskiljande drag är att "kändisar" är framträdande i organisationen.[43]

Våren 1996 fanns ungefär 1 200 stödmedlemmar. Man blir stödmedlem genom att betala in 175 kr, som är årsavgiften för medlemskapet. Enligt ordföranden är alla kategorier människor representerade i medlemskåren. De flesta är dock mot Dennispaketet.[44] Medlemmarna kan påverka verksamheten genom att på inbetalningskortet ange vilka frågor som de vill att Stolta Stad skall driva samt genom att delta i de öppna möten som anordnas om stadsplaneringsärenden och demokratifrågor. Sedan 1994 har ett femtiotal möten hållits.

Stolta Stad liknar Frälsningsarmén, eftersom den inte är någon egentlig folkrörelse. Den liknar i stället stiftelsen Det naturliga steget. Båda inriktar sin verksamhet på aktuella samhällsfrågor. Det naturliga steget sysslar huvudsakligen med miljöproblem. Stolta Stad har medborgarinflytande eller rättare sagt inflytande för stockholmare över Stockholmspolitiken och natur och kultur på sin dagordning. Det som kännetecknar båda dessa stiftelser är aktivism, entreprenöranda och påtryckningspolitik. Ordföranden i båda stiftelserna är drivkraften bakom verksamheten.

Stolta Stad har ingen traditionell beskrivning av sin målsättning och ideologi. Den vill helst betona de oformulerade värdena i staden. En fragmentarisk bild ges i skriften *Stadsvärden. En sammanställning av självklarheter.*[45] Några citat ur boken hjälper oss förstå dessa värderingar.

De systematiseras efter några teman:

1. Stockholm åt stockholmarna:
- Stockholm är stockholmarnas hembygd (s. 8).
- Upplevelsen av att staden har en själ stärker känslan av förbund, samhörighet och identitet (s. 7).
- Människan har rätten att själv definiera sina önskningar och behov. Inflytande över hur dessa tillgodoses skall ligga hos dem som berörs (s. 48).

2. Storstadsmiljö är ett offentliga rum och en gemensam mötesplats:
- Planeringen av Stockholm skall syfta till att ge de bästa förutsättningarna för kroppslig och själslig hälsa. Välbefinnande för stadsbygdens innevånare är det övergripande målet (s. 9).
- Unga människor i Stockholm är under utveckling och prägling. Det skall finnas goda miljöer, rum för växande livslust, där ungdom söker ungdom. Dessa miljöer är deras andra hem, och entrén till den vuxna världen (s. 11).
- Parksoffan och sandlådan är stadens minsta universitet (s. 13).
- Människan utvecklas i kontakt med andra människor. Det gemensamma rummet i staden skall i första hand utformas för att bejaka önskade möten, väntade som oväntade (s. 31).

3. Medborgerlig solidaritet:
- Handikappade och sjuka är beroende av andras stöd. Den goda staden skall värna om dem som hjälper, och om de hjälpta (s. 15).

4. Värna om den lokala nivån:
- Hemmet är basen för människan (s. 16).
- Det som behöver införskaffas i världen skall kunna nås till fots (s. 17).

5. Naturupplevelser är viktiga:
- Närhet till vad som kommer från odlingar, skog och hav ger trygghet och oberoende (s. 17).
- Djup vila och inåtvänd sömn fordrar rogivande tystnad (s. 19).
- Naturens budskap skall kunna förmedlas även i stadens hjärta (s. 25).
- Staden är en del av ett ekologiskt system (s. 57).

6. Stadsplaneringen skall utgå från människan:
- Bilisten är ickebilist när han stigit ur bilen... Det är människan som skall fram till resmålet, inte bilen (s. 21).
- En stad är inte till för att färdas igenom, den är till för att vistas i (s. 26).

7. Staden är "common goods" (Stockholm är en allmänning).
- Stadens innevånare är delägare till gatan, torget och parken. Dessa rum kan inte säljas ut, exploateras, eller upplåtas för särintressen. Delägarna bestämmer gemensamt över sina ägor (s. 28).
- Stadens värden är mätbara och ickemätbara, materiella och immateriella, synliga och dolda (s. 46).

8. Stockholm måste akta sig för politikerangrepp
- Taktiska politiska karteller kan inte upphäva kontakt som berör staden och dess tillgångar (s. 49).
- Medborgarnas ställningstaganden är grunden för varje politiskt beslut. Folkvalda skall aktivt efterforska och respektera sina väljares val i varje enskild fråga. Den tysta opinionen i staden talar om den tillfrågas (s. 50).
- Stockholms politiker och tjänstemän verkar under lagarna. Den politiska makten skall gränssättas av rätten, land skall med lag byggas. Politiska brott begås av brottslingar (s. 62).
- Förvanskningar av stadens karaktär sker steg för steg...Skygglappspolitik utestänger verkligheten, och är skadlig (s. 51).

9. Hembygdsromantik (Stockholm är fantastiskt!)
- Stockholms skönhet är ett resultat av visioner, skapande lust och hårt arbete. Skönheten skall leva vidare genom oss till nästa generation (s. 35).
- Utmed stadens kajer får vi kontakt med sjön som natur- och kulturmiljö...Den kan inte erbjudas på andra ställen (s. 37).
- Stockholms höjder är utsiktspunkter (s. 38).
- Den vackra horisonten är en scen i Stockholm (s. 39).
- Den kvarvarande äldre stadsbebyggelsen skapar identitet och sammanhang bakåt för dagens människor (s. 43).

Denna redovisning visar att Stolta Stad ger uttryck för modernt ekologiskt tänkande kombinerat med hembygdsromantik och ett bevarandeperspektiv på Stockholms framtid. En kulturkonservatism anas i boken och i samtal med företrädare för organisationen. Att värna om Stockholm för stockholmare och om den historiska kulturen kan tolkas som ett sätt att hålla borta grupper som inte växer upp med dessa värden runt omkring sig. Att sociala och socioekonomiska frågor inte ingår i dagordningen förstärker detta intryck.

Stolta Stad provocerar det politiska etablissemanget genom sin uttalade demokratisyn. Den har en kampbenägenhet och är inte rädd att utmana Stockholms politikerkår. Den kritiserar enstaka politiker hårt, förbereder en tribunal som hösten 1996 skall tvinga politikerna att stå till svars för sina beslut ang. Dennisöverenskommelsen och stadsplaneringsärenden, använder rättsliga instanser för att pröva Dennisöverenskommelsens laglighet samt för ut sina åsikter i debattinlägg och genom lobbyverksamhet. Arbetssättet är för det mesta inte traditionellt. De sedvanliga metoderna för opinionsbildning och politiskt inflytande uppfattas som föråldrade och tämligen oanvändbara för organisationens syfte. Lobbyverksamheten, politikens juridifiering samt åsiktsmobiliseringen genom kulturpersonligheter och aktiviteter som på ett konkret plan knyter an till Stolta Stads värderingar karaktäriserar organisationens arbetssätt. Stolta Stad lyckas använda dessa metoder eftersom den består av medlemmar med de rätta politiska resurserna. Alla namn som denna för-

fattarinna har hört förknippade med Stolta Stad är kända människor från vetenskapens, kulturens, politikens och juridikens värld.

I intervjuer med Stolta-medlemmar och i de officiella skrifterna förekommer tillspetsade uttryck som politiska karteller i staden, politisk brottslighet och maffialiknande förhållanden mellan politiker och industri.[46] Språkbruket påminner mycket om 1960-talets vänsterrörelse. Stolta Stad är mycket skeptisk mot partipolitiken, det politiska spelet och den representativa formen för demokrati. "Den representativa demokratin har i många fall syftet att inte låta medborgarnas perspektiv och önskemål få påverka besluten utan snarare att legitimera de planer man redan var inriktad på att förverkliga." [47] Dagens demokrati anses manipulera medborgarna till samförstånd och passiviserar dem genom konsumtion. Den betraktas som en "apparat". Det är, enligt gruppen, en demokrati som tillåter politiker att förstöra Sverige.[48]

Stolta Stad var tidigt ute i den allmänna debatten om moralfrågan i politiken. Ett intresseväckande förslag är att politiker och den offentliga förvaltningen bör målstyras. Vi behöver, enligt stiftelsen, en "scouted" för politiker:

"Ett sätt att hindra att ren kriminalitet och ekonomisk lobbyism eller annat jäv som är ägnat att rubba förtroendet börjar agera under en politisk täckmantel. Det politiska uppdraget är så pass grannlaga och dessutom baserat på förtroende (löfte) att man nu bör kunna formalisera detta förhållande och avkräva att politikerna i Stadshuset svär en nyinstiftad stadshused. En form av trohetsförsäkran."[49]

Intrycket är att ett sofistikerat politikerförakt präglar gruppens demokratisyn. Medlemmarna misstänker de traditionella politikerna och den traditionella politikerrollen. De, som många andra i dag, ställer frågor om det politiska ledarskapet och det politiska systemets legitimitet.[50]

Sockendemokrati, hemortsrätt, platsbunden demokrati och opolitiska förtroendevalda sammanfattar Stolta Stads demokratisyn. Platsbunden demokrati anses vila på tre hörnstenar: (1) beslut som gäller en viss plats skall beslutas på platsen, (2) de boende i ett område/stadsdel har rätt att besluta över sin egen närmiljö och sin egen vardag, (3) de förtroendevalda skall åtnjuta anseende och förtroende bland väljarna, bland annat som "demokratörer".[51] Platsbunden demokrati uppfattas som en rättighet, "en typ av 'sedvanerätt' som är förknippad med äganderätten över allmänningar, men avser gemensamt och ideellt lokalt ägda allmänna värden såsom skönhet, tillit, kulturell identitet etc." [52] Synen bygger på det lokala området som demokratins huvudsakliga territoriella nivå. Politisk makt skall samlas och demokratin fördjupas på denna nivå. Ökat inslag av personval, opolitiska nämnder och ett folkvalt hemortsråd är några förslag som skall förverkliga denna demokratisyn. Vägledande lokala folkomröstningar uppmuntras. Syftet är utökat ansvarsutkrävande.

Stiftelsen Stolta Stad har ett imponerande kontaktnät. En viktig utgångspunkt är samarbete med det privata näringslivet. Den har även goda kontakter med kultureliten och Svenska Dagbladets kultursida. Det pågår samarbete med Motormännen mot Dennispaketet och organisationen försöker nu hitta en plattform för samarbete med Skanska. Den har goda kontakter med massmedierna och är nöjd med mediebevakningen. Det finns flera journalister som privat stöder organisationen.

Stolta Stad har sökt men inte beviljats ekonomiskt bidrag från offentliga organ. Man menar att bidrag inte beviljas eftersom organisationen utmanar det politiska etablissemanget. Medlemsavgifter, enskilda bidrag, priser och ett lån utgör finansieringskällorna. De ekonomiska resurserna räcker dock inte för att sköta arbetet tillfredsställande. I den lilla staben ingår ALU-anställda och medlemmar som arbetar frivilligt. Dessa medlemmar är ofta arbetslösa. Organisationen har sökt bidrag från Europeiska unionen för att besöka några EU-städer. Syftet med besöket är att samarbeta med lokala organisationer för att formulera europeiska stadsvärden.

Man kan undra hur Stolta Stad bidrar till skapandet av det sociala kapitalet i Stockholm. Det finns ett medborgerligt engagemang. Det är emellertid tveksamt om organisationen bidrar till politisk jämlikhet som begreppet definieras i denna rapport. Intrycket är att Stolta Stad domineras av medelålders, etniskt svenska män och snarare utgör en plattform för framgångsrika människor från politiken, näringslivet, vetenskapen och kulturen. Det är dock positivt att svenska män från de olika samhällssfärerna arbetar tillsammans. Det är annars en ovanlighet i Sverige.[53] Organisationen bidrar till att förbättra toleransen mellan olika elitgrupper. Samtidigt kan Stiftelsen Stolta Stad beskrivas som en ensamvarg. Den har ingen direkt kontakt med andra lokala föreningar till exempel Alternativ Stad, som har samma frågor på dagordningen. Folkrörelsesverige verkar inte vara en intressant samarbetspartner.

Stolta Stad utmanar den traditionella demokratin genom den samlade kunskap som finns inom organisationen. Den använder tillåtna, okonventionella metoder i sin kamp mot dagens demokrati. Organisationen är på det sättet politiskt rumsren. Samtidigt har den än så länge inte lyckats att formulera övertygande alternativ för att bära upp sin kritik av det nuvarande systemet. Uttrycket "politisk brottslighet" har lanserats i opinionsbildningen men saknar fortfarande reell innebörd. Stolta Stad utmanar den traditionella demokratin genom sina spetsformuleringar och okonventionella arbetssätt. Det är möjligt att det är precis vad Sverige i dag behöver för att utveckla sina demokratiska traditioner.

Är Stolta Stad en NIMBY? Ordföranden hävdar bestämt att gruppen främjar det allmänna intresset gentemot särintressen som på olika sätt vill exploatera Stockholm. Det finns emellertid ett annat sätt att förstå NIMBY-begreppet som har betydelse i sammanhanget. Forskning i USA har visat att hembygdsorganisationer som värnar om de lokala his-

toriska värdena ofta vill förhindra sociala förändringar på den egna orten.[54] De kan till och med använda en kulturell historisk retorik som täckmantel för att förbjuda oönskade människor från att vistas och bosätta sig på orten. Det står väldigt lite i Stolta Stads material om invandrare som stockholmare och hur invandrarnas egna kulturella och historiska värden kan inlemmas i de traditionella svenska värderingarna. En viktig fråga att diskutera framöver är huruvida platsbunden demokrati är förenlig med det mångkulturella samhället och om de oformulerade värdena implicit ger uttryck för invandrarfientlighet.

Sammanfattningsvis ligger Stolta Stads bidrag till demokratin i dess agerande i några specificerade sakfrågor. Den bidrar med sin opinionsbildning och noggranna granskning av den kommunala beslutsprocessen till att demokratin skärps i stadsplaneringsärenden. Problemet är att stadsvärden egentligen omfattar mer än frågor om trafikplanering och byggnadstillstånd.

q2000

q2000 är ingen vanlig svensk organisation. Den är inte heller någon vanlig ungdomsförening. Namnet betyder KommunUtveckling 2000. q2000 är en ungdomskampanj för ett hållbart Sverige. Kampanjen startade efter FN-konferensen i Rio om miljö och utveckling 1992. Några eldsjälar från det traditionella organisationsväsendet var initiativtagarna. Basen är därför Folkrörelsesverige. Kampanjen är organiserad i nätverksform. Syftet är att engagera ungdomar för hållbar utveckling och påverka kommuner, företag, regering och riksdag. Huvudman för q2000 är Svenska FN-förbundet, som betalar nätverkets lokalkostnader. Det som kännetecknar q2000 är dess ungdomsprofil, nätverksstruktur, projektorientering och "glokala" karaktär.

q2000 är en ungdomsorganisation som befolkas av unga människor. Det fanns våren 1996 runt 700 personer och organisationer i registret, en halvering från 1995. Få registrerade "medlemmar" är över 25 år. Helst vill nätverket engagera människor i gymnasieåldern. Registret visar en viss överrepresentation för kvinnor och studenter vid universiteten och högskolorna. Få invandrarnamn förekommer i registret; invandrare har dock engagerat sig i q2000:s arbete med internationella frågor. Man blir registrerad genom att anmäla sitt intresse. Det utgår ingen medlemsavgift. En person som blir upptagen i registret får nyhetsbrevet, q2000 Ungdomskampanj för ett hållbart Sverige. Ett flertal människor i registret är fältbiologer och medlemmar i Naturskyddsföreningen.

En nätverksliknande struktur innebär att det inte finns någon fast hierarki, policyavdelningar eller utvecklad stabsfunktion. Det finns ingen vald styrelse och ingen administrativt ansvarig. En samordnings- och ledningsgrupp finns dock. Organisationsformen är platt. Nätverksstukturen leder till problem med stabilitet och kontinuitet. En kanslist anställs när

det finns ekonomiska resurser. Annars används praktikanter för att sköta administrationen.[55]

Nätverkets lokal är en viktig mötesplats för miljöintresserade unga människor, som besöker lokalen för att läsa sin e-mail och delta i de diskussioner om miljöfrågor, som finns på Internet. Denna elektroniska mötesplats heter Miljödialogen och är en databas för Agenda 21-arbete. Det finns ett "speech tower" där åsikter ventileras och kommenteras. Lokalen används inte särskilt mycket för sammanträden. I stället träffas de olika grupperna på kaféer och krogar ute på stan.

Ett viktigt led i q2000:s arbete är miljöprojekt. Finansieringen av dessa är avgörande för nätverket. Projekten kan vara lokala, regionala eller nationella. Ekonomiskt bidrag för att bedriva projekten har beviljats från Utrikesdepartementet, SIDA, Miljödepartementet, danska utrikesdepartementet, Förenta Nationerna, Ungdomsstyrelsen, Allmänna arvsfonden och Olof Palmes minnesfond. Sammanlagt har q2000 tagit emot uppåt 1,4 miljoner kronor i projektstöd.

Samarbetet med det politiska etablissemanget är mycket gott. Personliga kontakter med departementen och myndigheterna betraktas som viktiga för att få projektpengar.[56] q2000 har upparbetat ett imponerande kontaktnät. Nätverket bygger på de människor som q2000:are träffade vid FN:s miljökonferens i Rio 1992 och de uppföljande möten som har hållits under åren. De äldre generationerna uppfattar q2000-ungdomarna som engagerade och pragmatiska. q2000 betonar att den inte är en protestgrupp. Man väljer att samarbeta med snarare än att göra motstånd mot staten och kommunerna. Det politiska etablissemanget är mån om unga människor som vill engagera sig i samhällsfrågor, vilket är en annan förklaring till satsningen på q2000.

Våren 1996 ingick fem riksprojekt i q2000:s verksamhet. Det finns kommittéer som arbetar med kommunikations-, näringslivs-, energi-, nationell agenda 21- och utbildningsfrågor. "Agenda 21 för Sverige - dialog för hållbar utveckling" är samlingsnamnet för ett stort antal lokala projekt som framför allt engagerar högskolestudenter. Studenterna anordnar rundabordskonferenser med nationella aktörer. Syftet är att påverka deras miljötänkande. Intressanta aktörer för ändamålet är myndigheter, organisationer, fackföreningar, riksdagspolitiker och företagsledare. q2000 har utvecklat en handledning för rundabordssamtalen, i vilken det betonas att samtalen skall vara konstruktiva, problemlösande, givande för alla deltagande parter samt att de bör föras förutsättningslöst.[57] Lyhördhet är nyckelordet. Inte alla rundabordskonferenser har varit lyckade.

Det som imponerar med projekten är deras optimistiska pragmatism. Ett projekt, gymnasieprojektet, som slutade våren 1995 hade som syfte att utröna om skolorna vilade på en miljömässigt hållbar grund. Skriftligt material med praktiska råd kunde beställas. Miljövårdsberedningens så kallade Agenda 21-pengar bidrog till projektet. En utvärdering visar att

projektet var väl förberett och väl genomtänkt.[58] Det internationella arbetet har också en praktisk inriktning. Målsättningen är att bilda q2000 nätverk i andra länder. q2000 inbjöds även av FN att vara medarrangör till en stor FN-satsning för ungdomar och hållbar utveckling, "Workshop on Youth and Sustainable Development" vid Commission on Sustainable Development (CSD) som hölls i april 1996. q2000 fungerade även som ungdomskoordinatör för de folkrörelser som fanns representerade på CSD 1995.[59] Ett femtiotal unga människor inbjöds att delta i arbetsgruppen. Flera ungdomar från tredje världen och från öststaterna deltog.

Sedan 1992 har tre rikskonferenser anordnats. Syftet är att samla ungdomarna och lobby-utbilda dem. 1993 års rikskonferens hölls i Karlstad. Drygt 130 ungdomar från hela landet deltog. Några av dem var redan aktiva inom nätverket. Andra deltagare mötte q2000 för första gången.[60] 1994 års konferens samlade närmare 300 ungdomar. Deltagarna delade upp sig i fjorton temagrupper och avhandlade frågor som lokal produktion av biolivsmedel, kommunal miljöekonomi, företagens internationella ansvar, kommunalt internationellt arbete, miljö och media, ekologiska vattensystem, minoriteter och engagemang samt ekologiskt byggande och boende. Denna konferens ägde rum i det invandrartäta Södertälje. Temagruppen "minoriteter och engagemang" handlade om möjligheten för olika samhällsgrupper att bli representerade i beslutsfattande organ.[61]

q2000 har varit betydelsefull för det lokala miljöarbetet i Sverige. Engagerade unga människor uppvaktar kommunala politiker och tjänstemän och granskar deras arbete med Agenda 21. Det är mycket möjligt att arbetet med Agenda 21 inte skulle ha varit så framgångsrikt utan q2000:s insatser.

Som ofta är fallet leder organisatoriska framgångar till vissa organisatoriska problem. q2000 lider av några symptom som finns i den andra fasen (institutionalisering) i den livscykelmodell som presenterades i ett tidigare avsnitt. Medlemskåren är inte lika hängiven som tidigare. Det finns ett klart samband mellan skolkampanjer och antalet medlemmar. Under det senaste året har q2000 satsat mindre på att nå ut till skoleleverna.[62] Aktiv medlemsrekrytering är också en verklighet för q2000. Ibland deltar väldigt få ungdomar i de nationella kommittéernas möten. Men en uppgång i engagemang och antalet medlemmar har märkts under våren 1996.[63]

En viss administrativ uppstramning i nätverket har gjorts sedan 1992. Nyckelordet är kontinuitet. Önskvärdheten med att skriftligen förklara vad q2000 står för i form av stadgar och riktlinjer har diskuterats. q2000 funderar på hur den skall kunna finansiera sitt kansli. Våren 1996 diskuterade man ett närmare samarbete med huvudmannen, Svenska FN-förbundet. Kravet från q2000:s sida är dock att verksamheten i fortsätt-

ningen bedrivs i nätverksform. En viktig förutsättning för att kunna överleva är ett fortsatt projektbidrag.[64] Organisatoriska problem mellan den centrala nivån och de lokala grupperna har i viss mån uppstått. Från början var q2000 inriktad på nationella projekt men under åren har q2000 utvecklats i en mer "glokal" riktning. Flera lokala projekt har kommit igång. Samtidigt har man satsat på internationellt arbete, bland annat genom att utveckla ett kontaktnätverk med organisationer i andra länder, exempelvis de forna öststaterna.

Det mest allvarliga problemet är att avgöra om nätverket fortfarande behövs:

"q2000 är från början tänkt som en kampanj som skall avslutas när utsatta mål har nåtts. Målet från början var att se till att Sveriges kommuner kommer igång med en lokal Agenda 21-process. Det målet är i det närmaste uppfyllt och därför har tankar om q2000:s framtid nu kommit upp. Vad skall vi göra nu? Behövs vi fortfarande?[65]"

Sammanfattningsvis kan man säga att q2000 spelar en viktig roll i Sveriges miljöarbete. Nätverket har omvandlat abstrakt miljötänkande till konkreta frågor som kan lösas på ett praktiskt sätt. Nätverket kan sägas ha lyckats med att göra miljöfrågorna mindre partipolitiska. Det finns ett medborgerligt engagemang i nätverket. Unga människor som vänder de politiska partierna ryggen finner en kanal för sitt samhällsintresse hos q2000. Det är därför inte förvånande att flera etablerade organisationer har blivit nyfikna på nätverkets framgång bland den yngre generationen. Den politiska jämlikheten vad gäller könsfördelning är tillfredsställande. Men ett bekymmer är att invandrarungdomar inte deltar i samma utsträckning som de unga etniska svenskarna. Det finns en viss medvetenhet om problemet och om att den svenska natursynen skiljer sig från den som finns i många andra länder. Huruvida q2000 utvecklar tolerans och solidaritet kan inte besvaras fullt ut. Det är dock mycket möjligt att nätverket åstadkommer en bättre förståelse mellan politiker, tjänstemän och unga människor. Det är också möjligt att q2000 motarbetar politikerföraktet hos de yngre generationerna genom att erbjuda dem en kanal för sina politiska intressen. Få andra föreningar och partier har så lyckats fånga ungdomarnas intresse för politik. Satsningen på utvecklingen av q2000-nätverk i tredje världen och i de forna öststaterna visar att organisationen är "global". Det kan betraktas som ett sätt att skapa solidaritet och tolerans över statsgränserna.

IOGT-NTO

Nykterhetsrörelsen var i början av 1900-talet en av Sveriges mest betydelsefulla folkrörelser. Medlemmarna var många och hängivna. Organisationerna hade goda kontakter med statsmakterna. Många nykterister fanns bland politikerna och i andra folkrörelser. Rörelsen hade viktiga uppgifter att sköta i samhället såsom bibliotek, studiecirkelverksamhet och kunskap om alkolholhaltiga dryckers inverkan på hälsan och det sociala livet. Nykterhetsrörelsen har kallats en skola i demokrati. Den bidrog genom sin biblioteksverksamhet till att höja utbildningsnivån. Studiecirkelverksamheten gav människor utan rösträtt möjlighet att påverka politiken. Nykterhetsrörelsen var viktig för den demokratiska utvecklingen i och med att den var klassöverskridande. Alla samhällsgrupper var välkomna som medlemmar.

IOGT har under alla år varit den största nykterhetsorganisationen. Det betyder inte att den har sluppit allvarliga problem. Den växte i styrka fram till 1910-talet men har sedan dess tappat medlemmar. Det blev mycket svårare att rekrytera unga människor. En del politiskt intresserade medlemmar valde istället att ägna sin tid åt de politiska partierna eftersom partiväsendet ansågs som en bättre kanal för att utöva politiskt inflytande. Folkomröstningen om spritförbudet 1922 var ett bakslag för IOGT och hela Folkrörelsesverige. IOGT började erfara ekonomiska problem. Upprätthållandet av möteslokaler blev kostsamt. Den ekonomiska situationen under första världskriget och 1920- och 1930-talet gjorde det svårt för medlemmarna att bidra till organisationens kassa i samma utsträckning som tidigare.[66]

Till skillnad från de andra organisationerna som ingår i undersökningen har IOGT funderat mycket över sina interna problem och sin roll i samhället. Problem med rekrytering av yngre människor uppmärksammades tidigt. Det pågick häftiga diskussioner om huruvida filmvisning och en scoutrörelse var förenliga med organisationens ideologi och målsättning. Konkurrens från andra, nyare organisationer, underhållningsbranschen och senare televisionen gjorde IOGT mindre attraktiv som en mötesplats för människor som sökte socialt umgänge. Utmaningen har också kommit från nya dryckesvanor och förändringar i allmänhetens syn på alkoholpolitiken. Sedan länge har organisationen haft stora problem med förnyelse.

Bedömningen för några år sedan var att IOGT-NTO:s organisatoriska problem var så pass allvarliga att rörelsen var på väg att stagnera.[67] Organisationen liknade ett tankegetto; nykterister umgicks enbart med nykterister och den utåtriktade verksamheten nådde inte fram till nya samhällsgrupper. Samtidigt förlorade nykterhetsrörelsen stöd hos statsmakterna. Rörelsen höll på att marginaliseras.

Under de allra senaste åren har IOGT-NTO arbetat intensivt med sina problem. En yngre generation tar över makten. Förbundet har en ny ledning med nya idéer om hur rörelsen skall möta framtiden. Det

pågår en diskussion som kan sammanfattas i "vad är saken och hur skall den förverkligas? Ungdomsverksamheten har förnyats och är mycket mer inkluderande än tidigare. Den vänder sig i större utsträckning till de föreningslösa ungdomarna. IOGT-NTO uppmärksammar även sin utveckling mot ett tankegetto som ett allvarligt problem: "Den allvarligaste framgångsfällan för alla organisationer och företag är att förlora sig i ett extremt inre arbete."[68] Slutligen har man börjat arbeta mer intensivt med de lokala föreningarna. Förnyelsen på det lokala planet innebär att organisationen låter några föreningar dö ut, eftersom de inte förmår anpassa sig till tidsandan och dagens krav på folkrörelser. De döende lokala föreningarna ersätts samtidigt med nya grupperingar som arbetar enligt de nya målsättningarna.[69]

År 1996 fanns cirka 44 000 medlemmar, av dessa var 34 000 betalande medlemmar. Antalet medlemmar har sjunkit efter 1970, då IOGT och NTO slogs samman.[70] Men problemet uppmärksammas. I dag finns det olika sätt att bli medlem. Tidigare var det ett krav att medlemmarna skulle delta aktivt i rörelsens arbete. Nu accepteras postgiromedlemskap. Det är även möjligt för människor som inte vill avge nykterhetslöftet att stödja organisationen. Det är dessutom möjligt att debattera samhällsfrågor via Sobernet, ett gemensamt datanät för hela nykterhetsrörelsen. En kort personlig presentation och medlemskap i IOGT-NTO är kravet för att få delta i de debatterna. Informationsmaterial från förbundet läggs också ut på nätet.[71] Bland annat är tidningen Accent tillgänglig via Sobernet. IOGT-NTO:s scoutrörelse har arbetat fram en hemsida som ger information om nykterhetsrörelsens historia och IOGT-NTO:s verksamhet. Målgruppen är skolelever. Datatävlingar är en annan idé.

En annorlunda medlemsrekrytering har också prövats. Kampanjen "Vit månad" pågick 1995. Syftet var att få människor att avstå från alkohol under en månad och att ansluta sig till IOGT-NTO. Man vände sig särskilt till män och kvinnor inom idrotten, gravida kvinnor samt människor som av en eller annan anledning inte får dricka alkohol. Kampanjen var på ett blygsamt sätt tämligen framgångsrik. Fyra tusen personer prövade på medlemskap under en månad och en fjärdedel bestämde sig för att fortsätta som medlemmar. En enkätundersökning visar att kampanjen har uppmuntrat ungefär tretton procent av alla män mellan 25 och 36 år att fundera över sina alkoholvanor.[72]

En annan viktig utveckling är att IOGT i större utsträckning än tidigare nu öppnar sig för icke-medlemmar. En viktig metafor även för IOGT-NTO är mötesplatser. Nya mötesplatser där helt nya samhällsgrupper kan träffas, som de tidigare gjorde i biblioteken, håller på att skapas. De fina lokalerna skall användas. Några exempel är Ungdomsförbundet, Ungdomens Nykterhetsförbund (UNF), som erbjuder barn från missbrukarhem möjligheten att vistas i en "nyttig miljö", "värstingverksamhet" tillsammans med Fryshuset, träff med invandrarkvinnor samt verksamhet för unga män i Gällivare/Malmberget.

UNF har under de senaste åren satsat mer på missbrukarproblematiken.[73] Det sker genom kamratstöd, resor och kurser där IOGT-barn och barn från missbrukarhem umgås. Ingen skillnad görs mellan grupperna. Barn träffar barn. De från missbrukarhem utgör en betydande grupp i verksamheten. Samarbetet med Fryshuset sker vid IOGT-NTO:s folkhögskola, Tollare, som har en utbildningslinje i socialpedagogik inriktad på ledare i Fryshusets "lugna-gatan-projekt". Utbildningen är för aktiva medlemmar i nattvandringsgrupper. I Örnsköldsvik pågår ett projekt inom vilket svenska kvinnor och invandrarkvinnor träffas för att lära känna varandra. Verksamheten för yngre män i norra Sverige syftar till att visa att "det finns annat att göra på kvällarna än att stå ute och pimpla öl".[74] Forsfärder, glidflyg och bergsklättring ingår i äventyrsverksamheten, som har lett till att UNF växte till en stor förening. Eldsjälarna bakom projektet menar att det är ett utmärkt sätt att marknadsföra nykterhetens idé.

Satsningen på unga människor betraktas som oerhört viktig. Det betyder även att rörelsen måste vara beredd att anpassa sina rutiner till de krav som unga människor ställer. IOGT-NTO:s nya ordförande slår fast att en organisation som enbart tar hand om de lokaler, kursgårdar och verksamheter som byggts upp under rörelsens 115 år är en förvaltande organisation.[75] Dessa idéer upprepas i en intressant affischkampanj som IOGT-NTO:s juniorförbund står bakom. Kampanjen uppmärksammar att medlemskåren är mycket ålderstigen och inriktad på fel saker. Rubriken på en affisch är "Slitet golv eller tomma lokaler?" Texten lyder:

"Vad härligt det ska bli att få rusta IOGT-NTO lokalen! Nytt golv och ny målarfärg, trots att det bara är 10 år sen sist. Det kraftiga slitaget är ju ett tecken på att lokalen används. Verksamhet fem kvällar i veckan och mängder av barn och ungdomsgrupper. Visst sliter det, men det är i Juniorförbundet som framtiden finns. Känns det igen? Inte? Är fina lokaler viktigare än barnverksamhet? Synd, då kommer rörelsen snart att dö."

Rubriken på den andra affischen är "Vem håller i klubban om 40 år?" Texten visar att IOGT mycket väl förstår att demokratin inte kan tas för given:

"Ordförandeklubban är symbolen för demokrati. Men demokratin är inte självklar. Den måste ständigt erövras av varje generation. Vi som arbetar som juniorledare vill dra vårt strå till stacken. I IOGT-NTO:s Juniorförbund ska barn och ungdomar få möjligheten att lära sig demokratins spelregler. De ska även få argument för en helnykter livsstil. Barnen är våra budbärare in i framtiden. Vilka värderingar vill du att de ska bära med sig?"

Ett annat kännetecken som IOGT-NTO har gemensamt med de övriga organisationerna i undersökningen är sin satsning på lokalt föreningsarbete. Denna fråga hänger ihop med den interna diskussionen om "vad är saken". Ordföranden betonar att drogmissbruk, arbetslöshet, våld, kulturkrockar och främlingskap utmanar oss alla. Han slår fast: "När vi agerar utifrån lokala utgångspunkter gör vi dessutom fler människor delaktiga."[76] De lokala föreningar som inte har utåtriktad verksamhet får finnas kvar inom rörelsen. De är ofta befolkade av äldre människor, som använder föreningslokalerna för att dricka kaffe, skriva lokala program och umgås med jämnåriga nykterister. För dessa människor är det den centrala ledningens uppgift att påverka politikerna och sköta det alkoholpolitiska arbetet.[77] IOGT-NTO:s ledning respekterar deras ställningstagande men vill inte tillåta att de hämmar verksamheten. Parallella föreningar byggs upp på dessa orter.

IOGT har lånat metaforerna kaffedrickare och krigare från ordföranden för IOGT i Norge för att skilja mellan den gamla och den nya sortens medlem. "Många av krigarna har fostrats i Ungdomens Nykterhetsförbund, UNF. De vill fortsätta kampen men finner alltför ofta kaffedrickarna i våra föreningar. En uppgift blir därför att ge krigarna uppgifter som passar."[78] IOGT-NTO:s informationschef, Peter Axelsson, menar att rörelsen måste vara varsam med vad han kallar för medlemmarnas "upplevelsekapital". Sammanträdena måste göra nya medlemmar hängivna och villiga att arbeta ideellt i rörelsen. Fringisar och selektiva incitament leder inte till hängivenhet. Det kan endast "saken" göra. Han får stöd för sin tes i en undersökning som visar att medlemmarna med stor sannolikhet kommer att lämna rörelsen om inte medlemskapet förmår väcka deras engagemang. En kritisk tidpunkt är övergången från UNF till IOGT-NTO. Det förklarar varför man betonar behovet av förnyade verksamhetsformer och är lyhörd för de ungas krav.[79] Det är en angelägen uppgift eftersom medlemmarnas genomsnittsålder ökar under åren. År 1995 var den 55,9 år. Andelen medlemmar som är 65 år eller äldre har dessutom ökat och utgjorde 1995 20 procent av medlemskåren.[80]

Ett annat viktigt led i förnyelsearbetet är samarbete med andra organisationer. Kontakt med nattvandrarföreningar och Fryshuset är några exempel. Rörelsen har även kontakt med EU-organisationer. Den har en social allians med Eurocare, en europeisk organisation inriktad på hälso- och alkoholpolitik. Eurocare är ingen nykterhetsorganisation utan strävar efter bättre kontroll över den europeiska alkoholmarknaden och att förändra de europeiska alkoholvanorna. IOGT-NTO:s målsättning är att göra Europa nyktrare och bilda opinion om sambandet mellan alkohol och våld.

Det pågår även nu ett strategiskt och långsiktigt ekonomiskt förnyelsearbete. Förklaringen är att rörelsens lotterier, den allra viktigaste finansieringskällan, hotas av politiska beslut, hårdnande konkurrens och dyr marknadsföring. Dessutom minskas samhällsstödet.[81] En möjlig fram-

tida inkomstkälla är fonder. En kund förväntas välja placeringsform inte bara utifrån ekonomiska aspekter utan även etiska. VD för IOGT-NTO:s lotteri och affärsverksamhet menar att fondplaceringen hos IOGT-NTO kräver en väl fungerande organisation eftersom tillhörighet och identitet blir allt viktigare. Förnyelsen av föreningsverksamheten är med andra ord nödvändig för en god framtidsekonomi.[82]

Vad gäller skapandet av socialt kapital har IOGT-NTO en viktig roll att spela. Som alla gamla folkrörelser har den en bra infrastruktur i form av lokaler – vilka kan användas som träffpunkter för människor ur olika samhällsgrupper. Det är rörelsen mycket medveten om. Det gäller helt enkelt att vilja använda lokalerna på ett annorlunda sätt och att rikta in verksamheten på de frågor som angår storstadsbefolkningen. IOGT-NTO är inte ensam om att ha problem med medlemsrekryteringen i storstäderna. Samtidigt är det i de större städerna som man möter stora problem med alkohol, våld och rasism. Nya mötesformer måste därför utvecklas om IOGT-NTO inte skall bli en marginaliserad landsbygdsrörelse. Men det har inte varit lätt att hitta framgångsrika former. Satsningen på samarbetet med Fryshuset och nattvandrarföreningarna visar att rörelsen prövar sig fram. Ett annat problem är att det är svårare att bemanna städernas kontor. Det finns stora skillnader i antalet anställda. Norrbotten har ett trettiotal "anställda" genom arbetsmarknadsbidrag och lönebidrag, medan endast en person är avlönad i Stockholm.

Det finns en potential för ett aktivt medlemsengagemang inom rörelsen. Ett problem är dock att medlemsrekryteringskampanjerna under 1980-talet inte haft någon långvarig effekt. Interna undersökningar visar att om rörelsen lyckas med medlemsrekryteringen kan den räkna med att ungefär en tredjedel aktivt kommer att delta i verksamheten.[83] En intressant fråga för framtiden är huruvida medlemskap utan nykterhetslöftet kommer att utvecklas och användas för att mobilisera stöd för IOGT-NTO:s kamp mot rasism och våld i Sverige och Europa.

Det finns andra intressanta förändringarna inom nykterhetsrörelsen. IOGT-NTO:s styrelseledamöter sitter kortare tid i dag. Om det är ett problem att en förtroendevald sitter kortare tid diskuteras i rörelsen. Detta för med sig kontinuitetsproblem men ger också "välbehövliga vitamininjektioner". Någonting som emellertid bekymrar rörelsen är att det finns tecken på att de förtroendevalda har ett minskat intresse för folkbildningen. Denna utvecklingen betraktas som ett hot.[84]

Vad gäller politisk jämlikhet har könsfördelningen förbättrats. IOGT-NTO har flera kvinnor bland medlemmarna än genomsnittet för nykterhetsorganisationerna.[85] Kvinnor utgjorde 1995 runt hälften av IOGT-NTO:s medlemmar. År 1970 var andelen kvinnor 20 procent. Det finns även flera kvinnor bland funktionärerna nu än för 25 år sedan. En jämnare könsfördelning är endast en sida av politisk jämlikhet. Allt färre människor i medelåldern är medlemmar. Ålderspyramiden är

typisk för de klassiska folkrörelserna. Drygt hälften av medlemmarna är 66 år eller äldre och deras andel i medlemskåren fortsätter att öka. Samtidigt erfar yngre människor att de inte riktigt har någon plats i rörelsen. IOGT-NTO lider också av en ojämn åldersfördelning bland funktionärerna. Någon information om invandrarnas deltagande i IOGT-NTO finns inte att tillgå. Intrycket är dock att det är litet.

De sista kriterierna för socialt kapital är medborgerlig tolerans och medborgerligt förtroende. Ett fullständigt svar på om de finns kräver en djupare granskning av organisationens arbete med barn från missbrukarhem och hur väl de integreras i rörelsens ungdomsverksamhet. Dessutom är det för tidigt att utvärdera försöket i Gällivare/Malmberget att aktivera unga människor i en verksamhet som pågår i en miljö som är präglad av nykterhetsrörelsens värderingar. En annan del av svaret gäller hur man lyckas vitalisera de vilande lokala föreningarna alternativt ersätta dem med nya pigga föreningar. Ingen närmare granskning har gjorts för att bedöma hur väl de lokala föreningarna lyckas koppla nykterhetsarbetet till de lokala kraven. Slutligen kan man undra varför inte flera praktiserande muslimer ansluter sig till nykterhetsrörelsen. Dessa nya samhällsmedborgare borde vara en given grupp för rekryteringsförsök. Varför har rekryteringen inte kommit igång? Ett möjligt svar är att den traditionella kopplingen mellan den kristna frikyrkorörelsen och nykterhetsrörelsen försvårar arbetet. En annan hypotes är att nykterhetsrörelsens kultur inte lockar de nya invandrargrupperna. Om dessa hypoteser stämmer har IOGT-NTO allvarliga problem med den medborgerliga toleransen.

ABF

Arbetarnas Bildningsförbund är en av arbetarrörelsens hörnstenar. Det bildades vid ett sammanträde på socialdemokratiska partistyrelsen 1912. Praktiska och ekonomiska skäl var viktiga förklaringar till varför förbundet kom till. Biblioteksförfattningen, som antogs 1912, öppnade vägen för organisationer att erhålla statligt stöd till inköp av böcker som skulle användas i studiecirkelverksamheten. En mer omfattande organisationsstruktur krävdes av arbetarrörelsen för att den skulle erhålla bidrag. Sedan dess har finansieringen från staten spelat en avgörande roll i ABF:s uppbyggnad.

Studieförbunden är lämpliga att undersöka rörande socialt kapital. Ett huvudantagande i den vetenskapliga litteraturen om socialt kapital är att dialog och utbildning är viktiga steg i skapandet av medborgerlig tolerans och solidaritet. Studiecirkelverksamhet är åtminstone teoretiskt sett en betydelsefull träffpunkt för människor från olika samhällsgrupper, där de kan att mötas och prata med varandra. Hur väl uppfyller ABF denna uppgift?

Kravet på politisk jämlikhet betyder att alla samhällsgrupper skall finna en plats i det civila samhällets organisationer. En granskning av stu-

diecirkeldeltagandet visar att ABF har de äldsta deltagarna. Förklaringen är att Pensionärernas Riksorganisation är ett mycket aktivt medlemsförbund. Kvinnor är oftare studiecirkeldeltagare än män. Ett problem är dock att ledarkåren är gammal; en förnyelse av kåren är en angelägen uppgift.[86] Det finns flera lågutbildade än högutbildade bland deltagarna. Invandrare är emellertid inte särskilt aktiva i studiecirkelsammanhang.[87]

Den sociala representationen ser annorlunda ut när det gäller andra delar av ABF:s struktur. Det finns 49 medlemsorganisationer. Många av dem tillhör arbetarrörelsen. Handikapprörelsen är också väl representerad. Det finns fem invandrarorganisationer som medlemmar. Exempel på övriga är Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen, Riksförbundet för sexuellt likaberättigande, Sveriges Arbetares Centralorganisation, Vänsterpartiet samt några andra organisationer på vänsterkanten i politiken. Det finns flera kvinnor bland studiecirkelledarna. Men en granskning av den hierarkiska uppbyggnaden visar att många kvinnor är anställda inom ABF men få är placerade högre upp i hierarkin. Kvinnor utgör drygt en tredjedel av förbundsstyrelsens ordinarie ledamöter. Männen dominerar på de andra betydelsefulla posterna. Invandrarnamn förekommer sällan i ABF:s förteckning över de människor som innehar betydelsefulla poster.[88]

Försök har gjorts att förbättra kvinnorepresentationen. En arbetsgrupp, Kvinnokraft i ABF, tillsattes för några år sedan för "att få fart på jämställdhetsarbetet i ABF".[89] Bland de förslag som arbetsgruppen lade fram 1995 finns ett fortsatt aktivt arbete med attityder till jämställdhet, utarbetande av jämställdhetsplaner och krav på redovisning av jämställdhet i avdelningarnas och distriktens verksamhetsplaner och verksamhetsberättelser, mentorskap, fortsatt bevakning när det gäller valberedningen och representationen i olika grupper, medvetandegörande bland kvinnor samt utbildningsinsatser för kvinnor. De stora avdelningarna har arbetat mer framgångsrikt med jämställdhetsarbetet än de små. För ABF:s del handlar jämställdhetsarbetet om att utveckla respekt mellan män och kvinnor. Några exempel på informationsinsatserna är skriften "Vill Du bli chef Lisa?", boken "Kvinnliga folkbildare" och föreläsningar om manligt och kvinnligt språk.[90]

Ingen motsvarande satsning har gjorts för yngre människor eller invandrare. I stället försöker man engagera dessa grupper i studiecirkelverksamheten. Man har upparbetat kontakter med invandrarorganisationer. Speciella insatser förekommer i några invandrartäta områden. Invandrarfestivaler och kulturprojekt är två exempel. Syftet är att etniska svenskar och invandrare skall njuta av det mångkulturella samhället genom att laga mat tillsammans, sjunga, spela och dansa. Frågan är om dessa satsningar har samma dignitet och målsättning som jämställdhetsarbetet för kvinnorna. Ett nytt handlingsprogram för ABF:s arbete med invandrare, flyktingar och minoriteter presenteras vid förbundskonferensen 1996.[91]

Två exempel på satsningar på den yngre generationen är studiecirklar i rockmusik och Eskiltuna-avdelningens omtalade studiecirkel för skinnhuvuden. Genom rockcirklarna kommer studieförbundet i kontakt med ungdomar som normalt inte engagerar sig i de etablerade organisationerna.[92] Deltagarna i rockcirklar är till stor del pojkar och unga män med föräldrar i arbetaryrken. ABF anser att rockcirklar har en självklar plats i verksamheten, eftersom de ger unga människor möjligheter att uttrycka sig. Tillfällen till det betraktas som i synnerhet värdefullt för ungdomar som är missgynnade. Det finns även andra kanske mer implicita målsättningar. Skötsamhetsidealet utvecklas genom deras samarbete i övningslokalerna. Medborgerlig tolerans uppmuntras genom den kontakt som rockgrupperna får med olika slags rockmusik och därmed olika ungdomsgrupper.[93]

Rockcirklar är numera en okontroversiell verksamhet för studieförbunden. ABF:s försök att nå fram till en grupp skinnhuvuden i Eskilstuna har däremot lett till kraftiga protester. Bakgrunden till kontakten med skinnhuvudena var en kurs i arbetsmarknadsutbildning för arbetslösa unga män. Efter kursen var det ett skinnhuvud från kursen som inte fick någon praktikplats. Han och hans kurskamrater bestämde att de ville bilda en skinnhuvudförening och uppfattade att kommunen lovade att skaffa en föreningslokal åt gruppen. En studiecirkelledare i Eskilstuna, som var engagerad i frågor kring invandrarfientlighet, kom i kontakt med dem. Hans syfte med studiecirkeln var att skapa dialog. Cirkeldeltagarna diskuterade hur man bygger upp föreningsstadgar, varför kommunen avslog deras ansökan om bidrag, hur allmänheten uppfattar deras fascistiska märke på kläderna och vad gruppen har för människosyn. Cirkelledaren menar att diskussionerna var uppriktiga och konstruktiva. Massmedierna informerades om verksamheten. Skinnhuvudena tillät Kalla Fakta, ett TV-4 program, filma studiecirkeln. Detta program, som cirkelledaren anser inte gav en rättvis bild av verksamheten, ledde till en omfattande offentlig debatt i de lokala dagstidningarna. En artikel i Folket bär titeln "ABF hjälpte skinheads bilda en förening".[94] Kommunala politiker och tjänstemän och även ABF i Eskilstuna tog avstånd från försöket. Flera tidningsinsändare kritiserade verksamheten. Invandrarorganisationerna tyckte att kursen var ett stort misstag. Nattvandrarföreningen gav däremot sitt stöd.[95] Sedan debatten lagt sig började ABF återigen diskutera hur man skulle kunna nå ut till skinnhuvudena. Vissa anställda inom ABF i Eskilstuna menar att förbundet, på grund av mediauppmärksamheten, har blivit lite räddare att föra dialog med den gruppen.[96] Cirkelledaren hävdar bestämt att debatten på kort sikt har varit destruktiv, men att den också har fört frågan kring marginaliserade ungdomsgrupper upp på den lokala politiska dagordningen. Diskussioner mellan ABF, LO, Unga Örnar och de lokala invandrarorganisationerna pågår om hur en mötesplats för invandrare och skinnhuvuden kan utvecklas.[97]

Utöver kvinnor och ungdomar har de arbetslösa prioriterats under 1990-talet. Sedan 1992/93 har studieförbunden tilldelats särskilda statliga medel för utbildningsinsatser för arbetslösa. Skälet till att studieförbunden har valts ut är statsmakternas tilltro till folkbildningens möjligheter att på ett snabbt och flexibelt sätt anordna utbildning och nå prioriterade grupper som lågutbildade, handikappade och invandrare. Det finns med andra ord resurser i form av folk, lokaler och aktivitet inom studieförbunden som enligt staten snabbt borde kunna mobiliseras för ändamålet. Det krävdes statliga medel för att studieförbunden skulle satsa på de arbetslösa. Återigen ser vi att statens pengar är avgörande för verksamhetens inriktning. Vad har ABF gjort med pengarna? Träffpunkter, öppethus, ABF-skolor och studier på dagtid är några exempel. Syftet är att arbetslösa människor inte skall bli passiva. I vissa avdelningar, till exempel i Luleå och Piteå, har verksamheten för de arbetslösa dominerat över allt annat. Utbildningsinsatserna utvärderas nu.[98]

En annan relevant verksamhet för denna undersökning är utveckling av den egna bygden. Satsningen tog namnet folkrörelsekommuner/folkrörelsebyar och har stora likheter med de projekt som pågår inom ramen för många byagrupper. Satsningen är dock äldre än Hela Sverige skall leva-kampanjen. Syftet är att i glesbygden och mindre orter stimulera invånarna till aktiviteter för att hitta alternativa lösningar på sysselsättning, service och närdemokratifrågor. "Arbetsfilosofin från ABF har varit att medverka till att byarna själva skall aktivera sig och skapa sin egen identitet."[99] Man vill "bryta ett längre förhärskande förhållningssätt, där krav på direkta subventioner från det allmänna dominerat, till en hållning, där byarnas egen verksamhet är den drivande faktorn."[100] Eldsjälsutbildning för byaktivister, utbildning utifrån de behov och speciella aktiviteter som finns i byarna, trivselåtgärder och iordningställande av samlingslokaler är några exempel på satsningarna. Verksamheten har slutredovisats och utvärderats. ABF i Västerbotten anser att projektet har lett till en oväntad förändrad inställningen bland människor: "Den inställning som man tidigare kunde träffa på ute i glesbygden, 'det löns int vad kan vi göra, vi dug vell int till något' och så vidare har förbytts till ord som vi kan, vi vill och vi skall göra något åt vår egen situation."[101]

En utvärdering som gjordes för Glesbygdsdelegationen bekräftar detta. Projektet har förbättrat byinvånarnas självförtroende, gemenskapstänkande och lokala identitet:

I samtalen med byrepresentanter framgår också en annan psykologisk faktor, som man skulle kunna beskriva som "självupptäckt" och "självuppskattning". Genom aktiviteterna 'har vi fått ett ansikte' sade man t.ex. i Järvsjöbyn. En inflyttad i samma by gav uttryck för värdet av en bättre miljö för barnen än i den förra bosättningsorten (Stockholm)."Att kunna gå ut och sätt' sig på bron och fika", var ett annat yttrande, med vilket en representant symboliskt ville betona det värdefulla i boendemiljön. *En representant från Bratten förklarade betydelsen av att man i byn på allvar började prata med varandra och blottlagt onödiga fördomar om varandra. Från Vänjaurbäck omvittnades hur den skiljelinje, som traditionellt varit rådgivande i byn mellan 'religiösa' och 'vanliga' öppnats genom de kontakter aktiviteterna skapat. Vittnesmålen ger intryck av ett kraftigt förstärkt lokalt gemensamhetstänkande.*[102]

I början fanns det vissa problem att engagera medborgarna i de byar där kontakten mellan invånarna tidigare hade varit svag. Cirkelarbetet var nyckeln till framgången. ABF:s projekt har även av vissa byinvånare betraktats som mer framgångsrika än de projekt som ingick i Hela Sverige skall leva. Skillnaden är att ABF:s folkrörelse övertog en del av välfärdsstatens uppgifter. Debatten blev sedan ideologiskt laddad och kom att handla om skillnaden mellan den ideella sektorn och gammaldags välgörenhet.

Det civila samhället är nu återigen på den politiska tapeten. Denna gång inriktas debatten på begreppet "socialt kapital". Begreppet har uppmärksammats av alla politiska partier och ett flertal folkrörelser.

Diskussionen om det civila samhället är i högsta grad en fråga om olika aspekter på demokrati. Debatten inom verksamheten hade en viss kontinuitet, det fanns en inbyggd kompetens i ABF:s organisationsstruktur, och de engagerade ABF:arna uppmuntrade byinvånarna att själva utveckla idéer och arbetssätt. Den sista karaktäristiken kännetecknar det klassiska folkbildningsarbetet. "Inte bara för, utan genom folket".[103] ABF har med andra ord fungerat som initiativtagare och erbjudit den lokala befolkningen en formell ram för medborgerligt engagemang. Detta projekt är ett lysande exempel på hur de tröga etablerade organisationerna framgångsrikt kan använda sina fina lokaler och bidra till att skapa socialt kapital.

ABF är en stor apparat som är mycket beroende av offentligt stöd för sin verksamhet. En uppfattning, som även kommer fram i rapporterna om byautvecklingen, är att ekonomiska resurser avgör verksamhetens kvalitet. ABF menar att skattebetalarna skall bidra till verksamheten eftersom folkbildningen bör ses som en självklar del i det allmänna utbildningssystemet. Folkbildningen skapar ett slags politisk jämlikhet eftersom den utjämnar de utbildningklyftor som finns mellan samhällsgrupper. Men öronmärkta pengar behövs för att en organisationskoloss som ABF skall sysselsätta sig med denna utjämningsverksamhet.

ABF satsar nu på att öka kommunikationen i samhället och att öppna

mötesplatser för olika grupper. Traditionella och otraditionella metoder används. Seminariet Generationer i samverkan mot våldet anordnades av PRO och Unga Örnar för att få till stånd ett samtal mellan de yngre och äldre i samhället. Öppna föreläsningar, en verksamhet med gamla anor i folkbildningsvärlden, används flitigt inom ABF:s Stockholmsavdelning. Föreläsningarna är utåtriktade och handlar om samhällsfrågor i stort. Exempel på mindre konventionella satsningar är informationsteknologins användning och nätcirklar. Förbundet har en egen databas och hemsidor är under utveckling. Nätstudiecirklar utmanar den traditionella folkbildningssynen. Ett annat led i utökad kommunikation är "öppna torget" som används som begrepp inom organisationen och är ett sätt att visa upp verksamheten. Besökare kan bläddra i studiecirkelmaterialet och träffa studieledare.

Nordiskt, europeisk och internationellt arbete är en annan viktig gren inom ABF:s verksamhet. Projekt för att hjälpa Portugal, Spanien och Grekland att utveckla sin demokrati och försök att marknadsföra folkbildningsidén i Europa är två exempel. Den svenska folkbildningsmodellen med sina studiecirklar anses som ett viktigt redskap i demokratiseringsprocessen i de nya såväl som de gamla demokratierna.[104] Ekonomiskt bidrag för att bedriva folkbildningsarbetet i Europa kommer med all sannolikhet att sökas från EU.

Samtidigt satsat ABF mycket resurser på den lokala nivån. Det är därför riktigt att uppfatta ABF som en "glokal" organisation som förespråkar ett slags när- eller platsdemokrati, som ett viktigt led i medborgerligt engagemang. Denna syn kommer klart till uttryck i följande citat ur en programskrift:

> Det moderna bostadsområdet saknar ofta bra träffpunkter för idéutbyte, praktiskt skapande samt möten mellan generationer och olika kulturer. Det är viktigt att utveckla bildning och demokratiarbete i våra bostadsområden. Vi kan skönja en framtida förändring i bostadsområdenas funktioner. En ökning av hemarbete för vissa yrkesgrupper och lokalt Agenda 21-arbete kan innebära att bostadsområden får fler funktioner. ABF ska tillsammans med lokala eldsjälar vara en tillgång i denna utveckling och skapa ytterligare mötesplatser. Därmed ska bostadsområdena utvecklas från att vara sovstäder till mötesplatser där människor själva är med och påverkar sin miljö, sin vardag och sina levnadsvillkor.[105]

Sammanfattningsvis kan man säga att ABF på allvar i dag försöker förnya sig. Nya verksamhetsgrenar utvecklas och nya arbetssätt prövas. Förbundet har sedan sent 1980-tal genomgått en generationsväxling som har underlättat nytt tänkande. ABF är mycket beroende av ekonomiskt stöd från staten och kommunerna. Lokalerna är dyra och de knappt tusen heltidsanställda måste avlönas. Samtidigt minskar bidragen. Det blir nödvändigt att finna nya vägar att förverkliga sina idéer

och åtaganden. Kanske kommer medlemsorganisationerna att behöva bidra mer med både ekonomiska och personella resurser. En annan möjlig utveckling är att flera människor erbjuder sina tjänster på en frivillig basis. En sådan tradition finns redan inom rörelsen. En uppskattning som gjordes för några år sedan visar att det finns cirka 30 000 fritidsengagerade cirkelledare.[106]

Studieförbund, studiecirklar och därmed ABF är viktiga inslag i den svenska demokratin. Folkbildningstraditionen är avgörande för skapandet av det sociala kapitalet. Studieförbundet arbetar för att samhällsmedborgarna skall bli delaktiga och nyfikna på ett öppet och positivt sätt. Det är det livslånga lärandet. I dag diskuterar vi en ny demokratikamp, erövring av vardagsmakten och utveckling av den personliga integriteten. Mötesplatser behövs för denna demokratiseringsprocess. ABF är mycket medveten om att det har en viktig roll att spela i denna process. "ABF vill fungera som både vardagsrum och grovkök för såväl medlemsorganisationer som enskilda eldsjälar."[107] För att lyckas med denna uppgift måste förbundet internt har en positiv attityd till de nya människor och de nya grupper som nu finns i Sverige. Det måste arbeta vidare med jämställdhetsfrågorna internt. Förbundet måste även vara öppet för nya verksamhetsformer.

Svenska Röda Korset

Svenska Röda Korset är en av de runt 160 föreningar som är medlemmar av Internationella rödakors- och rödahalvmånefederationen (IRKF). Röda Korset har sina rötter i ett krig i norra Italien, som ägde rum under 1850-talet. En ung schweizare, Henri Dunant, som av en slump bevittnade slaget, blev upprörd över det mänskliga lidandet han såg under dagarna som följde. Han organiserade traktens kvinnor att ta hand om de sårade, oberoende av på vilken sida de hade slagits. Idén ansågs som framgångsrik och Röda Korset bildades 1863. Den svenska avdelningen bildades två år senare.

Röda Korsets verksamhet baseras sedan 1965 på sju grundprinciper: humanitet, opartiskhet, neutralitet, självständighet, frivillighet, enhet och universalitet.[108] Dessa grundprinciper utgör en viktig grund för skapandet av det sociala kapitalet. Hur väl har den svenska avdelningen lyckats förverkliga principerna? Granskningen avser endast organisationens verksamhet i Sverige. De intressanta utvecklingstrenderna syns i kartläggning av de mest utsatta, lokalt ideellt arbete, det "glokala" perspektivet på arbetet samt verksamheten för invandrare, flyktingar och HIV-drabbade människor. Det blir även viktigt att analysera det interna förnyelsearbetet.

Ett intressant nytt uppdrag är kartläggningen av de mest utsatta grupperna i dagens samhälle. Uppdraget ingår i Internationella rödakors- och rödahalvmånefederationens strategiska arbetsplan för 1990-talet.

Federationen definierar de mest utsatta som "de som löper störst risk att hamna i situationer som hotar deras liv eller deras möjlighet att leva med åtminstone ett minimum av social och ekonomisk trygghet samt mänsklig värdighet".[109] Syftet är bland annat att minska dessa gruppers vardagliga problem och att förbättra deras hälsotillstånd och sociala betingelser. Rödakorsdistrikten hanterar utsatthets- och kapicitetsstudierna på olika sätt. I vissa distrikt har mer ingående studier gjorts. Merparten av de lokala föreningarna har genomfört eller håller nu på att genomföra sina studier under 1996. De är en viktig del i den interna förnyelseprocessen. De kan exempelvis visa att ett distrikt eller en lokal förening inte riktar sin verksamhet mot de mest hjälpbehövande. Förhoppningen är att den nya insikten sedan leder till nya lokala prioriteringar.[110] De utsatta grupper som redan nu kan skönjas är arbetslösa ungdomar, äldre personer, anhörigvårdare, invandrare och flyktingar samt barn till missbrukare.[111] Det blir intressant att följa statens och kommunernas reaktion på de genomförda studierna.

Betoningen av lokalt ideellt arbete diskuterades vid Svenska Röda Korsets Riksstämma i juni 1996 och kan betraktas som en vidareutveckling av satsningen på de mest utsatta i samhället.[112] Stämman beslöt att ändra verksamhetsinriktningen för att bereda plats för ett större socialt engagemang. Utgångspunkterna för ställningstagandet är de minskade resurserna för stat och kommuner som enligt Röda Korset innebär att frivilligorganisationerna måste spela en större roll i samhället. Röda Korsets enhet för frivilligarbete bildades 1994 för detta ändamål. År 1994 fanns det mellan 50-60 000 frivilliga medarbetare som lokalt engagerade sig i organisationens frivilliga sociala arbete och deltog i totalförsvarsverksamheten.[113]

Verksamheten för invandrare, flyktingar, handikappade och HIV-drabbade människor är någonting som numera ges hög prioritet inom Röda Korset. Denna granskning fokuseras på arbetet med invandrare och flyktingar. Ungdomsförbundet har arbetat mycket med invandrarfientlighet. Ett första steg är att medvetandegöra de egna medlemmarna om invandrarfientlighet. Målsättningen är att alla som är aktiva i organisationen deltar i MOD-samtal (Mångfald och Dialog). Syftet är att blottlägga värderingar och ändra attityder. Rollspel och teater har även prövats. En kampanj, Framtidslandet, syftade till att fördjupa och nyansera debatten om främlingsfientlighet och rasism bland ungdomar. Kampanjen byggde på tre delar: samarbete med invandrarorganisationer och med Fryshuset i Stockholm samt diskussioner i skolor. Ett intressant inslag var toleransresor, det vill säga resor till koncentrationsläger. En intern projektutvärdering visar emellertid att kampanjen inte var särskilt lyckosam även om vissa delar fungerade väl. Den skall emellertid ses som ett försök att finna nya former som passar dagens samhällsproblem.[114] Ungdomsförbundet har nattvandrargrupper, Team City-grupperna (i folkmun "Plåstermaffian") som nattvandrar i olika sven-

ska städer. Det finns ungefär tjugo Team-city grupper med ett tiotal medlemmar i varje grupp.

Arbetet med flyktingar består av familjeåterförening, ett center för torterade flyktingar, efterforskning, återvandring, vidareutbildning för flyktingansvariga, flyktingbarnläger och träffpunkter där svenskar och flyktingar möts. Internationella Röda Korset har enligt Genèvekonventionen rätt att registrera alla krigsfångar. En eftersökningscentral har byggts upp. Genom den kan Svenska Röda Korset hjälpa flyktingar att komma i kontakt med saknade anhöriga. Besöksverksamhet i flyktingslägen är exempel på en träffpunkt för samtal mellan svenskar och flyktingar. Det är vanligt att Röda Korset samarbetar med andra frivilliga organisationer, exempelvis Rädda Barnen och Amnesty International och med kommunerna i detta.

Röda Korsets verksamhet är mycket mer omfattande än det som beskrivs i detta avsnitt. Den är mycket kostsam. Den årliga budgeten omsluter strax under 400 miljoner kronor. Aktiviteterna i Sverige utgör ungefär 25 procent av den totala budgeten. Huvuddelen av pengarna går till social verksamhet, flyktingsverksamhet och första hjälpen-utbildning. Det är mycket sannolikt att budgeten till svensk verksamhet kommer att öka under de kommande åren. Medlemsavgiften är låg och utgör mindre än fem procent av intäkterna. Andra finansieringskällor är därför viktiga. Stats- och kommunalbidrag utgör runt 30 procent och insamlingar och gåvor 25 procent. EU bidrar med en mindre summa. Det finns över 150 fonder som Röda Korsets centralstyrelse förvaltar. År 1995 fanns det över 400 miljoner kronor i dessa fonder. Pengarna används för både det nationella och internationella arbetet.[115]

Ett gott renommé bland allmänheten är avgörande för Röda Korsets insamlingar. Det är nödvändigt att organisationen syns och att allmänheten uppfattar dess verksamhet som tillräckligt viktig så att den vill lämna ekonomiska bidrag. Resurser läggs ner på marknadsföring, opinionsbildning och kontakter med massmedierna. Profilskapande åtgärder i anslutning till landsomfattande kampanjer vid insamlingar och medlemsvärvningar är viktiga. Ett exempel är Operation livskraft, ett treårigt projekt som avslutades 1995. Syftet var att öka allmänhetens kännedom om och uppslutning kring Röda Korsets humanitära arbete i Sverige. Projektet genomfördes med stöd av ett antal företag och organisationer. Andra exempel är Besökets Dag, en gemensam satsning med ICA-handlarna, och öppet hus-aktiviteter tillsammans med Landstingsförbundet och landstingen.[116]

Medlemskåren är en viktig resurs för både opinionsbildningen och förnyelsearbetet. Svenska Röda Korset erfar samma negativa utveckling som de flesta etablerade folkrörelser. Rörelsen förlorar medlemmar. År 1916 fanns 60 243 medlemmar. Organisationen växte och hade 1970 strax över en halv miljon anslutna. En relativt drastisk nedgång skedde under 1970- och 1980-talen och 1996 finns det strax över 300 000 medlemmar.

Vad gäller politisk jämlikhet i medlemskåren är den övervägande

delen kvinnor. Kvinnorna är fler än männen i alla ålderskategorier. Åldrspyramiden är den typiska för gamla organisationer. För Röda Korset utgör människor mellan 71 och 109 år (!) ungefär en tredjedel av medlemskåren. Det finns ytterst få under 30 år. Värvning är därför viktig för organisationens fortlevnad. Rekryteringsarbetet ger årligen ungefär 20 000 nya medlemmar. Denna siffra skall jämföras med en avgång på ungefär samma nivå varje år.[117] Samtidigt har Ungdomsförbundet under det senaste året haft vissa svårigheter med värvningen.[118] Det finns inga uppgifter om andelen invandrare bland medlemmarna.

En likhet med IOGT-NTO är stagnationen hos vissa lokala föreningar och samma metod används för att lösa problemet. Nya kretsar bildas och gamla omstruktureras. Samarbete med andra organisationer används också i förnyelsearbetet.

Med tanke på den ålderstigna medlemskåren, äldre människors benägenhet att inte vara entusiastiska inför förnyelsearbetet och vissa lokala stagnationsproblem är en viktig fråga huruvida Röda Korset kan lyckas med rekryteringen av nytt folk. Kan man förverkliga sina mål och därmed bidra till skapandet av socialt kapital? Det finns i dag ett medlemsengagemang, men det allvarliga problemet för framtiden är huruvida medlemskåren är beredd att omvärdera sin verksamhet och satsa på de nya, angelägna uppgifterna. Förnyelsearbetet måste pågå några år innan en tillfredsställande utvärdering kan göras.

Vad gäller politisk jämlikhet bland de förtroendevalda ser könsfördelningen annorlunda ut. Kvinnor utgör 42 procent av ledamöterna i Svenska Röda Korsets centralstyrelse. Ordföranden är en kvinna; generalsekreteraren en man. Ungdomsförbundets centrala råd har en skevare könsfördelning. En tredjedel är kvinnor. Ordföranden är en man. Det finns inga utländska namn bland styrelseledamöterna. Röda Korset består av 24 distrikt. Det finns 10 kvinnliga distriktsordföranden och 14 manliga. Det förekommer inga invandrarnamn bland de tjugofyra. På distriktschefsnivån är könsfördelningen tillfredsställande. Men återigen ser vi få eller inga utländska namn.[119]

Sifferredovisningen skall inte tolkas så att politisk jämlikhet endast är frågan om en jämn köns- och åldersfördelning och invandrarrepresentation i svenska organisationer. Politisk jämlikhet är en viktig grund för medborgerlig tolerans. Det är genom möten med andra människor som vi utvecklas till toleranta medborgare. Social representation är viktig i just detta avseende. En fråga som kan ställas är hur Röda Korset förmår uppfylla sina grundprinciper när organisationen saknar den mest elementära sociala representativiteten. Hur möter man människor i samhället som behöver hjälp, men som i väsentlig grad har erfarenheter och egenskaper som skiljer sig från medlemskåren? Hur skapas förtroende mellan människor som lever väsensskilda liv? Risken finns att hjälpinsatserna liknar välgörenhet och inte leder till att stärka de hjälpbehövande människornas personliga integritet, som var meningen.

Hyresgästernas Riksförbund

Hyresgäströrelsen är en andra vågens organisation. Rörelsens första uppgift var att leda motståndet mot hyresstegringar. Hyresgästerna krävde rättvis hyra. Den första föreningen bildades i Göteborg 1899. Några år senare bildades hyresgästföreningar i andra städer. En central organisation, Hyresgästföreningarnas Riksförbund, bildades 1923. Vid denna tid var hyresgäströrelsen en organisation för arbetarklassen, och fackföreningsrörelsen var en viktigt initiativtagare. I dag finn det 21 regionala föreningar, 196 avdelningar som vanligtvis motsvarar en kommun och runt 4 000 lokala hyresgästföreningar. År 1996 var 640 000 hyreshushåll medlemmar, vilket betyder att 45 procent av alla hyresgäster är anslutna. Inom rörelsen finns omkring tusen anställda. Förbundsexpeditionen är organiserad i följande sex avdelningar: bostadspolitik, ekonomi, förhandling, förbundsservice samt en organisations- och en marknadsavdelning.[120]

Hyresgäströrelsen är en typisk svensk folkrörelse. En viktig målsättning har varit förstatligandet, det vill säga att staten skulle överta ansvaret för att lösa samhällsproblemen. För nykterhetsrörelsen gällde förstatligandet införandet av en restriktiv statlig alkoholpolitik. De frivilliga organisationerna som Röda Korset och Rädda Barnen, krävde att staten skulle sköta välfärdsuppgifterna. Hyresgäströrelsen arbetade för att staten skulle reglera hyresmarknaden och att bostadspolitiken skulle bli en statlig politik. Organisationen har fungerat som en påtryckargrupp. Kontakter med staten och kommunerna har varit ett viktigt led i hur rörelsen bevakar medlemmarnas intressen.

Den första viktiga frågan för organisationen var hyresnivån. Bostadsbyggandet var den andra. Under senare delen av 1960-talet började icke-materiella krav ställas. På kongressen 1968 antogs ett boendemiljöprogram. Ett huvudkrav var att bostadskonsumenterna skulle få ett ökat inflytande över samhällsplaneringen och att hyresgäströrelsen skulle bli en remissinstans i miljöfrågor. Organisationen fortsatte att följa tidsandan. Ett av 1970-talets stora krav var decentralisering. Hyresgästförhandlingarna flyttades ut till bostadsområdena och en omfattande förhandlingsorganisation byggdes upp. Avskaffandet av den statliga hyresregleringen påskyndade denna utveckling. 1990-talets stora satsning är boinflytande på alla nivåer. Hyresgästen skall bestämma i den egna lägenheten. De lokala hyresgästföreningarna skall delta i förvaltningen av det lokala området. De regionala avdelningarna skall få inflytande över hyrans storlek. Flera hyresgästföreningar i samma stadsdel skall samarbeta för att påverka samhällsservice och samhällsplanering (t.ex. barnomsorg, fritidsverksamhet och väghållning). Slutligen skall rörelsen genom kontakter med politiker och myndigheter ingå i samtal om framtidens bostadspolitik. Den Europeiska unionen betraktas som en viktig territoriell nivå och ett särskilt avtal har upprättats med Kooperativa institutet för bevakning av bostadsfrågor inom EU. Organisationen är medlem i International

Union of Tenants, en icke-statlig organisation med medlemmar från 28 länder.[121]

Hyresgäströrelsen består av tre viktiga nivåer med olika verksamhetsprofiler. Det finns en stark betoning av rollen som påtryckargrupp på den centrala nivån och förhållandet med staten är avgörande. Regleringsfrågor är viktiga i det sammanhanget. På den regionala nivån bevakar organisationen medlemsintressen i förhandlingar om hyresnivåerna. Hyresgäströrelsen fungerar som en facklig organisation som möter sin motpart. Gemenskapsskapande verksamhet sker på avdelningsnivå och i de lokala bostadsföreningarna.[122] Målsättningen är medlemsrekrytering och förstärkning av solidaritetsband mellan hyresgästerna. Medlemsrekryteringen anses vara ett viktigt inslag i verksamheten eftersom hyresgäströrelsen vill bli så stor som möjligt. Det är de två sista nivåerna som är viktiga för en utvärdering av det sociala kapitalet.

Endast en preliminär analys av hur nivåerna fungerar i praktiken ges i denna uppsats. Hyresgäströrelsen producerar vackra broschyrer med fin retorik om bostadsområden för alla, boinflytande och vägval.[123] Det som förmedlas i skrifterna och i samtal med anställda vid riksförbundet är att boinflytandet i närmiljön gäller sådana frågor som hur ofta trapporna skall städas eller gräsmattan klippas. Det handlar om service och standard.[124] Men dessa skrifter och exempel räcker inte för en bedömning av organisationens förmåga att skapa gemenskap och därmed bidra till att skapa det sociala kapitalet. Riksförbundet har inte lämnat några namn på lokala avdelningar som sysslar med gemenskapsskapandet. Man kan tolka tystnaden och de uteblivna namnen på två sätt. Antingen har inte de anställda vid riksförbundet överblick över den lokala verksamhet eller så har verksamheten inte riktigt kommit igång på de lokala nivåerna.

Det har inte heller gått att få information om medlemsengagemanget. Det finns över 45 000 förtroendeuppdrag i organisationen, men antalet uppdrag säger nästan ingenting om hur delaktiga medlemmarna är i rörelsen. En enkätundersökning beställd av HSB:s Riksförbund och Hyresgästernas Riksförbund ger kanske en fingervisning om den potental för medlemsengagemang som finns inom rörelsen. Enkäten frågade om frivilligt arbete i bostadsområde och samhälle.[125] Över 3 000 personer mellan 18 och 79 år intervjuades. Undersökningen visar att medborgarnas samhällsengagemang är störst när insatserna inriktas på det egna närområdet, det vill säga familjen och grannskapet.[126]

Undersökningarna visar också att 60 procent av svenskarna har gjort någon frivillig insats i bostadsområdet eller samhället i övrigt under det senaste året. Deras främsta motiv för frivilliga arbetsinsatser är sociala - 70 procent anser att de ökar kontakten och främjar gemenskap. Men man vill också förbättra service och själv påverka sin närhet. Andra viktiga skäl för frivilligt arbete i boendet är boinflytandet – att kunna nå ett bättre boende, hålla kostnaderna på en rimlig nivå och bygga upp en

social kontakt med andra boende. Det bör också noteras att undersökningarna visar att hyresgästerna är beredda till större frivilliginsatser i boendet, om de får möjligheter till det. Detta resultat är intressant eftersom det visar att hyresgäster kan känna samma ansvar för det lokala samhället som människor som äger sina bostäder.

Den andra viktiga aspekten för en utvärdering av hyresgäströrelsens förmåga att skapa socialt kapital är politisk jämlikhet. Rörelsen skiljer sig från andra gamla och etablerade organisationer i två avseenden. Ålderspyramiden är annorlunda. Den största medlemsgruppen är människor under 30 år. Förklaringen är att en övervägande majoritet av alla ungdomar bor i hyresrätter. Barnfamiljer är underrepresenterade bland medlemmarna, eftersom få av dem bor i hyresrätter. En annan skillnad är att hyresgäströrelsen är stark i storstäderna. Över hälften av medlemmarna bor i kommunägda fastigheter. De flesta medlemmarna är låg- eller medelinkomsttagare. Det finns slutligen något större andel kvinnor än män bland medlemmarna. Inga uppgifter finns om andelen med invandrarbakgrund.[127]

Bland de förtroendevalda är över hälften kvinnor. Men politisk jämlikhet ser annorlunda ut högre upp i organisationshierakin. Det fanns mellan 1992 och 1995 endast män i riksförbundets verkställande utskott. Bland förbundstyrelsens ordinarie ledamöter fanns två kvinnor och elva män. Det ser inte mycket bättre ut i förbundsrådet, ett organ för de regionala hyresgästföreningarna. Det förekommer dessutom ytterst få utländska namn bland de förtroendevalda i förbundsrådet. Ingen uppgift har lämnats om åldersfördelningen bland de förtroendevalda.

Det bristande materialet gör att det inte går att uttala sig om hur de lokala föreningarna bidrar till att förbättra medborgerlig tolerans och solidaritet. Organisationen har en utvecklad infrastruktur som borde kunna användas för detta ändamål. Rörelsens lokala föreningar är en utmärkt arena för att bygga upp det medborgerliga förtroendet. Attityder ändras bäst när olika människor träffas och arbetar tillsammans med konkreta problem. Huruvida hyresgäströrelsen tar vara på det tillfället är osäkert. Det finns ingen speciell satsning riktad mot invandrargrupper eller något övergripande försök att bearbeta intoleranta åsikter bland medlemmarna. Huvudintrycket är att rörelsen fortsätter att leva i det gamla Sverige och inte på allvar har börjat ta sig an de nya problem som hotar landets demokratiska traditioner.

Byagrupper

Det finns runt 3 500 lokala utvecklingsgrupper, byalag, samhällsföreningar, sockenråd och framtidsföreningar i Sverige i dag. En undersökning som Ulla Herlitz vid kulturgeografiska institutionen i Göteborg har gjort visar att de flesta grupperna är relativt nystartade, arbetar med samma typ av frågor, organiserar sig på ett likartat sätt och engagerar både kvinnor och män. Däremot är ungdomar mindre aktiva. De engagerade arbetar ofta ideellt och använder även sina egna pengar i verksamheten. Herlitz drar slutsatsen att "de bidrar till samhällets tillväxt, utvecklar nya demokratiformer och förstärker välfärden".[128]

En självbeskrivning över byalagens verksamhet finns i registret. En speciell ordsökning gjordes för att välja byalag för denna rapport. Sökorden var "social", "nedskärning", "invandrare" och olika trunkeringar på ordet "kommun". Sökningen visar att sex föreningar använde ordet social i sin egen beskrivning. Den sociala verksamheten omfattar engagemang för utbyggnad av ålderdomshem, en social "hjälpgerilla" som bistår äldre och handikappade människor, dartfester och grillplatser för social kontakt, chans att påverka det sociala livet, ett servicehus som kulturell och social samlingspunkt samt sociala träffar en gång per månad. Ur denna kategori har Bykraft i Harads kommun studerats närmare.

Sökordet invandrare gav fyra nedslag. Verksamheten inriktas på helgfirande för invandrare och etniska svenskar, invandrarfest samt flyktingarbete. Nedskärning som sökord gav en träff, Föreningen Hällevadsholms som arbetar för att förhindra nedskärning av personalen i kommunen. Föreningen har också ett ungdomsprojekt vars syfte är att stoppa sabotage och rasism i byn. Denna förening ingår i undersökningen. Över 500 byalag beskriver sig själva som engagerade i kommunala frågor. Allt från plan- och trafikfrågor, inköp av tomtmark, skolfrågor, fritidsverksamhet och miljöfrågor engagerar dessa byalag. Inga av dem ingår i denna undersökning.

Bykraft i Harads bildades i början av 1990-talet. Inspirationen kom från en motsvarande förening, Urkraft i Skellefteå. Gruppen försöker vårda sin by på olika sätt. Några exempel är arbete med arbetslösa unga män, kontakt med de äldre i samhället och en ungdomssatsning.[129] En viktig verksamhetsgren under 1995 var småföretagarutbildning, som motsvarar gymnasie- och komvuxutbildning. Sex arbetslösa unga män mellan 18 och 25 lärde sig bilvård. Projektet är nu avslutat, men en deltagare övertar nu verksamheten i företagsform. Komvux betalade lärararvodena. Ytterligare ett projekt är på gång. Bykraft tar också hand om en ungdomsgård, som tidigare ingick i den lokala Hem och skolaföreningens ansvarsområde. En person är anställd vid ungdomsgården. Ungdomarna sätts också i arbete. Ett tiotal unga människor driver Harads badplats. Bykraft har också deltagit i ett projekt om byns historia. Projektet fick ett mindre bidrag från näringslivsstiftelsen. Föreningen har även utvecklat ett utbytesprogram med spanska företag. Svenska ungdomar praktiserar i spanska företag och

spanska ungdomar i svenska. Bykrafts styrelse består av tre kvinnor och två män. Det finns ungefär 15 medlemmar i föreningen. Medlemskapet är sällan långvarigt. Organisationen saknar därmed stabilitet. Bykraft anser att den har goda kontakter med politikerna och ett gott rykte i samhället. Den arbetar med andra föreningar i samhället. Ett viktigt skäl för samarbetet är att Bykraftsprojektet pågår en kortare tid än det som vanligtvis krävs för ekonomiskt bidrag. Ekonomiskt stöd kommer från näringslivsstiftelsen och fritidsförvaltningen.

Hällevadsholms samhällsförening liknar i viss mån Bykraft.[130] Träffpunkter för byinvånarna och ökad kunskap och därmed stolthet över den lokala historien är två viktiga inslag i verksamheten. Byinvånarna skall med andra ord utveckla en positiv lokal identitet. En viktig målsättning är att yngre och äldre genom träffpunkter skall lära sig att ta hänsyn till varandra. En relativt ny aktivitet är att yngre och äldre människor fiskar tillsammans. I andra projekt försöker föreningen att överbrygga konflikter mellan olika ungdomsgrupper. Grupperna skall möta varandra på neutral mark. Som ett led i denna strävan har några i byn köpt det gamla stationshuset som kommer att fungera som ungdomskafé, hantverkslokal och pub för de äldre invånarna i byn. Syftet med all verksamhet är att ge stöd till de olika åldersgrupperna i byn och att binda ihop samhället så att det inte ytterligare avbefolkas. Några exempel på gemensamma aktiviteter för byinvånarna är fester, teater och ett ungdomsråd. Ordföranden i föreningen beskriver Hällevadsholm som ett kallt samhälle, där invånarna stannar hemma och tittar på TV i stället för att träffa varandra. Han fruktar att de problem som finns i omgivningen sakta men säkert kommer till byn. Föreningen samarbetar med andra organisationer i byn och det råder, enligt ordföranden, ingen konkurrens mellan dem. Den lokala företagsföreningen sponsrar arbetet. Ekonomiskt stöd kommer även från försäljning av medlemskort för 50 kr. Det fanns våren 1996 mellan 200 och 300 postgiromedlemmar, dvs. ungefär en tredjedel av befolkningen. Antalet medlemmar är på väg neråt.

Denna korta redovisning av två byagrupper visar hur lokalt baserade grupper kan bidra till Sveriges sociala kapital. Det finns ett engagemang, som kanske saknar stabilitet och kontinuitet men som ändock syftar till att förstärka den lokala solidariteten. Huruvida de två granskade grupperna uppfyller kravet på politisk jämlikhet är svårare att bedöma. Verksamheten är "grabborienterad". Syftet är att förhindra unga män från att bli marginaliserade. Det finns få invandrare i Harads och Hällevadsholm. Ordföranden i Hällevadsholms samhällsförening är dock aktiv i en vikingaförening som informerar om att vikingarna hade en öppen attityd till olika samhällsgrupper. Man vill visa en annan tolkning av vikingarnas historia än den som skinnhuvudena gör gällande. Bykraft i Harads skapar kontakt med ungdomar från en annan europeisk kultur. Båda föreningarna är solidaritetsskapande. En viktig målsättning för båda byagrupperna är att byinvånarna skall hålla samman genom att de har gemensamma träffpunkter och känna stolthet över den lokala historien.

Organisationer och demokratins utveckling

Vår granskning av nio organisationer visar att det finns tre gemensamma drag i det svenska civila samhället. Organisationerna betonar den lokala nivån, behovet av samhällsgemenskap och betydelsen av medlemsengagemang för att demokratin skall vara framgångsrik. Situationen var annorlunda för några decennier sedan, då organisationerna var mer centraliserade och i högre grad inriktade sin verksamhet på den statliga nivån.

Den lokala nivån är för vissa organisationer, som Stiftelsen Stolta Stad och byagrupperna, det mest relevanta verksamhetsfältet. Andra organisationer gör en arbetsfördelning mellan de olika territoriella nivåerna. Ett exempel är hyresgäströrelsen, som har olika verksamhetsprofiler beroende på territoriellt område. q2000, Röda Korset, ABF, Frälsningsarmén och IOGT-NTO arbetar med samma frågor på alla nivåer men de arbetar på olika sätt där.

Organisationerna använder olika metaforer för att beskriva behovet av samhällsgemenskap. Öppet hus, träffpunkter och mötesplatser är några av dem. Uttrycken speglar ett önskemål om att återgå till en gammal folkrörelseuppgift, att erbjuda ett offentligt rum för social gemenskap och samhällsdebatt. Det finns en medvetenhet hos några av de gamla organisationerna som ingår i undersökningen om att de liknar tankegetton. Träffpunkter anses viktiga för att motarbeta denna utveckling. Möjligheter att skapa dialog via informationsteknologin utnyttjas också för detta ändamål. Förhoppningarna är stora att IT kommer att underlätta människornas delaktighet i föreningsarbetet.

De flesta organisationerna har också arbetat med sina verksamhetsformer för att bana väg för ökat engagemang för kvinnor och unga människor. Ett viktigt led i förnyelsearbetet är den lokala nivåns vitalisering. Det är anmärkningsvärt att ingen motsvarande satsning egentligen har gjorts för invandrare. Organisationerna anstränger sig inte att öppna sig för invandrargrupper. Samtidigt vill de flesta grupperna bekämpa invandrarfientlighet, våld och rasism. Man kan undra vilken syn Organisationssverige egentligen har på invandrare. Är de ett pro-

blem att ta hand om eller en resurs som skall utnyttjas i förnyelsearbetet?

Tidigare i Sverige uppfattades demokratin som en maskin. Det räckte om väljarna röstade i de allmänna valen och årligen betalade sin skatt. Denna demokratisyn kallas för servicedemokrati.[131] Ungefär samma demokratiuppfattning har funnits i organisationerna i det civila samhället. Elitdemokratin innebär att ledningen representerar organisationen, medan medlemmarna betalar sina avgifter och deltar på ett begränsat sätt i verksamheten. I dag strävar föreningarna efter ökat medlemsengagemang. Aktiva medlemmar anses som det bästa sättet att påverka politiken och samhällets utveckling. Standardlösningarnas tid är förbi. Decentraliseringen innebär att lokala program måste utvecklas. Välfärdsstatens nedskärning betyder dessutom att det finns viktiga samhällsuppgifter som måste skötas på frivillig basis om den svenska demokratin inte skall försämras. Det är på denna nivå och på detta sätt som engagerade medlemmar har en viktig roll att spela i föreningsarbetet.

En stramare offentlig budget har även allvarliga konsekvenser för organisationerna. De blir tvungna att räkna med minskat offentligt stöd. Alternativa finansieringskällor måste utvecklas. Det är mycket möjligt att företag och enskilda människor blir morgondagens finansiärer. Organisationernas anseende bland allmänheten blir därför allt viktigare. Ett engagerad medlemskår bidrar till en positiv syn bland allmänheten.

Vissa av de undersökta organisationerna har vid ett antal tillfällen anlitat ett opinionsinstitut, Testhuset marknad opinion (TEMO), att undersöka vad den svenska befolkningen anser om dem. Trettiotvå organisationer ingår i TEMO:s organisationsindex.[132] Bland dem är ABF, Hyresgästföreningen, IOGT-NTO och Svenska Röda Korset. Intervjufrågorna mäter hur väl organisationerna är kända i samhället och hur folket uppfattar deras betydelse för medborgarna. Frågorna ger oss kunskap om allmänhetens samhörighet med organisationerna och även en mycket översiktlig bedömning av deras renommé i det svenska samhället.

Intervjuundersökningen visar att vårt urval representerar väl kända organisationer. Nästan hela folket har hört talas om eller känner till dem. Nivån är stabil för Röda Korset, IOGT-NTO och ABF medan Hyresgästföreningen är betydligt mer känd i dag än för några år sedan. Organisationerna är mer kända bland högskoleutbildade än bland dem med enbart folkskola. Arbetarklassen är ju också sämre representerad bland medlemmarna i det civila samhällets organisationer.[133] De över 45 år känner bättre till våra organisationer än de yngre. Undantagen är Hyresgästföreningen och ABF, som är mer kända bland dem mellan 30-44 år. Kvinnor har bättre kunskap om Röda Korset och IOGT-NTO än män. Det mest utskiljande resultatet är de regionala skillnaderna. Vissa organisationer är glesbygdsrörelser medan andra har sin styrka i storstäderna. IOGT-NTO är bättre känd bland invånare i tätorterna och gles-

bygden medan Hyresgästföreningen och Röda Korset har profilerat sig bättre i storstäderna.

Allmänheten har en delad uppfattning om organisationernas betydelse i samhället. Frågan lydde: "Hur viktig tycker Du att dessa organisationers verksamhet är för medborgarna i samhället?..." De bästa betygen får Röda Korset. Nästan alla som hört talas om Röda Korset anser att dess verksamhet är viktig eller mycket viktig. Två tredjedelar av dem som hört talas om ABF och Hyresgästföreningen tycker att verksamheten är viktig, men endast en femtedel att den är mycket viktig. ABF:s resultat är något sämre än vid en tidigare mätning som gjordes 1993. Allmänheten har en mer negativ inställning till IOGT-NTO:s verksamhet. Hälften av dem som hört talas om rörelsen anser att verksamheten är viktig. Endast en bråkdel anser att den är mycket viktig, men andelen är större än vid en liknande mätning 1995. Man kan undra varför allmänheten har en mindre positiv syn på IOGT-NTO och ABF. En blygsam mediabevakning är kanske en förklaring. Organisationerna lyckas inte nå ut till allmänheten.

Partisympati samt köns- och åldersskillnader spelar en roll i allmänhetens inställning till organisationernas verksamhet. Yngre människor mellan 15 och 29 har en betydligt ljummare inställning till ABF och Hyresgästföreningen än äldre människor. För ABF, Röda Korset och IOGT-NTO är de äldsta i samhället mer positiva. För Hyresgästföreningen är det människor i åldern 30-44 år. Kvinnor är mer positiva till ABF:s och inte oväntat Röda Korsets verksamhet. Människor som sympatiserar med det socialistiska blocket tycker bättre om Hyresgästföreningen och Röda Korset. De som sympatiserar med Kristdemokraterna och Centern samt folkskoleutbildade och boende i glesbygd anser i högre grad än andra att IOGT-NTO:s verksamhet är viktig.

Det allmänna omdömet om de fyra organisationerna sammanfattas i tabell 1.

Tabell 1. *Allmänhetens uppfattning i stort om organisationerna, i procent.*

Uppfattning	ABF	Hyresgästerna	IOGT-NTO	Röda Korset
mycket negativ	1	2	3	0
negativ	5	12	10	1
varken positiv eller negativ	35	33	37	9
positiv	38	36	33	38
mycket positiv	15	12	12	52
andel negativ	**6**	**14**	**13**	**1**
andel positiv	**53**	**48**	**45**	**90**
vet ej	7	5	5	1

Både intervjuundersökningen och den undersökning som har gjorts för Demokratiutvecklingskommittén visar att det civila samhällets organisationer fortfarande är ett viktigt inslag i det demokratiska landskapet. Alla de undersökta organisationerna har implicit eller explicit uppfattat att de kan bidra till att skapa ett socialt kapital och att det är en viktig samhällsangelägenhet. De gamla organisationerna har sina lokaler som, om viljan finns, kan öppnas för nya aktiviteter och verksamheter, vilka egentligen är de uppgifter som för länge sedan ledde till att rörelserna bildades. Slagorden "back to Booth" och "vad är saker" ger uttryck för ett önskemål hos organisationerna att använda sin erfarenhet och sina traditioner på ett nytt sätt. Det gäller framför allt att, som förr i världen, skapa mötesplatser där människor kan samtala med varandra och utnyttja sin gemenskap för frivilligarbete. De gamla organisationerna har en utomordentlig infrastruktur för att utveckla medborgerlig tolerans och solidaritet. Men för att nå fram måste de ändra sig. Nya samhällsgrupper kräver nya arbetssätt. Gamla rutiner och arbetssätt kommer endast att leda till stagnation.

De nya organisationerna spelar en annorlunda roll. De utmanar och deras nya arbetsformer visar att det går att strukturera organisationsväsendet på ett annat sätt. De klargör genom de frågor som de driver och det språk de använder, att ingen bör vara nöjd med dagens demokrati. Det finns alltid någonting som kan förbättras. Skapandet av socialt kapital är endast ett sidouppdrag för de nya organisationerna.

Fotnoter

1 Se Lars Trägårdh (red), Civilt samhälle kontra offentlig sektor (Stockholm: SNS förlag, 1995).

2 Se SOU 1993:16, Nya villkor för ekonomi och politik. Ekonomikommissionens förslag, Michele Micheletti, Det civila samhället och staten. Medborgarsammanslutningarnas roll i svensk politik (Stockholm: Publica, 1994).

3 Se Erik Amnå, Medmänsklighet att hyra? Åtta forskare om ideell verksamhet (Örebro: Libris).

4 Se Geraint Parry, "Conclusion: Paths to Citizenship", i The frontiers of citizenship, Ursula Vogel och Michael Moran, red. (London: Macmillan, 1991).

5 Ett exempel från Sverige och Norge är tillkomsten av kvinnohus för misshandlade kvinnor. I båda länderna ville de involverade kvinnorna att politikerna skulle uppmärksamma problemet och lämna ekonomiskt bidrag till verksamheten i kvinnohusen. Samtidigt ville kvinnorna behålla inflytande över verksamheten så att den kunde förbli flexibel och mindre beroende av den offentliga sektorns bestämmelser angående exempelvis öppettider och möjligheten för kvinnor att ta barnen med sig. Se Per Selle och Bjarne Øymyr, "The changing role of women within local voluntary organizations: sex segregation in the voluntary sector" i Lauri Karvonen och Per Selle (red), Women in Nordic politics. Closing the gap (Aldershot: Dartmouth, 1995).

6 Se Maktutredningens huvudrapport, SOU 1990:44, Demokrati och makt i Sverige.

7 Detta avsnitt bygger mycket på min bok Det civila samhället och staten. Medborgarsammanslutningarnas roll i svensk politik (Stockholm: Publica, 1994).

8 Uttrycket "explosivt vakuum" är hämtat från Torkel Jansson, Adertonhundratalets associationer. Forskning och problem kring ett sprängfullt tomrum eller sammanslutningsprinciper och föreningsformer mellan två samhällsformationer c:a 1800-1870 (Stockholm: Almqvist & Wiksell International, 1985).

9 Se W. Kornhauser, The Politics of Mass Society (London: Routledge and Keagan Paul 1959, 1969).

10 Få forskare har analyserat kommunaliseringens effekter på folkrörelserna, men det står klart att serviceförflyttningen ofta ledde till att de marginaliserades som socialt betydelsefulla frivilligföreningar. Ett viktigt undantag var vården av unga människor. Många organisationer etablerade ungdomsverksamhet tidigt under 1900-talet som ett sätt att rekrytera nya medlemmar. De erhöll ansenliga summor från staten för sin ungdomsverksamhet. De fortsatte att värna om ungdomar och argumenterade att de, snarare än kommunerna, var de rätta institutionerna att hjälpa den tidens värstingar. Problemet var att deras verksamheter var inriktade på de problemfria föreningsungdomarna. Föreningslösa ungdomar, som värstingarna kallades då, var tämligen ointresserade av den etablerade ungdomsverksamheten. En välkänd kommentator med rötter i arbetarrörelsen skrev i en bok, att tonåringar med problem fann de flesta organisationsdrivna ungdomsgårdar tråkiga och gammaldags; han liknade dem vid kyrkor och tempel med "uppstyltad möteskyrklighet och tung folkbildarmoralism" och avslutade med att gissla lokala politiker, folkbildare och präster som trodde att allmänheten skulle gagnas av att "man knuffar in folk i organisationsspiltorna". Tage Lindbom, citerad ur Hans-Erik Olson, Staten och ungdomens fritid. Kontroll eller autonomi (Lund: Arkiv, 1992), s. 142. Statliga utredningar tillsattes för att reda ut problemet. Riksdagen beslöt att kommunalisering inte var någon bra idé och deklarerade att den statliga inblandningen skulle begränsas till att stödja verksamheten inom de etablerade organisationerna. Som en konsekvens ökade statsbidragen till ungdomsorganisationerna och det blev fler organisationer som ägnade sig åt barn och ungdomar med problem. Det ledde till att de etablerade organisationerna började se unga människor i ett nytt ljus. De slutade vara en potentiell resurs och blev en problemgrupp att disciplinera och uppfostra. Ungdomsorganisationerna gavs en ny roll. Tidigare hade de i första hand försökt socialisera ungdomarna in i organisationens ideologi, men nu var de statliga reforminstitutioner.

11 En intressant uppsats på detta tema är Gunnar Nelker, "Folkrörelser i utveckling" i en skrift utgiven av Civildepartementet, Medierna, folkrörelserna och framtiden (Stockholm: Civildepartementet, 1983).

12 Citerad i Micheletti. op. cit., s. 147.

13 Agnes Heller och Ferenc Fehér, The postmodern political condition (London: Polity Press, 1991).

14 Assar Lindbeck, Hur mycket politik tål ekonomin? Högskattesamhällets problem (Stockholm: Bonniers, 1986).

15 Jfr Kay Lawson och Peter H. Merkl (red), When parties fail. Emerging alternative organizations (Princeton: Princeton University Press, 1988).
16 Inge Johansson, "Den mödosamma vägen tillbaka", Fönstret nr. 1: 9-10, 1992, s. 10.
17 Alf Henriksson "Årsmötet", i Tidernas framfart: en versbok (Höganäs: Bra böcker, 1988).
18 Alva Myrdal, "Det fria organisationslivet", i Nordisk samhörighet. En realitet. "Stockholm: Föreningen Norden, 1946".
19 Angelo Panebianco citerad i Micheletti, op. cit., s. 33. Angelo Panebianco är en av de främsta italienska statsvetarna. Citatet är hämtat ur hans bok, Political parties. Organization and power (New York: Cambridge University Press, 1988, översättning av Marc Silver).
20 E. Gatenheim, Studiecirkeln 75 år. Bildningsarbetet i nykterhetsrörelsen med utblickar till andra folkrörelser (Stockholm: Sober förlag, 1977), s. 185.
21 A. Degerman, Demokratins grundtankar (Stockholm: Liberala Studieförbundet, 1950) s. 6.
22 ABF, Aktuella studiefrågor 1941. En handbok för studiecirklarna och organisationernas aktiva medlemmar (Stockholm: ABF; 1941).
23 Citerad i Robert Putnam, Den fungerande demokratin (Stockholm: SNS Förlag, 198895), s. 109.
24 För en diskussion om demokratiskt deltagande, tolerans och ansvar se Michele Micheletti, "Den mångkulturella demokratin", i SOU 1996:55, Vägar in i Sverige. Bilaga till Invandrarpolitiska kommitténs slutbetänkande.
25 Demokratirådet myntade begreppet "tankegetto" i fjolårets rapport. Syftet var att problematisera den svenska mediautvecklingen som uppmuntrar att offentligt samtal förs inom avskilda sfärer. Begreppet kan även användas för att studera de svenska organisationernas tolerans och öppenhet.
26 För en diskussion om servicedemokratins betydelser för vår demokratiuppfattning se Olof Petersson (red), Demokrati och ledarskap. Demokratirådets rapport 1996 (Stockholm: SNS förlag, 1996).
27 Se t.ex. Olof Petersson, Anders Westholm och Göran Blomberg, Medborgarnas makt (Stockholm: Carlssons, 1989), SCB, Levnadsförhållanden. Rapport 52. Socialbidragstagarna (Stockholm: SCB, 1987), SCB, Levnadsförhållanden. Rapport 2. Sociala relationer 1988-89 (Stockholm: SCB, 1992), SCB, Levnadsförhållanden. Rapport 90. Politiska resurser och aktiviteter 1978-1994 (Stockholm: SCB, 1996).

28 William Booth, I mörkaste England och vägen ut (Stockholm: FA-Press Förlag, 1990. 3:e upplagan).
29 Ibid., s. 41.
30 Statistik från Leif Alm, informationschef vid Frälsningsarmens huvudkontor.
31 Intervju med Yvonne Eklund, ansvarig officerare vid Elisabethgården. 1996-06-06.
32 Telefonintervju med Gunnar Höjeman, Frälsningsarméns officera-reutbildning. 1996-05-28.
33 Telefonintervju med Kenneth Nordenberg, Frälsningsarméns huvudkontor, ungdomsenheten. 1996-05-30.
34 Telefonintervju med Lennart Pettersson, fanjunkare som arbetar ideellt för Frälsningsarmén, tidigare socialarbetare. 1996-05-29.
35 "Margot Wallström är blind", Nya Wermlandstidningen, 1996-04-25.
36 Se Lennart Peterssons insändare, "Flera heta frågor i "soppköks-debatten", Folket 1996-03-15, "Politikerna tvingar fram soppkök", Folket 1996-03-04, John Teckenberg (s) ordförande i sociala servicenämnden, "Här behövs inga soppkök", Folket 1996-03-09.
37 Se "Frälsningsarmén Sverige balans- och resultaträkning 1994" i Frälsningsarméns årsredovisning 1994 (Stockholm: Frälsningsarmén, 1994).
38 Frälsningsarmén har funderat på att sälja personalvårdtjänster till företagen och att erbjuda företagen möjligheten att annonsera i tidningen. Bättre kontakt med företagen betraktas som önskvärt. Telefonintervju med Leif Alm, informationsansvarig. 1996-05-30.
39 Se Årsredovisningen 1994, op.cit., s. 15.
40 Denna slutsats får stöd av Leif Alm, som i en intervju säger att Frälsningsarmén är en internationell organisation för svenskar. 1996-05-08.
41 Skriftligt material från Leif Alm, Frälsningsarmén, s. 208.
42 I början av 1980-talet ansåg man följande: "Homosexuell förbindelse som man inte vill avstå från är ett hinder för soldatskap i Frälsningsarmén på samma sätt som omoraliska handlingar mellan heterosexuella också är det. En del homosexuella har fått sin läggning på grund av att bristfälliga familjeförhållanden lett till känslomässiga hämningar som hindrar utvecklingen av mogna heterosexuella förbindelser. Sådana personer kan bli hjälpta att leva med sitt handikapp och till och med bli befriade från det... " Citatet är hämtat ur Thorsten Kjälls bok, Korsets färger bära. En berättelse om Frälsningsarmén i Sverige under hundra år. Band tre, Decennier före sekeldagen (Stockholm: FA-Press, 1981), s. 211. I dag uttrycker organisationen sin uppfattning om homosexualitet på ett mer nyanserat sätt: "Frälsningsarmén är medveten om att orsakerna till homosexuell läggning ännu inte är klarlagda och

betraktar inte homosexuell böjelse som klandervärd i sig själv eller möjlig att viljemässigt korrigera....Om homosexuellt beteende inte överges, gör det därför en person olämplig för soldatskap i Frälsningsarmén, likaväl som fortsatt heterosexuellt äktenskapsbrott hindrar soldatskap." Citatet är hämtat ur skriftligt material från Leif Alm, s. 2.

43 Första numret av tidningen Stolta Stad innehåller artiklar av Lars Gyllensten, en känd Dennismotståndare och initiativtagare till Nätverket Vi som älskar Stockholm, Sven Lindqvist, Olof Buckard, Erland Josephsson, Nils Lundgren, Per Wästberg och Monica Andersson.

44 Intervju med Magnus Sederholm, ordföranden i Stiftelsen Stolta Stad, och Bertil Karne, aktiv medlem. 1996-05-23.

45 Boken är utgiven på Stolta Stads Förlag, Stockholm: 1996.

46 Intervju med Sederholm och Karne, op. cit. och brev och bilagor sända till Borgarråd i Stockholms stad Mats Hulth, 1996-04-15.

47 Bilaga 3 till brev till Mats Hulth, ibid., s. 21.

48 Bilaga 2 till brevet till Borgarråd Mats Hulth, op. cit., s. 13.

49 Ibid., s. 14.

50 Se Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Anders Westholm, Demokrati och ledarskap (Stockholm: SNS Förlag, 1996).

51 Brev till Borgarråd Mats Hulth, op. cit.

52 Ibid., s. 2.

53 SNS demokratiråd skriver i sin 1996 års rapport att: "Den svenska makteliten rymmer betydande klyftor i såväl åsiktsmässig som social bemärkelse. Inte minst finns ett stort avstånd mellan den politiska och den ekonomiska eliten.", Petersson, op.cit., s. 88.

54 Mike Davis. City of quartz. Excavating the future in Los Angeles (London: Verso, 1990).

55 Intervju med Inger Bacic, praktikant vid q2000. 1996-05-13.

56 Telefonintervju med Ulf Johansson, tidigare ledamot i q2000:s ledningsgrupp, numera Agenda 21 samordnare i Huddinge kommun. 1996-06-17.

57 Ulf Ottoson, Oscar Alarik och Anders Ockling, Riddarna av runda bordet. En handledning för rundabordssamtal (Stockholm: q2000).

58 Cecilia Lundholm och Madeleine Granvik, Vilar din skola på hållbar grund? Ett miljöprojekt för din gymnasieskola (Stockholm: q2000, 1995).

59 Se q2000s skrift, CSD III (Stockholm: q2000, 1995), en slutrapport författad av Ulf Ottoson och annonsen, Your organization is invited to a Workshop on Youth and Sustainable Development at CSD IV in New York (Stockholm: q2000).

60 q2000, Flygande framtid – miljömöte för ett hållbart Sverige, KAGGE och Bra Lösningar Söket (Stockholm: q2000). KAGGE står för KommunalAgenda21Grupp. BraLösningarSöket förkortas som BLÖS.
61 Se Miljö, makt, möjligheter. Rapport från q2000 rikskonferens i Södertälje 14-17 oktober 1994 (Stockholm: q2000).
62 Telefonintervju med Johansson, op. cit.
63 Ibid.
64 Ibid.
65 "Det är roligare att säga JA - q2000 skall finnas kvar!", q2000, Ungdomskampanj för ett hållbart Sverige, nr. 18, 1995. För information om Agenda 21-arbete se Agenda 21 i praktiken. En sammanfattning och analys av kommunernas Agenda 21-arbete i Sverige 1994 (Stockholm: q2000, inget datum) och Nationella hinder för Lokalt Agenda 21 – och åtgärder som behövs för att undanröja dessa (Stockholm: Svenska Naturskyddsföreningen, rapport 96/9308).
66 Micheletti, Det civila samhället och staten, op. cit.
67 Ibid.
68 Sven-Olov Carlsson, IOGT-NTO:s ordförande, En utmaning (Stockholm: IOGT-NTO och Soderförlag, 1996), s. 7.
69 Redovisningen bygger i huvudsak på en intervju med Peter Axelsson, IOGT-NTO:s informationschef. 1996-05-20.
70 IOGT-NTO, Statistik IOGT-NTO mars 1996, och IOGT-NTO efter 1970. Några utvecklingtrender med kommentarer (Stockholm: IOGT-NTO, 1995).
71 Se Accent nr. 9, 1996 som beskriver IOGT-NTO-rörelsens eget datanätverk.
72 Intervju med Axelsson, op. cit.
73 Se Malin Lindström, Till synes helskinnad. Att växa upp i en familj med alkoholmissbruk (Stockholm: Sober förlag, 1996, UNF:s rapportserie nr. 2).
74 Se "I utmaningen finns äventyret", Accent nr. 18, 1995, s. 8.
75 Carlsson, op. cit., s. 4.
76 Carlsson, ibid., s. 7.
77 Axelsson, op. cit.
78 Carlsson, op. cit., s. 5.
79 IOGT-NTO, Inte längre medlem. Resultat från en kvalitativ undersökning bland före detta medlemmar i IOGT-NTO och UNF (Stockholm: Kvalitativa marknads- och organisationsundersökningar, 1995). Se även, IOGT-NTO, IOGT-NTO efter 1970, op. cit.
80 IOGT-NTO, ibid., s. 12.
81 IOGT-NTO, En kraft i rörelse. Kongress i Örnsköldsvik 3-8 juli 1995 (Stockholm: IOGT-NTO, 1995).

82 Se "IOGT-NTO satsar på finansmarknaden", Accent nr. 9, 1996.
83 SCB, op. cit., s. 141.
84 IOGT-NTO, IOGT-NTO efter 1970, op. cit., s. 13.
85 Ibid.
86 Telefonintervju med Lena Hallberg, ombudsman vid ABF:s avdelning i Mjölby och ledamot i arbetsgruppen "Kvinnokraft i ABF." 1996-06-18.
87 Alvar Svensson, Vilka deltar i studiecirklar? Rapport från en undersökning av deltagare i studieförbundets cirkelverksamhet hösten 1992 (Stockholm: Folkbildningsrådet, 1994). En ny rapport kommer att publiceras under 1996.
88 Se ABF, Verksamhetsberättelse 1994/95 (Stockholm: ABF, 1995).
89 Ibid., s. 6.
90 Telefonintervju med Lena Hallberg, op.cit. och ibid.
91 Intervju med Kent Jacobsson, chefen för utvecklingsenheten. 1996-05-13 och Verksamhetsberättelse, op. cit., s. 12.
92 Diskussionen om rockcirklar bygger på Thomas Öhlunds uppsats, Rockmusik som folkbildning. En kvalitativ undersökning av studieförbundens musikverksamhet. Rapport för Utredningen för statlig utvärdering av folkbildningen (SUFO) (Stockholm: SUFO, 1996).
93 Ibid., s. 24.
94 Folket 1995-10-10.
95 Se "Sociala situationen är problemet", intervju med ordföranden i Kurdiska föreningen i Eskilstuna, Folket 1995-10-19 och "ABF gjorde helt rätt", insändare från Nattvandrare Västers styrelse, Folket 1995-10-12.
96 Telefonintervju med Barbro Edén, studiesekreterare vid ABF i Eskilstuna. 1996-05-24.
97 Telefonintervju med Rolf Svensson, cirkelledare vid ABF i Eskilstuna. 1996-05-30.
98 Utvärderingen genomförs vid Göteborgs universitet av Malgorzata Cwejman, Lena Lindgren, Ann Louise Petersen och Lena Ring. Syftet är att få kunskap om vilken betydelse verksamheten haft för den enskilda individen men också för de organisationer som anordnat utbildningarna i fråga. Har utbildningen bidragit till att de arbetslösa har fått ett arbete? Har utbildningen varit förenlig med det allmänna folkbildningsmålet som syftar till personlig utveckling och stärkande av den enskilda människans möjligheter att påverka sina livsvillkor och tillsammans med andra förändra förhållanden i samhället? Arbetet med utvärderingen pågår under tiden januari 1996 till mars 1997.

99 Evy Lindberg, Ett folkrörelseinitiativ i Västerbotten – presentation av byutvecklingsarbete (Stockholm: Folkrörelserådet och ABF, 1994.
100 Jörn Svensson, "Folkrörelsebyar/kommuner" i Västerbottens inland – ett byutvecklingsprojekt med ABF. Rapport till Glesbygdsmyndigheten, 1994.
101 ABF Västerbotten, Folkrörelsebyar och kommuner i Västerbottens län (Umeå: ABF Västerbotten, 1995), s. 1.
102 Svensson, op. cit., s. 5.
103 Det var Oscar Olsson som myntade detta uttryck.
104 ABF, Verksamhetsberättelsen, op. cit.
105 ABF, ABF 2000 – vår färdväg 1995-1999 (Stockholm: ABF, 1995), s. 10.
106 Intervju med Jacobsson, op. cit.
107 ABF, ABF 2000, op. cit., s. 5.
108 Röda Korset – vad är det? (Stockholm: Svenska Röda Korset, 1995).
109 Ibid., s. 6.
110 Intervju med Astrid Alm, planeringschef vid Svenska Röda Korset "De utsatta finns mitt i bland oss", Röda Korsets tidning, nr. 3, 1996, s. 4-5.
111 Svenska Röda Korset, pressmeddelande från Röda Korsets Riksstämma 1996. 1996-06-15.
112 Ibid.
113 Svenska Röda Korset, Årsbok 1994, op. cit., s. 17.
114 Telefonintervju med Karen Austin, Svenska Röda Korsets ungdomsförbund, 1996-06-03 och Ludvig Sandberg, Framtidslandet. En glömd historia. Rapport till Centrala rådet och andra som är intresserade (Stockholm: Svenska Röda Korsets Ungdomsförbund, 1995).
115 Svenska Röda Korset, Svenska Röda Korset, centralstyrelsens verksamhetsberättelse och bokslut 1995 (Stockholm: Svenska Röda Korset, 1996), s. 19-22.
116 Ibid., s. 3
117 Opublicerad information från Svenska Röda Korset, Antal medlemmar genom åren och Informationsverksamhet, medlemsvärvning och insamlingar (1994).
118 Svenska Röda Korset, Svenska Röda Korset, centralstyrelsens verksamhetsberättelse och bokslut 1995, op. cit., s. 4 och 6.
119 Ibid.
120 Se Hyresgästernas Riksförbund, Ett hem i folkhemmet. Berättelsen om en levande folkrörelse (Stockholm: Hyresgäströrelsen, 1988) och informationsskriften Ett bra boende för alla (Stockholm: Hyresgästernas Riksförbund, inget datum).

121 Hyresgästernas Riksförbund, Verksamhetsberättelse 1992-1995 (Stockholm: Hyresgästernas riksförbund, 1995), s. 45-46.
122 Detta stycke bygger på en intervju med Lars-Ola Dahlqvist, tillfälligt anställd vid Hyresgästernas Riksförbundet för att ta hand om organisationsfrågor. 1996-06-18.
123 Se de redan refererade skrifterna samt Hyresgästernas Riksförbund, Vägval 1987. Målstyrning i Hyresgäströrelsen. Preliminär version (Stockholm: Hyresgästernas Riksförbund, 1996).
124 Telefonintervju med Helene Bohlin, ansvarig för boinflytandefrågor vid Hyresgästernas Riksförbund. 1996-06-17.
125 HSB:s Riksförbund och Hyresgästernas Riksförbund, Frivilligt arbete i bostadsområdet och samhället (Stockholm: HSB:s Riksförbund och Hyresgästernas Riksförbund, 1995).
126 Ibid., s. 4.
127 Informationen om medlemskåren är hämtad ur en telefonintervju med Peder Palmstierna, informationschef vid Hyresgästernas Riksförbund. 1996-05-23. Se även informationsbladet, Aktuella fakta om Hyresgästernas Riksförbund. 30 april 1996 (Stockholm: Hyresgästernas Riksförbund, 1996).
128 Ulla Herlitz, Forskningsprojekt om lokala utvecklingsgrupper. Lägesrapport till Landsbygdsriksdagen mars 1996 (Stockholm: Folkrörelserådet 1995).
129 Informationen om Bykraft har hämtats ur Ulla Herlitz förteckning över byagruppernas verksamhet och telefonintervjun med Britta Lindvall, gift med Kent Lindvall som är ordförande i föreningen. Britta Lindvall har varit ledare för några av Bykrafts projekt.
130 Informationen om Hällevadsholms samhällsförening har hämtats ur Ulla Herlitz förteckning över byagruppernas verksamhet och telefonintervjun med Frank Dalund, föreningens ordförande. 1996-06-17.
131 Se Petersson, Hermansson, Micheletti, Westholm, op. cit., s. 116-117.
132 TEMO och de organisationer som ingår i DUK-rapporten har godkänt att uppgifter ingår i undersökningen.
133 Se Rothstein m.fl., op. cit., s. 56.

DET IDEELLA ARBETET

Av Birgitta Eurenius

Sammanfattning

Med begreppet ideellt arbete avser merparten av dagens forskare allt oavlönat arbete som inte primärt utförs för egen nytta. Det innebär att det ideella arbetet bara är en del av den ideella verksamheten och att ideellt arbete utförs även utanför den s.k. ideella sektorn. Vi har valt en bredare och mer öppen ansats och kan därmed också belysa de begrepps- och värderingsförskjutningar som ägt rum under senare år.

Forskare vid Handelshögskolan och Sköndalsinstitutet har sammanfattat utvecklingen under rubriken "Från röst till service". Från att ha varit idéburna folkrörelser som mobiliserat folket mot brister i samhället och för solidaritet med utsatta grupper har många organisationer omvandlats till potentiella producenter av offentlig service. Utvecklingen kan ha förstärkts av de senaste årens inriktning mot bl.a. mål- och resultatorienterad styrning, konkurrensutsättning av offentlig verksamhet och renodling av beställar- och producentroller.

Vidare har det ideella arbetet kommit att inta en central plats i den pågående debatten om det civila samhället kontra välfärdsstaten. I en antologi sammanställd av Lars Trägårdh för SNS förlag, aktualiseras frågorna om den allt större offentliga sektorn holkat ur det privata ansvarstagandet, om den nya eliten av professionella politiker och byråkrater undermінerat demokratin och slagit sönder de informella gemenskaperna och om talet om det civila samhället är en högerinspirerad attack mot demokrati, jämlikhet och trygghet till förmån för samhällets vinnare.
Trägårdh ger ett möjligt svar i sitt eget bidrag till antologin:

"Det finns heller ingen anledning att tro att det civila samhället automatiskt tar över om den offentliga sektorn bantas ner. I USA talar all erfarenhet för att det är fullt möjligt att samtidigt misslyckas med både statliga och privata initiativ. Därför vore det naivt att tro att det civila samhället är ett naturligt tillstånd som automatiskt lever upp om och när statsmakten lättar."

Antologin *Medmänsklighet att hyra*? anspelar på samma tema och ansluter till det handlingsprogram för forskning om ideell verksamhet som nyligen utarbetats av Erik Amnå på Civildepartementets uppdrag. Ett citat ur ett av Amnås egna bidrag till antologin belyser dess innehåll och syfte:

"Om den teoretiska underbyggnaden ökar kan förhoppningsvis de mest naiva och fördomsfulla anspråken på olika slags universallösningar – Privatisera!, Låt föreningarna ta över! respektive:Det här måste förbli i offentlig regi! – få ge plats åt såväl en vederhäftigare argumentation som en klokare praktisk ansvarsfördelning mellan många olika slags sociala samverkansformer. Tvärtemot vad en del debatter i vårt land och andra länder just nu antyder är det inte så givet att ideell verksamhet bara eller alls behöver ha med medmänsklighet att göra. Än mindre kan den hyras ut eller in av aktörer som av ideologiska, professionella eller finansiella skäl vill exploatera dess värden i sina olika sammanhang."

Amnås slutsatser får stöd i en annan av antologins uppsatser, författad av forskarna Eva Jeppson Grassman och Lars Svedberg. Författarna har funnit att Sverige i en internationell jämförelse har en mycket omfattande frivilligsektor, men att den domineras av sport och fritidsaktiviteter. Det socialt inriktade frivilligarbetet har en relativt blygsam omfattning. Svenskarna har också en negativ attityd till att ersätta offentlig verksamhet med frivilliga insatser, det frivilliga arbetet har ett egenvärde.

Det finns tre alternativa sätt att se på företeelsen:

- folkrörelseidealet
- den ideella sektorn som offentlig serviceproducent
- en självständig tredje sektor – det civila samhället

Utgångsläget är inte särskilt ljust för något av alternativen, men de olika perspektiven föder olika tankar om vad som behöver göras. Detta gäller i synnerhet om alternativen renodlas och får rubrikerna: stöd och frihet, stöd utan frihet respektive frihet utan stöd.

SNS Demokratiråd har sammanfattat läget för det ideella arbetet i sin rapport 1995. I stort sett genomgående har medlemsanslutning och aktivitet minskat sedan slutet av 1970-talet. Det civila samhället – föreningslivet – är fortfarande livaktigt, men det finns tydliga tecken på stagnation. Pensionärsorganisationerna hör till undantagen. Där har medlemsanslutningen ökat kraftigt sedan 1978.

Det medborgerliga stödet för frivilligorganisationerna är relativt svagt och i avtagande. Ju äldre organisation desto svagare stöd hos allmänheten. Om trenden fortsätter kommer flera av de äldsta organisationerna att ha förlorat de flesta sympatisörerna i början av 2000-talet.

Studieförbundens studiecirklar uppvisar en mindre nedslående bild. Antalet deltagare där har ökat betydligt jämfört med 1960-talet. Även om den största ökningen kom under 1970-talet är dagens aktivitetsnivåer fortfarande mycket höga.

Föreningslivets förnyelse är ett annat positivt tecken och det gäller särskilt de politiska partierna. Tre nya partier har tagit sig in i riksdagen sedan slutet av 1980-talet. 28 nya nationella partier och 200 lokala partier har registrerats under de senaste decennierna.

Tilläggas bör att den bild av folkbildningen som Demokratirådet ger inte är entydig. Statistiken innehåller motstridiga tendenser. Dessutom handlar det i allt mindre utsträckning om fritt och frivilligt kunskapssökande. Genom ökade kommunala och statliga köp av vuxenutbildning och arbetsmarknadsutbilning är folkbildningen på väg att bli en serviceproducent bland andra.

Enligt Maktutredningens medborgarundersökning är mer än nio av tio svenskar med i och mer än var tredje person har förtroendeuppdrag i någon förening. Drygt var tionde har mer än två sådana uppdrag.

SCB kommer i 1996 års studie av föreningslivet fram till att 52 procent av de vuxna svenskarna, dvs. 3,5 miljoner människor, är aktiva i minst en förening. Av dem har nära två miljoner, dvs. 29 procent av befolkningen något förtroendeuppdrag. Åtta procent står utanför föreningslivet. Antalet medlemskap är drygt 19,3 miljoner vilket gör att vi i genomsnitt är med i 2,9 föreningar var. Fack, idrott, konsumentkooperativ och boendeföreningar står för över hälften. Sex procent medborgare är med i sju eller fler föreningar. Om man ser till vilka som är aktiva så är idrottsrörelsen i särklass. Där har nästan var femte invånare gjort insatser. Rapporten *Frivllligt socialt arbete* fick för några år sedan fram att 16 procent av medborgarna arbetat frivilligt inom någon idrottsförening, sju procent i en kulturförening osv.

Just den rapporten från 1993 redovisade också att 48 procent av invånarna under det senaste året utfört frivilligt arbete inom någon organisation. Andelen motsvarade ungefär tre miljoner människor.

En studie vid Handelshögskolan i Stockholm uppskattade antalet frivilligarbetare till 2,6 miljoner.

Förutom de som redan är aktiva i föreningslivet visar SCB:s undersökning från 1992 att elva procent av den vuxna befolkningen, dvs. 730 000 personer, säger sig vara villiga att arbeta mer eller börja arbeta i någon organisation. Den här potentialen fanns framför allt hos ungdomar och invandrare.

Siffrorna över det ideella arbetet varierar alltså något. De kan dock inte utan vidare jämföras eftersom de gjorts vid olika tidpunkter, med skilda metoder och med varierande definitioner, avgränsningar och syften.

Sammantaget dominerar organisationer som vänder sig till olika intressegrupper eller som organiserar människors fritidsintressen. Det handlar mer om egenintresse än medkänsla och solidaritet. Såväl de gamla folkrörelserna som olika välgörenhetsorganisationer har det svårt.

De mätningar som gjorts av värdet i tid och pengar faller ut mycket olika beroende på avgränsningar, urval, metodval och kalkylvariabler (exempelvis timpris). SCB:s undersökning 1991/92 visade att befolkningen i åldern 20-64 år använde 48 minuter i veckan åt föreningsverksamhet m.m. Enligt Sköndalsinstitutets forskning satsade cirka tre miljoner svenskar i genomsnitt 13 timmar per månad, vilket motsvarade 468 miljoner timmar per år på frivilligt arbete. Skattningen låg något lägre än Handelshögskolans studie av den ideella sektorn, som genomfördes i stort sett samtidigt. Den visade 480 miljoner timmar per år, vilket vid en timpeng på 145 kronor skulle ge det ett värde av cirka 70 miljarder kronor per år. Enligt SCB:s rapport *Föreningslivet i Sverige* år 1992 motsvarade de förtroendevaldas arbete cirka 230 miljoner timmar per år, vilket skulle ge 33 miljarder kronor med samma timpeng.

Handelshögskolan har även beräknat att den svenska ideella sektorn omsatte 60 synliga miljarder kronor under 1992, vilket motsvarade cirka fyra procent av BNP. Detta var en mindre andel än i USA (6,3 procent) men jämförbart med Tyskland (3,6 procent) och Storbritannien (4,8 procent).

Större delen av sektorns intäkter genererades genom
- egna aktiviteter 60 procent eller 36 miljarder kronor
- offentliga medel 29 procent eller 17,4 miljarder kronor och
- gåvor 11 procent eller 6,6 miljarder kronor. Andelarna varierade kraftigt mellan olika typer av organisationer.

Bidrag från stat, kommuner och landsting uppgår till ungefär femton miljarder kronor per år.

Facklig verksamhet, konsumenkooperation och idrott har flest antal medlemmar. De mest aktiva medlemmarna, 70-80 procent, har dock frireligiösa samfund och ordenssällskap. Minst aktiva är de i konsumentkooperationen och miljörörelsen.

Av den verksamhet som organisationerna bedriver är andelen frivilligarbete högst inom idrott och kulturföreningar. De flesta ideellt arbetande finns inom så kallade individfokuserade organisationer. Det mesta handlar alltså om olika intressegrupper och organiserade fritidsintressen, dvs. inte i någon högre grad om "medmänsklighet att hyra".

Den vanligaste personen i föreningslivet är en medelålders högre tjänsteman med eftergymnasial utbildning, infödd svensk med sambo och barn. Dessutom dominerar de redan socialt aktiva. De rör sig ute i olika sammanhang, arenor, och blir därför tillfrågade om frivilliga insatser. Det är den så kallade arenahypotesen. Minst vanliga i föreningslivet är de över 75 år, yngre arbetslösa och ensamma kvinnor utan gymnasieutbildning.

Skillnaderna mellan och inom föreningarna är dock stora. I kulturföreningar och humanitära hjälporganisationer är exempelvis kvinnor oftare medlemmar än män medan det motsatta gäller i motororganisationer och andra kooperativ än konsumentkooperativ. Glesbygdsbor är mer föreningsaktiva än storstadsbor.

De gamla folkrörelserna växte fram som en reaktion mot allvarliga samhällsproblem. På senare år har det alltmer gällt att bevaka sina intressen tillsammans eller att organisera fritiden.

Välgörenhet kallas i dag ofta frivilligt socialt arbete, som dock ännu är av begränsad omfattning jämfört med i andra länder. Motsättningarna mellan den och offentlig social verksamhet är på väg att försvinna.

Många föreningar har slutit entreprenadavtal med kommunala förvaltningar vilket tyder på en värderingsförskjutning både hos uppdragstagare och uppdragsgivare. Få talar i dag om att organisationslivet ska stå fritt från stat och kommun.

De över 3 000 byutvecklingsgrupper som vuxit fram under senare år kan ses som en "partipolitisk avlövning". Man drivs av en vilja att göra något för den egna bygden utan partipolitik.

Nya former av ideell verksamhet är bland annat frivilligcentraler, nyko-operation och entreprenörskap. Nya nätverk som exempelvis Stödstrumporna och stiftelsen Stolta stad är dock svåra att belysa med officiell statistik.

1. Det ideella arbetets omfattning och inriktning

Enligt SCB:s *Politiska resurser och aktiviteter 1978-1994* som utkom 1996 är 52 procent dvs. 3,5 miljoner av de vuxna invånarna aktiva i föreningar och 29 procent eller nära två miljoner har förtroendeuppdrag. Antalet medlemskap är drygt 19,3 miljoner så genomsnittssvensken är med i 2,9 föreningar.

Enligt rapporten *Frivilligt socialt arbete* hade 1993 48 procent av alla vuxna utfört frivilligt arbete i en organisation. Sköndalsinstitutet kom fram till att det fanns tre miljoner frivilligarbetare i olika organisationer. Handelshögskolan hamnade på siffran 2,6 miljoner.

De flesta medlemmarna finns i facken, idrottsklubbar och konsumentkooperationen. Men aktivast är de i frireligiösa samfund och ordenssällskap. Det mesta ideella arbetet gäller att bevaka vissa intressen och att organisera fritidsintressen.

Nära hälften av invånarna har enligt SCB:s rapport från 1996 uppgett att de någon gång talat inför ett möte i en förening eller organisation. Nästan lika många, 45 procent, uppgav att de någon gång tagit kontakt med någon ansvarig i fack, parti, förening eller organisation för att påverka ett beslut. Andelen som talat offentligt har i stort sett inte ökat sedan 1978 medan "påverkarna" har blivit många fler sedan dess. I båda fallen är det högre tjänstemän som ligger högst samt unga och gamla kvinnor lägst.

Intresset för det ideella arbetet har ökat kraftigt på senare år och debatten om vilken roll frivilligsektorn ska ha är livlig. Forskningen om den är däremot inte så omfattande, men det har ändå gjorts en del studier som vi ska redovisa.

I rapporten *Frivilligt socialt arbete* visades inom vilka områden det ideella arbetet utförs. Studien baserades på intervjuer med ett slumpmässigt, riksrepresentativt urval svenskar i åldern 16-74 år. Intervjuerna genomfördes under november-december 1992. Studien omfattade i huvudsak det organisationsanknutna frivilliga arbetet. Sammanställningen nedan är en bearbetning av en tabell i studien och visar hur stor andel av befolkningen som gjort frivilliga insatser under 1992, fördelat på 32 olika organisationstyper.

Andel (procent) som arbetat frivilligt inom olika organisationstyper. Totalt och efter kön

	Totalt	*Män*	*Kvinnor*
Idrottsförening	16	21	11
Kulturförening	7	7	6
Fackförening	6	7	5
Boendeförening	5	7	3
Hobbyförening	5	5	5
Föräldraförening	5	4	5
Motororganisation	3	5	1
Humanitär hjälporg.	3	3	4
Annat kooperativ	3	4	3
Frivillig försvarsorg.	3	4	2
Ordenssällskap	3	3	2
Frikyrkligt samfund	3	2	3
Friluftsförening	3	2	3
Politiskt parti	2	3	1
Församling inom Sv. kyrkan	2	1	3
Frivilliga insatser inom offentlig sektor	2	2	2
Handikappförening	2	1	2
Miljöorg.	1	1	2
Pensionärsorg.	1	1	2
Nykterhetsorg.	1	1	2
Kvinnoorg.	1	–	2
Grupp för internationell fråga	1	–	2
Lokal aktionsgrupp	1	0	2
Invandrarorg.	1	1	1
Lokal grupp m. social inriktning	1	1	1
Studentförening	1	1	1
Allmän intresseorg.	0	1	0
Konsumentkoop.	0	1	0
Aktieägarfören.	0	1	0
Annat religiöst samfund	0	0	1
Fredsorg.	0	0	0
Bas	*(1 045)*	*(524)*	*(521)*

Av kommentarer till tabellen framgår att 40 procent av de frivilligt aktiva männen arbetat inom någon idrottsorganisation. Endast 20 procent arbetade frivilligt inom organisationer med en direkt social inriktning. Därav var nio procent aktiva enbart inom en socialt inriktad organisation, medan elva procent arbetade både inom en socialt inriktad och någon annan organisation.

Eva Jeppsson Grassman sammanfattade resultatet av befolkningsstudien med följande punkter:

• Under året före mättillfället hade 48 procent av Sveriges befolkning utfört frivilligt arbete inom minst en organisation. Det motsvarade omkring tre miljoner svenskar.
• I genomsnitt arbetade Sveriges befolkning i åldern 16-74 år frivilligt drygt sex timmar per månad. Beräknat enbart på de frivilligt aktiva var genomsnittet tretton timmar per månad.
• Av samtliga som utfört frivilliga insatser hade 60 procent varit aktiva inom endast en organisation. Cirka åtta procent hade arbetat frivilligt inom tre organisationer eller flera. De frivilligt aktiva arbetade alltså i genomsnitt i 1,7 organisationer.

Hur mycket tid och pengar läggs ned?

Under hösten 1990 och våren 1991 genomförde SCB en undersökning av hur befolkningen i åldern 20-64 år använde sin tid. Resultatet presenterades hösten 1992 i rapporten *I tid och otid* (Rapport 79 i serien Levnadsförhållanden).

Den fria tiden, cirka 34 timmar per vecka, fördelade sig genomsnittligt på följande sätt:

Typ av aktivitet	*Genomsnittlig tid (timmar och minuter)*
TV och radio	12.12
Social samvaro	7.50
Läsning	4.09
Idrott och friluftsliv	2.37
Hobbies	1.45
Föreningsverksamhet m.m.	0.48
Underhållning, kultur	0.25
Övrigt	1.33
Resor i samb. med fritid	2.49
Total fri tid	*34.08*

Svensken använde alltså 1990/91 48 minuter i veckan åt föreningsverksamhet och drygt femton gånger så mycket tid åt TV och radio. Men Eva Jeppsson Grassman kom i sin studie fram till den högre siffran sex timmar i månaden. De fördelade sig så här:

Genomsnittligt antal timmar frivilligt arbete per månad. Totalt samt efter kön och ålder.

	Totalt	*Män*	*Kvinnor*	*16-29 år*	*30-44 år*	*45-59 år*	*60-74 år*
Samtliga	6,2	7,3	5,2	4,5	8,1	6,0	6,3
De som arb. frivilligt	13,0	14,0	11,8	9,8	14,4	12,1	16,8

Befolkningsstudiens tidsuppskattningar avvek något från uppgifterna i SCB:s samtidiga rapport *Föreningslivet i Sverige* som beräknade det totala föreningsarbetet till i genomsnitt sju timmar i månaden för de nära 2,8 miljonerna förtroendevalda:"Detta leder till skattningen att det ideella föreningsarbetet bland förtroendevalda i Sverige totalt... motsvarar närmare 145 000 heltidsarbetande årspersoner", skrev SCB.

Filip Wijkström vid Handelshögskolan menar att det totalt finns ca 4,6 miljoner ideella arbetskrafter i landet av varierande omfattning. Eftersom andra studier visar att en person som arbetar ideellt är engagerad i 1,7 organisationer motsvarar detta ungefär 2,6 miljoner människor.

Sammanfattningsvis konstaterar Wijkström att det ideella arbete som utförs motsvarar ca 480 miljoner timmar per år eller ca 300 000 heltidstjänster. Om detta arbete värderas till 145 kronor per timme blir det totala värdet alltså ca 70 miljarder kronor per år.

Wijkström har vidare funnit att den svenska ideella sektorn omsatte cirka 60 miljarder kronor under 1992, vilket motsvarade cirka fyra procent av BNP. Det är en mindre andel än i USA (6,3 procent) men jämförbart med Tyskland (3,6 procent) och Storbritannien (4,8 procent). 60 procent av sektorns intäkter genereras genom egna aktiviteter, 29 procent kommer i form av offentliga medel och elva procent som gåvor. Finansieringen varierar kraftigt mellan de olika delsektorerna. Det är 87 procent offentliga medel och tolv procent egenfinansiering inom hälsovården, medan det i företagarnas organisationer bara är en procent offentligt finansierat och 97 procent egenfinansierat.Wijkström menar i ett "paper", skrivet till den nordiska företagsekonomiska ämneskonferensen 1995, att den svenska ideella sektorn är minst lika stor som i de flesta andra europeiska länder och troligen mer oberoende av stat och kommun. Men den spelar här sin stora roll inom arbetsmarknad, idrott och kultur medan de utomlands ofta sysslar med hälsovård, utbildning och social omsorg. I Sverige handlar det ofta om att organisera sig kring intressen och fritidsaktiviteter.

I rapporten (1995:7) *I samhällets intresse? –En samhällsekonomisk studie av den ideella sektorn* gör också Statskontoret ett försök att uppskatta värdet av den ideella sektorn i Sverige. Med utgångspunkt från deltagarnas värdering av sektorn i de sex kommuner som studerats görs en beräkning av det totala värdet för landet som helhet. Resultatet blir cirka sju miljarder kronor. Statskontoret betonar dock att värdet avser den del av sektorn man valt och att avgränsningen är snävare än Handelshögskolans. Till bilden hör också att det handlar om en undersökning av deltagarnas betalningsvilja. Det visade sig finnas stora skillnader mellan de samhällsekonomiska kostnaderna och det värde deltagarna och mottagarna sätter på verksamheten. Mot den bakgrunden föreslog Statskontoret en omprövning av det offentliga stödet till den ideella sektorn. Det borde inriktas mot sådan verksamhet som har ett särskilt högt värde för samhället. En omfördelning av stödet till förmån för föreningar med social inriktning på bekostnad av fritids- och kulturföreningar vore samhällsekonomiskt motiverad.

Det ideella arbetets utveckling

På 1930-talet började den offentliga sektorn att byggas upp, efter andra världskriget kom stora sociala reformer och på 1960-talet expanderade den sociala servicesektorn snabbt.

Välfärdssamhället hade sedan en nästan explosiv utveckling under de kommande decennierna, men i slutet av 1980-talet ökade intresset för de frivilliga organisationerna som komplement till det offentliga utbudet. Under 1990-talet har det växt fram ett ökat samarbete mellan det som brukar kallas den andra och den här tredje sektorn. Civildepartementet startade 1993 en beredning för att utveckla den ideella sektorn, det har startats frivilligcentra och en rad olika projekt.

I 1986 års *Folkrörelseutredning* fick man fram att svenska folket var medlemmar i föreningar i en utsträckning som aldrig förr. Det handlade om cirka 31 miljoner medlemskap i de 577 riksorganisationernas omkring 145 000 lokala organisationer. Nio av tio uppgavs vara medlem i någon förening. "Organisationsgraden" var 372 procent (dvs. varje svensk var i genomsnitt medlem i 3,72 organisationer).

Den indelning av Organisationssverige som Maktutredningen och SCB senare använde gav helt andra medlemstal. Den och senare SCB i ULF 92 och rapporten *Föreningslivet i Sverige* hade andra indelningsgrunder och därför sjönk antalet medlemmar i landets föreningar från drygt 31 miljoner 1985 till ca 19,6 miljoner 1992.

Enligt vår uppfattning kan dock inte hela förklaringen till de stora förändringarna ligga i de olika indelningsgrunderna. Flertalet av de grupperingar som överensstämmer, däribland idrott, kooperation, politik, frivilligförsvar, religion och nykterhet måste ha minskat kraftigt. Även ökningarna torde ha varit verkliga. De likartade grupperingarna fackliga organisationer och föreningar inom boende och hobby hade ökat, vilket stämmer med den bild som givits i andra sammanhang. Det är de gamla folkrörelserna som minskat och intresseföreningar som ökat.

Sammantaget gör vi bedömningen att en tydlig minskning av medlemsantalet i de ideella organisationerna ägde rum mellan 1985 och 1992. Minskningen tycks därefter ha stannat av. I de siffror som SCB redovisat 1996 är antalet medlemskap i den vuxna befolkningen 19 356 000. Till detta kan fogas 1 180 000 medlemskap bland barn och ungdomar. Totalt har alltså de ideella föreningarna i dag drygt 20,5 miljoner medlemmar i åldrarna 7-84 år.

SCB 1996

Typ av organisation	*Antal medlemmar*
Facklig organisation	4 240 000
Idrott	2 194 000
Konsument-kooperation	2 106 000
Boende	1 734 000
Kultur	826 000
Politik	731 000
Friluftsfören.	603 000
Motor	582 000
Miljö	515 000
Pensionärer	589 000
Hum. hjälp	576 000
Hobby	569 000
Föräldrar	515 000
Samfällighet, övr. kooperativ	494 000
Aktieägare	278 000
Handikapp	278 000
Frivilligförsvar	264 000
Religion	542 000
Ordenssällskap	210 000
Internationellt	176 000
Nykterhet	115 000
Kvinnor	108 000
Fred	88 000
Lokala aktionsgrupper	88 000
Invandrare	75 000
Annan förening	860 000
Summa	19 356 000

Maktutredningen vände sig även mot Folkrörelseutredningens ensidiga användning av medlemsantalet som mått på föreningslivets omfattning. I sin egen medborgarundersökning använde utredningen i huvudsak andra mått, bl.a. aktivitetsnivå, medlemsanslutning, mobiliseringsgrad och grad av samhörighet. SCB har fortsatt att mäta på samma sätt som Maktutredningen, vilket gör att utvecklingen efter 1987 är väl dokumenterad. När det gäller samhörighet har de intervjuade med en siffra från 0 till 10 angett hur de känner i förhållande till olika sammanslutningar och rörelser. I tabellen nedan redovisas erhållna medelvärden:

Medelvärde för samhörighet med olika sammanslutningar och rörelser. Personer 16-84 år

Rörelsetyp	*ULF 1992*	*Maktutredningen 1987*
Idrottsrörelsen	4,3	5,2
Miljörörelsen	3,8	5,6
Internationella hjälp- och solidaritetsrörelser	3,7	4,9
Fredsrörelsen	3,1	5,8
Fackföreningsrörelsen	3,0	-
Folkbildningen	2,7	3,6
Svenska kyrkan	2,6	3,3
Konsumentkooperativ	2,3	3,3
Kvinnorörelsen	2,0	3,7
Nykterhetsrörelsen	1,6	2,6
Frikyrkan	1,0	1,3

Det mest anmärkningsvärda är att medelvärdena genomgående är låga och att de dessutom har minskat. SCB utesluter inte att minskningen är reell, men anser att en troligare förklaring är de båda undersökningarnas olika inriktning och uppläggning. Även aktivitetsnivån och medlemsanslutning, dvs. andelen medlemmar i relation till hela befolkningen har minskat. Så här ser bilden av den förra ut i dag:

Aktivitetsnivån i föreningslivet (Procent)

Typ av organisation	*SCB 96*
Frireligiöst samfund	78,9
Ordenssällskap	71,0
Hobbyförening	64,3
Idrottsförening	60,5
Frivillig försvarsorg.	61,5
Lokal aktionsgrupp	61,5
Grupp inom Svenska kyrkan	59,4
Kulturförening	56,6
Kvinnoorganisation	56,3
Annat religiöst samf.	50,0
"Annan förening"	44,9
Nykterhetsorg.	35,3
Invandrarorg.	45,5
Pensionärsorg.	32,2
Föräldraförening	36,0
Friluftsförening	31,5
Handikappförening	26,8
Motororganisation	25,6
Politiskt parti	25,0
Humanitär hjälporg.	23,5
Internationell fråga	23,1
Boendeförening	23,0
Aktieägarförening	19,5
Fredsorganisation	23,1
Facklig organisation	14,5
Miljöorganisation	7,9
Konsumentkoop.	3,5

Aktivitetsnivå: Andelen aktiva i förhållande till medlemsantalet i en viss förening

Stödet minskar

Enligt SNS Demokratiråds rapport 1995 kan utvecklingen för de frivilliga medborgarsammanslutningarna sammanfattas ungefär så här:

Det medborgerliga stödet för frivilligorganisationerna är svagt och i avtagande. Det finns ett negativt samband mellan organisationens ålder och allmänhetens stöd: ju äldre organisation desto svagare stöd. Om trenden fortsätter kommer flera av de äldsta organisationerna att ha förlorat sitt mesta stöd i början av 2000-talet.

Bilden av föreningslivets vitalitet, mätt i medlemskap och engagemang, är enligt rådet komplicerad. Den långsiktiga trenden är att frivilligorganisationerna växer i antal och medlemstal; vissa sammanslutningar förlorar medlemmar men i gengäld växer andra och nya tillkommer. Det problematiska i sammanhanget är att engagemang och deltagande minskar. Engagemanget ökade visserligen överlag mellan 1978 och 1984 men mellan 1987 och 1992 bröts den positiva trenden. Engagemanget sjunker inom flertalet typer av sammanslutningar. Flera av de organisationer som växte i början av 1980-talet har börjat förlora medlemmar.

Studieförbundens studiecirklar har inte en lika negativ utveckling. Antalet deltagare i studiecirklar har ökat betydligt jämfört med 1960-talet. Även om den största ökningen kom under 1970-talet är dagens aktivitetsnivåer fortfarande mycket höga. Nära hälften av den vuxna befolkningen deltar i åtminstone någon studiecirkel och var fjärde medborgare deltar i två eller flera cirklar. Dessutom rekryteras deltagarna ofta från glesbygdsområden där det finns få andra mötesplatser. Med hänsyn till studieförbundens speciella plats i den svenska demokratin är detta betydelsefullt. Studiecirklarna måste sägas vara viktiga när det gäller att skapa socialt kapital. Studieförbunden är mer inkluderande än andra typer av frivilligsammanslutningar. De har också varit mer framgångsrika när det gäller att ta upp nya ämnen och nya former för samverkan. Ur demokratins synvinkel går medborgarna med i studiecirklar av rätt skäl.

Föreningslivets förnyelse är ett annat positivt tecken. Av särskilt intresse är utvecklingen inom de politiska partierna. Tre nya partier har kommit in i riksdagen sedan slutet av 1980-talet. 28 nya nationella partier och 200 lokala partier har startats under ett par decennier. Viljan att bilda partier är större än någonsin tidigare. Slutsatsen måste bli att partierna fortfarande betraktas som viktiga kanaler för kollektivt handlande.

Sammantaget menar Demokratirådet att det civila samhället – föreningslivet – fortfarande är livaktigt i Sverige, men att det finns tydliga tecken på stagnation. Det finns positiva tendenser under 1990-talet även om de negativa trenderna överväger.

Det bör tilläggas att den bild av läget som Demokratirådet ger inte är entydig. Några exempel från folkbildningen visar att verkligheten är mer komplicerad än så:

Antalet studiecirklar är i dag nästan lika högt som mot slutet av 1970-talet, dvs. närmare 350 000 per år. Men i övrigt är bilden i stort sett negativ från demokratiska utgångspunkter. Det handlar långt ifrån alltid om fritt och frivilligt bildningssökande och bilden innehåller motstridiga tendenser. Andel av befolkningen som under ett år deltar i någon studiecirkel har minskat och medelåldern på cirkeldeltagarna stiger. Antalet elever på folkhögskolornas allmänna kurser har visserligen varit konstant cirka 1 000 sedan slutet av 1970-talet, men sammantaget har elevantalet minskat från cirka 250 000 i början av 1980-talet till cirka 175 000 år 1992. Folkbildningen når fortfarande förhållandevis många lågutbildade, men detta kan delvis bero på kommunala köp av vuxenutbildning och tillskott av arbetsmarknadsmedel under senare år. Under budgetåren 1992/93-1993/94 uppgick arbetsmarknadsmedlen till sammanlagt 700 miljoner kronor. Även folkbildningen är alltså på väg att bli en producent av offentlig service.

I sin rapport 1996 konstaterar Demokratirådet att svensk demokrati för några årtionden sedan hade gott om frivilliga organisationer och därmed ett stort socialt kapital. Men de klassiska folkrörelserna och de tunga organisationerna har i dag en svag förankring hos allmänheten. Få deltar aktivt och medlemskapet är för många en tom formalitet. Men samtidigt visar den idella sektorn livskraft, nya sammanslutningar bildas och gamla organisationer finner nya vägar. Nya samhällsproblem som arbetslöshet, diskriminering och marginalisering har gett dem nya uppgifter och flera av dem arbetar alltmer internationellt.

Framtidspotential

Det finns i SCB:s material också positiva tecken. För att få en viss uppfattning om intresset för föreningsarbete inom olika befolkningsgrupper ställde SCB i ULF 92 även följande frågor: *Har Du för närvarande tid och intresse för att börja arbeta eller för att arbeta mera inom någon organisation? Vilken eller vilka organisationer är Du intresserad av?*

Totalt svarade elva procent av befolkningen i åldern 16-84 år att man kunde tänka sig att aktiveras. Detta motsvarar cirka 730 000 personer, som alltså kan bli en rejäl förstärkning av det svenska föreningslivet. Särskilt glädjande var att de högsta andelarna fanns bland ungdomar i åldern 16-24 år och invandrare. Intresset riktade sig i första hand mot idrotts-, miljö- och kulturföreningar, alltså mot organisationer som redan i dag har höga medlemstal. Av övriga organisationstyper kom bara de humanitära hjälporganisationerna upp till nämnvärda siffror, närmare bestämt en procent av de tillfrågade eller cirka 75 000 personer.

Sammanfattande bedömning

De mätningar som gjorts av det ideella arbetets värde faller ut väldigt olika beroende på syfte, avgränsningar, urval, metodval och kalkylvariabler. Skillnaderna blir särskilt tydliga i beräkningar av det ekonomiska värdet. Det ideella arbetets egenvärde kan svårligen mätas i pengar.

SCB:s tidsanvändningsstudie från 1991/92 angav att svenska folket använde i genomsnitt 48 minuter i veckan åt föreningsverksamhet m.m. vilket skulle ge cirka 3,5 timmar per månad. Tidsuppskattningen ligger långt under de mätningar som senare gjorts. Enligt Sköndalsinstitutets forskning kring frivilligsektorn var genomsnittssiffran drygt sex timmar i månaden per invånare. De cirka tre miljoner svenskar som var frivilligt aktiva år 1992 satsade i medeltal 13 timmar per månad, vilket motsvarade 468 miljoner timmar per år. Handelshögskolan beräknade i en studie omfattningen av den ideella sektorn. Den visade att 480 miljoner timmar per år läggs ned, vilket skulle ge ett värde av cirka 70 miljarder kronor per år med en timpeng på 145 kronor. SCB kom fram till att de förtroendevalda arbetade cirka 230 miljoner timmar per år, vilket motsvarar 33 miljarder kronor med samma timpeng. Statskontoret har, med stöd i sin undersökning av deltagarnas betalningsvilja, uppskattat det totala samhällsekonomiska värdet av de lokala föreningarnas verksamhet till cirka sju miljarder kronor per år.

Utifrån de här resultaten är det alltså svårt att besvara frågor om vilken nytta hushållen har av det ideella arbetet, vad som skulle hända om hälften av det arbetet upphörde, vad samhället tjänar på det, vad som skulle hända om den oavlönade arbetskraften krävde normal timlön osv. De är alla centrala frågor, men svaren finns inte i de undersökningar som hittills gjorts och kan därför bara bli gissningar. De ideella insatserna skulle kunna vara värda cirka 70 miljarder kronor per år. Men å andra sidan skulle siffran kanske minska till sju miljarder om det oavlönade, frivilliga arbetet upphörde och deltagare/mottagare skulle tvingas betala fullt timpris. Värdet av det oavlönade, frivilliga arbetet förefaller också vara mångdubbelt högre än summan av bidragen från stat, landsting och kommuner.

Synen på det ideella arbetet

Det finns en rad olika definitioner av ideellt arbete och begreppsförskjutningar har ägt rum under den senaste femtonårsperioden.

1986 års *Folkrörelseutredning* (Dir 1986:17 och SOU 1987:33-35) efterlyste i sina första betänkanden en förutsättningslös diskussion kring folkrörelsebegreppet med utgångspunkt från den definition som Lars Svedberg presenterat i rapporten *Ej till salu* (Statens ungdomsråd 1981):

"1. En folkrörelse ska ha en *ideologi*. Med ideologi menas en logiskt utvecklad idé...
2. En folkrörelse måste bilda *opinion* – opponera sig – motsätta sig det den tycker är fel i vårt samhälle och kräva den förändring som den tror på.
3. För att en folkrörelse skall få ett inflytande på samhällsutvecklingen måste den utgöra en *viss numerär* – bestå av en stor mängd medlemmar...
4. En folkrörelse måste ha en *geografisk spridning* – en organisation med lokalföreningar runt om i landet...
5. En folkrörelse skall vara *öppen för alla*...
6. En folkrörelse måste arbeta *demokratiskt*. Det innebär att varje medlem skall ha samma möjlighet att väcka förslag och påverka beslut...
7. Folkrörelsen skall stå i *oberoende ställning till stat och kommun*...
8. Folkrörelser skall innebära *gemenskap*...
9. Verksamheten i en folkrörelse skall ha en *kontinuitet i tiden*..."

Vilken demokratisyn?

I sitt sista betänkande, *Mål och resultat– nya principer för det statliga stödet till föreningslivet* (Dir 1987:14 och SOU 1988:39) behandlade Folkrörelseutredningen även demokratibegreppet och folkrörelsernas samhällsfunktioner. Utredningen menade att det i stort sett fanns två huvuduppfattningar om demokratins innebörd, utifrån idéerna om representativ demokrati respektive deltagande demokrati. Folkrörelsedemokratin var ett uttryck för den sistnämnda. Utredningen åberopade Hilding Johansson som i sin bok "*Demokrati som samhällsmodell*" pekat på att den demokratiska beslutsmodellen har tillämpats inom folkrörelserna långt innan den infördes i stat och kommun. Inom folkrörelserna kan alla medlemmar fortlöpande utöva inflytande, medan det politiska inflytandet i stat och kommun mellan valen är ett privilegium för ett fåtal. Mot den bakgrunden menade utredningen att en demokratisk utveckling förutsätter folkrörelser med vissa bestämda samhällsfunktioner:

- Folkrörelserna har en viktig *ideologisk funktion.*
- Folkrörelserna har också en viktig *opinionsbildande funktion.*
- Folkrörelserna har vidare en viktig *demokratisk funktion.*
- Folkrörelserna har slutligen en viktig *social funktion.* De bryter människors isolering genom att skapa sociala kontakter och gemenskap.

Utredningen kom vidare att indirekt bidra till en omprövning av folkrörelsernas betydelse genom att åberopa Jan Engbergs doktorsavhandling *Folkrörelserna i välfärdssamhället*, utgiven i Umeå 1986. Engberg menade att bilden av Folkrörelsesverige måste nyanseras. De organisationer som bar fram folkrörelseidealen vid tiden för demokratins genombrott hade ändrat karaktär och fått konkurrens från andra organisationer. Klassmässiga och ideologiskt betingade rörelser var på tillbakagång medan rörelser baserade på identiteter och behov av samvaro eller rekreation ökade. Vidare var de olika rörelsetyperna i växande utsträckning orienterade mot ett pluralistiskt och privat samhälle.

Engbergs studie omfattade hela organisationssfären, med undantag för politiska partier och ordenssällskap.

Maktutredningen (Dir 1985:36 och bl.a. SOU 1990:44) lyfte fram organisationslivets betydelse för medborgarnas möjligheter att utöva makt. Betydelsen varierar beroende på demokratisyn. *Den samhällscentrerade demokratitraditionen* utgår från idén om ett suveränt folk och den enskildes roll som medlem i ett samhällskollektiv. Folket förutsätts ha en kollektiv identitet och den enskilde ta ansvar för både egna och andras intressen. Den *individcentrerade demokratitraditionen* utgår från en suverän individ som tar ansvar för sitt eget öde. Alla skall ha frihet att ordna sina egna förhållanden utifrån egna intressen utan alltför mycket inblandning från andra. *Maktutredningens egen demokratisyn* förutsatte balans mellan den enskildes och kollektivets rättigheter och plikter.

Utredningen koncentrerade uppmärksamheten på två avgörande faktorer för medborgarskapets faktiska förverkligande, nämligen resurser och institutioner. För att pröva i vad mån svenska medborgare utövade makt genomförde Maktutredningen en egen medborgarundersökning.

Tyvärr går det som regel inte att göra jämförelser över längre tidsperioder med hjälp av tidigare årgångar av undersökningar av svenska folkets levnadsförhållanden i ULF. Det totala föreningslivet har aldrig tidigare kartlagts så grundligt som i Maktutredningens medborgarundersökning och i ULF 92.

Utredningen om bidrag till ideella organisationer (Dir. 1992:81) förde i sitt betänkande *Organisationernas bidrag* (SOU 1993:71) ett resonemang om de svårigheter som fanns att enas kring internationellt användbara begrepp för folkrörelser och ideella organisationer. Som ett av de mest användbara begreppen lanserade utredaren Non-Governmental Organizations, NGO:s.

"NGO:s står utanför den offentliga förvaltningen, medlemskapet skall vara frivilligt och verksamheten skall inte i första hand vara affärsdrivande. I Sverige lägger vi därtill stor vikt vid att föreningarna skall ledas av en demokratiskt vald styrelse och att kontroll utövas av medlemmarna genom årsmötet."

Utredaren såg emellertid ingen anledning att föreslå en officiellt sanktionerad avgränsning av organisationslivet eller delar därav. De kriterier som behövdes vid bidragsgiving o.dyl. kunde fastställas vid behov utan generella regler och definitioner. I skattehänseende görs skillnad på allmännyttiga ideella föreningar och övriga ideella föreningar. De allmännyttiga är begränsat skattskyldiga när det gäller inkomster och är också befriade från mervärdeskatt.

"En förening skall för att räknas som allmännyttig ideell förening
- ha ett allmännyttigt ändamål,
- tillgodose det allmännyttiga ändamålet i sin verksamhet,
- tillämpa öppen medlemsantagning,
- använda avkastningen av tillgångarna i den allmännyttiga verksamheten till 80 procent."

I en bilaga till betänkandet sammanfattade utredningens expert Bo Swedberg de senaste årens utveckling och förde en diskussion om de olika begreppens innebörd:
- *Den ideella sektorn* används som en sammanfattande beteckning på det frivilligarbete som görs som ett komplement eller alternativ till verksamheter i statlig eller kommunal regi.
- Den informella sektorn eller den *informella ekonomin* är långt vidare begrepp.
- Den *tredje sektorn* används ibland med samma betydelse som den ideella sektorn. Begreppet har sitt ursprung i en jämförelse med den första sektorn som är liktydig med statens och kommunernas ansvarsområde och med den andra sektorn, dvs. näringslivet. Swedberg berörde även den internationella studien om *"the non-profit sector"*, till vilken vi återkommer.

För egen del använde Swedberg begreppet den ideella sektorn och menade därmed det frivilliga, oftast obetalda arbete som utförs av dels medlemmar i folkrörelser och andra ideella organisationer i denna deras egenskap, dels av enskilda medborgare utan förankring i någon rörelse eller organisation. Till begreppet förde Swedberg även yrkesmässig verksamhet i regi av en ideell organisation.

Erik Amnå skriver också om problemen med att definiera sektorn. Det civila samhället, folkrörelser, den tredje sektorn, frivilligt arbete, medborgarinitiativ, medborgarsammanslutningar osv. används parallellt. Ideell verksamhet är den vanligaste beteckningen på det som utförs

utifrån ett engagemang för en idé, ett behov eller ett problem där arbetet inte är avsett att ge egna materiella fördelar. En av forskningens uppgifter bör bli att definiera den här verksamheten, menar han. (Ideell verksamhet, förutsättningar, organisering och betydelse, Handlingsprogram för forskning Ds 1995:30).

Frivilligt socialt arbete

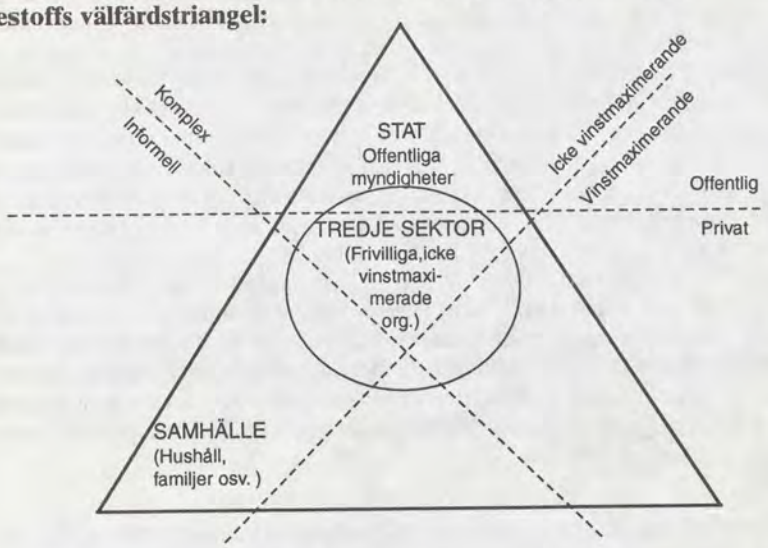
I Socialtjänstkommitténs rapport *Frivilligt Socialt arbete* (SOU 1993:82) belyste en forskargrupp, knuten till Sköndalsinstitutet, olika frågeställningar kring den ideella sektorn. Gruppen valde att arbeta med begreppen frivilliga organisationer och frivilligsektorn. Frivilliga organisationer var sådana som

- har bildats utifrån gemensamma idéer eller intressen,
- har en viss offentlig karaktär och någon organisatorisk form,
- kan bildas och upplösas utan beslut från myndighet,
- bygger på frivillig anslutning och personligt medlemskap,
- inte syftar till privat ekonomisk vinst.

Med *frivilligsektorn* menade gruppen frivilliga organisationer och deras verksamhet samt oavlönade insatser inom den offentliga sektorn. Frivillig verksamhet avsåg allt arbete, alla aktiviteter och alla insatser inom en frivillig organisation eller med en sådan som huvudman. Begreppet frivilliga insatser användes för oavlönade, fritt valda arbetsuppgifter inom frivilliga organisationer, offentlig sektor eller företag. Dessutom gjorde gruppen ytterligare avgränsningar till den socialt inriktade frivilligsektorn. Med *frivilligt socialt arbete* avsåg gruppen oavlönade uppgifter med primär välfärdsinriktning inom en organisation eller arvoderade tjänster i en frivillig organisation. Gruppen gjorde även vissa internationella jämförelser och framhöll att dess definition av frivilligsektorn låg nära en känd karaktäristik av "the third sector":

"Det som utmärker dessa organisationer är att de konstitutionellt är skilda från statsmakten, de har inte primärt en kommersiell karaktär och syftar inte till ekonomisk vinst (även om de kan göra ekonomiska vinster som används för verksamhetens primära syfte), de har sina egna former för självstyre och vänder sig till allmänheten." (Gidron, Kramer och Salamon i gruppens översättning).

Bland de åberopade internationella definitionerna fanns också
Pestoffs välfärdstriangel:



Aktuell debatt

Dagsdebatten och den aktuella forskningen om den ideella sektorn präglas i stor utsträckning av slutsatserna i boken *Making Democracy work – Civic Tradition in Modern Italy* av Robert D. Putnam (Princeton University Press 1993). Vi har valt att belysa debatten med bl.a. ett par citat ur Bo Rothsteins artikel *Det ironiska förnuftet* (2) i Svenska Dagbladet den 30 september 1995:

"Putnams studie ger det överraskande resultatet att det är tätheten och tyngden i det lokala organisationsväsendet som avgör: ju mer människorna är organiserade i sångkörer, fågelskådarklubbar och idrottsföreningar, desto bättre visar det sig att demokratin fungerar. Hans analys går emellertid ett steg längre: organisationsväsendets densitet förklarar inte bara varför demokratin fungerar bättre i vissa regioner utan även varför dessa regioner haft en överlägsen ekonomisk tillväxt. Det är inte ekonomisk tillväxt som ger ett starkt frivilligt organisationsliv utan tvärtom organisationsväsendet som ger ekonomisk tillväxt. Organisationsväsendet skapar nämligen, enligt Putnam, ett socialt kapital som gör att medborgarnas mellanhavanden kan bygga på förtroende – man vågar samarbeta därför att man hyser förtroende att den andre också kommer att samarbeta. Genom de frivilliga organisationerna uppstår ett sammanhållande kitt i form av starka normer om tillit och respekt som underlättar samarbete."

Putnams studie berörs också i boken *Nya spår* (Byggforskningsrådet 1995) där man hänvisar till vad Göran Rosenberg skrivit om Putnam m.fl och om begreppet civilitet:

"Med civilitet menas ett samhälles sociala fingerfärdighet, förmågan hos dess invånare att frivilligt göra saker tillsammans, graden av förtroende och utbyte dem emellan. Hög civilitet betyder att invånarna utvecklat starka traditioner av samarbete, av informella, förtroendebaserade, horisontella nätverk. Låg civilitet betyder däremot att strukturerna är vertikala, att människorna sällan samarbetar direkt med varandra utan oftast via en högre makt, patronen, patern, maffian eller staten. I ett samhälle med hög civilitet litar människorna mer på varandra (på att alla följer gemensamma moraliska och sociala regler) än i ett samhälle med låg civilitet. Betraktad så framstår civiliteten som en hittills obeaktad men avgörande tillgång i ett samhälle, ett socialt kapital vid sidan av det materiella kapitalet."

"Undersökningen visar att det medborgerliga deltagandet, stick i stäv mot gängse pessimistiska förväntningar, fostrar tolerans i stället för intolerans, demokratiska attityder i stället för odemokratiska, ansvar i stället för egennytta, gemenskap i stället för konflikt. Medborgerligt deltagande föder nya sociala och kulturella nätverk, nytt förtroende mellan invånarna. Medborgerligt deltagande och känslan av gemenskap har visat sig vara närmare förbundna med varandra och mera kapabla att inspirera varandra än något annat."

I dag debatteras det civila samhället och välfärdsstaten och där spelar det ideella arbetet en stor roll. Detta framgår bl.a. av den antologi *Civilt samhälle kontra offentlig sektor* som nyligen sammanställts av Lars Trägårdh för SNS förlag. I antologin aktualiseras bl.a. följande frågor:
Har den allt större offentliga sektorn holkat ur det privata ansvarstagandet? Har den nya eliten av professionella politiker och byråkrater underminerat demokratin och slagit sönder de informella gemenskaperna? Är talet om det civila samhället först och främst ett kodord för en högerinspirerad attack mot demokrati, jämlikhet och trygghet till förmån för samhällets vinnare?

Så här skriver Trägårdh:

"Det finns heller ingen anledning att tro att det civila samhället automatiskt tar över om den offentliga sektorn bantas ner. I USA talar all erfarenhet för att det är fullt möjligt att samtidigt misslyckas med både statliga och privata initiativ. Därför vore det naivt att tro att det civila samhället är ett naturligt tillstånd som automatiskt lever upp om och när statsmakten lättar."

Erik Amnå formulerar sin syn på frågan med de här orden:

"Om den teoretiska underbyggnaden ökar kan förhoppningsvis de mest naiva och fördomsfulla anspråken på olika slags universallösningar – 'Privatisera!', 'Låt föreningarna ta över!' respektive 'Det här måste förbli i offentlig regi!' – få ge plats åt såväl en vederhäftigare argumentation som en klokare praktisk ansvarsfördelning mellan många olika slags sociala samverkansformer. Tvärtemot vad en del debatter i vårt land och andra länder just nu antyder är det inte så givet att ideell verksamhet bara eller alls behöver ha med medmänsklighet att göra. Än mindre kan den hyras ut eller in av aktörer som av ideologiska, professionella eller finansiella skäl vill exploatera dess värden i sina olika sammanhang." (Handlingsprogram för forskning).

Forskning om den ideella sektorn

Den forskning som pågår om den ideella sektorn vid Handelshögskolan i Stockholm och Sköndalsinstitutet inleddes våren 1993 för att fylla en kunskapslucka. Som en del i forskningsprogrammet ingår samverkan med Johns Hopkins institute for policy studies kring den internationella studien Comparative Nonprofit Sector Project. Ett första resultat av det internationella samarbetet är rapporten *"Defining the nonprofit sector: Sweden"* (Lundström och Wijkström, 1995). Därav framgår att forskarna för att kunna genomföra komparativa analyser i de olika medverkande länderna valt att arbeta utifrån en gemensam definition med fem nyckelkriterier. De studerade organisationerna, som i den svenska studien kallas ideella, skall vara:

a. formaliserade på något meningsfullt sätt,
b. privata och därmed fristående från den offentliga sektorn,
c. ideella, dvs. inte syfta till att generera vinst eller avkastning till förmån för ägare eller styrelse,
d. självstyrande i den meningen att de skall kunna kontrollera sina aktiviteter,
e. föremål för ideella insatser i form av ideellt arbete eller gåvor från privatpersoner.

I uppsatsen Från röst till service – *Den svenska ideella sektorn stadd i förändring* (Utkast till Kooperativ årsbok -96) beskriver forskarna Tommy Lundström (Sköndalsinstitutet) och Filip Wijkström (Handelshögskolan) bl.a. sina strävanden att definiera sektorn och skapa en entydig terminologi. Däri ingår en studie av organisationernas sätt att se på sig själva. I en enkät hade frågan ställts hur organisationerna identifierade sig med olika begrepp och termer.

Merparten av organisationerna visade sig fortfarande identifiera sig med folkrörelsebegreppet. Det gäller i synnerhet organisationer som valt föreningsformen och som sysslar med annat än välfärdsinsatser. På andra plats kommer begreppet intresseorganisation. Relativt få anser sig tillhöra det civila samhället eller den frivilliga sektorn. De begrepp som dominerar dagsdebatten förefaller alltså vara tämligen främmande för de närmast berörda.

Studieförbundet näringsliv och samhälle (SNS) tog för ett par år sedan initiativ till att samla en grupp statsvetare för att belysa aktuella problem och utvecklingslinjer i den svenska demokratin. Gruppen har sedan 1994 arbetat under namnet *SNS Demokratiråd*. I sin första rapport (Demokratirådets rapport 1995 – Demokrati som dialog – SNS förlag) har gruppen bl.a. sökt precisera vad den menar med demokrati. Det ideella arbetet berörs eftersom effektivt deltagande i organisationslivet är en viktig komponent i gruppens demokratibegrepp:

"Förutsättningen för att medborgarna skall vara just medborgare och inte anonyma och atomiserade individer är att det finns gemensamma mötesplatser i samhället. Frivilliga medborgarsammanslutningar tenderar att befrämja den demokratiska dialogen människor emellan. I Sverige har medborgarsammanslutningar till och med kallats för skolor i demokrati och allmänanda.

Som Robert Putnam visat i sin redan klassiska studie av demokratin i Italien är det genom ett aktivt deltagande i det frivilliga organisationsväsendet som det kan skapas förtroende och tillit, vad som benämnts socialt kapital, medborgarna emellan. Medan marknader enligt gängse ekonomisk teori bygger på incitament, bygger demokrati på tillit. Enligt Putnam är det i dessa frivilliga institutioner som den demokratiska medborgaren skapas. Det är förekomsten av socialt kapital som utgör en förutsättning för en fungerande demokrati. Intressant nog visar det sig också utgöra en förutsättning för en stark ekonomisk utveckling (Putnam 1993)."

Sammanfattande bedömning

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att synen på det ideella arbetet successivt förändrats under den femtonårsperiod som förflutit sedan Lars Svedberg lanserade sin definition av folkrörelsebegreppet. De gamla idealen är inte helt borta men i forskning och aktuell debatt dominerar andra begrepp. I dagsläget kan vi urskilja minst tre olika synsätt:

- folkrörelseidealet
- den ideella sektorn som producent av offentlig service
- den tredje sektorn eller det civila samhället

Renodlas de olika perspektiven kan man utveckla tre alternativa framtidsmodeller:

- stöd med bibehållen frihet
- stöd utan frihet
- frihet utan stöd.

Samhällets förhållningssätt

I detta avsnitt har vi använt begreppet samhälle i den snävare bemärkelsen: stat, landsting och kommun och beskriver helt kort relationen mellan den offentliga och den ideella sektorn. Historiken bygger på betänkandet *Organisationernas bidrag* (SOU 1993:71). Delavsnittet om statens syn på organisationslivet bygger i huvudsak på uttalanden i utredningsdirektiv och propositioner. Beskrivningen av utvecklingen inom landsting och kommuner baseras bl.a. på rapporterna från 1983 års Demokratiberedning, 1986 års Folkrörelseutredning och Civildepartementets ideella beredning samt intervjuer med företrädare för Landstingsförbundet och Kommunförbundet. Den ideella sektorn fanns i princip före den offentliga.

Ursprunget till våra ideella organisationer kan spåras till 1300-talet, då religiösa sammanslutningar, sällskapsgillen och yrkesskrån bildades. De senare var hantverkskorporationer som reglerades genom särskilda kungliga privilegier. Dessa förändrades under 1600- och 1700-talen och i mitten av 1800-talet upphävdes skråna. I stället bildades de första föreningarna som tillvaratog sina medlemmars yrkesintressen. Den typ av föreningar som i dag kallas allmännyttiga har sitt ursprung i USA och Västeuropa. Den första svenska föreningen av denna typ var Svenska Nykterhetssällskapet, bildat 1830. De allmännyttiga föreningarna ökade snabbt under 1800-talets senare del. Föreningstanken var också ett viktigt inslag i liberalismen i mitten av 1800-talet.

Begreppet folkrörelse kom kring sekelskiftet att användas för organiserade strävanden, oftast av politisk natur. Historikern Sten Carlsson hävdade i *Svensk historia 2* från 1961 att folkrörelsen får sin huvudsakliga identitet genom att den uppstår på enskilt initiativ och ofta i motsättning till statens auktoritet. Han lägger betoningen på "folk" och anser att en folkrörelse bör bygga på frivillighet. Den skall dessutom ha stor anslutning, arbeta på lång sikt och ha ett ideellt inslag. Den skall också vara dynamisk och sätta människor i rörelse.

Det finns än i dag ingen civilrättslig lagstiftning för de ideella föreningarna. Det gemensamma draget är den fria och frivilliga karaktären. Enligt regeringsformen (RF) har varje medborgare frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Inskränkning i denna rätt (föreningsfriheten) finns för verksamhet som innebär förföljelse av folkgrupp eller är av otillåten militär eller liknande natur.

Statens syn på organisationslivet

Folkrörelseidealet dominerade i början av 1980-talet, men redan i Folkrörelseutredningens direktiv fanns tecken på ett nytt statligt synsätt:

"I förnyelsen av den svenska välfärdspolitiken bör enligt min mening folkrörelserna och föreningslivet kunna spela en större roll."
"Enligt min mening bör en utvecklad samverkan mellan den offentliga sektorn och folkrörelserna kunna leda till en bättre hushållning med de samhällsekonomiska resurserna."

Statens förändrade syn utvecklades successivt. *Utredningen om organisationernas bidrag* skulle enligt direktiven (dir. 1992:81) bl.a. beakta följande:

"I många fall kan föreningsdriven verksamhet, med dess stora inslag av frivilliga och ideella krafter, vara ett effektivt alternativ och ett viktigt komplement till det offentliga huvudmannaskapet. Vid utformningen av principerna för statsbidraget bör utredaren beakta möjligheten att stimulera de frivilliga organisationernas ansvarstagande inom olika områden."

Den ideella beredningen tillkallades våren 1993 för att främja den ideella sektorns utveckling. I uppdraget ingick:

- att analysera och ta fram förslag till hur den ideella sektorn kan komplettera eller vara ett alternativ till verksamhet som bedrivs i offentlig regi,
- att kartlägga och beskriva verksamhet där offentlig, ideell och privat sektor kan främja varandra,
- att undersöka om lagstiftningen innehåller några hinder för den ideella sektorns utveckling,
- att ta fram ett handlingsprogram för forskning om den ideella sektorn och
- att kartlägga den ideella sektorns samhällsekonomiska betydelse.

I Civildepartementets bilaga till budgetpropositionen 1995 (prop. 1994/95:100, bil. 14 sid. 55 ff) finns ett antal uttalanden som markerar ett "nygammalt" förhållningssätt:

"Vår demokrati har i många avseenden formats inom folkrörelserna. Arbetarrörelsen och andra tidiga folkrörelser var i sin uppbyggnad och sitt arbetssätt demokratiska innan landet som helhet var det."
"Det är i folkrörelseorganisationer av skiftande karaktär som grunden till en levande demokrati finns."
"Arbete med folkrörelsefrågor syftar bl.a. till att fördjupa demokratin, underlätta utvecklingen av det lokala föreningslivet, stödja kooperationens nyskapande verksamhet och förbättra systemen för offentliga bidrag till föreningslivet."

Samma synsätt präglar Demokratiutvecklingskommitténs direktiv, men regeringens signaler är inte entydiga. Ambitionen att uppnå en ökad offentlig serviceproduktion genom föreningslivet finns kvar och samtidigt har styrningen skärpts från de offentliga bidragsgivarnas sida. Även detta kommer till uttryck i bilagan till 1995 års budgetproposition:

"Regeringen avser att initiera ett arbete för att utveckla resultatmått för föreningsverksamhet. En förbättrad mål- och resultatuppföljning måste också ses i ljuset av att föreningar i större utsträckning än tidigare tar ett ökat ansvar inom områden som gränsar till viktiga välfärdsområden.

Riksdagen har nyligen (prop. 1995/96:61, 1995/96:LU7, rskr 1995/96:79) fattat beslut om former för verksamhet som är beroende av statligt stöd m.m. Beslutet innebär bl.a. att staten i fortsättningen bör välja aktiebolag eller ideell förening när den tillsammans med annan engagerar sig i verksamhet som är berorende av statligt stöd. Det intressanta i sammanhanget är motiven för att använda formen ideell förening. De bör spegla statens synsätt hösten 1995.

Beslutet baseras på delbetänkandet *Former för statlig verksamhet* (SOU 1994:147) från *Utredningen om verksamheter som är beroende av statligt stöd* (dir. 1994:20). I betänkandet framhåller utredningen att aktiebolag och ideella föreningar väl tillgodoser de behov som för framtiden kan finnas av privaträttsliga former för anslagsberoende verksamhet. Det gäller emellertid att eliminera risken för att något särintresse får ett alltför stort inflytande över verksamheten i fråga. Staten bör därför lämpligen se till att staten ensam eller i vart fall tillsammans med övriga föreningsbildare får ett bestämmande inflytande i föreningen. (s. 92-93). Utredningen föreslår också (s. 96 ff.) att samma krav skall ställas på ideella föreningar med organisationsanslag som på myndigheter. Kraven i form av mål och riktlinjer skall tas in i föreningsstadgarna eller i avtal mellan staten och föreningen. Avtalen bör ha ett innehåll som liknar myndigheternas regleringsbrev. Eftersom dessa numera innehåller såväl övergripande mål som verksamhetsmål och resultatkrav innebär förslaget att staten kommer att styra verksamhetens inriktning i föreningar som får stöd.

Tilläggas bör att förslagen i tillämpliga delar även berör landsting och kommuner.

Statens syn på folkbildningen framgår också av följande citat ur den senaste folkbildningspropositionen (prop. 1990/91:82):

'Folkbildningen har, i ett historisk perspektiv, fungerat som en hävstång för de demokratiska strävandena. Människor, som annars inte skulle fått möjlighet att göra sig gällande eller saknat tilltro till den egna förmågan, har aktiverats i samhällslivet och inte minst i det politiska och fackliga arbetet.'

Eftersom folkbildningen skulle vara fri att styra sig själv kunde regering och riksdag inte fastställa målen för verksamheten. Man valde i stället att lägga fast ett principiellt förhållningssätt:

'De grundläggande skälen för att stödja folkbildningen är att den bidrar till en demokratisk grundsyn och utveckling i samhället.'

'Den fria och frivilliga folkbildningen:
- främjar demokrati, jämlikhet, jämställdhet samt internationell och kulturell förståelse och utveckling,
- bygger på människors fria och frivilliga kunskapssökande,
- präglas av demokratiska värderingar och samarbete,
- syftar till att stärka människors möjligheter att påverka sina livsvillkor och tillsammans med andra förändra förhållandena enligt egna värderingar och idéer,
- medverkar till att utveckla en folklig kultur,
- ger stöd och stimulans till ett idéburet studiearbete i folkrörelser och föreningar,
- medverkar till att ge alla, men i synnerhet dem med kortare utbildningserfarenheter, goda grundkunskaper och stimulerar intresset för nya kunskapsområden.'(prop. 1990/91:82)."

Utvecklingen inom kommuner och landsting

Folkrörelseutredningen belyste i ett av sina betänkanden (SOU 1987:33) hur kommunernas förhållande till den ideella sektorn utvecklades under 1970-talet.

Dåtidens demokratidiskussioner och kommunindelningsreformen ledde till att ett särskilt Kommundepartement inrättades år 1973. Det nya departementet skulle handlägga frågor om samverkan mellan den offentliga sektorn och föreningslivet. Den dåvarande kommunministern pekade ut ett antal områden där ett ökat föreningsansvar kunde bli aktuellt. Stat, landsting och kommuner skulle tillsammans skapa förutsättningar för organisationslivet att ta ett ökat ansvar, men fortfarande gällde att detta skulle ske på organisationslivets villkor:

"Stat, landsting och kommuner ska inte ta på sig uppgifter som föreningslivet sköter lika bra eller bättre. Samtidigt måste initiativet till sådana åtaganden komma från föreningarna själva. Dessas idé och medlemmarnas engagemang ska prägla verksamheten."

Mot den bakgrunden utvecklades en stödpraxis, som i stort sett fortfarande gäller även om styrningen skärpts. Kommunerna står för samhällets stöd till det lokala föreningslivet, landstingen för stödet till den regionala nivån och staten för stödet till riksorganisationerna.

1983 års *Demokratiberedning* tillkallades för att pröva olika vägar att ytterligare fördjupa den kommunala demokratin och därmed den offentliga verksamhetens folkliga förankring. I uppdraget ingick att överväga hur det lokala föreningslivet på sina egna villkor skulle kunna samverka med kommunerna. Beredningen, i vilken företrädare för landsting och kommuner ingick, sammanfattade sina förslag om föreningslivet på följande sätt (*Aktivt folkstyre* SOU 1985:28 s. 92 f.):

"Den kommunala och landstingskommunala verksamheten får inte tränga ut folkrörelserna. Innan verksamhet byggs ut på områden där folkrörelserna är verksamma bör man pröva att starta folkrörelseanknuten verksamhet."

Som exempel på områden där folkrörelserna och det lokala föreningslivet borde få ökade möjligheter att ta ansvar nämndes:

- Kultur- och fritidssektorn.
- Närmiljön och bostadsområdet.
- Distrikts- och kommundelsnämnder.

Skriften "*Föreningen tar över? – Synpunkter och avtalsförslag*" från 1990 sammanfattade resultatet av det samarbete som pågick mellan Riksidrottsförbundet och Svenska Kommunförbundet i syfte att klarlägga formerna för ett ökat föreningsengagemang i den kommunala verksamheten. Följande citat ur skriften ger en uppfattning om de förändringar som ägt rum i kommunernas förhållningssätt:

"Förr var argumenten för föreningsdrift ofta av principiell pedagogisk natur. Man menade att ett aktivt engagemang från föreningsmedlemmarna skapade en känsla av delaktighet och ökat ansvarstagande. Ibland hade kommunerna också ambitionen att ställa lika stora ekonomiska resurser till förfogande för föreningen som om kommunen själv skulle ha drivit anläggningen. Numera är det främst de ekonomiska argumenten som är de mest framträdande."

Den debatt som pågick kom även att påverka kommunernas syn på folkbildningen. I skriften *Studieförbunden och kommunerna* från 1992 förde Kommunförbundet ett resonemang kring motiven för statligt och kommunalt stöd till föreningslivet i allmänhet och folkbildningen i synnerhet:

"Två huvudlinjer framträder för de olika motiv som kan anföras.
1. Bidragsgivaren utgår från sina egna specifika uppgifter. Bidragen ges för att förmå föreningarna att möta av bidragsgivarna definierade behov. Avsikten kan vara att med ekonomisk stimulans påverka mottagarna att förändra sin verksamhet i en riktning som bidragsgivaren önskar. Det är detta som föreningar är rädda för när de hyser misstroende mot staten/bidragsgivaren. Hit kan man också föra ett vanligt ekonomiskt argument att bidrag till organisationer är en möjlighet att undvika eller minska kostnader för kommunen.
2. Den andra huvudlinjen utgår från att ett fritt föreningsliv i sig är en viktig samhällelig tillgång. Föreningarnas verksamhet tillför samhället och/eller de enskilda medborgarna värden som inte skulle uppnås på annat sätt. Det är då för hela samhället viktigt att de finns och har arbetsmöjligheter. Föreningslivet bidrar till dynamiken i samhället. Människor med gemensamma värderingar samlas i föreningslivet bl.a. i syfte att påverka och förändra. I föreningslivets mångfald finns krafter som driver fram, och även motverkar, förändringar. Möjligheten att samlas omkring idéer och värderingar och arbeta för deras förverkligande är nödvändig för att ett samhälle inte skall stagnera. Detta leder till ett spänningsförhållande mellan bidragsgivare och bidragsmottagare. I dynamiken ligger ju också att föreningar kan vara och skall vara kritiska mot de krafter som har makten i stat och kommun. Bidrag till ett fritt föreningsliv innebär alltså med nödvändighet att de som beslutar om bidrag därmed också måste ge stöd åt sina kritiker."

När det gällde de kommunala bidragen till studieförbunden avvisade Kommunförbundet den första handlingslinjen med motiveringen att synsättet i ett längre perspektiv skulle kunna medföra att studieförbunden reducerades till instrument som fullgör uppgifter definierade av kulturnämnd eller andra politiska organ. I stället borde kommunerna ge stöd och stimulans åt studieförbunden så att de själva kan ta ansvar för det fria bildningsarbetet. Det generella stödet till folkbildningen liksom till föreningslivet i övrigt borde motiveras utifrån de allmänna effekterna i samhället och utifrån verksamhetens egenvärde. Ett fritt bildningsarbete borde ses som ett bidrag till demokratin, som något väsentligt för en positiv dynamik i samhället. Folkbildningen skulle inte ses som ett instrument för att uppnå konkreta av bidragsgivaren bestämda mål.

Enligt förbundet uteslöt synsättet inte att kommunerna vid sidan av det generella stödet använde studieförbunden och andra föreningar för konkreta uppgifter eller avgränsade projekt. Kommuner och föreningar skulle också kunna samarbeta kring gemensamma projekt. Det var viktigt att skilja på när kommuner använde föreningarna för konkreta uppgifter och när de gav generella stöd. Det sistnämnda skulle ges för att främja verksamhet som de själva ville bedriva. Ett sådant stöd skulle vara så lite styrande som möjligt.

Enligt betänkandet *Organisationernas bidrag* (SOU 1993:71) är landstingens stöd till organisationernas distriktsnivå förhållandevis litet men ofta av strategisk betydelse. De avgör själva vilka organisationer som skall stödjas men till vägledning har Landstingsförbundet föreslagit vissa gemensamma kriterier. Enligt förbundet bör bidragens syfte vara:

- att stimulera organisationer med folkrörelsekaraktär att utvecklas och delta i samhällsutvecklingen,
- att ge föreningsliv och organisationer på distriktsnivå förutsättningar att arbeta självständigt och att samordna kontinuerlig verksamhet.

Stödet bör ges till organisationer som har ideologiska, opinionsbildande, demokratiska och sociala funktioner. De ska vara demokratiskt uppbyggda. Medlemmarna eller medlemsorganisationerna ska ha ett reellt inflytande över verksamheten.

De enskilda landstingen har oftast följt förbundets rekommendationer, men ibland gjort vissa kompletteringar.

Sammanfattande bedömning

Vi ser i stort sett samma utvecklingslinjer som forskarna vid Sköndalsinstitutet och Handelshögskolan i den nämnda uppsatsen *Från röst till service:*

- Medel från offentlig till ideell sektor har transformerats från generella organisationsbidrag till mer specificerade ersättningar.
- Inom vissa av den ideella sektorns fält har utrymmet ökat för direkt produktion av service.
- Inom den offentliga sektorn har det skett en förflyttning av ansvaret för vissa områden från nationell, statlig nivå till lokal, kommunal nivå.

"Vi har valt att kalla dessa rörelser 'från statsbidrag till kommunala ersättningar' samt 'från röst till service'. Det vi betecknar som 'från röst till service' innebär att sektorns betydelse för intresseorganisering och röst för medborgarna kommer att, åtminstone i relativa termer, minska till förmån för olika typer av serviceproduktion."

"I Putnams termer skulle man kunna tala om indikatorer som pekar på att det sociala kapitalet håller på att minska i Sverige (Norén 1995). Det är således i högsta grad relevant att resa frågan om den svenska ideella sektorn håller på att ändra karaktär. Sker det en övergång där intresseorganisering i folkrörelseform kommer att få mindre utrymme – åtminstone i relativa termer – i förhållande till mer storskalig tjänsteproduktion under mer slutna former? Kommer den svenska ideella sektorn i och med detta att närma sig en kontinental eller anglosaxisk situation på områden som social omsorg, hälsa och utbildning?"

Aktörer och drivkrafter

Vilka är det då som jobbar ideellt och varför gör de det? Så här ser bilden ut i statistiken. Sammanställningarna nedan bygger på SCB:s rapport 90 i serien Levnadsförhållanden "*Politiska resurser och aktiviteter 1978-1994*" som utkommit 1996.

Medlemskap och uppdrag inom det svenska föreningslivet 1992. Procent.

Indelningsgrund	Medlem i någon förening	Förtroendeuppdrag i någon förening
TOTALT		
Samtliga	92,2	28,7
Män	93,4	34,1
Kvinnor	91,0	23,3
ÅLDER		
16-24 år	86,6	22,4
25-34 år	95,4	26,5
35-44 år	96,2	37,9
45-54 år	96,9	37,3
55-64 år	94,1	30,5
65-74 år	88,7	23,2
75-84 år	77,9	10,5
UTBILDNINGSNIVÅ		
Förgymnasial utbildning	85,4	19,4
Gymnasial utbildning	94,8	28,8
Eftergymnasial utbildning	96,3	40,6

Medlemskap och uppdrag inom det svenska föreningslivet 1992. Procent.

Indelningsgrund	Medlem i någon förening	Förtroendeuppdrag i någon förening
SOCIOEKONOMISK GRUPP		
Samtliga arbetare	92,0	21,0
Lägre tjänstemän	93,6	32,1
Högre tjänstemän	96,4	45,3
Jordbrukare	88,4	23,9.
Ensamföretagare	91,2	24,5
Företagare med anställda	90,5	35,7
Studerande	83,8	21,4
Samtliga förvärvsarbetande	96,7	33,8
Hemarbetande	82,2	26,6
Förtidspensionärer och långtidsarbetslösa	86,9	18,8
Ålderspensionärer	84,6	18,2
NATIONALITET		
Infödda svenskar	92,9	29,9
Naturaliserade invandrare	89,6	22,0
Utländska medborgare	83,4	16,8
H-REGION		
Stockholm	90,2	24,2
Göteborg och Malmö	91,5	27,6
Större städer	92,6	28,8
Södra mellanbygden	92,8	32,1
Norra tätbygden	93,8	31,4
Norra glesbygden	94,2	30,2

Förenings-Sverige

SCB har också kartlagt 28 föreningsgruppernas medlemsprofiler:

Fackföreningar

De fackliga organisationerna är med sina 4 240 000 medlemmar den i särklass största organisationsformen i Sverige. 63 procent av befolkningen och 84 procent av samtliga anställda är med i facket. År 1976 var anslutningen bland de anställda ca 79 procent, en andel som successivt ökade till 86 procent 1985, varefter en viss minskning ägt rum. Andelen aktiva medlemmar är låg, ungefär nio procent av befolkningen. De unga, dvs. åldersgruppen 16-24 år har lägst aktivitetsnivå; endast fyra procent är aktiva. Stockholmsområdet har en betydligt lägre organisationsnivå än landet i övrigt. Cirka 29 procent av de anställda stockholmarna står utanför de fackliga organisationerna.

Lantbruks- och företagarorganisationer

Cirka tre fjärdedelar av de närmare 70 000 verksamma jordbrukarna är medlemmar i någon facklig organisation; därav är cirka 30 procent aktiva. Bland övriga företagare är anslutningsgraden lägre, cirka 54 procent och cirka sexton procent har något förtroendeuppdrag.

Politiska partier

Åren 1992 och 1993 var cirka 730 000 personer i åldern 16-84 år, eller knappt elva procent av befolkningen, anslutna till något politiskt parti. Männen, i synnerhet de medelålders och äldre, utgjorde en majoritet. Den högsta medlemsandelen fanns bland de 65-84-åriga männen. I den åldersgruppen var nästan var femte man ansluten till något politiskt parti mot var åttonde av samtliga män. Med sjunkande ålder minskar andelen medlemmar successivt.

Det har skett en markant nedgång i andelen medlemmar bland ungdomar sedan början av 1980-talet. Även totalt sett minskar partianslutningen. År 1976 var tretton-fjorton procent av befolkningen partimedlemmar, åren 1983-84 cirka femton procent och 1993 knappt elva procent. Mätt i mötesdeltagande per år har det också skett en viss minskning sedan 1976; från nio-tio procent av befolkningen till sex-sju procent.

Det är också färre som går med i ett politiskt parti i storstadsområdena än i de mer glesbefolkade delarna av landet. I Stockholm, Göteborg och Malmö är cirka åtta procent av befolkningen medlemmar mot sexton procent i norra glesbygden. Den överlägset högsta anslutningsgraden finns bland jordbrukarna, medan tjänstemännen är överrepresenterade bland de aktiva. Invandrargrupperna är genomgående underrepresenterade. Skillnaden mellan könen är numera liten.

Idrottsföreningar

Närmare 2,2 miljoner människor, nästan var tredje person i befolkningen i åldern 16-84 år, var 1992/93 medlemmar i någon idrottsförening. Mätt i antalet aktiva framstår idrottsföreningarna som den i särklass största organisationstypen. De har mer än dubbelt så många som fackföreningarna och 18 gånger så många som konsumentkooperativen. Cirka 61 procent är män och nästan två av tre är mellan 16 och 44 år. Mellan 1978 och 1984 ökade andelen medlemmar i idrotts- och/eller friluftsföreningar från 26 till 35 procent. Därefter har de båda föreningstyperna särredovisats. Verksamhetsåret 1992/93 var 34,5 procent av befolkningen medlem i någon idrottsförening och 9,5 procent i någon friluftsförening – av allt att döma ytterligare en ökning sedan 1984. Andelen medlemmar är lägre i storstadsområden än i övriga delar av Sverige.

Friluftsföreningar

I jämförelse med idrottsföreningar är aktivitetsnivån i friluftsföreningar lägre; cirka 32 procent är aktiva mot cirka 60 procent inom idrotten. Merparten av friluftsföreningarnas medlemmar är i åldern 35-54 år. De högre tjänstemännen dominerar.

Miljöorganisationer

Vid sidan av konsumentkooperativen har miljöorganisationerna den lägsta aktivitetsnivån, bara cirka åtta procent av medlemmarna är aktiva. När det gäller samhörighet kommer däremot miljörörelsen på andra plats. Fler kvinnor än män är medlemmar. Medlemsandelen är högre i större städer och bland högutbildade.

Kultur-, musik-, dans- eller teaterföreningar

Var åttonde person är medlem i någon kulturförening. Cirka 57 procent av medlemmarna är aktiva, en förhållandevis hög andel. Kvinnor är oftare medlemmar än män. Det mest framträdande draget är annars de avsevärda skillnaderna mellan olika socioekonomiska grupper. Bland de högre tjänstemännen är 27 procent aktiva mot sex procent bland arbetarna. Skillnaderna mellan olika regioner är små.

Övriga hobbyföreningar

I hobbyföreningarna är skillnaderna mellan olika socioekonomiska grupper och olika utbildningsnivåer mindre än inom andra föreningstyper. Medlemmarna rekryteras oftare bland män än bland kvinnor.

Motororganisationer

Inom motororganisationerna dominerar männen kraftigt; 80 procent mot 20 procent kvinnor. Samboende män är oftare medlemmar än ensamstående. Tjänstemän är överrepresenterade; icke facklärda arbetare underrepresenterade. Medlemmarna är relativt väl fördelade över landet.

Boendeföreningar

År 1978 angav 21 procent av befolkningen mellan 16-74 år att man var ansluten till någon hyresgäst-, bostadsrätts- eller villaägareförening. Vid 1984 års undersökning hade denna andel stigit till 31 procent för att 1992/93 ha minskat till 26 procent. I gruppen finns avsevärda regionala skillnader. I Stockholmsområdet är nästan 40 procent medlemmar, i Göteborg och Malmö cirka 32 procent och i norra glesbygden sju-åtta procent.

Föräldraföreningar

Jämförelser med tidigare ULF-undersökningar visar att medlemsanslutningen bland föräldrar med barn mellan sju och 18 år ökade från 39,5 procent 1978 till 45,2 procent 1984 för att sjunka till 32,3 procent 1992/93. Andelen aktiva låg dock gått 1992/93 på i stort sett samma nivå som 1978.

Handikapp- och patientföreningar

Fyra procent av befolkningen är medlemmar i någon handikapp- eller patientförening. Därav är 27 procent aktiva. Två medlemmar av tre är kvinnor, var tredje en man. Inom varje åldersgrupp är kvinnorna i majoritet. Bland de socioekonomiska grupperna är andelen högst bland de som är förtidspensionärer eller långvarigt arbetslösa – drygt tio procent.

Invandrarorganisationer

Även när det gäller invandrarorganisationer går det att göra jämförelser bakåt i tiden. De visar att andelen medlemmar av alla invandrare var 9,3 procent 1978, 13,6 procent 1984 och 8,9 procent 1992/93.

Kvinnoorganisationer

Kvinnoorganisationerna tillhör de få föreningstyper som haft en positiv utveckling under den senaste tvåårsperioden. 1992 var medlemsandelen 2,8 procent och 1993 3,5 procent. Samtidigt finns den största medlemskoncentrationen i åldersgruppen 65-74-år. Av medlemmarna kan 27 procent klassificeras som arbetare (mot 42 procent av samtliga kvinnor) och 69 procent som tjänstemän eller företagare (jämfört med 48 procent bland alla kvinnor). Den högsta andelen finns bland kvinnliga högre tjänstemän. Tillsammans med nykterhetsrörelsen och frikyrkan hamnar kvinnorörelsen lågt i mätningar av befolkningens samhörighet med olika rörelser och sammanslutningar.

Pensionärsorganisationer

Andelen medlemmar i pensionärsorganisationerna har ökat kraftigt. År 1978 var de 26,3 procent av samtliga personer i åldern 65-74 år, 1984 36,9 procent och 1992/93 41,8 procent. Skillnaderna mellan de socioekonomiska grupperna är relativt små med ett par undantag: jordbrukare och företagare är underrepresenterade.

Aktieägareföreningar

Aktieägareföreningarna domineras markant av tjänstemän och företagare, som utgör 74 procent av medlemmarna mot 46 procent av befolkningen. Två tredjedelar är män.

Grupper eller föreningar inom Svenska kyrkan

Närmare 60 procent av medlemmarna i dessa samfund uppger sig vara aktiva. Andelen medlemmar är högre utanför de tre storstadsområdena. Ungefär två tredjedelar av medlemmarna är kvinnor. Bland de aktiva utgör kvinnorna hela 73 procent. Framför allt de äldre kvinnorna är överrepresenterade.

Frireligiösa och andra religiösa samfund

I de frireligiösa samfunden uppger hela 80 procent att de är aktiva. Cirka 60 procent, av medlemmarna är kvinnor. Många av dem är i åldersgruppen 16-24 år. Bland företagare och jordbrukare finns relativt höga medlemsandelar. I Stockholm är andelen medlemmar något lägre än i övriga delar av landet. Bland andra religiösa samfund (islamitiska, muslimska, judiska osv.) är medlemsandelen större bland invandrargrupper än bland infödda svenskar.

Humanitära hjälporganisationer

Inom de humanitära hjälporganisationerna finns stora skillnader mellan olika befolkningsgrupper. Två medlemmar av tre är kvinnor, var tredje är man. Andelarna ökar med stigande ålder. Organisationerna domineras av tjänstemän och företagare.

Nykterhetsorganisationer

Av medlemmarna i nykterhetsorganisationerna är cirka 35 procent aktiva. Två tredjedelar är män, en tredjedel kvinnor. Medlemskap är vanligare utanför de tre storstadsområdena. Stockholmsområdet, har bara sju procent av medlemmarna men 19 procent av befolkningen.

Frivilliga försvarsorganisationer

Cirka 70 procent av medlemmarna är män. De högsta andelarna finns bland män i medelåldrarna 45-64 år. Medlemsandelen är högre i de glesbefolkade delarna av landet. Av medlemmarna är cirka 60 procent aktiva.

Fredsorganisationer

Fredsrörelsen är den organisationstyp som uppvisar den största skillnaden mellan medborgarnas känsla av samhörighet och deras faktiska anslutningsgrad. Rörelsen ligger på fjärde plats på listan över samhörighet, men har den lägsta aktivitetsgraden med bara tre promille av befolkningen som aktiva.

Lokala aktionsgrupper

Drygt en procent av befolkningen eller cirka 90 000 personer är medlemmar i lokala aktionsgruper. Uppgifterna tyder på att senare års byautvecklingsgrupper som anslutit sig till Folkrörelserådet inte fångats upp i siffrorna.

Grupper för internationella frågor

Två och en halv procent av befolkningen är medlemmar, men aktiviteten är låg. I likhet med miljörörelsen ligger dock grupperna högt när det gäller befolkningens känsla av samhörighet. I organisationer för internationella frågor har hela 61 procent av medlemmarna en eftergymnasial utbildning mot 24 procent av befolkningen. Vidare är Stockholm överrepresenterat med 28 procent av medlemmarna. Norra tätbygden är underrepresenterad med tre procent av medlemmarna mot sex procent av befolkningen.

Ordenssällskap

Efter de frireligiösa samfunden har ordenssällskapen den högsta aktivitetsnivån bland de föreningstyper SCB redovisar. Cirka 71 procent av medlemmarna uppger sig vara aktiva. Välutbildade män i åldrarna mellan 45 och 84 år dominerar. Stockholm och norra glesbygden har något lägre medlemstal än övriga delar av landet.

Konsumentkooperativ

Med sina cirka 2,1 miljoner medlemmar, nästan en tredjedel av landets befolkning, är konsumentkooperationen den tredje största organisationstypen. Medlemsaktiviteten är dock mycket låg, bara tre-fyra procent av medlemmarna uppger att de deltar aktivt i föreningens verksamhet. Konsumentkooperativen hör också till de organisationer med vilka befolkningen känner låg samhörighet. Däremot har medlemsanslutningen varit oförändrat hög under lång tid. Den var 1978 28 procent, 1984 35 procent och 1992/93 knappt 31 procent.

Andra kooperativ och samfälligheter

Medlemsbilden skiljer sig radikalt från den som gäller för konsumentkooperativ. 61 procent är män. Medlemsandelen är högre i de norra delarna av landet än i övriga delar.

Vilka är drivkrafterna i det ideella arbetet?

I ett av Folkrörelseutredningens betänkanden (SOU 1987:33) ger kapitlet Föreningssverige växer fram en bild av de tidiga drivkrafterna:

Nykterhetsrörelsen växte fram som en reaktion mot ett av dåtidens allvarligaste problem: det omfattande och tilltagande spritmissbruket. Det första exemplet på en föreningsbildning av denna typ, Svenska Nykterhetssällskapet, bildades 1830.

Väckelserörelsens framväxt från mitten av 1850-talet hade sin grund i den omvandling som landsbygden genomgått och det faktum att industrialismen bröt ner traditionella och invanda sociala mönster. Rörelsen fick sin stora rekryteringsbas bland fattiga och egendomslösa människor.

Arbetarrörelsen började på 1840-talet med bildnings- och nöjesföreningar. Den fortsatte med sjuk- och begravningskassor och kooperativa handelsföreningar. Under 1880-talet fick arbetarrörelsen en uttalat politisk inriktning.

Kooperationen är en direkt fortsättning på de folkligt ekonomiska samarbetsformer som fanns i det förindustriella samhället och som vidareutvecklades i industrialismens barndom. Den äldsta kända konsumentföreningen bildades 1850.

Idrottsrörelsen växte fram under 1870- och 1880-talen. Idéerna hämtades från England. De första idrottsföreningarna bildades i Göteborg och Stockholm. Idrottsrörelsen var länge en storstadsföreteelse. År 1903 bildades Sveriges Riksidrottsförbund.

Bonderörelsen hade sin grund i industrialismens genombrott. För att ta tillvara sina intressen måste bönderna organisera sig på samma sätt som andra grupper. Bondeförbundet bildades 1913 och Jordbrukarnas Riksförbund 1915.

Hyresgäströrelsen föddes ur industrialiseringen och inflyttningen till tätorterna. Bostadsbristen och trångboddheten ledde till att Hyresgästernas Riksförbund bildades 1923. Ur denna organisation växte sedan HSB fram.

Dagens frivilliga arbete har andra drivkrafter än de gamla folkrörelserna. Befolkningsstudien av Eva Jeppsson Grassman ger en uppfattning om motiven för nutidsmänniskans engagemang:

"Det centrala inslaget i svenska folkets frivilliga insatser visade sig inte vara att hjälpa så mycket som att ha inflytande och påverka. Den överlägset vanligast frivilliga insatsen var nämligen styrelseuppdrag och administration. 65 % av de frivilligt aktiva hade utfört sådana insatser."

Det vanligaste var att de frivilligt aktiva blivit ombedda att engagera sig. Det gällde 62 procent och i lika hög grad kvinnor som män. Däremot fanns vissa åldersskillnader. De yngsta och de äldsta hade i större utsträckning än de övriga själva sökt sig till verksamheten i fråga.

I studien bekräftades den s.k. *arenahypotesen*: de som redan var socialt

aktiva och "exponerade" inom ett antal sociala arenor – de förvärvsarbetade, hade barn i skolåldern, på daghem osv. – hade också störst chanser att bli tillfrågade när det gäller frivilliga insatser av olika slag. Chansen till engagemang hade också att göra med individens position i samhället.

De i socioekonomisk bemärkelse resursstarka människorna är mer aktiva än de mindre resursstarka. Men det är de senare och de som uppger sig ha gott om tid som står för det mest tidskrävande i verksamheterna. De gör oftast de direkta hjälpinsatserna eller samlar in pengarna. LO-medlemmar jobbar i föreningarna fler timmar än akademikerna, människor i åldern 60-74 år mer än yngre.

Vidare visade sig män i betydligt högre utsträckning än kvinnor ha börjat arbeta frivilligt på grund av egna intressen och behov. Kvinnorna hade ofta sökt sig till det frivilliga arbetet beroende på familjemedlemmarnas situation. Bland kvinnor i åldern 60-74 år uppgav hälften att drivkraften varit en önskan att göra nytta för andra människor. När det gällde kulturföreningar var ett starkt intresse för organisationens verksamhet den allt överskuggande anledningen till de frivilliga insatserna.

Bara en liten del av frivilligarbetet var av hjälpkaraktär. Åtta procent av svenska folket hade under ett år varit engagerade i frivilliga hjälpinsatser, sex procent gjort direkta insatser inom socialt inriktade organisationer. 28 procent hade dock hjälpt grannar, vänner, makar och anhöriga utan att det haft anknytning till någon organisation.

De två vanligaste orsakerna till att människor upphört med frivilliga insatser var brist på tid (40 procent) och "naturligt" slut (38 procent). Det fanns ett mönster av att man ställde upp olika i olika skeden av livet.

Regionala och andra skillnader

Bilden blir en annan om man vänder blicken utanför storstäderna. Det visar bl.a. den landsbygdskampanj som pågick under åren 1987-1989 på Europarådets initiativ. Kampanjen avslutades med en "landsbygdsriksdag". I anslutning till denna beslöt ett 40-tal ideella organisationer att tillsammans bilda *Folkrörelserådet* Hela Sverige skall leva. Syftet var att ge det lokala utvecklingsarbetet ett fortsatt stöd och ett samlande språkrör.

Under senare år har antalet lokala utvecklingsgrupper ökat snabbt:

1986	300
1990	1 500
1992	2 000
1995	3 000

I dag har Folkrörelserådet kontakt med 3 044 lokala grupper varav 401 i Norrbotten, 354 i Västerbotten, 458 i Jämtland, 137 i Västernorrland, 156 i Kopparberg, 122 i Värmland, 199 i Älvsborg, 120 i Blekinge, 106 i Kronoberg och 135 i Jönköping.

I boken *Nya spår* (Byggforskningsrådet 1995) presenterar Ulf Alexan-

dersson och John-Eric Rönnlund erfarenheter och planeringsidéer från det utvecklingsarbete som pågår i byar och bygder i Jämtlands län.

Lokalt utvecklingsarbete är, enligt författarna, inget nytt. Det har varit en naturlig del i mänskligt beteende sedan årtusenden. Grunden för allt samhällsbyggande är människors lust och behov att påverka. I modern tid, dvs. under 1900-talet, har en av drivkrafterna för bygdeengagemang varit de samhällsförändringar som pågått. I början av 1960-talet var cirka 50 procent av landets befolkning bosatt på landsbygden. Några decennier senare hade andelen minskat till 16,6 procent (SCB 1990).

Kommunreformerna fick stor inverkan på formerna för det lokala utvecklingsarbetet. År 1952 minskade antalet kommuner från 2 281 till 816 och är 1974 till 286. I slutet av 1970-talet kunde man iaktta att människor gick samman över partigränserna i lokala aktionsgrupper för att möta förändringarna. Enligt författarna kan man här se de första tecknen på "partipolitisk avlövning".

Glesbygdsdelegationens verksamhet och Europarådets landsbygdskampanj medförde i mitten av 1980-talet att en rad aktionsgrupper och projekt drogs i gång. I dag är de flesta som bor på landsbygden inblandade i någon form av lokalt utvecklingsarbete. Mycket tyder på att detta breda samhällsengagemang har ersatt partipolitiskt arbete.

De utlösande faktorerna för lokalt utvecklingsarbete är oftast av handfast natur.

Jämtlandsstudien visade att bygdespel, lokalrevyer och studiecirklar ofta blivit inledningen till ökat samarbete kring andra frågor. Vidare har det personliga engagemanget visat sig vara en mycket viktig del. I många fall har det varit en enskild person, en "eldsjäl", som tagit initiativet och drivit processen.

Till de erfarenheter som redovisas hör att det är viktigt att verksamheten grundar sig på demokratiska beslut. Det innebär att det är viktigt med någon form av förening med stadgar och styrelse. Engagemanget skall växa fram ur ett brett behov hos invånarna själva. I de fall där kommunen eller annan utomstående manat fram ett arbete har man inte lyckats lika bra. När kommuner valt att organisera verksamheten utifrån kommundelsnämnder och partipolitiska mandat har det politiska arbetet tagit över. Nybildade grupper har därför ofta från starten markerat att det inte får förekomma någon partipolitik i det gemensamma arbetet.

För att långsiktigt kunna ta till vara den kraft som finns i i de lokala utvecklingsgrupperna har författarna till *Nya spår* preciserat kraven på det omgivande samhället. Till kraven hör att politikerrollen måste förändras. Politiska ledare måste kunna stimulera, ta vara på och samordna människornas engagemang. De måste också organisera sitt arbete på ett nytt sätt och se till att människor så långt möjligt får besluta om sina egna angelägenheter. Mot den bakgrunden presenterar författarna tre modeller för framtida samverkan mellan grupper och kommun: remissorgan, kommunicerande kärl eller lokalnämnd/självförvaltningsråd.

Det ideella arbetets roll

"Bakom den uppenbara nytändningen av debatten kring det ideella arbetet ligger mycket djupgående förändringar i samhällslivet, den offentliga sektorn, näringslivet och familjen".

Så skriver Erik Amnå i det forskningspolitiska handlingsprogrammet. Han pekar särskilt på utvecklingen i glesbygden.

Enligt SNS Demokratiråd kräver en väl fungerande demokrati bl.a. att medborgarna deltar effektivt i valrörelser, i frivilliga medborgarsammanslutningar och i den lokala självstyrelsen. Valrörelserna är en avgörande länk i den kedja som leder från väljarnas önskningar till politiska beslut. De frivilliga organisationerna spelar en central roll som en skola i demokrati. Aktivt deltagande i föreningslivet skapar förtroende och tillit medborgarna emellan. Därmed bildas ett för demokratin nödvändigt socialt kapital. Den lokala självstyrelsen är central i demokratins ideal och ställer två krav: För det första skall kommunerna ha frihet att sköta en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna. För det andra skall de enskilda kommunmedlemmarna kunna utöva ett effektivt inflytande på kommunens politiska beslut.

Med Demokratirådets synsätt ger tillståndet i den svenska demokratin anledning till oro, bl.a med hänsyn till utvecklingen inom den frivilliga sektorn:

"Demokratin har mer och mer blivit en åskådarsport med en alltmer blaserad och cynisk publik. Politik är i dag en aktivitet som sköts av professionella ställföreträdare som främst kommunicerar med folk via massmedierna. Demokratin kan bara vitaliseras om publiken kommer ned från läktaren. Det är den egna eller nära erfarenheten av politikens villkor som tydliggör sambandet mellan beslut, ansvar och legitimitet. Politiken åt folket. Så kunde vår allmänna slutsats formuleras. Medborgarstyrelsen lider i dag av allvarliga svagheter. Främlingskänsla och intolerans präglar i dag många svenskars inställning till politiken. Receptet är inte mindre utan mer folkstyrelse. Den enskilde medborgarens förståelse för demokratins styrelsemetod främjas bäst genom dialog och eget ansvarstagande".

I den samhällsekonomiska studien *I samhällets intresse* (SOU 1995:7) behandlade Statskontoret även vissa sociala effekter av ideellt arbete.

Dit hörde bl.a. mervärdet för de frivilliga, beräknat med utgångspunkt från det belopp de frivilliga var beredda att betala för att få göra sina insatser. Resultatet, som dock bör tolkas med försiktighet, blev att värdet för de personer som utförde de frivilliga insatserna var högre än det värde som verksamheten skapade hos deltagare/mottagare. Om tolkningen stämmer skulle de frivilliga vara beredda att betala mer för att få utföra det oavlönade arbetet än mottagarna för att ta emot resultatet.

Det kan innebära att det ideella arbetet skapar ett mervärde för de frivilliga. Att så kan vara fallet framgår också av den ovannämnda befolkningsstudien.

En betydande majoritet av frivilligarbetarna ansåg att det egna engagemanget var viktigt när det gällde att lösa samhällsproblem. Betydligt färre, omkring en tredjedel, delade uppfattningen att det frivilliga arbetet skall kunna avlasta samhället eller ersätta samhällets insatser. En möjlig tolkning av detta skulle, enligt forskarna, vara att två tredjedelar av befolkningen anser att det frivilliga arbetets primära funktion är en annan än att vara ersättning för samhällets sociala service. Det frivilliga arbetet skulle alltså ha ett egenvärde.

Finns konflikter mellan ideellt och avlönat arbete? Konflikter har förekommit till exempel inom idrottsområdet. Detta ledde 1983 till att en överenskommelse träffades mellan Riksidrottsförbundet och Kommunalarbetareförbundet om gemensamma principer för föreningsmedverkan vid drift av anläggningar. Överenskommelsen inleds med en gemensam grundsyn:

"Förbunden anser att ett aktivt och verksamt föreningsliv är en mycket viktig del av samhället och av avgörande betydelse för människors möjligheter att lära sig demokratiska organisations- och arbetsformer, medinflytande och ansvar. I föreningsarbetet får unga människor lära sig att ta ansvar även för andra samt att ta ställning till olika värderingar och utveckla sina fritidsintressen och därigenom bli delaktiga i en verksamhet."

Överenskommelsen ger även ett svar på frågan om gränserna för vem som gör vad:

"Som facklig organisation skall Svenska kommunalarbetareförbundet bl.a. slå vakt om sina medlemmars anställningstrygghet och sysselsättning. De båda förbunden anser ändå att det kan finnas utrymme för att förenings- och kommunal verksamhet kombineras för att åstadkomma ett ökat nyttjande. Detta förutsätter då långsiktig planering och konstruktiva lösningar samt att föreningarnas engagemang inte medför att arbetstillfällen för tillsvidareanställd personal försvinner. Föreningslivets medverkan innebär alltså ett komplement till den ordinarie verksamheten."

Överenskommelsen innehåller också principer för arbetsfördelningen mellan ideella krafter och avlönade:

"Föreningarnas verksamhet kan exempelvis gälla förberedelser och återställningsarbete, såsom att låsa upp och stänga samt ta ansvaret för anläggningarnas idrottsredskap och liknande sysslor i anslutning till träning och tävling. Medverkan kan också gälla andra åtaganden som innebär avsevärda fördelar för alla berörda parter. Hur en avgränsning skall ske måste bedömas utifrån de lokala förhållandena. Förbunden anser vidare att sådana insatser skall regleras i lokala överenskommelser."

Den sociala betydelsen av ideellt arbete

Enligt Socialtjänstkommittén kan frivilligt socialt arbete bedrivas i två former. Den ena kallas anhörigvård eller närståendevård och utövas inom familjen eller i ett informellt nätverk. Äldrevård i denna form uppskattas, mätt i arbetstimmar, vara mer än dubbelt så omfattande som den offentliga sektorns insatser. Den andra formen avser de sociala insatser som utförs av olika frivilliga organisationer eller aktionsgrupper. Det är den senare formen som behandlas i rapporten *Frivilligt socialt arbete* (SOU 1993:82), där de sociala frivilliginsatserna delas in i fyra olika typer beroende på vilken roll moderorganisationen spelar gentemot det offentliga:

1. Avantgardeinsats innebär att en organisation går i spetsen för utvecklingen av socialt arbete för en eftersatt grupp, exempelvis Noaks ark för aidssjuka. Med en sådan insats vill man oftast väcka opinion och ser gärna att det offentliga senare tar över.

2. Organisationerna kan också på minst tre olika sätt agera som komplement till den offentliga sektorn. De kan vara parallell resurs, extra välfärdsförstärkare eller samhällsmoralisk normgivare. Som komplement erbjuder organisationerna service av samma slag som det offentliga eller "toppar välfärden" genom insatser utöver den generella nivån. De kan också vara normgivande genom att skapa solidaritet med människor i utsatta livslägen.

3. Vidare kan organisationerna vara ett alternativ till det offentliga. Här handlar det om konkurrensförhållanden och en strävan att erbjuda olika typer av huvudmän inom ett verksamhetsområde.

4. Slutligen kan verksamheten inom de frivilliga organisationerna fungera som ersättning för den offentliga, även om den formen är ytterst ovanlig i Sverige.

I praktiken handlar det sällan om en renodling av typer. Oftast är det fråga om kombinationer.

I skriften *Vi vill vara med och bestämma* (Ds 1994:123) finns ett kapitel med modeller för medborgarinflytande. Där konstaterar Civildepartementet inledningsvis att medborgarnas möjligheter att vid sidan av det lokala partiarbetet mer direkt vara med och påverka den kommunala verksamheten är begränsade.

Hur kan då socialtjänsten stödja frivilligt socialt arbete?

I bilaga 4 till betänkandet *Organisationernas bidrag* (SOU 1993:71) presenterades projektet Frivilligt arbete som samhällsresurs (FRI-

SAM), som påbörjades våren 1993 med Kommunförbundet som huvudaktör. Projektet hade som syfte att initiera och bredda det frivilliga sociala arbetet på kommunbasis och att visa på möjligheter att bygga upp nätverk med flera aktörer i äldreomsorgen för att därigenom ge en bättre vård utan ökade kostnader. I projektet arbetade man med tre olika modeller för frivilligmedverkan i kommuner med olika organisationssystem för bl.a. äldreomsorgen:

Modell 1: *Frivilliga i kommunal primärvård*
I kommuner med ansvar för både primärvård och äldreomsorg prövades hur frivilliginsatser kunde länkas in i hela vårdkedjan.

Modell 2: *Personal och frivilliga samarbetar i kooperativ hemtjänst*
I denna modell skulle en självstyrande personalgrupp eller kooperativ samarbeta med frivilliga.

Modell 3 *Frivilligt arbete som välfärdsresurs*
I den tredje modellen prövades om frivilliginsatser är attraktiva i sökandet efter alternativa driftsformer.

I rapporten *Frivilligt socialt arbete* (SOU 1993:82) finns även ett kapitel Välgörenhet, filantropi och frivilligt socialt arbete – en historisk översikt. Författaren Roger Qvarsell skriver så här om förhållandet mellan dem:

"Med frivilligt socialt arbete menas i det här sammanhanget olika former av försäkringssystem, välgörenhet, filantropi och professionellt socialt arbete som organiseras av föreningar eller stiftelser samt verksamheten inom patient- och klientorganisationer. Den gemensamma nämnaren för alla dessa former av sociala insatser är att de inte har staten eller kommunerna som huvudmän. Huruvida huvudmannaskapet är av sådan betydelse att det bör ligga till grund för en historisk kategorisering eller begreppsbildning kan diskuteras. I en renodlat historisk framställning skulle frågan om huvudmannaskapet inte tillskrivas någon avgörande betydelse förrän omkring sekelskiftet 1900."

Enligt Qvarsell är alltså välgörenhet en del av det frivilliga eller om man så vill ideella, sociala arbetet. De frivilliga insatserna i sin tur är definitionsmässigt sådana som inte har offentlig huvudman.

Qvarsell betonar att motsatsförhållandet mellan frivilligt socialt arbete och offentlig vård och omsorg är av relativt sent datum. Under 1800-talet var den filantropiska och den kommunala fattigvården nära förbundna med varandra. Under seklets sista decennier argumenterade många filantroper för att samhället borde ta ett större ansvar för dem som inte kunde klara sig själva. Betydande delar av den offentliga vården och omsorgen har alltså sina rötter i enskilda initiativ.

Motsättningarna mellan företrädarna för den enskilda respektive den offentliga sociala verksamheten ökade emellertid under mellankrigstiden och blev särskilt tydliga efter andra världskriget. Detta berodde dels på en socialpolitisk och ideologisk mobilisering, dels på framväxten av starka organisationer som företrädde de professionella grupperna inom den offentliga vården och omsorgen. Som en följd av detta tystnade många av företrädarna för de frivilliga organisationerna. Under det senaste decenniet har dock utrymmet för och behovet av frivilliga insatser på den socialpolitiska arenan ökat påtagligt. Qvarsell avslutar sin framställning med följande ord:

"Frågan om ansvarsfördelningen mellan familj, samhälle, stat och kommun när det gäller den sociala omsorgen har alltid varit aktuell och tyngdpunkten i denna ansvarsfördelning har ständigt förskjutits. Det är därför inte ägnat att förvåna att det i dagens samhälle och i den aktuella socialpolitiska situationen blossat upp en ny debatt och en ny strid om hur denna ansvarsfördelning skall se ut. Aktörerna på den sociala arenan verkar vara dömda till att gång på gång skriva om sina rollhäften."

Vid konferensen Samhället och den ideella sektorn i Stockholm 1992 anordnad av Röda korset sa socialminister Bengt Westerberg att det frivilliga, sociala arbetet kan erbjuda kvaliteter som välfärdsstaten aldrig kan ge. Detta tredje nätverk är ett viktigt komplement till familj och välfärdsstat, menade han. Representanter för Kommun- och Landstingsförbunden välkomnade där också den frivilliga hjälpen med att lösa allt svårare uppgifter inom omsorg och vård. Rödakorschefen Lars Pettersson betonade att frivilligtjänsterna tydligen behövs och ger något mer än den offentliga sektorn eftersom de ju efterfrågas. Han reagerade också mot att just frivilligorganisationer ibland betecknas som nedlåtande välgörenhet som skapar beroenden. Den känslan kan människor få även inför samhällets hjälp.

Nykooperationen och andra nya former

I brist på en vedertagen definition av ny kooperativ verksamhet gjorde Statskontoret i rapporten *Det kooperativa alternativet* (1995:9) en egen avgränsning. Den utgick ifrån den allmänna definitionen att kooperation är ett medlemsbaserat företagande som syftar till ett bra ekonomiskt utbyte för medlemmarna inom ramen för vissa överordnade mål.

Med nykooperation avsåg Statskontoret ekonomiska föreningar som bildats 1972 eller senare. Föreningarna skulle dessutom ha en omsättning understigande 100 miljoner kronor, eftersom nybildade kooperativa företag med en högre omsättning än så visat sig vara nybildningar inom den etablerade konsument- och lantbrukskooperationen. Vidare valde Statskontoret att utesluta bostadsrättsföreningar.

Med den avgränsningen genomfördes en enkätundersökning i samarbete med Handelshögskolan och Kooperativa institutet. Av 809 svar kom 377 från nykooperativ inom vård, omsorg och utbildning. Därav var 318 kooperativa daghem. Föräldrakooperativen inom barnomsorgen var sammanlagt 277. Det är alltså framför allt inom barnomsorgen som nykooperation förekommer.

Ideellt arbete förekommer i kooperationen. Den ursprungliga kooperationen är en del av folkrörelsetraditionen. Merparten av nykooperationen handlar om frivilliga insatser på uppdrag av landsting och kommuner. Den kan också sägas vara en del av såväl det civila samhället som The Nonprofit Sector. Kan då kooperationen betraktas som ideellt arbete? Frågan kan besvaras med en hänvisning till den forskning som pågår inom Handelshögskolan och Sköndalsinstitutet. Enligt dem är inte verksamhetsformen utan typen av insatser det avgörande. Med det synsättet kan vi konstatera att det finns inslag av ideellt arbete inom kooperationen, men att all kooperation inte är ideell verksamhet.

I rapporten *Föreningar som entreprenör – möjligheter, begränsningar, konsekvenser och risker* (Ds 1994:94) behandlas bl.a. begreppen huvudmannaskap och ansvar. Begreppet huvudmannaskap används dels för att ange inbördes gränser för vilka offentligrättsliga uppgifter som ankommer på staten, kommunen respektive landstinget, dels för att ange det ansvar som följer av att en uppdragsgivare eller arbetsgivare anlitar en uppdragstagare eller arbetstagare för att utföra ett arbete eller en tjänst. Föreningen är huvudman för sin egen verksamhet, men när föreningen anlitats av en kommun för att driva kommunal verksamhet är kommunen fortfarande huvudman.

Av det sagda framgår att det inte alltid är så lätt att avgöra om en föreningsdriven verksamhet skall bedömas som entreprenad eller som bidragsfinansierad föreningsverksamhet. Enligt vår bedömning innebär detta en risk för medborgarna eller – om man så vill – ett hot mot demokratin. Medborgarna kan inte utkräva ansvar i val om de inte kan avgöra vem eller vilka som ansvarar för en viss verksamhet.

I den nämnda rapporten finns också ett avsnitt om det juridiska systemskifte som inträder vid en övergång till föreningsdrift. Avsnittet tar upp offentligrättsliga skillnader mellan drift i myndighetsform (förvaltningsform) och föreningsdrift. Det finns risker för kommunerna, föreningarna och de enskilda medborgarna.

Skillnaderna mellan dem är bland annat:

- Föreningars beslut kan inte överklagas.
- Offentlighetsprincipen gäller inte.
- Sekretesslagen gäller inte.
- Kommunens inflytande påverkas.
- Snabbare och smidigare beslutsvägar i vissa fall.
- Föreningar omfattas inte av kommunallagens kompetensbegränsningar.

- Tjänstefelsansvaret försvinner.
- Meddelarfriheten och yttrandefriheten kan beskäras.
- Anmälningsplikten enligt 71 § socialtjänstlagen gäller endast i begränsad omfattning.
- Statliga myndigheters tillsyn minskar.
- Förvaltningslagen gäller inte.
- Föreningen kan försättas i konkurs.
- Lagen om offentlig upphandling gäller som regel inte.
- Det personliga ansvaret för den ekonomiska förvaltningen är strängare i en förening än inom en kommunal förvaltning.
- Föreningar som driver näringsverksamhet har en sämre skattesituation än kommuner.
- Arbetstagarinflytandet är betydligt starkare inom ett företag eller en förening än inom en kommun.
- Ideella föreningar som bedriver näringsverksamhet är till skillnad från kommuner och landsting bokföringsskyldiga enligt bokföringslagen.
- Ekonomiska föreningar har i jämförelse med kommuner och landsting strängare revisionskrav.
- Föreningar med anställd personal är till skillnad från kommuner och landsting som regel skyldiga att trygga kollektivavtalsreglerade pensionsutfästelser. Kravet kan i vissa fall medföra att kostnaderna för pensioner blir högre för en förening.

Sammantaget finns det vid ett systemskifte en rad andra hänsyn att ta än ekonomiska och demokratiska. 1983 års Demokratiberedning redovisade en särskild studie utförd av Lars Inge Ström vid förvaltningshögskolan i Östersund om vad som händer när en förening övertar kommunal verksamhet. Studien pekade, enligt beredningen, på tendenser och svårigheter som sannolikt gällde många föreningar i samma situation. Som exempel nämndes att det nya åtagandet i allmänhet hade inneburit att föreningarna anställt personal med speciell kompetens och tid för kontinuerliga arbetsinsatser. Den utvecklingen hade i vissa föreningar skapat motsättningar mellan medlemmar av olika kategorier. Även 1986 års Folkrörelseutredning åberopade Ströms studie och drog därutöver egna slutsatser. I stort sett var resultatet positivt, men utredningen såg följande risker:

- Det dominerande motivet för föreningar att driva tidigare kommunal verksamhet var att skaffa pengar. Kommunerna å sin sida hade inte bara demokratiska motiv utan också ekonomiska. Om föreningarna både skulle driva anläggningarna billigare och dessutom tjäna pengar krävdes mycket ideellt arbete. Samtidigt hade kraven på arvoden växt och det hade blivit svårare att få folk att ställa upp på ideellt arbete under en längre period. Om detta leder till att föreningarna måste anställa personal minskar vinsten och därmed motivationen att ta sig an nya uppgifter.

- Det har förekommit att föreningarnas innehåll och arbete förändrats totalt. Föreningarna måste ha medvetenhet, styrka och vilja till självständighet för att inte bli offer för starka kommuner.
- Det finns en risk för kommunalisering av föreningarna. Kommunerna har stora resurser att utmana dem med. Det förekommer fall där föreningar låtit sig övertalas att ta uppgifter som i själva verket förändrat den ursprungliga aktiviteten.
- Det är inte bara så att kommunen kan sluka föreningen. Idén kan också gå förlorad om det som snabbt och effektivt ger pengar får dominera.

Frivilligcentralerna har sitt ursprung i Norge och Danmark. En frivilligcentral är en öppen mötesplats för såväl föreningar som enskilda personer. Verksamheten syftar till att förmedla kontakter mellan brukare och frivilliga så att den som har behov av stöd och hjälp kan komma i kontakt med människor som har lust att dela med sig av sin tid till andra. Frivilligcentralen leds oftast av en samordnare som är anställd av kommunen eller vars lön subventioneras av kommunen. Det finns två huvudinriktningar. Den ena är att förmedla personliga tjänster och gentjänster; den andra att fungera som mötesplats för människor som vill bryta sin isolering och få en meningsfylld fritid.

Resursbankerna driver en liknande verksamhet. De har skapats genom samarbete mellan kommunen och ett antal frivilligorganisationer och fungerar som mötesplatser för behov och resurser.

Statskontoret har i rapporten *Vännens vän* (SOU 1995:8) bl.a. sökt besvara frågan om det är samhällsekonomiskt motiverat att stödja verksamheten vid frivilligcentraler och resursbanker. Slutsatsen blev att verksamheten troligen är ekonomiskt motiverad. I alla händelser finns inget realistiskt alternativ. Verksamheten har karaktären av ett komplement till hemtjänsten. Den målgrupp som dominerar är en socialt sett svag grupp, nämligen ensamstående äldre människor. Genom frivilligcentralerna kan dessa få en varaktig kontakt med någon person som frivilligt kan ställa upp som stöd.

Med nykooperation, entreprenörskap och frivilligcentraler har vi lyft fram vad som under ett antal år kallats nya former av ideell verksamhet. En kunskapssammanställning som vår måste i huvudsak bygga på forskningsrapporter och officiell statistik. Där finns inga nya nätverk av typen Stödstrumporna och Stiftelsen Stolta Stad.

Organisationsstöd är inte något grundläggande för ideellt arbete. Om stödet i alltför hög grad förenas med styrande villkor förstärks för övrigt den tendens forskarna kallar "Från röst till service". Inte minst när det gäller framtida stödformer borde det vara av intresse att fundera i banorna:

- Stöd med bibehållen frihet
- Stöd utan frihet
- Frihet utan stöd.

Källförteckning

Offentligt tryck

Prop. 1990/91:82 om folkbildning

Prop. 1995/96:61 och Lagutskottets betänkande 1995/96:LU7, Former för verksamhet som är beroende av statligt stöd, m.m.

SOU 1985:28, Aktivt folkstyre i kommuner och landsting, Betänkande av 1983 års Demokratiberedning

SOU 1987:33-35, Ju mer vi är tillsammans, Betänkanden av 1986 års Folkrörelseutredning

SOU 1988:39, Mål och resultat – nya principer för det statliga stödet till föreningslivet, Betänkande av 1986 års Folkrörelseutredning

SOU 1990:44, Demokrati och makt i Sverige, Maktutredningens huvudrapport

SOU 1993:71, Organisationernas bidrag, Betänkande av Utredningen om bidrag till ideella organisationer

SOU 1993:82, Frivilligt socialt arbete, Rapport av Socialtjänstkommittén

SOU 1993:90, Lokal demokrati i utveckling, Slutbetänkande av Lokaldemokratikommittén

SOU 1994:9, Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden, Delbetänkande av Kulturutredningen

SOU 1994:147, Former för statlig verksamhet, Delbetänkande av Utredningen om verksamheter som är beroende av statligt stöd

SOU 1995:84, Kulturpolitikens inriktning, Slutbetänkande av Kulturutredningen

SOU 1995:85, Tjugo års kulturpolitik 1974-1994, En rapport från Kulturutredningen

SOU 1995:93, Omprövning av statliga åtaganden, Slutbetänkande av Utredningen om verksamheter som är beroende av statligt stöd

SOU 1995:141, Folkbildning och vuxenstudier, Delbetänkande av den statliga utvärderingen av folkbildningen, SUFO 96

Ds 1994:94, Föreningar som entreprenör – möjligheter, begränsningar, konsekvenser och risker

Ds 1994:123, Vi vill vara med och bestämma – Modeller för medborgarinflytande i stadsmiljö och på landet

Ds 1995:30, Handlingsprogram för forskning om ideell verksamhet – Förutsättningar, organisering och betydelse

Ds 1995:62, Statliga och kommunala stiftelser – Det allmännas fortsatta inflytande över stiftelser som bildats genom politiska beslut

Regeringens skrivelse 1994/95:220, Utvecklingen inom den kommunala sektorn

Övrig litteratur

Sekretariatet för framtidsstudier 1980, Arbetets värde och tidens bruk – en framtidsstudie, Lars Ingelstam m.fl.

Svenska Kommunförbundet 1990, Föreningen tar över? Synpunkter och avtalsförslag

Statskontoret 1991:6, Statligt föreningsstöd – en kartläggning

Rapport från konferensen Samhället och den ideella sektorn, Stockholm 10-11 november 1992. Röda korsets skriftserie Medmänniska i en föränderlig värld, nr 4

Svenska Kommunförbundet 1992, Studieförbunden och kommunerna

SCB 1992, I tid och otid, En undersökning om kvinnors och mäns tidsanvändning 1990/91, Rapport 79 i serien Levnadsförhållanden

Norrbottens läns landsting 1993, Kultur för Norrbotten, Förslag till kulturpolitiskt program för Norrbottens läns landsting

Institutet för Framtidsstudier 1993, 70-talister – Om värderingar förr, nu och i framtiden, Åke E. Andersson, Thomas Fürth och Ingvar Holmberg

Princeton University Press 1993, Making Democracy work – Civic Traditions in Modern Italy, Robert D. Putnam

SCB-Tryck Örebro 1994.06, Föreningslivet i Sverige – en statistisk belysning, Rapport 86 i serien Levnadsförhållanden

Statskontoret 1994:19, Utblick mot frivillig verksamhet – En studie av frivilligcentraler och nykooperation samt föreningsliv i Kallhäll och Stäket

Svenska Kommunförbundet 1994, Kommunala driftentreprenader inom äldreomsorg, skola, fritid och kultur, Thomas Hallgren, Ingegärd Hillborn och Lena Sandström

Svenska Kommunförbundet 1994, Kommunal självstyrelse - Huvudrapport från Programberedningen för kommunal självstyrelse

Svenska Kommunförbundet 1994, Fakta om fritidsanläggningar i Sverige 1983, 1987, 1990, 1993

Månpocket 1994, Maffia av Tomas Lappalainen

Statskontoret 1995:7, I samhällets intresse? En samhällsekonomisk studie av den ideella sektorn

Statskontoret 1995:8, Vännens vän – Det samhällsekonomiska värdet av en frivilligcentral

Statskontoret 1995:9, Det kooperativa alternativet – Jämförelser mellan olika verksamhetsformer

Statskontoret 1995:12, Projektstöd till ideella organisationer – allt från fostran av barn till skutstöd

SNS Förlag 1995, Civilt samhälle kontra Offentlig sektor, Lars Trägårdh (red)

SNS Förlag 1995, Demokrati som dialog, Demokratirådets rapport 1995

SNS Förlag 1996, Demokrati och ledarskap, Demokratirådets rapport 1996

Byggforskningsrådet 1995, Nya spår – Erfarenheter och planeringsidéer från utvecklingsarbete i byar och bygder, Ulf Alexandersson och John-Eric Rönnlund

EFI Research Report, December 1995, Det organiserade ideella arbetet i Sverige, Filip Wijkström

The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, Working Paper Number 16, April 1995, Comparative Nonprofit Sector Projekt, Defining the nonprofit sector: Sweden, Tommy Lundström och Filip Wijkström

Hamish Hamilton Ltd London 1995, TRUST – The Social Virtues and the Creation of Prosperity by Francis Fukuyama

SCB 1995, "Politiska resurser och aktiviteter 1978-1994" (prel. titel) Rapport nr 90 i serien Levnadsförhållanden

LIBRIS Örebro 1995, Medmänsklighet att hyra? - Åtta forskare om ideell verksamhet

Utkast till Kooperativ Årsbok -96, Oktober 1995, Tommy Lundström och Filip Wijkström

Lars Ingelstam och Carlsson Bokförlag 1995, Ekonomi för en ny tid.

DEMOKRATI OCH DELAKTIGHET GENOM KOOPERATION

Av Per-Olof Jönsson

1. Uppdraget

Demokratiutvecklingskommittén har i uppdrag till Kooperativa institutet (Koopi) preciserat följande fyra frågeställningar.

1. Inom vilka områden (daghem, skolor, tillverkning, lanthandel etc.) finns det mycket nykooperation? Vilka verksamheter ökar?

2. På vilka områden är kooperation en särskilt bra arbetsform? Finns det områden där kooperation inte är någon bra arbetsform?

3. Vilken betydelse kan kooperation ha för att vända negativa sociala trender i storstädernas miljonprogramområden och få människorna där att tillsammans resa sig och med egna krafter åstadkomma en positiv utveckling?

4. Vilka problem finns för den nykooperativa verksamheten? Finns det hinder i lagar eller andra regler som bör undanröjas för att verksamheten skall kunna blomma ännu bättre?

Denna uppsats diskuterar den kooperativa formens omfattning och användbarhet i perspektiv av kommitténs direktiv och specifika frågeställningar. Att definiera begreppet "kooperation" är inte alldeles enkelt. I avsnitt två görs ett försök. I avsnitt tre redovisas de världsomspännande, kooperativa principerna och i avsnitt fem avgränsas och exemplifieras nykooperation som begrepp och företeelse. Däremellan ges i avsnitt fyra en kort, sammanfattande överblick av den kooperativa historien i Sverige, med särskild relevans även för nyare kooperation. I avsnitt sex och följande besvarar jag sedan kommitténs frågeställningar.

2. Definitioner

Det är i och för sig aldrig den *formella ramen*, företagsformen eller associationsformen, som ensam konstituerar kooperation utan det *reella innehållet,* särskilt att kooperativet arbetar i enlighet med de kooperativa principerna (se avsnitt tre nedan).

Vad gäller ny kooperation, rekommenderar vi kooperatörer den *ekonomiska föreningen* eftersom den skänker lagstöd, stadga och erfarenhet till företaget. Som kommer att framgå längre fram, har den ekonomiska föreningen dessutom visat sig särskilt lämpad för småskalig drift, inte minst i glesbygd.

Människor i allmänhet, inklusive beslutsfattare och opinionsbildare, förknippar dock enligt vår erfarenhet sällan begreppet kooperation med den ekonomiska föreningen som företagsform. Vanligtvis för kanske tanken i stället till "Konsum". Den är naturligtvis inte fel, men bara ett, om än stort och känt, exempel.

Innan vi går in på den kooperativa historien och den nykooperativa utvecklingen är det därför på sin plats att ge en något bredare förklaring till kooperationsbegreppets innebörd och förankring. Jag anvisar här fem definitioner:

1. Internationell definition
2. Legaldefinitioner
3. Ekonomidefinitioner
4. Moraldefinitioner
5. Attityddefinitioner

2.1 Internationell definition

Internationella Kooperativa Alliansen (IKA) med 750 miljoner medlemmar i 90 länder fastställde 1995[1] följande globalt giltiga definition av kooperation:

"En kooperativ förening är en fristående sammanslutning av personer som frivilligt samverkar för att tillgodose sina gemensamma ekonomiska, sociala och kulturella behov och önskemål genom ett samägt och demokratiskt styrt företag."

2.2 Legaldefinitioner

Ekonomisk förening

Företagskooperativa utredningen[2] räknar med fyra kooperativa associationsformer i Sverige: ekonomisk förening, bostadsrättsförening, ömsesidigt försäkringsbolag och medlemsbank. Även dotterbolag till dessa räknas till föreningen eller motsvarande.

Den ekonomiska föreningen är grundformen på vilken de övriga vilar. Dessa är helt enkelt specialformer, underkategorier, till den ekonomiska föreningen inom sina respektive branscher (boende, försäkring och bank) på grund av särskilda skyddsintressen och annan speciallagstiftning inom respektive sakområde.

Jag utgår i det följande från den ekonomiska föreningen.

1977 års Kooperationsutredning[3] gav kooperation följande innebörd:

"Kooperation är en företagsform organiserad av och för att grupper av personer genom ekonomisk verksamhet skall kunna tillgodose sina intressen på områden där de som exempelvis kunder, leverantörer, boende eller sysselsatta har direkt engagemang".

Denna innebörd ligger till grund för gällande lag på området, 1 kap 1 § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar (FL):

"En ekonomisk förening har till ändamål att främja medlemmarnas ekonomiska intresse genom ekonomisk verksamhet i vilken medlemmarna deltar
1. som konsumenter eller andra förbrukare,
2. som leverantörer,
3. med egen arbetsinsats,
4. genom att begagna föreningens tjänster, eller
5. på annat liknande sätt.

För en ekonomisk förening är utmärkande att den uppfyller särskilda villkor ifråga om rätten till medlemskap, rösträtt och överskottsutdelning. Om detta föreskrivs i 3, 7 och 10 kap."

Kännetecknande för *alla* kooperativa associationsformer är således:

1. Ekonomisk verksamhet
2. Av visst slag
3. I vilken medlemmarna deltar.

Just kravet på *deltagande* är fundamentalt; kooperation är en *personassociation* till skillnad från bolagen som är kapitalassociationer. Medlemmarna förväntas aktivt delta i verksamheten, som konsument, anställd eller på annat sätt.

Detta krav ska inte förväxlas med kooperativets demokratiska funktionssätt, som också är viktigt, men inte detsamma som deltagandet.

Aktiebolag

Antalet aktiebolag i vårt land torde uppgå till omkring 200 000. Många bolag är dock enmans- eller fåmansföretag.

Även kooperation kan förekomma i andra former än den ekonomiska föreningen. Det är inte ovanligt, att framför allt *kapitalintensiv* kooperation organiseras i *aktiebolag*. Också småföretag, t.ex. lantbrukare, organiserar sig ofta i aktiebolag, som samverkar genom en ekonomisk förening. Det är också mycket vanligt att den ekonomiska föreningen bedriver sin affärsverksamhet i ett eller flera helägda *dotterbolag*. Detta anses helt tillåtet[2] och kan betraktas som en intern struktur eller positionering för att optimalt uppfylla det kooperativa ändamålet.

Från kooperativ verksamhet genom aktiebolag bortses emellertid i det följande eftersom förhållandet torde vara mycket ovanligt inom ny kooperation.

Ideell förening

Ny kooperation förekommer emellertid frekvent, och dessvärre, också i form av *ideell förening*. Ideell förening är emellertid enligt doktrin och praxis *inte* avsedd för kooperation. Ideell förening som bedriver ekonomisk verksamhet i sådan utsträckning att den uppfyller kriterierna för registrering som ekonomisk förening är att betrakta som *oregistrerad ekonomisk förening*[4] med följd att medlemmarna kan komma att anses som personligt betalningsskyldiga för skulder i föreningen. Den är med andra ord inte en juridisk person. Dessutom är den ideella föreningen enligt gängse indelning förbehållen i första hand idéburen, och inte ekonomisk verksamhet.

En hel del av det som rubriceras som ideell förening inom t.ex. den offentliga verksamheten är således i själva verket "falsk kooperation". Jag saknar dock statistik över förekomsten eftersom det av befintlig statistik inte framgår om man har ett kooperativt ändamål eller eljest arbetar enligt kooperativa principer. Jag anser inte att man utan vidare kan presumera att ideella föreningar i offentlig verksamhet är kooperativa.

Det återstår således att inom ramen för denna framställning sätta likhetstecken mellan ekonomisk förening och kooperation. Det ger möjligen inte en heltäckande beskrivning, men är inte fel och nästan rätt.

Det återstår emellertid också att fylla begreppet kooperation med reellt innehåll för att ge en fullständig bild. Jag gör det på följande tre sätt.

2.3 Ekonomidefinitioner

Social marknadsaktör

Kooperationen är en i liberal mening marknadsinriktad aktör på en konkurrensutsatt marknad. Det kooperativa företaget lever under samma ekonomiska lagar som andra företag och måste liksom dessa kalkylera priser, gå med överskott och bedriva marknadsföring. Möjligen är dessa omständigheter till och med *viktigare* i de kooperativa än i de andra företagen eftersom kooperationen därutöver strävar enligt en långsiktig, social dimension. Man talar om kooperationens dubbla roller, dualismen. Den söker förena den (kortsiktiga) ekonomiska rollen för medlemmen med den (långsiktiga, uthålliga) sociala rollen för generationen och samhället. Kanske är det också därför som "generationsskiften" i föräldrakooperativa daghem fungerat så förvånansvärt smidigt? Mot mina egna profetior, och alla skiften till trots, fortsätter daghemskooperationen att stadigt växa. Pionjär- och sekundärkooperatörer ersätts ständigt med nya, frivilliga föräldrar.

Begrepp som rationalisering, stordrift, kostnadseffektivitet har alltid spelat en stor roll för kooperationen. Det kan till och med hävdas, jag gör det, att kooperativa företag är *bättre* på att effektivisera sin verksamhet, inte minst i lågkonjunktur, eftersom de ska göra största möjliga medlemsnytta för sina ägare som också är deras nyttjare (se delaktighetskravet ovan i avsnitt 2.2). De är utsatta för ett *dubbeltryck*. Konsumentkooperationen var därför t.ex. först med automatiseringen i detaljhandeln (snabbköpen) och introducerar för närvarande i snabb takt s.k. flödesorientering; försäkringskooperationen torde för närvarande leda strukturrationaliseringen i sin bransch, för att ta några exempel.

Den makroekonomiska rollen

Vad skulle marknaden vara utan kooperation, kan man fråga sig. Det finns inga empiriska svar, i vetenskaplig mening. Avsaknaden av forskning om kooperativa företeelser, både gamla och nya, är skriande. Kanske har kooperation varit alltför självklar för att forskas kring?

Ekonomihistoriker brukar tala om *frigörelselinjen*[4a] som den första epoken i konsumentkooperationens historia, kampen om nationalinkomsten. Det gällde att komma i åtnjutande av den gemensamt producerade nationalförmögenheten och att fördela den rättvist. Alltså en *fördelningspolitiskt* förankrad kooperativ ideologi och verksamhet.

En andra epok kan beskrivas som *korrektionslinjen*,[4a] kampen mot monopol och oligopol, exemplifierad i bl.a. margarinstriden. Jag går inte i detta sammanhang närmare in på dessa symboliker.

1989 års konkurrenskommitté definierade kooperation så här:

"Den kooperativa företagsformen har utvecklats i syfte att ge små och svaga aktörer en starkare ställning på en marknad. Genom att samverka i organiserad form kan man uppnå en sådan position att andra aktörers marknadsmakt balanseras. Den kooperativa verksamheten har alltså sin grund i att vissa människor finner att marknadsmekanismen ger otillfredsställande resultat för dem. Kooperativ samverkan innebär att vertikal integration genomförs. Syftet är att genomföra gemensamma transaktioner och/eller att sänka transaktionskostnaderna. De integrerade aktörerna väljer en sådan lösning därför att marknadslösningen skulle ge alltför höga kostnader för att genomföra transaktionerna. Syftet är att åstadkomma en bättre konkurrenssituation på marknaden med bättre balans mellan parterna. Effekten blir normalt en effektivisering av marknaden genom att den kooperativa verksamheten motverkar monopolbildning och främjar mångfalden...."[5]

Effekterna av kooperativ samverkan kan således beskrivas som

- balanserad marknadsmakt,
- vertikal integration,
- sänkta transaktionskostnader samt
- effektivisering av marknaden.

2.4 Moraldefinitioner

Biskop Krister Stendahl liknade i samband med några föreläsningar och artiklar vid 1980-talets slut nykooperationen vid en *utbrytaranda*. Han jämförde med frivilligsektorn i USA där, i avsaknad på ett utbyggt välfärdssamhälle, "vanan är ingrodd att sluta sig samman för att göra någonting själva".[6]

Han fortsätter:

"Kooperation kan liknas vid ett förbund i religiöst hänseende, ett uttåg ur Egypten, riskfyllt och ibland inte alltför militäriskt ordnat i leden. Denna icke-hierarkiska samarbetsmodell byggs nerifrån och växer fram i ett gammalt samhälle som styrs uppifrån. Också folkrörelserna byråkratiseras, 'ombudsmaniseras' och professionaliseras. Kooperativet som idé är uppbrottet även ur detta"...."Vårt samhälle och vår uppfattning om oss själva bygger på s.k. adversativa modeller. Vi och dom. Man upplever allting i detta motsatsspel och individens eller gruppens självförverkligande blir en seger i en adversativ modell av världen. I detta avseende är Sverige kanske det mest adversativa land som finns. Inget land har satt denna "balansideologi" så mycket i system med parti – block – och partssammansatta arbetsmodeller. Den har gått oss i blodet. Och i detta sammanhang blir den kooperativa modellen så intressant. Den slår inte ut de andra alternativen utan strävar – åtminstone idealt sett – efter samverkan på alla nivåer".

Stendahls utsaga ansluter till de värden som brukar framhävas i kooperativa organisationer:

- Respekt,
- informell struktur,
- närhet och
- strävan till syntes.

2.5 Attityddefinitioner

Ett ytterligare sätt att definiera kooperation är att se till befolkningens *uppfattning* om och attityd till begreppet och till de företeelser som förknippas med det.

Koopi följer regelbundet och på olika sätt svenska folkets, och de kooperativa medlemmarnas, inställning till kooperation och kooperativa företag. En större undersökning gjordes inom ramen för SIFO:s politik- och samhällsmonitor 1990/91. Mindre uppföljningar sedan dess visar, att resultaten fortfarande står sig.[7]

Nio av tio svenskar har en uppfattning om vad kooperation är och fyra av tio anser att de dessutom vet ganska mycket. Man vet till exempel att kooperation inte är statlig och inte privat.

Vid undersökningen användes också en skala där de som svarade fick ange i vilken utsträckning de förknippade kooperation med olika begrepp. Skalans ändpunkter var "stämmer helt och hållet" respektive "stämmer inte alls". Ett genomsnittsvärde av alla svar på denna skala beräknades sedan. Begreppen *"medlemsbehov"* och *"ekonomiskt samarbete"* ansågs stämma ganska bra. Begrepp som *"frivillighet", "demokrati", "samhällsengagemang"* och *"hederlighet"* hamnade närmare skalans mittpunkt. Begreppet *"vinstintresse"* ansågs stämma mindre bra. Det finns alltså bland allmänheten en svagt markerad uppfattning om vad ordet kooperation står för, som stämmer ganska väl med de kooperativa principerna.

3. Internationella Kooperativa Alliansens förklaring av den kooperativa identiteten

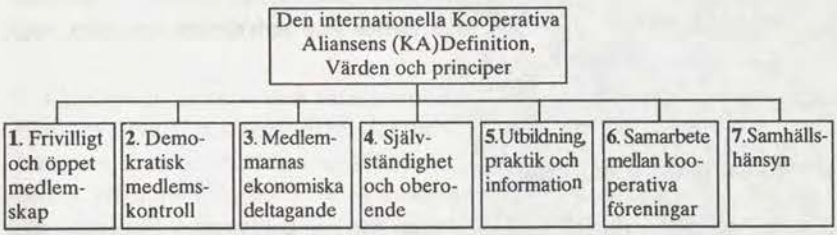
Det är en allmänt vedertagen, ja helig kooperativ princip, att *varje kooperation själv bedömer graden av sin kooperativitet* (se andra kooperativa principen nedan). Det är de egna medlemmarna som i demokratisk ordning värderar den kooperativa måluppfyllnaden, inte andra kooperationers medlemmar eller andra utomstående. De som ska ha synpunkter på Konsums kooperativitet är således i första hand dess medlemmar, tillika kunder. Detsamma gäller nykooperationen. I det sistnämnda fallet kan dock även det allmänna tänkas ha synpunkter i den utsträckning kooperativet också påtar sig skattesubventionerade entreprenaduppgifter på kommunens, landstingets eller annat offentligrättsligt subjekts vägnar.

Hur bedömer då de kooperativa medlemmarna kooperativiteten i sitt kooperativ? Jo, det finns faktiskt globalt gällande och för all koperation gemensamt fastställda rättesnören. Dessa utgörs av Internationella Kooperativa Alliansens (IKA) förklaring av den kooperativa identiteten, värderingar och principer.[1]

IKA-kongressen i Manchester 1995 antog denna förklaring som ersatte 1966 års grundsatser vilka i sin tur hade ersatt 1937 års grundsatser.

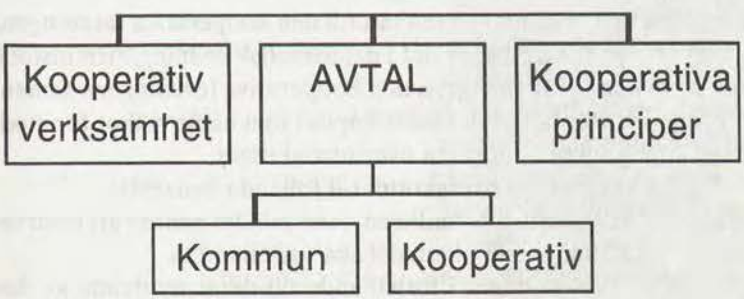
En svensk översättning har framställts gemensamt av Kooperativa förbundet, Kooperativa institutet och Lantbrukarnas Riksförbund. Förklaringen är inte i juridisk mening bindande men har genom sin karaktär av rättesnöre för medlemskapet i IKA stor influens på medlemsorganisationernas stadgar och program. Förutom de svenska medlemsorganisationerna i IKA (Folksam, HSB, Konsumentgillesförbundet, KF, LRF och Riksbyggen) omfattar den också de svenska OK-föreningarna genom dessas medlemskap i KF. Även nykooperationen arbetar i hög grad enligt dessa principer, oaktat man inte är medlem i IKA. Förklaringen har också betydelse för den associationsrättsliga lagstiftningens utformning.

Figur 1. De kooperativa principerna



De kooperativa principerna utgör en viktig grund för en bedömning även av nykooperationens innehåll och användbarhet. De ger uttryck för kooperationens suveränitet, lokala förankring och ansvar. De utgör därför också grund för och anger de yttre ramarna för t.ex. avtalsmässiga förhållanden mellan en kommun och ett kooperativ. Principerna förtjänar av denna anledning att återges i sin helhet.

Figur 2. De kooperativa principernas influens på avtalsförhållanden.



De kooperativa värderingarna

"Kooperativa föreningar bygger på värderingarna självhjälp, personligt ansvar, demokrati, jämlikhet, rättvisa och solidaritet. Liksom grundarna tror medlemmar i kooperativa föreningar på etiska värden som hederlighet, öppenhet, socialt ansvar och omsorg om andra."

De kooperativa principerna

"De kooperativa principerna är riktlinjer för hur kooperativa föreningar ska omsätta värderingarna i handling"

1. *Frivilligt och öppet medlemskap*
Kooperativa föreningar är frivilliga organisationer öppna för alla som kan använda deras tjänster och ta på sig medlemskapets ansvar – utan diskriminering avseende kön, social ställning, ras, politisk eller religiös övertygelse.

2. *Demokratisk medlemskontroll*
Kooperativa föreningar är demokratiska organisationer som styrs av medlemmarna, vilka aktivt deltar i fastställande av mål och riktlinjer och i beslutsfattande. Förtroendevalda män och kvinnor är ansvariga inför medlemmarna. Medlemmar i primärkooperativ har lika rösträtt (en medlem, en röst). Kooperativa föreningar på andra nivåer organiseras också på ett demokratiskt sätt.

3. *Medlemmarnas ekonomiska deltagande*
Medlemmarna bidrar på ett rättvist sätt till den kooperativa föreningens kapital och utövar kontroll över det i demokratisk ordning. Åtminstone en del av detta kapital är vanligtvis den kooperativa föreningens gemensamma egendom. Räntan på det insatskapital som utgör villkor för medlemskapet är begränsad, om ränta över huvud utgår.
Medlemmarna kan avsätta överskottet till följande ändamål:
- Utveckla den kooperativa föreningen – om möjligt genom att reservera medel, vilka åtminstone till en del ska vara bundna.
- Ge medlemmarna förmåner i förhållande till deras nyttjande av den kooperativa föreningen.
- Stödja andra aktiviteter som godkänts av medlemmarna.

4. *Självständighet och oberoende*
Kooperativa föreningar är fristående organisationer för självhjälp som styrs av medlemmarna. Om de ingår avtal med andra organisationer, inklusive regeringar, eller skaffar externt kapital sker detta på villkor som säkerställer demokratisk medlemskontroll och som vidmakthåller den kooperativa självständigheten.

5. *Utbildning, praktik och information*
Kooperativa föreningar erbjuder utbildning och praktik till sina medlemmar, förtroendevalda, chefer och anställda så att de effektivt kan bidra till utvecklingen av sina kooperativa föreningar. De informerar allmänheten – särskilt unga och opinionsbildare – om den kooperativa föreningens särart och fördelar.

6. *Samarbete mellan kooperativa föreningar*
Kooperativa föreningar tjänar sina medlemmar mest effektivt och stärker den kooperativa rörelsen genom att samarbeta på lokal, nationell samt regional och internationell nivå.

7. *Samhällshänsyn*
Kooperativa föreningar arbetar för en hållbar utveckling genom sina lokalsamhällen enligt riktlinjer som godtagits av medlemmarna.

Kommentar till första principen:
Enligt svensk lagstiftning kan en öppen förening slutas, dvs. begränsas till sitt medlemsantal eller på annan grund.

4. Den kooperativa utvecklingen i historisk belysning

Tjänsteinriktade kooperativ har gamla anor i det svenska samhället.[8] Man kan urskilja fyra huvudperioder i utvecklingen av tjänstekooperation. Den första var 1800-talets förändring från bondesamhälle till industrisamhälle. Den andra var tillkomsten av en rik föreningsflora för tjänstebehov under 1900-talets första hälft. Den tredje var kommunalisering och privatisering med åtföljande avkooperativisering under perioden 1950-80. Den fjärde, som vi befinner oss mitt uppe i, innebär återkooperativisering av kommunala verksamheter.

Pionjärtiden

Den första perioden innehåller framväxten av t.ex. byalag, sockenmagasin, sparbanker, hypoteksföreningar, folkhögskolor, vattenledningsföreningar och elföretag.

De kooperativa elföreningarna är ett historiskt exempel på ett nykooperativt genombrott. De fick ett aktivt samhällsstöd under 1910- och 1920-talen. Den kooperativa sektorn inom den svenska elförsörjningen omfattade enligt statistiken som mest drygt 2 400 företag. De betjänade 38 procent av landbygdshushållen eller 17 procent av det totala antalet hushåll i landet. Gruppen dominerades av eldistributionsföreningar. I samband med stordriftskrav i mitten på 40-talet, och följande kommunsammanslagningar, försvann de flesta elföreningar. År 1980 återstod endast 138 stycken. Elektrifieringens historia kan emellertid i hög grad beskrivas som en trilogi mellan statliga, privata och kooperativa företag.[9]

Sjuk- och begravningskassor fanns redan på 1600-talet. När skråväsendet upphävdes 1846 kvarstod många kassor och det tillkom nya i anslutning till yrkesorganisationer. Arbetarföreningarna på 1800-talet tog initiativ till s.k. hundramannaföreningar som svarade för ett slags pension åt äldre medlemmar och t.o.m. drev ålderdomshem i egen regi. Arbetarföreningarna sanerade också pantbanksverksamheten genom utlåning från kassorna mot panter. De var pionjärer ifråga om samlingslokaler för föreläsningar, bibliotek och teater. De startade folkbanker och bostadsföreningar.

Folkrörelse- och tjänstekooperationens framväxt

Kring sekelskiftet utvecklades moderna kooperativa folkrörelser och bl.a. tillkom Landsorganisationen (LO) 1898, Kooperativa Förbundet (KF) 1899 och Svenska Lantmännens Riksförbund (SLR) 1905. På KF:s initiativ bildades 1908 Brandförsäkringsföreningen Samarbete och 1914 Försäkringsanstalten Folket som 1946 antog namnet Folksam. Begravningskassorna fick 1945 en modern kooperativ efterföljare i Fonus på KF:s och fackföreningarnas initiativ.

Det rådde stor misär på bostadsmarknaden i början av 1900-talet och flera kooperativa initiativ togs i framför allt storstäderna. 1916 bildades Stockholms Kooperativa Bostadsförening (SKB) och 1924 Hyresgästernas Sparkasse- och Byggnadsförening (HSB). År 1929 blev HSB pionjär för den moderna daghemsverksamheten och fortsatte utveckla den under flera decennier. Åren 1937-64 drev man i egen regi Socialpolitiska institutet för utbildning av förskollärare. Ett annat exempel på föreningsbaserade daghem var de s.k. jordbruksdaghemmen som tillkom på 1940-talet och främst fungerade sommartid. År 1940 tillkom en andra bostadskooperativ riksorganisation, Riksbyggen, som bildades av några fackliga organisationer för att skapa nya arbetstillfällen under 1940-talets arbetslöshet. På samlingslokalsidan tillkom Folkets Husföreningarnas riksorganisation 1937, Våra Gårdars riksförening 1943 och Bygdegårdarnas Riksförbund 1944.

Inom bankväsendet har den kooperativa formen varit förbehållen jordbruksbefolkningen genom Föreningsbankerna. Efter dessas bolagisering och börsintroduktion återstår ingen kooperativ bank i Sverige, bortsett från den lilla, och udda, aktören JAK, den räntefria banken. Avsaknaden av kooperativa banker är unikt i det kooperativa världssamfundet. Just bank- och i synnerhet utlåningskooperation är den mest framgångsrika kooperativa verksamheten internationellt sett.

Man tänker inte ofta på att en stor del av transport- och kommunikationsverksamheten bedrivs som kooperativ regi. Det gäller åkerier, lastbilscentraler och taxiföreningar. Också stadsbudsverksamheten var organiserad som ekonomisk förening på flera håll.

Fram till mitten av detta århundrade fanns också ett begränsat antal kooperativa matlag, kafeér, marketenterier och restauranger. Det rörde sig både om arbetsplatsanknutna och offentliga inrättningar, en del med anknytning till konsumentkooperationen.

Inom fritidssektorn är nog Reso det mest kända exemplet på semesterförening, bildat 1937, numera avvecklad i kooperativ ägo.

Den äldre generationen är kanske också förtrogen med den hushållsservice i form av gemensamma tvättstugor, badhusföreningar och sedermera frysföreningar som etablerades med början på 1920-talet och som senare kommunaliserades.

År 1950 fanns 34 630 ekonomiska föreningar registrerade mot i dag (1996) omkring 15 000 varav 11 000 bostadsrättsföreningar.

Kommunaliseringsepoken

En ständigt pågående strukturförändring och rationalisering har självfallet i hög grad också påverkat den kooperativa sektorns verksamhet och organisation. Antalet ekonomiska föreningar har kraftigt minskat, liksom för övrigt antalet kommuner och fackföreningar. Behov av teknisk och ekonomisk expansion synes leda till stordrift och institutionalisering.

Men dessutom ledde den offentliga sektorns retorik och expansion – "det starka samhället" – allt sedan 50-talet till en begynnande och accelererande avkooperativisering av väsentliga områden. Några av de områden som blivit föremål för kommunalisering eller förstatligande mellan 1950-80 är

- elföreningar,
- vatten- och avloppsföreningar,
- sjukkassorna,
- daghemsverksamheten,
- vägföreningar samt
- telefonföreningar.

Inom äldreomsorg och hälso- och sjukvård hade aldrig hunnit utvecklas någon kooperativ verksamhet i modern tappning före kommunaliseringen satte in.

Däremot har den kooperativa formen hävdat, och hävdar sig synnerligen väl, inom områden som begravningsväsende, bostadsförvaltning, detaljhandel, försäkring och åkerier.

Den kooperativa sektorn i dag[10]

Den kooperativa sektorn omsatte 1995 omkring 150 miljarder kr motsvarande ca 10 % av BNP.

Konsumentkooperationen är störst, mätt i antal medlemmar, 2,3 miljoner. Omsättningen i KF och konsumentföreningarna uppgick till drygt 50 miljarder kr. Härtill kommer OK med 1,3 miljoner medlemmar och dryga 10 miljarder kr i omsättning.

Lantbrukskooperationen med alla dotterföretag är den största kooperativa branschen med en omsättning på omkring 70 miljarder kr.

Kooperationen är också stor inom begravnings-, bostads- och försäkringsbranschen.

Internationellt sett är de vanligaste kooperationstyperna i de postindustriella länderna:[11]

- Kreditföreningar,
- försäkringskooperation,
- konsumentkooperation,
- lantbrukskooperation,
- bostadskooperation och
- arbetskooperation.

Arbetskooperation är även i en internationell jämförelse mycket liten. I Sverige har den ingen tradition. Den försvann från både den kooperativa kartan och den svenska modellen i början av seklet. I samband med strukturförändringar i först näringslivet och sedan i den offentliga sektorn har den arbetskooperativa formen ökat.

5. Kooperation i nya former

5.1 Begreppet nykooperation

Inledning

Begreppet "nykooperation" eller ny kooperation är inget egentligt eller formellt vedertaget begrepp. T.ex. gör varken svensk lag eller EU-terminologin[12] någon sådan kategorisering, i gammal eller ny. Det finns för övrigt inte heller någon indelning mellan stor och liten. Begreppet nykooperation används dock frekvent av de nykooperativa utövarna själva, liksom av debattörer och i tidskrifter. De första artiklarna om nykooperation som begrepp och kategori dök upp i mitten av 80-talet.[13] Då menade man ofta med nykooperativ sådana som tillhandahöll privata tjänster, hantverk, konsulter, bokkaféer, kultur etc.

Jag avser i denna uppsats med nykooperation all den *kooperativa verksamhet i ekonomisk förening som i extensiv mening vuxit fram sedan 1980.* Både tidpunkt och associationsform tarvar några kommentarer.

Tidpunkten är vald med hänsyn till faktiska, numera historiska skeenden. Det var kring 1980 som den offentliga sektorns "imperialistiska" utveckling, t.ex. kommunalisering av föreningsdrivna verksamheter, på allvar avstannade. Det var följaktligen ungefär samtidigt som vi kunde se nya kooperativa föreningar spira inom områden där kooperationen inte hade förekommit på länge, t.ex. inom barnomsorgen.

Som ovan framgått kan kooperation förekomma även i annan *associationsform* än ekonomisk förening. Med hänsyn till avsaknaden av total statistik över nykooperation fördelad på olika associationsformer, en kvarstående brist, måste jag i denna uppsats begränsa framställningen till nykooperation genom ekonomisk förening. Det kan emellertid på goda grunder anföras, att det är just denna form som är den genuint

kooperativa, liksom det kan antagas, att den helt övervägande andelen nykooperativa företag startas i denna associationsform med undantag för föräldrakooperativa daghem och samhällskooperativ som fortfarande startas i form av ideell förening.

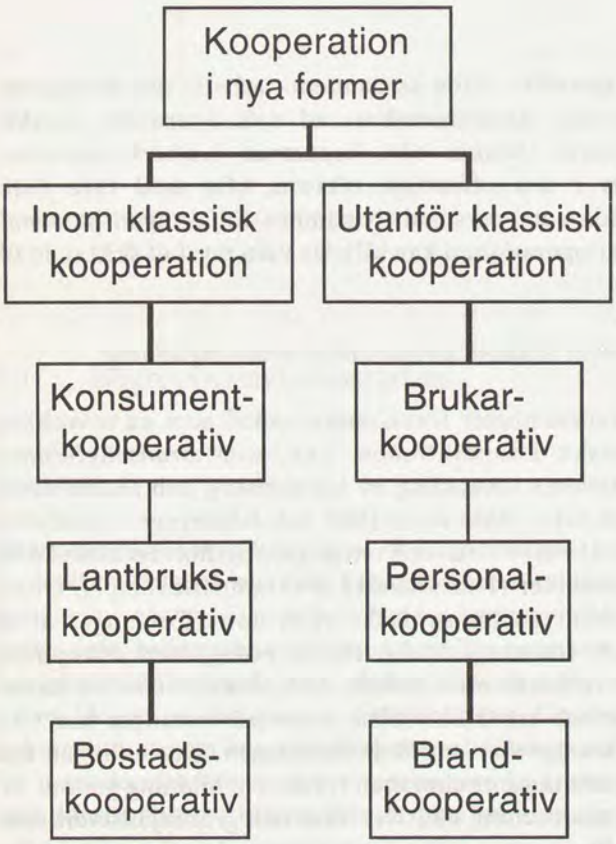
Kategorier

Nykooperation innehåller både konsument-, arbets- och producentkooperativa företag. Konsumentbaserad nykooperation, särskilt offentligt finansierad, brukar ofta benämnas *brukarkooperation.* Arbetskooperativ i den offentliga sektorn, ofta med före detta offentligt anställda som personal, benämnes följaktligen *personalkooperation.* Nykooperationen kan således vara mycket skiftande till sitt uttryck.

Nykooperation inom klassisk kooperation. Branschglidning.

Nykooperativa verksamheter förekommer också som en utveckling *inom* den klassiska kooperationen,[14] t.ex. som *branschglidning.* Bostadskooperationens utveckling av barnomsorg och äldreomsorg är ett exempel på detta. Bara inom HSB och Riksbyggen sysselsätts ca 1 100 personer (1996) i vård- och omsorgsuppgifter. Folksams drift av rehabilteringsenheter (Hälsoinvest) är ett annat exempel. Oftast sker denna utveckling genom nykläckning av dotterföreningar, alltså nya och fristående föreningar (eller ibland bolag) med anknytning till den "gamla" verksamheten genom delägarskap och/eller annan form av styrning och kontroll. HSB:s daghemsföreningar har t.ex. avtal både med kommunen och HSB-föreningen. Utvecklingen kan också ske inom befintlig förening utan formell nybildning genom att t.ex. en bostadsrättsförening bedriver vän- och granntjänstverksamhet för äldre medlemmar inom ramen för den redan existerande föreningen. Huvuddelen av nykooperativ utveckling har emellertid skett utanför den klassiska kooperationen och utan (direkt) samband med denna. Däremot har den klassiska kooperationen stött den nya i omfattande utsträckning.

Figur 3. Nykooperationens systematik



5.2 Motiv för ny kooperation

Det finns tre olika utgångspunkter för motivkartan bakom den nya kooperationens framväxt. Den första är de kooperativa motiven, den andra de folkliga motiven och de tredje de samhälleliga motiven.

Kooperativa motiv

För kooperatörer själva är kooperationen lika mycket ett samhällsprojekt eller en ekonomisk metod som i och för sig ett alternativt sätt att bedriva företag i marknadsekonomin. Den kooperativa rörelsen, och

kooperativa företag, har i de flesta fall uppstått, och kommer att uppstå, som en protest mot, för att använda en ekonomisk term, ett marknadsmisslyckande. Om detaljhandeln är monopoliserad, uppstår konsumentkooperation.

Om den offentliga sektorn inte förmår erbjuda daghemsplats till alla, uppstår föräldrakooperation. På 1970-talet hade sambandet istället uttryckts som att kooperation uppstår som protest mot det bestående samhället. Oavsett tidsanda, är det i grunden samma förklaring. (Denna förklaringsmodell kan dock inte förklara varför det inte uppstått någon kooperativ bank eller varför antalet el-kooperativ är förhållandevis blygsamt. För närvarande uppstår två typer av kooperation i Sverige som vi tidigare inte haft i nämnvärd utsträckning: Arbetskooperation som en reaktion på arbetslösheten samt samhällskooperation i glesbygd som regionalt instrument.

För en kooperatör är målet också att göra den kooperativa sektorn så stor som möjligt. Den totala kooperativa marknadsandelen saknar inte betydelse för den kooperativa framgången:

"I min föreställningsvärld är kooperationen ett mycket långsiktigt samhällsprojekt, som generationer av kooperatörer arbetar med och kommer att arbeta med. Uppgiften är att hela tiden söka föra in mesta möjliga av kooperativa idéer, mål och värden i samhällsutvecklingen. Det är i ett sådant sammanhang, som kooperativa samhällsmål ska ges innehåll och karaktär".[4a]

Det ska dock understrykas, att varje kooperativ anses stå på egna, ekonomiska fötter. Kooperativet ska bedrivas i enlighet med det stadgeenliga ändamålet, och medel och resultat i princip användas i den egna verksamheten. Överskottet i en ekonomisk förening bör därför inte kunna användas (helt) till verksamhet i en helt annan ekonomisk förening. Det ska återinvesteras i den för ändamålet avsedda (kärn)verksamheten. Däremot kan föreningen naturligtvis och i enlighet med den sjunde kooperativa principen indirekt stödja kooperativ sidoverksamhet, t.ex. genom medlemskap eller genom sponsring. Gränserna mellan sidoverksamhet och branschglidning kan dock vara hårfina. Det ankommer i sista hand på respektive medlemmar att i demokratisk ordning, genom stämmobeslut, bestämma gränser och möjligheter.

Folkliga motiv

Som framgått redan av avsnitt 4.1 har Sverige en lång tradition av folklig samverkan i byalag, hjälpkassor och olika föreningar med lokal förankring. Många av dagens nytillkomna företeelser liknar de historiska. De befinner sig också ofta på ett *prekooperativt* stadium, dvs. börjar som projekt inom det offentligas ram eller genom blandat ansvar mellan kommun och förening. Vårt land har således en lång tradition av lokal

samverkan på folklig grund. Det är därför också befogat att tala om en *folklig viljedimension* i den nykooperativa utvecklingen.

Samhällsmotiv

Samhällsmotiven för att se positivt på, och till och med ekonomiskt stödja den nya kooperationen (liksom egentligen för övrigt även annan kooperation) är flera. Jag listar här, utan inbördes rangordning, några av de vanligare:

- De kooperativa principerna, t.ex. demokratisk samverkan och rättvis ekonomisk fördelning, ligger *nära* de principer som styr också den offentliga verksamheten.
- Den kooperativa företagsformen är en *blandning* av privata och offentliga former; den är privat bl.a. därför att den är frivillig, men har till skillnad mot aktiebolaget inte högsta möjliga ekonomiska avkastning som mål.
- Kooperation har *samtidiga ekonomiska* och *sociala mål* (jämför definitionerna ovan i avsnitt två).
- Kooperation byggs *underifrån* och förutsätter att människor tillsammans tar initiativ, den verkar således mobiliserande.
- Det är ett samhälleligt *självändamål* i att människor i demokratisk samverkan löser sina behov; allt som människor kan göra själva tillsammans, bör inte samhället göra istället.
- Eftersom kooperation är en metod att hushålla med sina resurser är den också en *billigare* driftform än den offentliga; dessutom deltar medlemmarna med ideellt arbete vid sidan av det professionella arbetet.[15]
- På senare tid har den kooperativa formen dessutom anförts som redskap för ökad sysselsättning och för regional balans; jag diskuterar dessa motiv utförligare nedan.

5.3 Kooperation som pedagogik. Lärande organisation.

Vem startar ett kooperativ? Det tycks som om ekonomiska föreningar, idag liksom tidigare, initieras av de människor som är närmast berörda av den aktuella verksamheten: föräldrar i behov av barnomsorg, personal i hotad sysselsättning.

En kooperativ organisation tillskapas som framgått av *ekonomiska skäl.* Medlemmarna vill ha ett ekonomiskt utbyte och en ekonomisk nytta av sitt medlemskap. Men den ekonomiska aspekten är en nödvändig, men ej tillräcklig, förutsättning för att konstituera den kooperativa organisationen. Den kooperativa verksamheten kräver därutöver, en social dimension och ett mått av *samarbete* mellan medlemmarna. De

måste vara delaktiga i verksamheten, ta del i organisationens processer och av dess resultat. I denna mening kan det vara befogat att tala om en kooperativ pedagogik som metod för samarbetets process.

Pedagogik kan sägas vara förmågan att lära och återlära och att kombinera kunskaperna i ett bredare och djupare perspektiv. Den kooperativa pedagogiken är "inte en fråga om undervisning utan om förhållningssätt, människosyn och metoder att öka förståendet mellan de människor som processen berör".[16]

Lärandet är kontinuerligt, kooperatörer talar idag ofta om "den lärande organisationen" där verksamheten utvecklas genom utbyte av gemensamma erfarenheter inom ett gemensamt värderingssystem. Vi har olika kunskaper och förutsättningar, men var och en kan bidra till kunskapsutvecklingen och därmed till en effektivare arbetsfördelning.

5.4 Stödstrukturer för ny kooperation

Sven-Åke Böök[17] skrev redan 1987:

"För närvarande och för svensk del sker denna nyorientering av kooperativ utveckling framför allt utanför de äldre och mer etablerade kooperativa organisationerna. Fler relationer mellan dessa nya och de äldre börjar dock växa fram.

Detta är en glädjande utveckling. En sådan ny utvecklingslinje, låt mig kalla den"blandkooperativ", måste i det långa loppet gå via en samverkan mellan äldre och yngre kooperativa organisationer. De äldre kan utgöra den trygga basen som står för allehanda gemensamma utvecklingsresurser, medan de unga kan utgöra sökande och experimenterande utvecklingsdelar vid de nya behovens frontlinjer.

Detta kan bidra till en revitalisering av de äldre organisationerna – också på deras traditionella verksamhetsområden. För kooperationen som helhet kan den mobiliserande kraften stärkas och därmed också dess identitet som folkrörelse."

Det förtjänar därför också att omnämnas, att den klassiska kooperationen under en tioårsperiod spelat en viktig roll, direkt eller indirekt, för utvecklingen av den nya, ja även för sådan ny kooperation som spirat utanför den klassiska. Under den gångna tioårsperioden har omvänt nykooperationen, i växande grad, varit en inspiration för den klassiska kooperationen.

Den klassiska kooperationens blotta existens är naturligtvis en kunskaps- och erfarenhetsbank, liksom dess fram- och motgångar kan vara samtidig inspiration och varning.

I spåren av nedläggning av Konsumbutiker i glesbygd har t.ex. ett stort antal nya konsumentföreningar bildats i landet med samma medlemmar som i det "gamla" Konsum. Men viktigare ändå är kanske de organiserade stödstrukturer som vuxit upp, eller påtagit sig nya roller inom ramen för en existerande struktur, sedan början av 1980-talet. De viktigaste är:

- Kooperativa institutet, Koopi, bildat 1975, som sedan början av 1980-talet stimulerat framväxten av ny kooperation. Koopi initierade och bedrev projekt med lokal kooperativ rådgivning och utveckling på tre orter (Trollhättan, Örebro och Östersund) som en testmodell före tillkomsten av s.k. lokala kooperativa utvecklingscentrum. Koopi har gett ut många starthandledningar och i övrigt dokumenterat utvecklingen.

- Kooperativa rådet, ett samrådsorgan mellan regeringen och den kooperativa sektorn sedan 1983, som bl.a. kanaliserat statligt stöd till de lokala kooperativa utvecklingscentrumen.

- Lokala kooperativa utvecklingscentrum (LKU), som med början strax före mitten av 1980-talet etablerats med huvudsakligen klassisk kooperation men även offentliga organ som initiativtagare. LKU finns nu i 22 län och har tillsammans ett 70-tal anställda rådgivare.

- Kooperationens Förhandlingsorganisation (KFO) bildad 1945, de kooperativa företagens arbetsgivarorganisation, som vid sidan av företag inom konsumentkooperationen och annan klassisk kooperation också organiserar ca 1 800 nykooperativa företag i deras arbetsgivarroll.

- Serviceföreningen Vårat Dagis, bildad av KF, Folksam, HSB och Riksbyggen, som mellan åren 1986-93 svarade för omfattande stöd- och utbildningsinsatser för föräldrar och personal i föräldrakooperativa daghem.

- Föreningen Kooperativa Studier, bildad 1981, en mötesplats mellan kooperationsforskare och kooperationspraktiker som initierar debatt och aktiviteter kring forskning och utveckling av kooperativ idé och form. Föreningen ger ut tidskriften Kooperativa Studier och Kooperativ årsbok.

6. Den nykooperativa utvecklingen

6.1 Utbredning och omfattning vid 80-talets mitt

I mitten av 80-talet, alltså för drygt 10 år sedan, uppskattades [18] nybildningen av ekonomiska föreningar till under 500 enligt följande:

- 105 arbetskooperativ och personalägda företag.
- Ett 100-tal inköpsföreningar, matfronter och fristående enbutiksföreningar (utanför KF).
- Ett 70-tal (!) föräldrakooperativa daghem.
- Ett 30-tal sambruksföreningar.
- Ett 30-tal ungdomskooperativ eller kommunala ungdomsarbetslöshetsprojekt med kooperativ inriktning.
- Ett fåtal bilandelsföreningar.
- Ett fåtal s.k. samhällskooperativ.
- Några 100-tal ekonomiska föreningar av typen "nya kooperativ" omfattande privata tjänster, hantverk, konsulter, bokkaféer, kultur etc.
- Lokala kooperativa utvecklingscentrum (vanligen med kooperationen och kommunen som huvudmän) och/eller konsultkooperativ med det uttalade syftet att hjälpa andra kooperativ som då fanns på sju orter i landet. Idag finns de på 22 orter.

6.2 Den nykooperativa visionen

I en artikel[19] som publicerades 1985 pekade två KF-tjänstemän på följande tänkbara områden för en utvecklad tjänsteproduktion för KF och konsumentföreningarna:

- Barnomsorg (föräldrakooperativ).
- Äldreomsorg
  - fritidsverksamhet (pensionärskooperativ)
  - hemtjänst (pensionärskooperativ)
  - serviceboende (pensionärskooperativ)
  - långvård ("barnkooperativ" = vuxna som startar kooperativ för att ta hand om åldriga föräldrar).
- Fritidsgårdar.
- Friskvårdscentra.
- Skolkooperativ (elevkooperativ).
- Arbetskooperativ.
- Ungdomskooperativ.
- Grannskapskooperativ.
- Transportkooperativ.
- Kabel-TV-kooperativ.

Motivet bakom författarnas vision var att i många av dessa verksamheter ligger möjligheter att gränsen mellan producenter och konsumenter blir mindre skarp. Brukarinflytande ligger inbyggt i den kooperativa idén men i många verksamheter kan det dessutom vara så att de som konsumerar tjänsterna också är med och producerar dem. Skulle hela verksamheten läggas upp så, skulle man kanske kunna tala om ett "prosumentkooperativ".

Visionen har näppeligen slagit in inom konsumentkooperationen själv. Däremot har många av de tjänsteområden författarna pekade ut, fått kooperativa aktörer på annat sätt.

Bostadskooperationen är för närvarande den mest småskaliga, klassiska kooperationen. Bara i HSB finns cirka 4 000 föreningar. Hos dessa ligger initiativrätten, besluten och ansvaret för boendet. HSB har över 30 000 förtroendevalda. Närhet och ekonomiska behov har under 80- och 90-talen lett till en intressant utveckling av social service i kooperativ form inom bostadskooperationen. Det gäller främst inom områdena barnomsorg och äldreomsorg, men också sjukvård. Verksamheterna bedrivs i både ideell och professionell regi. Ideellt genom t.ex. föräldramedverkan i daghemsverksamheten eller genom äldreklubbar och vän- och granntjänster, professionellt genom anställd personal, ofta organiserad i en översektoriell organisation.

Även kooperationen på landsbygden, dvs. lantbrukskooperationens olika föreningar, har i hög grad inspirerat och främjat nykooperationens framväxt i eget hägn, t.ex. maskinringar, farmartjänst och landsbygdsdaghem.

6.3 Situationen vid 1990-talets början

1990 kunde den nykooperativa sektorn sammanfattas i ungefärligen följande tal:[20]

Inom klassisk kooperation

HSB, Riksbyggen:	Ett 50-tal kooperativa daghem
	Planering och projektering för kooperativ äldreomsorg
HSB:	Grannskapsservice
HSB, Folksam:	Projektidé Medikoop för kooperativ hälso- och sjukvård
Folksam:	Rehabilitering (Hälsoinvest)

Utanför klassisk kooperation

Föräldrakooperativa daghem:	Cirka 800
Skolkooperativ	Cirka 60
Vård- och omsorgskooperativ	Cirka 40
Personalägda företag	Cirka 25 000 anställda

6.4 Utvecklingen under 90-talet

Den nykooperativa rörelsen, som kanske inte är en enda enhetlig rörelse, utan snarare summan av en mängd små och lokala initiativ, kan idag 1996 utan vidare sägas ha fått sitt genombrott. Under femårsperioden 1990-95 startade drygt 3 500 nya ekonomiska föreningar inklusive bostadsrättsföreningar. Av dessa var drygt 1 700 andra ekonomiska föreningar än bostadsrättsföreningar. Det innebär att omkring hälften av antalet nystartade ekonomiska föreningar var andra än bostadsrättsföreningar, vilket är en historiskt sett unikt hög siffra. Till yttermera visso har drygt hälften av alla verksamma ekonomiska föreningar exklusive bostadsrättsföreningar tillkommit efter 1990.

6.5 Nybildning av ekonomiska föreningar

Statistiska centralbyrån (SCB) redovisar fortlöpande statistik över för mervärdesskatt och/eller arbetsgivareavgifter nyregistrerade ekonomiska föreningar genom sitt företagsregister BASUN. SCB:s kriterier innebär att ett fåtal ekonomiska föreningar utan mervärdesskattepliktig verksamhet eller utan anställda inte ingår i statistiken. Utanför faller därför ekonomiska föreningar vars personal är anställda i primär- eller landstingskommun. Vidare saknas sådana inköpsföreningar som förmedlar varor åt sina medlemmar och samhällskooperativ, för t.ex. samlingslokalsyfte, utan vare sig anställda eller momspliktig omsättning. Detsamma gäller samverkan mellan småföretag för marknadsföring och andra gemensamma angelägenheter i de fall samarbetsorganisationen inte har någon anställd.

I BASUN redovisas ekonomiska föreningar som i SCB:s mening startat sin företagsverksamhet för första gången. Av statistiken kan dessvärre inte utläsas om och hur många föreningar som avregistrerats för moms och/eller arbetsgivare-avgifter. Däremot kan utläsas att mellan elva och femton procent av de ekonomiska föreningar som startade under de senaste fem åren var inaktiva vid mättillfället (vecka 30 under respektive år) dvs. de erlade ej skatt eller avgifter.

Tabell 1. ***Nystartade bostadsrättsföreningar och andra ekonomiska före ningar 1990-95.***[21]

(Vecka 31 1990 t.o.m. vecka 30 1995, ettårsperioder)

	1991	*1992*	*1993*	*1994*	*1995*	*TOTALT*
Brf	453	454	413	337	267	1 924
Ek för	308	320	291	347	331	1 597
SUMMA	761	774	704	684	598	3 521

Som framgår av tabellen startades 1991-95 (aug-juli) drygt 3 500 bostadsrättsföreningar och andra ekonomiska föreningar Av dessa var 45 procent andra ekonomiska föreningar än bostadsrättsföreningar. De två senaste mätåren uppgick andra ekonomiska föreningars än bostadsrättsföreningar andel till 53 procent. Den ändrade proportionen är naturligtvis relaterbar till bostadsmarknadskrisen.

Tabell 2. ***Nystartade ekonomiska föreningar efter verksamhetsområden 1990-95.***
(Vecka 31 1990 t.o.m. vecka 30 1995, ettårsperioder)[21]

Verksamhetsområde	*-1990*	*1990-95*	*Totalt*	*% 90-95*
TILLVERKNING				
Jordbruk, jakt, fiske, vattenbruk och anslutande service	55	29	84	35
Skogsbruk och skogsbruksservice	23	3	26	12
Livsmedels- och dryckesvaruframställning	26	5	31	16
Tillverkning av textilvaror och kläder samt pälsberedning	7	2	9	22
Tillverkning av trä och varor av trä, kork, rotting o.dyl, ej möbler	21	3	24	12
Förlagsverksamhet; grafisk produktion och reprod av inspelning	31	6	37	16
Annan tillverkning samt mineralutv	10	5	15	33
SUMMA	***173***	***53***	***226***	***23***
ENERGI				
El-, gas-, ång- och hetvattenförsörjning	79	14	93	15
Vattenförsörjning	19	6	25	24
Avloppsrening, avfallshant., renhållning	5	0	5	0
SUMMA	***103***	***20***	***123***	***16***
DETALJHANDEL				
Handel med och service av motorfordon; detaljhandel med drivmedel	16	6	22	27
Parti- och agenturhandel utom med motorfordon	112	31	143	22
Detaljhandel utom med motorfordon; rep hushållsartiklar och personliga artiklar	169	52	221	24
Hotell- och restaurangverksamhet	79	42	121	35
SUMMA	***376***	***131***	***507***	***26***

Verksamhetsområde	*-1990*	*1990-95*	*Totalt*	*% 90-95*
TRANSPORTER OCH KOMMUNIKATIONER				
Land-, sjö- och lufttransport; rörtransport	114	13	127	10
Stödtjänster till transport; resebyrå	121	27	148	18
Post- och telekommunikationer	1	1	2	50
Finansiell verksamhet inkl stödtjänster; ej obl. socialförsäkring	19	9	28	32
Uthyrning fordon och maskiner, ej förare, samt hushållsartiklar och varor för personligt bruk	9	6	15	40
Databehandlingsverksamhet	3	4	7	57
SUMMA	***267***	***60***	***327***	***18***
BYGG- OCH FASTIGHETSVERKSAMHET				
Fastighetsverksamhet	9.899	1.799	11.698	15
Byggverksamhet	28	10	38	26
SUMMA	***9 927***	***1 809***	***11 736***	***15***
ANDRA FÖRETAGSTJÄNSTER				
Redovisning och bokföring, revision, skatterådgivning	16	5	21	24
Marknads- och opinionsundersökning	2	1	3	33
Konsultverksamhet avs företagsorg, inf	18	39	57	68
Arkitektverksamhet	4	1	5	20
Bygg- och annan teknisk konsultverksamhet	8	5	13	38
Reklambyråverksamh, annonsförmedling	5	16	21	76
Övrig marknadsföringsverksamhet	2	9	11	82
Lokalvård	18	2	20	10
Fotolabverksamhet	1	1	2	50
Grafisk formgivning och service	1	2	3	66
Diverse övrig företagstjänster	33	73	106	69
SUMMA	***108***	***154***	***262***	***59***
OFFENTLIG FÖRVALTNING M.M.				
Off. förv och försvar; obl. socialförsäkring	0	3	3	100
SUMMA	***0***	***3***	***3***	***100***

Verksamhetsområde	*-1990*	*1990-95*	*Totalt*	*% 90-95*
UTBILDNING OCH KULTUR				
Grundskoleutbildning	0	22	22	100
Arbetsmarknadsutbildning	0	1	1	100
Folkhögskoleutbildning	2	1	3	33
Studieförbundens och frivilligorg utbildning	2	2	4	50
Personalutbildning	0	1	1	100
Utbildningsservice	1	4	5	80
Övrig utbildning	6	0	6	0
Intressebevakning, religiös verksamhet	358	83	441	19
Rekreations-, kultur- och sportverksamhet	297	48	345	14
SUMMA	***666***	***162***	***828***	***20***
HÄLSO- OCH SJUKVÅRD OCH SOCIALA TJÄNSTER				
Sluten sjukvård	0	1	1	100
Öppen hälso- och sjukvård	6	10	16	63
Tandvård	0	14	14	100
Annan hälso- och sjukvård	2	4	6	66
Vård och omsorg till boende i servicehus	0	9	9	100
Särsk omsorg om psyk utvecklingsstörda	1	4	5	80
Vård och behandling i hem	1	6	7	86
Barnomsorg inom förskola	171	580	751	77
Annan barnomsorg	27	31	58	53
Äldre- och handikappomsorg	0	16	16	100
Individ- och familjeomsorg	1	8	9	89
Humanitär verksamhet	0	1	1	100
SUMMA	***209***	***684***	***893***	***77***
ÖVRIGA NÄRINGAR				
Annan serviceverksamhet	21	2	23	9
Näringsgren okänd	24	56	80	–
SUMMA	***45***	***58***	***103***	***56***
TOTALT	***11 484***	***3 521***	***15 005***	***23***
TOTALT EXKL FASTIGHETSVERKSAMHET	***1 585***	***1 722***	***3 307***	***52***

6.6 Nykooperation inom offentlig sektor

Utbredning

Av knappt en miljon anställda inom skola, vård och omsorg är ungefär 50 000, eller 5,5 procent, anställda i företag som drivs av annan huvudman än offentlig. Det framgick av en Koopistudie på uppdrag av Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO).[22] Omkring 10 procent av den enskilda volymen inom detta område är ekonomiska föreningar. 7 000 personer var sysselsatta inom enskild barnomsorg, varav hälften i ekonomiska föreningar. (Siffrorna avser 1994, och kan i någon mån ha ökat sedan dess; jämför tillväxten av ekonomiska föreningar enligt ovan.)

Tendensen är tydlig: enskild drift var mycket ovanlig inom barnomsorg och skola 1988, men har ökat kraftigt sedan dess. Den enskilda barnomsorgens marknadsandel – mätt i antalet anställda – har ökat från 1,1 procent 1988 till 4,1 procent 1993. I vissa delar av landet, framför allt i glesbygd är täckningen 100 procent. I Göteborg uppgår den till genomsnittligt 8 procent, i vissa stadsdelar 25 procent.

Antalet elever i friskolor (grundskola och gymnasieskola) har i det närmaste fördubblats i början på 90-talet. Antaltet har ökat från 9 000 år 1990 till nästan 18 000 år 1993. Läsåret 1990/91 fanns det 83 statsbidragsberättigade friskolor på grundskolenivå. Fyra år senare hade antalet ökat till 230. En procent av grundskoleeleverna gick i friskolor. Jag har dessvärre inte lyckats uppbringa färskare siffror, men veterligt har ju tendensen hållit i sig.

Komplement

Den nykooperation som hittills växt fram inom den offentliga sektorns ansvarsområde avser *produktion och drift*, inte finansiering. Den kan därför inte sägas hota den generella, solidariskt finansierade välfärdssektorn eller anklagas, vilket kooperationens ideologiska motståndare understundom gjort, för att vara en "murbräcka för privatisering". Mot den uppfattningen står den motsatta, att nykooperationen är lokal, demokratisk och folkligt förankrad.

De enskilda verksamheter som tillkommit under undersökningsperioden 1988-94 har dessutom till största delen varit nyetableringar som inte trängt undan befintlig offentlig drift.

Preferenser

Ett iakttaget drag i utvecklingen när det gäller valet av företagsform är att den gått från drift huvudsakligen i form av ideell förening och stiftelse till ekonomisk förening och aktiebolag. Sannolikt har kunnandet om och betydelsen av ekonomiska förhållanden i företagsdrift ökat, därav denna formglidning till förmån för mer företagsanpassade associationsformer. I glesbygdskommuner saknas i stort aktiebolagen, medan ekonomiska föreningar har en stark ställning.

Tendens

Aktiebolagen har ökat mest i absoluta tal, medan de ekonomiska föreningarna har den i särklass största relativa tillväxten. Aktiebolagen ökade under perioden med cirka 50 procent och de ekonomiska föreningarna ungefär åtta gånger. Undersökningen påvisar vidare, att aktiebolag, stiftelser och ideella föreningar, kan förknippas med storskalig verksamhet, men att ekonomiska föreningar genomgående tenderar att förknippas med småskalig verksamhet.

Aktiebolagens dominans beror på bristande kunskaper och explicita fördomar. Detta missförhållande kommenteras i avsnitt 7.1.

Marknadsandelar 1994

Ekonomiska föreningar	*Av alla enskilda*	*Av marknaden totalt*
Barnomsorg	48 %	2%
Grund- och gymnasieskola	0	0
Äldre- och handikappomsorg	4 %	0,1 %
Hälso- och sjukvård	6 %	0,5 %
Omsorg om utvecklingsstörda	11 %	0,5 %
Individ- och familjeomsorg	0	0

6.7 Nykooperation i storstad

Koopi har nyligen på uppdrag av Storstadskommittén[23] sammanställt exempel på kooperativ i de tre storstadsområdena och erfarenheter från dessa. De undersökta kooperativen är på olika sätt knutna till bostadsområdet eller boendet och bidrar till att motverka de problem kommittén ska uppmärksamma samt till ny sysselsättning.

Koopi har inventerat samtliga relevanta kooperativ i Stockholm, Göteborg och Malmö. 30 kooperativ beskrivs mycket grundligt. I denna del hänvisas till inventeringen.

Följande socio-ekonomiska resultat framkom:

- Brukarkooperativ, merendels föräldrakooperativa daghem, är betydligt vanligare i medelklassområden.
- Personalkooperativ förekommer i större utsträckning i utsatta bostadsområden.

Följande orsaker till kooperativstart framkom genom fallstudierna:

- Nedläggningshot mot offentlig verksamhet.
- Politiska beslut.
- Bristsituationer.
- Utvecklingsbehov i verksamheten (från projekt till företag).
- Självständighetsbehov.

Vidare framkom vissa institutionella eller infrastrukturella erfarenheter:

- Det är av stor betydelse att berörda bostadsföretag/förvaltare stödjer "sina" verksamheter.
- Lokaltillgången är avgörande.
- Samarbetet mellan förvaltare och kooperativ leder till minskad omflyttning, större social kontroll, minskad skadegörelse, större engagemang och bättre ekonomi.
- Frivilliginsatser skapar "bygemenskap" och motverkar isolering.

6.8 Sociala aspekter på kooperation

I Sydeuropa betonas mera än i den nordeuropeiska traditionen kooperationens *sociala eller allmännyttiga karaktär*. I Sydeuropa används ofta begreppet "économie sociale", den *sociala ekonomin*, som samlingsbegrepp på alla demokratiskt styrda företag som bedriver ekonomisk verksamhet med socialt syfte.

Vid sidan av medlemsuppgifterna, sådana de framgått i definitionerna ovan, spelar de sociala aspekterna en betydande roll i svensk kooperation. En väsentlig del av verksamheten kan ha social inriktning även om verksamhetens kärna är ekonomisk.

Många kooperativa företag har tagit ett omfattande samhälleligt ansvar, t.ex. genom byggande och förvaltning av allmännyttiga bostadslägenheter, genom administration av arbetsskadeförsäkringen och genom distribution av varor i glesbygd.

Mot bakgrund av förestående förändringar av den svenska välfärdsmodellen bör kooperativa företag kunna spela en växande social eller allmännyttig roll i utformningen av nya uppgifter och marknader.

6.9 Aktuella tendenser inom nykooperativa branscher och områden.

Av redovisad statistik framgår mycket tydligt de nykooperativa tillväxtområdena. De är framför allt

- företagstjänster (59% tillkomna efter 1990.)
- utbildning (80-100 %) och
- hälso- och sjukvård samt sociala tjänster (i genomsnitt 77 %).

Att fastighetsverksamhet (bostadsförvaltning), detaljhandel och tillverkningsindustri står tillbaka med 15-26 procent av nytillkomna föreningar från 1990 och framåt är väl föga förvånande. Det är här tal om "mogna" branscher där missionen och tillväxten utövats under tidigare perioder i den kooperativa historien.

Däremot kan det framstå som överraskande, att branscher som energi och transporter och kommunikationer hamnar i den retarderande gruppen med en genomsnittlig nytillväxt från 1990 med 16-18 procent. Överraskande i den meningen, att energisektorn innehåller moment av miljö- och kretsloppstänkande som man skulle ana lämpade sig väl för kooperativ drift, liksom både energi-, transport- och kommunikationsbranscherna varit föremål för avreglering och konkurrensutsättning.

Antalet anställda i ekonomiska föreningar som bedriver produktion av välfärdstjänster inom den offentliga sektorns ansvarsområde (i betydelsen offentligt reglerad och finansierad) har ökat i samtliga områden. Under 1990-talets första år hade ekonomiska föreningar etablerats på för kooperationen helt nya områden: skolan, sjukhem, vårdcentraler, tandvård, mödra- och barnhälsovård, psykiatri, hemtjänst, äldreboende, behandlingshem m.m. De ekonomiska föreningarna har med andra ord stått för en betydande del av den epok som brukar kallas privatiseringsvågen. Ingen annan företagsform har nämligen mutat in nya områden i motsvarande utsträckning.

I nästa avsnitt listas några ytterligare tillväxtområden för svensk kooperation.

6.10 Potentialer för nykooperativ expansion

Ny konsumentkooperation; inköpsföreningar

Stor och möjlig potential för fortsatt tillväxt av ny och fristående konsumentkooperation genom etablering av inköpsföreningar i kölvattnet av nedlagda Konsum- och – numera även – ICA-butiker i främst glesbygd och mindre orter. Det finns intresse i KF för långsiktiga samarbetsytor, ofta i samverkan med lokala producenter.

Äldreomsorg och hälso- och sjukvård

Fortsatt stor och outnyttjad potential, framför allt inom primärvården (vårdcentraler, hemsjukvård, barn- och mödrahälsovård); det finns även intresse för detta i bostadskooperationen.

Skola och utbildning

Stor och outnyttjad potential under förutsättning att föräldrarna "orkar"; intresset för föräldrainflytande i skolan har hittills varit övervägande negativt eller blygsamt.

Glesbygds-, storstads- och samhällskooperation

Denna grupp av "blandkooperation" har det gemensamt att den i olika tätortstyper och utsträckning, tar på sig arbetsuppgifter av översektoriellt slag, t.ex. post, barnomsorg och hemtjänst i samma företag och med enhetlig arbetsledning. Den kan säkert också användas för sysselsättningsbibehållande eller skapande åtgärder à la arbetsföretag (Allan Larsson-modellen). Den torde ha det mesta ogjort och kan livligt rekommenderas som "osvensk" lösning på svenska problem!

Elektricitets- och andra kommunikationskooperativ

Som framgått av den historiska beskrivningen har elektricitetsföreningarna en ädel historia. Detsamma gäller telefoniföreningar m.fl. kommunikationsföreningar. KF-författarna från 1985, citerade i avsnitt 6.2 ovan, trodde på Kabel-TV-kooperativ. Trots snabb IT-utveckling och avreglering av kommunikations- och elektricitetsbranscherna är den kooperativa tendensen svag. Det finns dock flera föreningar för både datastugor, ofta i samarbete med samhällskooperation, och för vindkraftverk. Frågan kan dock resas om den teknologiska kunskapshöjden och det finansiella behovet i dessa sammanhang är av sådan storlek, att

den inte lämpar sig för den vardagsnära kooperationen. Påståendet är retoriskt, men en utveckling av kooperation mellan företag, liksom mellan jordbrukare, inom dessa områden är mera sannolik.

Kooperation för sysselsättning

Det är ett för närvarande omtvistat, men inte dokumenterat ämne mellan kooperatörer om den kooperativa företagsformen kan användas för arbetslösa i syfte att skapa sysselsättning eller om formen bättre lämpar sig för mer resursstarka människor för att i och för sig indirekt skapa sysselsättning även för arbetslösa. Diskussionen har ännu inget svar eller consensus. Formen förekommer dock i ökande utsträckning inom rehabiliteringsområdet.

Det framstår dessutom som uppenbart, att ska de höga svenska arbetslöshetstalen kunna bekämpas, med halvering till år 2000, så måste helt andra, nya och för svenskt vidkommande oortodoxa metoder tillgripas. En bredare satsning på små och medelstora företag, liksom mikroföretag, i nya branscher framhålls som betydelsefullt och ger möjligheter också för det kooperativa alternativet, möjligen främst inom tjänstesektorn men säkert också inom miljöområdet fast det där behövs olika incitamentsstrukturer av skatte- och bidragskaraktär.

Sysselsättningsskapande åtgärder i kooperativ regi har självfallet också tillväxtskapande dimensioner liksom positiva effekter för bl.a. kvinnors företagande och för regional balans.

Kooperation för välfärd

Den svenska ekonomin och samhällsmodellen kommer att genomgå fortsatta och genomgripande förändringar. Bland annat finansiering och transferering av välfärdstjänster, inte minst möjligheten till förvaltning av kommande pensionskapital, framstår som väsentliga utmaningar för kooperationen med makroekonomiska och maktbalanserande effekter i klassisk kooperativ mening som tänkbar följd.

7. Hinder för fortsatt nykooperativ utveckling.

7.1 Attityder till kooperation

Beslutsfattare och opinionsbildare

I en nyligen publicerad undersökning[24] beskrivs att politiker, beslutsfattare och tjänstemän inte känner till vad den kooperativa företagsformen innebär. Det förekommer ofta, att grupper av intresserade, trots att förutsättningar i övrigt föreligger, blir uppmanade att starta aktiebolag istället för ekonomisk förening. De invändningar eller missförstånd som reses mot den ekonomiska föreningen från t.ex. rådgivare i banker och kommuner är sammanfattningsvis följande enligt undersökningen:

- Kooperativ är inget riktigt företag.
- Informationsmaterial tar inte upp den kooperativa formen.
- Man tror felaktigt att det i den ekonomiska föreningen finns ett i juridisk mening personligt ansvar.
- I medierna talas aldrig om ekonomisk förening;
- Motståndet är inte organiserat utan beror på okunskap.
- Kooperation uppfattas som en modern variant av socialism eller kollektivism.
- Brist på undervisningsmaterial i skolan och därmed på kunskaper hos lärarkåren.
- Litteratur i den offentliga starta eget-undervisningen tar inte upp kooperation som alternativ organisationsform.
- Skolans undervisning i företagsekonomi tar inte upp kooperationen.
- Traditionella företagsrådgivare saknar inte endast kunskap om olika företagsformer utan också om expansionsbranscherna vård, omsorg och landbygdsutveckling.

I utredningen ges exempel på diskriminierande behandling av kooperation från myndigheternas sida, framför allt inom Arbetsmarknadsstyrelsens ansvarsområde, men även från banker, ALMI, kommuner och landsting. Ett särskilt problem är gränsdragningen mellan arbetstagar- och arbetsgivarbegreppen i arbetslöshetsförsäkringen. Många a-kassor bedömer medlem i arbetskooperativ som arbetsgivare eftersom man anses ha ett väsentligt inflytande över verksamheten och därför inte berättigad till A-kasseersättning.

Särskilt besvärande framstår det faktum, att de största problemen

synes finnas i socialdemokratiskt styrda kommuner där man upplever alternativ verksamhet som ett hot mot den offentliga sektorn. I borgerligt styrda kommuner finns en i allmänhet mera positiv syn på alternativa driftsformer.

Allmänheten[25]

Drygt fyra av tio har en övervägande positiv inställning till kooperativ idé och verksamhet, medan knappt två av tio är negativa. Det finns ingen uttalad opinion för eller emot stora kooperativa organisationer "som till exempel KF, LRF och OK". Det finns bland allmänheten en svagt markerad uppfattning om vad ordet kooperation står för som ganska väl överensstämmer med de kooperativa principerna. Slutligen kan frågan ställas, vilken företagsform av privat, offentlig eller kooperativ som bäst passar för olika typer av verksamheter:

• Livsmedelsbutik	32 %
• Daghem	19 %
• Jordbruk	17 %
• Idrottsplats	14 %
• Teater	10 %
• Bilverkstad	9 %
• Bilfabrik	9 %
• Restaurang	9 %
• Vårdcentral	6 %
• Skola	5 %

Svaren på den sista frågan synes i stort vara en spegling av det faktiska förhållandet, eller marknadsandelen om man så vill, inom respektive segment/bransch.

Utifrån undersökningens svar kunde SIFO också gruppera befolkningen i tolv likartade åsiktsgrupper. Tre av de tolv grupperna var mer positivt inställd till kooperation än övriga. Följande gemensamma egenskaper utmärker de tre grupperna:

- I medeltal 70 procent kvinnor, medelålder 44 år.
- Positiv till den svenska modellen, "välfärdsstaten".
- Social rättvisa, fördelningspolitik.
- Samhällsengagemang.
- Negativ till privatisering.
- Misstroende mot storföretag.
- Kooperation har god klang.
- Miljöengagemang.
- Materiella värden av underordnad betydelse.
- Negativ till privatbilism.

- Andra värden före arbete och karriär.
- Krav på förändring av arbetssituation.
- Negativ till EU.
- Sekulariserad.
- Religiöst intresse.
- Brottsbekämpning.

Koopi inledde vidare 1994 ett samarbete med Forskningsgruppen för Samhälls- och informationsstudier, FSI, om mätningar av attityder, värderingar och kunskaper hos svenska folket. Under 1995 mättes de två begreppen "kooperation som idé" och "kooperativ verksamhet". Det finns en allmänt positiv attityd till kooperationen; 42-44 procent är positiva, men endast 16-17 procent är negativa. Nio om tio svenska anser sig veta tillräckligt mycket om kooperation. Det finns tydliga tecken på att attityden till kooperation är avhängigt av medlemskap i kooperativa organisationer. De organisationer som ingår i FSI:s frågor om kooperativt medlemskap är:

- Konsum
- OK
- HSB
- Riksbyggen
- Föräldrakooperativ
- LRF
- Annan kooperativ förening
- Folksam.

Bland dem som uppgett tre eller fler medlemskap är 3-5 prccent negativa och 65-69 procent positiva. 35-38 procentav moderata väljare är negativa men 26-29 procent positiva. Bland socialdemokrater är 7 procent negativa och 48-55 procent positiva.

Den ofta framförda uppfattningen, att människor förknippar begreppet kooperation med "Konsum" bekräftas. Allmänhetens inställning till Konsum är lika positiv som inställningen till kooperativ idé och verksamhet, 42 procent jämfört med 26 procent negativa. Den inställning man har till kooperativ idé och verksamhet är i hög grad avhängig av vilken inställning man har till Konsum. Däremot har allmänhetens inställning till Ica eller Vivo ingenting att göra med vad man tycker om kooperation.

Sammanfattningsvis kan följande konstateras:

- Svenska folket är övervägande positivt till kooperation och tycker sig veta tillräckligt mycket.
- Man förknippar kooperation med positivt ladda värden, men också kooperativa företag med negativa.
- Om man tycker bra om kooperation är sannolikheten stor att man tycker bra om Konsum.
- Fler tycker illa om Konsum än om kooperation som idé och form.
- Det finns en potential för utveckling av ny kooperation, åsikten är mera massiv än marknadsandelen.
- Det finns en åsiktsgemenskap mellan de mest positiva grupperna som kan karaktäriseras som samhällsengagerad i vid mening.
- Kooperation lämpar sig väl för att förena individuellt engagemang och samhällsengagemang.

7.2 Institutionella brister

I avsnitt åtta ges förslag till åtgärder för nykooperativ tillväxt inom sex områden. Åtgärderna utgör svar på lika många grupper kvarstående och institutionella brister i samhällets regelkomplex och stödsystem. Befintliga hinder diskuteras inte ytterligare här utan jag hänvisar till nästa avsnitt.

8. Åtgärder för nykooperativ tillväxt

8.1 Forskning

Det saknas en mer omfattande forskning om svensk kooperation, både klassisk och ny. Det framstår som angeläget att utveckla fasta eller halvfasta resurser för kooperationsforskning vid universitet och högskolor. Det gäller så skilda ämnen som juridik, företagsekonomi, nationalekonomi, sociologi, statskunskap m.fl. Kooperativa rådet har tagit fram ett förslag till program för kooperationsforskning som ännu inte lett till någon åtgärd av regeringen.

8.2 Utbildning

Behov av åtgärder föreligger inom bl.a. följande områden:

- Läromedel för grund- och gymnasieskolan.
- Starta-vårat-kurser i arbetsmarknadsutbildningen.
- Insatser för rådgivare och handläggare i olika organisationer och myndigheter.

8.3 Riskkapitalförsörjning

- Genomförande av Företagskooperativa utredningens (SOU 1996:31) förslag, bl.a. med avseende på nya instrument i föreningslagen för kapitalbildning.
- Samarbete med ALMI och 6.e AP-fonden för riktade satsningar till kooperativa företag genom t.ex. ägande av förlagsinsatser.

8.4 Rådgivning

- Ökad satsning på lokala kooperativa utvecklingscentra (LKU) genom ökning av det statliga bidraget från en till tre rådgivare.
- Iakttagande av objektivitet i myndigheternas rådgivning, bidrag, lån och blanketter.

8.5 Bidrag och skatter

- Laglig möjlighet till omvandling av A-kasseersättning till insatskapital i ekonomisk förening och därmed omvandling till "riktig" lön.
- Ändring av A-kasseregler så att A-kassa kan utgå även till kooperativ "företagare".
- Ökad möjligheter till starta-vårat-lån.
- Ändring av inkomstskattebegreppet så att t.ex. hyresgäster kan medverka med vederlagsfria ideella insatser utan risk för eftertaxering för inkomst av tjänst ("Lex Holma").

8.6 Flexibilitet och mobilisering

- Organiserat stöd och kommunala program för kooperativutveckling i storstadsområdena innefattande bl.a. utbildning, finansiering och uthållighet.
- Bidrag till bildningsförbund och folkrörelser för matchning och coaching av prekooperativa gruppers företagsutveckling.

Noter

1 Översättning fastställd 1996-02-01. Kooperativa institutet mars 1996
2 SOU 1996:31
3 SOU 1981:60 s 23f.
4 SOU 1987:35
4a Sven-Åke Böök: Kooperativa måluppfattningar och kooperativ samhällsrelevans. Några aspekter ur ett konsumentkooperativt samhällsperspektiv. Kooperativ Årsbok 1981.
5 SOU 1991:59, del 2, s. 101-102
6 Krister Stendahl: Kooperativ människosyn. Kooperativ Årsbok 1988.
7 Curt-Olof Mann: Attityder till och kunskap om kooperation. Bilaga till SOU 1996:31.
8 Tore Johansson: Kooperationen och tjänstesektorn i ett historiskt perspektiv. Kooperativ Årsbok 1984.
9 Tore Johansson: Kooperationen och landsbygdens elektrifiering. Kooperativ Årsbok 1981.
10 Kooperativ Horisont Tema Nyckeltal och tendenser 1995. Kooperativa institutet 1996.
11 Mats Ahnlund: Var och hur utvecklas kooperationen? Tendenser runt om i världen. Kooperativ Årsbok 1991.
12 Jag har aldrig i EU-sammanhang sett någon sådan kategorisering som är vanligt förekommande i Sverige mellan etablerad, det jag kalla klassisik, och ny kooperation. Fast mera viktigare är att EU jämställer kooperativa företag med SME's, Small and Medium Size Enterprises, och ofta har samma regler och samma stödsystem för SME's och cooperatives.
13 Ulf Erik Andersson: Ny kooperation idag och imorgon. Kooperativ Årsbok 1985.
14 Med klassisk kooperation avser jag all den kooperation som bildades före 1950, dvs. det som annars brukar kallas etablerad kooperation, t ex konsument-, bostads- och lantbrukskooperation.
15 Det finns veterligt ännu ingen samlad analys över hur mycket billigare den kooperativa formen är visavi den offentliga och fördelat på olika branscher/segment. Det finns dock några år gamla mätningar som visar att privata alternativ är dyrare än offentliga. Jag känner också till några interna utredningar från olika kooperativ i både Sverige och utomlands, bl.a. Canada, som alla hamnar i spannet 14-17 % billigare än offentliga.
16 Torbjörn Stockfelt: Kooperativ pedagogik. Kooperativ Årsbok 1981.
17 Sven-Åke Böök: Kooperationens folkrörelseidentitet. Några reflexioner i ett framtids- och studieperspektiv. Kooperativ Årsbok 1987.

18 Maria Börjesson: Nya kooperativ - nybildning av ekonomiska föreningar. Kooperativa institutet 1985.
19 Anders Palmér & Anita Persson: Etablerad kooperation på nya vägar. Kooperativ Årsbok 1985.
20 Rut Hammarström: Kooperativ identitet i etablerade och nya former. Kooperativ Årsbok 1992.
21 Curt-Olof Mann: Kooperativa nyetableringar. Kooperativ Årsbok 1996.
22 Ulla Loord-Gynne & Curt-Olof Mann: Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen. Rapport av Kooperativa institutet till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Stockholm 1995.
23 SOU 1996:54. Kooperativa möjligheter i storstadsområden - exempel, erfarenhet och förslag till åtgärder. Underlagsrapport från Storstadskommittén. Kooperativa institutet. Stockholm 1996.
24 Elisabet Mattsson & Mikael Wolde-Giorgis: Nykooperativa problem i sammandrag - en undersökning om attityder till etablering av nya kooperativa företag. Bilaga till SOU 1996:31.
25 Curt-Olof Mann: Attityder till och kunskap om kooperation. Bilaga till SOU 1996:31.

MEDIERNA OCH DEMOKRATIN

Av Stig Hadenius

Inledning

Hur stor är mediernas makt? Många – inte minst politiker – har en mycket hög uppfattning om mediernas betydelse i allmänhet och TV:s i synnerhet. Åtskilliga undersökningar har också gjorts för att fastställa mediernas roll i den politiska processen. Men det är svårt att precisera vilken betydelse medierna har. I vilken utsträckning tjänar de som megafon/förstärkare och när är de självständiga aktörer?

Från de senaste årens politiska liv kan partiet Ny demokratis framväxt och fall tas som exempel både på mediernas makt och vanmakt. Partiet kom in i riksdagen trots att det inte stöddes av någon dagstidning och trots att det utsattes för hård kritik framför allt i ledarkommentarer och från andra partier. Men säkerligen var det avgörande att de ledande partiföreträdarna – Ian Wachtmeister och Bert Karlsson – med stor skicklighet kunde hantera medierna. De visste på vilket sätt de skulle avvika från vanligt politikerbeteende för att fånga mediernas uppmärksamhet.

Ny demokrati blev dock ett kortvarigt inslag i den svenska partipolitiken. Frågan om mediernas makt är inte helt lätt att besvara. Partiet visade att det gick att komma in i riksdagen utan stöd från tidningarnas ledarsidor. Det räckte med inslag i TV och radio samt betydande uppmärksamhet från tidningarnas nyhetssidor. Partiet splittrades inför valet 1994 under mediernas enträgna uppmärksamhet. Därmed kan sägas att medierna bidrog både till partiets uppgång och fall men frågan är om de var den avgörande faktorn i någondera fallet.

Hade Ny demokrati fått den uppmärksamhet som tillkom partiet om det inte funnits ett utbrett missnöje i olika grupper i samhället? Och vilken roll spelade egentligen medierna? Hur självständiga var i de i rapporteringen när partiet introducerades? Var de inte mera budbärare än självständiga granskare av Wachtmeisters/Karlssons skickligt medieanpassade budskap?

En rad s.k. affärer brukar också anföras som exempel på mediernas makt. Hade Mona Sahlin behövt träda tillbaka som partiledarkandidat hösten 1995 om inte press, radio och TV visat henne och hennes privatliv sådant intresse? Andra frågar om hon över huvud taget hade blivit partiledarkandidat om hon inte i andra sammanhang hanterat medierna så skickligt. Och hur är det med alla kommunpolitiker och andra s.k. pampar, inklusive f.d. landshövdingen Sigvard Marjasin som fått utstå hård kritik i medierna? Hade de inte suttit i orubbat bo om inte medierna så enigt och så kraftfullt fördömt dem – direkt och indirekt.

Men även här kan mediernas egen makt diskuteras. I vilken mån var avslöjandena resultatet av egen granskning? Och har affärerna fått

rimliga proportioner?

Många har kritiserat medierna på ett övergripande plan. Till dem hör Dagens Nyheters chefredaktör, Hans Bergström. Han har i flera uppsatser pekat på svagheter i den aktuella nyhetsförmedlingen och dess konsekvenser för politiker och politiken. Det negativa går – enligt Bergström – före det fungerande och positiva. Det avvikande har försteg framför det normala och det tidsavgränsade framför det kontinuerliga. Det konkreta vinner i dagens massmediesamhälle alltför ofta över det abstrakta.

Detta får enligt Bergström ett antal negativa följdverkningar:

- Den politiska marknaden blir nervösare.
- Långsiktigt ledarskap försvåras.
- Tidsstressen växer.
- Krafter mobiliseras mot varje förändring.
- Möjligheterna till snabba resultat via politikers aktioner överdrivs.

I SNS Demokratiråds rapport från 1996 pekar författarna under hänvisning till Gudmund Hernes (1984) på att det finns en typisk berättarmetod i moderna medier. "Denna medielogik har blivit en framgångsrik teknik för att fånga och bibehålla allmänhetens uppmärksamhet. Några av massmediespråkets effektivaste metoder är tillspetsning, förenkling, polarisering, intensifiering, konkretisering och personifiering."

Enligt Demokratirådet har politikerna i mycket låtit sig reduceras till "statister i mediernas gatuteater" samtidigt som de med hjälp av "massmediekurser, informationssekreterare och mediekonsulter" försöker utnyttja medierna i egna syften. Den stora frågan är dock trots allt enligt rådet "om det över huvud taget är möjligt att i ett mediesamhälle vinna medborgarnas förståelse för nödvändigheten att fatta svåra, långsiktiga beslut."

Demokratirådet ger säkerligen uttryck för en vanlig uppfattning bland politiker och vissa andra betraktare av den politiska processen. Medierna ses i huvudsak som "förstörare", som grus i maskineriet. Men – som rådet också påpekar – problemet är komplicerat. Det är svårt att avgöra vem som bestämmer över vad som skall stå i medierna. Politikerna har på olika sätt lärt sig att handskas med press, radio och TV. Inte bara debattsidor och TV-soffor står till deras förfogande utan också möjligheten att läcka till lämpliga journalister och därmed få ut för dem själva och deras partier lämpliga budskap.

• • •

I den här uppsatsen skall medierna och demokratin diskuteras utifrån olika perspektiv. Frågan är om vi inte i dag ofta har en tendens att överdriva mediernas betydelse och om vi dessutom inte glömmer bort att det i nästan alla samhällen funnits någon form av opinionsbildning. Dagens massmediesamhälle bör sättas in i ett historiskt perspektiv för att få rimliga proportioner.

Efter den inledande diskussionen skall jag först göra en kortfattad genomgång av utvecklingen på medieområdet och av mediekonsumtionen. Hur har medierna och den demokratiska processen förhållit sig tidigare och vad kännetecknar den i dag? Således finns också här det historiska perspektivet. Den centrala frågan är – här liksom senare – i vilken utsträckning medierna agerat självständigt eller endast tjänat som förmedlare – megafoner eller dämpare för olika grupper eller makthavare i samhället.

Därefter skall jag redogöra för relationen partier – tidningar. Även här skall ett historiskt perspektiv anläggas. Det är desto mer berättigat eftersom vi befinner oss i vad man kan kalla en avvecklingsfas. Från sekelskiftet och framåt var många tidningar en mer eller mindre starkt integrerad del av partisystemet, som i sin tur bar upp de demokratiska institutionerna. Vad innebär dagens situation för tidningarna och för demokratin?

Den senaste frågan belyses bl.a. genom två fallstudier – mediernas behandling av inlandsbanan och regementsnedläggningarna. Är det enbart skenbart som medierna självständigt spelade en roll eller var andra aktörer mera avgörande?

Avslutningsvis skall jag föra en sammanfattande diskussion kring mediernas makt och vanmakt i förhållande till politiken i går och i dag. Var går gränsen mellan medierna som förmedlare och medierna som självständiga aktörer?

1. Mediernas makt – två perspektiv

Ofta tas det som en självklarhet att medierna har en stor och avgörande makt. Detta gäller också olika händelser under 1900-talet, men det är också vanligt att det stora medieinflytandet är en – huvudsakligen negativ – faktor för det politiska systemet.

Låt oss gripa några exempel ur historien för att visa hur medierna ofta tilldelats en alltför stor roll då det gällt att förklara en händelse eller ett skeende.

• Lars Johan Hierta segrade i kampen om yttrandefriheten mot Karl XIV Johan. Trots att kungen förfogade över den s.k. indragningsmakten överlevde den nya oppositionella tidningen Aftonbladet. Detta har ofta tagits som intäkt för den makt som det nya tidningsmediet hade. De konservativa tvingades att acceptera den liberala opponenten. Men kan inte Aftonbladets överlevnad främst förklaras med att Sverige fått en ekonomiskt och politiskt stark medelklass som inte kungen och den gamla överheten rådde på? Aftonbladets seger var ett uttryck för en maktförskjutning i samhället och inte något belägg för den moderna tidningens makt.

• Det var inte propagandaminister Goebbels och radion som fick tyskarna att bli nazister. En rad andra orsaker var säkerligen viktigare än propagandan via massmedier. Det fanns en verklig grogrund för antisemitism och nationalsocialism i Adolf Hitlers tappning i Tyskland under 1930-talet. Massarbetslösheten försvann efter det han kommit till makten och den politiska "ordningen" tycktes återställd. Radion förstärkte möjligen nazisternas ställning men var inte någon avgörande kraft.

• Nixon förlorade inte mot Kennedy på grund av sin mörka skäggstubb i den avslutande TV-debatten vid presidentvalet 1960. Ser man upptagningar från den berömda diskussionen syns den knappast. Däremot kan man göra en rad andra iakttagelser då man ser programmet, men det är en grov överdrift att just skäggstubben skulle ha haft en så speciell betydelse. Till detta kommer att också debattens roll säkerligen givits en för stor plats. Det finns en rad andra faktorer – politiska, ekonomiska och sociala – som kanske bättre förklarar Kennedys seger än skäggstubben och den avslutande diskussionen.

• Radion har av forskare fått en avgörande betydelse, då Sverige fick en ny nationell identitet på 1930-talet. Men lika gärna som det nya massmediet kan andra faktorer sättas i centrum. Där fanns ett antal inrikespolitiska och utrikespolitiska omständigheter som inte radion rådde

över: Ådalshändelserna, krisuppgörelsen 1933, Saltsjöbadsavtalet och "välfärdsreformerna". Dessa var troligen mer betydelsefulla för den förändring av tidsandan som skedde under 1930-talet än radiomediet.

• De som tror att Vietnamkriget förlorades på de amerikanska TV-skärmarna överdriver säkert TV:s betydelse. Även om bilderna hjälpte till när det gällde att forma en opinion är det rimligt att anta att det faktiska händelseförloppet – det grymma kriget och de många döda samt bristen på avgörande framgångar – var mera betydelsefullt.

Massmedierna spelar således kanske inte en så viktig roll i den demokratiska processen som många tror och man kommer alltför lättvindigt undan då man söker förklara komplicerade politiska skeenden med mediernas beteenden. Många har allt för lätt att skylla på medierna eftersom flertalet väljare ser på TV, lyssnar på radio och läser tidningar. Och självklart har de makt. Medierna utnyttjar politiker och politiker utnyttjar medierna. Det kan vara skäl att beklaga att samhällsvetarna i Sverige så länge har negligerat mediernas makt.

Det kan också vara värt att påpeka att det förekommit opinionsbildning och propaganda långt före den tid då vi hade moderna massmedier, partier och demokrati.

• Makthavare och andra försökte påverka menigheterna på marknader och i kyrkor redan på medeltiden. Allmogen var en viktig del i den maktkamp som förekom mellan olika grupperingar och man försökte övertyga den bland annat genom krönikor och visor. Vårt enda helgon – den heliga Birgitta – använde faktiskt rena skvallertidningsmetoder i sin och stormännens kamp mot kungamakten personifierad av Magnus Eriksson. "Magnus smek", kallade hon sin motståndare kungen i en av sina uppenbarelser – därmed antydande att han skulle vara homosexuell.

• Gustav Vasa sände karska brev, som lästes upp för menigheten och Axel Oxenstierna instruerade kyrkoherdarna om vad de skulle säga om Sverige och deltagandet i kriget på kontinenten. Det rådde kyrkplikt vid denna tid så man kunde snabbt och effektivt nå nästan hela befolkningen. Kungens och rikskanslerns ageranden på 1600-talet visade att det var viktigt vad folk ansåg – opinionen i landet spelade en roll och kunde påverkas.

• Gustav III var illa ute efter nederlaget i kriget med ryssarna och Anjalauppproret 1788, men han lyckades vända den negativa opinionen. Han reste till Mora och spelade Gustav Vasa. Han förklarade att konung och folk alltid hade haft danskarna och adeln som sina ärkefiender. Kungens budskap spreds snabbt och opinionen svängde i hela landet – t.o.m. i Skåne.

• Bondetåget i februari 1914 var en manifestation där gammalt och nytt möttes. Allmogen uppvaktade kungen under traditionella former men knöt också an till socialisternas demonstrationståg. Bönderna marscherade under (nysydda) landskapsfanor och kungens tal hade en högtidlig och gammaldags form. Nyheten om bondetåget spreds visserligen via tidningar men den muntliga överföringen var säkerligen den viktigaste.

Den gamla traditionen av folklig opinionsbildning kanske inte betyder särskilt mycket för dagens journalistik. Men det kan vara viktigt att veta att systematisk påverkan av opinionen har förekommit långt innan vi hade moderna massmedier. Det stämmer också till eftertanke: överdriver vi inte mediernas makt?

De slumpvis valda exemplen är bl.a. gjorda i ett syfte: att visa att mediernas makt är svår att fastställa. I den medievärld vi upplever i dag är det lätt, att dels överdriva skillnaderna mot äldre tider, dels lägga för stor vikt vid mediernas roll under bestämda händelser och skeenden också i dag. Det är helt enkelt för lätt att ge medierna skulden eller förtjänsten för bestämda händelser. Man glömmer också bort att vi genom århundraden har haft en mer eller mindre effektiv opinionsbildning genom statsmakten, kyrkan och utbildningsväsendet.

Självklart innebar det ändå något nytt när ett stort antal medborgare kunde nås på samma gång med samma budskap, först genom tidningar och sedan genom radio och TV. Inte minst påverkar detta den politiska kommunikationen. Det är typiskt att partierna redan från början hade nära förbindelser med pressen, men också att politikerna var mycket försiktiga då etermedierna introducerades. De såg den potentiella faran i stark radio och TV.

2. Massmediestruktur i förändring

Massmediebilden i Sverige var länge enkel att teckna. Dagstidningarna var de dominerande och bland etermedierna hade först radion och sedan TV monopol. I dag har mönstret blivit mer invecklat. Detta gäller framför allt etermedierna, där strukturen förändrats radikalt de senaste tio åren, men också pressen. Bland dagstidningarna har den tidigare så framgångsrika kvällstidningsgruppen fått svårigheter medan nya tidningar som Metro, Dagens Industri och Dagens Politik tillkommit. I det kommande skall vissa generella drag tecknas av utvecklingen inom de olika medierna. Det gäller givetvis sådana tendenser som kan vara av intresse för temat medierna och demokratin.

2.1 Dagspressen

Trots de många nedläggningarna av enskilda dagstidningar under 1950- och 1960-talen har dagspressen behållit sin styrka på marknaden. Den samlade dagspressupplagan fortsatte att växa och har också under 1990-talet hållit ställningarna. Även om många vid upprepade tillfällen har spått dagstidningens död – framför allt på grund av konkurrens från andra medier som radio och TV – har den svenska tidningsbranschen som helhet klarat sig relativt bra – ekonomiskt och läsarmässigt.

Pressens i stort sett positiva utveckling har dock inte betytt att alla tidningar lyckats på marknaden. Det är de marknadsledande landsortstidningarna och vissa storstadstidningar som varit framgångsrika, medan åtskilliga dagstidningar i andraposition har tvingats till nedläggning. År 1992 gick den socialdemokratiska a-presskoncernen, som huvudsakligen bestod av s.k. andratidningar, i konkurs. Detta ledde till att regionala intressen tog över och – åtminstone tillfälligt – garanterade fortsatt drift för flertalet nedläggningshotade socialdemokratiska tidningar.

Tidningarna är beroende av intäkter från två marknader: abonnemang och annonser. För morgontidningarna kommer ca 60 procent av de sammanlagda intäkterna från annonsörerna. För en del morgontidningar uppgår upplageintäkterna till 25 procent och annonsintäkterna till 75 procent. Annonsörerna avgör om en tidning skall vara en god affär eller inte. Kvällstidningarna får däremot drygt 70 procent från upplagemarknaden.

Kvällstidningarna betraktades länge – med rätta – som de stora vinnarna inom dagspressen. Deras upplagor steg kraftigt fram till mitten av 1970-talet men har sedan stagnerat och i början av 1990-talet gått kraftigt tillbaka. 1979 uppgav – enligt Mediebarometern i Göteborg – 39 procent av befolkningen (personer mellan 9 och 79 år) att de "en genomsnittlig dag" läste en kvällstidning. Motsvarande siffra var 1995 27 procent. De fyra kvällstidningarna har således tillsammans på en period av femton år förlorat en fjärdedel av sin marknad. Detta har visserligen främst drabbat Expressen, men mycket talar för att genren i sin helhet f.n. är inne i en kris – även om Aftonbladet uppvisar positiva siffror.

Den främsta orsaken till kvällstidningarnas problem ligger troligen i den förändrade mediesituationen. Nya medier har tillkommit, men framför allt har de journalistiska grepp som tidigare var exklusiva för kvällspressen – sensationer, personifiering, kampanjer, polarisering – blivit vanligare också i andra medier.

De stora landsortstidningarna har länge redovisat goda siffror även om deras upplagor har sjunkit något. Men reklamintäkterna har inte minskat generellt trots den ökande konkurrensen från andra medier – regional-TV och kommersiell lokalradio. Vi har fått ett antal tidningskedjor med stora regiontidningar i centrum, som är mycket lönsamma. Läsandet av morgontidningar är förvånande stabilt. Tvärtemot vad många antagit och fortfarande tror är läsandet mer omfattande i åldersgruppen 15 till 24 år 1995 än det var 1979. Detta hindrar inte att äldre och högutbildade läser mer än yngre och lågutbildade. Genomsnittstiden för tidningsläsning är 31, minuter men också den varierar mellan olika grupper – längst bland äldre och kortast bland yngre.

Bilden av tidningsmarknaden kan således synas vara oproblematisk. Morgonpressen har behållit sin ställning. Det är också utan tvivel så att morgontidningarna är viktigast då det gäller att sätta agendan för dagsdebatten – inte minst den politiska.

Men det finns naturligtvis strukturproblem som berör demokratin i landet. Det viktigaste är att många av de existerande tidningarna har fått monopol på sina respektive marknader. Det har inte efter andra världskriget förekommit något lyckat grundande av någon traditionell "allmäntidning". De gamla har haft ett alltför starkt grepp om marknaden. Detta är naturligtvis allvarligt ur demokratisynpunkt eftersom rätten att ge ut en tidning är grundläggande för vår tryckfrihetslagstiftning. Ägandet av dagstidningarna har dessutom samlats på några få händer. Marieberg som kontrolleras av familjen Bonnier, har drygt 25 procent av den svenska tidningsupplagan. Familjerna Hjörne, Hamrin, Pärs och Ander behärskar ett stort antal tidningar som har mer eller mindre monopol på sina respektive dagstidningsmarknader.

Rätten att grunda tidningar finns i lagen men inte alltid i verkligheten. Två försök till start av en allmäntidning kan illustrera det sagda.

Stockholms-Tidningen började av politiska skäl ges ut 1981. Den utkom från början fem dagar i veckan och nådde relativt snabbt en upplaga på drygt 40 000 exemplar. Stockholms-Tidningens problem var inte upplagan utan annonsmarknaden. De som planerat tidningen hade räknat med att både arbetarrörelsens organisationer och andra annonsköpare skulle finna tidningen attraktiv. Tidningens upplaga och täckning visade sig dock otillräcklig för annonsörerna. Trots ett omfattande statligt presstöd och bidrag från LO och socialdemokratin gick tidningen i konkurs i september 1984.

Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning (oberoende) skulle få en ännu kortare historia än Stockholms-Tidningen. Tidningen utkom med sitt första nummer den 1 oktober 1984. Det sista utgavs fyra månader senare – i januari 1985.

Tidningar, specialiserade på vissa grupper, har varit mer framgångsrika.

År 1976 började det Bonnierägda Affärstidningsförlaget att ge ut Dagens Industri (DI). Den hade i inledningsskedet klara svårigheter både på annons- och upplagemarknaderna, men efter några år hade den fått fäste i sin målgrupp – näringslivet. Under hela 1990-talet har DI tillhört vinnarna bland morgontidningarna.

Finanstidningen som startade 1989 har – med presstöd – klarat sig på marknaden. År 1995 grundades Dagens Politik, vilken liksom de två tidigare nämnda vände sig till specialintresserade grupper. Den stora skillnaden mellan Dagens Industri, Finanstidningen och Dagens Politik å ena sidan och Stockholms-Tidningen och Göteborgs Handels- och sjöfartstidning å den andra är således att de senare gick in på en redan mättad dagstidningsmarknad medan de förra sökte en egen nisch. Därmed inte sagt att en nischtidning är garanterad framgång. Den måste både kunna ta ut höga priser hos annonsörer och tidningsköpare.

I USA och en rad andra västeuropeiska länder har utvecklingen lett till monopol för s.k. allmäntidningar på sina respektive marknader. Vid sidan av dessa har endast specialiserade tidningar av typ Dagens Industri klarat sig. Utan statliga bidrag av olika slag och med nya konkurrenter är det svårt att inse att situationen inte kommer att bli likartad i Sverige.

Konkret skulle detta betyda att ett antal tidningar i marknadsmässigt underläge skulle få läggas ner. Detta gäller cirka femton s.k. andratidningar men också s.k. endagstidningar, som är direkt beroende av de statliga driftsbidragen. En förändring av presstödet skulle således kunna leda till en radikal förändring på dagspressområdet.

Är det meningsfullt med konkurrens mellan morgontidningar? I den mån läsarna får bestämma är svaret självklart ja. Ett stort antal läsare föredrar i dag tidningar som Svenska Dagbladet, Arbetet och Arbetarbladet framför deras konkurrenter som dominerar i respektive spridningsområden. Men kommer intäkterna och rationaliseringsmöjligheterna att räcka för att de skall kunna fortsätta?

Om vi än så länge bortser från de partipolitiska aspekterna är det rimligt att anta att demokratin fungerar bättre om det finns konkurrens på nyhetsområdet också mellan morgontidningar. Detta gäller regionala tidningar men kanske speciellt storstadstidningarna, även i ett läge då dessa inte längre avviker från varandra på grund av olika politiska signaturer. Konkurrensen kan givetvis ha negativa effekter, men det är svårt att föreställa sig ett hårdare slag mot det demokratiska samtalet och den öppna nyhetsförmedlingen som är en förutsättning för detta, om tidningar som Svenska Dagbladet och Arbetet eller att antal regiontidningar skulle försvinna. Tidningarna uppfyller funktioner som inte radio och TV kan ersätta.

2.2 Radio

Regeringen gav 1924 AB Radiotjänst ensamrätt till radiosändningar i Sverige. Verksamheten skulle regleras i en särskild lag samt genom ett avtal mellan bolaget och staten. Vissa principer, som skulle bli viktiga för radioverksamheten i Sverige för decennier framåt, slogs fast.

- Staten skulle utfärda regler för verksamheten, men inte ha ansvaret för enskilda program.
- Staten skulle ha hand om sändaranläggningar och ha det tekniska ansvaret för distributionen av programmen till allmänheten.
- Finansieringen skulle ske med särskilda licensmedel. Staten skall ur dessa medel bevilja anslag för såväl programverksamheten som för sändningsutrustning.
- Radioföretaget skall låta programverksamheten präglas av saklighet och opartiskhet. Den skall också vara en del av folkbildningsarbetet och främja folkupplysningen.

Politikerna var oroliga för vad radion skulle betyda för demokratin. I utlandet fanns exempel på auktoritära regimer som utnyttjade radion. Det förekom bland politikerna både en underskattning av och en överdriven tro på radions makt. Den första politiska debatten ägde inte rum förrän vid 1932 års val och leddes av en av riksdagens talmän. I övrigt var de politiska inslagen mycket begränsade. Radion var officiös. Detta gällde också nyhetsmagasinet Dagens Eko som startade 1937 och började med ett inslag med dåvarande utrikesministern Rickard Sandler, som på Bromma uttalade sig utan att få några som helst besvärande frågor.

Under andra världskriget ställdes radion i flertalet länder i de styrandes tjänst. Även i Sverige kontrollerades radion indirekt av regering och riksdag – den blev en viktig del då det gällde att upprätthålla "beredskapsandan". Någon censur förekom inte och knappast heller någon diskussion om radions officiösa ställning. Trots att nyhetssändningarna

var begränsade i antal och producerades av TT kom krigstiden att innebära ett genombrott för radion som nyhetsförmedlare. Politikerna var fortfarande försiktiga med sina framträdanden. Statsministern förekom som talare i radion mycket sällan – mindre än tio gånger under hela kriget. De kungliga var mer frekventa radioröster. Kommunisterna var förbjudna att framträda.

Efter kriget expanderade radion kraftigt – i sändningstid och innehållsmässigt. Radion kom att inta en alltmer central plats i människornas liv genom att förmedla underhållning, nyheter och olika slag av information. Men fortfarande var de rent politiska inslagen begränsade även om de ökade i antal och radion fick en speciell aktualitetsavdelning. Viktigt var att de avslutande partiledardebatterna inför varje val gavs en allt större betydelse. Det kan dock anses typiskt att inte någon vanlig programtjänsteman anförtroddes ordförandeskapet utan talmannen efterträddes så småningom av radiochefen. Förutom de här debatterna förekom knappast någon "valrörelse" i radion.

I de fall då det förekom politik i radion skedde det huvudsakligen på politikernas villkor. Finansministern presenterade budgetpropositionen, men denna presentation följdes inte av någon debatt eller utfrågning. Detta överläts till pressen. De politiska diskussioner som förekom – vid sidan om direktsändningarna av vissa riksdagsdebatter – var få. De dueller som ägde rum åren 1946-1948 mellan finansminister Ernst Wigforss och DN:s chefredaktör Herbert Tingsten väckte stor uppmärksamhet, eftersom sådana inte förekommit tidigare. Det är att märka att de båda herrarna uppträdde ensamma utan någon debattledare.

Radion fick således en ökande betydelse i den demokratiska processen efter kriget, men det var huvudsakligen som spegel och förstärkare av en diskussion som pågick på andra estrader: i tidningarna och i riksdagen.

Man kan diskutera varför det skulle dröja fram till mitten av 1950-talet innan radion fick en självständig roll i den demokratiska processen. Grundläggande var att Radiotjänst från början var inriktat på folkbildning, kultur och underhållning. De som rekryterades till företaget var huvudsakligen akademiker med humanistisk bakgrund. Konstruktionen med TT som ansvarig för nyhetsförmedlingen också i radio var ett utslag av detta och bidrog också till att den politiska sfären till stor del definierades bort. Det fanns säkerligen också hos de politiskt ansvariga fortfarande en rädsla för radion och vad den skulle kunna betyda. Den gav inte samma skydd som partipressen eller de former som erbjöds i riksdagen.

I och med utbyggnaden av TV fick radion en ny roll. Den blev på kvällarna mera ett kompletterande medium i stället för en huvudsak. År 1955 infördes en andra radiokanal och 1961 en tredje. Viktigare ur politisk och demokratisk synvinkel var dock att radion fick en självständi-

gare ställning och började att agera som "en tredje statsmakt" i förhållande till politikerna. Yngre reportrar med samhällsvetarbakgrund rekryterades. Dessa var influerade av anglosaxisk journalistik men även av den journalistik som tidningen Expressen representerade. Man skulle företräda medborgarna i förhållande till makthavarna. Politikerna började utsättas för en uppmärksamhet och en granskning som tidigare varit otänkbart.

I programmet utfrågningen från 1960 med journalisterna Åke Ortmark och Herbert Söderström fick statsråden – liksom andra på framträdande platser i samhället – finna sig i att bli ställda inför kritiska och besvärliga frågor. Dagens Eko förändrades också under 1950- och 60-talen och kom att stå för en allt större journalistisk självständighet. Radion fick så småningom en egen nyhetsredaktion vilken fick ansvara för egna nyhetskommunikéer.

Under 1970-talet skedde en expansion av regional radio, vilken kom att spela en självständig roll vid sidan om den traditionella riksradion. Den organiserades inom det 1975 bildade Sveriges Lokalradio (LRAB), ett dotterbolag till Sveriges Radio, och de reguljära sändningarna påbörjades 1977. Därmed kom radion att få en betydelse också på det regionala politiska planet. Pressen fick en konkurrent då det gällde att täcka vad som hände i kommuner och landsting. Lokalradion blev också viktig som företrädare för den egna regionen på riksplanet.

En annan ny företeelse var att den icke kommersiella närradion, som skulle drivas fritt av föreningar, startade. Den skulle fritt utan krav på objektivitet få kommunicera med väljarna. Många politiker ställde stora förhoppningar till närradion då partierna – liksom andra organisationer – själva fick producera program och framföra sina budskap. En viss betydelse har säkerligen denna form av radio också haft för den politiska processen men inte så stor som entusiasterna hoppades vid starten. Religiösa grupper har varit betydligt aktivare än politiska då det gällt att utnyttja detta kommunikationsmedel. I dag är det – enligt Mediebarometern 1995 – två procent av befolkningen som uppger sig lyssna på närradio en genomsnittlig dag.

Under 1990-talet har det ägt rum flera genomgripande förändringar på radioområdet. Den kanske viktigaste var att regering och riksdag 1993 beslutade att tillåta kommersiella radiostationer. Sverige fick en av Europas mest liberala radiolagstiftningar, men det krävdes pengar för att få tillstånd. Genom ett system med auktioner delades de regionala reklamradiokoncessionerna ut. Den uttalade förhoppningen var att de kommersiella stationerna skulle bidra till mångfalden i samhällsdebatten – främst på det lokala och regionala planet.

Utvecklingen visade dock snabbt att de stationer som försökte satsa på t.ex. debatter eller annan seriös information kring samhällsfrågor inte klarade sig. Höga koncessionsavgifter, STIM-avgifter och för få annonser knäckte dem snabbt. I stället gick de stationer som satsade på

popmusik och lätt underhållning blandat med korta nyhetssändningar något bättre. De olika stationerna kom också att – tvärtemot vad politikerna önskade 1993 – samlas i "networks" med några få ägare.

Reklamradion kan sägas ha blivit en negativ faktor ur demokratisynpunkt, eftersom den drar lyssnare från public service-radion. Denna har här helt andra resurser vad gäller nyhetsbevakning och kommentarer av det politiska skeendet än de kommersiella sändarna. Någon optimism inför framtiden finns inte heller anledning att ge uttryck för. Reklamradion som helhet går i dag med flera hundra miljoner i förlust. Det är knappast troligt att man i detta läge satsar på samhällsprogram som är betydligt dyrare och åtminstone på kort sikt har svårare att fånga publik.

Sveriges Radio har i det nya konkurrensläget profilerat sina kanaler efter åldersgrupper och regioner. P1 är en talkanal med ett omfattande politiskt och kulturellt innehåll medan P2 är en klassisk musikkanal. P3 är ungdomskanalen med mycket popmusik medan P4 har de regionala nyheterna. Det är dock värt att notera att P1 klarat sig mycket bra i konkurrensen trots att den har en dominerande andel samhällsprogram.

Som helhet har radion kunnat hävda sig i den nya konkurrenssituationen. Som framgår av redovisningen är det fler som lyssnar på radio en genomsnittlig dag år 1995 än 1979. Siffran för 1995 var 80 procent mot 73 procent för 1979. Den genomsnittliga lyssnartiden är 142 minuter och fördelar sig relativt jämnt i åldrarna över 25 år. Lågutbildade lyssnar dock betydligt mindre än högutbildade – 106 minuter mot 170.

En genomsnittlig dag uppger sig 60 procent lyssna på Sveriges Radios olika kanaler mot 24 procent på den kommersiella lokalradion. P4 är den klart populäraste kanalen medan fjorton procent uppger sig lyssna på P1.

Det har dock blivit betydligt svårare att göra mätningar av radiolyssnandet och bedöma dess roll. Att den har stor betydelse som musikbakgrund vid olika aktiviteter är självklart men i vilken mån public service-radion har ökat eller minskat i betydelse för den demokratiska processen är svårare att säga. Det är dock värt att påpeka att Ekoredaktionen har en av de största nyhetsredaktionerna i landet, och att Sveriges Radio har en omfattande samhällsbevakning även vid sidan om denna. I diskussionen om medierna och demokratin intar radion en central plats även om lyssnarbeteendet har förändrats och publiken fragmentariserats.

2.3 Televisionen

I Sverige fördes vid slutet av 1940-talet och början av 1950-talet en diskussion om man över huvud taget skulle införa TV. Många politiker och opinionsbildare i pressen ansåg att TV var olämpligt för Sverige och att mediet var en typisk USA-produkt. Det fanns redan tillräckligt med massmedier. TV skulle verka förflackande och kvalitetssänkande - inte minst på den politiska processen. Man betraktade TV på samma sätt som man en dag hade sett på radiomediet. Nu menade många att det var lämpligare att satsa på radio och tidningar.

Å andra sidan fanns starka krafter som önskade en utbyggnad. Dessa återfanns, liksom vid ljudradiostarten drygt trettio år tidigare, framför allt inom elektronikindustrin och bland grupper som ville utnyttja TV som reklambärare. Även inom vissa partier såg man positivt på TV – ett medium med vars hjälp man på ett bättre sätt kunde nå ut till väljarna. TV borde drivas på ett annat sätt än radion.

Tanken på ett särskilt TV-företag avvisades dock. TV skulle finansieras på samma sätt som ljudradion – genom licenser. Förebilden var på nytt det brittiska BBC. Utbyggnaden av TV-nätet skulle äga rum på ett sådant sätt att inte några befolkningsgrupper missgynnades; glesbygden, där utbyggnaden var relativt dyr, skulle få samma service som tätorterna. Spridningen av TV till hela landet ansågs vara ett demokratiskt krav. Verksamheten organiserades genom att Sveriges Radio AB fick ansvaret för såväl radio som TV.

Nyhetssändningarna var begränsade vid TV:s början. Till skillnad från många andra länder såg man *inte* TV som en viktig förmedlare av nyheter vilken skulle kunna underlätta den demokratiska processen Nyhetsprogrammet Aktuellt sändes bara vissa dagar och liknade närmast biografernas SF-journal.

Det var 1960-talet som blev TV:s decennium, då en stor del av befolkningen bokstavligen samlades framför TV-apparaten. Nyhetsprogrammen blev mera frekventa liksom olika samhällsprogram. Vid 1966 års valrörelse ansågs för första gången TV ha spelat en avgörande roll genom utfrågningar gjorda av TV:s egna politiska journalister.

Den snabba expansionen av TV-mediet ledde snart till krav på inrättandet av en andra TV-kanal. Efter omfattande diskussioner och ett långvarigt utredningsarbete fattade riksdagen 1968 beslut om en sådan. Konstruktionen var originell. Två icke kommersiella kanaler organiserades inom samma företag men "i stimulerande tävlan". Kanalerna skulle inte ha avvikande profiler och det fanns en viss koordinering av utbudet. Den nya kanalen gav stor plats åt samhällsorienterande program. TV blev ett kontroversiellt politiskt medium.

De förändringar på TV-området som ägde rum under slutet av 1980-

talet orsakades inte främst av beslut från statsmakterna eller från Sveriges Television utan av den tekniska utvecklingen. Satellitteknik och kabelutbyggnad medförde att Sveriges Radios monopol bröts. Sedan mitten av 1980-talet hade det funnits möjlighet att ta ned icke-svenska TV-kanaler i svenska kabelnät, t.ex. Sky Channel, eller filmkanaler som Filmnet. Den nya kabellagen (1986) var mycket liberal och lade inte något hinder för expansionen.

Den för Sveriges vidkommande intressantaste händelsen var dock starten av det Londonbaserade TV 3 med finansmannen Jan Stenbeck som ägare. TV 3 började sända på nyårsaftonen 1987 och riktade sina sändningar främst till Norge och Sverige. Omkring 1990 kunde en tredjedel av hushållen nås av TV 3.

Hösten 1990 startade ytterligare ett privat bolag – Nordisk Television – sändningar via satellit, TV4. Det hade en relativt stor nyhetsredaktion och gjorde egna TV-serier. Efter ett intrikat spel, som bl.a. ledde till att Jan Stenbeck blev ägare till 40 procent av Nordisk Televisions aktier och att Airtime – ett Stenbeck-företag – fick ensamrätt på reklamförsäljning till såväl TV3 som TV 4, fick till slut TV4 rätten till den tredje marksända kanalen, vilken började sina sändningar 1992. Beslutet innebar att statsmakterna misslyckades i sin strävan att sprida ägandet. De fick också små möjligheter att vidta sanktioner i den mån TV-företaget inte följde bestämmelserna i koncessionsavtalet.

Jämför man med andra länder ligger TV-reklamen ändå ganska lågt i Sverige. Den hade 1995 18 procent av den traditionella massmediereklamen. Snittsiffran för Europa ligger på ca 25 procent.

TV var – liksom radion – från början mycket försiktig vad gäller politik. Nyhetsprogram och vissa dokumentärprogram – bland annat ett om arbetarrörelsens framväxt – väckte häftiga negativa reaktioner. De ansågs vara uttryck för en "vänstervridning" bland TV:s medarbetare och ge en felaktig bild av både historien och aktuella förhållanden. Klagomålen kom inte bara från regeringen utan också från andra politiker, företrädare för stora organisationer, näringslivet och pressen. De ledde också till många radionämndsanmälningar och detta i sin tur till ett antal s.k. objektivitetsundersökningar.

Den nya journalistiken innebar bland annat att man försökte att på olika sätt få fram nyheter innan dessa presenterades av t.ex. departement eller utredningar. Regeringen kunde dock inte som tidigare styra nyhetsförmedlingen. Under 1960- och 70-talen pågick – mot bakgrund av den kritik som riktades mot olika program – en ständig diskussion om regeringens förhållande till Sveriges Radio. Ofta förekom påståenden om direkta eller indirekta ingripanden i programverksamheten, men kritiken har i huvudsak avvisats.

En förklaring till att radio och TV trots allt kunde hävda sin självständighet i programverksamheten var att företaget växte i styrka och fick ett stort antal medarbetare med en gemensam ideologi. De kunde tillsammans slå

vakt om etermediernas integritet och om kraven på en aktivare journalistik. TV-mediet innebar också nya chanser för regeringen och andra politiker att nå ut till medborgarna på ett okonventionellt sätt. Ett framträdande av Tage Erlander i programmet Hylands hörna 1962 med Lennart Hyland gav en ny bild av den man som varit chef för regeringen i sexton år. Tage Erlanders historia "Huka er gubbar" fick bokstavligt talat hela landet att skratta och på några minuter förändrades synen på statsministern.

TV-utbudet har ökat kraftigt de senaste åren. Public service-kanalerna sänder betydligt fler timmar än tidigare och till detta kommer de kommersiella kanalerna av vilka en del sänder dygnet runt. Tittandet låg dock redan 1979 på en hög nivå, 76 procent, varför ökningen inte kunnat bli så stor. År 1995 var motsvarande siffra 84 procent. Skillnaderna mellan olika grupper – kön, ålder och utbildning är små.

Intressant är att svenskarna trots det ökande utbudet inte förlängt den tid de ägnar åt TV. Det genomsnittliga tittandet är 117 minuter vilket är betydligt mindre än i flertalet europeiska länder. De största konsumenterna är pensionärerna, och lågutbildade ser mer än högutbildade. Intressantare ur vår synvinkel är att TV-tittandet fragmentariserats.

En av anledningarna till debatterna kring TV på 1960- och 70-talen var utan tvivel att ett program nådde så många tittare. Det gällde också s.k. smala samhällsprogram. För politikerna och den allmänna debatten kunde de få avgörande betydelse. Visserligen dominerar fortfarande tre kanaler – SVT 1, SVT 2 och TV 4 – klart men där finns också andra svenska och utländska kanaler.

TV-publiken har fragmentariserats på ett likartat sätt som radiopubliken. En skillnad är dock att Sveriges Radio har en mer dominerande ställning på sin marknad än Sveriges Television på sin. SR har också bara en nyhetsredaktion och en samhällsredaktion. Vad innebär detta för politiken? En följd kan naturligtvis bli att informationen blir mindre spridd till större grupper. Tidigare kunde ett inslag i ett nyhetsprogram – antingen det handlade om väljare eller valda – nå många flera och få större genomslagskraft än det får i dag. Politiker som vill ha ut sina budskap måste ha betydligt större kunskap om programmen och deras publik.

2.4 Tidskrifter

I flertalet europeiska länder liksom i USA spelar politiska allmäntidskrifter en betydande roll. Nämnas kan Der Spiegel, Time och Newsweek. Dessa har ofta egna nyheter på samhällsområdet men ger framför allt bakgrunder och analyser, som är betydelsefulla för den politiska processen.

Sverige saknar denna typ av tidskrifter. Flera försök har gjorts att starta någon motsvarighet till de utländska magasinen, men dessa har misslyckats. Orsaken är säkerligen, dels en begränsad marknad dels den svenska dagspresstrukturen. Dagstidningarna täcker nära 80 procent av befolkningen och fyller de behov som flertalet människor har av läsning om samhällsämnen.

Typiskt för Sverige är också ett omfattande utbud av special- och facktidskrifter. Tre av tio svenskar läser en genomsnittlig dag en sådan. Sveriges till upplagan största tidning är Vår Bostad med över en miljon exemplar. Den sprids främst till medlemmarna i HSB och Hyresgäströrelsen.

Inom den fackliga rörelsen har det länge pågått en debatt om betydelsen av en "egen" tidning och vilken roll den spelar som ett sammanhållande element. Tidningen kan vara den enda kontakten medlemmen har med sitt förbund eller sin förening. Men där finns också skeptiker.

Tidskrifternas betydelse för den demokratiska processen skall inte underskattas. Men den är svår att precisera. De stora fackliga tidskrifterna kan ge ökad kraft åt olika partsintressen. Tidskrifter som Moderna Tider – månadstidning grundad 1990 – och flera andra fyller delvis funktionen att fördjupa samhällsdebatten. Det gäller trots att Moderna Tider endast har ca 12 000 prenumeranter. Men samtidigt finns det en stor grupp specialtidskrifter som vänder sig till t.ex. datorintresserade, friluftsfolk eller som har ett rent underhållningsvärde. Dessas betydelse måste vara mer marginell i det sammanhang vi här behandlar.

2.5 Sammanfattning

Vid århundradets början var tidningarna det viktigaste massmediet och Sverige fick en omfattande dagspress. Men även om antalet tidningar var relativt stort var upplagorna små och verksamheten mycket begränsad. Många tidningar hade bara en eller två skrivande medarbetare. På samma sätt var radioverksamheten, som började på 1920-talet, mycket begränsad, centraliserad och noga reglerad.

Expansionen på mediemarknaden började efter andra världskriget. Tidningarna blev inte fler men större. På tidskriftsområdet ökade dock variationen samtidigt som upplagorna steg. Radion utvidgade sin verksamhet och så småningom kom TV. Vi började få en massmedieindustri.

Massmedierna sysselsätter allt fler personer och omsätter allt högre belopp. Det har vuxit fram mediekoncerner som har intressen i en rad olika medier; inte bara tidningar, tidskrifter, radio och TV utan också bokförlag och film. Det har också skett en viss internationalisering framför allt när det gäller bokförlag, tidskriftsutgivning och kommersiell radio. I huvudsak är dock massmedierna i Sverige nationella.

Koncentrationen av ägandet är och har länge ansetts som ett demokratiskt problem. Några få behärskar ett stort antal medier som allt fler är beroende av. I detta läge kan public service-TV och public service-radio spela en viktig roll som en motvikt mot den kommersiella TV:n och radion. Detsamma kan sägas om de tidningar som är i konkurrensmässigt underläge och som kan utkomma med hjälp av olika former av presstöd.

Men bilden är komplicerad. Olika ägare beter sig på olika sätt. En del deltar direkt inom verksamheten medan andra håller sig på avstånd. Vissa kräver hög avkastning medan andra nöjer sig med mindre. Konkurrens kan betyda högre kvalitet men också en spiral nedåt.

Det finns inte någon enkel formel som visar vad som är bäst för en vital demokrati.

3. Partier och press i Sverige

I ett tidigare avsnitt har pressens utveckling och ställning beskrivits. I detta avsnitt skall tidningarnas roll i den demokratiska processen sättas i centrum. Det finns anledning att speciellt behandla förhållandet partier-press eftersom den spelat en sådan stor roll för partierna och det politiska systemet – i Sverige större än i många andra länder. Ett annat skäl till att ge den politiska dagspressen särskild uppmärksamhet är att vi under en lång tid befunnit oss i ett övergångsskede. Tidningarna har varit relativt fast knutna till partierna, men för allt flera med en mer allmän ideologisk anknytning på opinionssidorna och en strävan efter totalt oberoende i övriga delar av tidningen.

Inledningsvis skall utvecklingen av förhållandet partier – press behandlas och därefter skall den nuvarande ställningen analyseras.

3.1 Partier och press – en gammal historia

Flertalet större tidningar hade tidigt en politisk färg. De var fram till 1880-talet som regel antingen konservativa eller liberala. En stor del av den press som fortfarande har det marknadsmässiga övertaget i sina spridningsområden skaffade sig detta redan på 1800-talet. Det gäller tidningar som Norrköpings Tidningar, Barometern, Östgöta Correspondenten, Borås Tidning och Vestmanlands Läns Tidning. Under slutet av 1800-talet grundades flera tidningar som skulle komma att stå det liberala partiet nära. Exempel på sådana är Upsala Nya Tidning (1890) och Västerbottens-Kuriren (1900). Båda kom till i protest mot de konservativa och kämpade för rösträtt och parlamentarism.

De socialdemokratiska tidningsgrundandena skiljer sig radikalt från de borgerliga. De senare var resultaten av privatpersoners initiativ och hade ett kombinerat kommersiellt och politiskt syfte. Många existerade bara under några år medan andra visade sig livskraftiga och fortfarande 1996 spelar en betydande roll för opinionsbildningen främst i sina respektive spridningsområden men också i landet i övrigt.

För s-tidningarna fanns anknytningen till partiet på alla plan. Den återspeglades i ägandet (politiska och fackliga organisationer dominerade), hos läsarna (den lästes nästan enbart av sympatisörer) och i innehållet (partimaterial och sådant som intresserade arbetarklassen gavs prioritet).

Omkring sekelskiftet grundades ca 20 socialdemokratiska tidningar. Det fanns socialdemokratiska organ i alla större städer. I Stockholm utkom Social-Demokraten, i Göteborg Ny Tid och i Malmö Arbetet. Det intressanta är att de inte någonstans fick en marknadsledande ställning.

Mellankrigstiden skulle kännetecknas dels av att flertalet tidningar var knutna till partier, dels av att det rådde hård konkurrens på regionala och lokala marknader. Tidningarna hade fortfarande närmast monopol på nyhetsförmedling. Några huvuddrag i den svenska pressens förhållande till partierna och därmed till det demokratiska systemet bör särskilt framhållas.

• Den liberala och den konservativa pressen har som regel sitt ursprung i politiskt engagerade privatpersoner eller ägargrupper. Tidningsföretagen var bärare av den politiska rörelsen och kom att stå faddrar till partibildningarna.

• Det motsatta gäller för arbetarrörelsen och bondeförbundet. Här var pressen en förlängning av den egna organisationen, en propagandist som skulle fungera både inåt och utåt. Inom dessa pressgrupper skedde tidningsutgivningen redan från starten på organisationens villkor.

• Fram till 1950-talet fanns det i de större städerna plats för åtminstone en tidning som representerade de olika partierna. Så länge tidningsutgivningen var förhållandevis billig, annonsberoendet begränsat och marknaden ännu inte helt mättad kunde tidningar med olika partifärg och med olika utgivningsbetingelser utvecklas parallellt. I Danmark beskrivs denna marknadssituation som "firebladssystemet".

Under 1950-talet ändrades situationen. På de lokala marknaderna hårdnade konkurrensen samtidigt som tidningsutgivningen professionaliserades. Det är tydligt att de rörelseägda tidningarna här lyckades sämre än de tidningar som ägdes av privatpersoner. Där fanns visserligen betydande socialdemokratiska publicister, men de var skrala då det gällde affärer och att bedöma tidningsmarknaden; för dem var tidningens marknad i första hand politiskt betingad. Socialdemokratisk press kan inte uppvisa framgångsrika tidningsmakare som Harry Hjörne och Carl Adam Nycop. Undantaget är Aftonbladet som inte bara klarat sig på

marknaden utan stärkt sin ställning i förhållande till konkurrenten.

För läsarna kom den kommersiella tidningen med sina lokala nyheter och annonser att bli allt viktigare. I det urbaniserade samhället fick medier successivt större betydelse än de sociala nätverken. Förändringen av samhället gav de kommersiellt baserade tidningarna ett successivt försteg. Det var dessa som hade den bästa spridningen på de lokala marknaderna, vilka var de områden som annonsörerna ville nå.

Samtidigt som många små tidningar tappade terräng på 1950- och 60-talen ökade den redaktionella volymen hos de stora – som regel borgerliga – tidningarna kraftigt. Situationen skapade en oro hos de partier som var på väg att förlora sina språkrör. Eftersom tidningarna uppfattades som en viktig del i partiernas åsiktsbildning och därmed i den demokratiska processen var förluster inom pressen detsamma som att bli av med ett vapen i den politiska striden. Utvecklingen uppfattades av en del aktiva politiker som ett hot mot den demokratiska processen, eftersom möjligheten till kommunikation med de egna sympatisörerna minskade.

Partierna, eller dem närstående organisationer började i högre grad än tidigare subventionera de tidningar som hade svårt att klara sig på den kommersiella marknaden.

- Socialdemokraterna, stödda ekonomiskt av Landsorganisationen, kanaliserade sina medel genom samorganisation. LO:s köp av Stockholms-Tidningen och Aftonbladet 1956 var ett belägg för hur viktig man ansåg tillgången av en dagspress vara.

- Bondeförbundet sökte rädda krisdrabbade tidningar genom bidrag från partiet närstående jordbruksorganisationer.

- Högerns och Folkpartiets tidningar stöddes genom stiftelsen Libertas, som hade till uppgift att se till att det fanns en "näringsvänlig" tidning i varje region. Så småningom tillkom Högerns förlagsstiftelse och den folkpartistiska Stiftelsen Pressorganisation.

På detta sätt kanaliserades under 1950- och 1960-talen betydande stödbelopp till den svenska partipressen i syfte att upprätthålla ett opinionsstöd för den egna politiska riktningen. Näringslivet och arbetsmarknadens parter spelade också en roll då det gällde att lämna bidrag till pressen.

Det parti som först kraftigt skar ner sitt stöd till pressen var Högern. I mitten av 1950-talet gjorde partiledningen bedömningen att tidningarna skulle få en begränsad opinionsroll i förhållande till de nya medierna – radio och TV. Stödet avvecklades i stort sett helt, vilket i sin tur ledde till att ett antal lokala högertidningar (med begränsad upplaga)

fick läggas ner. Till bilden hör också att Högern stöddes av en ledande morgontidning – Svenska Dagbladet – och ett antal regiontidningar som var dominerande i sina respektive spridningsområden.

Socialdemokraterna och Centerpartiet höll ut längre och hade också en mer bekymmersam situation. Endast få av deras tidningar hade en stabil ställning på marknaden. Men även för Socialdemokraterna fanns en smärtgräns. År 1963 tvingades man lägga ner Ny Tid med dess avläggare Kuriren (Uddevalla) och år 1966 Stockholms-Tidningen, som hade förlorat sina borgerliga läsare och inte vunnit tillräckligt många nya socialdemokratiska.

Läget på 1960-talet var således relativt tillfredsställande för Folkpartiet och Högern. Torsten Kreuger hade visserligen sålt Stockholms-Tidningen och Aftonbladet till LO samtidigt och högern hade drabbats av en del tidningsnedläggningar. Men i stort var de båda partiernas andel av tidningsupplagan betydligt större än deras respektive andelar av väljarkåren. Det senare kunde givetvis ge anledning till funderingar om det över huvud taget var någon större fördel att ha en stor "egen" press. Det fanns tvivlare men majoriteten var dock övertygad om tidningarnas betydelse för respektive partier.

3.2 Partistöd och presstöd

Den första statliga pressutredningen tillsattes som en direkt följd av socialdemokratiska Ny Tids nedläggning i Göteborg 1963. Denna kom som en chock eftersom den visade att inte enbart små tidningar var hotade utan också en relativt stor tidning i en stad med ett betydande socialdemokratiskt väjarunderlag. Pressutredningen fick till uppgift att undersöka branschens ekonomiska förutsättningar samt studera olika åtgärder för att en fri opinionsbildning skulle kunna upprätthållas. Utredningsuppdraget var karaktäristiskt för det synsätt som skulle prägla i stort sett alla pressutredningar de senaste trettio åren: att skapa ekonomiska förutsättningar för en *partipolitisk* mångfald i opinionsbildningen genom dagspressen.

Betänkandet från 1963 års pressutredning avlämnades 1965 och hade dåvarande byråchefen Kjell-Olof Feldt som sekreterare. Efter att ha slagit fast att det fanns ett behov av statligt stöd konstaterade utredningen:

"...den enda möjligheten att överföra ett statligt tidningsstöd till de enskilda tidningsföretagen är att gå över de politiska partierna. Detta ter sig också naturligt redan av det skälet att inte mindre än 85% av de svenska dagstidningarna har partipolitisk anknytning. Det följer också av att ett av de centrala motiven för att bibehålla en slagkraftig tidningspress i effektiv konkurrens är det demokratiska samhällets behov av en differentierad politisk opinionsbildning. De politiska partierna är således – tillsammans med samhället och tidningskonsumenterna – huvudintressenter på tidningsområdet."

Slutsatsen var klar: dagstidningar var en del av det politiska systemet och därför automatiskt en angelägenhet för "samhället" då detta skulle skydda och stärka demokratin.

Utredningsförslaget gick dock aldrig igenom. Efter stark kritik från borgerliga tidningar och partiföreträdare kom det i stället ett partistöd. Tanken med partistödet var att det skulle användas för opinionsbildande ändamål, t.ex. stöd till den egna pressen. Socialdemokraterna och Centerpartiet kom också till en början att ge betydande subventioner till sina respektive tidningar.

Att presstödet i stället blev ett partistöd är ytterligare ett belägg för de nära förbindelser som ansågs föreligga mellan partierna och tidningarna. Partistödet hade emellertid inte tillräcklig effekt på dagspressekonomin. Stockholms-Tidningen (s) tvingades till nedläggning 1966 och var en av orsakerna till att en ny pressutredning tillsattes. Den resulterade i att det två år senare inrättades dels en särskild statlig lånefond

för pressen, dels en samdistributionsrabatt. Den senare skulle effektivisera och förbilliga distributionen för alla dagstidningar.

Det som numera brukar betecknas som det egentliga presstödet, det s.k. produktionsbidraget (i dag driftsstöd), beslutades 1971. Förslaget var resultatet av en politisk uppgörelse mellan Socialdemokraterna och Centern, de två partier vars tidningar hade betydande ekonomiska problem och av vilka flera hotades av nedläggning. Den nya stödformen skiljde sig från de tidigare genom att den innebar att de s.k. andratidningarna (de med mindre upplaga än konkurrenterna) fick ett direkt stöd från staten enligt generellt verkande regler. Kort därpå – hösten 1972 – tillsattes en utredning som skulle utvärdera och motivera det nya stödet och föreslå eventuella modifieringar.

De förslag som lämnades av 1972 års Pressutredning kom att bli normgivande för presspolitiken under drygt två årtionden. Utredningen hade sina rötter i den äldre partipresstraditionen samtidigt som den förebådade en ny syn på pressen och journalistiken.

1972 års pressutredning fastslog fyra uppgifter för massmedierna i ett *demokratiskt* samhälle:

1. Massmedierna bör ge den information som är nödvändig för att med borgarna skall kunna ta ställning i samhällsfrågor. Även de förtroen devalda bör genom massmedierna få löpande information om enskil das och organisationers uppfattningar i politiska frågor.

2. Massmedierna bör fristående eller som språkrör för organiserade samhällsintressen kommentera skeendet i samhället.

3. Massmedierna bör som allmänhetens företrädare granska den verksamhet som utövas av de inflytelserika i samhället.

4. Medierna bör främja en kommunikation inom och mellan politiska, fackliga och andra ideella grupper i samhället.

Ett förverkligande av dessa mål krävde enligt utredningen en mångfald inom dagspressen. Detta motiverade i sin tur de olika stödåtgärderna, framför allt det relativt omfattande direkta stödet till tidningar i marknadmässigt underläge.

Det intressanta med de fyra uppgifterna för medierna i ett demokratiskt samhälle var att de inkluderade element av den tidigare synen på partipressen samtidigt som de lyfte fram en frihetlig – anglosaxiskt inspirerad – syn som betonade mediernas självständiga roll. I betänkandet från 1972 års utredning var utgångspunkten således den frihetliga synen som betonar vikten av fristående medier som har sina läsares uppdrag att informera och granska. Samtidigt finns det inslag av en par-

tipresstradition, synen på tidningar som språkrör i punkterna 2 och 4.

Debatten om förhållandet mellan press och partier skall ses mot bakgrund av journalistikens förändrade ställning. I en situation med många små, partipolitiskt profilerade tidningar var de enskilda tidningarnas roll som självständiga opinionsbildare begränsad. Redaktörerna var som regel relativt nära knutna till de partier som tidningarna stödde politiskt.

Partierna kunde också förvänta sig en i huvudsak positiv behandling från de egna tidningarna. Successivt kom detta dock att ändras. Inom journalistkåren ökade dessutom strävan att markera sin självständighet. Mediernas ställning krävde en ökad professionalisering av journalistkåren, både i fråga om arbetsförhållanden, yrkesregler och utbildning.

3.3 Partier och press i dag

De två senaste decennierna har det på många plan skett en utveckling inom och avveckling av partipressen. Frågan är då hur vi egentligen skall definiera partipress. Hur skall relationerna mellan tidningar och partier på effektivaste sätt karaktäriseras?

En tidning kan ha relationer till ett politiskt parti på åtminstone tre huvudområden. Det första gäller *tidningsföretaget* som ekonomisk verksamhet. Ett parti kan vara ägare helt eller delvis och partiföreträdare kan sitta i styrelsen. Ett parti kan också lämna ekonomiska bidrag till tidningsutgivningen eller bidra med stödannonsering.

Det *redaktionella* området är självklart. I vilken utsträckning påverkar banden med ett eller flera partier det redaktionella innehållet? Detta är komplicerat ur många synpunkter – bl.a. på grund av att tidningen inte är en enhet. Det går som regel klara gränser mellan olika avdelningar: t.ex. ledarredaktionen, allmänna nyhetsredaktionen och featureavdelningarna. Dessutom kan banden vara svåra att mäta – kvalitativt och kvantitativt.

Partipresstillhörigheten påverkas också säkerligen av tidningens relationer till sin *läsekrets*. I detta ligger bl.a. läsarnas förväntningar på och faktiska användning av tidningen. Det gäller också hur tidningen är spridd bland läsare med olika politisk förankring.

De tre sätten att beskriva partianknytningen hänger samman. Ekonomiska relationer kan förväntas innebära – men behöver inte göra det – att det finns en motsvarande redaktionell profil. På samma sätt kan läsekretsens sammansättning förväntas ge bestämda ramar för det redaktionella utbudet, liksom det senare rimligen påverkar hur människor uppfattar en tidning.

1993 hade ca 65 procent av den samlade tidningsupplagan borgerlig signatur, ca 18 procent socialdemokratisk och drygt sexton procent oberoende respektive opolitisk. Andelarna har varit ungefär desamma under de senaste decennierna. Procentandelen för borgerlig och socialdemokratisk press har dock minskat något samtidigt som andelen för oberoende och opolitisk press blivit högre. Det skall också påpekas att partianknytningen i dag betyder något annat än för ett par decennier sedan.

Detta har bl.a. tagit sig uttryck i att flera tidningar kallar sig oberoende eller satt oberoende framför partibeteckningen. Svenska Dagbladet kallar sig inte enbart "moderat" utan "oberoende moderat". Tendensen har gått mot att tidningarna blivit allmänt borgerliga med svagare anknytning till ett enskilt parti. Detta gäller de tidigare moderata och folkpartistiska tidningarna medan både nya och äldre centertidningar behåller centersignaturen.

3.4 Partipolitisk nyhetsjournalistik

Det som kännetecknade majoriteten av tidningarna i Sverige från slutet av 1800-talet och till 1970-talet var deras partipolitiska hemvist; de vinklade inte bara på kommentarplats utan också i övrigt. Flertalet tidningar i storstäderna liksom de ute i landet hade inte ambitionen att spegla hela det politiska fältet. Det "egna" partiet sattes i förgrunden och man överlät till andra att berätta om vad motståndarna hade för sig. Det fanns dock naturligtvis grader av partiberoende framför allt inom den borgerliga pressen. Dagens Nyheters journalister kände sig knappast knutna till något parti, men de tillhörde ändå en liberal tradition.

Karaktäristiskt för epoken var att utgivarna eller publicisterna var de tongivande i journalistiken. Det var deras eller närstående gruppers värderingar som präglade pressens innehåll. Journalisterna uppfattades under lång tid främst som referenter och rapportörer och kallades inte "redaktörer". De skrev anonymt eller under signatur, medan publicisterna skapade opinion och bestämde vad som skulle stå i tidningen. De framträdde med egna namn eller i spalter som t.ex. I dag i GHT.

LO startade kvällstidningen AT i den uttryckliga avsikten att ge arbetarrörelsen ett alternativ till det tyskvänliga Aftonbladet. AT skulle inte betyda en journalistisk förnyelse utan blev snarast en bekräftelse på en gammal partipresstradition.

Tidningarnas innehåll var således som regel präglat av förbindelserna med ett visst politisk parti eller gruppering. Detta gällde oberoende av om ägandet var privat eller partiförankrat, om tidningen gick med vinst eller om den behövde stöd. Till detta kom naturligtvis att det också fanns vissa starka, självständiga publicister. Torgny Segerstedt var inte ensam, men Harry Hjörne som var partipolitiskt verksam var mera typisk.

Redan 1944 skulle det också komma en stark motkraft mot "partipressystemet": en utveckling mot ökad professionalism och journalistisk självständighet. Den skulle gå successivt och långsamt men kan ges en tämligen exakt start: tidningen Expressens grundande i november 1944. Expressen förklarade att den skulle stå på "den lille mannens" sida mot överheten. Tidningen gjorde sig snart känd genom en i Sverige ny journalistik. Den kom bland annat att spela en avgörande roll under de så kallade rättsröteskandalerna under början av 1950-talet där både regeringen och kungahuset var inblandade. Detta skedde uppenbarligen utan partipolitiska sidoblickar.

Det är självklart svårt att fastställa hur stor betydelse Expressen hade för journalistikens utveckling i Sverige. Även Aftonbladet hade under P.G. Peterson på 1930-talet presenterat en ny journalistik, men dess främsta signum var underhållning. Expressen negligerade förvisso inte underhållningsuppgiften men satte den granskande och oberoende journalistiken i centrum på ett sätt som inte skett tidigare. I synnerhet stod de politiska makthavarna i centrum.

Expressens journalistik möttes av hård kritik. Många förklarade att Sverige fått en tidning av samma typ som den anglosaxiska skandalpressen – något som landet dittills varit förskonat ifrån. En stor del av de olika anklagelserna berodde säkerligen på att svenskarna var ovana vid den typ av granskande journalistik som Expressen bedrev, men också på olika övertramp. Det saknades en svensk tradition av granskande journalistik.

För politikerna och demokratin gav Expressen dagstidningen en delvis ny roll. Även om Expressen var borgerlig och även om den i valrörelser beskylldes för att ta parti mot socialdemokratin var den "opålitlig". Den omständigheten att den ofta vände sig mot socialdemokratin kan säkerligen till stor del förklaras med att det var dessa som satt vid makten. Ur demokratisk synvinkel var det dock viktigt att medborgarna fått ett forum där de kunde ventilera sina problem. Många vände sig till Expressen (och Aftonbladet) då de ansåg sig illa behandlade av myndigheter eller politiska instanser. I bästa fall gjorde de den representativa demokratin mera direkt och effektiv.

Expressen var dock inte typisk för den svenska dagspressen. Även om tidningarnas band med partierna blev lösare fanns de dock kvar till väsentlig del både i fråga om rekrytering av redaktionell personal och i den redaktionella profilen. I en debattbok från 1961 av Lars Furhoff kallad Pressens förräderi var förhållandet mellan parti och press ett huvudtema. Furhoff menade att pressen svek sina grundläggande uppgifter då den inte markerade sin självständighet. Tidningarna skulle företräda sina läsare och inte partiorganisationer. Han exemplifierade sin tes genom att visa på i vilken utsträckning tidningarnas redaktörer satt med olika politiska organ, i riksdagen och stadsfullmäktige.

Furhoff stod här för ett anglosaxiskt journalistideal, vilket skulle

delas av många av de journalister som rekryterades till TV, radio och tidningar omkring 1960. Viktigt för utvecklingen var dessutom etermediernas ökande betydelse. De nya radio- och TV-journalisterna blev liksom tidigare Expressen-journalisterna representanter för ett journalistideal som hade granskning och ifrågasättande som viktiga mål och som inte ville företräda någon speciell riktning.

Utvecklingen inom journalistiken efter andra världskriget kan sammanfattas i följande punkter:

- Sverige fick en mer professionell journalistik. Det fält som journalisterna bevakade blev allt vidare. Tidigare hade politik, olyckor och brott stått i centrum. Nu tillkom en rad nya områden: arbetsmarknad, näringsliv, miljö, vetenskap, ekonomi osv. Det krävdes specialkunskaper av journalister som skulle ta hand om dessa.

- Självständigheten ökade. Gränserna mellan ledarsidan och nyhetssidorna blev allt klarare. Journalisterna för nyheterna följde samma normer i sin bevakning oberoende av vilken tidning de arbetade på eller om de var vid radio eller TV.

3.5 Ledarsidorna

På flertalet större orter i de skandinaviska länderna fanns vid början av seklet tidningar som företrädde de fyra ledande riksdagspartierna. I Danmark kallades det som sagt "firebladssystemet". "Den politiska kören" hade sannolikt inte någon större betydelse för den genomsnittlige läsaren, som normalt höll sig med endast en tidning. Däremot spelade den med all säkerhet en viktig roll för politiker och politiskt engagerade personer.

"Firebladssystemet" började att urholkas i Danmark redan under mellankrigstiden och sedan 1950-talet också i Sverige. Som vi sett i den tidigare strukturgenomgången har många tidningar lagts ner. I dag förekommer konkurrens mellan två tidningar på 18 platser, vilket internationellt sett är många, men i åtskilliga fall är gapet mellan de två konkurrerande tidningarna stort.

Under de senaste två decennierna har många tidningar också markerat en ökad självständighet även på ledarplats.

De socialdemokratiska tidningarna kan närmast jämföras med centerns. Efter a-pressens konkurs kallar sig dock fler av de förra för "oberoende socialdemokratiska" och det är klart att partibanden inte är lika starka som de varit tidigare. Samtidigt kan konstateras att det ökande lokala politiska inflytandet kan leda till konflikter som den vid Örebro-Kuriren 1995 då chefredaktören avgick efter en kontrovers med ägarna.

Partibanden har således minskat men de finns kvar till viss del:

• Fortfarande förekommer cirkulärledare skrivna av byråer med partianknytning: Liberala Nyhetsbyrån och Svenska Nyhetsbyrån (m). Dessa används mer eller mindre regelbundet av ett icke föraktligt antal lokala och regionala tidningar.

• Socialdemokraterna har en egen nyhetsbyrå Avisa. Denna producerar dock inte något kommenterande material.

• Partierna håller kontinuerlig och systematisk kontakt med "sina" politiska redaktörer. Det förekommer möten där partiets politik diskuteras. Vid viktiga beslut anordnas också telefonkonferenser där de ansvariga politikerna kan svara på frågor och ange motiv för fattade beslut.

Åsiktsskillnaderna inom respektive partigrupperingar är betydligt större än de har varit tidigare. Det förekommer allt oftare att ledarskribenter "fronderar" mot den gängse partilinjen. Ett exempel på att föreställningen om "partitrohet" på ledarsidan trots allt fortfarande är stark visades den 5 september 1996 då Svenska Dagbladet (ob m) i en ledare kritiserade moderatledaren Carl Bildts uttalande om Sveriges anslutning till EMU. I rubriken till Ekots tidningskrönika betraktades det som en nyhet, att tidningen hade en från partiledaren avvikande mening.

Ledarskribenterna har dock trots allt mera fått en roll som politiska analytiker som utgår från en viss position. Det är typiskt att både radio och TV i ökande utsträckning använder ledarskribenter som politiska kommentatorer, men att man i dessa fall försöker skapa jämvikt genom att ha med personer som är borgerligt inriktade respektive vänsterinriktade. Ledarsidorna är inte längre renodlade språkrör för partierna. De politiska redaktörerna är inte heller, som tidigare var vanligt, aktiva inom partipolitiken. Däremot är det vanligt att de tidigare har haft en position inom ett politiskt parti.

Under 1980-talet har bilden också förändrats genom den roll som tidningarnas *debattsidor* har kommit att spela. De introducerades i sin nuvarande form på 1970-talet. Ledande är Dagens Nyheters DN Debatt och Svenska Dagbladets Brännpunkt, men en lång rad andra tidningar har också livaktiga debattsidor, vilka säkerligen har stor betydelse för den politiska opinionsbildningen.

Det är vanligt att centrala politiska diskussioner börjar på debattsidor. En rad centrala partipolitiska dokument har publicerats just på DN Debatt: Ett exempel är Göran Perssons och Olof Johanssons artikel som publicerades i DN samma dag som den extrainkallade riksdagen hade sitt möte i juli 1996. Riksdagen var inte tillräcklig som forum för de båda partiledarnas viktigaste budskap: samverkan mellan Socialdemokraterna och Centern skulle fortsätta.

Många tidningar har också *kolumnister* på sina ledaravdelningar eller andra delar av tidningen. De uttrycker ofta avvikande åsikter i förhållande till dem som är tidningens eller den partigruppering, som tidningen står närmast. Systemet med kolumnister blev vanligare under 1970-talets valrörelser också på en del landsortstidningar. Företrädare för de olika politiska partierna inbjöds att på debattplats föra fram sina ståndpunkter.

Utvecklingen har sedan 1980-talet gått snabbt. De flesta större tidningar har successivt introducerat kolumnister, som uttrycker ståndpunkter vilka ofta avviker från ledarsidans. Sedan 1991 har tidigare finansministern Kjell-Olof Feldt (s) varit fast kolumnist i Dagens Nyheter.

Det finns således en uppluckring av partibanden också på ledarplats – denna gäller dock framför allt debattplats och kolumnister. För de egentliga ledarna är huvudtendensen den att det finns ett klart ideologiskt samband mellan ett parti eller en partigruppering och ledaravdelningen.

Vilken roll spelar då ledarna för den politiska opinionsbildningen och därmed den politiska processen? De personer som regelbundet uppger sig ta del av tidningarnas ledare är begränsat – mellan tio och 20 procent. Men detta innebär inte att opinionsmaterialet skulle ha ringa betydelse. Tvärtom är det rimligt att anta att ledarskribenter, kolumnister och debattörer är de som sätter agendan för det politiska samtalet. Få andra än ledarskribenter har möjlighet att dagligen kommentera det politiska skeendet. De blir lästa inte minst på andra redaktioner och av aktiva politiker; deras åsikter blir kända i organisationer och på företag genom olika former av klippservice.

3.6 Sammanfattning

Den svenska dagspressens redaktionella profil har sina rötter i de politiska partierna. Även om relationerna till partierna har varierat var en av tidningarnas huvuduppgifter att fungera som partipolitiska språkrör. Fram till mitten av 1970-talet var denna funktion inte bara begränsad till ledarplats utan gällde även nyheter och debattmaterial.

I framställningen har framhållits tre huvudtendenser i utvecklingen under de senaste tre decennierna :

• För det första har nyhetsjournalistiken blivit allt mindre bunden till tidningens politiska färg. Den allmänna normen är – förutom för ledarsidan – att alla partier och andra maktgrupperingar skall ges samma behandling. Den kritiska granskningen sätts i centrum.

• Den politiska linjen på ledarplats har blivit mera allmänideologisk och mindre knuten till enskilda politiska partier. Opinionsmaterialet har breddats med debattsidor och kolumnister.

• Debattsidor och kolumnister har ökat i betydelse. De senare har dessutom fått en alltmer central roll i opinionsbildningen.

Bakom dessa tendenser ligger ett mediepolitiskt ideal, som har förebilder i anglosaxisk journalistik. Dagspressen skall framträda som en självständig tredje statsmakt.

Vad gäller tidningsägandet förekommer dock fortfarande starka band mellan partier och press. Centertidningar AB ger ut sex flerdagarstidningar och Högerpressen tre. LO har visserligen minskat sitt engagemang i Aftonbladet liksom det Socialdemokratiska partiet gjort detta i sin press i och med att a-pressen gick i konkurs 1992. Men fortfarande har Socialdemokraterna – regionalt och lokalt – starka intressen i 17 tidningar. Folkpartiet är indirekt engagerat i ett stort antal ledande regiontidningar inom den s.k. liberala sfären.

Tidningsläsarna gör också till viss del sina val efter tidningens färg. Detta kan inte minst illustreras med kvällspressen där Aftonbladet läses till 80 procent av personer som *inte* röstar med Moderaterna, Centern, Folkpartiet eller Kristdemokraterna.

4. Medierna som självständiga aktörer i demokratin

I samband med kampanjen för bevarandet av garnisonen i Sollefteå i samband med 1992 års försvarsbeslut konstaterade en pressansvarig officer följande i tidningen Nya Norrland:

"Vi vet ju också att vägen till politikerna går genom massmedierna och genom ett hårt massmedialt tryck har de nu börjat vackla lite grann. Sollefteå finns ju i allra högsta grad med i diskussionen igen."

Vid ett fackeltåg anordnat för att rädda LV 4 i Ystad i december 1992 lät det på samma sätt i en nyhetsartikel i tidningen Arbetet:

"Arrangörerna hoppas på ett stort genomslag i massmedia, med TV, radio och många pressröster på plats. Därför är det naturligtvis viktigare att uppslutningen är stor."

Bakgrunden var att ÖB och försvarsministern hade varit överens om att lägga ner ett antal förband och detta ledde till en rad manifestationer. Massmedierna ansågs vara ytterst betydelsfulla för att riksdagen skulle ändra planerna. Det var självklart att stora rubriker och inslag i radio och TV skulle ge resultat. Kampanjgrupper startades med en huvuduppgift att påverka medierna. Med mindre variationer har samma spel upprepats i och med 1996 års försvarsbeslut.

I detta avsnitt skall två undersökningar refereras och diskuteras. Båda behandlar regionala frågor, vilka var föremål för beslut i riksdagen. Det sker för att ge frågan medier – demokrati en empirisk förankring. Den behandlar inlandsbanan och den andra är en studie av hur ett antal tidningar följde regeringens försvarsbeslut från 1992.

Grundfrågan är inte vilken makt medierna haft utan hur medierna agerat i två situationer som varit politiskt viktiga för bygden. Vilken roll spelade medierna som självständiga aktörer i den demokratiska beslutsprocessen?

4.1 Inlandsbanan

Tanken på en inlandsbana framfördes för första gången 1897. Chefen för generalstaben ville ha en alternativ transportväg för att kunna försvara övre Norrland. Senare kom också kommersiella synpunkter in och 1904 tog riksdagen ett beslut om att undersöka idén om en järnväg, som skulle gå genom Sveriges inland från Bohuslän till övre Norrland. Den stod klar för invigning först den 6 augusti 1937.

I 1969 års trafikpolitiska program föreslogs en nedläggning och rivning av vissa bandelar. Skälet var att banan länge varit olönsam och att den inte ansågs ha en framtid. Men förslaget mötte häftig opposition. Förespråkarna för inlandsbanan ville ge begreppet "ekonomisk bärkraft" en vidare definition än den SJ och staten använde sig av. Man skulle vid beräkningarna ta med turism, miljöaspekter, regional betydelse osv.

Vissa delar lades dock ned, men det skedde under protest och fortgående diskussion kring olika förslag om neddragningar och rationaliseringar alternativt upprustning. Förlusterna för inlandsbanan beräknades 1989 till 36 miljoner.

Efter omfattande politiska diskussioner om förhållandena lade regeringen en ny proposition, som innebar en nedläggning av persontrafiken och denna antogs av riksdagen den 20 februari 1991. Det lokala motståndet var dock fortfarande stort. Beslutet revs upp och inlandsbanekommunerna gavs möjlighet att fortsätta driften.

För många blev hotet mot inlandsbanan en symbol för ett krasst och kortsiktigt tänkande utan hänsyn till regionala intressen. De såg nedläggningen som ett exempel på hur liten hänsyn övriga Sverige tar till vitala intressen i norr – trots att Norrland ger så mycket åt den södra delen av landet. För andra har bristen på beslutsamhet stått som exempel på dålig ekonomisk politik. De ansvariga i regering och riksdag hade inte vågat fatta de riktiga besluten på grund av rädsla för en opinion som varit orationell och populistisk.

Lokaltidningarna i Östersund – Länstidningen (s) och Östersunds-Posten (c) – gav hög prioritet åt inlandsbanan. Under vissa perioder hade man flera sidor om banan och särskilda reportrar var avdelade till att enbart täcka frågan. Järnvägen engagerade också i hög grad författare till ledare, debattartiklar och insändare.

Inlandsbanan blev för Centerpartiet en viktig del i den lokala valrörelsen 1991. Man gick till hårda angrepp mot den socialdemokratiska regeringen och dess kommunikationsminister, Georg Andersson.

Ett typiskt uttryck för hållningen ger följande citat ur en ledare i ÖP skriven av tidningens chefredaktör Håkan Larsson:

"Men Georg Andersson vill uppenbarligen inte ge inlandsbanan en chans, utan satsar istället alla krafter på att få till stånd en miljöfarlig motorvägsbro över Öresund.- - Med en stark folklig opinion i ryggen ökar centern pressen på den socialdemokratiska regeringen – och moderaterna som är medskyldiga till dråpförsöket mot den 100 mil långa banan. - - Det är regeringen med Georg Andersson och Ingvar Carlsson i spetsen som av prestigeskäl vill fullfölja mordet på inlandsbanan."

Inte heller den socialdemokratiska Länstidningen gav något stöd åt den politik som företräddes av regeringen. Nästan varje dag under 1991 förekom insändare i lokaltidningarna till förmån för inlandsbanan.

Georg Andersson försvarade nedläggningsbeslutet i en debattartikel publicerad i ÖP 10/5 och i LT 11/5. Hans artikel innehöll huvudsakligen ekonomiska argument. Inlandsbanans persontrafik subventionerades "i dag med 57 miljoner kronor". Det innebar att varje resenär kostade staten 800 kronor per resa. Till detta kom att banan behövde rustas upp för stora belopp.

Georg Anderssons text är intressant att jämföra med de argument som förespråkarna för inlandsbanan använde. Andersson argumenterade inte känslomässigt utan framförde ekonomiska fakta utan speciell relevans för bygden. I artikeln beklagade han sig över politikens villkor. Han citerade Kjell-Olof Feldt som sagt att dramatiken i politiken fanns i dess detaljer och inte i dess principer.

Andra politiker försökte övertyga med mindre sofistikerade medel än dem Georg Andersson använde. Folkpartiets partisekreterare Peter Örn var en av dem som besökte Östersund och som åkte med det första sommartåget på inlandsbanan 1991. Efteråt skrev han ett öppet brev till Georg Andersson. Örn konstaterade i det öppna brevet att det för honom borde ha känts vemodigt att åka med inlandsbanan eftersom den skulle stängas för persontrafik den 15 september om "Du och Ditt parti får behålla makten".

"Men det kändes inte vemodigt. Långt därifrån.
När vi steg av på Dorotea station bröt solen fram genom de regntunga molnen. Flera hundra människor tog emot för att fira sommarens första tåg. Det som mötte oss var folkfest och revolution på samma gång.
Inlandsbanan är en pulsåder i en bygd som vägrar dö.
En resa på inlandsbanan bjuder på starka intryck: Vår kraftige lokförare Boris som kom som flykting från Tjeckoslovakien 1968. Dragspelsmusiken på tåget. Den långe räkeln med hår över ansiktet som spelade fiol för oss när vi passerade förbi Erik ästs stuga.
Men framför allt kommer jag att minnas det leende vredesutbrottet. Människorna som inte ger sig."

Örns inlägg innehöll inte en enda ekonomisk uppgift. Men den slog an exakt den ton som fanns i medierna. Karaktäristiskt för ledare, debattartiklar och insändare – dvs. opinonsmaterialet i tidningarna – var inte bara att de var för inlandsbanan utan också att de som regel kombinerade inlandsbanenedläggningen med makthavarnas negativa inställning till det norrländska inlandet. Närmare analyser saknades nästan helt, de känslomässiga utbrotten dominerade.

I de många nyhetsartiklarna – det förekom som regel flera i varje tidningsnummer – fanns mycket av känsla, aggressioner och tvärsäkra uttalanden mot makthavarna i Stockholm. Ett återkommande tema i rapporteringen var att demokratin hade satts ur spel vid behandlingen av inlandsbanan.

I Länstidningen 10/6 1991 förklarade motorvagnsföraren Åke Eriksson:

"Någon större demokrati finns inte i Sverige. Den finns bara på papperet."

I en bildtext till ett fyra sidor långt bildreportage under vinjetten Den sista färden beskrev Länstidningen en tur på inlandsbanan mellan Sveg och Östersund:

"Motorvagnen knallar fram genom försommargrönskan en kväll i juni. Men snart ligger spåret öde och dött. De folkvalda trotsade folkviljan, men böjde sig för bussfanatikerna."

Typisk är den bevakning som Margaretha Mohlne – f.d. Stockholmare som bodde i ett stationshus längs inlandsbanan – fick uppleva. Hon tillhörde de aktiva opinionsbildarna för inlandsbanan. Efter det att persontrafiken upphört mellan Sveg och Östersund förklarade hon att hon skulle hungerstrejka. Detta gavs stor uppmärksamhet och även efter det att hon beslutat att avstå från strejken fortsatte skriverierna. I en nyhetsartikel i ÖP 10/5 förklarade Mohlne:

" – Jag fick inte för läkaren. Han avrådde mig då jag kunde få men för livet, säger Margaretha.

Men kampen går vidare.

På söndag åker en delegation med Margaretha Mohlne i spetsen till Stockholm och regeringskansliet i Rosenbad. Med sig har hon lokförare från Norrbotten och Västerbotten och förhoppningsvis också från Östersund."

• Tidningarna citerade nästan enbart anhängare till inlandsbanan. Dessa ställdes sällan inför motargument. Några enskilda lobbyister fick en dominerande ställning

• Sakfrågan fick en ensidig belysning. Ideligen återkom man till vad som upplevdes som fördelar – turismen, miljön, tågets överlägsenhet över bussen, det kuvade Norrland osv. Kostnaderna nämndes sällan eller aldrig.

• Rapporteringen var känslomässig. Vredesutbrott, tårar, bedyranden och liknande var vanliga. Däremot lyste de argument som låg till grund för riksdagens beslut nästan helt med sin frånvaro.

• Inlandsbanan blev symbolen för ett odemokratiskt samhälle styrt från Stockholm, där politikerna, gynnade södra Sverige (Öresundsbron) i stället för att satsa på utvecklingsbara projekt i norr (inlandsbanan).

Inlandsbanan har varit en kontroversiell fråga under nästan exakt hundra år. Från att ha varit en militär angelägenhet vid sekelskiftet blev den under det senaste decenniet för många en symbol för övriga Sveriges attityd till det norrländska inlandet, för den "förtryckta" delen av landet som de storstadsbor som bestämmer inte förstår sig på. Tidningarna i Östersund representerade denna uppfattning men också i tidningar som Expressen och tidningen Land förekom regelrätta kampanjer för fortsatt drift av den nedläggningshotade järnvägen. Riksdagens majoritet och regeringen beskrevs som fiender till folket. De valda representanterna insåg inte den nytta och glädje som järnvägen gav bygden.

Folkopinionen i Jämtland verkar ha varit enig vad gäller inlandsbanan. Tidningarna i bygden gjorde inte några ansträngningar att utmana densamma. De olika reportagen från inlandsbanan liksom nyhetsartiklarna fick samma vinkel: lobbyisterna för banan behövde inte anstränga sig över hövan. De utgjorde ett självklart och tacksamt nyhetsstoff. De ställdes inte inför besvärande frågor om ekonomi eller lönsamhet.

Vilken betydelse hade då mediernas agitation för de politiska besluten? Det kan å ena sidan hävdas att dessa endast speglade den stämning som fanns och att medierna möjligen endast verkade förstärkande. Men det är samtidigt knappast orimligt att anta att medierna i hög grad medverkade till att inlandsbanan fortfarande fick leva vidare ytterligare en period. Kommunikationsminister Mats Odell (kds) lade en proposition i den andan 1992. Georg Andersson straffades i valet med rekordmånga strykningar av hans namn på valsedeln.

Den norm som sätter granskningen i centrum gällde inte i fallet inlandsbanan.

• Vad hade inträffat om inlandsbanans lobbyister inte fått det utrymme de gavs i medierna – framför allt under våren 1991?

• Vad hade det betytt om de som förordade en nedläggning av inlandsbanan – dvs. regeringen och majoriteten i riksdagen – varit lika aktiva och skickliga i hanteringen av medierna som de som var emot?

De kalla fakta som kom från regeringen och majoriteten av riksdagen nådde inte fram. Vi kan återigen peka på den argumenteringen som Georg Andersson framförde i debattartiklar i länstidningarna. Mot detta stod Peter Örn som representerade känsla och förståelse. Det var ingen tvekan om vem som vann.

4.2 Regementsdöden

Den andra fallstudien har vissa likheter med den första. Även här handlar det om i vilken utsträckning medierna agerar som språkrör för opinioner eller som självständiga aktörer.

Våren 1992 skulle ett nytt försvarsbeslut fattas. Ett övergripande mål var enligt regeringen att kvalitet skulle prioriteras framför kvantitet. Från försvarsministerns sida upprepades ofta att försvaret skulle bli "smalare och vassare". I en överenskommelse inom den borgerliga fyrpartiregeringen i slutet av januari beslutades om en höjning av försvarsanslaget med 7,3 miljarder för den kommande femårsperioden.

Försvarsfrågan var dock mindre allmänpolitiskt än regionalpolitiskt kontroversiell. Försvarsutgifterna skulle visserligen öka men ett antal förband skulle läggas ner, milostaberna förändras och civilanställda sägas upp. Förändringar som skulle – om de genomfördes – drabba vissa orter mycket hårt. Det var kring de olika nedläggningarna som striden skulle stå, och det var där konfrontationen mellan lokala och regionala medier och politiska beslutsfattare på riksplanet skulle bli tydlig.

Försvaret tillhör ett av de områden som politikerna kan besluta över nästan utan inskränkning; de kan ge sysselsättningstillfällen men de kan även acceptera att sådana försvinner. Det blir självklart ett stort problem då t.ex. ett förband skall placeras eller då det skall ske nedläggningar. En av de stora frågorna för områden som Västernorrland, Dalarna, Gästrikland och Gotland sommaren 1996 är den om försvaret. Skall förbanden läggas ner drabbas inte bara de militärt anställda utan en rad andra. Hur går det med serviceinrättningar, skolor och affärer om förbandet försvinner från Fårösund på Gotland?

Journalister är ständigt utsatta för olika gruppintressen. Det är lätt att iaktta när någon enskild lobbygrupp försöker agera mot andra grupper. Journalisterna kan notera de olika uppfattningarna och återge dem. Betydligt svårare är det när det råder enighet i en region kring en fråga. Det ställs då betydligt större krav på journalisten. Hur skall han bete sig och vilka krav på allsidighet och granskning skall ställas?

Konfliktsituationen för journalisterna då det gäller regementsnedläggningarna är densamma som vid inlandsbanan och en rad andra tillfällen där staten ingriper i regioner:

Dels skall journalisterna agera som representanter för en tredje statsmakt, dvs. oberoende av olika parter – även de som företräder den egna orten – kritiskt granska det som händer.

Dels vara språkrör för läsarna, dvs. de som bor i den egna bygden.

I en undersökning som Lennart Weibull gjorde 1991 av hur journalisterna ser på sina roller framgick klart att de satte granskningen i centrum. Mer än 80 procent ansåg denna som viktigast. Däremot var det betydligt färre som ansåg det vara angeläget att företräda den egna bygden – mindre än 20 procent instämde i att detta var "mycket viktigt".

Regional- och lokalmedierna har under de senaste decennierna utvecklats i riktning mot allt mer aktiv journalistik. På ett helt annat sätt än tidigare innehåller tidningarna och etermedierna nyheter med personlig och lokal vinkel. Detta framkom i detta första exemplet om inlandsbanan. Den tiden är definitivt förbi då regiontidningarna innehållsmässigt var kopior av rikstidningarna. De bevakar händelserna inom sina respektive regioner ungefär på samma sätt som rikstidningarna gör med nationella händelser.

Men frågan kan inte begränsas eller förenklas till om ett medium skall vara "granskande" och "självständigt" eller ställa upp för bygden. Den inrymmer en rad problem. Vad innebär "opartisk" rapportering då det nästan råder en hundraprocentig enighet i en sakfråga bland läsarna, lyssnarna och tittarna? Hur skall en "granskande" journalistik beskriva en demonstration för ett regemente vilket "alla" vill bevara? Skall man begära att den journalistiska bevakningen bör innebära mer än att spegla vad som finns i närområdet?

Visst förekommer mycket granskande och undersökande journalistik i de lokala och regionala medierna – på samma sätt som i riksmedierna. Prov på detta har givits inte minst under hösten 1995 och våren 1996 vid de olika avslöjandena kring kommunala förtroendemän och tjänstemän. Men det frågan gäller är om denna typ av journalistik är giltig när en för bygden så vital fråga som en förbandsnedläggning aktualiseras.

Svaret är att det förekom en gemenskap mellan det militära lokala etablissemanget, de kommunala politikerna och de lokala och regionala medierna på de "drabbade" orterna. De avvikande rösterna var få. Samma mönster kunde iakttas vid en granskning av sjukhusnedläggningar på ett antal orter.

Särskilt anmärkningsvärt är att lokalradio och regional-TV – medier som sakligt och opartiskt skall spegla skeendet – på samma sätt som tidningarna slöt upp kring de lokala intressena. Inslagen var nästan aldrig

ifrågasättande utan de lokala argumenten dominerade helt. I centrum för bevakningen stod förbandscheferna och kommunalråden. De kunde ostört framföra sina intressesynpunkter. De behandlades inte som parter utan som naturliga företrädare inte bara för ett lokalt utan även för ett nationellt intresse. Låt oss ta ett enda exempel.

Dagen före demonstrationen i Sollefteå för regementets bevarande förekom ett inslag i det regionala TV-programmet Mittnytt 19.00, vilket innehöll en intervju med försvarsområdeschefen Karl Forsberg.

"Programledare: – *Är det så kanske att vissa är bättre på att utbilda soldater än vad andra är, och att det blir avgörande när förband skall läggas ner? Vad säger ni där uppe i Sollefteå?*

Reporter: – *Ja, vad säger du Karl Forsberg?*

Karl Forsberg, försvarsområdeschef: – *Ja, det är självklart att kvaliteten är avgörande och vi kan upprätthålla kvalitet, bra norrlandsförband, i den miljö som vi har här uppe.*

Reporter: – *Men har det inte... ÖB tog ju uppenbarligen ingen hänsyn till det?*

Karl Forsberg: – *Det tycker jag inte att han har gjort. Vi har i armén inte särskilt stort överflöd på förband som har norrlandskvalitet, som är utbildade och organiserade för norrlandsförhållanden. Och därför så måste vi vara rädda om dem. Och därför är jag av den bestämda uppfattningen att alla våra norrlandsförband skall finnas kvar och utvecklas. Och till de norrlandsförbanden räknar jag även brigaden i Gävle.*

Reporter: – *Men var skall man ta pengar till allt detta från?*

Karl Forsberg: – *Ja, det är inte min sak att avgöra det. Men pengarna finns ju.*

Reporter: – *Hur stor betydelse får demonstrationen i morgon?*

Karl Forsberg: – *Den får en väldigt stor betydelse därför att det gör Sollefteå känt och det gör vårt förband känt. Och det drar hit folk som tittar på oss och ser vad vi går för.*

Reporter: – *Tror du att folk kommer att gå ut i morgon?*

Karl Forsberg: – *Det tror jag. Jag är övertygad om det."*

Inslaget är intressant ur många synpunkter. Det saknade förvisso inte kritiska frågor. Mittnytt täcker också Gävle, där ett annat regemente var hotat. Men som i många av artiklarna i de regionala tidningarna nöjde sig reportern med att ställa frågor och låta en part i målet komma med svaren. Här fanns inga siffror eller andra sakargument. Slutet blev en plädering för den demonstration som skulle äga rum dagen efter.

Etermedieinslagen var som regel journalistiskt torftiga då de som regel endast bestod av intervjuer. Reportern inskränkte det journalistiska arbetet till att ställa frågor med förutsägbara svar. Den lokala journalistiken fick emellertid också genomslag i riksmedierna genom att bevakningen i storstadstidningarna, i Ekot och i TV:s nyhetsprogram ofta sköttes av lokala medarbetare.

En så stor händelse som en regementsnedläggning måste belysas och ges ett omfattande utrymme. Det är självklart att en stor demonstration för ett regemente skall bevakas – det är en dramatisk och viktig händelse. Men det är inte nödvändigt att frågorna till demonstranterna ständigt blir "medfrågor" som har självklara svar. Det är inte heller självklart att artiklarna om demonstrationen skall andas stor entusiasm.

Det är också givet att överstarna och övriga officerare skall ges plats då en kommuns förband utsätts för hot om nedläggning. Men det är inte nödvändigt att de lokala militära experterna helt dominerar den militära argumenteringen och att de – som tidigare visats – tar det egna förbandets parti.

Det är naturligt att de lokala politikerna liksom regionens riksdagsmän får ett betydande utrymme då de agerar mot nedläggningen. Men man kan fråga sig om de inte kunde balanseras lite bättre än vad som skedde i de fall som här redovisats.

Beslutsfattare i form av landshövdingar, kommunalråd, riksdagsmän och regementschefer, som i den normala journalistiska bevakningen bör utsättas för kritiska frågor och granskning, förvandlas till "medspelare" när ett vitalt lokalt/regionalt intresse står på spel. I de olika referaten och citaten finns mängder av exempel på hur journalisten accepterar de lokala "makthavarnas" argument, medan de däremot ifrågasätter de centrala.

Säkerligen finns bakom den massiva uppslutningen kring regementena inte bara arbetsmarknadspolitiska bevekelsegrunder. Där finns också starka anticentralistiska stämningar av det slag som kom till uttryck i t.ex. Nya Norrland då Sollefteågarnisonen var hotad. Stockholm upplevs som utsugare och som platsen för de verkliga makthavarna. Det blir därför naturligt för journalisterna att ifrågasätta ÖB, arméchef och statsråd eftersom de fattar sina beslut utan hänsyn till de lokala intressena. Däremot accepteras de lokala beslutsfattarna – landshövdingen, kommunalråden och överstarna – eftersom dessa står emot "den verkliga makten".

4.3 Summering

Bevakningen av inlandsbanan respektive regementsnedläggningarna har tagits som exempel på de moderna mediernas roll i den demokratiska processen. I en annan undersökning om sjukhusnedläggningar har Lennart Weibull studerat liknande fenomen och kommit till samma resultat. Vi kan se hur aktörerna tidigt inser vikten av att ha medierna på sin sida. De kom också att dominera kampanjerna. Demonstrationstågen och protesterna följdes mycket nära inte bara i de regionala tidningarna utan också i rikspressen. Det kan ge intryck av att medierna hade stor makt – de styrde opinionen.

Medierna blev villiga följeslagare åt överstar och landshövdingar, åt miljökämpar och kommersiella intressen. Dessa utsattes inte för granskning eller fick besvärande frågor. I stället blev de hjältar i tidningar och etermedier som ibland hade mera av fiktion än verklighet i sin rapportering. Detta kunde ske eftersom medierna uppenbarligen ansåg sig främst böra vara ett språkrör för bygdens intressen.

Hur rimlig är denna norm?

- Är det över huvud taget möjligt för ett medium att förhålla sig opartiskt, sakligt granskande då de egna läsarna, tittarna och lyssnarna står inför ett beslut som drabbar dem mycket hårt?

- Skulle det inte vara verklighetsförfalskning att låta bli att ge röst åt dem som utsätts för "övergreppen"?

Detta kan sägas som försvar för journalistiken i de olika medier som undersökts. Mot detta kan dock hävdas att den ofta fick drag av populism och opportunism vilket ledde till en ensidighet som inte hör samman med god journalistik. Det kan också påpekas att den typ av journalistik som har givits exempel på i den här studien tenderar att bli "konservativ". Det är bevararna som hela tiden får övertaget. De som "drabbas" av förändringarna får träda fram och vädra sina problem, medan de som vill förändra organisationen blir kritiserade. I denna mening är säkerligen resultaten överförbara på andra företeelser i samhället. Samma tendens visades t.ex. i undersökningen av mediernas bevakning av inlandsbanan.[1]

Faran med denna "konservatism" i journalistiken är att den som regel arbetar med ett tidsmässigt kort och regionalt avgränsat perspektiv. Komplicerande faktorer som vad som händer på sikt och hur andra delar av landet "drabbas" ges ringa eller inget utrymme.

Ett rimligt krav på olika medier är att de skall kunna väga olika intressen mot varandra. De skall kunna agera som tredje statsmakt även om det leder till impopulära artiklar och inslag. Det som här syntes vara mediemakt kanske endast var det i begränsad utsträckning.

Hade det varit möjligt för medierna att gå en annan väg än den de valde? Medierna kan driva kampanjer, men om dessa skall nå uppmärksamhet och ha effekt måste de ha respons bland allmänheten. Om känslorna för inlandsbanan, sjukhusen och regementena är mycket starka i respektive mediers spridningsområden är det svårt för medierna att göra sina röster hörda om de inte stämmer in i den pågående kören.

De exempel som här givits visar att medierna har stor makt då de tjänstgör som förstärkare av rådande stämningar. Däremot är det ytterst tveksamt om de i verkligheten hade en egen makt. Det var inte fråga om "journalism", utan de som verkade i medierna använde sina redskap till att förmedla de opinioner de mötte och det urval av fakta som var lämpliga.

5. Makt och vanmakt

Mediesituationen i Sverige har förändrats drastiskt under de senaste decennierna. Både strukturen och journalistrollen har ändrats radikalt. Man kan tala om en revolution på medieområdet vilken – åtminstone ytligt sett – medfört en ökad självständighet och en större makt för medierna.

Men å andra sidan har medierna samtidigt blivit beroende av en rad olika krafter: kommersiella intressen, organisationer och – inte minst – vad som uppfattas som en allmän opinion, tidsandan. Medierna i Jämtland hade lätt att kritisera beslutsfattare i Stockholm, men betydligt svårare att gå emot rådande stämningar i spridningsområdet.

Lika väl som fallet inlandsbanan samt regements- och sjukhusnedläggningar tas som intäkt för mediernas makt kan de visa på deras vanmakt. De är beroende av både sina mottagare och av olika typer av makthavare. Ofta är det bara skenbart som journalisterna bestämmer och agerar självständigt och oberoende. De måste hela tiden ta hänsyn till sin publik men också till olika aktörer.

Man kan över huvud taget diskutera om begreppet medier inte är alltför vitt. Det innefattar både självständiga journalistiska insatser och den förmedlande uppgiften – att t.ex. föra fram vad statsministern har för åsikt. Vilken av de båda uppgifterna överväger? Vad menas egentligen med mediernas makt? Är det medierna som förmedlare eller som självständiga aktörer?

Medierna kan välja att återge ett tal av statsministern i sin helhet och därigenom sprida hans åsikter. Men de kan också, vilket är det vanliga, göra en journalistisk vinkling och bara ta med ett par bitar av vad han hade att säga och dessutom intervjua personer som hade åsikter om vad statsministern sagt. Till detta kommer att de kan göra kommentarer och sätta in talet i ett sammanhang. I TV och radio förekommer inte sällan att talet bara blir utgångspunkten för ett inslag.

Ofta är det svårt att fastställa var journalistmakten börjar och slutar. Inom varje medium sker det en urvalsprocess om vad som skall komma med och hur det skall behandlas. Under denna har självklart journalisterna en maktposition men den bestäms inte så mycket av egna värderingar eller självständiga ställningstagande som för rådande normer av hur ett nyhetsinslag skall göras eller en artikel skall skrivas.

5.1. Medieförändringar

Vid en undersökning av hur medborgarna tog del av meddelandet om Estonia-olyckan 1994 visade det sig att TV hade blivit det överlägsna nyhetsmediet. En motsvarande undersökning efter mordet på Olof Palme gav radion den rollen. Även om tidningarna i båda fallen kom ut med extraupplagor hade de inte någon chans mot etermedierna.

TV har vunnit i styrka, men samtidigt kan sägas att det är betydligt svårare att 1996 fånga en stor publik än det var på 1960-talet, eftersom utbudet av kanaler ökat radikalt. Detta har bl.a. medfört att diskussionen om TV:s objektivitet blivit mindre omfattande. TV sänder en lång rad granskande och kontroversiella program men dessa väcker ofta marginellt intresse jämfört med då vi bara hade en eller två kanaler.

De stora objektivitetsdebatterna på 1960- och 70-talen har försvunnit och i stället har vi fått en diskussion om TV:s fragmentarisering och brist på djup. TV personifierar, dramatiserar och lämnar de stora sammanhangen därhän, heter det ofta på 1990-talet.

Radion har haft och har fortfarande en stark ställning. Radion är en del av vardagen – riks, regionalt och lokalt – men på ett annat sätt än på 1950-talet. Där finns samhällsprogram från morgon till kväll. Dagens Eko har en av landet största nyhetsredaktioner.

Den kommersiella radion har gjort att public service-radion förändrats. Radions ställning är stark, men frågan vilken roll den spelar i den politiska opinionsbildningen är svårare att besvara 1996 än tidigare. De olika kanalerna är så vitt skilda vad gäller ämnen och uppläggning. Det är möjligt att lyssna tre timmar om dagen på radio utan att få någon som helst information i samhällsfrågor. Å andra sidan kan man under samma tidsrymd få en mängd information i politiska, sociala, ekonomiska och kulturella frågor.

Inom pressen har strukturförändringarna varit mindre än inom andra medier. Morgontidningarna har hållit sin ställning upplagemässigt och läsarmässigt. Det finns fortfarande – med hjälp av presstödet – konkurrens i nästan 20 spridningsområden. Den grupp tidningar som haft svårast att hävda sig i det nya medieklimatet är kvällspressen vars samlade upplaga sjunkit.

Tidsförbrukningen är avsevärt lägre för tidningar än den är för TV och radio. Men detta behöver inte betyda att tidningarna blivit mindre betydelsefulla i den demokratiska processen. Det är påtagligt hur tidningarna i Sverige – liksom i många andra västländer – har behållit sin roll som de som sätter dagordningen. Den uppgiften har inte minskat då banden mellan partier och press blivit mindre starka.

Tidningarna spelar fortfarande en avgörande roll för vad vi skall tala om och vad vi skall tänka på. Det gäller många områden men kanske

framför allt den politiska arenan. Viktigt är att Sverige inte som många andra länder har en press, som är uppdelad i kvalitetspress och populär/skandalpress. Morgontidningarna når en stor andel av hushållen och kvällstidningarna är mindre skandalinriktade än i många andra länder.

För medborgarna har de olika medierna kommit att få olika funktioner – som Lennart Weibull och Charlotta Kratz påpekat. Dagspressen är starkast på de regionala och nationella nivåerna. Här finns det en klar skillnad mellan Stockholms morgonpress och kvällspress som är mer nationellt och internationellt inriktade, medan övrig morgonpress har tonvikten på det regionala. Radion var tidigare det nationella mediet men har genom lokalradion och P4 blivit allt viktigare som bevakare av den regionala nivån. Televisionen bevakar i dag alla nivåerna och är det medium som ger mest information om internationella och utrikes hänselser. Men den har också stor betydelse på nationell och regional nivå.

5.2 Förändringar

Varken politiskt eller i övrigt agerar journalisterna/medierna i något lufttomt rum. Tvärtom är de i hög grad beroende av det rådande samhällsklimatet. Detta gäller både stort och smått. Politiskt speglade pressen en gång de gamla medlemspartierna. Upplösningen av partipressen har i stort sett gått parallellt med försvagningen av de gamla traditionella partierna. Radio och även TV var tidigare officiösa och försiktiga med politiska ämnen. I dag är etermedierna lika aktiva som tidningarna i den politiska bevakningen.

Partierna har de senaste decennierna grundats och levt vidare utan stöd av någon större daglig tidning. Det gäller Kristdemokraterna, Miljöpartiet och Ny demokrati. Det finns heller inte i övrigt något direkt samband mellan stöd i medierna och framgång bland väljarna. Det finns en stark liberal sfär inom pressen, som inte har någon motsvarighet bland partierna. Men detta utesluter naturligtvis inte att tidningarna påverkar det allmänna politiska klimatet.

I dag är medborgarna mera självständiga och mindre villiga att köpa paket av åsikter vare sig de kommer från partier eller medier. Det är därför naturligt att banden mellan partier och press luckrats upp. Inom journalistkåren har det länge funnits en kritik mot pressens partianknytning. Pressen skall vara en tredje statsmakt – inte en del av den partipolitiska opinionsbildningen. I detta ligger att tidningarna skall vara oberoende granskare av skeenden och ledas av professionella journalister, som har ett ansvar endast inför sin läsekrets.

Den kritiska granskningen och ambitionen att förklara komplicerade skeenden anses av journalisterna vara centrala uppgifter. Belysande är

journalistkårens syn på de fyra uppgifter för medierna som formulerats som grund för samhällets mediepolitik. Av de svenska journalisterna som bedömer respektive uppgift, är det 80 procent som anser att de skall som "allmänhetens företrädare granska den verksamhet som utövas av de inflytelserika i samhället" medan endast tolv procent vill främja kommunikation inom och mellan politiska, fackliga och andra ideella grupper.

Information och granskning är de två sidor i den journalistiska yrkesrollen som är dominerande. Medierna skall själva granska och informera, medan det är mindre viktigt att vara en del i andra sociala och politiska processer, dvs. uppgifter som nära anknyter till partipresstraditionen. Denna förändring har påverkat innehållet.

Det journalistiska idealet är sålunda helt klart men frågan är vilka konsekvenser det får. Kritikerna av den moderna medieutvecklingen har pekat på fragmentariseringen och personifieringen. De stora sammanhangen lämnas därhän. Journalisterna och medierna rycks med i tillfälliga opinionsstormar. Och olika makthavare använder sig snabbt av medierna. LO-kongressen 1996 kan tas som ett exempel. Evenemanget blev främst en mediehändelse och journalisterna utnyttjade snabbt vissa delegater, som gjorde de mest tillspetsade uttalandena.

Sammanhangen kom ofta bort och kvar stod lösa citat och upprörda personer. Dramatiseringen och personifieringen har gjort att enskilda händelser och personer fått en allt större plats i den politiska bevakningen.

5.3 "Affärer"

S.k. affärer har blivit en viktig del av den politiska journalistiken i Sverige liksom i många andra länder. I USA är varje president och varje presidentvalskampanj kantad med mer eller mindre uppseendeväckande skandaler. Affärerna har blivit så många att publiken blivit alltmer immun – president Clinton blev vald trots en rad mer eller mindre allvarliga avslöjanden.

Politiska "affärer" är inte heller någon ny företeelse ens i Sverige – de har förekommit långt innan det fanns moderna massmedier. I modern tid kan man peka på den s.k. rättsrötedebatten i början av 1950-talet, vilken ledde till ett statsråds avgång. Den påverkade också samhällsklimatet i stort. Vördnaden för överheten minskade.

Men det fanns också "affärer" vid denna tid där den utpekade klarade sig. Gunnar Hedlund dömdes för skattebrott samtidigt som han var inrikesminister i koalitionsregeringen. Veterligen gav varken Gunnar Hedlund eller Tage Erlander några presskonferenser för att besvara frågor om hur det stod till. Detta trots att det knappast tidigare inträffat att ett svenskt statsråd dömts för något brott och ändå suttit kvar. Politikerna i kanslihuset

behärskade ännu dagordningen. Det förekom visserligen nyhetsartiklar och en debatt på ledarsidorna men inga skjutjärn eller direkta konfrontationer i etermedierna.

Ett antal "affärer" som utspelades under slutet av 1980-talet har undersökts av Lennart Weibull och Stig Hadenius (1990). Aktuella var då ett antal avslöjanden i pressen, vilka ledde till att de utpekade fick avgå: en justitieombudsman, en bankman och en riksdagsman.

Följande slutsats gjordes:

"Mediernas bevakning är beroende av de sociala normsystem som finns, av hur samspelet mellan olika medier fungerar och av källor med klara egenintressen. Till detta kommer rena tillfälligheter. Det medför i sin tur att både det yttre och det inre skeendet följer vissa grundläggande lagar, där medierna oftare tycks vara spelets fånge än oberoende aktörer."

Studierna gav således anledning att ställa frågor om mediernas självständiga roll. Utan närmare undersökningar kan bara en allmän diskussion föras om de senaste årens "affärer" i kommuner, landsting och i rikspolitiken. De har ofta fått drastiska konsekvenser. Redan i inledningen till denna uppsats ställdes frågan vilken roll medierna spelat där.

Mona Sahlin gick i samband med sin avgång hösten 1995 till angrepp mot journalisterna vid en presskonferens i Rosenbad. Hon beskrev ett antal övertramp och hon nämnde ett par journalister vid namn. Men i princip riktade hon sig till samtliga journalister, som enligt henne hade reagerat enligt samma mönster.

Sahlins kritik påminner om den som framfördes 1990 i det tidigare angivna citatet. Det kan sägas vara både ett problem och en styrka att de journalistiska mönstren är så likartade i olika medier. Avslöjanden om personer som tidigare var förbehållna kvällspressen kan i dag förekomma i radio, TV eller morgontidningar. Medieklimatet har blivit mer och mer likartat. Samtidigt måste sägas att det förekommer betydande skillnader. Kvällstidningarna går fortfarande ofta längre vad gäller personer än andra medier. De dramatiserar och fokuserar på några få händelser.

Förändringarna är naturligtvis betydelsefulla men det är också viktigt att "konformismen" inneburit att politiker inte längre kan räkna med försvar från den "egna" pressen. Dåvarande justitieministern Ove Rainer "avslöjades" i socialdemokratiska Aftonbladet. Mona Sahlin kunde inte räkna med en annan behandling i Aftonbladet än i Expressen.

Problemet är att när alla medier sjunger i samma kör tenderar det som skall vara normal och för samhället i sin helhet viktig granskning bli mentala avrättningar där proportionerna försvinner. Personer ställs inför mediedomstolar som dömer långt innan den vanliga rättvisan hun-

nit säga sitt. Folk tvingas att avgå eller springa gatlopp. Det piskas upp en mobstämning bland läsare, lyssnare och tittare. Sinnet för proportioner försvinner.

I mediedebatten under 1990-talet har i Sverige och andra länder – inte minst USA – förts en kraftig kritik mot framför allt TV-mediet. Samma åsikter som fanns när mediet introducerades på 1950-talet har återkommit med stor kraft. TV har ansetts förflackande och ett hinder för seriös debatt. Man har pekat på att TV:s nyhetsinslag har blivit kortare och att de uppehåller sig vid negativ kritik och saknar förmåga att ge sammanhang. Samtidigt säger man att TV gör politik till underhållning på informationens bekostnad.

Mot det negativa har det påpekats att TV på många områden höjt kunskapsnivån. Inte minst på det utrikespolitiska fältet har TV givit helt andra möjligheter att följa med händelseförloppen. Men på det inrikespolitiska området kommer makthavarna oss närmare. Granskningen blir effektivare då vi direkt konfronteras med dem.

5.4 Mäktiga?

Det råder naturligtvis ingen tvekan om att medierna har en betydelse då det gäller att förstärka eller försvaga demokratin. Men frågan är om inte de enskilda journalisterna som har att vara självständiga och granskande snarare har för liten än för stor roll.

I modern tid har vi sett prov på hur medierna bidragit till att den politiska kartan kraftigt förändrats. Avpartipolitiseringen av pressen och en självständig radio och TV, med stort förtroende bland medborgarna, har säkerligen varit en förutsättning för att nya partier skulle kunna få plats i riksdagen, trots ringa stöd på de opinionsbildande sidorna. Ur ett allmänt medborgarperspektiv måste detta anses positivt.

Det problem som många pekat på är att varken nya eller gamla partier bedöms efter sina samlade insatser eller efter den helhetsbild de har att ge. I stället kommer enstaka "affärer" eller mer eller mindre udda sakfrågor att få den helt dominerande rollen.

Det är många gånger svårt att avgöra vilken roll den s.k. journalismen har. I åtskilliga fall är journalisterna inte själva agerande utan förmedlare av budskap från olika maktgrupperingar. Detta är uppenbart när det gäller debattsidor och olika diskussionsprogram i radio och TV. Men viktigare är att det också gäller "affärer" som ser ut att vara resultatet av grävande journalistik.

5.5 Summering

Denna uppsats har sökt diskutera vissa delar av problemet mediernas makt. Det har visat sig att medierna ofta bara är förmedlare och förstärkare, där man tror att de spelar en självständig roll. Olika politiska och andra aktörer har inrättat sig efter den medievärld vi lever efter. Vi har fått en ökad medialisering, men detta är inte liktydigt men en ökad journalistmakt.

Problemet i det moderna massmediesamhället kanske är att journalisterna har för liten makt i stället alltför stor. Rådande normer, tidsbrist och kommersialisering gör att de är tvingade att koncentrera sitt arbete till begränsade områden med stark genomslagskraft. Övergripande sociala, politiska och ekonomiska frågor får kanske en bättre och självständigare belysning i dag än tidigare. Men detta skall ske i belysningen av att det finns betydligt flera medier och ett större antal välutbildade journalister.

Enskilda affärer och offentliga personer som missbrukat väljarnas förtroende måste granskas. Detta sker i dag och måste på sikt vara bra för den demokratiska utvecklingen. De olika kontokortsaffärerna inom den kommunala sfären har säkerligen varit välgörande för den kommunala demokratin i framtiden. De kan också ha stärkt förtroendet för journalisterna och medierna.

Men dessa avslöjanden får inte skymma frågor av mera övergripande art. Journalisterna och medierna får inte bara vara revisorer, som räknar kvitton utan måste också kunna göra övergripande analyser som är begripliga och handfasta. De måste ha kraft att stå emot olika påtryckningsgrupper och att gå emot de normer som gäller just för den dagsaktuella journalistiken.

Referenslitteratur

Litteratur

(Press och ekonomisk politik – tre fallstudier. Ds 1992:124).

(Regementsdöden i medierna, SF 1993).
Sensationsjournalistik eller nödvändig granskning (1990).

Stig Hadenius och Bo Mårtensson, Press och politik – tre fallstudier. Rapport till ESO. Ds 1992:124.

Ulla Carlsson och Magnus Anshelm (red), Mediesverige 1995. Statistik och analys. Nordicom 1995.

Dagspressen i 1990-talets medielandskap. SOU 1994:94.

Lars Furhoff, Pressens förräderi. 1961.

Stig Hadenius och Bo Mårtensson, Press och ekonomisk politik – tre fallstudier, Ds 1992:124.

Stig Hadenius, Regementsdöden i medierna, SPF. 1993.

Stig Hadenius och Lennart Weibull, Sensationsjournalistik eller nödvändig granskning. Svensk Informations Mediecenter.1990.

Stig Hadenius och Lennart Weibull, Partipressens död? Svensk Informations Mediecenter.1991.

Stig Hadenius och Lennart Weibull, Massmedier. En bok om press, radio och TV. 1994.

Janerik Larsson (red), Att granska makthavarna – media i fokus. Näringslivets mediainstitut. 1994.

Mediebarometern, Nordicom, 1996.

Olof Petersson m.fl., Demokratirådets rapport 1996. Demokrati och ledarskap. SNS 1996.

Lennart Weibull m.fl., Svenska journalister, Tiden/SJF 1991.

Lennart Weibull, Sjukvårdspolitik och opinionsbildning.
Svensk Informations Mediecenter 1994.

Lennart Weibull och Charlotta Kratz (red). Tidningsmiljöer.
Dagstidningsläsning på 1990-talet. JMG. 1995.

INVANDRARNA, DEMOKRATIN OCH SAMHÄLLET

Av Henry Bäck och Maritta Soininen

Inledning

I fokus för den här uppsatsen står invandrarnas *politiska integration* i det moderna svenska samhället. När vi här använder termen integration, så menar vi deltagande i olika sociala samspel. En individ eller en grupp människor är integrerade i samhället i samma utsträckning som de deltar i sociala samspel med andra människor i samhället. Ordet integration kan också användas för att beteckna en egenskap hos systemet, en egenskap hos just samhället. Ett samhälle måste vara integrerat i den meningen att det förekommer sociala samspel. Om dessa samspel har upphört, så har samhället desintegrerat, dvs. upphört. Detta hindrar dock inte att graden av integration i samhället kan vara olika hög.

När det gäller invandrare görs ofta en distinktion mellan *integration* och *assimilation*. Med det senare begreppet avses att de olika invandrade gruppernas kulturella särdrag tunnas ut, för att så småningom upphöra. Invandrade grupper kommer efter en tid att helt uppgå i storsamhällets majoritetskultur. Det kan säkert vara så, att integration påskyndar assimilation, men det förefaller ändå fruktbart, att hålla de båda begreppen särskilda från varandra.

Med *politisk* integration avser vi deltagande i de sociala samspel, som bygger upp det politiska systemet. Det råder inte någon enighet om vilka interaktioner som bildar det politiska systemet eller var gränserna går mellan politiken och samhället. Vi har utgått från en traditionell – och därmed kanske mytologisk – bild av den svenska modellens demokratiska politiska system. Ur denna bild har vi valt ut några drag, som vi beskriver utifrån vår frågeställning om invandrarnas deltagande. *Valdeltagandet* intar förstås en central plats i denna bild. Efter genomgången av vad vi vet om invandrarnas deltagande vid valurnorna tar vi upp valprocessens logiska följd: *representationen i politiska organ*. I den svenska modellens demokratibild har *föreningslivet* i folkrörelser och intresseorganisationer en viktig roll. I detta sammanhang ägnar vi särskild uppmärksamhet åt invandrarnas eget föreningsväsende. Slutligen uppmärksammar vi *massmedias* betydelse för invandrarna. Massmedia fyller ju viktiga funktioner för det politiska systemet genom att förmedla såväl information som åsikter och tankefigurer.

Som bakgrundsteckningar ska vi, innan vi ger oss i kast med dessa beskrivningar diskutera själva *invandrarbegreppet*. vi ska också redovisa *invandringens omfattning* i ett historiskt perspektiv, argumentationen i den policyprocess, som ledde fram till 1975 års *rösträttsreform*, som gav utländska medborgare rösträtt i kommunala val samt de överväganden som legat bakom ställningstagandet att inte ge utländska medborgare rösträtt i riksdagsval.

Det är väl knappast någon överraskning, att vi kommer att komma fram till att det i flera olika avseenden finns stora brister i invandrarnas politiska integration i dagens svenska samhälle. I ett avslutande kapitel diskuterar vi det önskvärda i att göra något åt den saken, och vad som enligt vår mening i så fall borde göras.

Invandrarbegreppet

I administrativa sammanhang förekommer begrepp som "utlänning", "asylsökande", "flykting" etc. I offentlig statistik används också termer som "utrikes födda", "utländska medborgare", ibland efter medborgarskapsland. Man använder även standardkategorier efter födelse- eller medborgarskapsland, som Norden, Europa och Sydamerika.

Invandrare är en samlingsterm som i dag används för att beteckna sinsemellan till och med mycket olika kategorier av samhällsmedlemmar. Den gemensamma nämnaren för dessa individer är att det handlar om personer som på ett eller annat sätt har utländskt påbrå. Enligt Statens invandrarverk används utländska medborgare ofta som synonym till invandrare eller som en definition av invandrare (SIV 1994).

Andra termer som överlappar med eller används om personer med utländsk härkomst är till exempel "språkliga minoriteter", "etniska minoriteter", "invandrade etniska minoriteter", "nya etniska minoriteter", "nationella minoriteter" eller "invandrade svenskar", för att nämna några. Dessa benämningar väcker frågor om terminologin på området, till exempel varför det behövs statistik om invandrare till skillnad från statistik om inhemska minoriteter och hur man ska dra en gräns mellan etablerade invandrade minoriteter och inhemska minoriteter.

I språkbruket på 1960-talet och tidigare talade man om "utlänningar", en term som sedan kom att ersättas av "invandrare" på 1970-talet. Utlänningar blev invandrare: riksdagen beslutade om de invandrarpolitiska målen och invandrarpolitiken blev en speciell politik riktad mot de utlänningar som genom sina uppehålls- och arbetstillstånd hade rätt att bosätta sig i landet. Ordet utlänning reserverades därmed ofta för sådana utländska medborgare som var på tillfälligt besök i Sverige, asylsökande eller som hade tillfälligt arbetstillstånd. Följaktligen talar man till exempel om utlänningslagen som just reglerar vem som kan få laglig rätt att bosätta sig i Sverige. Enligt synonymordlistan står utlänning även för främling och utböling.

I befolkningsregistret skiljer man mellan ej folkbokförda och folkbokförda utländska medborgare. I den sistnämnda kategorin ingår även personer med uppehållstillstånd i Sverige, dvs. utomnordiska medborgare, medan nordiska medborgare endast behöver ett internnordiskt flyttningsbevis. Till de ej folkbokförda utländska medborgarna hörde sedan asylsökande och personer som vistas tillfälligt i landet.

De invandrare som genom naturalisation förvärvar svenskt medborgarskap införlivas i kategorin naturaliserade svenska medborgare. Utländska medborgare har inte fullt ut samma sociala, civila och med-

borgerliga rättigheter som landets egna medborgare. Endast de sist nämnda äger till exempel en ovillkorlig rätt att vistas i landet och rätten att rösta och kandidera i riksdagsval är en rättighet som endast svenskt medborgarskap kan ge. Den svenska medborgarskapslagstiftningen har betydande likheter med den kanadensiska och australiensiska. I alla tre länderna avser lagstiftaren att underlätta för nykomlingarna att förvärva landets medborgarskap. Naturalisering ses då som ett viktigt led i integrationsprocessen och används som ett instrument för att påskynda och främja omvandlandet av nykomlingar till samhällsmedborgare. En sådan syn på medborgarskapsfrågan kan kontrasteras mot lagstiftningen i flertalet andra länder där medborgarskap utgår från och symboliserar den nationella folkgruppens gemensamma historia, kultur och språk. Följaktligen är medborgarskapslagstiftningen i sådana fall mycket restriktiv och endast undantagsvis beviljas individer med rötter i annan etnicitet och kultur landets medborgarskap (Castles 1994).

I Sverige kompletteras de liberala medborgarskapslagarna av långtgående, framför allt sociala men även politiska, rättigheter för icke-naturaliserade men i Sverige bosatta invandrare. I språkbruket ingår numera också begreppet *denizen*, som används som benämning på de invandrare som är folkbokförda och bosatta i Sverige men som ändå har valt att behålla sitt ursprungliga medborgarskap (Hammar 1985).

Som population är kategorin utländska medborgare bosatta i Sverige mer heterogen än de utrikes födda därför att en del av dem är födda i Sverige enligt Invandrarverket. Av de utländska medborgarna är cirka 20 procent födda i Sverige, samtidigt som gruppen varje år reduceras med cirka fem procent på grund av naturaliseringar. SIV konstaterar vidare att i förhållande till sin storlek har populationen utländska medborgare stora inflöden genom invandring och födelse och stora utflöden genom utvandring, byte till svenskt medborgarskap och dödsfall (SIV 1994).

En invandrare kan alltså vara född i utlandet eller Sverige, vara svensk medborgare eller ha ett annat lands medborgarskap. Invandrare kan vara en nykomling som nyligen beviljats asyl i Sverige, men också en person som varit bosatt i landet och är naturaliserad svensk medborgare sedan flera årtionden. Den allra vidaste definitionen av invandrare omfattar samtliga utrikes födda och deras barn, sammanlagt cirka 1,6 miljoner människor år 1995. Då har man räknat in även den så kallade andra generationen. Därmed kommer även indelningen i första och andra generationen invandrare till användning. Med första generationen avses vanligtvis utrikesfödda oavsett nuvarande medborgarskap medan andra generationen utgörs av barn till föräldrar varav åtminstone en är utrikes född. En andra generationsmedlem kan alltså vara inrikes född svensk medborgare och barn till två svenska medborgare varav en är född i utlandet. Flertalet av dem skulle inte betrakta sig själva som invandrare. Den snävaste definitionen omfattar utländska medborgare

födda i utlandet; då begränsas gruppen invandrare till 0,4 miljoner. Alla dessa delar en viktig erfarenhet i att de själva eller deras föräldrageneration har invandrat, flyttat från ett land till ett annat, med allt vad det innebär i byte av social miljö, kultur och språk. Begreppet "invandrare" står för utländsk bakgrund och påbrå i mycket vid mening, och på grund av den diffusa innebörden kan begreppet sägas vara ett alldeles för trubbigt verktyg för att kunna vara analytiskt användbart.

I den offentliga debatten i massmedia och i politiken får termen invandrare ofta fungera som en samlingsterm för individer som i själva verket lever under mycket varierande villkor i samhället och där skillnaderna mellan olika invandrarkategorier i flera avseenden kan vara större än de mellan dem och andra samhällsgrupper. Ställda inför frågan "Vilka tänker Du i första hand på när Du hör ordet invandrare", svarade ca 19 procent i en riksrepresentativ undersökning att de tänkte på personer från Sydeuropa och 20 procent associerade till personer från Mellanöstern. Norden, Västeuropa och Österuropa var markant underrepresenterade (Lange 1994). Möjligen används termen invandrare allt oftare i vardagssamtalen för att beteckna något annorlunda i samhället. Är det så att invandrare och svenskar utgör två ömsesidigt uteslutande kategorier av individer, så är det lätt gjort att invandrare i vardagens språkspel definieras utifrån och i motsatsförhållande till det som traditionellt uppfattas som typiskt svenskt. Det annorlunda, det icke-svenska ger innebörden åt begreppet "invandrare". Förhåller det sig på det viset är det inte heller underligt att de yttre markörerna med tiden blir allt viktigare för vem som ses som invandrare. Ett annorlunda utseende, hud- och hårfärg signalerar att personen i fråga är invandrare, medan västerlänningar utan yttre markörer inte räknas till invandrare av mannen på gatan. Annorlundaskap och yttre markörer för detta, dvs. att man är en synlig invandrare, kanske till och med "svartskalle", förknippas allt starkare med begreppet invandrare, som därmed får en tydlig negativ bibetydelse. Begreppet invandrare introducerades på 1970-talet för att ersätta termen utlänning, för att göra främlingen och det främmande mer bekant. Men innebörden i begreppet har förskjutits och kommit att alltmer glida mot att just beteckna det främmande och det annorlunda.

I sin inventering av nomenklaturen i statistiken om invandrare och invandring diskuterar Statens invandrarverk hur kritik har framförts när det gäller statistik som grundar sig på individens nationella och etniska ursprung:

"Det är en relativt bred uppfattning att ursprung, som definieras genom att man invandrat, genom föräldrarnas födelseland eller genom det egna födelselandet innebär en helt annan stigmatisering än t.ex. de traditionella socioekonomiska bakgrundsvariablerna socioekonomisk indelning, utbildning och civilstånd (SIV 1994)."

Man hänvisar också till att det frekventa användandet av invandrarstatistik i de senaste årens "ofta infekterade och hårda politiska allmänna debatter lätt kan ge ett sådant intryck." Man har även allt oftare ifrågasatt användningen av termen invandrare, och i synnerhet har många opinionsbildare och debattörer till och med menat att begreppet ökar motsättningarna och bidrar till ett vi och dom-förhållningssätt (SIV 1994).

Även om det inte finns något enhetligt språkbruk kan således åtminstone vissa riktlinjer identifieras i vårt sätt att använda dessa termer till vardags. De statliga ämbetsverken laborerar i sina redovisningar med olika kategoriseringar av naturaliserade svenska medborgare, utländska medborgare, inrikesfödda och utrikesfödda. Invandrarpopulationen brukar således avgränsas med hjälp av medborgarskap eller födelseland. Även föräldrarnas medborgarskap eller födelseland används i vissa fall som kategoriseringsprinciper.

Invandrarverket ser över terminologin

1994 övertog Invandrarverket ansvaret för samordning av statistiken om invandrare och invandring och inledde då en översyn av den aktuella terminologin inom olika samhällsområden. Men redan 1980 års Invandrarpolitiska kommitté fick i uppdrag att analysera begreppen etnisk respektive språklig minoritet. Regeringen och riksdagen kom emellertid fram till att ingen invandrargrupp då kunde anses vara språklig/nationell minoritet enligt den internationella folkrätten. Även 1995 års invandrarpolitiska kommitté ålades att analysera den använda terminologin för att beskriva den befolkningsdel som på ett eller annat sätt har utländsk bakgrund.

Eftersom myndigheterna enligt en särskild förordning (SFS 1986:856) har en skyldighet att uppmärksamma invandrarnas förutsättningar och behov vid verksamhets- och åtgärdsplanering måste de ha tillgång till statistik om invandrarnas antal och levnadsförhållanden. Centrala statistikområden är till exempel arbetsmarknad, utbildning och det sociala området. I grundkraven på de begrepp som används i myndigheters redovisning ingår att begreppen ska vara tydliga, logiska, entydiga och så litet belastade och värdeladdade som möjligt. Men det är uppenbart att termen invandrare är behäftad med problem som försvårar dess användning. Problemen handlar enligt invandrarverket om ofullständigt definierade begrepp, bristen på klara definitioner av invandrare och om den dåliga kvalitén på uppgifterna om invandrare i befolkningsregistret. Alltså är det svårare att producera statistik om invandrare än när det gäller de flesta andra områden (SIV 1994).

En god illustration till dessa svårigheter är till exempel att termen invandrare enligt SIV:s granskning förekommer i cirka 30 författningar, i första hand inom utbildnings- och arbetsmarknadsområdet, vanligtvis utan att den närmare definieras eller avgränsas. Underlaget för arbetet

bestod av uppgifter från ett 20-tal myndigheter och 30-tal statistikområden och en genomgång visade att medborgarskap och födelseland var de vanligaste kriterierna för definition av invandrare. Med utgångspunkt i medborgarskap användes upp till tio olika benämningar för olika grupper av invandrare.

I sin rekommendation till enhetlig myndighetsterminologi på området, betonade SIV att frågan i ett vidare perspektiv också berör individers upplevelser av att räknas som invandrare och att samma termer och begrepp även används i offentlig debatt och opinionsbildning. Alltså får valet av terminologi för myndigheters statistikproduktion långsiktigt även följder för hur förhållandet mellan invandrare och majoritetsbefolkning utvecklas. Den använda terminologin har alltså sin normerande effekt även på andra samhällsområden än just inom myndigheternas uppföljningsansvar.

Ett antal myndigheter angav också i sina remissvar på SIV:s och SCB:s förslag till ny enhetlig nomenklatur att invandrare var ett negativt laddat ord. Man ansåg också att definitionernas opinionspåverkande aspekter måste beaktas och betydelsen dessa benämningar har för invandrarnas identifikation och självkänsla.

SIV:s förslag

I sitt förslag utgick SIV från variablerna födelseland/föräldrarnas födelseland och medborgarskap i befolkningsregistret. All befolkningsstatistik bygger på befolkningsregistret. Grunden för den nya nomenklaturen finns enligt verket i invandrings-, invandrar-, och flyktingpolitiken. Invandrarpolitiken styr vilken terminologi som ska användas, medan invandringspolitiken reglerar vem som har rätt att resa in i och vistas i landet. Tillsammans ger de ramarna för vilka som betraktas som invandrare.

Sålunda ger födelseland fem distinkta kategorier: (1) utrikes födda och (2) födda i Sverige. Den sist nämnda kategorin delar sig i undergrupper: (2.1) födda i Sverige med utrikesfödda föräldrar, (2.2) födda i Sverige med en svenskfödd förälder och (2.3) födda i Sverige med två svenskfödda föräldrar.

I vissa fall kan det vara lämpligt att slå samman vissa kategorier. SIV rekommenderar att man laborerar med tre huvudkategorier. Den första benämns invandrarbefolkning och består av 1 och 2.1, dvs. utrikesfödda och födda i Sverige av två utrikesfödda föräldrar. Den andra huvudkategorin utgörs av 1, 2.1 och 2.2 tillsammans och benämns personer med utländsk bakgrund. Den skiljer sig från den första genom att den inkluderar även födda i Sverige med en svenskfödd förälder. Den tredje kategorin är personer med svensk bakgrund. Där ingår 2.2 och 2.3, med andra ord de i Sverige födda med en eller två svenskfödda föräldrar. Dessa huvudkategorier kan inte adderas eftersom de inte är ömsesidigt

uteslutande. SIV rekommenderar med andra ord ändå en terminologi där termen invandrare ingår och där huvudkategorierna är invandrarbefolkningen, personer med utländsk bakgrund och personer med svensk bakgrund.

Enligt dessa definitioner omfattar invandrarbefolkningen drygt 1,1 miljoner människor, personer med utländsk bakgrund cirka 1,6 miljoner och personer med svensk bakgrund cirka 7,7 miljoner.

På ett motsvarande sätt rekommenderar SIV att medborgarskap kan användas som indelningsgrund. Där vill man skilja mellan tre kategorier av medborgare. Utländska medborgare delas således i två underkategorier, nämligen de som är födda utomlands och de som är födda i Sverige. Den tredje kategorin utgörs av svenska medborgare.

När man vill beskriva invandrarnas villkor i det svenska samhället är även andra variabler än födelseland och medborgarskap intressanta. Enligt SIV bör statistik om invandrare i första hand även redovisa vistelsetid i Sverige, kön, ålder och indelning av länder i världsdelar eller motsvarande. När det gäller länder och världsdelar rekommenderar SIV en indelning i Norden, Europeiska unionen utom Danmark och Finland, övriga Europa, Afrika, Nordamerika, Sydamerika, Asien och Oceanien. Enligt FN:s Human Development Index kan länderna även delas i tre grupper utifrån deras utvecklingsnivå: högt utvecklade länder, medelutvecklade länder och lågt utvecklade länder, med drygt ett 60-tal länder i varje kategori. Indikatorer som bestämmer ett lands indexvärde och därmed placering på skalan är livslängd, utbildning och levnadsstandard (refererat i SIV 1994).

SIV:s nomenklatur för invandrarområdet skall tillämpas av myndigheternas statistik.

Slutligen är det på sin plats med en reflektion över invandrarverkets val att i nomenklaturen använda ordet invandrarpopulation trots det negativa innehållet som utan tvekan finns förknippat med termen invandrare. En för samhällsvetare icke obekant tanke handlar nämligen om språkbrukets betydelse. Ofta ger en ideologisk förändring sig till känna just genom förändringar i språkbruket, där den också kan studeras. En annan central iakttagelse är att själva språket är föremål för ideologisk kamp: Språket som slagfält. Som deltagare i ett sådant språkspel kan man välja att agera på olika sätt. Är det exempelvis så, att man inte delar värderingen av det som brukar beskrivas med en term som används för att uttrycka uppskattning respektive brist på uppskattning, kan lösningen vara att man slutar att använda termen i fråga. En annan lösning kan vara att man fortsätter att använda termen, men att man samtidigt visar att man inte delar värderingen i fråga. Slutligen kan man också aktivt försöka påverka stridens utgång genom att använda termen men söka omdefiniera termens värdeladdning till dess motsats och därmed markera sin oenighet med värderingen i fråga (se t.ex. Boréus 1994).

Statistik – trettio år av invandring och nuläget

Invandringen till Sverige omfattade 1994 sammanlagt drygt 74 000 personer, en något högre siffra jämfört med cirka 54 000 år 1992 (SOPEMI 1995). För att bli registrerad som bosatt i Sverige krävs att man avser att vistas i landet minst ett år enligt gällande praxis för folkbokföring. För nordbor räcker det att de har med sig ett flyttningsbevis från utflyttningslandet, medan utomnordiska medborgare för att bli registrerade som inflyttade behöver uppehållstillstånd beviljat av svenska staten.

1994 års invandring bestod till nio procent av nordbor; 65 procent kom från andra europeiska länder, de flesta från f.d. Jugoslavien, och 26 procent från länder utanför Europa. Migrationen till Sverige har sedan 1991 helt dominerats av konflikten i f.d. Jugoslavien. Antalet asylsökande har dock på grund av ändrade visumbestämmelser stadigt minskat de senaste åren.

Var tionde person som var bosatt i Sverige 1994 var utrikesfödd. Ungefär hälften av dem var utländska medborgare, resten naturaliserade svenska medborgare. Medan ungefär en fjärdedel av de utrikesfödda är av finsk härkomst utgör européer från länder utanför Norden omkring en tredjedel av samtliga utrikesfödda (SOPEMI 1995).

I ett historiskt perspektiv översteg antalet emigranter fortfarande antalet immigranter i 1930-talets Sverige. Mot slutet av 1940-talet inleddes en period av arbetskraftsinvandring som sträckte sig till början av 1970-talet. Den höga ekonomiska tillväxten under efterkrigstiden skapade ett ökande behov av arbetskraft både i industrin och i den växande offentliga sektorn. Svaret på detta var en liberalisering av de svenska invandringsbestämmelserna. Den gemensamma nordiska arbetsmarknaden upprättades 1954, samtidigt som företagen initierade aktiv rekrytering av arbetskraft bland annat i Italien, Grekland och Jugoslavien. Från att ha förlorat ungefär en fjärdedel av sin befolkning genom utvandring under senare delen av 1800-talet och fram till 1930-talet, har Sverige därefter i huvudsak varit ett invandringsland. Den moderna välfärdsstaten växte successivt fram och startpunkten för våra dagars invandring kunde dateras till åren under andra världskriget. Charles Westin (1966) delar efterkrigstidens invandring i fyra distinkta faser som var och en har sina egna karaktäristiska drag vad gäller typ av invandring och invandrare.

Den första fasen utgörs enligt Westins klassificering av åren under och efter kriget, 1940-1948. Den andra inrymmer invandringen från Finland och Sydeuropa under åren 1949-1971, medan den tredje karaktäriseras

av familjeåterförenings- och flyktingmigration från tredje världens länder under åren 1972 fram till 1989. Som fjärde fas kan slutligen urskiljas perioden från 1990 och fram till i dag med asylsökande främst från Sydösteuropa och den gemensamma arbetsmarknaden inom den europeiska gemenskapen EU. Om efterkrigstidens invandring främst dominerades av arbetskraftsmigration från andra nordiska länder, framför allt från Finland, är det politiska flyktingar främst från utomeuropeiska länder som har satt sin prägel på den senare invandringen sedan början av 1970-talet till början av 1990-talet.

Den första perioden, tiden under kriget och åren närmast därefter fram till 1948, präglades av flyktingmigration från grannländer. Finska krigsbarn tillsammans med politiska flyktingar från Danmark och Norge under de tyska ockupationsåren samt från Estland var de invandrargrupper som var aktuella under dessa år. Redan under 1930-talet hade många tyska judar förgäves försökt få asyl i Sverige. Majoriteten av dem avvisades. Efter kriget tog Sverige emellertid emot cirka 30 000 överlevande från tyska läger.

Den andra fasen, från och med 1949 sträcker sig till början av 1970-talet och det är också under dessa år som den svenska välfärdsstaten tar form. Utan vidare restriktioner är arbetskraftsmigranterna från andra nordiska länder och Sydeuropa välkomna, och migrationen påskyndas av samtidig aktiv rekrytering av arbetskraft. Återuppbyggnaden av efterkrigstidens Europa sätter fart på de industrier som fortfarande är intakta, där ibland den svenska. 1954 upprättar de nordiska regeringarna en gemensam nordisk arbetsmarknad för att undanröja hinder för fri rörlighet inom Norden, vilket i praktiken resulterar i omfattande migration från Finland till Sverige under dessa år. Perioden kännetecknas av allmän arbetskraftsbrist.

I mitten av 1960-talet väckte den stadigt ökande arbetskraftsinvandringen fackföreningsrörelsens oro för den framtida löneutvecklingen och för eventuell framtida konkurrens om lediga arbeten. LO:s huvuduppgift var trots allt att i första hand se till den inhemska arbetskraftens intressen, och man reste nu krav på en reglerad invandring för att förebygga framtida problem på arbetsmarknaden. Resultatet blev att regeringen stramade upp invandringsbestämmelserna, och från och med 1967 skulle varje utomnordisk invandrare ha ordnat både arbete och uppehållstillstånd före inresan till Sverige. Den utomnordiska arbetskraftsinvandringen minskade också därmed drastiskt och upphörde i början av 1970-talet (Hammar 1991, SCB 1991).

Den gemensamma nordiska arbetsmarknaden ville man dock inte röra och invandringen från de nordiska länderna, till övervägande del från Finland, nådde sin kulmen under åren 1969-1970, med ett tillskott av över 40 000 nyinflyttade nordiska invandrare bosatta i Sverige. År 1969 inrättades Statens invandrarverk, varefter en rad invandrarpolitiska reformer tog form. Reformen med lagstadgad svenskundervisning på

betald arbetstid genomfördes i början av 1970-talet och kom sedan att minska arbetsgivarnas intresse för att anställa utländsk arbetskraft med rätt till svenskundervisning. Den på grund av oljekrisen försämrade ekonomin i västländerna resulterade generellt i en starkt minskad rekrytering av arbetskraft till Västeuropa.

Den tredje perioden inträffar mellan åren 1972 och 1989, med familjeåterföreningar och utomeuropeiska flyktingar. I början av 1970-talet dominerar den chilenska flyktingmigrationen efter militärkuppen i Chile, ett av de få länder i Sydamerika som dittills hade haft ett demokratiskt statsskick. De chilenska flyktingarna fick sällskap av en rad andra vänsterorienterade politiskt aktiva sydamerikaner som under Allendes år vid makten hade funnit en fristad i Chile. I början av 1980-talet ändras flyktingbilden och merparten av de asylsökande kom nu från mellanöstern. Det snabbt stigande antalet människor i behov av asyl flerdubblades från färre än ett par tusen årligen fram till mitten av 1980-talet. Kriget mellan Irak och Iran var en starkt bidragande orsak till den ökande flyktingmigrationen.

Från att den nordiska invandringen 1969 hade svarat för 70 procent av den totala invandringen var situationen den omvända tjugo år senare och 1989 var det den utomnordiska invandringen som stod för en så stor andel. Den utomeuropeiska invandringen utgjorde hälften av samtlig invandring 1989 (SCB 1991).

Tabell 1. *Beviljade uppehållstillstånd åren 1989-1994 efter typ av migration*

Kategori	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Flyktingar	24 900	12 800	18 700	12 800	36 500	44 900
Anhöriginvandring	18 000	22 200	21 200	19 700	19 800	26 000
Arbetskraft	170	260	300	210	160	130
Adoption	800	920	1 090	920	880	880
Utländska studerande	820	1 140	970	1 230	1 600	1 100

Källa: SOPEMI 1995.

Den fjärde perioden från 1990 och fram till i dag domineras också den av flyktingmigration fast nu från ett mer närliggande europeiskt land, f.d. Jugoslavien. I jämförelse med 1980-talets flyktingmigration kunde nya rekord noteras med över 30 000 asylsökande per år. Den kraftiga ökningen i antalet asylsökande ledde vid övergången till 1990-talet till en ytterligare skärpning av asylbestämmelserna från en mera liberal tolkning av politiskt flyktingskap till en snävare definition enligt Genève-konventionen. Successivt infördes 1992 och 1993 kraven på visum före inresa till Sverige, vilket reducerade antalet potentiella asylsökande från olika delar av det f.d. Jugoslavien. Samtidigt beviljades en större grupp bosnier som redan fanns i Sverige asyl.

Tabell 2. *Invandring efter ursprungsland 1994*

Norden		
	Danmark	800
	Finland	2 800
	Norge	1 600
Europa		
	Bosnien	25 700
	Restjugoslavien	15 800
	Ryssland	1 000
Afrika		
	Somalia	2 800
Asien		
	Irak	3 500
	Iran	1 500
	Turkiet	1 000

Källa: SOPEMI 1995.

Sverige är ingalunda unikt med att gå mot en mer restriktiv asylpolitik, det är en allmäneuropeisk utveckling och den gemensamma europeiska arbetsmarknaden kräver en gemensam gräns utåt. Den gemensamma europeiska strikta migrationsregleringen har kallats "fästning Europa" (Hammar 1991). Just en gemensam policy och praxis i migrationsreglering utgör en av de allra hetaste frågorna i EU:s så kallade tredje pelare: "Samarbete inom rättsliga och inrikes frågor". De två andra pelarna är säkerhets- och utrikespolitiken respektive det ekonomiska och monetära samarbetet, dvs. kärnan i EU:s gemensamma marknad. Flyktingregleringsfrågans höga prioritering på unionens dagordning pekar på den vikt som medlemsstaternas regeringar tillmäter frågan.

Arbetsmarknaden

Invandringen har radikalt ändrat karaktär under de gångna årtiondena från rekrytering av arbetskraft till flyktingmigration från utomeuropeiska länder under 1980- och 90-talen. Samtidigt har en minst lika drastisk förändring ägt rum i invandrarnas möjligheter till ett fullvärdigt medlemskap i det svenska samhället. I flertalet rapporter och översikter över den svenska migrationens samtidshistoria diskuteras invandrarnas och flyktingarnas allt större svårigheter att få fotfäste i arbetslivet, under det att just integrationen i arbetslivet enhälligt bedöms vara nyckelfaktorn för all annan vidare delaktighet i det svenska samhället

(SOU 1995:76, SOPEMI 1995, Soininen och Graham 1995, Westin 1996).

Medan 1995 endast 58 procent av de utländska medborgarna ingick i arbetskraften, dvs. stod till arbetsmarknadens förfogande med eller utan arbete, var den motsvarande andelen 79 procent för den svenska befolkningen (SIV 1996). Bakom genomsnittssiffran för utländska medborgares deltagande i arbetslivet döljer sig stora nationella skillnader i hur de olika invandrargrupperna har lyckats etablera sig på arbetsmarknaden. I tabellen nedan redovisas arbetskraftsdeltagandet (arbetskraftstal) för invandrare från andra nordiska länder, från övriga Europa och för utomeuropéer 1995.

Tabell 3. *Arbetskraftstal för utländska medborgare och naturaliserade 1995 (procent, årsmedeltal)*

	Utländska medborgare	Naturaliserade
Norden	71	75
övriga Europa	53	70
- *varav f.d. Jugoslavien*	32	61
Utom Europa	49	63
- *varav Iran*	52	61

Anm: Svenska medborgare 79 procent.
Källa: SIV 1996.

Invandrare från de nordiska länderna, i huvudsak från Finland, uppvisar åtta procentenheter lägre arbetskraftsdeltagande än svenska medborgare. Deltagandet sjunker ytterligare för invandrare från övriga Europa. De allra lägsta siffrorna kan noteras bland utländska medborgare från f.d. Jugoslavien, men deltagandet är lågt även för utomeuropeiska invandrare. Endast varannan iranier i åldern 16 till 64 år ingick i arbetskraften 1995. Resultaten är något bättre för naturaliserade svenska medborgare, men även bland dem är uppemot 40 procent i vissa kategorier utanför arbetskraften. För de flesta invandrargrupper tenderar kvinnors arbetskraftsdeltagande dessutom att vara något lägre än det genomsnittliga för gruppen.

Att man ingår i arbetskraften behöver dock inte betyda att man har sin försörjning tryggad av arbete och egen inkomst. Av dem som står till arbetsmarknadens förfogande går många utan arbete.

Tabell 4. *Arbetslösheten bland utländska medborgare och naturaliserade 1995 (procent, årsmedeltal 1995)*

	Utländska medborgare	Naturaliserade
Norden	13	11
övriga Europa	23	10
- varav f.d. Jugoslavien	40	10
Utom Europa	36	24
- varav Iran	37	33

Anm: Svenska medborgare 7,2 procent.
Källa: SIV 1996.

År 1995 var den genomsnittliga arbetslösheten 7,2 procent bland svenska medborgare, en siffra som kan jämföras med de tvåsiffriga talen bland invandrare oavsett om de var utländska medborgare eller naturaliserade. För de utländska medborgarna låg den genomsnittliga arbetslösheten på 22,8 procent år 1995 (SIV 1996). Särskilt hög var arbetslösheten bland t.ex. iranierna. Närmare 40 procent av utländska medborgare från utomeuropeiska länder saknade arbete.

I ett tioårsperspektiv från 1985 till 1995 har arbetslösheten bland svenska medborgare ökat från 2,7 till 7,2 procent, medan den motsvarande ökningen bland utländska medborgare var från 5,2 till 22,8 procent, alltså en mycket kraftigare ökning (SIV 1996).
För perioden 1990-1994 kan man konstatera (SOU 1995:76):

- Antalet sysselsatta personer minskade med mer än en halv miljon personer till 3,9 miljoner.

- Arbetslösheten ökade från 75.000 personer till 340 000.

- Antalet sysselsatta utländska medborgare minskade med cirka 80 000 personer till 168 000.

- Antalet utländska medborgare i arbetsför ålder ökade från 346 000 till 374 000.

- Antalet registrerade arbetslösa utländska medborgare ökade från 8 000 personer till 45 000.

Invandrarnas och i synnerhet de utländska medborgarnas svaga position på arbetsmarknaden kan beskrivas på olika sätt och handlar inte enbart om lågt arbetskraftsdeltagande och hög arbetslöshet utan även om att det bland dem som har arbete är relativt sett vanligare med korttidsanställningar (SOU 1995:76).

När 1950- och 1960-talens invandrare och flyktingar mötte en expanderande arbetsmarknad hade de inte några större svårigheter att etablera sig i arbetslivet. Situationen på arbetsmarknaden har varit en helt annan de senaste femton åren. En krympande arbetsmarknad och hårdnande konkurrens om lediga arbeten har präglat utvecklingen. Samtidigt har invandringen ändrat karaktär och sammansättning från den tidiga arbetskraftsinvandringen i huvudsak från Finland, till 1970- och 1980-talens flyktingmigration från länder utanför Europa och 1990-talets flyktingströmmar från krigets Jugoslavien.

Förklarande faktorer till invandrares och i synnerhet utländska medborgares svaga arbetslivsanknytning kan dels sökas i invandringens ändrade sammansättning och karaktär, dels i strukturella faktorer som i de ändrade samhällsekonomiska villkoren och arbetslivets utveckling. Den krympande arbetsmarknaden erbjuder allt färre traditionella industriarbeten, medan de få nya arbetstillfällena hör hemma inom tjänstesektorn med nya och annorlunda krav på de arbetssökande, deras kunskaper och kompetens. Alltmer uppmärksamhet har även ägnats åt den roll som avsiktlig eller oavsiktlig diskriminering tycks spela både för nyinflyttade flyktingar och flyktingar ur den andra generationen och deras möjligheter att konkurrera om lediga arbeten.

Rösträttsfrågan

Rösträttsfrågan på beslutsarenan

Det har inte alltid ansetts självklart att utlänningar som lagligen vistas i Sverige också ska ha rätt att bedriva politisk verksamhet. Utlänningars rätt att resa hit, vistas och arbeta här reglerades successivt under detta sekels första årtionden. Då klargjordes så småningom också rätten att verka politiskt. Utlänningslagarna från 1937 och 1945 gav staten möjlighet att utvisa utlänningar som bedrev politisk verksamhet i landet. I betänkandet från 1936 års kommitté för översyn av utlänningslagstiftningen skrev de sakkunniga:

"Varje utlänning som vistas här i landet, måste avhålla sig från inblandning i vårt lands inre förhållanden; i särskilt hög grad gäller det om sådana utlänningar, som under åberopande av politiskt flyktingskap erhållit rätt att vistas härstädes ... (SOU 1936:53)"

Utrikesdepartementet hade i ett pressmeddelande 1953 förklarat att "politiska flyktingar, som åtnjuter asyl i Sverige inte får bedriva politisk verksamhet i landet". Detta pressmeddelande utlöste en debatt i frågan, och utrikesministern hävdade i andra kammaren att även om direkt lagstöd saknades, så var det en gammal regel att flyktingar inte skulle bedriva någon politisk verksamhet i asyllandet (SOU 1984:11).

Regler av detta slag motiverades säkerhetspolitiskt – risken att komma i konflikt med främmande makt skulle minska. Ända in på 1960-talet betraktades förbudet mot politisk verksamhet som gällande rätt.

Frågan om rösträtt för icke-svenska medborgare aktualiserades i den formella policyprocessen första gången genom socialdemokratiska motioner till 1968 års riksdag (mot. 1968 I:94 och mot. 1968 II:139). Motionärerna föreslog att den sittande grundlagsberedningen skulle få tilläggsdirektiv att utreda frågan om utländska medborgares möjligheter att delta i allmänna val. Motionerna överlämnades till beredningen. När frågan ånyo aktualiserades genom en centerpartistisk motion 1971 lämnades den utan åtgärd med hänvisning till att utredning redan pågick (KU 1971:47). Grundlagsberedningen lade fram sitt förslag till ny regeringsform och riksdagsordning 1972 (SOU 1972:15). Frågan om

rösträtt för invandrare avvisades då. Man kunde resa starka principiella invändningar mot att invandrare skulle få rösta i riksdagsval, och eftersom stat och kommun i det svenska statsskicket var så nära sammantvinnade, var det inte heller lämpligt att ge invandrare kommunal rösträtt. Som alternativ förordades i stället kortare kvalifikationstider för svenskt medborgarskap.

Regeringen lyckades klara sig ur knipan genom att hävda att villkoren för kommunal rösträtt inte hörde hemma i grundlagen utan i vanlig lag, och att i den mån det fanns önskemål om just kommunal rösträtt för invandrare, så hörde detta inte hemma i grundlagsreformen (prop. 1973:90). I följdmotioner till grundlagspropositionen föreslog flera partier (Centern, Folkpartiet, vpk och Socialdemokraterna) kommunal rösträtt för invandrare. Resultatet blev att riksdagen beställde en utredning av Kunglig Maj:t som den 10 maj 1974 beslöt tillkalla en kommitté.

Samtidigt arbetade invandrarutredningen med den översyn av invandrarpolitiken som skulle leda fram till 1975 års beslut om invandrarpolitiska riktlinjer. Jämlikhet, valfrihet och samverkan framhölls som den svenska offentliga invandrarpolitikens mål. Idén om ett flerkulturellt samhälle, där olika kulturer skulle kunna samexistera – ett samhälle som präglades av samverkan (integration) men utan kulturell assimilation – knäsattess om den offentliga politikens visionära mål. Invandrarutredningen uttalade sig positivt om kommunal rösträtt, som man ansåg: "...bör prövas i syfte att uppnå vidgat inflytande för invandrarna i Sverige" (SOU 1974:69).

1974 års *Rösträttsutredning* lämnade sitt förslag i betänkandet SOU 1975:15 "Kommunal rösträtt för invandrare". I betänkandet föreslogs att utlänningar som varit mantalsskrivna i landet valåret och de två föregående åren skulle få rösträtt i kommunala val. Kommitténs förslag fullföljdes med proposition och riksdagsbeslut hösten 1975.

Parallellt med den svenska utvecklingen under 1970-talet hade det tagits ett finländskt initiativ i Nordiska rådet om en nordisk kommunal rösträtt. På basis av detta initiativ tillsatte Nordiska ministerrådet i december 1973 en arbetsgrupp som skulle undersöka de praktiska och administrativa möjligheterna att genomföra en sådan reform. I sin studie av det första invandrarvalet tillmäter Tomas Hammar (1979) de finländska initiativen en avgörande betydelse - inte till att reformen kom till stånd - utan som utlösande faktor till den svenska regeringens snabba ställningstagande att utreda frågan våren 1974.

Hammar konstaterar att rösträttsreformen fram till 1974 var omstridd, men att därefter alla slöt upp bakom den. Det kan därför kanske synas naturligt att förslag om en utvidgning av rösträtten snart kom fram. Vid snart sagt varje riksdag under perioden 1977-1983 förekom motioner med förslag om rösträtt även i riksdagsval. Med anledning av motioner från socialdemokraterna och vpk beslöt riksdagen att beställa en utredning av regeringen, som tillsatte 1983 års *Rösträttskommitté* (SOU 1984:11).

Motståndet var nu avsevärt starkare än i samband med införandet av den kommunala rösträtten. De borgerliga hade reserverat sig i konstitutionsutskottet och när kommitténs majoritet (ordföranden och de socialdemokratiska och vpk-ledamöterna) kom med sitt förslag, som innebar att rösträtt i riksdagsval också skulle tillkomma invandrare från de nordiska länderna, reserverade sig samtliga borgerliga ledamöter gemensamt. Inför det motstånd som nu kom i dagen avstod regeringen från att föra frågan vidare.

Principen om det odelbara medborgarskapet var huvudargumentet för de borgerliga invändningarna, och sammanfattades nästan slagordsmässigt i reservationen: "Vi slår vakt om det odelade medborgarskapet". För att styrka sin hållning uppbådade man historien. Erik Gustaf Geijer, det allmänna reformmötet i Örebro 1849 och Hjalmar Branting radades upp bakom de borgerliga reservanterna. Någon särskild argumentation för principen förekom egentligen inte, utan det var historien som fick utgöra argumentet. Sambandet mellan medborgarskap och rösträtt var en hävdvunnen självklarhet.

Vidare underströk man det allvarliga i den uppkomna situationen genom att framhålla att: "Det förslag som majoriteten framlägger går ... på tvärs med en svensk tradition att söka samförstånd i konstitutionella frågor." Det var uppenbart, att den socialistiska majoriteten inte utan strid skulle kunna genomdriva rösträtt till riksdagen för utländska medborgare. Den borgerliga oppositionen var upprörd.

Man kan naturligtvis ställa sig frågan, om inte både oppositionens upprördhet och majoritetens entusiasm kan ha haft mer prosaiska grunder än demokratiska principer och det historiskt hävdvunna. Utöver förslaget att nordiska invandrare skulle få rösträtt i Sverige, föreslog den socialistiska kommittémajoriteten också att utlandssvenskar efter tio år skulle förlora sin rösträtt. Bland de nordiska invandrare som skulle få rösträtt dominerade finländarna starkt, och Tomas Hammar – expert i kommittén – hade i sin studie av 1976 års kommunalval (Hammar 1979) visat, att det fanns en socialistisk övervikt i den finländska väljargruppens partisympatier. Det fanns nog också anledning att misstänka, att det var en borgerlig övervikt bland de utlandssvenskar, som skulle berövas sin rösträtt. Bland grupper som skulle komma att beröras exemplifierade kommittén med: "pensionärer som flyttat ut för att tillbringa sina sista pensionärsår utomlands ... näringsidkare och anställda som söker sin utkomst i andra länder ... 'den nya rallargruppen' ... en kår av internationella experter som önskar arbeta utomlands." Som exempel på invandringsländer för pensionärsgruppen nämndes särskilt Spanien, Schweiz och Frankrike. Det är knappast bilden av en socialdemokratisk kärngrupp som frammanas.

Andra bedömningar av inslag i 1970-talets författningsreform pekar på hur partitaktiska överväganden haft en avgörande betydelse för hur den nya svenska författningen kom att utformas (se t.ex. Rudholm och

Stjernquist 1996 eller Bergman 1995). Det var inte konstitutionella principer och omsorg om hävdvunna drag i den svenska politiska kulturen, som gav oss enkammarriksdagen, den gemensamma valdagen, fyraprocentspärren eller de speciella procedurerna vid regeringsskiften. Det var snarare en kompromiss mellan regeringspartiets och oppositionspartiernas partiegoistiska mål, vilken naturligtvis fick lov att kläs i den principiella argumentationens elegantare dräkt. Det var ju inte heller högerns demokratiska sinnelag, som i början av seklet gav det svenska statsskicket kompromissen med allmän rösträtt och proportionella val (jfr Lewin 1985).

Kanske skulle man bättre kunna beskriva grunddragen i den svenska konstitutionella utvecklingsprocessen under 1900-talet som en partistrategisk- och taktisk förhandlingsprocess, där de överordnade principerna om folkstyre och historisk tradition mer använts som pynt på kompromisserna. Kanske uppfattade den borgerliga minoriteten att den socialistiska majoriteten nu överträtt en gräns, när man för att motivera sin egen av röstmaximeringsmålet bestämda position lagt vantarna på de demokratiska principer, som annars skulle ha nyttjats för att pryda en kompromiss mellan de båda dominerande partiblocken.

Regeringen gav emellertid inte slaget helt förlorat utan tog fasta på den principiella borgerliga invändningen om att rösträtten inte kunde skiljas ut ur medborgarskapet. Om det nu var så, att rösträtt och medborgarskap var oskiljaktiga, skulle man då inte kunna vidga möjligheterna för invandrare att vara medborgare i två länder? Under våren 1985 tillsattes en kommitté för att utreda saken. Det fanns starka personsamband mellan den nya kommittén och den just avslutade rösträttskommittén. Tre av ledamöterna i den nya kommittén hade också varit ledamöter i den förra och som expert förordnades i båda kommittéerna docenten i statskunskap Tomas Hammar.

Man kom fram till att ett särskilt problem i rösträttssammanhang skulle vara, att den som var medborgare i två länder skulle kunna utöva sin rösträtt i två länder. Som en särskilt lämplig metod att undvika detta föreslogs överenskommelser med andra stater:

"Vi föreslår ... att Sverige tar upp överläggningar direkt med andra länder. I första hand bör de föras med de nordiska länderna för att åstadkomma gemensamma lösningar i ... frågan om metoder att undvika dubbelröstande. (DsA 1986:6)"

Detta förslag visade sig sedermera vara (åtminstone tills vidare) slutspiken i frågan om rösträtt till riksdagen för utländska medborgare.

Under perioden efter det att rösträtts- och medborgarskapskommittéernas arbete slutförts gjorde vpk, sedermera Vänsterpartiet, frågan om utlänningars riksdagsrösträtt till ett *praeterea censeo*. Motioner lades inför praktiskt taget varje riksmöte, och motionerna avvisades lika

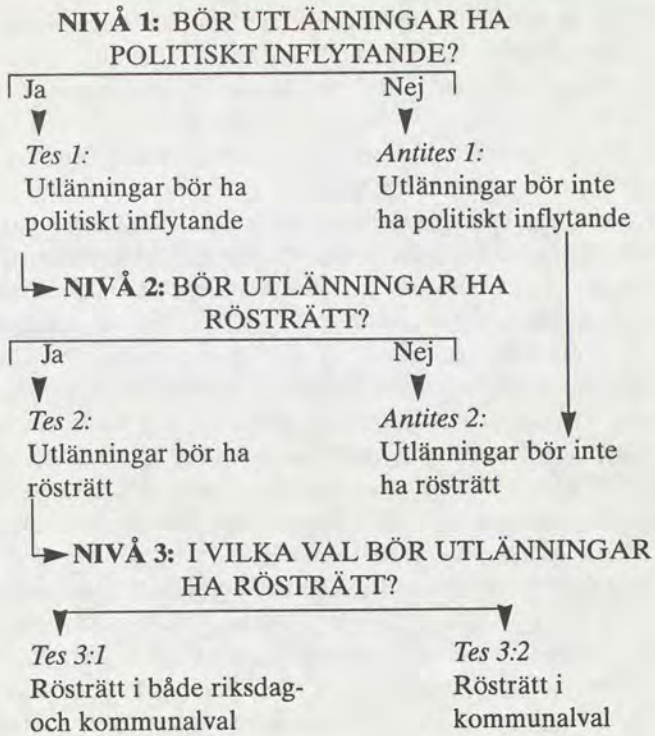
regelmässigt av konstitutionsutskottet med hänvisning till tidigare ställningstaganden och till att det inte visat sig möjligt att åstadkomma avtal med främmande makter för att förhindra dubbelröstande (se t.ex. KU 1992/93:5).

Under hela andra hälften av 1980-talet var kravet om rösträtt till riksdagen mest en av vänstern ceremoniellt upprepad formel. Under 1990-talet vidgas basen något. Till 1992/93 års riksdag fanns t.ex. en enskild kds-motion där det föreslogs en utredning om rösträtt för nordbor (mot.1992/93:K216) och i invandrarpolitiska motioner 1994/95 (mot.1994/95:Sf630 och Sf636) tar också Miljöpartiet upp samma krav som vänstern fört fram.

Invandrarrösträttens snart 30-åriga historia som policy-fråga kan sammanfattas: Den kommunala rösträtten kunde införas utan mer uppslitande kontroverser. Det tog emellertid sju år från de första initiativen till beslut, och grundlagsberedningens hantering av frågan under mellantiden innebar en uppenbar risk att ärendet kunde ha avförts från dagordningen i början av 1970-talet. Riksdagsrösträtten har varit en betydligt mer konfliktladdad fråga. Vpk/vänsterpartiet har under hela perioden varit intresserat, och socialdemokratin visade också inledningsvis ett stort intresse. I anslutning till 1983 års Rösträttskommitté satte dock de borgerliga klackarna i marken. Försök av den socialistiska majoriteten att genomföra förslagen skulle leda till öppen konflikt. För att rädda vad som nu räddas kunde sökte man vidga möjligheterna till dubbelt medborgarskap, samtidigt som dubbelröstning skulle undvikas. När inte heller detta visade sig genomförbart släppte socialdemokratin frågan. Det som 1984 varit möjligt att åstadkomma en parlamentarisk majoritet kring stöds numera bara av yttersta vänstern.

Argumentationen för och emot

Argumentationen kring frågan om invandrarnas rösträtt kan sorteras efter spetsformuleringar på olika abstraktionsnivåer. Den mest övergripande frågan gäller huruvida invandrare, som är utländska medborgare överhuvud taget bör ha ett politiskt inflytande i det svenska samhället eller ej. Om denna fråga besvaras jakande kan man resa frågan om detta innebär, att de ska ha rösträtt. Om återigen också denna fråga besvaras med ja blir frågan huruvida rösträtten bör avse både riksdags- och kommunalval eller enbart kommunala val. När man till slut bestämt sig för att utlänningar bör ha rätt att delta i de lokala valen finns ett antal följdfrågor att besvara: ska några särskilda krav ställas på en utlänning för att få rösträtt, ska valbarhet följa med rösträtt? Schematiskt kan debattens teser och antiteser beskrivas:



På den övergripande nivån – ska invandrare som är utländska medborgare över huvud taget ha politiskt inflytande eller ej – har det i stor utsträckning rått enighet. Det är legitimt och berättigat att invandrare har politiskt inflytande i det samhälle där de bor och arbetar, även om de inte är medborgare. Den relativa enigheten har dock inte hindrat att man ansett att det har behövts en argumentation. Idén innebar trots allt ett brott mot en äldre tradition, som när 1974 års rösträttsutredning tillsattes inte låg mer än högst halvtannat decennium bakåt i tiden. Enligt denna äldre doktrin borde utlänningar avhålla sig från politisk aktivitet. Detta gällde särskilt flyktingar, och huvudmotivet kan sägas ha varit *säkerhetspolitiskt.*

Framför allt fördes nu argumentationen i *rättvisetermer:* Invandrarna bidrog i samma utsträckning som medborgarna till välfärdsutvecklingen. Varaktigt bosatta utlänningar hade samma intresse och behov att påverka som de svenska medborgarna, och allmänt menade man att folkligt inflytande över politiska beslut är en garanti för rättvisa.

Mot den äldre säkerhetspolitiskt motiverade doktrinen ställdes alltså en nyare uppfattning med "rättvisa" som centralt värde. I huvudsak lanserades dock denna nyare uppfattning utan någon explicit argumentation mot den äldre doktrinen. Inte heller var det några deltagare i debatten som med någon frenesi vände sig mot den nya tesen, vare sig med säkerhetspolitiska eller andra argument.

När 1974 års rösträttsutredning som ett särskilt skäl anförde att i riket varaktigt bosatta utlänningar får en sådan kännedom om samhällsförhållandena, att de kunde utöva politiskt inflytande, kan man ana att man vänder sig emot ett argument som säger, att invandrarna inte har tillräcklig kunskap och engagemang. Detta är ett av de få spår av motstånd mot den nya tesen som låter sig anas.

Om vi rör oss nedåt i målhierarkin, blir dock enigheten mindre påfallande. Det förs en omfattande argumentation till stöd för tesen att kravet att utlänningar bör ha politiskt inflytande bör omsättas medelst rösträtt.

Argumentationen kan med fördelas ordnas i två huvudtyper: Det finns dels de argument, som liksom på den överordnade nivån hänvisar till *rättvisekriteriet* och ett likaså överordnat *demokratikriterium*. Dels finns en uppsättning argument, som refererar till de positiva effekter i andra avseenden som skulle följa för invandrarna själva och/eller det svenska samhället. I det första fallet ses rättvisa, demokrati och rösträtt som mål i sig. I det andra fallet betraktas *rösträtten som medel* i uppnåendet av andra goda ting.

Det är demokratiskt otillfredsställande att invandrare som arbetar och betalar skatt inte har möjlighet att påverka beslut i olika politiska instanser, framhölls det i en centermotion 1971 (mot. 1971:227). Rösträtten har ett demokratiskt egenvärde, heter det i samma motion. Dessa återgivningar kan vara en god illustration på det första sättet att argumentera.

Om vi vänder oss till den andra argumentationslinjen får vi en rik provkarta på olika goda ting, som rösträtten för utländska medborgare förväntades leda till. Den skulle stärka invandrarnas självkänsla och därmed deras solidaritet med det svenska samhället. En variant på detta tema är att rösträtten bidrar till att skapa en känsla av gemenskap och samhörighet med det nya landet. Denna av rösträtten frammanade samhörighetskänsla skulle dessutom i sin tur komma att få gynnsamma konsekvenser i och med att den skulle bidra till att förhindra uppkomsten av segregation.

Statens invandrarverk hävdade i sitt remissvar på 1974 års rösträttsutredning betänkande, att rösträtten skulle bidra till förverkligandet av 1975 års invandrarpolitiska riktlinjer (valfrihet, samverkan och jämlikhet). Andra myndigheter såg fördelar från sina speciella utgångspunkter. Det psykologiska försvaret framhöll t.ex. att rösträtt skulle främja lugn och stabilitet och hindra oro i befolkningen.

I motargumentationen började den sedermera viktiga föreställningen om det svårupplösliga *sambandet mellan medborgarskap och rösträtt* att komma i dagen. Som beaktansvärda invändningar hade redan i direktiven framhållits risken för en "uttunning av medborgarskapets innebörd" och att om man inte känner en tillräcklig samhörighet med det svenska samhället för att byta medborgarskap, så var heller inte samhörigheten tillräckligt stark för att man skulle tillerkännas rösträtt.

Dessa argument stod inte oemotsagda. Från rösträttsförespråkarnas

sida framhölls att många avstod från att byta medborgarskap av helt "legitima" skäl. Vidare påpekades, att tillkomsten av rösträtt skulle vara en rätt marginell förändring, eftersom utländska medborgare redan nu hade ett visst politiskt inflytande, som de kunde utöva som medlemmar i fackliga och andra intresseorganisationer. Som medlemmar i politiska partier skulle de till och med kunna vara med och nominera kandidater, på vilka de sedan inte hade möjlighet att rösta.

Argumentationen i termer av "det odelbara medborgarskapet" blev, som vi sett, särskilt framträdande i diskussionen i anslutning till 1983 års Rösträttskommittés arbete och betänkande. Den "urgamla" principen om sambandet mellan medborgarskap och rösträtt var det bärande temat i den borgerliga motargumentationen. Några egentliga skäl till varför ett sådant samband borde finnas angavs egentligen inte i debatten. I stället hänvisades till historien.

Denna idé om det historiskt grundade i principen om "det odelbara medborgarskapet" utmanades senare bl.a. i vpk-motionerna om riksdagsrösträtt: Idén om sambandet härstammade från en tid utan omfattande invandring. Någon egentlig grupp invånare utan medborgarskap fanns inte i landet. Att man i gamla tider sammankopplat medborgarskap och rösträtt kom sig helt enkelt av att man inte sett att det fanns något problem däri (se t.ex. mot. 1994/95:K709).

När vi nu vänder oss till den tredje nivån i mål-medelhierarkin – i vilka val bör invandrare ha rösträtt – kan vi se hur det gamla *säkerhetspolitiska* motivet från 1900-talets första hälft träder fram i all sin prakt. Rätt att delta i val till riksdagen var utesluten eftersom det då kunde inträffa att man fick möjlighet att påverka säkerhetspolitiken i två länder!

I en frågedebatt i riksdagen 1974 uttryckte kommunministern Hans Gustafsson saken som så:

"I riksdagen behandlas bland annat frågor som rör vårt förhållande till främmande stater. Där avgörs också frågor som är av grundläggande betydelse för utformningen av det framtida svenska samhället (prot. 1974:143)"

Hans Gustafsson kommer därmed också in på det andra skälet som anfördes gentemot riksdagsrösträtten: att riksdagen fattar beslut som långsiktigt påverkar det svenska samhället. För att man ska få vara med och fatta beslut med sådan långsiktig innebörd, måste man ha en *långsiktig anknytning* till landet.

Dessutom förekommer naturligtvis också här medborgarskapsargumentet. I kammardebatten vid beslutet om kommunal rösträtt framhöll centerpartiets representant:

"Att invandrarnas rösträtt däremot inte kan omfatta riksdagsvalen är så självklart, att det inte borde tarva någon ytterligare motivering. Rösträtten till riksdagsvalen bör vara knuten till medborgarskapet! (prot. 1975/76:39)."

Tre argument framstår alltså som särskilt betydelsefulla som argument mot riksdagsrösträtt: det säkerhetspolitiska motivet, långsiktighetsargumentet och argumentet om det odelbara medborgarskapet. Att dessa ansågs som särskilt tunga skäl mot riksdagsrösträtt kom samtidigt att innebära att de kunde användas som argument för kommunal rösträtt. Redan i direktiven till 1974 års rösträttsutredning framhölls att just dessa intressen hade avsevärt mindre relevans för de kommunala valen, och motiverade därigenom särskilt uppdraget till kommittén att föreslå kommunal rösträtt.

Kommittén åstadkom därefter själv en ganska imponerande uppsättning argument för varför det hela just skulle handla om de kommunala valen: Det var ju just kommunernas serviceproducerande verksamhet, som var av särskild vikt för invandrarna. Man kunde också vänta sig att kommunerna skulle anstränga sig att bli bättre i dessa avseenden om invandrarna finge rösta:

"Ett direkt kommunalpolitiskt inflytande för invandrarna skulle ... vara ägnat att stimulera det lokala samhällets ansträngningar att motverka invandrarnas svårigheter på olika områden (SOU 1974:69)"

Största delen av invandrarnas ekonomiska prestationer till samhället i allmänhet går också till kommunerna i form av skatter och avgifter. Detta talade också för just den kommunala rösträtten. Även den kommunalrättsliga doktrinen uppbådades. Utlänningar kan precis som svenska medborgare vara kommunmedlemmar, framhöll man. Kommunallagen gör ingen skillnad på svensk och utlänning. Likställighetsprincipen gäller för alla. I den mån särbehandling kunde förekomma så ankom det vanligen på statliga myndigheter.

Slutligen bör man kanske peka på frågan om det kommunala sambandet, som kom att nyttjas av båda sidor i debatten. Det användes dels som ett argument mot utvidgningen av rösträtten, dels som ett argument för rösträtt även till riksdagen. Den första funktionen fyllde det *kommunala sambandet* till exempel då *Grundlagsberedningen* (SOU 1972:15) avvisade förslag om kommunal rösträtt:

"Eftersom det inte finns någon klar gräns mellan statliga och kommunala angelägenheter, gör sig de principiella skäl, som talar emot att tilldela icke svenska medborgare rösträtt i riksdagsvalen, gällande även i fråga om kommunala val."

På samma sätt framhöll Eivor Marklund (vpk) i riksdagen (prot. 1975/76:39) den starka kopplingen mellan stat och kommun som ett skäl varför rösträtten borde omfatta såväl riksdags- som kommunalval. Även utredningen om den kommunala demokratin fann det i sitt remissvar på 1974 års rösträttsutredning "svårt att motivera rösträtt i kommunala val men ej i riksdagsval" (prop. 1975/76:23).

Vi ska slutligen något beröra argumentationen i två speciella frågor, som blev aktuella då man väl bestämt sig för lösningen med kommunal rösträtt: Det gällde frågan om kvalifikationstid och frågan huruvida rösträtten också borde innebära valbarhet.

Kommittén ansåg, att man av den som skulle rösta borde kunna kräva kunskaper i svenska språket, kunskaper och förståelse för svenska förhållanden och ett naturligt personligt intresse även för mer långsiktiga kommunala angelägenheter. Som en sammanfattande "operationalisering" av alla dessa olika krav föreslog man att det skulle krävas en viss vistelsetid i landet. Man konstaterade att en utlänning efter två års vistelse kunde få "bosättningstillstånd", varför två år var en lämplig undre gräns. Förvärv av svenskt medborgarskap krävde för nordbor tre års vistelse och för utomnordiska medborgare sju år. Detta talade för en kvalifikationstid någonstans mellan tre och sju år. Efter ett visst dividerande stannar kommittén för tre år.

Ledamöterna Eivor Marklund och Mirko Benko reserverade sig i kommittén för en kvalifikationstid på två år. I remissyttranden framkom önskemål på såväl längre som kortare kvalifikationstid (justitiekanslern respektive Hallstahammars kommun och Immigrantinstitutet). Några remissinstanser förordade olika kvalifikationstider för nordbor och utomnordiska invandrare (Moderata ungdomsförbundet, Finlandssvenskarnas riksförbund, Länsstyrelsen i Västmanland och Svenska sjöfolksförbundet). Ett gemensamt drag hos samtliga förslag kan dock sägas ha varit, att någon egentlig empirisk kunskap om hur lång tid som borde krävas för att uppfylla kraven på kunskaper och intresse inte fanns.

När det så gällde frågan om valbarhet ansåg kommittén det vara "naturligt att rösträtt och valbarhet följs åt". Alla var naturligtvis därmed inte lämpliga för förtroendeuppdrag, men man förlitade sig på partiernas nomineringsprocedurer och själva valproceduren som garantier mot olämpliga förtroendevalda.

Ett antal remissinstanser var i detta avseende mycket kritiska. Justitiekanslern anförde "det kommunala sambandet" – kommunerna fullgjorde en rad statliga eller halvstatliga uppgifter. Överbefälhavaren framhöll kommunernas roll i totalförsvaret, och om utlänningar kunde väljas till nämnder som handlägger totalförsvarsfrågor skulle de få tillgång till hemliga uppgifter. Civilbefälhavaren i västra civilområdet utvecklade resonemanget: Invandrare kunde på grund av sin beroendeställning till hemlandet komma att utsättas för påtryckningar att inhämta hemliga upplysningar. Till skeptikerna sällade sig också Rikspolisstyrelsen, Överstyrelsen för ekonomiskt försvar och Riksnämnden för kommunal beredskap.

På detta sätt sluts så att säga cirkeln. Samma argument som i seklets början använts som skäl till varför utlänningar inte borde få ägna sig åt politisk verksamhet i riket nyttjas nu som argument för varför de inte borde vara valbara till förtroendeuppdrag. Medan detta *säkerhetspolitiska* argument dyker upp på scenen var det tunga argumentet mot invandrarrösträtt den

påstått hävdvunna principen om *det odelbara medborgarskapet*. Argumentationen för varför medborgarskapet i detta avseende skulle vara odelbart framstår emellertid som påtagligt tunn. Som ett tredje argument åberopas också *"långsiktighetsargumentet"*: Endast personer med långsiktig anknytning bör påverka den långsiktiga utvecklingen.

Pro-argumenten kan sammanfattas i *rättvisan, rösträttens demokratiska egenvärde* och *rösträtten som medel* att uppnå andra goda ting för det svenska samhället och för invandrarna själva t.ex. bättre service, bättre anpassning till samhället, lugn och stabilitet.

Det nära *sambandet mellan kommunal och nationell politik* har nyttjats såväl av förespråkare för en vidgad rösträtt även till riksdagsvalen, som av motståndare till just den kommunala rösträtten.

Valdeltagande

Politiskt deltagande utövas under många olika former bland vilka valdeltagandet anses vara det allra mest grundläggande sättet för medborgarna att påverka den politiska värdefördelningen i samhället och därigenom de egna livsvillkoren. Vi har redan beskrivit hur rätten att rösta och kandidera i kommunala val sedan riksdagsbeslutet 1975 i Sverige tillfaller även utländska medborgare förutsatt att dessa i minst tre år varit bosatta i landet. Nedan redovisas och kommenteras de utländska medborgarnas deltagande i kommunala val och i folkomröstningen 1980 sedan det första "invandrarvalet" 1976. Därefter ger vi en närbild av fyra sinsemellan olika invandrargruppers deltagande i 1991 års kommunala val i Malmö och diskuterar förklaringar till gruppernas skiftande deltagandeprofil.

Kommunala val och 1980 års folkomröstning

I 1976 års kommunalval, där utländska medborgare första gången fick rösta och kandidera för kommunala förtroendeuppdrag, stannade deras valdeltagande vid 60 procent. Detta resultat var mycket lägre än den inhemska väljarkårens. Efter tjugo års erfarenheter kan man konstatera att valdeltagandet till och med har sjunkit ytterligare. I 1994 års val deltog endast 40 procent av de röstberättigade utländska medborgarna.

Utländska medborgare fick också delta i 1980 års kärnkraftsomröstning. Deras valdeltagande stannade där vid 53 procent – exakt samma resultat som i kommunalvalen året dessförinnan. Med tanke på att endast 76 procent av samtliga röstberättigade nyttjade sin rösträtt i folkomröstningen – att jämföras med 89 respektive 90 procent i de kommunala valen närmast dessförinnan – framstår de utländska medborgarnas folkomröstningsdeltagande som relativt högt.

I tabellen nedan kan utläsas denna väljarkategoris genomsnittliga deltagande i de kommunala valen sedan 1976, men också resultaten för ett antal större nationella väljargrupper.

Tabell 5. *Valdeltagandet bland utländska medborgare i kommunfullmäktigevalen 1976-1994 efter medborgarskapsland*

Medborgarskap	Röstande i procent av röstberättigade						
	1976	1979	1982	1985	1988	1991	1994
Chile		-	-	77	70	65	59
Danmark	57	46	49	46	41	42	45
Etiopien			-	-	-	-	34
Finland	56	51	49	45	39	35	40
Grekland	76	65	61	49	46	37	28
Irak				-	-	-	42
Iran			-	38	39	41	41
Italien	61	60	58	52	50	44	49
F.d. Jugoslavien	66	56	52	45	38	35	27
Norge	59	54	52	49	45	46	42
Polen	64	59	54	47	40	36	32
Storbritannien	71	57	55	54	50	48	48
Turkiet	63	62	61	54	54	51	47
Tyskland	67	64	61	59	52	51	51
USA	45	45	47	45	44	43	40
Samtliga	60	53	52	48	43	41	40

Källa: SCB 1995a.

I en av de äldre grupperna, de grekiska *denizens*, har valdeltagandet sjunkit över åren från en extremt hög andel röstande i 1976 års val, 76 procent, till 28 procent vid 1994 års val. Från att på 1970-talet ha varit den grupp som allra flitigast använde sin kommunala rösträtt, är de i dag således en av dem med det allra sämsta resultatet. Knappt var tredje grekisk medborgare röstade 1994. I detta avseende överträffas de endast av medborgare från f.d. Jugoslavien, vilka uppvisar ett blott 27-procentigt deltagande i de senaste kommunalvalen. Vi har naturligtvis inte svårt att förstå orsakerna bakom just denna grupps svaga intresse för svensk kommunalpolitik. Kriget i det före detta hemlandet har säkerligen i första hand upptagit deras tankar och utgjort en allt överskuggande källa för bekymmer, snarare än aktuella kommunalpolitiska frågor i Sverige. En annan orsak är förmodligen det stora tillskottet av nya väljare i form av asylsökande på flykt undan kriget sedan slutet av 1980-talet. Den stadiga nedgången i valdeltagandet inom den jugoslaviska gruppen var dock ett faktum långt innan de nya politiska flyktingarna ingick i väljarkåren. Redan 1988 hade andelen röstande fallit under 40-procentsstrecket ned till 38 procent.

Något mer modest är nedgången för turkiska *denizens*, från det 63-procentiga deltagandet 1976 till 47 procent 1994. De finländska *denizens* som numerärt största väljarkategori har under de gångna tjugo åren gjort sig kända för sitt tämligen låga valdeltagande. Successivt sjönk andelen röstande från de ursprungliga 56 procenten ända till 35 procent i 1991 års val. I 1994 års val kunde emellertid en viss, kanske tillfällig återhämtning noteras med ett 40-procentigt valdeltagande.

Två grupper som inte representerar arbetskraftsmigration utan en mera renodlad flyktinginvandring är chilenare och iranier. De förra hör främst till 1970-talets och de senare till 1980-talets strömmar av asylsökande. Flyktingskap är ofta en indikator på politiskt engagemang i det gamla hemlandet. Om vi ser till dessa gruppers röstbeteende tycks faktorn "bakgrund som politisk flykting" dock slå mycket olika. Med sina 77 procent röstande i kommunalvalen 1985 slog de chilenska väljarna ett rekord med det hittills högsta resultatet. Även om de chilenska väljarnas intresse för svenska kommunalval med åren har sjunkit, ligger det fortfarande på en hög nivå och 59 procent av dem röstade i 1994 års val. Den motsatta bilden finner vi bland iranska väljare. Ett från början svagt intresse, 38-procentigt valdeltagande i 1988 års val tycks ha stabiliserat sig på en nivå kring 40 procent.

Den gemensamma nämnaren för de olika gruppernas röstbeteende är alltså den nedåtgående trenden i andelen röstande. Skillnader finns också, som vi har sett i olika grupper, dock utan att det går att urskilja något bestämt mönster. Varken graden av närhet till det svenska politiska systemet, jämför t.ex. de finländska och danska väljargrupperna med de chilenska eller iranska, eller den nationella gruppens vistelsetid i Sverige, tidigare vågens invandring kontra 1980-talets senare invandringsvågor, eller typen av migration, arbetskrafts- respektive flyktinginvandring, tycks vara faktorer som på ett entydigt sätt låter sig användas som instrument för att kunna förutsäga en viss väljargrupps röstbeteende.

Att valdeltagandet i det första kommunala valet där den nya väljarkategorin fick använda sin rösträtt stannade vid 60 procent medan 90 procent av den sammantagna väljarkåren lade sin röst i valurnan ansågs då inte i sig vara särskilt förvånande. Även andra nya väljarkategorier hade i början uppvisat osäkerhet och relativt svagt intresse för att använda sin nyvunna rösträtt. Så hade fallet varit med arbetarklassen och senare även med kvinnorna när rösträtten vidgades till att inte bara omfatta män inom vissa förmögenhets- och inkomstklasser. Från att i början ha röstat mindre frekvent ökade sedan de nya väljarnas valdeltagande stadigt under de kommande årtiondena för att i dag nästan ha hunnit i kapp väljarkategorin "medelklassmän". Även ungdomar som förstagångsväljare uppvisar i regel, oavsett social bakgrund, lägre valdeltagande.

Mot denna bakgrund var förväntningarna naturligtvis stora när det

gällde utländska medborgares valbeteende i de närmast följande valen i slutet av 1970-talet och under 1980-talet. Men i stället för att successivt börja närma sig det genomsnittliga valdeltagandet för hela väljarkåren sjönk deras valdeltagande ytterligare. En stadig tendens till ett alltmer krympande intresse för att använda sin rösträtt kännetecknade denna väljarkategori. Den lägre deltagandenivån bland utländska medborgare föll än djupare under 1980-talet. Om en liten majoritet, 60 procent, av de röstberättigade *denizens* utnyttjade sin rösträtt i 1976 års val, hade den krympt till en 40-procentig minoritet i 1994 års val.

Varför var då valdeltagandet så lågt och hur kunde skillnaderna vara så stora mellan olika nationella grupper? Troliga förklaringar söktes dels i omständigheter som man vet mer generellt har en inverkan på individers politiska deltagandeprofil, dels i sådana förhållanden som var mer specifika för invandrare. Flera förklaringar till utländska medborgares bristande intresse för de lokalpolitiska frågorna och valen har diskuterats under årens lopp. I sin bok "*Det första invandrarvalet*" och i sitt bidrag till "*Rösträtt och medborgarskap*" 1984 (SOU 1984:12) identifierar Hammar en rad faktorer som enligt allmänna forskningsrön påverkar individers valdeltagande och som möjligen kunde förklara det låga valdeltagandet.

För det första finns det i denna väljargrupp en överrepresentation av personer med sådana individuella egenskaper som brukar medföra lägre valdeltagande. Till exempel är de ofta unga, ogifta, har lägre utbildning, är inte medlemmar i organisationer och har dessutom nyligen flyttat till ny en miljö. Faktor nummer två kallar Hammar för informationsbrister. Till dessa hör valtekniska svårigheter och brist på kunskap om politiska partier och politiska frågor. De hör i sin tur nära samman med de nyinflyttades svårigheter att få information på grund av språksvårigheter och begränsade kontakter med det svenska samhället. Till det låga valdeltagandet kan också bidra att valet upplevs ha ringa betydelse för invandrarväljare som en följd av deras svaga intresse för politiska frågor i Sverige i synnerhet, eller för politiska frågor även mera generellt. Ytterligare bidragande orsaker kan vara att invandrarfrågorna sällan är partiskiljande och att den aktuella väljarkategorin saknar rösträtt i riksdagsval. En ytterligare typ av förklaring tar sin utgångspunkt i en bristande känsla av gemenskap med det svenska samhället, något som dessutom förstärks om man inte avser att stanna i Sverige. Slutligen är korstryck en viktig faktor som kan påverka valdeltagandet. För invandrarväljarna bryts hemlandets politiska värderingar mot de rådande värderingarna i det svenska samhället. Exempelvis kan invandrarnas tidigare landsbygdsintressen komma i konflikt med det nya industrisamhällets intressen.

Några av dessa faktorer äger större relevans som förklaring för arbetskraftsinvandrarnas låga valdeltagande men saknar förklaringsvärde av större betydelse för flyktingmigranternas valbeteende. Andra faktorer

återigen är mer intressanta när vi försöker förstå de sist nämndas låga valdeltagande. Skillnader i värderingsmönstren mellan det svenska samhället och hemlandet kan visserligen vara ett problem för många invandrarväljare och i synnerhet för flyktingar från utomeuropeiska länder, men har förmodligen andra orsaker än just den nämnda motsättningen mellan landsbygds- och industriintressen. Det var kanske snarare ett problem för många av 1960-talets arbetskraftsinvandrare. Inte heller kännetecknas flyktingmigranter av egenskaper som låg utbildning eller allmän brist på intresse för politik och politiskt deltagande. Tvärtom är den genomsnittliga utbildningsnivån hög i många flyktinggrupper och själva orsaken till flykten finns just i ett tidigare aktivt engagemang i hemlandets politik. Bristande information och kunskaper om svensk politik liksom bristen av kontakter med och känsla av gemenskap med det svenska samhället hör däremot samman med den nyinflyttades öde oavsett orsaken till migrationsbeslutet. Dessa faktorer kan även med fördel kasta ljus över inte bara invandrarväljarnas valbeteende utan också över det allmänna låga valdeltagandet i Europaparlamentsvalet 1995; bristande kunskap, information och samhörighet resulterar i minskat intresse för att delta.

Åtgärder i syfte att undanröja barriärer för invandrarväljarnas delaktighet i samhället och därmed för deras valdeltagande har bland annat omfattat riktad samhällsinformation på eget språk för de största invandrargrupperna i synnerhet i samband med valen liksom andra mer generellt inriktade åtgärdspaket för att påskynda integrationen i det svenska samhället.

Förklaringar till lågt valdeltagande som hänför sig till egenskaper hos de politiska institutionerna och inte till egenskaper hos enskilda invandrarväljare är bland annat att de icke-naturaliserade väljarna inte har rätt att rösta i riksdagsval. Att riksdagsvalet skulle vara det viktigaste och av massmedia mest fokuserade valet, vilket medför att de kommunalpolitiska frågorna blir styvmoderligt behandlade under valrörelsen, är en fråga som flitigt har diskuteras även som ett problem för hela valmanskåren. För utländska medborgare som inte kan delta i det som påstås vara det mest centrala valet, riksdagsvalet, skulle detta ha inneburit minskat intresse för att över huvud taget rösta. En annan föreslagen orsak bakom lågt valdeltagande, som också anknyter till de institutionella arrangemangen, har varit invandrarfrågornas icke partiskiljande karaktär.

Här kan vi konstatera att det finns ett analogt problem med kvinnornas politiska deltagande. Man har hävdat att kvinnointressenas frånvaro på den politiska dagordningen förklarar kvinnors mindre engagemang i politiken. Eftersom särfrågor, som på ett motsvarande sätt är speciellt intressanta för invandrarväljare, endast sällan uppmärksammas av politikerna skulle politiken enligt detta sätt att resonera vara mindre intressant för invandrarväljarna. När en väljargrupps särfrågor inte

vinner gehör hos de politiska institutionerna sänker detta väljargruppens motivation att delta. Nu kan man invända mot detta och säga att invandrarväljares liksom andra väljarkategoriers deltagande inte endast bygger på de snävare särbehoven, i invandrarväljarnas fall på de etniska, eller nykomlingsbehoven, utan också på de behov som är förknippade med deras samhällsposition i andra dimensioner, som exempelvis efter samhällsklass eller kön.

Ett annat problem som ändock kvarstår är att när invandrarfrågorna väl blivit föremål för debatt i massmedia och på politikens arenor, har det sedan början av 1980-talet ofta handlat om införande av hårdare invandringsreglering, kriminalitet och andra sociala problem, bidragsberoende och invandrare som en betydande kostnadspost för samhället. Utländska medborgare har framstått som ett samhällsproblem. De politiska "invandrarfrågorna" blir därmed frågor som invandrarväljare sannolikt inte gärna identifierar sig med.

En annorlunda typ av förklaring till det låga valdeltagandet handlar om den speciella sammansättningen och rörligheten i väljargruppen utländska medborgare. De utländska medborgare som är mest aktiva och därmed också mest benägna att rösta är sannolikt ofta också de som blir svenska medborgare och lämnar kategorin utländska medborgare. De ersätts med nyanlända invandrare, nykomlingar som är upptagna med att etablera sig i det svenska samhället, inte har tid och resurser att även ägna sig åt politiken och som dessutom som nykomlingar saknar kunskaper om svensk politik.

En i dag minst lika viktig omständighet som får effekter på invandrarväljarnas deltagande är att denna etableringsprocess för betydande grupper av utländska medborgare har stannat upp utan att ha lett fram till den integration och delaktighet i det svenska samhället, som måste anses vara en grundförutsättning för allt samhällsdeltagande, det politiska deltagandet inkluderat. Trots en långvarig vistelse i Sverige lyckas merparten av dem inte ta sig in i arbetslivet och är i stället antingen arbetslösa eller ingår över huvud taget inte i arbetskraften. Inom vissa flyktinggrupper är detta ett markant problem sedan 1980-talet och bara en minoritet av gruppmedlemmarna har arbete och anställning. Om den elementära kopplingen till det svenska samhället saknas i form av egen inkomst av arbete, arbetsplats, arbetskamrater och yrkesidentitet, är det inte förvånande att många invandrarväljare utifrån en sådan marginaliserad samhällsposition inte intresserar sig för politik. Att den bristande arbetslivsintegrationen i de allra flesta fallen inte är tillfällig utan att den för många invandrarväljare betyder ett långvarigt icke-fullvärdigt samhällsmedlemskap, medför sannolikt en flerfaldigt negativ inverkan på det politiska deltagandet. Nykomlingens integrationsprocess stannar upp vid kontakter med vissa myndigheter och etableringsprocessen fullföljs aldrig. De bristande kontakterna med det svenska vardagslivet, dess rutiner, människor och aktuella politiska problem gör det svårt för

dem att lära sig något om samhället och om politiken. Resultatet i form av bristande kunskaper om och kontakter med det omgivande samhället i kombination med en känsla av att inte ens kunna påverka sin omedelbara livssituation, skapar det slags samhällsmedlemskap som traditionellt inte anses vara förenligt med den upplysta samhällsmedborgarens vilja, kunnande och tro att kunna utöva inflytande över de politiska besluten.

Att graden av integration i samhället är avgörande för politiskt deltagande bekräftas även av de naturaliserade utländska medborgarnas valdeltagande. Internationellt sett brukar den liberala svenska medborgarskapslagstiftningen tillsammans med bland annat den kanadensiska ses som exempel på hur medborgarskapslagarna används som instrument för att påskynda nykomlingars integration i samhället. Ett fullvärdigt samhällsmedlemskap med lika civila, sociala och politiska rättigheter anses ha en främjande effekt på individens delaktighet inom olika samhällsområden, däribland det politiska livet. Naturalisering kan möjligen påskynda individens integration, men är också i lika stor utsträckning ett tecken på integration eller åtminstone en indikator på en viljeyttring mot ökad delaktighet och fullvärdigt samhällsmedlemskap. I praktiken är orsakerna till medborgarskapsbyte naturligtvis många och ofta av mycket praktisk karaktär. För en politisk flykting kan det svenska medborgarskapet ge en viss trygghet och rörelsefrihet som har föga att göra med flyktingens relation till det svenska samhället.

Om vi jämför de naturaliserade svenska medborgarnas deltagande i riksdagsvalen 1991 och 1994 med samtliga röstberättigades, ser vi att skillnaden mellan dessa väljarkategorier krymper till cirka tio procentenheter. Medan 86,7 respektive 86,8 procent av samtliga röstberättigade använde sin rösträtt vid dessa val, var motsvarande siffror för naturaliserade 76,4 respektive 77,3 procent. Om vi dessutom tar hänsyn till tidpunkten för medborgarskapsbytet, kan vi notera att 88,8 procent av de utländska medborgare, som hade förvärvat svenskt medborgarskap åren 1967-70, röstade i riksdagsvalet 1994. Alltså var valdeltagandet bland dem till och med högre än bland samtliga röstberättigade (SCB 1993, 1995c). Den sannolika förklaringen till dessa resultat är vistelsetidens betydelse tillsammans med medborgarskapets. Ju längre man har vistats i Sverige desto mer sannolikt att man har bytt till svenskt medborgarskap.

Resultaten från vår intervjuundersökning med kommunalt röstberättigade invandrarväljare i Malmö i anslutning till 1991 års val, bekräftar bilden av integrationens betydelse för valdeltagandet (Bäck och Soininen 1994). Ett slumpmässigt urval personer födda i Finland, Chile, Iran och Jugoslavien ingick i undersökningen. Förklaringarna till de olika invandrargruppernas låga valdeltagande och skillnader i det avseendet var framför allt två: Graden av *integration* i det svenska samhället och den *kulturella orienteringen* i grupperna. Som instrument för att

mäta integration användes deltagande i olika sociala samspel: förvärvsarbete, föreningsmedlemskap, massmediaexponering, socialt umgänge och äktenskap. Alla dessa indikatorer visade ett samband med valdeltagande. Kulturell orientering bestämdes utifrån en klassificering av individer efter deras grundläggande uppfattningar om samhälle och socialt liv. De delades in i hierarker, egalitärer, individualister och fatalister. *Egalitarianism* som kulturell hållning innebär att individen är inriktad på att samhället bygger på starka grupprelationer mellan jämlika individer, medan den *hierarkiskt* orienterade också betonar starka grupprelationer styrda av system av normer och regler som skapar hierarkiska sociala relationer. *Individualisterna* i sin tur är varken uppbundna av starka grupprelationer eller bindande normsystem. I stället är dessa föremål för ständig förhandling. Slutligen ser *fatalisterna* sig uppbundna av rådande norm- och regelsystem men ser det också som att de inte har någon möjlighet att påverka utformningen av dem.

Medan majoriteten av jugoslaverna och iranierna antingen var hierarkiskt eller fatalistiskt orienterade, var den främsta orienteringen den egalitära bland chilenarna. Finländarna slutligen var huvudsakligen antingen individualister eller egalitärer till sin kulturella orientering. Ett inte helt oväntat resultat var att det högsta valdeltagandet uppvisades av hierarkerna och det näst högsta av egalitärerna medan fatalisterna stod för det lägsta valdeltagandet.

Att individens allmänna integration i samhället är av stor betydelse för hennes benägenhet att rösta i val är egentligen ganska naturligt med tanke på att själva valdeltagandet ju kan tas som ett tecken just på integration i det politiska livet och på individens vilja att ge sitt stöd för det demokratiska politiska systemet. Dess motsats anses vara politisk apati, alienation, och i dessas förlängning kanske också protester mot själva det politiska systemet (Layton-Henry 1993). När valdeltagande är det för individen minst krävande och mest traditionella sättet att visa sitt stöd för den politiska demokratin, är det också förklarligt att hierarkiskt orienterade väljare stod för det högsta valdeltagandet.

Även ett par mindre studier av invandrarväljarnas valdeltagande i anslutning till 1991 års val i Västerås och Haninge bekräftar på sitt sätt integrationens betydelse. Dessa valdistriktsvis genomförda undersökningar ställde bland annat frågan vilken betydelse fast bosättning hade för invandrarväljarnas benägenhet att rösta. Med fast bosättning avsågs att den röstberättigade under tiden för tre på varandra följande val hade varit bosatt i samma valdistrikt. Det lägsta valdeltagandet uppvisades av de mest rörliga väljarna medan den kategori av invandrarväljare som inte hade flyttat mellan de tre valen också uppvisade det högsta valdeltagandet (Engström 1993, Gillgren 1992).

Representation i politiska församlingar

Det är väl, för den som tagit del av avsnittet om invandrarnas valdeltagande, knappast någon överraskning, att invandrarna också är en underrepresenterad grupp i de valda församlingarna. Vi behöver därför knappast ta upp något utrymme för att visa, att detta är fallet. Däremot ska vi uppmärksamma följande frågeställningar:

- Underrepresentationens omfattning – dvs. *hur* underrepresenterade är invandrarna?
- Den *relativa underrepresentationen* – är invandrarna mer eller mindre underrepresenterade än några andra underrepresenterade kategorier?
- Underrepresentationens *förändring* över tid – blir invandrarna mer eller mindre underrepresenterade över tiden?
- Vad vet man om *rekryteringen* av invandrarpolitiker och om de valda representanternas *karriär*?
- Vilken *betydelse* har det om invandrarna är eller inte är representerade?

Underrepresentationens omfattning

I 1994 års val valde väljarna 13 550 ledamöter av kommunfullmäktige i rikets 288 kommuner, 1 777 ledamöter av landstingsfullmäktige och 349 riksdagsledamöter. Av alla dessa var sammanlagt 710 personer födda utomlands och 127 personer var utländska medborgare:

Tabell 6. *Valda invandrare i 1994 års val*

	Kommun-fullmäktige	Landstings-fullmäktige	Riksdagen
Födda utomlands	625	78	7
i procent av alla	4,6	4,4	2,0
Utländska medborgare	119	8	-
i procent av alla	0,9	0,5	-

Källa: SCB 1995b

Dessa siffror bör förstås jämföras med invandrarnas andel av befolkningen samma år. Man kan räkna med att nära tio procent av befolkningen utgörs av de utrikes födda. Eftersom representationen för denna kategori invånare i de kommunala församlingarna är 4,4 - 4,6 procent, har de utlandsfödda endast knappt hälften av den representation, som borde tillkomma dem om de valda församlingarna vore en exakt proportionell avspegling av befolkningens sammansättning.

En av oss har i ett annat sammanhang (Bäck 1993) arbetat med ett representationsmått av detta slag, som mäter en kategoris över- eller underrepresentation: *Representationsindex = (Andel av valda - Andel av befolkningen)/Andel av befolkningen.*

Detta mått (RI) blir -1 om en invånarkategori helt saknar representation, 0 om kategorin har en exakt proportionell representation och positivt om kategorin är överrepresenterad.

RI för utlandsfödda blir med de data som här presenterats -0,54 i kommunerna, -0,56 i landstingen och -0,80 i riksdagen. För utländska medborgare blir RI -0,83 i kommunerna, -0,91 i landstingen och förstås -1,0 i riksdagen.

När det gäller representationen i andra än de direkt folkvalda församlingarna är det svårare att få en uppfattning om läget. Vilka som väljs till olika kommunala styrelser och nämnder registreras inte av någon myndighet. Därför måste uppgifter inhämtas direkt från kommunerna och sammanställas.

1984 års *Rösträttskommitté* (SOU 1984:12) distribuerade en enkät till kommunerna för att få en bild av i vilken utsträckning utländska medborgare var representerade i kommunala organ 1983. Enkäten besvarades bara av 125 kommuner och redovisades inte per person utan per uppdrag:

Tabell 7. *Antal uppdrag som innehades av utländska medborgare i 125 kommuner 1983*

Organ	Ordinarie	Suppleanter
Fullmäktige	82	69
Kommunstyrelse	6	15
Tolv specificerade nämnder inklusive bostadsföretag	134	221
Summa	222	305

Källa: Bearbetning av data ur SOU 1984:1.

Svarsbortfallet i enkäten var stort, och det finns inte så stora möjligheter att relatera de uppgivna antalen till de olika organens storlek. Om vi endast betraktar kommuner med mer än 50 000 invånare, är dock rösträttskommitténs enkät ganska representativ. Av 35 större kommuner har 28 (80 procent) besvarat enkäten. Kommunförbundet redovisar i sin eftervalsenkät 1983 antalet uppdrag i några olika typer av kommunala organ. Om dessa båda källor kombineras, kan man se, att representationen av utlänningar i kommunala organ i början av 80-talet var blygsam.

Tabell 8. *Andel (procent) av uppdrag i vissa kommunala organ som innehades av utländska medborgare i kommuner med mer än 50 000 invånare 1983*

Organ	Ordinarie	Suppleanter
Fullmäktige	1,2	1,5
Kommunstyrelse	0,0	0,3
Brandstyrelse	0,0	0,8
Byggnadsnämnd	0,0	0,8
Fritidsnämnd	0,7	2,8
Skolstyrelse	0,6	1,6
Kulturnämnd	0,8	1,8
Socialnämnd	0,6	1,6
Hälsovårdsnämnd	0,4	1,2

Källa: Bearbetning av data ur SOU1984:12 och Svenska kommunförbundet 1983

Genomgående gäller att utlänningar är bättre representerade som suppleanter än som ordinarie ledamöter. Representationen i kommunstyrelserna är synnerligen låg, medan något högre tal kan redovisas för några s.k. mjuka nämnder, framför allt fritids- och kulturnämnder.

I den ovan nämnda undersökningen, som en av oss genomförde efter 1991 års val (Bäck 1993), inhämtades uppgifter från ett urval kommuner bestående av 28 primärkommuner och fyra landsting. Man kan betrakta urvalet som ett slumpmässigt urval ur hela kommunpopulationen. De utrikes föddas andel av alla förtroendevalda varierade mellan 1,5 procent (ordinarie ledamöter av kommunstyrelsen/landstingsstyrelsen) till 8,0 procent (ledamöter av "övriga nämnder").

Tabell 9. *Andel utrikes födda i olika kommunala uppdrag 1992 (procent)*

Organ	Ledamöter	Ersättare
Fullmäktige	3,1	2,6
Styrelse	1,5	2,6
Tekniska nämnder	3,3	3,3
Utbildning	1,6	3,4
Kultur- och fritid	1,7	3,5
Vård och omsorg	3,2	4,0
Kommundelsnämnder	5,5	4,6
Övriga nämnder	8,0	7,1

Det är värt att notera, att en statusdimension tydligt har styrt placeringen i olika uppdrag. Invandrarna är genomgående (med undantag för kommundelsnämnder och "övriga nämnder") sämre representerade bland de ordinarie ledamöterna än bland ersättarna. På samma sätt kan man notera, att det är i det mest prestigefyllda organet – kommunstyrelsen – som representationen är sämst. Bakom den relativt goda representationen i kategorin "övriga nämnder" torde ligga det förhållandet, att till denna kategori har bland annat invandrarnämnder förts. Även då man betraktar andra underrepresenterade grupper framträder likartade mönster.

Representationsindex räknat på samtliga förtroendevalda (alltså både fullmäktige, styrelse och nämnder) blev för såväl primärkommunerna som landstingen -0,65.

Den relativa underrepresentationen

I undersökningen av representativiteten i kommunerna 1992 var invandrarna inte den enda kategorin vars representativitet beräknades. Data inhämtades också för att belysa könsrepresentativiteten, den sociala representativiteten, åldersrepresentativiteten och den geografiska representativiteten. Det visade sig då inte oväntat att även kvinnor, personer med arbetaryrken, unga (under 30 år) och gamla (60 år eller äldre) är underrepresenterade. Med avseende på den territoriella dimensionen delades befolkningen och de valda efter sin boendeort i tre kategorier: kommunens centralort, andra tätorter i kommunen och glesbygden. Denna uppgift införskaffades inte för landstingen utan bara för primärkommunerna. Kanske något överraskande visade det sig att det var kommunernas centralorter som var underrepresenterade i politikerkåren. Representationsindex för de olika underrepresenterade kategorierna redovisas i tabellen:

Tabell 10. *Representation i kommunala organ 1992. Representationsindex, medelvärden.*

Kategori	RI
Centralortsboende	-0,12
Kvinnor	-0,23
Gamla	-0,43
Arbetare	-0,50
Utrikes födda	-0,65
Unga	-0,80

Jämfört med andra underrepresenterade kategorier är alltså utrikes födda personer en kraftigt underrepresenterad grupp, överträffad endast av ungdomarna. Några data för utländska medborgares representation finns inte, men det är uppenbart att detta måste vara den mest underrepresenterade av samtliga kategorier om man jämför med dem som vi här har data om. Vi kan erinra om att vi ovan beräknade RI för utländska medborgare 1994 i kommunfullmäktige till -0,83 och i landstingsfullmäktige till -0,91.

Representationens förändring över tid

Andelen invandrare har, oavsett definition, ökat sedan slutet av 1970-talet i de folkvalda kommunala församlingarna. Ökningen i kommunfullmäktige kan uppskattas till 26-32 procent för utlandsfödda respektive utländska medborgare. I landstingsfullmäktige har representationen nästan fördubblats (+74 respektive +92 procent), men vi får då hålla i minnet att utgångsläget var särskilt svagt i landstingen.

Tabell 11. *Andel invandrare av de valda 1979, 1988, 1991 och 1994 (procent)*

Organ	1979	1988	1991	1994
Utlandsfödda:				
Kommunfullmäktige	3,7	4,3	4,2	4,6
Landstingsfullmäktige	2,5	4,0	3,7	4,4
Riksdagen	-	2,6	2,0	2,0
Utländska medborgare:				
Kommunfullmäktige	0,7	0,9	0,7	0,9
Landstingsfullmäktige	0,2	0,6	0,5	0,5

Källor: Hammar 1982 och SCB 1995b

En annan sak att hålla i minnet är förstås att andelen invandrare i befolkningen också har ökat under den här femtonårsperioden. Man kan överslagsmässigt räkna med att andelen utlandsfödda 1979 var kring åtta procent och nästan tio procent under 1990-talet. Andelen utländska medborgare var 1979 3,8 procent och 1989 5,4 procent. Ökningarna i representationsindex blir då betydligt beskedligare. I kommunerna minskar de utlandsföddas underrepresentation från -0,54 till -0,48 och i landstingen från -0,69 till -0,51. De utländska medborgarnas representation i kommunerna är i stort sett oförändrad (från -0,82 till -0,83) medan underrepresentationen i landstingen minskar från -0,95 till -0,91.

Av de 1992 undersökta 28 kommunerna hade 20 ingått i kommunurvalet för det stora statsvetenskapliga kommunalforskningsprogrammet i slutet av 70-talet och början av 80-talet (jfr Strömberg och Westerståhl 1983). Där hade motsvarande data samlats in, vilket möjliggör en jämförelse mellan representativiteten i 1980 och 1992 års politikeruppsättningar i exakt samma kommuner. När vi för de båda tidpunkterna beräknar representationsindex för utlandsfödda, kan vi konstatera att underrepresentationen minskat - från -0,69 till -0,66. Liksom i fullmäktige i landets alla kommuner, har det när vi betraktar hela politikerkåren i ett urval kommuner skett en blygsam förbättring av invandrarrepresentationen (0,06 respektive 0,03 RI-enheter).

En fråga, som särskilt uppmärksammades i 1992 års studie var, på vilket sätt organisationsförändringarna i kommunerna hade kommit att påverka representativiteten. Med utgångspunkt i förekomsten av sådana nymodigheter i den kommunala organisationen, som har sitt idémässiga ursprung i företagssektorn (beställarutförarmodellen, resultatenheter, entreprenader, bolagisering osv.) klassificerades de tjugo panelkommunerna i två grupper: en grupp med mer traditionell organisation och en grupp med en mer marknadsorienterad organisation. Denna indelning avser läget 1992. Tolv år tidigare var inget av dessa arrangemang påtänkta i kommunvärlden. När kommunerna indelats efter genomförda organisationsförändringar framträdde ett intressant mönster, inte bara med avseende på invandrarrepresentationen, utan även med avseende på representationen för övriga underrepresenterade grupper:

Tabell 12. *Förändring av representationsindex mellan 1980 och 1992 efter organisation 1992. Medelvärden.*

Kategori	Traditionell organisation	Marknads-orienterad	Differens
Centralort	– 0,25	+ 0,04	+ 0,29
Gamla	+ 0,06	+ 0,15	+ 0,09
Kvinnor	+ 0,19	+ 0,15	– 0,04
Unga	– 0,26	– 0,34	– 0,08
Arbetare	+ 0,41	+ 0,25	– 0,16
Invandrare	+ 0,08	– 0,11	– 0,19

Den slutsats som kan dras av denna tabell är, att införandet av marknadsarrangemang i kommunerna är förknippat med en förbättrad representativitet för centralortsbor och äldre, men med en försämrad representativitet för traditionellt underordnade och underprivilegierade grupper i samhället som kvinnor, ungdomar, arbetare och faktiskt särskilt invandrare.[1]

I samma undersökning kunde det visas, att en marknadsorienterad organisation var förknippad med en särskilt stor minskning av det totala antalet förtroendeuppdrag och samtidigt en särskilt stor ökning av mångsyssleriet. Båda dessa omständigheter medför var för sig att antalet förtroendevalda minskar. Det är uppenbart, att dessa minskningar i första hand fått gå ut över de grupper i samhället som redan tidigare är underordnade och underprivilegierade. Det är signifikativt, att representativiteten faktiskt förbättrats för äldre personer och för centralortsbor, två grupper som visserligen är underrepresenterade i den kommunala apparaten, men som inte på samma sätt som kvinnor, arbetare, ungdomar och invandrare tillhör samhällets underprivilegierade skikt.

Invandrarpolitikernas karriär

I diskussionen om invandrarnas utnyttjande av rösträtten har vi framhållit som betydelsefulla faktorer graden av integration i det svenska samhället och invandrarnas egna kulturella orienteringar. Att integration också i detta sammanhang har betydelse är uppenbart. Tomas Hammar (1982) skriver i sin analys av invandrarkandidaterna i 1979 års val:

"Partierna nominerade 1979 invandrarkandidater som var väl etablerade i Sverige. Drygt 80 procent hade vistats mer än tolv år i landet. De var något äldre än de utländska medborgare som fått rösträtt, och mer än hälften var gifta med en svensk. Flertalet var ... svenska medborgare."

En av oss gjorde 1984, som ett led i en undersökning om jugoslaviska föreningar i Sverige, en minienkät med 21 jugoslaver som hade kommunala förtroendeuppdrag. Dessa jämfördes sedan med styrelsemedlemmarna i de jugoslaviska invandrarföreningarna i samma kommuner. Resultaten sammanfattades:

De båda grupperna skiljer sig kraftigt åt med avseende på ålder, invandringsår och social status. Politikerna är i genomsnitt avsevärt äldre och har invandrat tidigare än styrelsemedlemmarna. Politikerna har också i avsevärt större omfattning tjänstemannayrken.

Sambanden antyder en skillnad i hur anpassade de båda grupperna är i det svenska samhället. Politikergruppen har varit här längre tid, är äldre och har hunnit genomgå en uppåtgående social mobilitet. Styrelsepopulationen har ännu inte hunnit så långt i dessa avseenden. (Bäck 1989)

I kommentarerna till SCB:s redovisning av valda vid 1994 års val (SCB 1995b) görs liknande iakttagelser:

Ju längre tid invandrarna bott i Sverige, desto lättare var det för dem att kandidera och bli valda. Över hälften av de nominerade kandidaterna hade hunnit bo i Sverige i 26 år och mer. Dessa "tidiga" invandrare var ännu fler bland de valda.

Att det krävs en rejäl kvalifikationstid framgår väl av att av de nominerade kandidaterna i fullmäktigevalen 1979, hade 80 procent bott i Sverige i tolv år eller mer. Vid kommunfullmäktigevalen 1994 hade 72 procent bott i Sverige i 19 år eller mer. Överslagsmässigt antyder dessa redovisade tal en ungefär oförändrad – men lång – genomsnittlig kvalifikationstid.

Några mätningar av politikernas kulturella orientering av det slag vi hade att tillgå då vi diskuterade valdeltagandet finns inte. Det framgick dock väl av den diskussionen att det finns ett tydligt samband mellan kulturell orientering och ursprungsland. Bland de förtroendevalda dominerar de nordiska länderna starkt som ursprungsländer:

Tabell 13. *Valda kommunfullmäktige med utländsk bakgrund fördelade på födelseland (procent)*

Land	1979	1994
Finland	52	41
Norge	11	8
Danmark	10	12
Tyskland	7	11
Estland	3	2
Jugoslavien	2	3
Chile	-	3
Ungern	-	2
USA	-	2
Övriga	15	16
	100	100

Källor: Hammar 1979 och SCB 1995b.

Från Finland, Norge och Danmark kom alltså 1979 73 procent av de valda, vilket kan jämföras med att de utgör 54 procent av alla personer med utländsk bakgrund bosatta i Sverige. Motsvarande andelar 1994 var 61 procent av de valda respektive 34 procent av den utlandsfödda befolkningen. Man kan nog tryggt dra slutsatsen att kulturell orientering spelar en liknande roll i selektionen av förtroendevalda, som när det gäller bestämningen av deltagande eller ej vid valurnorna.

Ett par särskilda frågeställningar när det gäller rekryteringen av invandrarkandidater är dels, i vilken utsträckning invandrare av partierna används som "listpynt" och dels, vilken roll invandrarnas egna organisationer spelar som rekryteringsbas. För att närma sig den första frågan, kan man undersöka hur stor sannolikheten är för en nominerad invandrare att bli vald jämfört med motsvarande sannolikhet för en genomsnittskandidat.

Tabell 14. *Sannolikheten för de nominerade att bli valda 1994 (procent)*

Val	Alla	Född utomlands	Utländsk medborgare
Fullmäktige	23,7	19,5	15,8
Landsting	12,3	9,8	6,3
Riksdagen	6,1	2,7	-

Källa: Bearbetning av data i SCB 1995b.

Sannolikheten att bli vald till kommun- eller landstingsfullmäktige är för en utlandsfödd något lägre än för genomsnittskandidaten. Däremot är sannolikheten att bli vald till riksdagen om man är utlandsfödd kandidat eller till kommunala församlingar om man är utländsk medborgare betydligt lägre än genomsnittligt. Dessa siffror antyder att det är vanligast att invandrare används som listpynt i riksdagsval och i kommunala val om de är utländska medborgare.

Relativt få av de förtroendevalda invandrarna är medlemmar i invandrarföreningar. I studien om jugoslaviska invandrarföreningar kunde det konstateras.

> Endast 13 av politikerna (62 %) är medlemmar i någon invandrarförening ... Emellertid har inte mindre än 19 politiker (91 %) någonsin varit medlemmar i invandrarföreningar. Dessa data tyder på att politikergruppen i stor utsträckning har rekryterats ur gårdagens population av föreningsaktivister. Det går en karriärväg till politiska uppdrag, där aktivitet i invandrarföreningar är en inkörsport.

Vi har hållit fram betydelsen av integration i det svenska samhället som en viktig faktor för att vi ska förstå varför invandrarna är underrepresenterade i kommunalpolitiken. Det är nog sannolikt att det också är bristande integration som utestänger stora grupper infödda svenskar från kommunalpolitiken. Man kan anta, att integrationen – i meningen deltagande i sociala samspel – ökar med stigande ålder; dock till en viss gräns i hög ålder, när man drar sig undan eller utestängs från olika sociala sammanhang. Om ålder på detta sätt kan tas som en indikator på social integration, så gäller i stort sett samma krav för infödda svenskar som för invandrare för att man ska bli vald till ett kommunalt förtroendeuppdrag.

Inom ramen för forskningsprojektet Demokrati – förändring[2] har det genomförts en enkät med ett slumpmässigt urval kommunalpolitiker i kommuner och landsting. 1 710 personer har besvarat enkäten, och av dessa var 85 personer födda utomlands. De tillfrågade var i genomsnitt 38 år gamla då de fick sitt första kommunala uppdrag. Detta medeltal var exakt detsamma för de infödda svenskarna och för invandrarna. Invandrarna var visserligen något äldre (31,8 år) då de gick med i sitt parti än de infödda (30,3), men denna tidsskillnad kompenserades fullt ut av att de fick vänta kortare tid innan de fick sitt första uppdrag.

Personer som uppnått rätt ålder (drygt 30-årsåldern) och som tagit sig in i partiorganisationerna missgynnas alltså inte särskilt om de är invandrare. De behöver inte vänta längre än infödda på att bli valda till uppdrag, och de används bara i något större utsträckning än de infödda som listpynt. Situationen är något mindre gynnsam för utländska medborgare än för naturaliserade svenskar. De hinder som finns för rekryteringen torde alltså ligga före inträdet som medlem i partiorganisationerna.

Det finns också hinder som gör sig gällande efter invalet. I samma enkätundersökning hade 46 procent av de infödda svenskar, som varit med i det kommunala i minst 13 år, svingat sig upp till minst ett ordinarie uppdrag. Motsvarande andel för de utomlands födda var bara 39 procent. Av presidieledamöterna (ordförande, vice ordförande) i undersökningen var 2,9 procent födda utomlands, vilket kan jämföras med 4,2 procent av ledamöterna utan presidieuppdrag.

Spelar det någon roll?

Av de svarande i samma kommunalpolitikerundersökning uppgav 42 procent att de "förutom att de var företrädare för sitt parti också ansåg sig företräda någon viss grupp eller något visst intresse i kommunen". Av dessa var det ungefär fem procent som uppgav att de ansåg sig representera invandrare, flyktingar eller någon speciell etnisk grupp i kommunalpolitiken.

Inte förvånande fanns det ett starkt samband mellan denna hållning och att själv vara invandrare. Av de i Sverige födda kommunalpolitikerna var det inte ens en procent som uppgav sig representera invandrare, medan mer än var fjärde utlandsfödd politiker såg sig som invandrarföreträdare.

Tabell 15. *Kommunalpolitikers representationsfokus[3] och föreningskontakter (procent)*

Födda	Anser sig representera invandrare		Kontakter med invandrarföreningar	
	Procent	n	Procent	n
Utomlands	28,7	779	9,1	76
I Sverige	0,7	1 562	0,9	1 420

Källa: Bearbetning av 1993 års kommunalpolitikerundersökning.

På samma sätt fanns ett starkt samband mellan att själv vara invandrare och att bli kontaktad av invandrarföreningar. Också i detta avseende var det färre än var hundrade svenskfödd kommunalpolitiker som uppgav att "det under de senaste tolv månaderna förekommit att en invandrarförening vänt sig till dem personligen med önskemål i någon kommunal fråga". I gruppen utlandsfödda kommunalpolitiker var det tio gånger vanligare att ha blivit kontaktad av en invandrarförening.

I den tidigare refererade undersökningen av jugoslaviska invandrare med kommunala uppdrag kunde det konstateras att:

De kontaktas ofta av föreningarna i kommunalpolitiska frågor, och föreningarna kontaktar oftast dem som fortfarande har anknytning till föreningen.

Det kan alltså konstateras, att det för invandrarna gäller att det är de egna representanterna i kommunalpolitiken, som också själva uppfattar sig som företrädare för invandrarnas intressen, och det är också dessa egna representanter som får fungera som kanal för kontakter med kommunen.

En ytterligare fråga, som man emellertid måste ställa sig är vilken betydelse denna uppfattning av representantrollen, och rollen som förmedlare av kontakter kan ha framför allt för den förda politiken. Vilken betydelse det har att en grupp eller kategori medborgare har "egna" representanter i de beslutsfattande sammanhangen? Det är en länge diskuterad fråga i statsvetenskapen.

Demokratin kan ses som en mekanism för omvandling av medborgarnas preferenser till beslut och åtgärder som ytterst syftar till att påverka medborgarnas levnadsförhållanden ("folkviljans förverkligande"). Huruvida demokratin ska ses som framgångsrik i detta avseende beror på dess effektivitet att åstadkomma dessa förändringar – dess leveransförmåga. Detta är den ena av två konkurrerande uppfattningar om mot vilka kriterier demokratin ska bedömas. Den andra uppfattningen fokuserar på de procedurer som ligger mellan "folkviljan" och "förverkligandet". Det finns vissa institutionella arrangemang, som man ansett har ett egenvärde: allmän och lika rösträtt, åsiktsfrihet, informerade och aktiva medborgare, partikonkurrens osv. Idén om att olika grupper och kategorier av samhällsmedborgare bör vara representerade bland de beslutsfattande hör till denna grupp av demokratikriterier.

De båda synsätten är inte oberoende av varandra: Man kan t.ex. hävda, att erfarenheten har visat, att endast genom demokratiska institutioner garanteras det politiska systemets leveransförmåga. Endast om institutionerna och procedurerna är demokratiska kommer beslut och handlingar att stå i överensstämmelse med "folkviljan". De demokratiska institutionerna – som t.ex. representativiteten – har då inte längre bara ett egenvärde; de är instrumentella[4]

Feminister – som argumenterat för kvinnors representation – följer båda linjerna. Helga Hernes (1987) hävdar t.ex. att kvinnor bör vara representerade eftersom det är rättvist (egenvärde), därför att kvinnor har andra kunskaper och erfarenheter som kan berika beslutsprocessen (instrumentellt), och därför att kvinnor har andra intressen än män (instrumentellt). Om kvinnor inte representeras, kommer deras intressen inte till tals. Vi kan påminna om att diskussionen om invandrarnas rösträtt också fördes i dessa termer: det gällde rösträttens egenvärde eller dess instrumentella värde för invandrarna själva och/eller för samhället.

Den systematiska kunskapen om i vilken utsträckning det politiska systemets *output* (besluten) och *outcome* (resultaten i samhället) påverkas av att en grupp eller kategori är företrädd i beslutsfattandet är mager. I 1993 års politikerundersökning har vi försökt närma oss frågan genom att se vilka ståndpunkter politiker ur olika grupper intar när de konfronteras med frågan om hur olika kommunala verksamheter bör prioriteras: Är det ange-

läget att kommunen gör mera, är det bra som det är nu eller kan en viss verksamhet minskas.

Några typiska "invandrarfrågor" har inte ingått i frågebatteriet, utan effekten av att vara eller inte vara representerad får illustreras med några andra medborgarkategorier och andra frågor. Kvinnor prioriterar barnomsorgen ganska mycket mer än manliga politiker. Balansmåttet (skillnaden mellan den procentandel som vill "göra mer" och den procentandel som anser att verksamheten "kan minskas") ökar med 14 enheter om vi går från män till kvinnor. På samma sätt ökar prioriteringen av skolan med 15 måttenheter om man är medlem i en föräldraförening och av idrotten med 12 enheter om man är medlem i en idrottsförening. Om man jämför styrelsemedlemmar i idrottsföreningar med icke-medlemmar ökar balansmåttet med 46 enheter.

När det gäller prioriteringen av barnomsorg, skola och idrottsverksamhet har det uppenbarligen betydelse vilket kön en politiker har, respektive om hon eller han är medlem i en föräldraförening eller idrottsförening. På samma sätt ökar lusten att spendera på kommunal verksamhet med elva balansmåttsenheter om vi jämför offentliganställda politiker med politiker som är anställda av privata företag, organisationer eller är företagare. Mot denna bakgrund är det inte orimligt att föreställa sig, att politiker som själva är invandrare skulle prioritera invandrarpolitiska frågor om de konfronteras med sådana.

Tabell 16. *Samband mellan medlemskap i grupper och priotering av kommunala verksamheter. Kommunalpolitiker 1993 (procent).*

Grupp	Verksamhet	Kan minska	Bra nu	Satsa mer	Balans	n
Kvinnor	Barnomsorg	5	55	40	+35	564
Män		13	53	34	+21	1 095
Medlem i föräldrarförening	Skola	1	29	70	+69	255
Ej medlem		4	38	58	+54	1 395
Styrelse idrottsförening	Idrott	11	46	44	+33	181
Medlem		23	54	22	-1	636
Ej medlem		31	51	18	-13	825
Offentligt anställd	All verksamhet	0	62	37	+37	483
Privat anställd		2	70	28	+26	505

Anm: Balansmåttet är andel som anser att man bör satsa mer minus andel som anser att verksamheten kan minskas. Styrelseledamöter i föräldraföreningar är för få för att särredovisas. "All verksamhet" är ett medelvärde över 14 serviceområden som klassindelats.

Källa: Bearbetning av 1993 års kommunalpolitikerundersökning.

Vi har här pekat på, att politiker med egen invandrarbakgrund fyller en viktig funktion som en kanal för kontakter från invandrarna och från invandrarnas egna organisationer. Vi har också sökt exemplifiera betydelsen för de prioriteringar politiker gör av grupptillhörighet med sambanden mellan kön och prioritering av barnomsorg, medlemskap i föräldra- och idrottsföreningar och prioritering av skola och idrottsverksamhet, anställning i den offentliga sektorn och den kommunala verksamhetens totala omfattning. Från dessa exempel har vi menat att man kan göra troligt, att även invandrarbakgrund har en betydelse för prioritering av invandrarpolitiska verksamheter.

Innan vi lämnar frågeställningen om representationens betydelse för politiken, ska vi också något beröra representationens betydelse för dagordningen. I en särskild ännu inte publicerad studie inom projektet "Invandrare och kommunal politik" har vi undersökt beslutsprocesserna i ett antal invandrarpolitiska frågor i de tre kommunerna Haninge, Malmö och Västerås under några år i början av 1990-talet. I det här sammanhanget vill vi särskilt peka på två frågor.

I både Malmö och Västerås aktualiserades frågan om *särskild äldreomsorg för invandrare*. I båda städerna handlade det om projekt med syfte att åstadkomma särskilda boendeformer för i första hand finska pensionärer, där de kunde bo tillsammans och få service på sitt eget språk. I Malmö kröntes projektet i viss mån med framgång genom att det åstadkoms en finskspråkig trappuppgång i ett servicehus. I Västerås rann det hela mer ut i sanden. Det som här är intressant att notera är dock att frågan i båda städerna kom upp på den politiska dagordningen, och på ett likartat sätt. I båda fallen var det en tjänsteman på invandrarförvaltningen med egen invandrarbakgrund som var "eldsjäl" och drev frågan, periodvis under starkt motstånd från både det politiska och det byråkratiska etablissemanget. I vår tredje undersökningskommun, Haninge, kom frågan däremot aldrig upp på dagordningen, och det var också så, att det saknades en "eldsjäl" på invandrarförvaltningen som på detta sätt kunde fungera som idébärare. Till och med saknades en organisatorisk bas för en sådan möjlig eldsjäl i och med att det inte ens fanns en invandrarförvaltning.Invandrar- och flyktingfrågorna var integrerade i kommunens socialförvaltning.

En annan fråga som vi studerat är *nedskärningarna i hemspråksundervisningen* läsåret 1991/92. Bakgrunden var ett av regeringen tilltänkt beslut om nedskärningar av statsbidragen till hemspråksundervisningen, som riksdagen emellertid inte behagade följa. Riksdagen valde i stället att skära ned sektorsbidraget till skolan – med samma belopp som regeringen föreslagit i budgetpropositionen. I de flesta kommuner i landet genomfördes dock nedskärningarna just i hemspråksundervisningen. På många håll blev detta en i praktiken i det närmaste administrativ procedur för att implementera vad som framstod som ett statligt policybeslut. Så var i huvudsak också fallet i

Västerås, där beslut i skolstyrelsen var fattat, utan någon egentlig diskussion redan några veckor efter budgetpropositionen. I Malmö sattes däremot frågan på den politiska dagordningen också i verkligheten, och inte bara formellt. Först fram i juni kunde beslut fattas efter en intensiv diskussion som förts både i pressen och på stadens gator och torg, och där det flera gånger sett ut som om beslutsfattarna vacklat. Det är efter våra studier uppenbart, att det var en koalition av invandrarföreningar och lärarnas fackliga organisationer, som på detta sätt lyckades placera frågan på dagordningen. I Västerås var invandrarorganisationerna svagare, och hade inte samma tradition att agera som påtryckningsgrupper.

Vi nöjer oss med dessa båda exempel – fler finns – på betydelsen av "idébärare" för att en fråga ska hamna på den politiska dagordningen. I våra exempel har idébärarna inte varit politiker med invandrarbakgrund utan tjänstemän med sådan bakgrund eller ideologiskt medvetna invandrarföreningar. Det utesluter inte att det skulle kunna finnas exempel där också politiker med invandrarbakgrund fyller en sådan dagordningsfunktion, även om vi inte råkat stöta på dem.

Invandrarnas föreningsengagemang

De data som i huvudsak ligger till grund för analyserna i detta kapitel har hämtats från den av SCB och Ideella beredningen inom civildepartementet utgivna rapporten om "*Föreningslivet i Sverige*" (Häll 1994). Rapportens data kommer i sin tur ur *Levnadsnivåundersökningen* 1992 som bygger på muntliga intervjuer med ett urval ur den svenska befolkningen i åldrarna 16-84 år. Urvalet omfattar cirka 7 000 personer. Av dessa tillhörde omkring 300 intervjupersoner vardera kategorierna andra generationens invandrare, naturaliserade och utländska medborgare.

Liksom i andra sammanhang var invandrarna underrepresenterade bland föreningslivets medlemmar och aktivister. Underrepresentationen följer en skala, där andragenerationsinvandrarna är minst underrepresenterade följda av de naturaliserade medan utländska medborgare är den mest underrepresenterade kategorin. Vi ska i det följande koncentrera analysen på denna skalas ändpunkter: Andragenerationen och de utländska medborgarna. Ett skäl till detta val är att vi tror att resultaten för gruppen naturaliserade kan vara påverkade av ålderseffekter.

Tabell 17. *Medlemskap och aktivitet inom det svenska föreningslivet 1992. Personer 16-84 år (procent).*

	Medlem i någon förening	Aktiv i någon förening	Uppdrag i någon förening
Infödda svenskar	92,9	52,4	29,9
Andra generationens invandrare	92,4	53,2	25,8
Naturaliserade	89,6	41,8	22,0
Utländska medborgare	83,4	35,1	16,8

Vi ska också laborera med ett relativt mått, som är sannolikheten att en invandrare ska tillhöra en viss föreningsaktivistkategori uttryckt som andel av motsvarande sannolikhet för de infödda svenskarna. Vi får då följande:

Tabell 18. *Invandrarnas relativa sannolikhet att vara föreningsengagerade*

	Medlem i någon förening	Aktiv i någon förening	Uppdrag i någon förening
Andra generationens invandrare	1,00	1,02	0,86
Utländska medborgare	0,90	0,67	0,56

Av dessa jämförelsetal framgår, att det är lika sannolikt, att en andra generationens invandrare är medlem i åtminstone en förening, som att en infödd svensk är det. För utländska medborgare är sannolikheten något mindre. Man skulle kunna uttrycka detta så, att det åtminstone för utländska medborgare finns *yttre hinder* för föreningsengagemang.

Huruvida dessa hinder uppträder vid gränsen till föreningen eller tidigare finns det inte underlag att avgöra med hjälp av dessa data. De flesta föreningar avser ju att representera eller organisera någon viss bestämd grupp eller kategori samhällsmedlemmar – låt oss kalla denna grupp eller kategori föreningens *rekryteringsbas*. För att det ska vara aktuellt med fackföreningsmedlemsskap bör man t.ex. vara på arbetsmarknaden. Kvinnoorganisationers rekryteringsbas består (nästan) bara av kvinnor. För att bli medlem av t.ex. en motororganisation krävs det åtminstone ett motorintresse och troligen också att man äger ett fordon.

De yttre hindren består med andra ord egentligen av två: Hinder för inträde i rekryteringsbasen och hinder för inträde i föreningen. Vilket av dessa som tar sig uttryck i en lägre relativ sannolikhet för medlemsskap för en viss grupp – här de utländska medborgarna – har vi inte underlag i form av data för att ta ställning till.

De relativa sannolikheterna indikerar också förekomsten av *inre hinder* – hinder för aktivitet som yttrar sig för de invandrare som ändå blivit föreningsmedlemmar. Några inre hinder för att andragenerationsinvandrarna ska bli aktiva ger sig inte till känna, däremot finns det sådana hinder för att de ska väljas till förtroendeuppdrag. För de utländska medborgarna kommer inre hinder såväl för aktivitet som för val till förtroendeuppdrag i dagen.

Allmänt kan man väl säga, att om man ska döma efter dessa aggregerade siffror är varken de yttre eller inre hindren av någon uppseendeväckande storleksordning. Det finns emellertid väldiga skillnader mellan olika slags organisationer, som döljs av dessa medelvärden.

Om vi betraktar 24 olika typer av föreningar, varierar den relativa sannolikheten att en andragenerationsinvandrare ska vara medlem från 0,36 till 1,33 och att han eller hon ska ha ett förtroendeuppdrag från noll till 2,61. För utländska medborgare varierar den relativa sannolikheten att vara medlem från noll till 1,5 och att ha ett uppdrag från noll till 3,97.

Låt oss först se på de yttre hindren. Om vi ser hur de 24 olika typerna av föreningar fördelar sig med avseende på utlänningars och andragenerationsinvandrares relativa sannolikhet att vara medlemmar framträder tre ganska tydliga grupperingar:

Tabell 19. *Utländska medborgares och andragenerationsinvandrares medlemsfrekvens i föreningar jämfört med infödda svenskars.*

Andra generationen/ infödda svenskar	Utländska medborgare/infödda svenskar *LÅG* *-49,9 procent*	*HÖG* *50- procent*
HÖG *60- procent*	Frireligiösa Fören i Sv kyrkan Friv försvarsorg Lokala aktionsgr	Konsumentkooperation Kulturföreningar Föräldraföreningar Miljöorganisationer Fackliga organisationer Motororganisationer Boendeföreningar Fredsföreningar Internationella Idrottsföreningar
LÅG *-59,9 procent*	Kvinnoorg. Friluftsförening Handikapporg. Pol. partier Ordenssällskap Hobbyföreningar Aktieägarförening Samfälligheter Humanitära org. Nykterhetsorg.	

I den relativt stora gruppen organisationer i övre högra hörnet är invandrare relativt väl representerade, oavsett om vi betraktar andragenerationsinvandrare eller utländska medborgare. I denna kategori föreningar ingår viktiga och tunga organisationer som konsumentkooperationen, fackföreningsrörelsen och idrottsrörelsen. Här är de yttre hindren – hindren att komma in i rekryteringsbasen och/eller föreningarnas gränshinder – relativt låga.

Dessa föreningars motpol utgörs av organisationerna i nedre vänstra cellen. Här är de yttre hindren höga. Det är antingen svårt att ta sig in i rekryteringsbasen om man är invandrare, eller så är det svårt att bli medlem. För en del av dessa föreningar kan man väl misstänka att det finns tidiga hinder - hinder att nå rekryteringsbasen. Det kan t.ex. tänkas gälla aktieägarföreningar och ordenssällskap (t.ex. Rotary, Lions, Frimurarna, Odd Fellow osv.). För vissa andra förefaller det alldeles orimligt att tänka sig att det skulle finnas sådana hinder – t.ex. kvinnoorganisationer eller de politiska partierna. Här måste det väl snarast vara de egentliga gränshindren vid inträdet i organisationen som verkar. Särskilt betänkligt förefaller det att de politiska partierna har så höga gränshinder gentemot invandrare.

En tredje mellankategori utgörs av föreningstyperna i övre vänstra hörnet av tabellen: Frireligiösa samfund, föreningar inom Svenska kyrkan, frivilliga försvarsorganisationer och lokala aktionsgrupper. Man blir inte gärna medlem i någon av dessa föreningar om man är utländsk medborgare. Däremot är den andra generationen invandrare inte på något sätt underrepresenterad i medlemskåren.

Låt oss nu övergå till att granska spridningen med avseende på de inre hindren – de hinder som möter en medlem i organisationen på vägen mot förtroendeuppdrag. Det finns en rätt stor grupp organisationer, där utländska medborgare och/eller andragenerationens invandrare inte är missgynnade eller t.o.m. överrepresenterade på förtroendeposter. Detta gäller i 14 av de 24 föreningstyperna. En stor del av föreningslivet präglas alltså av låga inre hinder för de invandrare som väl lyckats ta sig in i föreningen som medlemmar.

De båda hindren – yttre och inre – är i stort sett oberoende av varandra. Detta innebär alltså att det med dessa kategoriseringar framkommer fyra typer av föreningar: Föreningar med höga yttre hinder, med höga eller låga inre hinder samt föreningar med låga yttre hinder och där de inre hindren kan vara höga eller låga. Vi ska här bara exemplifiera vardera typen med två exempel:

Tabell 20. *Några typfall av föreningar med avseende på yttre och inre hinder.*

	Medlemmar		Uppdrag		Typ
	Utl	2-gen	Utl	2-gen	
Fackliga org.	0,90	0,91	0,64	1,04	LL
Miljöorganisation	1,00	0,91	1,50	1,65	
Konsumentkoop.	0,50	0,64	0,00	0,00	LH
Motororganisation	0,61	0,96	0,00	0,39	
Partier	0,33	0,51	1,02	0,38	LH
Ordenssällskap	0,21	0,47	1,12	1,14	
Handikapporg.	0,30	0,49	0,00	0,00	HH
Kvinnoorganisation	0,42	0,45	0,00	0,00	

Anm: Värdena är sannolikheten för en utlänning respektive andragenerationsinvandrare att vara medlem eller ha förtroendeuppdrag som andel av motsvarande sannolikheter för den som är infödd svensk. LL i tabellen står för låga yttre hinder och låga inre hinder, LH för låga yttre hinder, höga inre hinder osv.

Våra exempel på organisationer som är ganska öppna mot invandrare är de fackliga organisationerna och miljörörelsen: Här är det ganska lätt att bli medlem och inte heller särskilt svårt att få förtroendeuppdrag. Detta gäller särskilt i miljörörelsen, där det relativt sett är fler invandrare som har uppdrag än infödda svenskar. I konsumentkooperationen och i motororganisationerna (t.ex. MHF, M, KAK, motorcykelorganisationer, båtklubbar osv.) blir invandrare något så när lätt medlemmar, men får sällan förtroendeuppdrag. I konsumentkooperationen är det enligt dessa data omöjligt för en invandrare att bli vald till ett uppdrag.

Den tredje typen får exemplifieras av de politiska partierna och ordenssällskapen (som exempelvis frimurarorden). Här är det svårt att komma över tröskeln, men väl inne i organisationen är det inte någon speciell särbehandling av invandrare. Vi kan påminna om att vi när vi beskrev underrepresentationsmönstret i politiskt beslutsfattande församlingar kunde konstatera, att invandrare som var medlemmar av partierna inte tycktes bli hindrade i sin politiska karriär i partiorganisationerna. Däremot fanns det hinder både före inträdet i partiet och i den kommunala organisationen för dem som sedermera blev valda.

I den fjärde typen, som här får företrädas av kvinnoorganisationer

(som husmodersföreningar, Fredrika-Bremerförbundet, Yrkeskvinnors klubb, kvinnojourer osv.) samt patient- och handikapporganisationer är det enligt dessa data nästan tvärstopp för invandrare. Det är svårt att bli medlem, och när man blivit medlem är det omöjligt att få förtroendeuppdrag. Det är inte rimligt att påstå att de yttre hindren finns vid inträdet i rekryteringsbasen, utan de måste nog förläggas till föreningsgränsen. Även invandrare kan vara kvinnor, sjuka eller handikappade.

Klass och invandrarskap

Vi har antytt, att de hinder som synes uppträda för föreningengagemanget kan vara beroende av klasstillhörighet. Det kan gälla hindren för inträde i föreningens rekryteringsbas, hindren för effektivt inträde i medlemskåren och de inre hindren för aktivitet och karriär i organisationen. Man skulle kunna föreställa sig en orsakskedja:

Invandrarskap ⟶ *Klasstillhörighet* ⟶ *Föreningsengagemang*

Invandrarskap har här en betydelse för föreningsengagemanget, men den är indirekt och förmedlas av invandrargruppens skeva klasstruktur. Alternativt kan man naturligtvis föreställa sig, att invandrarskapet i sig har en direkt betydelse som hinder för föreningsmedlemskap. I en reanalys av en undersökning om kommuninvånarnas deltagande i Stockholm 1989 (USK 1993) har vi sökt närma oss frågan om invandrarskapets respektive klasstillhörighetens betydelse (Soininen och Bäck 1992).

I denna undersökning konstruerade vi indikatorer för olika slag av politiskt deltagande, vilka sedan kunde redovisas efter klass och invandrarskap (utlandsfödda). Resultatet med avseende på indikatorn för föreningsmedlemskap (innefattade inte partier, fackföreningar och kulturföreningar) visade att klasseffekterna faktiskt var ringa, medan effekten av invandrarskap inte var obetydlig:

Tabell 21. *Föreningsmedlemskap (medelvärden 100-gradig skala) exklusive partier, fackföreningar och kulturföreningar i Stockholm 1989*

Klasstillhörighet	Födda utomlands	Födda i Sverige	Invandrar-effekt
Arbetarklass	12	19	– 7
Medelklass	15	20	– 5
Klasseffekt	+3	+1	

För andra mått som vi arbetade med, uppträdde andra mönster. I flera avseenden var både klass- och invandrareffekterna små. Det gällde t.ex. mer okonventionellt politiskt deltagande (som exempelvis deltagande i manifestationer) men även till en viss grad deltagande i partier och fackföreningar. Personliga kontakter som påverkanskanal utnyttjades i första hand av den svenskfödda medelklassen.

En annan fråga, som vi ställde oss i den refererade undersökningen var i vilken utsträckning olika slag av deltagande var *kumulativa* – i vilken utsträckning var den som var aktiv i ett sammanhang också aktiv i andra former? Den kanske mest betydelsefulla iakttagelsen i detta sammanhang var, att deltagande i kulturföreningar (dit invandrarföreningar förts) inte samvarierade med andra deltagandeformer för den invandrade arbetarklassen. Denna iakttagelse gällde emellertid inte på samma sätt för den invandrade medelklassen. Om man vill spetsa till dessa observationer skulle man kunna säga, att invandrarnas eget organisationsliv kan innebära en instängningsrisk för invandrare med låg social status. I nästa avsnitt av denna rapport ska vi ytterligare granska invandrarnas eget organisationsliv. Vi har också i ett föregående avsnitt pekat på hur invandrarföreningarna kan fungera som språngbräda till engagemang exempelvis i form av politiska uppdrag. Om man ser saken i detta mer dynamiska perspektiv, kan man hävda att engagemanget i det egna föreningslivet ändå har en kumulerande funktion, men det syns inte i en tvärsnittsundersökning, eftersom förloppet är stegvis. När man engagerar sig i andra former i det svenska samhället, så lämnar man det egna organisationsväsendet.

De demokratiska konsekvenserna av utestängningen

Mönstret av utestängning ser olika ut för olika delar av det svenska föreningslivet. Där finns också olika demokratiska funktioner. De politiska partierna och deras sidoorganisationer har förstås en direkt roll att spela i ett politiskt system, som är uppbyggt som det svenska, där partiväsendet, valsystemet och den representativa demokratin tilldelats en central betydelse.

Den svenska modellen har ofta beskrivits utifrån sin substans snarare än som en demokratimodell (t.ex. att den fulla sysselsättningen har getts företräde som mål för offentlig politik), men beskrivningarna innehåller också ofta inslag som i första hand kan sägas ha med de demokratiska processerna att göra (jfr t.ex. Petersson 1991). Kompromiss och konsensus, en stark offentlig sektor, expertkunskapens betydelse och intresseorganisationernas centrala roll i politikprocessen är komponenter som har betonats. Med utgångspunkt i den svenska modellens demokratisyn, måste man tillmäta deltagandet i intresseorganisationerna en demokratisk betydelse som liknar den att delta i partier.

Det torde kännas välbekant att konstatera att partier och intresseorganisationer har en betydelse för demokratins funktionssätt. Däremot kan man kanske ställa frågan vilken betydelse för demokratin deltagandet i andra mer sociala sammanhang kan ha. Blir demokratin bättre om många människor är aktiva i hobbyföreningar, idrottsföreningar, samfund och ordenssällskap? Att så faktiskt skulle vara fallet är en viktig tes i ett uppmärksammat verk av den amerikanske statsvetaren Robert Putnam (1992).

Putnam jämför samhällslivet i norra och södra Italien. Att demokratin kommit att fungera så väl i norr men så knackigt i söder kan förknippas med det rikhaltiga föreningslivet i det norditalienska samhället. Föreningslivet skapar vad Putnam kallar ett *socialt kapital*, ett kapital som också den politiska demokratin kan dra nytta av. Sett i detta perspektiv har föreningsväsendet i sin helhet – och inte bara dess mer "direktverkande" delar – en demokratisk betydelse.

Vi har i vår genomgång av data om invandrarnas föreningsengagemang sett att de yttre och inre hindren till intresseorganisationerna är förhållandevis låga. Sett enbart ur den "svenska modellens" synvinkel fungerar det svenska föreningslivet ganska väl för invandrarna. Redan från denna utgångspunkt innebär dock de politiska partiernas position smolk i glädjebägaren. Det är inte lätt för en invandrare att bli engagerad i partierna, och det hjälper nästan inte ens att vara född i landet av utländska föräldrar.

Än mer problematisk blir bilden om vi anlägger ett "socialt kapital"-perspektiv. Det är faktiskt en stor del av svenskt föreningsliv, där invandrare i praktiken är utestängda från medlemskap och aktivitet. Det finns också tecken som tyder på att hindren är svåra att övervinna. Liksom när det gällde partierna blir det för en uppsättning organisationer inte lättare för den andra generationen än vad det var för den första. Inte heller hjälper alltid en uppåtgående social rörlighet, eftersom klasskillnaderna i fråga om organisering i många fall är relativt små.

Invandrarorganisationerna

Datakällorna

På uppdrag av den dåvarande *Invandrarpolitiska kommittén* (SOU 1984:58) genomförde Expertgruppen för invandringsforskning ett forskningsprojekt om invandrarorganisationerna. Projektet avsåg att i första hand beskriva riksorganisationerna och avrapporterades om de finländska organisationerna av Magdalena Jaakkola (1983) och om organisationerna allmänt av en av oss (Bäck 1983). I detta projekt var möjligheterna att beskriva den lokala nivån begränsade. Under åren därefter ägnade vi oss därför, inom ramen för ett projekt vid Centrum för invandringsforskning vid Stockholms Universitet, åt att följa upp den tidigare forskningen med ett par rapporter om det finska och det jugoslaviska organisationsväsendet i Sverige (Bäck 1989, Jaakkola 1989a och 1989b). Detta senare projekt, som även ägnade stor uppmärksamhet åt lokalföreningarna och deras verksamhet, har också avrapporterats i en sammanfattande skrift (Bäck och Peura 1990).

Data för dessa olika projekt samlades in under första hälften av 1980-talet, och vi känner inte till att det skulle ha gjorts någon senare studie som redovisar ett systematiskt insamlat material om invandrarnas organisationsliv. Genom intervjuer med befattningshavare på Statens invandrarverk har vi försökt att i möjligaste mån uppdatera enklare faktauppgifter om organisationsväsendet. Vidare har vi utnyttjat kunskaper om organisationernas roll i tre kommuner, som vi inhämtat inom ramen för det ännu ej avslutade projektet "Invandrare och kommunal politik", vilket vi tidigare refererat till.

Organisationsväsendets historiska framväxt

Den första finska sammanslutningen i Sverige bildades i Stockholm 1829, och i 80 år var finska organisationer de enda invandrarföreningarna i landet. Under det nya seklets första två årtionden tillkom en italiensk förening (i Nacka år 1909) och den polska hjälpkommittén (1918). Redan på 30-talet fanns en estnisk förening i Stockholm och efter kriget uppstod ett rikt föreningsliv bland de baltiska flyktingarna. Under 1940-talet tillkom organisationer för ingermanländare, islänningar och finlandssvenskar och under 50-talet ungerska organisationer. Med den

tilltagande arbetskraftsinvandringen under 60-talet berikades organisationslivet framför allt med föreningar inom sydeuropeiska grupper som jugoslaver, spanjorer, greker, kroater och portugiser. Nytillskott under 1970-talet var framför allt invandrare från Turkiet och de kristna assyrierna/syrianerna från Mellanöstern.

När kartläggningen i början av 80-talet gjordes var 31 rikstäckande organisationer kända för Invandrarverket, men då hade sådana organisationer som själva ingick i någon riksorganisation, eller som hade särskilda syften (t.ex. religiösa samfund eller organisationer för särskilda yrkesgrupper) utelämnats. Av de 31 organisationerna försvann en, och från två var det inte möjligt att få några informationer. Undersökningen kom att omfatta 28 riksorganisationer. Invandrarverket redovisar i dag (1995/96) 32 riksorganisationer som får stöd från verket. Bland kriterierna för att få sådant stöd ingår att man måste redovisa minst 1 000 betalande medlemmar. Om vi för 1982 endast betraktar de organisationer som då uppfyllde detta kriterium, eller som fanns både 1982 och 1995 men som 1982 föll under 1 000-medlemsgränsen, så fanns det i början av 80-talet 22 organisationer.

Ökningen från 22 till 31 kan delas upp i två delar. Den större delen (netto fem organisationer) har tillkommit genom splittring av gamla organisationer. Det gäller förstås framförallt organisationerna för invandrare från f.d. Jugoslavien, men även inom gruppen flerkulturella organisationer (i dag Immigranternas centralförbund, Immigranternas riksförbund, Internationella kvinnoförbundet och Riksförbundet internationella föreningar för invandrarkvinnor). Bara fyra riksförbund har i egentlig mening nybildats under de 14 år som gått: Två chilenska organisationer, eritreanska, kurdiska och japanska riksförbunden. Det kurdiska riksförbundet existerade faktiskt redan 1982, men ingick inte i den då gjorda kartläggningen, och var förmodligen mycket svagt.

Ytterligare 19 riksorganisationer var kända på Invandrarverket, men uppfyllde inte kraven för att få organisationsstöd. Bland dessa kan nämnas ytterligare tre ex-jugoslaviska organisationer, fyra latinamerikanska, två iranska samt Somaliska föreningars förbund. Den ökning av antalet något större och stabilare organisationer som skett under 80-talet och 90-talets första hälft åstadkoms alltså i stor utsträckning genom delning. Det hade varit stora svårigheter att åstadkomma organisationer efter svensk folkrörelsemodell i de stora flyktinggrupperna från Afrika och Västasien.

Utöver de profana organisationerna var också 24 trossamfund kända, varav 13 var ortodoxa kristna av olika schatteringar, sex protestantiska och tre muslimska. Vi har inga data om den religiösa verksamhetens omfattning och utveckling, men det förefaller troligt, att en del av den uteblivna ökningen av de profana invandrarorganisationerna i stället tagit sig en religiös riktning.

Föreningar och medlemmar

Antalet invandrarföreningar uppskattades 1982 till omkring 1 000. De i kartläggningsprojektet ingående riksförbunden redovisade 946 olika medlemsorganisationer varav 762 var lokalföreningar, 28 distriktsorganisationer och 156 andra slag av medlemsorganisationer för t.ex. speciella intressen, etniska grupper, yrkesgrupper osv. men utan territoriell förankring. Om vi bara räknar de riksorganisationer som 1982 eller 1995 kunde redovisa minst 1 000 medlemmar fanns 1982 644 lokala invandrarföreningar, varav Riksförbundet finska föreningar svarade för 31 procent.

Tabell 22. *Antal lokalföreningar i vissa organisationer för invandrare 1982 och 1995*

	1982	1995	Förändring
Finska riksförbundet	199	157	– 42
Övr. som fanns 1982 med "avläggare"	445	602	+ 157
Nya	–	117	+ 117
Summa	644	876	+232

Antalet finska föreningar har minskat ganska dramatiskt under perioden 1982-95, samtidigt som det både tillkommit en del nya organisationer och samtidigt som de "gamla" riksförbunden och deras avläggare ökat antalet lokalföreningar. Av 876 föreningar 1995 var bara var sjätte en finsk förening. Om proportionerna mellan den här mer etablerade gruppen organisationer och alla invandrarorganisationer i landet är ungefär densamma som den var 1982, kan man uppskatta det totala antalet invandrarföreningar 1995 till omkring 1 400.

Medlemsantalet har inte ökat lika mycket som antalet föreningar. I 1982 års undersökning uppgav den grupp organisationer vi här redovisar drygt 150 000 medlemmar. 1995 hade de 157 000-188 000 medlemmar. De olika siffrorna beror på om vi begränsar oss till enbart betalande medlemmar eller om samtliga medlemmar räknas (det kan t.ex. förekomma familjemedlemskap).

Tabell 23. *Antal medlemmar i vissa invandrarriksorganisationer 1982 och 1995 (tusental)*

	1982	1995	Förändring
Finska riksförbundet	54,3	29,2	-25,1
Övr som fanns 1982 med "avläggare"	97,3	111,5-135,8	+14,2 - +38,5
Nya		16,3-23,6	+16,3 - +23,6
Summa	151,6	157,0-188,6	+5,4 - +37,0

Anm: Den lägre siffran i intervallen avser betalande medlemmar.

Det kan finnas anledning att ställa sig kritisk till av organisationer själva uppgivet medlemsantal, särskilt om uppgifterna levererats till bidragsgivande myndighet (vilket är fallet med 1995 års uppgifter). Levnadsnivåundersökningarna redovisar också medlemskap i invandrarföreningar. Av gruppen utländska medborgare och naturaliserade invandrare var 1992 7,7 procent medlemmar i invandrarföreningar (Häll 1994). Detta motsvarade endast omkring 54 000 personer. Även om detta är en underskattning, eftersom barn och ungdomar under 16 år inte finns med i materialet, är diskrepansen anmärkningsvärd. De i tabellen redovisade medlemssiffrorna pekar på en ökning med mellan 5 000 och 307 000 medlemmar (3,5-24,4 procent beroende på om enbart betalande medlemmar räknas eller ej). Med tanke på osäkerheten i uppgifterna skulle vi vilja anbefalla en viss försiktighet, och att man vid tolkningen av de redovisade talen håller sig i intervallens nederkant. Ökningen i medlemsantal framstår då som tämligen blygsam, om man t.ex. tar i beaktande att antalet utlandsfödda i befolkningen under samma tid ökat med mer än 35 procent. ökningen i medlemsantal är också liten jämfört med ökningen i antalet föreningar, som ligger i storleksordningen 36 procent. En genomsnittlig invandrarförening 1995 är alltså mindre än en genomsnittlig invandrarförening 1982. Den andel av invandrarna som är organiserade i invandrarföreningar torde enligt dessa data ha minskat från år 1982 till år 1995.

Organisationsgraden ska emellertid inte underskattas. I 1982 års undersökning försökte vi göra en uppskattning av storleken av varje organisations rekryteringsbas. För vissa organisationer kom denna i stort sett att sammanfalla med de i ett visst land födda. För andra – t.ex. de baltiska organisationerna – togs också hänsyn till den andra generationen. För åter andra, som t.ex. assyrier/syrianer, fick uppskattningar göras på andra grunder. Räknat som ett medelvärde över de sålunda bestämda *invandrargrupperna* var den genomsnittliga organisationsgraden 28 procent. Om vi bara använder antalet utlandsfödda som bas ligger organisationsgraden vid båda tillfällena kring 20 procent.

Redan av tabellen ovan framgår att det är en ganska olikartad utveckling som ligger bakom den totala medlemsutvecklingen. Det finska riksförbundets medlemsantal har minskat dramatiskt. Organisationen har praktiskt taget halverats sedan 1982. Om vi bortser från de 1995 "nya" organisationerna (framför allt chilenare och kurder) visar organisationerna inom grupperna ex-jugoslaver, assyrier/syrianer, turkar, ungrare, letter och ingermanländare särskilt stora ökningar. Grupper som minskat sitt medlemsantal är bland annat polacker, ester, greker och de mångnationella organisationerna.

Föreningslivets verksamheter

I undersökningen av de jugoslaviska föreningarna utvecklades en modell för att beskriva verksamheten i invandrarföreningarna. Till utgångspunkt för resonemanget togs antagandet att en frivillig organisations huvuduppgift är att tillfredställa medlemmarnas behov. Dessa kan tillfredsställas på i princip två olika sätt: Antingen ställer organisationen krav på aktörer i föreningens omgivning att de ska tillfredsställa medlemmarnas behov, eller så försöker organisationen själv genom sin verksamhet att stå för behovstillfredsställelsen. I det första fallet – den indirekta behovstillfredsställelsen – uppträder föreningen som *intresseorganisation* eller påtryckningsgrupp. Låt oss ta ett par exempel från folkrörelse-Sverige för att illustrera. Inom arbetarrörelsen tillhör i första hand fackföreningsrörelsen den första typen av organisationer medan t.ex. konsument- eller bostadskooperationen är av det andra slaget.

En andra dimension kan gälla vilket slag av behov organisationen strävar efter att tillfredsställa. Vi har funnit det fruktbart, när det gäller just invandrarorganisationerna, att utgå från tre olika "invandrarroller":

(1) En invandrare är, åtminstone till en början *nykomling* i det nya samhället. Ur nykomlingsrollen kommer t.ex. behov att lära sig invandringslandets språk eller att lära sig att hitta i byråkratins irrgångar.

(2) En invandrare är medlem av en viss *etnisk* grupp. Invandrarna har behov av att kunna umgås med landsmän, att bevara och använda språket, att ta del av informationer och kulturutbud från det gamla landet, att delta i kulturella och religiösa aktiviteter.

(3) En invandrare är också medlem av andra *samhällskategorier.* Ibland kan det hända att en sådan kategori dominerar i den egna gruppen. I de stora arbetskraftsinvandrargrupperna från 60- och 70-talen dominerade t.ex. arbetarklassen stort, vilket gjorde arbetarklassens behov till viktiga invandrarbehov. Det kunde t.ex. gälla löner, sysselsättning, arbetsmiljö och medinflytande.

Om man korsar de båda dimensionerna får man en matris där organisationernas olika verksamheter kan placeras:

Tabell 24. *Klassificering av invandrarföreningarnas funktioner*

Behovsgrund	Behovstillfredsställelse	
	Indirekt	*Direkt*
Nykomling	I	II
Etnisk	III	IV
Klass	V	VI

Undersökningarna i början av 80-talet pekade på att invandrarföreningarnas aktiviteter i första hand föll inom rutorna I, II och IV, till en del i ruta III men knappast alls i rutorna V och VI eller uttryckt i klartext.

Det innebär att invandrarföreningarna genom sin egen verksamhet försöker tillfredsställa nykomlingsbehoven (II) och de etniskt grundade behoven (IV). När det gällde nykomlingarnas behov ställde man också krav på statsmakten (I). Detta gällde också, dock i mindre utsträckning, de etniskt grundade behoven (III). Däremot uppträdde man knappast alls som "klassorganisationer" (V och VI).

De beskrivningar av dagens invandrarorganisationers verksamhet som vi har tagit del av tyder på att detta mönster i stort sett är oförändrat. Idrottsverksamhet av olika slag intar en viktig roll. Det kan gälla t.ex. basketboll, bordtennis eller fotboll. För barn och ungdomar ordnas festivaler, sommarläger, diskotek, datakurser osv. I de grupper som funnits i Sverige länge har det också blivit viktigare med verksamheter för äldre. Pensionärsgrupper inom Finska riksförbundet fungerar ungefär på samma sätt som svenska pensionärsorganisationer. I övrigt förekommer rådgivning av olika slag, svenskundervisning, besök på ålderdomshem och servicehus. Vi har i våra senare studier stött på chilenska föreningar som haft en organiserad äldreverksamhet med matservering, slöjd och hantverk.

Det har varit en medveten strävan från statsmakterna att engagera invandrarnas egna organisationer i mottagandet av flyktingar. Kurdiska riksförbundet har exempelvis fått ta kontakter redan på flyktingförläggningarna. Under medverkan av Bosnien-Hercegovinas riksförbund har sedan hösten 1993 bedrivits ett omfattande projekt "Bosnier hjälper bosnier". En annan aktivitet som tillkommit sedan 80-talskartläggningen är närradio, som för en del grupper är en betydande verksamhet.

År 1982 gav 23 riksförbund ut egna tidningar med en samlad utgivningsvolym på 880 000 exemplar per år. För dessa fanns vid den tiden särskilda statsbidrag. Förutom för mer udda språkgrupper utan "godkända" riksorganisationer anses det att kostnader för tidningsutgivning numera ska täckas av det statliga organisationsbidraget. Vid invandrarverket var ett 30-tal tidningar kända våren 1996.

Det ligger lite i sakens natur, att de aktiviteter som blir kända på myndighetsnivå är verksamheter som är organiserade eller som har projektkaraktär. Vi vet sedan kartläggningen av jugoslaviska föreningar på 80-talet, men även genom kontakter med invandrarföreningar i början av 90-talet, att det också finns en betydelsefull mindre organiserad verksamhet i föreningar som har egna lokaler. Verksamheten kan beskrivas som "social klubb" eller "fritidsgård för alla åldrar". Föreningslokalen hålls öppen vissa tider för dem, som vill umgås, läsa tidningar, fika, spela kort eller schack osv. Vi tror att detta kan vara en av föreningarnas viktigaste funktioner.

När det gäller de "indirekta funktionerna" – kravställandet på statsmakten – dominerade under 80-talet de finska organisationernas språkpolitiska krav, som oftast gällde skolfrågor. Friskolereformen har minskat behoven att ställa skolpolitiska krav på stat och kommuner, och i stället öppnat möjligheter för en "direkt behovstillfredsställelse" även inom detta område. I 80-talsstudien gjordes ett försök att klassificera organisationerna efter deras relation till statsmakten i detta avseende. En stor del av organisationerna var passiva eller intog en klientroll i så måtto att de konsulterades i olika slags referensgrupper och rådgivande organ, men sällan tog några egna initiativ. En mindre grupp med naturligtvis Finska riksförbundet i en särställning var mer aktiva också som påtryckningsgrupper. Hit hörde dels de väletablerade balterna, dels några större arbetskraftsinvandrargrupper som jugoslaver, greker och turkar.

Funktionen som etniska intresseorganisationer var inte särskilt framträdande på 80-talet, och vi uppfattar inte att dess betydelse har ökat till mitten av 90-talet. Snarare finns det tecken på en minskning. Till dessa hör de tidigare nämnda, minskningen av antalet finska organisationer och medlemskår samt friskolereformen. Andra omständigheter av betydelse kan vara ett hårdnande samhällsklimat i invandrarpolitiska frågor tillsammans med den statsfinansiella krisen. Dessutom har de grupper som utgjorde stommen i tidigare decenniers politiska aktivitet – arbetskraftsmigranterna – åldrats avsevärt. Som ett litet exempel kan nämnas, att Invandrarverket av ekonomiska skäl i stort sett tvingats lägga ned sin tidigare rätt omfattande samrådsverksamhet.

Att invandrarorganisationerna i huvudsak inte spelar en roll som etniska intresseorganisationer, ska dock inte skymma det förhållandet att de väl skulle kunna göra det, och att de också i bland gör det, särskilt på lokal nivå. Vi har tidigare pekat på den betydelse som invandrarföreningarna i Malmö, genom sin samarbetsorganisation SIM, spelade för att sätta frågan om motståndet mot hemspråksnedskärningar på den politiska dagordningen. Vi tror att aktiva och "ideologiskt medvetna" invandrarföreningar kan ha en viktig politisk funktion genom att sätta fokus på invandrarnas krav och genom att organisera motstånd mot försämringar. De medel som i första hand står till förfogande är dels

opinionsbildning, dels möjligheten att vägra medverka i implementeringen av olika policies.

Man ska väl i det sammanhanget inte heller blunda för att sådana politiskt aktiva invandrarföreningar kan vara till besvär för "etablissemanget". En opinionsbildning som kan antyda att ledande politiska och byråkratiska beslutsfattare är främlingsfientliga, eller ett direkt motstånd mot medverkan av berörda grupper i implementeringen är väl knappast önskelägen för "överheten".

De ekonomiska resurserna

Invandrarorganisationerna beräknades 1982 omsätta sammanlagt drygt 50 miljoner kronor. Både riksförbunds- och lokalföreningsnivån var starkt beroende av bidrag från det allmänna. Riksförbundens verksamhet finansierades till 73 procent med statliga bidrag, medan den lokala nivåns verksamhet var något mindre beroende (36 procent kommunala bidrag och 10 procent statliga bidrag). De båda nivåerna var i stor utsträckning ekonomiskt oberoende av varandra. Fem procent av lokalföreningarnas intäkter var nettobidrag från riksorganisationerna.

Vid sidan om de offentliga bidragen hade man intäkter av verksamheten (t.ex. försäljning), medlemsavgifter, annonser i tidningar och direkta bidrag från hemlandsmyndigheter.

I undersökningen om jugoslaviska föreningar framkom att de kommunala bidragen 1983/84 utgjorde 32 procent av lokalföreningarnas intäkter och de statliga bidragen sju procent.

Möjligheten att lämna statliga verksamhetsbidrag till invandrarorganisationerna följde efter 1975 års riksdagsbeslut om invandrarpolitiska riktlinjer. Invandrarorganisationerna skulle ju kunna spela en viktig roll. Genom att utgöra etniska institutioner skulle de kunna ha betydelse för valfrihetsmålet och genom att agera som intresseorganisationer skulle de kunna ha betydelse för samverkansmålet. Enligt en utvärdering av invandrarverket (SIV 1980) hade inkomsterna för 13 riksförbund ökat från 2,6 miljoner året innan verksamhetsbidrag utgick till 18,4 miljoner år 1981. Av ökningen på nästan 16 miljoner svarade ökningen av statsbidragen för nära 10 miljoner.

I kartläggningen av riksförbunden var emellertid de av Invandrarverket fördelade verksamhetsbidragen inte den enda eller ens den mest dominerande källan för statliga bidrag. Av statliga bidrag till verksamheten (alltså inte tidningsutgivning) på 14,1 miljoner svarade dessa bidrag bara för 4,9 miljoner. Bland andra bidragsgivare märktes Statens ungdomsråd, Kulturrådet, Socialstyrelsen och inte minst arbetsmarknadsmyndigheterna.

Någon sådan här inventering av organisationernas ekonomi i mitten av 90-talet finns inte. Verksamhetsstödet, som numera kallas organisationsstöd betalas ut med stöd av en särskild förordning (SFS 1986:472).

Till denna utfärdar regeringen särskilda förordningar då bidragsbeloppen ändras och dessutom beslutar Invandrarverket om föreskrifter och allmänna råd till dessa.

I förordningen finns en skala med belopp beroende av medlemsantal. I 1995 års förordning (SFS 1995:677) spänner denna skala från 376 000 kronor för organisationer med 1 000-3 499 medlemmar till 1 961 000 kronor för organisationer med mer än 30 000 medlemmar.

Beslut om bidrag tas av regeringen efter förslag från Invandrarverket. I förordningen finns ett antal krav som ska ställas på en bidragsberättigad organisation. Bland dessa kan nämnas att organisationen måste ha minst 1 000 betalande medlemmar, vara demokratiskt uppbyggd så att varje medlem har en stadgeenlig möjlighet att påverka besluten, samt att man själv ska bekosta en del av sin verksamhet. Demokratikravet kontrolleras i praktiken inte bara genom en granskning av stadgar, utan myndigheten försöker även på andra sätt, t.ex. genom besök på årsmöten, kontrollera att kravet uppfylls.

Man försöker också att göra ett jämställdhetskrav gällande. Bland annat på grund av den svenska policyn för arbetskraftsinvandring, som tog avstånd från gästarbetaridén, var det tidigt en relativt jämn könsfördelning bland invandrarna i Sverige, vilket också tidigt avspeglade sig i organisationernas medlemskår och verksamhet. Däremot har det varit brister i representationen. År 1982 uppskattades kvinnorna till 47 procent av medlemskåren men bara 21 procent av förbundsstyrelserna.

En tolkning av självfinansieringskravet som diskuterats har varit att 25 procent av verksamheten bör vara självfinansierad. Vi erinrar oss att 1982 bestod 27 procent av intäkterna av annat än statsbidrag. Att man i dag finner det rimligt att kräva en egenfinansiering på 25 procent antyder, att den faktiska självfinansieringsgraden inte ökat sedan början av 80-talet.

Summan av erhållna bidrag från Invandrarverket uppgick enligt kartläggningsstudien 1981 till 7,6 miljoner kronor. Under det 18 månader långa budgetåret 1995/96 betalades som organisationsbidrag ut 24,4 miljoner. För jämförbarhetens skull kan dessa belopp omräknas till bidrag per medlem och månad. För 1981 får vi då ett bidrag på 4:18 kronor och för 1995/96 blir bidraget 7:19 om vi räknar samtliga medlemmar och 8:63 om vi bara tar hänsyn till de betalande medlemmarna. I det första fallet motsvarar detta en ökning av bidraget med i genomsnitt 3,5 procent per år och i det andra fallet med 4,6 procent. För att få en uppfattning om detta inneburit en reell förändring bör ökningstakterna jämföras med den genomsnittliga årliga inflationstakten under perioden 1981-1995 vilken var 6,1 procent. Detta innebär alltså att de reella resurserna per medlem i form av bidrag från Invandrarverket minskat med i medeltal omkring två procent per år. I siffrorna för 1995 ingår dock inte projektbidrag. Budgetåret 1995/96 fördelades drygt 10 miljoner kronor i projektstöd, varav en stor del dock gick till "svenska" föreningar.

Har organisationerna någon framtid?

Invandrarorganisationernas framtid är dels beroende av behovsstrukturen i gruppen, dels av vilka resurser organisationen lyckas utvinna ur omgivningen för att tillfredsställa dessa behov. Ju äldre en invandrargrupp blir, desto mer tenderar de behov som sammanhänger med nykomlingskapet att tunnas ut. På grund av social rörlighet tenderar också de på klasstillhörighet grundade behoven att gå samma öde till mötes. I den utsträckning som invandrarföreningar tagit till sin uppgift att tillfredsställa de behov hos gruppens medlemmar, som har sin grund i nykomlingskap eller klasstillhörighet, är de på lite längre sikt dömda till undergång.

Till en del gäller detta också de etniska behoven, vilka som vi sett i huvudsak kommit att utgöra grunden för de svenska invandrarorganisationerna. Det är uppenbart att assimilationstrycket ackumuleras över tid, och att en etnisk minoritet, om inga särskilda anordningar vidtas, kommer att assimileras i majoritetens folkhav. Den etniska samhörighetskänslan och därmed den etniska organiseringsgrunden upphör. Men samtidigt är denna annorlunda än nykomlingskapet och klassbasen, i så måtto att om föreningens verksamhet är framgångsrik, så motverkas assimilationen och behovsgrunden bibehålls.

I vilken utsträckning verksamheten blir framgångsrik är bland annat beroende på vilka resurser som kan utvinnas ur omgivningen. I ett litet land som Sverige kommer enskilda etniska minoriteter nog alltid att vara så små att de inte av egen kraft kan bära upp etniska institutioner. Ett stöd från omgivningen kommer alltid att behövas. Detta är något av en paradox, eftersom beroendet av stöd särskilt från statsmakten samtidigt försätter organisationerna i ett starkt ekonomiskt beroende av den statsmakt, som de i sin intresseorganisationsroll ska påverka.

I studien av jugoslaviska föreningar gjordes ett försök att bedöma förmågan att få resurser utifrån kända eller antagna förändringstrender. Vissa utvecklingar i kolonins sammansättning, framför allt den uppåtgående sociala mobiliteten, förväntades stärka förmågan att få resurser utifrån. Detta kunde dock förväntas motverkas av förändringar i såväl det svenska som det jugoslaviska samhället.

Det gick inte vid mitten av 80-talet att förutse vilken katastrof som skulle komma att drabba Jugoslavien på 90-talet, men redan då fanns det både ekonomiska och politiska problem. Den jugoslaviska ekonomin utvecklades inte gynnsamt och det pågick inom den ännu bestående federationen en desintegrationsprocess. Den svenska offentliga sektorn var redan utsatt för ett starkt besparingstryck, som medförde njugghet i bidragsgivningen. *Summa summarum* förutspåddes det jugoslaviska föreningslivet en dyster framtid. Att det ändå överlevt och expanderat i form av ett antal nationella organisationer får förmodligen tillskrivas den nya vändning behovsfaktorn tagit: Dels har gruppen ökat

på grund av flyktinginvandring, dels har det jugoslaviska inbördeskriget stärkt behovet av solidaritet och identifikation med de olika republikerna och/eller folkgrupperna.

Rent allmänt kan man nog ändå dra de slutsatser som drogs om de jugoslaviska föreningarna i slutet av 1980-talet. På sikt kommer invandrarföreningarna att dö ut, om inget oväntat inträffar. I det jugoslaviska fallet inträffade något sådant.

En ytterligare kommentar bör göras. Vi har sökt visa, att invandrarföreningarnas organisationsgrund är den etniska, inte t.ex. nykomlingskapet. I överlevnadsperspektivet för organisationerna är detta förmodligen det bästa valet. Samtidigt finns det en stark tendens i svensk invandrarpolitik på 1990-talet att se denna i nykomlingstermer. En stor del av den statliga och kommunala invandrarpolitikens resurser har satsats på introduktion av nykomna flyktingar, och behovet av stöd för "etablerade" invandrargrupper har kommit i skymundan. Om det sker en sådan förskjutning av det allmännas invandrarpolitik, så tror vi att det är än mer sannolikt att invandrarföreningarnas öde är beseglat.

Mediakonsumtion

Vi har tidigare i avsnittet om valdeltagandet använt oss av data ur den intervjuundersökning vi genomförde med 366 invandrare i Malmö 1991. I samma undersökning ställde vi några frågor om informationskällor och mediakonsumtion. Dessa frågor ligger till grund för analysen i det här avsnittet.

Tabell 25. *Huvudsakliga informationskällor om "det kommunala". Invandrare i Malmö 1991 (procent).*

Informationskälla	Finländare	Chilenare	Iranier	Jugoslaver	Alla
Vänner etc. som är landsmän	28	58	45	51	45
Vänner etc. som är svenskar	53	46	31	50	44
Massmedia	95	78	84	83	85
Kontakt med politiker	9	1	5	8	6
Annat	3	4	0	2	2
Ingen information om det kommunala	3	5	6	5	5
Antal	98-101	95	101	64-65	358-361

Anm. De svarande har fått uppge fler alternativ och procenttalen uppgår därför till över 100.

I en intervjufråga har vi bett de svarande att uppge vilken eller vilka som är deras huvudsakliga källor för information "om det kommunala". Massmedia är det helt dominerande svaret som ges av 85 procent av de svarande. Vänner, bekanta, arbetskamrater osv. som antingen är landsmän eller svenskar får drygt hälften så många svar. Bara minoriteter uppger att de får information via kontakter med politiker, på annat sätt eller att de inte alls tar del av information om det kommunala.

När vi betraktar skillnaderna mellan de fyra undersökningsgrupperna är det finländarna som uppvisar det mest avvikande mönstret. De förlitar sig signifikant mer sällan än både chilenare och jugoslaver på landsmän som informationskälla, och mer ofta än iranierna på svenska bekanta. Finländarna har också oftare uppgett massmedia som huvudsaklig källa jämfört med chilenare och iranier. Slutligen finns det en signifikant skillnad mellan finländare och chilenare med avseende på politikerkontakter som källa.

I svenska undersökningar som vi haft tillgång till har frågan inte ställts på exakt samma sätt, men vi anser ändå att det finns ett underlag för jämförelser. I de undersökningar som återges här har frågan inte som i vår undersökning avsett "huvudsakliga informationskällor" utan "den viktigaste informationskällan". Svarsalternativet "politiker" har inte funnits, men däremot "partier och politiker". På samma sätt motsvaras vårt svarsalternativ "annat" av specificerade alternativ "myndigheter, annonser, kommunala informationstidningar och annat". För att få jämförbarhet med vårt Malmömaterial redovisar vi bara resultat från "stora kommuner" i de svenska undersökningarna.

Tabell 26. *Informationskällor om det kommunala 1972, 1979 och 1991 (procent).*

Informationskälla	1972	1979	1991	Malmöinvandrare 1991
Massmedia	75	61	66	85
Vänner etc.	12	4	15	45/44
Politiker	–	4	18	6
Annat	6	32	25	2

Anm: Ang. frågeformuleringar m.m. se texten.
Källa för 1972 års data är Weibull (1975); för 1979 och 1991 års data bearbetningar av kommunmedborgarundersökningarna respektive år.[5]

Trots de metodiska skillnaderna mellan undersökningarna är det så stora resultatskillnader i vissa avseenden, att de måste avspegla verkliga förhållanden. Invandrarna är uppenbart avsevärt mycket mer beroende av mun-till-mun-kontakterna med vänner, bekanta och arbetskamrater än de vid olika tillfällen tillfrågade svenskarna. Det förefaller också uppenbart, åtminstone då 1991 års undersökningar betraktas, att invandrarna är rätt utestängda från de mer direkta kanalerna med politiker, partier och myndigheter. Invandrarna hänvisas i stället till det egna informella nätverket men även till media. Data tyder på att massmedia relativt sett spelar en viktigare roll som informationskälla för invandrarna än för "svenskarna".

Ett par andra frågor gällde hur ofta man tog del av nyheter i etermedia, respektive hur ofta man läste nyhetstidningar. Svarsalternativen var "aldrig", "någon dag per vecka", "ungefär varannan dag" och "praktiskt taget dagligen". För etermedia var ett antal nyhetsprogram eller grupper av nyhetsprogram specificerade i frågan. Tidningsfrågan var däremot öppen och har kodats i efterhand.

Tabell 27. *Andel (procent) som dagligen tar del av nyhetsprogram i etermedia. Invandrare i Malmö 1991.*

	Finländare	Chilenare	Iranier	Jugoslaver	Alla
Svenska TV-nyheter	81	56	79	84	74
Syd-Nytt	57	33	49	53	48
Riksradion svenska	56	24	35	48	41
Radio Malmöhus svenska	32	20	23	41	28
Riksradion eget språk	13	13	1	44	15
Radio Malmöhus eget språk	10	16	3	21	12
Kabel-TV annat språk	2	10	13	25	11
Utländsk radio	3	0	7	22	7
Svensk TV finska	25	-	-	-	-
YLE	4	-	-	-	-
n	94-101	89-95	82-99	61-64	334-355

Om vi betraktar undersökningsgruppen i dess helhet, så står de svenska TV-kanalernas rikssända nyhetsprogram (Rapport och Aktuellt) i en klass för sig med ungefär tre fjärdedelar som dagliga tittare. I en mellangrupp med omkring hälften som dagliga lyssnare/tittare kommer TV:s regionala nyhetsprogram samt svenskspråkiga nyheter i riksradion. Drygt en fjärdedel följer dagligen lokalradions svenska nyheter och omkring var tionde riksradions eller lokalradions nyheter på det egna språket, kabel-TV-sändningar på andra språk än svenska eller det egna språket samt utländska radiostationer.

Skillnaderna mellan de fyra invandrargrupperna är relativt stora. Framför allt framträder jugoslavernas stora nyhetskonsumtion, men även chilenarnas låga. I 24 möjliga jämförelser har jugoslaverna signifikant större mediekonsumtion i tio och chilenarna lägre i nio. Jugoslavernas nyhetshunger hänger väl säkert ihop med utvecklingen i den jugoslaviska krisen. Chilenarnas låga exponering gäller i första hand de svenskspråkiga nyhetssändningarna.

Tabell 28. *Andel (procent) som dagligen läser nyhetstidningar. Invandrare i Malmö 1991.*

	Finländare	Chilenare	Iranier	Jugoslaver	Alla
SDS	58	19	33	40	38
Arbetet	40	32	31	32	34
Idag	11	6	4	12	8
Övriga svenska tidningar	16	4	3	3	7
Tidningar på eget språk	1	1	1	2	1
Tidningar på annat språk	1	1	1	0	1
Läser aldrig tidningar	4	5	13	9	8
n	98	90	90	60	338
n (läser aldrig)	102	92	102	64	360

De båda stora morgontidningarna Arbetet och Sydsvenskan är ungefär jämnstora med vardera 35-40 procent som dagliga läsare. Kvällstidningen Idag och övrig svensk press är betydligt mindre och bara ett fåtal läser nyhetspress på annat språk än svenska.

Skillnaderna mellan de fyra invandrargrupperna är betydligt mindre när det gäller pressen än då vi studerade etermedia. Det är framför allt finländarnas mer omfattande läsning av Sydsvenskan, som sticker av, kanske särskilt i jämförelse med det mycket låga talet för chilenarna.

Det finns anledning att misstänka, att gruppernas politiska situation och sympatier har betydelse för de iakttagna skillnaderna i mediakonsumtionsmönstret. Jugoslavernas extrema mediaintresse har säkert med den politiska situationen i Jugoslavien att göra. Att chilenarna vänder sig bort från svenska media, och alldeles särskilt stadens stora borgerliga tidning kan nog förknippas med chilenarnas ställning som en starkt politiskt medveten – och socialistiskt övertygad – exilgrupp.

Man kan med hjälp av våra svarsalternativ göra grova skattningar av pressens spridning i undersökningsgruppen. Sådana uppskattningar pekar på att Sydsvenskan och Arbetet vardera når omkring 40 procent av våra intervjupersoner per utgivningsdag. För kvällstidningen Idag är motsvarande andel kring 10 procent. Enligt Tidningsstatistik (1992) hade Sydsvenskan första halvåret 1991 en hushållstäckning i Malmö på 43 procent per utgivningsdag. Arbetet täckte 33 procent och Idag 17 procent av hushållen. Dessa siffror är inte särskilt avlägsna från våra uppskattningar i invandrargruppen. Möjligen kan man med något så när säkerhet säga att Idag har en mindre spridning bland invandrarna än bland svenskarna.

Sammantaget innebär detta ett något, men inte avsevärt, mindre tidningsläsande i vår undersökningsgrupp av invandrare i Malmö, jämfört med totalbefolkningen i staden. Dessa data kan jämföras med resultat från levnadsnivåundersökningarna 1984-88, som återges i SCB:s temarapport om invandrare (SCB 1991):

Tabell 29. *Andel (procent) som inte läser någon dagstidning 1984*

Första generationens invandrare	9,1
– därav födda i Finland	5,3
– därav födda utom Norden	14,5
– därav naturaliserade	4,0
Andra generationens invandrare	3,8
Inrikes födda, svenska föräldrar	2,3

Våra data från Malmö ska i första hand jämföras med uppgifterna om förstagenerationsinvandrare, där medelvärdet för hela undersökningsgruppen blev 8 procent, för finländarna 4 procent och för de tre utomnordiska grupperna 14 procent.

När det gäller etermedia konstateras i SCB-rapporten:

De studier som gjorts har ... visat att invandrare är flitiga användare av massmedier i allmänhet och TV i synnerhet. Undersökningar av de fyra stora invandrargrupperna – finländare, jugoslaver, greker och turkar – har visat att massmediautnyttjandet bland dessa är högre än befolkningen i genomsnitt.

De återgivna resultaten kan sammanfattas:

(1) Invandrarna är i större utsträckning än infödda svenskar hänvisade till informella kontakter med vänner och bekanta när det gäller att inhämta information om kommunala förhållanden.

(2) Invandrarna utnyttjar mer sällan kontakter med politiker, partier och myndigheter för att få information. Massmedia får därmed en större relativ betydelse som informationskälla.

(3) Invandrarna följer i stor utsträckning nyhetsrapporteringen i press och etermedia. När det gäller spridningen av press ser vi inte några mer intressanta skillnader mellan invandrarna och totalbefolkningen.

(4) Det finns skillnader mellan olika invandrargrupper i mediakonsumtion. Krisen och kriget i Jugoslavien har medfört en hög mediakonsumtion i den jugoslaviska gruppen. En politiskt engagerad flyktinggrupp som chilenarna vänder sig till en del bort från det svenska nyhetsflödet och särskilt från media med borgerlig partifärg.

(5) Det finns också skillnader som sammanhänger med både integration och kulturell orientering. Naturaliserade, andragenerationsinvandrare och nordbor har en något större dagspressexponering än utländska medborgare, förstagenerationsinvandrare och icke-nordbor.

Bör något göras?

Den liberala politiska demokratin förutsätter inte alla samhällsmedlemmars aktiva engagemang i den politiska beslutprocessen. Däremot anses det vara alarmerande för den politiska demokratins hälsa om vissa kategorier systematiskt utesluts från allt politiskt inflytande. Detta är problematiskt inte bara för den eller de grupper av samhällsmedlemmar som därmed har sämre möjligheter att få sina behov och intressen tillgodosedda i den politiska beslutsprocessen. På sikt kan en sådan systematisk uteslutning från politiskt inflytande även utvecklas till ett problem för själva demokratin, nämligen om medborgarna väljer andra kanaler än den politiska demokratin för att ge sig till känna (Layton-Henry 1993).

Internationellt sett har den svenska invandrarpolitiken med dess mål jämlikhet, valfrihet och samverkan betraktats som ett föredöme. Den liberala svenska medborgarskapslagstiftningen och de långtgående civila, sociala och politiska rättigheterna för utländska medborgare bosatta i landet *(denizens)* åberopas i andra länder som en bra modell för att ge invandrarna ett fullvärdigt medlemskap i samhället och främja och påskynda nykomlingars integration i samhället. Deltagande och delaktighet på lika villkor har ansetts ge de bästa garantierna för en demokratisk samhällsutveckling, ett viktigt argument även för införandet av den kommunala rösträtten för invandrare 1975. De legala hindren är alltså effektivt undanröjda och minimala – om inte helt icke-existerande – för invandrarnas deltagande i samhället och politiken i Sverige.

Hur realiserar då invandrarna sitt samhällsmedborgarskap? Vi har i de tidigare avsnitten på område efter område inventerat invandrarnas delaktighet och engagemang inom det politiska livets olika domäner: massmediaexponering, förenings- och organisationsliv, valdeltagande, politisk aktivitet och karriär som förtroendevald. Vi har också kunnat konstatera att invandrarna, oavsett hur vi väljer att avgränsa populationen, systematiskt är underrepresenterade inom samtliga dessa domäner. Vi skall längre fram försöka sammanfatta de tänkbara orsaker och förklaringar som vi tror kan finnas till deras underrepresentation dels i termer av invandrarspecifika egenskaper, dels genom att fokusera på vissa institutionsspecifika drag, dvs. egenskaper hos politiska och andra samhällsinstitutioner med negativ effekt på invandrarnas deltagande.

Massmedia

Invandrarnas samhällsdeltagande kan ta sig en rad olika uttryck från engagemang i någon intresse- eller kulturförening till att man arbetar aktivt i något av de politiska partierna. Ett samhällsengagemang, mer

eller mindre långtgående, brukar generellt förutsätta att man håller sig informerad om aktuella samhällsfrågor och politiska beslut. Här spelar massmedia, tidningar, TV och radio en helt avgörande roll i dagens västerländska samhällen. Tillfrågade om var de i huvudsak hade fått sin information "om det kommunala" inför valen 1991, svarade också den överväldigande majoriteten av de intervjuade invandrarväljarna i Malmö att det just var massmedia som var deras främsta informationskälla. Medan chilenare och invandrare från f.d. Jugoslavien även i viss mån vände sig till sina landsmän för att hålla sig informerade var detta mera sällsynt i den finländska gruppen, som i stället i högre grad förlitade sig på massmedia. Men i jämförelse med infödda svenska väljare visade sig invandrarna som grupp betydligt oftare vara hänvisade till vänner och bekanta som informationskälla om kommunala frågor. Eftersom de också relativt sällan vände sig direkt till politiker, myndigheter och politiska partier, fick massmedia en ännu större betydelse för invandrar- väljarna.

Enligt undersökningsresultat tycks invandrarna i hög grad ta del av massmedia och i synnerhet av TV, men det förelåg samtidigt viktiga skillnader i olika invandrarkategoriers användning av massmedia. Naturaliserade, andragenerationsinvandrare och nordbor läste t.ex. oftare någon dagstidning än utomnordiska och förstagenerationens invandrare. I samtliga dessa invandrarkategorier var dock dagstidningsexponeringen lägre än i kategorin infödda svenskar.

Föreningar

Ett levande förenings- och organisationsliv är ett karaktäristiskt drag för det svenska samhället. I ett internationellt perspektiv brukar Sverige beskrivas som ett genomorganiserat land, dvs. att en stor del av befolkningen är medlemmar i olika föreningar och intresseorganisationer. I synnerhet är anslutningen till de fackliga organisationerna hög. Organisationer och föreningar spelar därmed också en viktig roll i det politiska livet genom att de utgör en kanal för och representerar olika samhällsgruppers särintressen inför politiska beslut. Trots en allmän nedtrappning under 1980-talet i intresseorganisationernas direkta deltagande i den politiska beslutsprocessen på den centrala nivån, förmodas denna form av politisk intresserepresentation ännu spela en viktig roll i lokalpolitiken (Petersson och Söderlind 1993). Kritiken som resulterade i minskad representation för särintressen var bl.a. att de organisationsaktiva påstods förfoga över "dubbel rösträtt": Dels genom sin rösträtt i allmänna val, dels genom sin intresserepresentation via sina organisationer. Hur hade då invandrarna tagit vara på sina möjligheter att genom medverkan i organisationer och föreningar i det svenska samhället förstärka sin intresserepresentation och få sina intressen tillgodosedda i den politiska beslutsprocessen?

Undersökningar genomförda av infödda svenskars och invandrares föreningsaktiviteter visar tydligt att invandrarna är underrepresenterade bland föreningslivets medlemmar och aktivister. Denna underrepresentation följde dessutom en skala, där andragenerationsinvandrarna var minst underrepresenterade följda av de naturaliserade. Den mest underrepresenterade kategorin var de utländska medborgarna.

Vi förde ett resonemang kring två olika typer av yttre hinder för invandrarnas förenings- och organisationsmedlemskap. Det första hindret har att göra med individens inträde i föreningens rekryteringsbas. För att det ska vara aktuellt med medlemskap t.ex. i en fackförening bör man ingå i arbetskraften. Det andra hindret finns vid gränsen till föreningen, vid inträdet som medlem i föreningen. Har individen passerat dessa två hinder kan det dessutom tillstöta inre hinder för ett aktivt medlemskap.

I tunga organisationer som fackföreningsrörelsen, konsumentkooperationen och idrottsrörelsen är både andra generationen och de utländska medborgarna relativt väl representerade. De yttre hindren är här låga, det är lätt att ingå i rekryteringsbasen och lätt att bli medlem. Den andra extrema polen av organisationer och föreningar utgörs av dem där hindren för att ingå i rekryteringsbasen och att bli medlem är mycket höga. Som exempel kan olika ordenssällskap nämnas. Mot bakgrund av dessa resonemang framstod det som anmärkningsvärt att invandrarna var så starkt underrepresenterade i de politiska partierna. Några speciella hinder för att ingå i rekryteringsbasen borde inte finnas, vilket tyder på att det yttre hindret för medlemskap i första hand finns vid inträdet i partiet som medlem.

Vi har däremot kunnat konstatera att invandrare som är medlemmar i politiska partier inte tycktes bli hindrade i sin politiska karriär i partiorganisationerna. Dock fanns det karriärhinder för dem som sedermera blev valda till politiska uppdrag.

Föreningslivet anses utöver sitt egenvärde spela en roll för den politiska demokratin genom att skapa det sociala kapital som kommer demokratin till nytta. Genomgången av invandrarnas föreningsengagemang visar att de yttre och inre hindren till intresseorganisationerna är förhållandevis låga. I det avseendet fungerar det svenska föreningslivet ganska bra för invandrarna. Trots detta tycks invandrarna vara effektivt utestängda från medlemskap och aktivitet i stora delar av svenskt föreningsliv. Detta medför att det sociala kapitalet i samhället är mindre än vad det kunde vara, och invandrarna har liten del i detta kapitals bildande.

På goda grunder kunde vi anta att deltagande i vissa föreningar, organisationer och partier leder till vidare engagemang även i andra föreningar och organisationer. Kunde deltagandet i invandrarföreningarna fungera som en språngbräda till vidare samhällsengagemang? Analysresultaten tyder på att medan invandrarnas eget organisationsliv kan innebära en

instängningsrisk för invandrare med låg social status gäller inte detta för medelklassinvandrare. För dessa kan deltagandet i egna föreningar få effekten att det leder till vidare engagemang så att invandrarföreningarna kan ge en grund för vidare samhällsdeltagande som i sin förlängning t.ex. kan ta formen av partipolitiskt arbete och politiska förtroendeuppdrag. Sambandet mellan medelklassinvandrarnas engagemang i invandrarföreningar och andra former av samhällsdeltagande syns dock inte i tvärsnittsdata eftersom en vidare delaktighet i samhällets politiska och andra organisationer tycks innebära att man lämnar det egna organisationsväsendet.

Invandrarorganisationerna finns till för att tillvarata sina medlemmars behov och intressen. En grov indelning av dessa kan göras i nykomlingsbehov, behov som medlem i en viss etnisk grupp och de behov som har att göra med ens medlemskap i andra samhällsgrupper. De etniska behoven är t.ex. att kunna umgås med sina landsmän, ta del av det gamla landets kulturutbud och att använda det egna språket i kulturella och religiösa aktiviteter. Det är också framför allt nykomlingsbehov och etniska behov som invandrarföreningarna söker tillfredsställa. Genomförda studier av invandrarorganisationers och -föreningars verksamhet visar att man på lokal nivå ofta fungerar som "social klubb", dvs. möter medlemmarnas etniska och nykomlingsbehov. Till detta kommer en rad av myndigheterna finansierade projekt för handikappade invandrare, mot främlingsfientlighet eller samarbete med kommunen i dess flyktingmottagande. Invandrarorganisationerna är både centralt och lokalt i betydande utsträckning engagerade i idrottsverksamhet av olika slag. Skillnaderna är stora både i föreningars och riksorganisationers verksamhet.

I huvudsak tycks inte invandrarorganisationerna fungera som etniska intresseorganisationer gentemot staten. Den traditionella organisationsrollen som en aktiv representant för en viss samhällsgrupps särintressen tycks i huvudsak endast ha axlats av den största riksorganisationen, det finska riksförbundet.

Valdeltagandet

I 1976 års kommunala val där utländska medborgare för första gången fick rösta och kandidera för kommunala förtroendeuppdrag, stannade deras valdeltagande vid 60 procent. 20 år senare kan vi konstatera att valdeltagandet till och med har sjunkit. I 1994 års val deltog endast 40 procent av de röstberättigade utländska medborgarna. Inte ens varannan röstberättigad utländsk medborgare utnyttjar sin politiska rättighet genom att bevaka sina intressen i de politiska besluten. Troliga förklaringar söktes dels i omständigheter som man vet mer generellt har en inverkan på individers politiska deltagandeprofil, dels i sådana förhållanden som var mer specifika för invandrare. En överrepresentation av unga, ogifta, lågutbildade, icke-föreningsmedlemmar och personer

som dessutom nyligen har flyttat till ny miljö kunde förklara en del av invandrarnas låga intresse för de kommunala valen. Brist på kunskap om politiska partier och politiska frågor och begränsade kontakter med och därmed även en bristande känsla av gemenskap med det svenska samhället har framförts som förklarande faktorer. Väljargruppen utländska medborgare kännetecknas av en speciell sammansättning och rörlighet i gruppen. De utländska medborgare som är mest benägna att rösta är sannolikt ofta också de som blir svenska medborgare och lämnar kategorin utländska medborgare, för att ersättas av nyanlända invandrare.

Att integration i samhället och kulturell orientering är avgörande för politiskt deltagande bekräftas av analyser av invandrarnas valdeltagande. Deltagande i olika sociala samspel som förvärvsarbete, föreningsmedlemskap, massmediaexponering, socialt umgänge och äktenskap visar alla ett samband med valdeltagande. Att individens allmänna integration i samhället är av stor betydelse för hennes benägenhet att rösta i val är knappast särskilt förvånande, eftersom själva valdeltagandet ju kan tas som ett tecken på integration i det politiska livet och på individens vilja att ge sitt stöd till det demokratiska politiska systemet. Politisk apati och alienation är dess motsats.

Vi vill också peka på hur integration i det svenska samhället, som är ett grundvillkor för samhälls- och politiskt deltagande för betydande grupper av utländska medborgare, har stannat upp på ett tidigt stadium. Trots en långvarig vistelse i Sverige lyckas merparten av dem inte ta sig in i arbetslivet. I vissa invandrargrupper har endast en minoritet av de vuxna, som är i arbetsför ålder, arbete och anställning. När denna elementära koppling till det svenska samhället saknas, kan man inte förvänta sig något intresse för politik eller deltagande i politiken.

Att invandrarfrågorna sällan är partiskiljande och att de icke-naturaliserade väljarna inte har rätt att rösta i riksdagsval är omständigheter som förmodligen också bidrar till invandrarnas låga intresse för svensk kommunalpolitik.

Representation

I avsnittet om invandrarnas representation i olika politiska församlingar sökte vi svar på frågor om underrepresentationens omfattning och invandrarnas relativa underrepresentation i förhållande till andra samhällsgrupper och om hur underrepresentationen utvecklades. Vidare analyserades frågan om rekryteringen av invandrarpolitiker och om de valda representanternas karriär. Slutligen ställde vi den övergripande frågan om invandrarrepresentationens betydelse.

Med invandrare avses utrikesfödda och med en proportionell representation menar vi, att den avspeglar befolkningens sammansättning. Resultaten är att de utrikesföddas representation endast är ungefär hälf-

ten av den representation i kommun- och landstingsfullmäktige som motsvarar deras andel i befolkningen. Deras andel i befolkningen, cirka tio procent, kan jämföras med en representation på 4,6 procent i kommunfullmäktige och 4,4 procent i landstingsfullmäktige efter 1994 års val.

De invalda invandrarnas fördelning på olika kommunala uppdrag i olika kommunala organ ger vid handen att gruppen blir bättre representerad som ersättare än som ordinarie ledamöter, medan representationen i kommunstyrelserna är särskilt låg är den något bättre i några s.k. mjuka nämnder som t.ex. fritids- och kulturnämnder. Ett generellt mönster är att statusdimensionen styr placeringen i olika uppdrag, representationen är sämst i de mer prestigefyllda kommunala organen.

I jämförelse med andra underrepresenterade kategorier, kvinnor, personer med arbetaryrken, unga och gamla, framgick av resultaten att utrikesfödda som kategori var mycket starkt underrepresenterad. Den enda kategori som uppvisade en ännu starkare underrepresentation, var de unga under 30 år.

Hade då invandrarnas representation förbättrats sedan slutet av 1970-talet? Onekligen hade invandrarnas andel av de folkvalda ökat sedan slutet av 1970-talet och detta oavsett om vi med invandrare avsåg utrikesfödda eller utländska medborgare. I kommunfullmäktige hade deras andel ökat med 26 procent (utrikesfödda) respektive 32 procent (utländska medborgare) medan representationen i landstingsfullmäktige under samma tid nästan fördubblats. Med hänsyn tagen till invandrarnas växande andel av befolkningen framstår dock den förbättrade representationen som avsevärt mycket blygsammare. Dessutom tycktes reformeringen av den kommunala organisationen vid övergången till 1990-talet, införandet av t.ex. beställarutförarmodellen och ökad bolagisering, ha en motsatt effekt på invandrarnas representation. Om dessa reformer innebar förbättrad representativitet för t.ex. äldre, missgynnade det de traditionellt underordnade och underprivilegierade grupperna i synnerhet invandrare. Den minskning i det totala antalet förtroendevalda, som reformvågen hade gett upphov till, drabbade alldeles speciellt flera av de redan underrepresenterade samhällsgrupperna.

Bilden av invandrarkandidater och förtroendevalda med invandrarbakgrund kännetecknas av att det rör sig om i samhället väl etablerade personer med en lång kvalifikationstid. Över hälften av de nominerade invandrarkandidaterna i 1994 års val hade varit bosatta i Sverige i mer än 26 år. Av 1979 års invandrarkandidater var mer än hälften gifta med svenskar och flertalet var svenska medborgare. Vid såväl 1979 års som vid 1994 års kommunala val var nordbor, framför allt finländare, starkt överrepresenterade bland de invalda. Sannolikheten att bli vald till kommun- eller landstingsfullmäktige är för en utlandsfödd endast något lägre än för genomsnittskandidaten, men betydligt mycket lägre om man dessutom är utländsk medborgare.

Spelar den invaldas invandrarbakgrund då någon roll för hur han eller

hon ser på sitt förtroendeuppdrag? Ja, på det viset att medan inte ens en procent av de i Sverige födda kommunpolitikerna anser invandrarna vara en sådan samhällsgrupp som de uttryckligen skulle representera, ansåg mer än var fjärde utrikesfödd politiker sig representera invandrare, flyktingar eller någon speciell etnisk grupp. Det var också relativt sett mycket vanligare bland utlandsfödda kommunpolitiker att man hade blivit kontaktad av en invandrarförening, något som var mycket sällsynt bland infödda svenska kommunpolitiker.

Uteslutning från samhället och underrepresentation

Invandrarnas deltagande i samhället och i politiken utformas i ett samspel mellan denna samhällsgrupp och samhällets olika institutioner, inklusive de politiska. Egenskaper och karaktäristika hos både gruppen och institutionerna kan således få främjande respektive hindrande effekt på invandrarnas samhällsdeltagande.

Särskild uppmärksamhet har vi fäst vid faktorerna integration och kulturell orientering. Med integration har vi avsett deltagandet i sociala samspel, och vårt begrepp "kulturell orientering" har bestämts utifrån den hållning man intar gentemot staten, grupper och regler. Integrationen i det svenska samhället är en faktor som beskriver hur och i vilken utsträckning invandrarna samspelar med det omgivande samhället. Ju mer samspel, desto större sannolikhet för politiskt deltagande.

Att invandrarväljarna som grupp kännetecknas av en rad egenskaper som försvårar för dem att orientera sig i svensk politik och samhällsliv, har ofta framhållits som förklaringsfaktor till deras låga politiska deltagande. Att de ofta är unga, ogifta, inte medlemmar i organisationer, nyligen flyttade till ny miljö och när det gällde arbetskraftsmigranterna ofta också hade en relativt låg utbildning, är sådana omständigheter som även mera generellt brukar sättas i samband med lågt intresse för politiska frågor och politiskt deltagande. Att man som nykomling dessutom lider av informationsbrist, inte kan det svenska politiska systemet och åtminstone inledningsvis saknar känsla för aktuella politiska frågor, är inte särskilt förvånande. Som nykomling har man heller inte någon känsla av gemenskap med det omgivande samhället.

Studier av invandrarkandidater och förtroendevalda med invandrarbakgrund, alltså invandrare som är politiskt engagerade, har samtidigt visat för oss att det rör sig om i samhället väl etablerade personer med en lång kvalifikationstid. Även om alla invandrare inte behöver vara politiskt aktiva på denna höga nivå, illustrerar bilden av de förtroendevalda ändå att det är långt från nykomlingens invandrarstatus till aktivt politiskt engagemang i samhället. Att det trots allt inte var mer än var fjärde förtroendevald med invandrarbakgrund som ansåg sig i någon mening representera invandrare, flyktingar eller en etnisk grupp i sam-

hället förvånar därför kanske inte i perspektiv av detta avstånd.

Avståndet mellan de individegenskaper som hör samman med aktivt samhällsdeltagande å ena sidan och de som kännetecknar gruppen invandrarväljare är stort. Integrationen i det svenska samhället har, som vi redan påpekat, för betydande grupper av utländska medborgare stannat upp på initieringsstadiet. Det som kunde vara en nykomlings initiala problem i det svenska samhället, har för stora grupper av invandrare blivit till ett avgörande hinder för att etablera sig där. Mot den bakgrunden är det inte särskilt relevant att diskutera vilken effekt sådana klassiska faktorer som yrke, inkomst och utbildning har för invandrarnas politiska deltagande.

Därmed har vi kommit in på frågan om vilka institutionella förhållanden och arrangemang som sannolikt har en hindrande effekt på invandrarnas samhällsdeltagande. Framför allt är den faktiska utestängningen av stora invandrargrupper från arbetslivet och från dess institutioner i dag av central betydelse för invandrarnas möjligheter att samspela med samhällets övriga institutioner.

Vi förde ett resonemang kring två olika typer av yttre hinder för invandrarnas förenings- och organisationsmedlemskap. De var hinder för inträde i organisationens rekryteringsbas och hinder för medlemskap. Hade individen passerat dessa hinder aktualiserades inre hinder för aktivt medlemskap. Invandrarnas låga deltagande i förenings- och organisationsliv skulle kunna få sin förklaring genom att de inte ingick i dessa föreningars naturliga rekryteringsbas.

Samtidigt var inte förklaringen användbar för invandrarnas underrepresentation i de politiska partierna. Några speciella hinder för att ingå i den rekryteringsbasen borde inte finnas. Det yttre hindret för medlemskap borde då i första hand ligga vid inträdet i partiet. Vänder vi blicken till invandrarnas deltagande i föreningar, är det i princip öppet för dem, samtidigt som de i praktiken ändå tycktes vara effektivt utestängda från medlemskap och aktivitet i stora delar av svenskt föreningsliv.

Att utländska medborgare inte har rösträtt i riksdagsval har ibland nämnts som en delförklaring till deras låga valdeltagande. En annan är att invandrarfrågorna sällan är partiskiljande. Vi har också pekat på hur den debatt som har förts i massmedia och på politikens arenor ofta kommit att handla om införande av hårdare invandringsreglering och invandrares sociala problem, alltså bilder där utländska medborgare som väljarkategori har framstått som ett samhällsproblem. De politiska invandrarfrågorna blir därmed frågor som invandrarväljare sannolikt inte gärna identifierar sig med.

Vi har vidare konstaterat att det här finns ett problem som är analogt med kvinnornas politiska deltagande, dvs. kvinnointressenas frånvaro på den politiska dagordningen förklarar kvinnors lägre engagemang i politiken. När en väljargrupps särfrågor inte vinner gehör hos de poli-

tiska institutionerna sänker detta väljargruppens motivation. En invändning som kan framföras mot detta resonemang är att hävda att invandrarväljares lika lite som andra väljarkategoriers deltagande bygger på de snävare särbehoven. Invandrarväljarna ser inte bara på etniska behov, eller nykomlingsbehoven, utan också på sådant som är förknippat med deras samhällsposition i andra dimensioner.

Är kvotering till politiska uppdrag en lösning?

Vilken betydelse får det då för den förda politiken att en grupp eller kategori samhällsmedborgare har egna representanter i den politiska beslutsprocessen? Vi har tidigare diskuterat detta utifrån två olika demokratiuppfattningar. Den ena går ut på att se demokratin som ett arrangemang, varigenom medborgarnas preferenser, önskemål och krav omvandlas till beslut och åtgärder. Den effektiva demokratin förmår ta vara på sina medborgares preferenser och till slut producera beslut och åtgärder som motsvarar dessa. Denna resultatorienterade demokratisyn har kontrasterats mot en processorienterad syn som snarare fokuserar på de demokratiska processerna och institutionerna. Måttet på den goda demokratin är att själva processen är demokratiskt upplagd. Institutionella arrangemang som allmän och lika rösträtt, partikonkurrens och informerade och aktiva medborgare är då viktiga ingredienser i den effektiva demokratin.

Strategin för att undanröja kvinnors underrepresentation har utgått från uppfattningen om demokrati som process och därmed betonat att kvinnors representation och deltagande i den politiska beslutsprocessen har ett egenvärde. Men man har också samtidigt varit resultatorienterad och framhållit att utan kvinnors deltagande kommer inte deras preferenser och önskemål att avspeglas i de beslut och åtgärder som processen resulterar i.

Hur löser man då frågan om invandrarnas delaktighet i samhället och i synnerhet i det politiska livet? Att invandrar- och minoritetsgrupper är underrepresenterade i politiken är ingen nyhet. I det internationella perspektivet är detta snarare en regel än ett undantag. Inte heller är de individuella politiska och medborgerliga rättigheterna alltid tillräckliga för att garantera en rättvis representation i den politiska beslutsprocessen. Aktuell forskning visar att många minoritetsgrupper är starkt underrepresenterade i beslutande och lagstiftande organ, trots att det inte finns några som helst legala restriktioner när det gäller de enskilda medlemmarnas politiska rättigheter. Underrepresentation är inte heller ett problem enbart för etniska, nationella och minoriteter baserade på ras utan hör samman med ett större problemkomplex. Det finns med en allmän underrepresentation av underordnade och underprivilegierade grupper, som till exempel kvinnor. I den meningen kan de politiska

besluts- och lagstiftningprocesserna i de flesta västliga demokratier ses som ickerepresentativa om måttet är att dessa församlingar skall spegla mångfalden av olika samhällsgrupper i befolkningen. Detta är också ett problem som är ett av de mest uppmärksammade och debatterade bland samhällsvetare (se t.ex. Kymlicka 1995, Bauböck 1994, Castles 1994).

Enighet råder om att några allmängiltiga lösningar hur man garanterar rättigheter för minoritetsgrupper i samhället inte finns. Den historiska situation som en specifik grupp befinner sig i, dess ställning i samhället, dess medlemmars val och de förhållanden den lever under anses böra styra lösningen (Kymlicka 1995).

Ett sätt att lösa underrepresentationsproblemet är att fokusera på de politiska partierna och göra dem mera öppna för medlemmar ur underrepresenterade grupper genom att undanröja barriärer för dem att kandidera för partiet. I USA görs detta till exempel rent praktiskt genom att valkretsindelningen ändras så att det skapas av svarta respektive av hispanics dominerade valkretsar. Lösningen är mindre tillämpbar på minoritetsgrupper som är geografiskt utspridda. Hur den metoden passar i ett proportionellt valsystem med större valkretsar är också diskutabelt. Vi vill också peka på, som våra undersökningar visar, att det i dagens svenska sammanhang finns högre hinder att passera för den invandrare som vill bli partimedlem än för den invandrade partimedlem som vill bli nominerad till ett offentligt uppdrag.

En mera långtgående form av grupprepresentation har också flitigt diskuterats och handlar om ren kvotering, alltså att ett antal platser i de politiska organen reserveras för underrepresenterade och missgynnade grupper. Det finns två sätt att se på en sådan grupprepresentation. Av vissa betraktas den som en avvikelse från den liberala demokratins principer som bygger på individuella politiska rättigheter. Andra uppfattar det som en naturlig vidareutveckling av de existerande mekanismerna för representation.

Enligt Kymlicka existerar redan i dag denna form av intresserepresentation för grupper genom valkretsindelningen som "kvoterar in" urbana och rurala intressen, representation för mindre regioner etc. Nästa steg kunde alltså vara att försvara icke-territoriell gruppprepresentation. Om missgynnade och marginaliserade regioner behöver en egen garanterad representation, varför då inte också missgynnade och marginaliserade grupper i samhället? Regionerna anses behöva en garanterad representation, eftersom betydande ekonomiska och kulturella skillnader regioner emellan ibland leder till intressekonflikter och då skulle de mindre och fattigare regionernas intressen inte bli tillräckligt väl beaktade utan garanterad representation. Resonemanget skulle enligt Kymlicka väl kunna tillämpas även på sociala grupper.

Denna analys är förstås inte invändningsfri. Enligt den resultatorienterade demokratiuppfattningen där måttet på effektiv demokrati snara-

re var graden av folkviljans förverkligande än de mellanliggande processernas karaktär skulle inte bristande social representativitet hos de förtroendevalda behöva vara ett problem. Argumentet för att kvinnor eller invandrare borde vara proportionellt representerade i politiska församlingar bygger i sista hand på antagandet, att man inte kan vara representerad av någon som inte tillhör samma samhällsgrupp. Att människor måste dela vissa erfarenheter för att verkligen kunna förstå varandras behov och intressen och för att kunna vara säker på att den valda representanten även i en situation med intressekonflikter väljer att främja sin grupps intressen.

En direkt grupprepresentation kan vara försvarbar under speciella förhållanden, t.ex. om andra vägar är prövade och inte befunnits fungera eller fungera alltför sakta. Totalt sett lider dock idén om spegelrepresentation av betydande svagheter. Driven till sin yttersta konsekvens skulle den innebära att ett slumpmässigt urval borde garantera den bästa sociala representationen, framhåller Kymlicka. Nackdelar med social representation är att den kan leda till att man inte längre kräver av majoritetsmedlemmar att de ska behöva sätta sig in i, förstå och värna minoritetsmedlemmars intressen och behov. Därmed blir antagandet om icke-representation en självuppfyllande profetia och slutsatsen blir att människor bara kan tala för sin egen grupp.

Ett annat och praktiskt problem är att när endast få medlemmar från en marginaliserad grupp kvoteras eller väljs in i beslutande organ, tenderar detta enligt många att vara verkningslöst, eftersom de ofta utesluts och deras speciella krav ignoreras. Inom kvinnoforskningen har man talat om behovet av en "kritisk massa" av representanter.

Vad kan man göra i stället?

Det har väl framgått att vi inte tror att kvotering är en meningsfull åtgärd. Alldeles bortsett från de principiella invändningar som även anhängare av "tillfällig kvotering" skulle vara redo att hålla med om, så tror vi att det skulle vara ett verkningslöst försök till symptombehandling. När vi har sökt spåra invandrarnas dåliga representation bakåt till källorna, har vi först hittat den svaga rekryteringen av invandrare till de politiska partierna, men även till flera andra delar av det svenska föreningslivet. Ansvaret faller i första hand på dessa organisationer att förbättra sin medlemsrekrytering bland invandrarna.

När det gäller deltagandet i val, har vi lyft fram integrationen i det svenska samhället, och speciellt integrationen i arbetslivet som en central förklaringsfaktor. Arbetslivet har en så central plats både i samhällets uppbyggnad och i individens livssituation och identitet, att den som inte deltar i arbetslivet i stor utsträckning står utanför samhället. Arbetet skapar för individen både behoven att delta och resurserna för att kunna delta. Vi är övertygade om att detta är nyckeln både till ett

ökat deltagande såväl i partier och folkrörelser som i val.

Det finns förstås också omständigheter som är mer direkt knutna till invandrarna själva och som utgör hinder. Vi har pekat på betydelsen av kulturella orienteringar: Olika människor har olika förhållningssätt till relationerna mellan individer, grupper, staten och reglerna. Sådana skillnader i den kulturella orienteringen finns både bland infödda svenskar och bland invandrare. Men vi tror, att tyngdpunkten i fördelningen kommer att se olika ut beroende på politisk-kulturell ursprungsmiljö. Vi har visat att vissa kulturella orienteringsmönster är mer gynnsamma för politiskt deltagande än andra, men detta är inte ett tillräckligt skäl för den svenska statsmakten att eftersträva en homogenisering av befolkningens tänkesätt. Handlingsmönster utifrån tankesätt som är fientliga mot demokratin kan och ska bekämpas, men inga av de kulturella orienteringar som vi har identifierat kan på detta sätt karaktäriseras som icke-demokratiska.

Om vi vill föra en politik där det är tillåtet för människor med olika bakgrund att bosätta sig i vårt land, har vi att välja på att på olika sätt assimilera dem i den svenska kulturen eller att acceptera ett samhälle där flera kulturer samexisterar. I "kultur" måste då också ingå något mer än vissa rätt ytliga beteendemönster. Det måste vara tillåtet att inta olika hållningar till samhället så länge de inte tar sig uttryck i icke-demokratiska handlingar. Det ska heller inte hållas för uteslutet att graden av integration faktiskt kan påverka den kulturella orienteringen. Det finns ett observerbart statistiskt samband mellan integration och kulturell orientering. I de svagt integrerade grupperna är den orientering som vi kallat fatalistisk överrepresenterad. Fatalisterna känner sig skyldiga att underordna sig ett regelsystem, som de inte anser sig kunna påverka. Orsakssammanhanget är inte självklart. Det kan vara så, att den kanske icke avsiktliga desintegrationspolitiken förstärker fatalismen, medan en framgångsrik integrationspolitik skulle stärka andra för deltagandet mer gynnsamma tänkesätt.

Den svenska staten tog i 1975 års invandrarpolitiska beslut ställning för linjen multikulturalism och integration. Utan att man uttryckligen kunnat konstatera att denna multikulturella valfrihetsstrategi har misslyckats, borde man inte återgå till den äldre assimilationspolitiken. Strategin innebär också att vi accepterar att invandrarpolitiken måste vara något mer än introduktionspolitik. Även invandrare som bott länge i vårt land och till och med medlemmar av etniska minoriteter som är födda i landet måste få stöd av det allmänna för att kunna bygga upp och vidmakthålla etniska institutioner i de kulturella minoriteter som konstituerar det mångkulturella samhället.

För att sammanfatta: Om vi inte är beredda att rulla tillbaka svensk offentlig politik gentemot invandrarna till en hållning där de betraktas som tillfälliga gäster, och där de som trots allt stannar ska assimileras, så krävs ett fortsatt offentligt stöd till institutioner i och för etniska grup-

per. Det behövs ett sådant stöd som går utöver en avgränsad introduktionsperiod. För att inte ett samhälle av olika kulturer ska bli ett delat eller sönderfallande samhälle måste alla ges möjlighet att delta i arbetet. Om etniskt bestämda grupper lämnas åt sitt öde övergår det mångkulturella samhället till sin perversion – apartheidsamhället.

Fotnoter

1 Undersökningen genomfördes på uppdrag av Lokaldemokratikommittén (SOU 1993:90), och den här slutsatsen väckte ett visst rabalder. Kommittén bestämde sig med kort varsel för att stoppa publiceringen av rapporten då, som ordföranden uttryckte sig "den innehöll slutsatser som inte stämde med vår uppfattning". Undersökningen och dess resultat har därefter publicerats flera gånger, även internationellt (Bäck 1993, 1995a och 1996).

2 De data som redovisas här är inte tidigare publicerade. Uppläggningen av projektet och den aktuella undersökningen redovisas i Bäck och Johansson (1993). En preliminär resultatredovisning finns i Bäck (1995b).

3 Uttrycket "representationsfokus" för den grupp man anser sig företräda har myntats av Wahlke och Eulau (1959); jfr också Larsen och Offerdal (1994) och Roth (1996).

4 Det här resonemanget finns lite mer utvecklat i Bäck (1993, 1996).

5 1979 års undersökning ingick i kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar. Medborgarundersökningen avrapporterades huvudsakligen i Westerståhl och Johansson (1981). 1991 års undersökning ingick i forskningsprogrammet Demokrati i förändring. Forskningsprogrammet redovisas i detta avseende i Bäck och Johansson (1993). Uppgifter om medborgarundersökningens uppläggning och genomförande finns i Johansson m fl (1993) och i en kortare form i Bäck och Håkansson (1994).

Referenslitteratur

Bauböck R (red) 1994, From Aliens to Citizens. Redefining the Status of Immigrants in Europe Aldershot: Avebury

Bergman T 1995, Constitutional Rules and Party Goals in Coalition Formation. An Analysis of Winning Minority Governments in Sweden Umeå: Statsvetenskapliga institutionen

Boréus K 1994, Högervåg. Nyliberalism och kampen om språket i svensk debatt 1969-1989 Edsbruk: Akademitryck

Bäck H 1983, Invandrarnas riksorganisationer Stockholm: Delegationen för invandrarforskning

Bäck H 1989, Jugoslaviska invandrarföreningar i Sverige Stockholm: Centrum för invandringsforskning

Bäck H 1993, Hur många och hurudana? Om organisationsförändringar, politikerantal och representativitet i kommunerna Stockholm: Institutet för kommunal ekonomi

Bäck H 1995a, "Decentramento, privatizzazione e rappresentativité nel governo locale" Queste Istituzioni n. 101-102

Bäck H 1995b, "Att vara kommunalpolitiker på 90-talet. Preliminära resultat av 1993 års kommunalpolitikerundersökning" Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen

Bäck H 1996, "Decentralisation, Privatisation and Representativeness in Local Government" i Bogason P (red) New Modes of Local Government Fragmentation in Scandinavia New York: NOVA Science Publishers (under publicering)

Bäck H och Håkansson A (red) 1994, Väljare i kommunalvalet. Om missnöje, misstroende och politisk kultur Stockholm: SNS förlag

Bäck H och Johansson F 1993, "Medborgarna och politikerna" i Gustafsson G (red) Demokrati i förändring. Svenska kommuner och landsting i det lokala välfärdssamhället Stockholm: Publica

Bäck H och Peura M 1990, Finska och jugoslaviska invandrarföreningar i Sverige Stockholm: Delegationen för invandrarforskning

Bäck H och Soininen M 1994, "Invandrarnas valdeltagande" i Bäck H och Håkansson A (red) Väljare i kommunalvalet. Om missnöje, misstroende och politisk kultur Stockholm: SNS förlag

Castles S 1994, "Democracy and Multicultural Citizenship. Australian Debates and their Relevance for Western Europe" i Bauböck R (red) From Aliens to Citizens. Redefining the Status of Immigrants in Europe Aldershot: Avebury

DsA 1986:6, Dubbelt medborgarskap

Engström C 1993, "Utländska medborgares valdeltagande i Haninge kommun" C-uppsats i statsvetenskap Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen

Gillgren A 1992, "Utländska medborgares valdeltagande i Västerås kommun" D-uppsats i statsvetenskap Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen
Hammar T 1979, Det första invandrarvalet Stockholm: Liber

Hammar T 1982, Invandrarkandidater i 1979 års kommunala val Stockholm: Expertgruppen för invandringsforskning

Hammar T (red) 1985, European Integration Cambridge: Cambridge University Press

Hammar T 1991, "Cradle of Freedom on Earth: Refugee Immigration and Ethnic Pluralism" i Lane J E (red) Understanding the Swedish Model London: Frank Cass

Hernes H 1987, Welfare State and Woman Power – Essays in State Feminism Oslo: Norwegian University Press

Häll L 1994, Föreningslivet i Sverige - en statistisk belysning Stockholm: SCB

Jaakkola M 1983, Sverigefinländarnas etniska organisationer Stockholm: Delegationen för invandrarforskning

Jaakkola M 1989a, Den etniska mobiliseringen av Sverigefinnarna Stockholm: Centrum för invandringsforskning

Jaakkola M 1989b, Rinkebyn koululakko. Skolstrejken i Rinkeby Stockholm: Centrum för invandringsforskning

Johansson F, Lorentzon L-O och Strömberg L 1993, Kommunmedborgarundersökningen 1991, undersökningsdesign, urval, datainsamling, marginalfördelningar och bortfall" Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen

KU 1971:47, "Konstitutionsutskottets betänkande i anledning av motion om utökade politiska rättigheter för invandrare"

KU 1992/93:5, "Författningsfrågor"

Kymlicka W 1995, Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights Oxford: Oxford University Press

Lange A 1994, "Om forskning, fiske och fädeser" Invandrare och Minoriteter nr 2/94, sid 12-21

Larsen H O och Offerdal A 1994, Demokrati og deltakelse i kommunene. Norsk lokalpolitikk i nordisk lys Oslo: Kommuneforlaget

Layton-Henry Z 1993, "Black Electoral Participation in Britain 1964-92: The Myth of Declining Labour Party Support" ECPR Workshop Leiden

Lewin L 1985, Ideologi och strategi. Svensk politik under 100 år Stockholm: Norstedts

Mot. 1968 I:94, "Om rösträtt för i Sverige bosatta utländska medborgare"

Mot. 1968: II:139, "Om rösträtt för i Sverige bosatta utländska medborgare"

Mot. 1971:227, "Om utökade politiska rättigheter för invandrare"

Mot. 1992/93:K216,"Rösträtt i riksdagsval för nordiska medborgare"

Mot. 1994/95:K709, "Rösträtt för invandrare vid riksdagsval"

Mot. 1994/95:Sf630,"Flykting- och invandrarpolitiken"

Mot. 1994/95:Sf636, "Invandrarna i det svenska samhället"

Petersson O 1991, "Democracy and Power in Sweden" Scandinavian Political Studies 14:2

Petersson O och Söderlind D 1993, Förvaltningspolitik Stockholm: Publica

Prop. 1973:90, "Kungl Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m."

Prop. 1975/76:23, "Regeringens proposition om kommunal rösträtt för invandrare"

Prot. 1974:143, Riksdagens protokoll

Prot. 1975/76:39, Riksdagens protokoll

Putnam R 1992, Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy Princeton N J: Princeton Unversity Press

Roth P-A 1996, Riket, valkretsen och hemkommunen. Lokal och regional representation i den svenska riksdagens sista andra kammare Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen

Rudholm S och Stjernquist N 1996, "Jörgen Westerståhl som författningsutredare" i Rothstein B och Särlvik B (red) Vetenskapen om politiken. Festskrift till professor emeritus Jörgen Westerståhl Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen

SCB 1991, Tema invandrare (Levnadsförhållanden 69) Stockholm: SCB

SCB 1993, Allmänna valen 1991, del 3 specialundersökning Stockholm: SCB

SCB 1995a, "Valdeltagande bland utländska medborgare vid kommunfullmäktigvalen 1994" (Statistiska meddelanden Be 37 SM 9501) Stockholm: SCB

SCB 1995b, "Nominerade och valda kandidater vid de allmänna valen 1994" (Statistiska meddelanden Be 31 SM 9501) Stockholm: SCB

SCB 1995c, Allmänna valen 1994, del 3 specialundersökning Stockholm: SCB

SFS 1986:472, "Förordning om statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer"

SFS 1986:856, "Förordning om de statliga myndigheternas ansvar för invandrare m.fl."

SFS 1995:677, "Förordning om ändring i förordningen (1986:472) om statsbidrag till in – vandrarnas riksorganisationer"

SIV 1980, "Utvärdering av SIV:s verksamhetsbidrag samt förslag till riktlinjer för framtida fördelning" Rapport 1980-09-18

SIV 1994, "Remiss 17-94-12066 Invandrare – riktlinjer för definition av termer och beteckningar vid produktion av statistik samt vid jämförelser mellan grupper"

SIV 1996, "Statistik 1995. Invandrare på arbetsmarknaden (1996/03)

Soininen M och Bäck H 1992, "Patterns of Political Participation among Immigrants in Sweden" Centre for Research in Ethnic Relations Conference: "The Mobilisation of Ethnic Minorities and Ethnic Social Movements in Europe" 3-5 April University of Warwick. Stockholm: Centrum för invandringsforskning

Soininen M och Graham M 1995, "Persuasion Contra Legislation" Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Working Paper No.: WP/95/53/EN.

SOPEMI 1995, Report to SOPEMI on Migration and Integration Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet (Under publicering)

SOU 1936:53, Revision av bestämmelserna om utlännings rätt att här i riket vistas och därmed sammanhängande spörsmål

SOU 1972:15, Ny regeringsform. Ny riksdagsordning.

SOU 1975:15, Kommunal rösträtt för invandrare

SOU 1974:69, Invandrarutredningen 3. Invandrarna och minoriteterna

SOU 1984:11, Rösträtt och medborgarskap. Invandrares och utlandssvenskars rösträtt

SOU 1984:12, Rösträtt och medborgarskap. Invandrares och utlandssvenskars rösträtt. Bilagor.

SOU 1984:58, Invandrar- och minoritetspolitiken

SOU 1993:90, Lokal demokrati i utveckling

SOU 1995:76, Arbete till invandrare

Strömberg L och Westerståhl J (red) 1983, De nya kommunerna. En sammanfattning av kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar Stockholm: Liber

Svenska kommunförbundet 1983, Kommunalt förtroendevalda 1983. Parti och kön Stockholm: Svenska kommunförbundet
Tidningsstatistik 1992, "Dagspressens spridning 1992" Sollentuna: Turator

USK 1993, "Stadsdelsnämndsförsöken i Stockholm - invånarnas reaktioner och synpunkter" (Utredningsrapport 1993:3) Stockholm: Utrednings- och statistikkontoret

Wahlke J C och Eulau H (red) 1959, Legislative Behavior. A Reader in Theory and Research Glencoe

Weibull L 1975, Svensk press. Pressens funktioner i samhället. SOU 1975:78

Westerståhl J och Johansson F 1981, Medborgarna och kommunen. Studier av medborgerlig aktivitet och representativ folkstyrelse Ds Kn 1981:12

Westin C 1996, Immigration to Sweden: An Overview Stockholm: Centrum för invandringsforskning (under publicering)

DEMOKRATINS DYNAMIK

Av Åke E. Andersson

18 16-1374

Inledning

Denna uppsats försöker belysa föränderligheten i människors möjlighet att påverka sin situation på marknaderna, genom global eller lokal rörlighet och genom politikens ständigt ändrade formella och informella möjligheter till påverkan. Utgångspunkten är delvis teknologisk. Varje decennium förbättras de tekniska möjligheterna till kommunikation och transporter och kostnaden för den enskilde att kommunicera med och resa till andra regioner och länder sjunker snabbt. En resa till New York från Stockholm kostar idag inte mer än en tiondel av priset för en turistbiljett år 1960. Och kostnaden för överföring av information har sjunkit i ännu mera dramatiskt tempo.

Men bakgrundsperspektivet är också socialt. När det demokratiska Sverige konstruerades var den allmänna utbildningsnivån låg och utbildningen var ytterst ojämnt fördelad. Kombinationen av låg rörlighet och en hierarkisk fördelning av utbildning och information ledde till en långsiktigt speciell konstruktion av det demokratiska systemet med dess lokalt förankrade folkrörelser, dess indirekta demokrati och dess enkla procedurer för demokratiska val och beslut.

Social och teknologisk utveckling har redan förändrat människornas villkor i politiken och på marknaden. Valet på marknaden spelar en dominerande roll nu och i framtiden. Marknadens konsumtionsandel är stor i Norden med drygt 54 procent av BNP i Finland, 53 procent i Sverige, 52 procent i Norge och i Danmark. Den offentliga konsumtionen har vuxit till cirka 28 procent i Sverige – den högsta andelen både i OECD och EU. Konsumenterna styr sin privata konsumtion genom att "rösta med plånboken". Valet avgörs av konsumentens värderingar av marknadens priser och tillgänglighet. Andra konsumenters värderingar innebär ingen direkt begränsning på valet och därför kan konsumtionsmönstret väljas så att det står i bästa möjliga överensstämmelse med den enskildes preferenser. När det gäller kollektiv konsumtion är situationen principiellt annorlunda. Varje enskild persons värderingar måste vägas samman till en gemensam värderingsnorm som får styra valet av kollektiv konsumtion. Demokratins klassiska procedurer med röstsedlar har inte någon självklar demokratisk och välfärdsmaximerande lösning. Sättet att hantera information och att överföra denna information mellan olika samhällsnivåer kommer att bli avgörande för det framtida valet av beslutssystem i demokratin. Det förefaller helt klart att den

informationsteknologiska utvecklingen med ständigt större tillgång på IT-stöd kommer att ge utrymme för demokratiska reformer. På längre sikt kommer enkla principer som en person - en röst och majoritetsprinciper att kunna överges till förmån för mera välfärdseffektiva demokratiska beslutsmetoder. De Bordas demokratiska beslutsmetod som beskrivs i ett senare avsnitt, tycks då bli överlägsen de flesta andra metoder, framför allt genom att den säkrar robusta, välfärdseffektiva beslut om kollektiva nyttigheter.

Men den ständigt växande rörligheten kommer kanske att spela ännu större roll, när det gäller en bättre dimensionering av tillgången på kollektiva nyttigheter och dess fördelning mellan olika grupper. Att "rösta med fötterna" blir ett allt viktigare medel när det gäller att påverka den enskildes välfärd. Den stora emigrationen till USA är det mest spektakulära historiska exemplet. Då utvandrade ungefär en fjärdedel av Sveriges befolkning som en reaktion i brist på jämlikhet i sysselsättning och inkomster och bristen på jämställdhet i människors fri- och rättigheter. Den dåtida maktapparaten tillsatte utredningar, vars mål var att föreslå politiska reformer som på längre sikt skulle kunna begränsa utflyttningen av svenska medborgare. Men Sverige var inte ensamt om utvandring som ett sätt att uttrycka missnöje med nationens politik och möjligheter till utveckling. I många europeiska länder tvingade utvandringen fram förändringar av de nationella politiska systemen.

Nu, och än mera under de närmaste decennierna, kommer människor i dagens u-länder att försöka rösta med fötterna genom att legalt eller illegalt försöka emigrera till rikare länder. Många kommer att lyckas och det kommer i sin tur att tvinga fram reformer i emigrationsländerna och harmonisering av politiken i invandringsländerna.

Men även inom länder på Sveriges utvecklingsnivå växer möjligheterna att rösta genom rörlighet. När det industriella Sverige tog form levde de flesta inkapslade i lokalsamhällen, både före och efter en flyttning. Med ett resande om genomsnittligt 60 kilometer per capita och dag, som förefaller vara en realistisk bild av Sverige och de flesta andra Västeuropeiska länder om två decennier, växer konkurrensen mellan regionernas och kommunernas politiker. Det blir alltmera möjligt att optimera den enskilda välfärden över dygnet, veckan och året genom att pendla mellan arbets-, service- och bostadskommuner. Många konsumenter gör välfärdsvinster på dessa vidgade möjligheter, medan en del blir instängda i segregerade högskattekommuner med dålig tillgång på kollektiva nyttigheter. Därmed tar fördelningsproblemet nya och mera svårhanterliga former. Framför allt duger inte längre en fördelningspolitik som enbart bygger på omfördelning av köpkraft genom en kombination av progressiva skatter och regressiva bidrag.

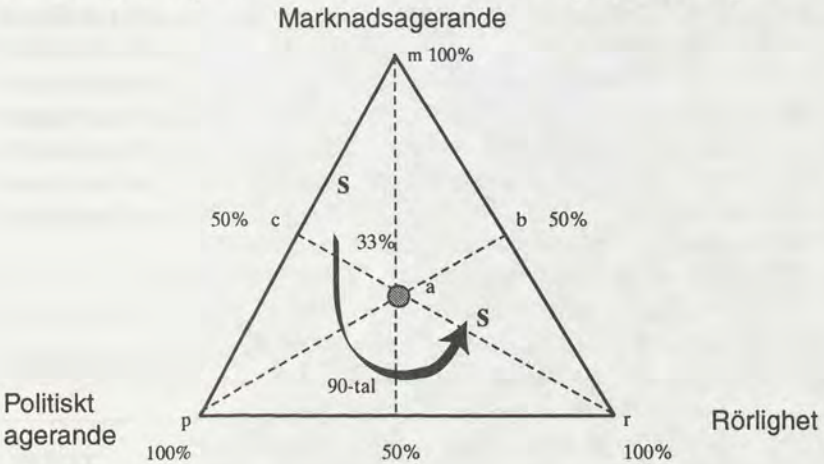
Sammanfattningsvis finns det tre principiellt olika möjligheter att påverka tillförseln av nyttigheter:

1. Genom marknadsagerande dvs. genom köp, försäljning och etablering av företag eller kooperativ.

2. Genom rörlighet och därmed förändrad lokalisering dvs. genom att flytta eller resa till någon ort med bättre tillgång på kollektiva nyttigheter eller gynnsammare marknadsvillkor.

3. Genom politiskt agerande dvs.:
   3a. Genom politiska val (direkt omröstning om utbud av nyttigheter, skatter och avgifter eller val av representanter och deras politiska program).
   3b. Genom åsiktspåverkan på beslutsfattare (lobbying enskilt eller i koalition inom någon intressegrupp, reklam eller propaganda).

Politiska systems placering kan karaktäriseras med följande triangel:



Varje punkt i triangeln anger den relativa betydelsen av marknaden, politiken och rörligheten i påverkan på tillförseln av nyttigheter. Punkten a anger en situation där möjligheten att påverka ger lika procentandelar (1/3) för marknaden, politiken och rörligheten. Diktaturer av olika slag ligger utspridda på linjen m – r. Socialistiska demokratier tenderar att finnas utspridda inom triangeln p – c – r, medan kapitalistiska demokratier mest finns utspridda inom triangeln m – c – r.

Det sena Sovjetunionen ligger i närheten av r. Där kunde de flesta medborgare bara förbättra sina levnadsvillkor med en extrem rörlighet – genom att flytta till Sibirien, leta efter distributionsställen för varor och service, uppsöka makthavare etc. På längre sikt rör sig varje samhälle i denna påverkanstriangel.

Sveriges långsiktiga utveckling följer en bana som liknar S S i dia-

grammet. Under de närmaste årtiondena växer troligen betydelsen av rörlighet och agerande på marknaderna till följd av sjunkande kostnader för transporter och växande konkurrens på marknaderna för många varor och tjänster. Den växande tillgången på IT-tjänster till allt lägre priser kan på ännu längre sikt åter komma att stärka politikens relativa roll genom effektivare procedurer för val och kommunikation med väljare och effektivisering av byråkratier och offentlig produktion av kollektiva nyttigheter.

Politik eller marknad

Två kriterier för att utnyttja politisk demokrati som beslutssystem är beslutets betydelse för ett stort och utspritt kollektiv och dess mycket långsiktiga uthållighet. Det räcker inte med något endimensionellt kriterium. Det finns många kollektiva företeelser som är mycket kortlivade, exempelvis opinions- och moderörelser. Det finns också höggradigt långsiktiga företeelser som har mycket liten om ens någon kollektiv egenskap. Hit hör exempelvis en enskild människas hälsoläge, vilket är beroende av många decenniers livsstil och konsumtionsmönster. Beslutsproblemets variationer kan illustreras med följande tablå.

Beslutens allmängiltighet och långsiktighet

BESLUTENS KONSEKVENS	BESLUTENS UTHÅLLIGHET	
	KORTSIKTIGHET	LÅNGSIKTIGHET
PRIVAT (Individuellt)	**SERVICE** *STYRFORM:* *HUVUDSAKLIGEN* *BESLUT GENOM* *MARKNAD*	**HUMANKAPITAL** (Utbildning, hälsa etc.) *STYRFORM:* *BESLUT GENOM* *BLANDNING AV* *MARKNAD, SOCIALFÖR-* *SÄKRING OCH POLITIK*
PUBLIKT (Kollektivt)	**MEDIANYHETER** **INFORMATION** *STYRFORM:* *POLITISKT* *REGLERAD* *MARKNAD*	**REGLER OCH** **INFRASTRUKTUR** (Kunskap, nätverk etc.) *STYRFORM:* *HUVUDSAKLIGEN* *POLITISKA* *BESLUT*

Det är uppenbart att regelsystem, nätverk för kommunikation och transporter, större miljötekniska anläggningar, gemensamma kunskaper och människors gemensamma kultur är delar av en plattform eller arena för det dagliga livet som familjemedlem, anställd eller företagare. Det är uppenbart att den politiska demokratin har sin överlägsenhet när det gäller beslut om förutsättningar för det individuella livet.

Det är samtidigt också helt klart att fritidssysselsättningar, mat, boendetjänster och annan daglig konsumtion effektivast distribueras av marknaden under minimal direkt påverkan från politiken och dess demokratiska mekanismer. Bara genom det fria bytet på oreglerade marknader kan människorna i dessa avseenden uppnå maximal välfärd (nytta).

Det är mycket lätt att visa att ett demokratiskt majoritetsbeslut om tilldelning av individuella nyttigheter inte ger lika hög välfärdsnivå som en lösning, där samtliga personer med samma ekonomiska tillgångar själva fritt får bestämma sin konsumtion genom individuella val. Beviset kan se ut på följande sätt:

Låt oss anta att man genom ett demokratiskt majoritetsbeslut kommit fram till att vart och ett av Sveriges hushåll ska tilldelas 100 kg kött, 200 kr grönsaker, 50 liter vin och 200 liter mjölk. Om det nu i Sverige finns nykterister, vegetarianer och mjölkförbrukande barnfamiljer, så är det uppenbart att dessa kan höja sin välfärdsnivå genom att byta kött och alkohol mot grönsaker och mjölk. Bytet är också möjligt, om det finns några som anser sig ha blivit tilldelade ett överskott av mjölk och grönsaker. Så länge som det finns minst två personer som tillhör dessa två avvikande grupper kan deras välfärdsnivå höjas genom fritt byte, vilket inte kommer att sänka någon annans välfärdsnivå. Därmed har välfärdsnivån för samhället som helhet stigit, eftersom några genom fritt byte har höjt sin välfärdsnivå utöver den som säkrades genom den demokratiska tilldelningen. Eftersom ingen fått det sämre genom dessa frivilliga byten har vi bevisat att det fria bytet ger högre välfärdsnivå än demokratiska majoritetsbeslut vid fördelning av individuella nyttigheter.

Situationen är betydligt mera komplicerad när det gäller individuella men *uthålliga* produkter och resurser. Varje människa föds in i en familj, en bygd och en större geografisk och kulturell region utan kunskaper och andra förutsättningar för ett rationellt liv. I början av livscykeln saknas förutsättningar för egna rationella beslut (dvs. sådana beslut som inte senare ångras). Visserligen finns sådana förutsättningar för rationellt handlande ofta i barnets omedelbara närhet genom en altruistiskt och långsiktigt planerande familj. I äldre samhällen fanns någon på bredare släktskap eller annan samhörighet baserad större grupp som vårdade och utvecklade barnens och ungdomarnas "humankapital". Men ibland saknas altruismen eller långsiktigheten i barnens och ungdomarnas uppväxtmiljö och i samma mån vanhävdas potentialen i fråga om

utbildning, hälsa och annat humankapital. En sådan vanhävd är inte bara en individuell angelägenhet. När humankapitalet stiger utöver en viss nivå blir det även ett kollektivt kapital – en del av infrastrukturen. Under en viss nivå blir det inte bara ett individuellt problem i vuxenlivet utan även ett gemensamt problem i form av bestående försörjningsproblem och kriminalitet.

Mycket talar med andra ord för att samhället som helhet säkrar tillräckligt omfattande gemensamma resurser för vård och utbildning av barn och ungdomar upp till en nivå, som möjliggör rationella och fortsatta individuella val av utbildning. På samma sätt är det rationellt att säkra vården av barns och ungdomars fysiska och psykiska hälsa genom garanterad tillgång på förebyggande hälsovård och återställande sjukvård.

Av dessa argument för offentlig finansiering följer inte att det finns några allmänna eller specifika fördelar av *produktion* av denna typ av service i offentlig, kooperativ eller annan gemensam driftform. Utbildning, tandhälsovård, sjukvård etc. är en fråga om effektiv användning av produktiva resurser och därmed en fråga om produktion, som kan drivas med starka effektivitetsincitament och under konkurrens mellan ett stort antal av varandra oberoende enheter.

Några av demokratins grundproblem

Det demokratiska systemet är framför allt till för att fatta beslut av långsiktig betydelse för hela folket. Det betyder först och främst att det nödvändigtvis långsamma demokratiska systemet reserveras för genuint kollektiva angelägenheter. När det gäller frågan om hur hela folket ska avgränsas finns det två principiellt olika angreppssätt. Det politiskt vanligaste men knappast långsiktigt uthålliga angreppssättet är geografiskt och institutionellt. Det innebär att man först avgränsar en geografisk yta som en kommun, en delstat eller en nation och därefter genom ett antal egenskaper hos nu levande fysiska eller juridiska personer avgör vilka som ska ha inflytande över vad som händer på denna yta och över vilka förhållanden de ska ha rätt att utöva inflytande. Denna ansats är naturligtvis långsiktigt ohållbar, vilket lätt kan exemplifieras. När kärnkraftverket i Barsebäck en gång byggdes vid gränsen mellan Skåne och Själland fattades det beslutet av representanter för svenska medborgare med rätt att då rösta i de allmänna valen. De som var berörda på Själland hade exempelvis inget inflytande, samtidigt som de som var i ringa grad berörda från Norrbotten hade lika stort inflytande som människor bosatta i Halland och Småland.

Den motsatta och mera objektivt rimliga ansatsen innebär att nyttan eller skadan av en viss kollektivt verkande åtgärd uppmäts och tillåts påverka beslutet, oavsett vem som påverkas. Medlemskap i EU, OECD, FN och andra internationella och globala organ ökar hela tiden betydelsen av den andra principen. Den internationella politikens ömsesidiga anpassning, harmonisering och långsiktiga konvergens är ett uttryck för hur definitionerna av kollektivet hela tiden utvidgas. Samtidigt är det uppenbart att många politiska beslut enbart berör små och geografiskt sammanhållna kollektiv av människor och därför inte alls kräver global, internationell eller ens nationell storskalighet. Rekonstruktionen av politiken och den offentliga sektorns uppbyggnad rör sig i framtiden i två motstridiga riktningar mot kontinentalisering eller globalisering och mot rumslig koncentration till små regioner.

Den demokratiska processen måste klara fyra olika uppgifter:

Den första uppgiften är den *kommunikativa*. Eftersom de politiska besluten berör mängder av människor och företag med olika information, kunskap och värderingar blir samtal, debatt och ömsesidig information mera betydelsefull för kvaliteten på och acceptansen av de politiska besluten än vad som exempelvis krävs i ett privat företag med dess individualiserade relation mellan köpare och säljare. Mångfalden av

media och dess kvalitet och graden av ömsesidighet i informations- och tankeutbytet är en central framtidsfråga för demokratins utveckling. Medierna har därför en viktig roll som förmedlare av information och kunskap och som forum för debatt om politikens inriktning. På längre sikt förändras medierna radikalt i riktning mot större ömsesidighet i flödet av meddelanden och uppfattningar. Samtidigt blir de redaktionella tyngdpunkterna allt mindre tydliga. I framtiden med dess mångfald av allmänt tillgängliga informationsnät och dess växande tillgång på radio- och TV-kanaler blir åsiktsmonopol obeständiga. Göbbels, Churchill och Tingsten tillhör historien. I det utbyggda IT-samhället i framtiden kan man inte bygga upp beständiga åsiktshierarkier.

Den andra uppgiften för den demokratiska processen är *kreativ*. Den demokratiska processen kan bara bli långsiktigt effektiv om den har förmåga att ständigt skapa bättre lösningar på kollektivets problem. Den långsiktiga legitimiteten för offentlig verksamhet förutsätter en lika stor kreativitet bland politiker och deras tjänstemän som i den privata sektorn med dess ägare och företagsledare. Delvis stöds kreativitetsuppgiften av en omfattande, fri och obunden kommunikation. Olika klubbar, föreningar och informella samlingsplatser är nog inte bara av betydelse för att lösa demokratins kommunikationsproblem, vilket särskilt har betonats av den amerikanske statsvetaren Putnam. En omfattande och inte alltför styrd diskussion om samhällsproblemen är säkert avgörande för möjligheten att få ett kreativt klimat inom politiken.

Den Weberianska politiska traditionen som särskilt betonat rättssäkerhet och konsekvens i myndighetsutövningen är kanske en förklaring till att den offentliga sektorn varit mindre kreativ än den privata inom de flesta kollektiva serviceområden. Kollektivtrafiken ger övertydliga exempel på den offentliga sektorns lägre kreativitet. Trafiken med tunnelbanor och pendeltåg drivs nästan uteslutande i offentlig regi. I de flesta storstadsregioner runt om i världen har bilismen förmått att hävda sig väl, trots ofta mycket stora subventioner till dessa regioners kollektivtrafik. I Stockholmsregionen svarar exempelvis passageraravgifterna bara för fyrtio procent av lokaltrafikens inkomster. Huvuddelen av kostnaderna är med andra ord skattefinansierade. Samtidigt minskar kollektivtrafikens marknadsandel. En del av problemen förklaras säkert av felaktigheter i företagsledningens incitament, av stelheter i organisation och beslutsfattande och liknande statiska förklaringar. Men bristen på kreativa investeringar genom forskning och utveckling av ny teknologi har säkert haft en stor betydelse för den långsiktiga förlusten av konkurrenskraft gentemot privatbilismen. Världens framgångsrika tillverkare av personbilar har tillhört de mest forsknings- och utvecklingsorienterade produktionssystemen. Samtidigt som prestations- och komfortnivå förblivit i stort sett oförändrad har personbilarna steg för steg fördubblat sin slitstyrka och driftsäkerhet, fått allt högre trafiksäkerhet och bättre komfort genom luftkonditionering, musikanläggningar och mobiltelefoner. Den kollektiva trafikens

administratörer och beslutsfattare har saknat bilismens incitament till kreativitet.

Den tredje uppgiften för demokratin är att säkra en *implementering*, dvs. ett genomförande av politikens beslut med effektivitet, rättvisa och rättssäkerhet i enlighet med de beslut som fattats av parlamentet eller genom folkomröstning. I Sverige har exempelvis Benny Hjern och Bo Rothstein visat att genomförandet av de politiskt fattade besluten ofta är ineffektivt och ibland till och med motstridigt till innebörden i besluten. I USA har på senare år frågan om "accountability" eller politiker- och tjänstemannaansvarighet för genomförandet blivit en av de centrala frågorna i diskussionen om bristen på effektivitet i politikens genomförande. Med den moderna informationsteknologins hjälp borde det vara lika lätt att säkra ett rimligt genomförande av politik som det visat sig vara möjligt att säkra kontroll av effektivitet i genomförandet av beslut genom sak- och finansrevision i den privata sektorns företag. Skälen till misslyckandet tycks dock ligga djupare än i sak- och finansrevisionens brister. Troligen krävs det lika genomgripande analys av den offentliga sektorns organisation, incitament och transaktionskostnader som i den moderniserade delen av det privata näringslivet, om en framtida effektiv implementering ska kunna säkras.

Den fjärde och viktigaste uppgiften för demokratin är att säkra ett *brett inflytande på besluten* om kollektiva angelägenheter. Metoderna för folkomröstning och val till representativa församlingar respektive omröstningar i dessa blir därför den viktigaste frågan vid analysen av demokratins framtid. Den fortsatta framställningen koncentreras på den fjärde uppgiftens framtida problem och möjligheter.

Kunskap och demokrati

När Daniel Defoe skapade romanfiguren Robinson Crusoe ville han visa hur den enskilda människan kan lösa sina problem utan andras inblandning. Redan efter några kapitel tvingades Defoe att släppa in Fredag på scenen. Det blev en alltför absurd idé att konstruera ett enpersonssamhälle. Men redan med två människor på scenen behövs regler för fördelningen av arbete och andra resursinsatser och för att styra fördelningen av konsumtionsutrymmet och välfärden. Fördelningen av arbetet, konsumtionen och välfärden lät Defoe Robinson och Fredag sköta med det brittiska imperiets hierarkiska regler. Robinson fördelade och ledde arbetet och bestämde det slutliga förbrukningsmönstret för Fredag och sig själv.

En så tydlig över- och underordning är inte längre lika självklar som på 1700-talet. Defoes Robinson hade en puritansk, rationalistisk fartygsmoral, som för hjälten innebär "hjälp dig själv, så hjälper dig Gud" och som av Fredag krävde flit och underordning på den i övrigt obebodda ön (som lika gärna kunde ha varit ett fartyg). Föreställningarna om den fullständiga hierarkin som samhällsprincip var inte ny. Den gick tillbaka ända till Platon och hans lära om hierarkin som det naturliga tillståndet i naturen, musiken och politiken.

På 1700-talet började nya föreställningar att växa fram. I England formulerade Adam Smith en kraftfull motbild av ett samhälle byggt på allas strävan efter egennytta. Smith menade att om tillräckligt många fritt fick konkurrera om alla resurser, varor och tjänster så skulle ett sådant till synes anarkiskt system leda till betydligt högre välfärd än om någon försökte att för andras räkning styra allt till det bästa. "Staten" skulle inte behövas annat än som garant för den fria etableringsrätten och för att hindra sammanslutningar till hinder för den fria konkurrensen.

Samtidigt hade franska tänkare som de Tocqueville, Condorcet, Montesquieu och de Borda tagit upp en sofistikerad diskussion om demokratin som ett sätt att fatta beslut i sådana frågor som samtidigt berör ett stort antal människor med helt eller delvis motstridiga intressen och skilda ekonomiska tillgångar. De menade att mängder av beslut gäller företeelser som i grunden är kollektiva. Beslutens kollektiva karaktär blir särskilt tydlig när det rör sig om projekt, som genom storlek och uthållighet berör många människor, inte bara i den omedelbara nutiden utan även långt in i framtiden. Infrastruktur och samhällets mera bestående, konstitutionella regelsystem har en sådan uthållighet och allmängiltighet att de för det mesta måste hanteras i kollektiv, politisk form.

Montesquieu menade att *republiken* var den högsta framtida statsformen. I den skulle alla människor kunna tilldelas lika inflytande över alla beslut som var av betydelse för hela kollektivet av människor. Villkoret för att en sådan demokratisk republik skulle kunna fungera rationellt var en hög och jämnt fördelad utbildning som skulle medge att alla medborgare hade kunnat sätta sig in i samhällsfrågorna på ett likformigt sätt.

Demokratins problem i det mångkulturella samhället

Condorcet delade Montesquieus uppfattning om utbildningens betydelse för de rationella besluten i samhällsfrågorna. Men han var den förste som också såg logiska svårigheter i beslut genom omröstningar, där enkel majoritet tilläts fälla utslaget. Kenneth Arrow har stringent formaliserat denna "demokratins paradox". Arrow ställde ursprungligen frågan om det var möjligt att väga samman alla individuella värderingar till en samhällelig eller social värderingsnorm (eller värderingsfunktion) med vars hjälp man skulle kunna fatta beslut om en för hela samhället bästa lösning på kollektiva problem. Det visade sig senare att denna fråga är den samma som tidigare hade ställts av matematiker och samhällsfilosofer i Frankrike på 1700-talet. Den gällde frågan om det finns några överlägsna principer för demokratisk omröstning, som leder till bästa möjliga lösningar på kollektiva problem. Redan på 1700-talet lyckades Condorcet formulera ett enkelt exempel på samhällssituationer där intressena är tillräckligt motstridiga för att man inte ska kunna finna någon omröstningsprocedur som leder till en bästa demokratisk lösning.

Arrow gick mera axiomatiskt till väga. Han krävde för det första att *transitivitet* måste gälla såväl för samtliga individer i deras rangordning av de olika tänkbara besluten som för den samhälleliga rangordningen av besluten. Det innebär på det individuella planet att om det finns tre möjliga beslut (A, B och C) och om A föredras framför B och B föredras framför C så måste A föredras framför C. På samma sätt måste en person som uttrycker obeslutsamhet, indifferens, mellan A och B respektive B och C också känna sig indifferent mellan A och C. I det sociala sammanhanget ska då regeln gälla att om man i en social beslutsprocess, där man först kommit fram till att A föredras framför B och därefter till att B föredras framför C, så ska därav följa att A föredras framför C. Även i det sociala sammanhanget ska transitiviteten också vara uppfylld för indifferens.

Det andra axiomet säger, att om en av medborgarna har rangordnat de olika möjliga besluten på ett visst sätt och ingen annan medborgare har en motsatt uppfattning så måste den individuella preferensordningen återspeglas av den samhälleliga preferensordningen. Detta axiom kallas ibland för Pareto-villkoret.

Det tredje *icke-diktatoriska* axiomet innebär att ingen av de i beslutsprocessen ingående individerna får ha ett inflytande som medför att hans preferenser kan dominera den samhälleliga preferensordningen om alla andra har motsatt uppfattning.

Det fjärde axiomet – *oberoende av irrelevanta alternativ* – kräver att det samhälleliga valet mellan två alternativ bara får bero på individernas rang-

ordning av dessa två alternativ och inte på hur andra tänkbara alternativ ordnas inbördes.

Därutöver finns ett frihetsaxiom, som kräver att valprocessen ska tillåta alla tänkbara preferensordningar.

Dessa axiom sammanfattar minimikrav på en rationell demokratisk beslutsprincip. Arrow och senare William Vickrey, Amartya Sen och Kirman och Sondermann har bevisat det teorem, som säger att det inte finns någon social beslutsmetod som i ett heterogent samhälle kan garantera rationella demokratiska beslut, dvs. beslut som uppfyller samtliga "demokratins axiom".

Paradoxen kan enklast illustreras med följande kollektiva beslutssituation. Låt oss anta att FN lagt fram tre olika fredsoptioner för Bosnien-Herzegovina. Dessa tre fredsoptioner kallas A, B och C. Tre förhandlare för muslimer, kroater och serber har att ta ställning till de tre optionerna. Muslimernas representant föredrar option A framför option B och option B framför option C. Det innebär att i ett val mellan A och B skulle muslimerna välja option A. Om de tvingades välja mellan option B och C skulle de välja option B. För muslimerna innebär det att i ett val mellan option A och B så väljer de självfallet A. Det följer logiskt av rangordningen. För kroaterna är rangordningen annorlunda. Den innebär att option B föredras framför option C och option C föredras i sin tur framför option A. För serberna är rangordningen i sin tur annorlunda. De föredrar option C framför A och option A framför B. De olika intressegruppernas rangordning framgår av följande tabell.

OPTIONER

Intressenter	**1**	**2**	**3**
Muslimer	A	B	C
Kroater	B	C	A
Serber	C	A	B

Vi antar nu att de tre fredsoptionerna har presenterats för de tre grupperna som vid förhandlingsbordet efter långa diskussioner ska genomföra en röstning för att fastslå den gemensamt bästa lösningen. FN har föreslagit att fredsoption A först ställs mot fredsoption B och därefter ställer man fredsoption B mot fredsoption C.

Första voteringen:	**A ställs mot B**	
		Muslimer: A föredras framför B
		Kroater: B föredras framför A
		Serber: A föredras framför B
Alltså:	Två röster för A	
	En röst för B	

A vinner därför att A föredras framför B av en majoritet av förhandlarna.

Andra voteringen:	**B ställs mot C**	
		Muslimer: B föredras framför C
		Kroater: B föredras framför C
		Serber: C föredras framför B
Alltså:	Två röstar för B	
	En röstar för C	

B vinner därför att med denna propositionsordning föredras B framför C av en majoritet.

Omröstningen har med andra ord givit till resultat att A vunnit vid en röstning mellan A och B. Därefter har B vunnit i en röstning mellan B och C. Det skulle nu ligga nära till hands att här tro att A föredras framför B och B föredras framför C och därför måste A föredras framför C. En av grupperna misstänker emellertid att det kan vara något skumt med hela propositionsordningen och föredrar därför en kontrollröstning. Den genomförs.

Kontrollröstning:	**C ställs mot A**	
		Muslimer: A föredras framför C
		Kroater: C föredras framför A
		Serber: C föredras framför A
Alltså:	En röstar för A	
	Två röstar för C	

C vinner nu, eftersom C föredras framför A av en majoritet!

Sålunda gäller inte transitivitetsaxiomet som säger att

om	A föredras framför B och
	B föredras framför C
så måste också	A föredras framför C.

Här gäller paradoxen

A föredras framför B
B föredras framför C
men
C föredras framför A!

Den demokratiska paradoxen visar att det är jämförelsevis lätt att få motstridiga intressen som leder till att resultaten av varje majoritetsval kullkastas av små förändringar i *röstningsproceduren*. En sådan beslutsordning är strukturellt instabil. Det finns inte några självklara sätt att säkerställa en funktionsduglig demokrati baserad på enkel eller ens kvalificerad majoritet vid beslut om kollektiva angelägenheter.

Mycket av debatten kring bevis av demokratins omöjlighet har tagit fasta på axiomens otydlighet eller onödighet. Särskilt transitivitetsaxiomet har blivit föremål för många attacker. James Buchanan menar exempelvis att det inte räcker att hänvisa till att vi som individer gärna vill bete oss *konsekvent* i enlighet med transitivitetsaxiomet, när det tillämpas på individuella valsituationer. Det är inte alls säkert att det är en lika viktig norm i en social valsituation. Där kan det finnas moraliska beslutsregler som upplevs som viktigare än transitivitetsaxiomet. På det sociala planet är t.ex. ökad jämlikhet ofta viktigare för en majoritet än bevarandet av obegränsad transitivitet.

Andra har föreslagit att man i stället uppger kravet på oberoende av irrelevanta alternativ, vars egentliga syfte är att begränsa kravet på information. Så länge axiomet om oberoende av irrelevanta alternativ gäller krävs ju inget annat än redovisning av rangordning av par av alternativ. Arrow tycks ha menat att denna begränsning av informationsbehovet är en fördel för demokratin, eftersom den undanröjer behovet av politikerstyrda undersökningar av människors värderingar. Dessutom innebär axiomet att man inte ställer krav på en resursslukande hantering av information om människors rangordningar av stora mängder av möjliga politiska beslut. Med informationsteknologins utveckling blir det sistnämnda argumentet allt svagare. Också det första argumentet mot "oberoendeaxiomet" upphävs om varje individ anonymt kan redovisa sin rangordning i samband med allmänna omröstningar.

Den mest betydelsefulla metoden att säkra demokratiska beslut genom att enbart bryta mot oberoendeaxiomet lanserades redan för drygt tvåhundra år sedan av J.C. de Borda i en liten essä kallad *Memoire sur les Elections au Scrutin*, publicerad år 1781. De Bordas metod kan enkelt beskrivas på följande sätt. Låt oss anta att det finns tio partier som företräder olika program. Väljarna har då att uttrycka sina preferenser för dessa olika program. Med Bordas metod ger man tio poäng till det program som kommer högst i den individuella rangordningen. Till det program som kommer på andra plats ger man nio poäng. Det program som kommer på tredje plats får åtta poäng osv. ned till en poäng för det program som man tycker sämst om. Därefter summeras varje programs (partis) poängtal och antingen väljs därefter det program (parti), som fått högsta sammanlagda poängtalet eller fördelas inflytandet för den fortsatta maktutövningen i proportion till den relativa andelen av avgivna poäng. Ett enkelt exempel, inspirerat av

Donald Saari[1] kan illustrera vilken skillnad traditionellt röstande och röstande enligt Bordametoden kan innebära i en faktisk om än förenklad beslutssituation.

Låt oss anta att redovisningen av Borda-poäng givit följande resultat för olika folkgrupper (I - III) vid ett val mellan presidentkandidater (eller partier) som anges av bokstäverna K, V, S, L och H.

Presidentkandidat: (Parti) / Röstande från Folkgrupp	K	V	S	L	H	Folkgruppens väljarandel
I	5	4	3	2	1	40%
II	1	3	5	4	2	20%
III	1	2	3	4	5	40%
Andel av Bordapoäng	17,3%	20,0%	22,7%	21,3%	18,7%	100%

Om vi nu antar principen om en röst per röstande och två omgångar (som i Ryssland eller Frankrike) skulle utfallet bli att någon av extremkandidaterna K eller H skulle vinna. Med Bordas metod skulle däremot den kompromissbetonade kandidaten S vinna, eftersom den är ett starkt andrahandsalternativ.

En av orsakerna till demokratiska paradoxer ligger i att man med majoritetsröstning bara får ett uttryck för hur stor andel av de röstande som föredrar en lösning framför en annan. Röstningsprocedurer innehåller ingen information om styrkan i den enskildes preferenser. Marknadslösningar tillåter däremot att varje enskild person ger röstningspoäng, där poäng är pengar och begränsas av den röstandes budget. Eftersom budgeten är gemensam för alla beslut kan man inte markera en stark prioritet i en fråga, utan att det går ut över möjligheterna att prioritera i andra frågor. Det vore möjligt att tilldela varje medborgare en röstningsbudget som kunde utnyttjas i omröstningar i olika frågor över en kortare eller längre tidsperiod. Då skulle inställningen i kollektiva angelägenheter avvägas på ett både individuellt och kollektivt rationellare sätt än med de röstningsförfaranden som nu tillämpas i riksdagen, landsting, kommuner och i folkomröstningar. Med en framtida informationsteknologi blir det enklare än nu att tillämpa val med röstningsbudgetar eller den mindre drastiska omläggningen av röstningsmetoderna, som ursprungligen föreslogs av de Borda.

Den viktigaste kritiken mot röstningsbudgetar eller de Bordas metod är dess möjligheter till strategiskt agerande. Inverkan av strategiskt röstande minskar dock med växande antal röstberättigades valmöjligheter eller kandidater.

[1] Saari, D.G. (1994) *Geometry of Voting*, Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg.

Förtroendets fördel eller "öga för öga – tand för tand"

De demokratiska processerna domineras av omröstningar och däremellan av förhandlingar. Förhandlingar fungerar bättre om det finns ett ömsesidigt förtroende mellan enskilda medborgare och mellan deras politiska företrädare. Betydelsen av ömsesidigt förtroende i en förhandlingssituation kan illustreras med följande exempel.

	Part A:s förhandlingsbud	
Part B:s förhandlingsbud	**Gemensamma regler**	**Regellöst**
Gemensamma regler	Vinst part A:10 Vinst part B:10	Vinst part A:15 Vinst part B: 0
Regellöst	Vinst part A: 0 Vinst part B:15	Vinst part A: 6 Vinst part B: 6

Tabellen ger ett räkneexempel, som illustrerar en möjlig relation mellan två markägare med gemensam gräns. Båda parter förutsätts inneha boskap som antingen hålls under kontroll på de egna markerna eller tillåts ströva in på grannens markområden. Tabellen visar vad som inträffar om de två markägarna inte var och en håller sig till sitt eget revir, respektive om man har en ömsesidig överenskommelse som innebär att var och en håller boskapen på sin egen mark. Om den ena parten (säg part A) sköter sin boskap, medan den andra låter sin boskap ströva fritt, gör den misskötsamme (part B) en stor vinst medan den skötsamme förlorar sin vinst. Om båda skulle ena sig om gemensamma regler som leder till att båda sköter sig blir den sammanlagda vinsten betydande. Om man saknar förtroende för varandra är det alltid lönsamt för någon part att överge de gemensamma reglerna, vilket driver båda parterna mot den stabila men inoptimala jämviktspunkten, där båda parter lockas att bete sig asocialt. Det är egentligen därför i bådas intresse att genom förhandling ålägga sig ett gemensamt regelsystem med överenskomna sanktioner för att uppnå den kollektivt bästa lösningen. Marknadens individuella rationalism förutsätter ett kollektivt giltigt och uthålligt regelsystem för alla individuella beslut som berör fler än beslutsfattaren själv. Det så kallade fångarnas dilemma kan uppstå i praktiskt taget alla situationer där två parter måste fatta beslut om odelbara projekt med kollektiv verkan. Ölandsbron, Dennispaketet, avvecklingen av kärnkraften, nya skatte- eller pensionssystem ger alla exempel på politiska beslut med inslag av "fångarnas dilemma".

Det har visat sig att om samma parter regelbundet återkommer i förhandlingar lyckas de i allmänhet stegvis bygga upp ett ömsesidigt för-

troende som gör det möjligt att avveckla denna instabilitet.

Statsvetaren Robert Axelrod utlyste för ett antal år sedan en tävling om olika datormodeller för att stegvis lösa förhandlingsproblem med inbyggd instabilitet för den bästa lösningen. Ett inlämnat förslag till stegvis förhandlingslösning av "fångarnas dilemma" byggde på principen "öga för öga, tand för tand". Den ena parten skulle alltså alltid reagera likvärdigt på motpartens tidigare förhandlingsbud. Ett egoistiskt bud möttes alltid med samma motbud medan ett socialt fördelaktigt bud möts av ett socialt fördelaktigt motbud. Märkligt nog visade sig denna enkla förhandlingsrutin vara långsiktigt överlägsen alla andra insända förhandlingsmodeller.

Strategier för att höja det ömsesidiga förtroendet och en insikt om värdet av reciproka motåtgärder tycks ge vägar mot en effektiv "förhandlingsdemokrati".

Några kortfattade slutsatser

Demokratins procedurer för omröstning är till för att ge den enskilde ett inflytande över besluten om genuint *kollektiva* angelägenheter. Att rösta om den enskildes dagliga konsumtion kan visserligen vara demokratiskt men ger onödigt litet inflytande och välfärd för konsumenten.

Men många beslut berör nödvändigtvis fler än en individ, familj eller ett företag. Ibland, som i frågan om hanteringen av växthuseffekten eller i säkerhetspolitiken, kan hela världen vara berörd av samma beslutssituation. Då blir demokratiska metoder överlägsna, om man vill säkra ett potentiellt inflytande på besluten för alla.

Nu är inte särskilt många beslut av betydelse för det globala kollektivet. För det mesta rör det sig om beslut som berör geografiskt avgränsade kollektiv. Ibland är beslutsproblemet instängt på en kontinent. Nya nätverk för snabbtåg är ett exempel. I bland är kollektivet nationellt. Ett exempel är frågan om undervisning i språk för ett lands medborgare. Ibland hanteras frågan lämpligen för ett regionalt kollektiv. Hit hör exempelvis frågor om kollektivtrafikens långsiktiga uppbyggnad i en pendlingsregion.

Ofta är kollektivet litet och kanske begränsat till en yta som motsvarar en svensk kommun. Hit hör frågor om den gemensamma omsorgen om barn och gamla, arkitekturen och kvaliteten på gator och parker etc. Att det numera finns fem eller sex demokratiska politiska nivåer med olika valprocedurer är en direkt återspegling av att inte alla kollektiva frågor berör alla.

Om kollektivet är litet och homogent är det ofta rationellt att helt överge den politiska lösningen till förmån för kooperativ eller företag. Så snart kollektivet är begränsat saknar frågan om beslutsordningen självklara lösningar. Ett kollektiv av företagare väljer sällan en beslutsordning som innebär att varje medlem av kollektivet har samma inflytande i en röstningsprocedur. I ett aktiebolag har vissa medlemmar en stor andel av rösterna medan andra i praktiken inte har något inflytande på företagets beslut. I kooperativa sammanhang har man valt att tillämpa principen om en röst för varje medlem. Det har kommit att innebära att den som blivit medlem och betalat sin medlemsavgift får rösta enligt någon överenskommen demokratisk procedur, medan andra som berörs av besluten inte har något inflytande alls.

Varje människa är sålunda intvingad i en mängd politiska beslutsrevir eller revir baserade på medlemskap vars beslut styrs av medlemmarna, även om de drabbar (eller gynnar) andra.

I gamla tiders stationära bondesamhällen var denna mångfaldiga fångenskap närmast ett oundvikligt öde. Enligt socialantropologen Erik Wolff har denna fångenskap medfört att bönder i alla länder förenas i avoghet mot näringslivet, statsmakten och dess institutioner.

Med industrialismen kom en stor rörlighet. Statare, pigor och drängar kunde nu flytta. För en del byttes landet mot fabriksstaden. Flyttningens geografiska avstånd var ofta litet, men skillnaden i fritids- och arbetsliv blev ändå stor. En del valde att flytta till en helt annan kontinent men stannade i jordbruket. För många av dessa innebar flytten ett radikalt byte av ekonomiska villkor och politiskt system. Man röstade med fötterna och fick därmed också politisk rösträtt.

Övergången till K-samhället innebär framför allt en dramatiskt vidgad rörlighet för människorna, deras tankar och information. Att påverka utvecklingen genom att kanske en gång i livet rösta med fötterna blir inte längre den enda, viktiga nya politiska kraften. Dels kan man påverka kommuners och regioners politik genom att pendla till den kommun eller region som utvecklat den bästa arbetsmarknaden och bo i den kommun eller region som ger den bästa miljön för familjen. Dels kan man genom nya och alltmer tillgängliga datormedia påverka värderingar och opinioner även på stort avstånd. Revirgränserna blir i framtiden alltmera upplösta och osäkra.

Politisk teori bygger traditionellt på förutsättningen om en oföränderlig grupp väljare. I framtiden blir denna förutsättning alltmera orimlig. Varje kommun, region och nation konkurrerar om väljare, som genom sin omflyttning avgör den framtida politiska sammansättningen av befolkningen. Fördelen är uppenbar. Möjligheten att påverka den kollektiva miljön växer. Men samtidigt ökar också möjligheterna till segregation.

Författarna

Åke E. Andersson är professor i nationalekonomi vid Umeå universitet och chef för Institutet för framtidsstudier. Han fick 1995 års Hondapris för tvärvetenskapliga analyser av ekonomisk, teknisk och social utveckling.

Henry Bäck är professor i offentlig administration vid Göteborgs universitet. Han är statsvetare och har forskat om kommunal demokrati och invandrarpolitik.

Birgitta Eurenius är civilekonom och avdelningsdirektör vid Statskontoret.

Mikael Gilljam är docent vid Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet. Han är verksam inom valforskningsprogrammet tillsammans med Sören Holmberg.

Stig Hadenius är professor i journalistik vid Stockholms universitet och docent i statskunskap och historia. Han har skrivit en rad böcker om massmedia.

Per-Olof Jönsson är jur.kand. och verkställande direktör för Kooperativa institutet.

Kai Kronvall är fil.dr. i statskunskap och föredragande i konstitutionsutskottet. Han har forskat bl.a. om partier och varit verksam vid Arbetslivscentrum, men har framför allt arbetat inom regeringskansliet och riksdagen.

Michele Micheletti är docent och universitetslektor i statskunskap vid Stockholms universitet. Hon är också ledamot av SNS Demokratiråd.

Tommy Möller är docent vid statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet. Han är verksam inom forskningsprogrammet *Demokrati i förändring*.

Henry Pettersson är fil.kand. och forskningsassistent vid Novemus vid Högskolan i Örebro. Han sysslar framför allt med kommun- och landstingsfrågor.

Maritta Soininen är fil.dr. och statsvetare vid Stockholms universitet. Hon har främst sysslat med invandrarforskning.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan - hur går det? U.
2. Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. U.
3. Fritid i förändring.
   Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
8. Batterierna – en laddad fråga. M.
9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
10. Forskning för vår vardag. C.
11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
12. Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. Fi.
13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
14. Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
17. Bättre trafik med väginformatik. K.
18. Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
22. Inflytande på riktigt - Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
25. Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television. Ku.
26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
29. Forskning och Pengar. U.
30. Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
35. Kriminalunderrättelseregister DNA-register. Ju.
36. Högskola i Malmö. U.
37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
38. Nationalstadsparker. M.
39. Rapport från klimatdelegationen 1995. Klimatrelaterad forskning. M.
40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
41. Statens maritima verksamhet. Fö.
42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. UD.
44. Översyn av skatteflyktslagen. Reformerat förhandsbesked. Fi.
45. Presumtionsregeln i expropriationslagen. Ju.
46. Enskilda vägar. K.
47. Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. U.
48. Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. N.
49. Regler för handel med el. N.
50. Förbud mot vapen på allmän plats m.m. Ju.
51. Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring – alternativ och förslag. A.
52. Precisering av handelsändamålet i detaljplan. M.
53. Kalkning av sjöar och vattendrag.M.
54. Kooperativa möjligheter i storstadsområden. S.
55. Sverige, framtiden och mångfalden. A.
55. På väg mot egenföretagande. A.
55. Vägar in i Sverige. A.
56. Hälften vore nog - om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. A.
57. Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. Fi.
58. Finansieringen av det civila försvaret. Fö.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

59. Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. UD.
60. Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. UD.
61. Olika länder – olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. UD.
62. EU, konsumenterna och maten – Förväntningar och verklighet. Jo.
63. Medicinska undersökningar i arbetslivet. A.
64. Försäkringskassan Sverige – Översyn av socialförsäkringens administration. S.
65. Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. Jo.
66. Utvärderat personval. Ju.
67. Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. Fi.
68. Några folkbokföringsfrågor. Fi.
69. Kompetens och kapital + bilaga. N.
70. Samverkan mellan högskolan och näringslivet. N.
71. Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. In.
72. Rättspsykiatriskt forskningsregister. S.
73. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet. Volym 1 – En granskning. M.
73. Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 1 – An Assessment. M.
74. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet. Volym 2 – Faktaredogörelser. M.
74. Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 2 – Descriptions. M.
75. Värden i folkhögskolevärlden. U.
76. EU:s regeringskonferens – procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. UD.
77. Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. Fi.
78. Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. N.
79. Översyn av revisionsreglerna. Fi.
80. Viktigt meddelande. Radio och TV i Kris och Krig. Ku.
81. Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. Fi.
82. En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. K.
83. Allmänt pensionssparande. S.
84. Ekobrottsforskning. Ju.
85. Egon Jönsson – en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. S.
86. Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. Fö.
87. Tredimensionell fastighetsindelning. Ju.
88. Kameraövervakning. Ju.
89. Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. N.
90. Sammanhållet studiestöd. U.
91. Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer – En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. S.
92. IT i miljöarbetet. M.
93. Ny yrkestrafiklagstiftning. K.
94. Nationell teleadresskatalog. K.
95. Botniabanan. K.
96. Strukturförändring och besparing. En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. Fö
97. Effektivare försvarsfastigheter! Utvärdering av en reform. Fö.
98. Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. Fö.
99. Avveckling med inlärning. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. Fö.
100. Ett nytt system för skattebetalningar. Del A. Ett nytt system för skattebetalningar. Del B. Författningsförslag, författningskommentarer och bilagor. Fi.
101. Kärnavfall – teknik och platsval. KASAMs yttrande över SKBs FUD-Program 95. M.
102. TUFF – Teckenspråksutbildning för föräldrar. U.
103. Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling. Del 1 och 2. M.
104. Konsumentskydd på elmarknaden. C.
105. Att främja donationer till universitet och högskolor. U.
106. EU och Sverige – från Kiruna till Malmö. Sammanfattning av fyra regionala möten 1995-96. UD.
107. Union utan gränser – konsekvenser, möjligheter, problem. Sammanfattning av ett seminarium i november 1995. UD.
108. Konsumenterna och miljön. C.
109. Från åkerlotter till Paradis – ett delbetänkande från Utredningen om universitetsfastigheter m.m. angående överlåtelser och tomträttsupplåtelser av vissa högskolefastigheter. Fi.
110. Inför ett Svenskt kulturnät – IT och framtiden inom kulturområdet. Ku.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

111. Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. C
112. Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. M.
113. En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. S.
114. En körkortsreform. K.
115. Barnkonventionen och utlänningslagen. S.
116. Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. Fi.
117. Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. Fi.
118. Station Stockholm Nord. K.
119. Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. Fi.
120. Högskolan i Malmö - Slutbetänkande. U.
121. Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. K.
122. Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande. U.
123. Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. Fö.
124. Miljö för en hållbar hälsoutveckling. Betänkande. Förslag till nationellt handlingsprogram. S. Bilaga 1. Miljörelaterade hälsorisker. S. Bilaga 2. Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet. S. Environment for Sustainable Health Development – an Action Plan for Sweden. S.
125. Droger i trafiken. Ju.
126. Doping i folkhälsoperspektiv. Del A och Del B. S.
127. Folkbildningens institutioner. U.
128. Skyddet av kulturmiljön. En översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn. Ku.
129. Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. In.
130. De två kulturerna. Rapporter av Klaus Richard Böhme, Bo Huldt, Carl-Einar Stålvant samt Kent Zetterberg. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
131. Extern värdering av hot och förmåga. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
132. Det stora och snabba greppet. Om LEMO-reformens metoder och resultat. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
133. Jämställd vård. Olika vård på lika villkor. S.
134. Jämställd vård. Möten i vården ur ett tvärvetenskapligt perspektiv. S.
135. Fibromyalgi och Duchennes muskeldystrofi. Kunskapsläge och behov av framtida FoU. S.
136. Effekter av EU:s jordbrukspolitik. Jo.
137. Kommunalförbund och gemensam nämnd – två former för kommunal samverkan. In.
138. Ny behörighetsreglering på hälso- och sjukvårdens område m.m. S.
139. Skatt på avfall. Fi.
140. KO:s biträde åt enskilda. In.
141. Vårdavgifter vid rättspsykiatrisk vård, m.m. S.
142. Länsstyrelsernas roll i infrastrukturplaneringen. K.
143. Krock eller möte - Om den mångkulturella skolan. U.
144. Ökad konkurrens i handeln med livsmedel. N.
145. Arbetstid längd,förläggning och inflytande + bilagedel. A.
146. Att återerövra vardagen. S.
147. Övergångsbestämmelser till miljöbalken. M.
148. Översyn av förvärvslagen och hyreslagen Borgen och pant. Ju.
149. Elberedskapen. Författningsfrågor. N.
150. En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring. A.
151. Bidrag genom arbete - En antologi. S.
152. Gruvorna och framtiden. N.
153. Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden. M.
154. Tre rapporter om studiecirklar. U.
155. Omtankar om vattendrag ett nytt angreppssätt. M.
156. Bostadspolitik 2000 - från produktions- till boendepolitik + Särtryck + Bilaga. In.
157. Översyn av redovisningslagstiftningen. Ju.
158. Sverige och EMU. Fi.
159. Folkbildningen - en utvärdering. U.
160. Bouppteckningar och arvsskatt. Ju.
161. Rätt att flytta - en fråga om bemötande av äldre. S.
162. På medborgarnas villkor - en demokratisk infrastruktur + bilaga. In.

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Justitiedepartementet

Kriminalunderrättelseregister
DNA-register. [35]
Elektronisk dokumenthantering. [40]
Presumtionsregeln i expropriationslagen.[45]
Förbud mot vapen på allmän plats m.m. [50]
Utvärderat personval. [66]
Ekobrottsforskning. [84]
Tredimensionell fastighetsindelning. [87]
Kameraövervakning. [88]
Droger i trafiken. [125]
Översyn av förvärvslagen och hyreslagen
Borgen och pant. [148]
Översyn av redovisningslagstiftningen. [157]
Bouppteckningar och arvsskatt. [160]

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]
Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. [42]
Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. [43]
Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. [59]
Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. [60]
Olika länder - olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. [61]
EU:s regeringskonferens - procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. [76]
EU och Sverige - från Kiruna till Malmö. Sammanfattning av fyra regionala möten 1995-96. [106]
Union utan gränser - konsekvenser, möjligheter, problem. Sammanfattning av ett seminarium i november 1995. [107]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]
Statens maritima verksamhet. [41]
Finansieringen av det civila försvaret. [58]
Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. [86]
Strukturförändring och besparing.
En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. [96]
Effektivare försvarsfastigheter!
Utvärdering av en reform. [97]
Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. [98]
Avveckling med inlärning. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. [99]
Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. [123]
De två kulturerna. Rapporter av Klaus Richard Böhme, Bo Huldt, Carl-Einar Stålvant samt Kent Zetterberg. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [130]
Extern värdering av hot och förmåga. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [131]
Det stora och snabba greppet. Om LEMO-reformens metoder och resultat. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [132]

Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]
Kooperativa möjligheter i storstadsområden. [54]
Försäkringskassan Sverige - Översyn av socialförsäkringens administration. [64]
Rättspsykiatriskt forskningsregister. [72]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Allmänt pensionssparande. [83]
Egon Jönsson – en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. [85]
Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer – En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. [91]
En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. [113]
Barnkonventionen och utlänningslagen. [115]
Miljö för en hållbar hälsoutveckling.
Betänkande. Förslag till nationellt handlingsprogram. [124]
Bilaga 1. Miljörelaterade hälsorisker. [124]
Bilaga 2. Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet. [124]
Environment for Sustainable Health Development – an Action Plan for Sweden. [124]
Doping i folkhälsoperspektiv. Del A och Del B. [126]
Jämställd vård. Olika vård på lika villkor. [133]
Jämställd vård. Möten i vården ur ett tvärvetenskapligt perspektiv. [134]
Fibromyalgi och Duchennes muskeldystrofi. Kunskapsläge och behov av framtida FoU. [135]
Ny behörighetsreglering på hälso- och sjukvårdens område m.m. [138]
Vårdavgifter vid rättspsykiatrisk vård, m.m. [141]
Att återerövra vardagen. [146]
Bidrag genom arbete – En antologi. [151]
Rätt att flytta – en fråga om bemötande av äldre. [161]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]
EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]
Bättre trafik med väginformatik. [17]
Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. [26]
Banverkets myndighetsroll m.m. [33]
Enskilda vägar. [46]
En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. [82]
Ny yrkestrafiklagstiftning. [93]
Nationell teleadresskatalog. [94]
Botniabanan. [95]
En körkortsreform [114]
Station Stockholm Nord. [118]
Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. [121]
Länsstyrelsernas roll i infrastrukturplaneringen. [142]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. [12]
Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]
Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. [30]
Översyn av skatteflyktslagen.
Reformerat förhandsbesked. [44]
Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. [57]
Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. [67]
Några folkbokföringsfrågor. [68]
Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. [77]
Översyn av revisionsreglerna. [79]
Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. [81]
Ett nytt system för skattebetalningar. Del A.
Ett nytt system för skattebetalningar. Del B. Författningsförslag, författningskommentarer och bilagor. [100]
Från åkerlotter till Paradis – ett delbetänkande från Utredningen om universitetsfastigheter m.m. angående överlåtelser och tomträttsupplåtelser av vissa högskolefastigheter. [109]
Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. [116]
Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. [117]
Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. [119]
Skatt på avfall. [139]
Sverige och EMU. [158]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – hur går det? [1]
Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]
Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]
Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]
Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]
En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. [27]
Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. [28]
Forskning och Pengar. [29]
Högskola i Malmö. [36]
Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. [47]
Värden i folkhögskolevärlden. [75]
Sammanhållet studiestöd. [90]
TUFF – Teckenspråksutbildning för föräldrar. [102]
Att främja donationer till universitet och högskolor. [105]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Högskolan i Malmö - Slutbetänkande. [120]
Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande. [122]
Folkbildningens institutioner. [127]
Krock eller möte - Om den mångkulturella skolan. [143]
Tre rapporter om studiecirklar. [154]
Folkbildningen - en utvärdering. [159]

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]
EU, konsumenterna och maten - Förväntningar och verklighet. [62]
Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. [65]
Effekter av EU:s jordbrukspolitik. [136]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]
Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring - alternativ och förslag.[51]
Sverige, framtiden och mångfalden. [55]
På väg mot egenföretagande. [55]
Vägar in i Sverige. [55]
Hälften vore nog - om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. [56]
Medicinska undersökningar i arbetslivet. [63]
Arbetstid längd,förläggning och inflytande + bilagedel. [145]
En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring. [150]

Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia - att digitalisera svensk television. [25]
Viktigt meddelande.
Radio och TV i Kris och Krig. [80]
Inför ett Svenskt kulturnät - IT och framtiden inom kulturområdet. [110]
Skyddet av kulturmiljön. En översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn. [128]

Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. [23]
Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. [48]
Regler för handel med el. [49]
Kompetens och kapital + bilaga. [69]
Samverkan mellan högskolan och näringslivet. [70]
Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. [78]
Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. [89]

Närings- och handelsdepartementet

Ökad konkurrens i handeln med livsmedel. [144]
Elberedskapen. Författningsfrågor. [149]
Gruvorna och framtiden. [152]

Civildepartementet

Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]
Forskning för vår vardag. [10]
Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. [31]
Konsumentskydd på elmarknaden. [104]
Konsumenterna och miljön. [108]
Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. [111]

Inrikesdepartementet

Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. [71]
Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. [129]
Kommunalförbund och gemensam nämnd - två former för kommunal samverkan. [137]
KO:s biträde åt enskilda. [140]
Bostadspolitik 2000 - från produktions- till boendepolitik + Särtryck + Bilaga [156]
På medborgarnas villkor - en demokratisk infrastruktur + bilaga. [162]

Miljödepartementet

Batterierna - en laddad fråga. [8]
Nationalstadsparker. [38]
Rapport från klimatdelegationen 1995. Klimatrelaterad forskning. [39]
Precisering av handelsändamålet i detaljplan. [52]
Kalkning av sjöar och vattendrag [53]
Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet. Volym 1 - En granskning. [73]
Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 1 - An Assessment. [73]
Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet. Volym 2 - Faktaredogörelser. [74]
Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 2 - Descriptions. [74]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

IT i miljöarbetet. [92]
Kärnavfall - teknik och platsval. KASAMs yttrande över SKBs FUD-Program 95. [101]
Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling. Del 1 och 2. [103]
Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. [112]
Övergångsbestämmelser till miljöbalken. [147]
Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden. [153]
Omtankar om vattendrag ett nytt angreppssätt. [155]

KUNGL BIBLIOTEKET STOCKHOLM