DEMOKRATI Utredningen

Thomas P. Boje
Henry Bäck
Abdul Khakee
Anna Meeuwisse
Tommy Möller
Martin Peterson
Maritta Soininen
Stefan Svallfors
Jan Teorell
Anders Westholm

Redaktör Erik Amnå

Medborgarnas erfarenheter

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR
SOU 1999:113

Ref KB
Occ SOU

Medborgarnas erfarenheter

Thomas P. Boje
Henry Bäck
Abdul Khakee
Anna Meeuwisse
Tommy Möller
Martin Peterson
Maritta Soininen
Stefan Svallfors
Jan Teorell
Anders Westholm

Redaktör Erik Amnå

Demokratiutredningens forskarvolym V

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 1999:113

SOU och Ds som ingår i 1999 års nummerserie kan köpas från Fakta Info Direkt.

Beställningsadress: Fakta Info Direkt, Kundservice
Box 6430, 113 82 Stockholm
Tel: 08-587 671 00, Fax: 08-587 671 71
E-post: order@faktainfo.se

Grafisk formgivning: Susan Nilsson, Jupiter
Elanders Gotab, Stockholm 1999

ISBN 91-7610-843-0
ISSN 0375-250X

Förord

Ett av Demokratiutredningens uppdrag är att summera och värdera de senaste årens demokratiutredningar och demokratiforskning, ett annat att stimulera det offentliga samtalet om demokratin. Av de skälen har redan åtskilliga demokratiforskare medverkat på våra temaseminarier runt om i landet liksom i flera av våra debattorienterade småskrifter. Av de skälen har också den här boken kommit till.

Det här är en av tretton böcker där drygt ett hundra forskare inom samhällsvetenskap och humaniora belyser olika aspekter av den svenska folkstyrelsens utveckling. Författarna är verksamma inom drygt tio vetenskapliga ämnesområden. Artiklarnas vetenskapliga kvalitet har vanligtvis säkerställts genom att författarnas kollegor granskat dem inom ramen för institutionernas forskarseminarier.

Forskarvolymerna har tillkommit efter en genomgång av den demokratirelevanta forskning som pågår på universitet och högskolor. En del forskare har ombetts att redovisa forskningsläget jämte sina egna, pågående eller nyligen avslutade studier. Andra har fått uppdraget att genomföra studier inom områden som forskningen eftersatt men som Demokratiutredningen behöver kunskap om. Tack vare att nästan alla som blivit ombedda också lämnat ett bidrag har denna breda, om än långt ifrån fullständiga exponering av våra kunskaper om demokratin blivit möjlig. Att forskarna ser det som en del av sin yrkesroll att leverera underlag för det offentliga samtalet är värt att notera med tillfredsställelse. Inte för att forskarna skulle sitta inne med alla svaren. Men för att deras olika teoretiska infallsvinklar och verklighetsbilder kanske kan göra det politiska samtalet mer insiktsfullt. Det är nämligen en mångfald som komplicerar.

Förhoppningen är nu att dessa texter ska kunna läsas med behållning även utanför forskarsamhället. Det betyder inte att författarna förenklat svåra orsakssammanhang. Men jag bad dem

"skriva så att texten blir läsbar för inte bara forskare inom andra ämnesområden utan även för en allmänbildad medborgare. Detta kan kräva viss återhållsamhet med inomvetenskapliga jargonger. Särskilt svåra och komplicerade tankegångar kan behöva en något större pedagogisk omsorg än vanligt". Eva Dahlström har biträtt med en språklig granskning på vissa delar av materialet.

Medborgarnas erfarenheter

I bokens inledande kapitel frågar sig *Jan Teorell* och *Anders Westholm* om den politiska jämlikheten ökat i Sverige sedan slutet av sextiotalet. Då var skillnaderna stora mellan kvinnors och mäns politiska resurser, mellan unga, medelålders och gamla, mellan dem som hade studerat länge och dem som slutat skolan tidigt samt mellan olika yrkesgrupper. Deras kapitel formar sig i långa stycken till en framgångskatalog över svensk folkstyrelse. Könsskillnaderna har visserligen inte försvunnit helt men minskat mycket kraftigt. Det tycks knappast bero på att kvinnorna i dag arbetar utanför hemmet mycket mer än tidigare utan sammanhänger snarare med att de utbildar sig längre än tidigare. Men det finns samtidigt tecken på att jämställdheten sedan en tid inte ökar lika kraftigt. Ett liknande utvecklingsdrag kännetecknar jämförelsen mellan de som har och de som inte har arbete; ojämlikheten är liten men ökar.

När det gäller generationsskillnaderna visas bland annat att de ungas betydande demonstrationsdeltagande under tidigare decennier nu går tillbaka till hur det var vid sextiotalets slut. "Kunskapssamhället" har hittills inte reducerat tjänstemännens politiska övertag över arbetarklassen. De allt färre jordbrukarna har dock stärkt sin politiska ställning, inte minst inom partierna. Det förklaras främst av att de resursstarka männen och de högutbildade sedan en tid inte ägnar sig åt partipolitik i samma utsträckning som förr.

De tre årtiondena präglas eljest av en anmärkningsvärd dynamik när det gäller formerna för medborgarnas engagemang. I början av mätperioden demonstrerade män oftare än kvinnor, arbetarna och de lågutbildade oftare än tjänstemän och högutbildade. Men därefter inträder tjugo år när de yngre och välutbildade tjänstemännen dominerar demonstrationstågen.

Skillnaderna mellan olika generationer, utbildningsgrupper, kön och klasser är numera ganska små.

Ändå blir slutsatsen av deras historiska studie att Sverige håller på att bli ett "nio-tiondelssamhälle". Det beror mest av allt på vad som händer med en särskild medborgargrupp: oberoende av vad de tillhör för klass, generation, kön eller utbildningsgrupp står medborgare med utländsk bakgrund utanför politiken[1].

Det är detta som gör att *Maritta Soininen* och *Henry Bäck* i sin uppsats kan tala om de ökade klyftornas medborgarskap, vilka skakar välfärdsstaten såväl ideologiskt som organisatoriskt. Deras analys handlar om invandrare som medborgare, väljare och politiker i den "stora" respektive "lilla" demokratin. De prövar vilka skillnader i engagemang och aktivitet som beror på kulturell orientering i termer av vilka attityder man har till staten, grupper och individer, och vilka som beror på hur integrerad man är i det svenska samhället. De urskiljer fyra olika kulturella orienteringar: egalitärer, hierarker, individualister och fatalister. Resultatet visar att de som har svagast grupplojaliteter men som är lojala mot överheten – alltså fatalisterna – står mest utanför i alla sammanhang. Utanförskap lagras på varandra utan möjligheter till kompensation. Förutsättningar för att vara aktiva medborgare enligt den svenska folkstyrelsemodellen saknas alltså. Möjligen kan tillgången till ett arbete som innebär integration med andra vara den nyckel som kan låsa upp dörren till den svenska demokratin.

Vanmakt och utanförskap är inga unika medborgarerfarenheter för människor med utländsk härkomst. Stora medborgargrupper litar inte på politiker och offentliga tjänstemän. De litar inte heller på det politiska systemets vilja att motsvara väljarnas förväntningar. I en jämförelse med en annan men ganska annorlunda välfärdsstat som Nya Zeeland, där tillit och självförtroende är något högre, konstaterar *Stefan Svallfors* att klasskillnaderna alltjämt är mycket framträdande. Tragiken blir desto större eftersom just de grupper som är svaga på marknaden också har den klenaste tilltron till sina egna politiska resurser och till det politiska systemets förmåga. Utbildningsskillnader förklarar inte allt. Han är alltså för sin del inte beredd att tolka den sjunkande politiska tilltron som en avspegling av en rimlig kritisk hållning till auktoritära system. Varför skulle de lågutbildade och arbetarna i så fall ha den svagaste tilltron? Han menar därför att det

kan vara så att vi här ser en växande, folklig reaktion mot eliternas sätt att gestalta demokratin.

När *Tommy Möller* försöker tolka innebörden i den politiska passiviteten iakttar även han samma fenomen; fler och fler medborgare upplever en politisk och social marginalisering. I förhållande till den politiska makten är de fortfarande mer undersåtar än medborgare. Det stora flertalet svenskar gör dock sin röstplikt men är i övrigt ganska passiva. De säger sig sakna förtroende för de ledare de röstar fram men förväntar sig ändå att det politiska systemet skall leverera viktiga sociala nyttigheter. Här är det alltså inte frågan om en tyst vanmakt utan om en hälsa som tiger still. Men i förhållande till ett ambitiöst demokratiskt ideal om aktiva medborgare är dessa medborgares hållning naturligtvis likafullt mycket utmanande.

Olika sätt att konkret försöka häva förmyndarskap och marginalisering inom ett av de stora välfärdsområdena, vården, redovisar *Anna Meeuwisse* i sin studie av patient- och klientskap. Hon noterar att det nu finns en större öppenhet för olika arbets- och organisationsmodeller, bl.a. genom att utveckla begreppet "*empowerment*" (ung. bemäktigande) och skapa nya relationer till frivilligorganisationerna[2]. Hon menar att det finns i huvudsak två traditioner inom vad som kallas klientdemokrati. Inom den ena demokratiseras själva institutionerna och rehabiteringsmiljöerna, inom den andra utvecklas klienternas egna organisationer. Hon anser att flera av experimenten inte bara är av intresse för de inblandade individerna själva utan för hela samhället. Föga oväntat finner hon inga universallösningar men flera ansatser värda att följa såväl kritiskt som nyfiket.

Ett annat exempel på bemäktigandeförsök utgör det medborgardeltagande i samhällsplaneringen, som var ett svar på tidigare proteströrelser. *Abdul Khakees* slutsats av den lagstiftning som möjliggjort en rad försök är dock dyster. Det har helt enkelt varit för mycket upptagenhet vid makten, partier och snabba beslut och för litet lyssnande och hänsynstagande. I stället för den rationella planeringssyn som hittills dominerat förespråkar han en kommunikativ. Där blir medborgare, folkrörelser och andra intressenter i "livsvärlden" lika viktiga som näringsliv, offentlig byråkrati, politiska partier och andra etablerade aktörer i "systemvärlden". Initiativet kommer inte nödvändigtvis uppifrån och processen bejakar de konflikter som planeringsprocesserna aktualiserar. Maktfördelning och språket måste ifrågasättas när de

nya stads- och boendemiljöerna planeras, om medborgarnas deltagande ska kunna påräknas.

Vi kan inte förstå dessa förändrade politiska attityder och beteenden med mindre än att vi också analyserar välfärdsstatens förändrade förutsättningar, menar *Thomas P. Boje* i sin kunskapsöversikt. Relationerna mellan välfärdsstaten, lönearbetet och familjen har ändrat karaktär i och med att individualiseringen och differentieringen ökat. De nya sociala grupperna är mer partikularistiska än de gamla, kollektivt orienterade. Familjen och lokalsamhället har vidare förlorat sin traditionellt stora betydelse för den sociala sammanhållningen. Familjeförpliktelserna har blivit en kollektiv angelägenhet. Familjebilden har förändrats i riktning mot allt fler ensamstående och ensamhushåll. Välfärdsstatens medborgarskap är därför motsägelsefullt: den politiska sfären betonar demokratiska beslut, generell politik och jämlikhet medan den ekonomiska och sociala utvecklingen t.ex. på arbetsmarknaden skapar ojämlikhet och kopplar rättigheterna till en rad individuella, behovsprövade villkor. Betalt arbete blir en förutsättning för det sociala medborgarskapet och samhällsintegrationen.

Välfärdsstaten har dessutom förändrat könsrelationerna på ett sådant sätt att männens sociala nyttigheter är större och rättighetsbaserade medan kvinnornas är mindre och behovsprövade. Så, samtidigt som välfärdsstaten genom att överta många av de traditionella omsorgsuppgifterna från kvinnorna gjort det möjligt för dem att arbeta utanför hemmet, har deras beroende av denna välfärdsstat blivit dubbelt, vilket framgick med särskild tydlighet under nedskärningarna. Dels var det de som förlorade jobben, dels togs deras sociala service och kontaktytor bort. Chansen att kombinera familjeförpliktelser med lönearbete reducerades, och därmed möjligheterna att vara oavhängiga medborgare. Det finns därför skäl att nyansera bilden av den skandinaviska välfärdsstatens kvinnovänlighet. Om den sociala skiktningen och marginaliseringen ska kunna motverkas, måste individerna friare få välja hur de vill utforma sitt lönearbete och sitt omsorgsarbete. Den sammantagna förmyndaraktiga fastlåsningseffekt som arbetsmarknadens segregering och välfärdsstatens stödsystem skapar för medborgarna måste ge plats åt större möjligheter för den enskilde att påverka sina livsbetingelser – inom ramen för en samhällelig solidaritet och jämställdhet.

Sista kapitlet i boken är skrivet i spänningen mellan en interkulturell välfärdsstat och en interkulturell demokrati för 2000-talet. *Martin Peterson* inser, precis som Soininen/Bäck, att de etniska-kulturella konflikterna nu blir allt tydligare i folkstyrelsen. Han utgår från samma marginaliseringstendenser som Teorell/Westholm, Svallfors och Möller. Utifrån en samhällsanalys som bitvis sammanfaller med Bojes ger han skäl för att skapa en större öppenhet för flera olika välfärdskulturer och alternativa välfärdsformer där olika kulturella behov gör sig gällande. Likt Meeuwisse argumenterar han för att patienter, i hans fall bl.a. akronymbarnen, skall kunna inkluderas i demokratidiskussionen i stället för att diagnostiseras som defekta. I samma strävan som Khakee att finna nya sätt för medborgare att träffas och samtala om gemensamma problem, finner han "planeringscellen", där kön och andra kulturella olikheter avspeglas och företräds. Han tror att den formen skulle kunna utvecklas i Sverige som en mer radikal form av multikulturell demokrati än den nuvarande offentliga apparaten – ett "elitistiskt isolat som ogärna släpper in obekväma element inom sin krets." Det behövs nya former för att folkstyrelsen skall få del av medborgarnas erfarenheter.

Demokratiutredningens ledamöter har inte tagit ställning till uppsatsernas innehåll. Varje författare ansvarar själv för innehållet i sitt bidrag.

Erik Amnå
Huvudsekreterare

Noter

[1] För ytterligare analyser av denna aspekt av den svenska folkstyrelsen se exempelvis våra småskrifter *Invandrarskap och medborgarskap* (SOU 1999:8) och *Att slakta ett får i Guds namn. Om religionsfrihet och demokrati* (SOU 1999:9) samt Ove Sernhedes artikel i forskarvolym VI *Det unga folkstyret* (SOU 1999:93).

[2] För fler diskussioner kring civilsamhällets relationer till stat och kommun, se vår forskarvolym VIII *Civilsamhället* (SOU 1999:84).

Innehåll

VAR DET BÄTTRE FÖRR? POLITISK JÄMLIKHET I SVERIGE UNDER 30 ÅR 13
Jan Teorell och Anders Westholm

INVANDRARE SOM MEDBORGARE, VÄLJARE OCH POLITIKER 53
Maritta Soininen och Henry Bäck

ANTIPODER? POLITISK TILLTRO OCH ATTITYDER TILL VÄLFÄRDSSSTATEN I SVERIGE OCH NYA ZEELAND 101
Stefan Svallfors

HÄLSAN TIGER STILL? OM VANMAKT, APATI OCH LIKNÖJDHET I SVENSK DEMOKRATI 137
Tommy Möller

EGENORGANISERING FÖR STÄRKT MEDBORGARSKAP OCH ÖKAT INFLYTANDE. OM ALTERNATIV TILL PATIENT- OCH KLIENTSKAP 167
Anna Meeuwisse

DEMOKRATIN I SAMHÄLLSPLANERINGEN 197
Abdul Khakee

LØNARBEJDE, KØN OG MEDBORGERSKAB. ÆNDREDE VILKÅR FOR SOCIAL INTEGRATION OG SOLIDARITET 219
Thomas P. Boje

SVERIGE OCH VÄLFÄRDEN. MEDBORGARSKAPETS SOCIALA DIMENSIONER. VÄLFÄRDSSTATEN OCH DESS MÅNGKULTURELLA DIMENSIONER 239
Martin Peterson

FÖRFATTARPRESENTATIONER 269

Var det bättre förr?

Politisk jämlikhet i Sverige under 30 år

Jan Teorell och Anders Westholm

För 30 år sedan, när den historia vi här skall berätta tar sin början, var Sverige ännu ett industrisamhälle. I dag har tjänster ersatt varor som de främsta bytesobjekten på marknaden, samtidigt som kunskap och informationsteknik blivit en allt viktigare del av produktivkrafterna. Under samma tidsperiod har landet gått från en ställning som en av västvärldens ledande ekonomier och en förebild bland välfärdsstater till att i stället inta rollen som problembarn i bägge hänseenden, med hög arbetslöshet och sociala nedskärningar som följd. Sveriges nationella suveränitet har fått ge vika för ett internationellt beroende, som funnit sitt mest konkreta erkännande i vårt medlemskap i den Europeiska unionen. För 30 år sedan var ännu en stor andel av kvinnorna hemarbetande; i dag är de nästan lika välrepresenterade på arbetsmarknaden som männen. De yngre har blivit alltmer välutbildade, ålderspensionärerna allt fler. Och från att ha varit ett av de mest kulturellt homogena länderna på Europas karta har vi i dag intagit platsen som en mångkulturell stat bland andra. Listan över viktiga och välkända förändringar av ekonomisk, politisk, social, kulturell eller demografisk art kan utan svårighet göras längre.

De frågor vi här skall söka besvara gäller utvecklingstendenser av ett mindre välkänt men potentiellt lika viktigt slag, nämligen de förändringar i demokratins kvalitet som följt i de stora omvandlingsprocessernas släptåg. Det vi närmare bestämt skall granska är den politiska jämlikhetens utveckling på medborgarnivå. Vilka medborgargrupper har vunnit och vilka har förlorat i fråga om förmågan att göra sin röst hörd? Har klyftorna generellt sett blivit större eller mindre? Är Sverige i fråga om den politiska resursfördelningen ett bättre eller ett sämre land än för 30 år sedan?

Att mäta jämlikhet

Jämlikhet hör till den politiska filosofins mest omhuldade honnörsord. Det har rent av hävdats att det utgör den grundläggande byggsten varpå samtliga stora ideologier ytterst vilar (Kymlicka 1990). Utifrån normativa utgångspunkter är det givetvis av avgörande betydelse om det som eftersträvas är jämlik materiell standard, lika behandling, lika möjligheter eller lika rättigheter. Men gemensamt för dessa skiftande värderingar är ändå en föreställning om att någonting skall fördelas jämlikt. Jämlikhetens önskvärdhet är således vida accepterad. Frågan är *vilken sorts* jämlikhet som eftersträvas (Dworkin 1983; Beitz 1989, 3 f.; Sen 1992, 3 f., 13 ff., 22 f.).

Den frågan gäller inte enbart själva fördelningsobjektet utan handlar också om dem det fördelas på. En grundläggande skiljelinje går här mellan jämlikhet som *individuell spridning* och jämlikhet som *gruppskillnader* (Petersson, Westholm & Blomberg 1989, 18 ff.).[1] I det första fallet avser jämlikhetsbegreppet fördelningen mellan enskilda individer. En situation betraktas som fullt jämlik endast om allas innehav är exakt lika stort. Utifrån det andra perspektivet kan däremot individuella skillnader accepteras, men bara så länge de inte är knutna till en viss grupptillhörighet. Inkomstskillnader mellan könen är ett klargörande exempel. Om jämlikheten betraktas ur detta perspektiv är det av underordnad betydelse om vissa män eller kvinnor tjänar mer än andra så länge mäns genomsnittliga inkomstnivå är densamma som kvinnors. Jämlikhet likställs med frånvaron av gruppskillnader.

Det är jämlikhet i det senare avseendet vi här kommer att undersöka. Innehav av ett antal politiska resurser – förmågor, färdigheter och handlingar – kommer att jämföras med avseende på ett antal sociala bestämningar, närmare bestämt kön, ålder, utbildning, yrkesgrupp, förvärvssituation och invandrarbakgrund. De skillnader som är betingade av dessa grupptillhörigheter betraktas som ett uttryck för politisk ojämlikhet.

Ett sådant synsätt är givetvis inte oproblematiskt. Det faktum att en skillnad i exempelvis politisk aktivitet kan konstateras mellan två grupper behöver nämligen inte med nödvändighet bero på att de reella möjligheterna att delta eller att utöva inflytande är ojämlikt fördelade. Olikheten kan även bero på att de två grupperna definierar sina behov eller intressen olika. Om exempelvis arbetslösa i ett visst avseende uppvisar ett större engagemang än förvärvsarbetande kan detta vara ett resultat av att de har större skäl att engagera sig. I

så fall kan man inte utan vidare se skillnaden mellan de båda grupperna som ett utslag av politisk ojämlikhet.

För att åstadkomma en rättvisande utvärdering av den politiska jämlikheten mellan olika grupper borde man således helst kunna skilja mellan en grupps *möjligheter* att göra sin röst hörd å den ena sidan och deras *incitament* för att bli hörda å den andra (Sen 1992, 31; Verba, Schlozman & Brady 1995, 26 f.). När man som i vårt fall endast har jämförbara uppgifter om faktiskt uppnådda nivåer är detta emellertid inte möjligt. Våra resultat måste därför kringgärdas av en reservation för att de klyftor vi kallar ojämlikhet i vissa fall kan tänkas avspegla inte bara skiftande möjligheter utan också skiftande incitament att påverka.

En annan komplikation uppstår då man vill jämföra graden av jämlikhet mellan olika typer av politiskt deltagande eller, som i vårt fall, mellan samma typ av deltagande vid olika tidpunkter. Den fråga som då infinner sig är hur skillnaden närmare bestämt skall betraktas. Är det den *absoluta* skillnaden mellan grupperna som bör ligga till grund för jämförelsen eller bör man i stället beakta hur stor *andel* av fördelningsobjektet de svarar för?[2]

Tabell 1 illustrerar hur de båda perspektiven skiljer sig åt. Siffrorna kan exempelvis betraktas som procentandelen deltagare inom de två grupperna A och B, där kolumnerna I–III representerar olika tidpunkter eller typer av politiska aktiviteter med varierande grad av deltagande i befolkningen som helhet. I tabellens vänstra del är graden av jämlikhet konstant förutsatt att man tar sin utgångspunkt i de absoluta differenserna. Skillnaden mellan grupp A och B är i samtliga fall 20 procentenheter. Om denna skillnad sätts i relation till den genomsnittliga nivån förändras emellertid bilden. I takt med att nivån i befolkningen som helhet minskar från 40 till 20 procent då vi rör oss från kolumn I–III, ökar nämligen skillnadens andel av denna nivå. Betraktat ur ett andelsperspektiv försämras således jämlikhetssituationen, medan den förblir oförändrad om man tar utgångspunkt i de absoluta skillnaderna.

I tabellens högra del råder det omvända förhållandet. Den absoluta skillnaden mellan de två grupperna ökar här från 20 till 40 procentenheter. Men eftersom den genomsnittliga nivån ökar i samma takt sker ingen förändring av jämlikheten om denna uttrycks som skillnadens andel av genomsnittet. Ser man i detta fall till de absoluta skillnaderna försämras således jämlikheten, medan den ur ett andelsperspektiv förblir oförändrad.

Tabell 1. Graden av jämlikhet baserad på absoluta skillnader respektive andelar

	Oföränderliga skillnader			Oföränderliga andelar		
	I	II	III	I	II	III
Grupp A	50	40	30	30	45	60
Grupp B	30	20	10	10	15	20
Genomsnittlig nivå	40	30	20	20	30	40
Absolut gruppskillnad	20	20	20	20	30	40
Skillnadens andel i procent av den genomsnittliga nivån	50	67	100	100	100	100

Inget av dessa båda perspektiv låter sig en gång för alla utpekas som det enda rätta. Beroende på vilka tilläggsantaganden man är villig att göra går det att finna argument för såväl den första som den andra linjen. Vi har därför valt att beakta båda. Resultaten redovisas i första hand med utgångspunkt från de absoluta skillnaderna, främst av det skälet att det är presentationstekniskt enklare. I den mån andelsperspektivet ger upphov till slutsatser som på ett väsentligt sätt skiljer sig från dem som erhålls på basis av de absoluta skillnaderna kommer detta att påpekas.

De resultat vi presenterar baserar sig på två undersökningsserier. Den ena utgörs av levnadsnivåundersökningarna, vilka tar sin början 1968, inom ramen för den dåvarande låginkomstutredningen, och fortsätter med nya mätningar 1974, 1981 och 1991. Den andra består av de båda medborgarundersökningarna, den första genomförd 1987, inom ramen för den dåvarande Maktutredningen, och den andra 1997.[3] Eftersom ett antal centrala mått på politiska resurser och politiskt deltagande ingår i båda undersökningsserierna har vi möjlighet att följa hur den politiska jämlikheten utvecklats mellan sex olika tidpunkter under en sammanlagd tidsrymd om 30 år. Undersökningsurvalen är i samtliga fall representativa för i Sverige bosatta personer inom ett visst åldersintervall. För att uppnå jämförbarhet över alla sex undersökningsåren har vi avgränsat våra analyser till personer i åldern 18–76 år.[4]

De intervjufrågor som står till vårt förfogande låter sig sammanföras till fem olika mått på politisk resursnivå: förmåga att överklaga, individuell opinionsbildning, kontakt med beslutsfattare, partiaktivitet och demonstrationsdeltagande. Vilka intervjufrågor som ligger till grund för respektive mått samt hur svaren på dessa

Tabell 2. Politiskt deltagande och politiska resurser 1968–1997 (procent)

Mätinstrument	1968	1974	1981	1987	1991	1997
Förmåga att överklaga						
Skulle kunna åta sig att själv författa en skrivelse och överklaga ett beslut av en myndighet:						
Ja	45,8	55,3	64,4	69,0	67,6	68,4
Nej, men känner någon som kan hjälpa till	36,4	31,2	26,6	21,6	25,9	22,3
Nej, och känner ingen som kan hjälpa till	17,8	13,5	9,0	9,4	6,5	9,3
Individuell opinionsbildning						
Har någon gång talat inför ett möte i en förening eller organisation	24,7	27,9	33,1	40,9	42,5	40,8
Har någon gång skrivit en insändare eller artikel till någon tidning eller tidskrift	9,9	11,4	16,0	20,5	20,0	22,0
Demonstrationsdeltagande						
Har någon gång deltagit i en offentlig demonstration	14,5	16,7	23,6	29,3	25,0	26,6
Kontakt med beslutsfattare						
Har någon gång tagit kontakt med en person i ansvarig ställning för att påverka ett beslut i en samhällsfråga	7,0	10,4	13,0	—	17,7	16,0
Partiaktivitet						
Är medlem i politiskt parti eller politisk sammanslutning	13,0	13,9	14,2	15,0	10,9	7,6
Har varit på politiskt möte eller sammankomst under det senaste året	13,5	14,7	14,0	10,6	8,9	6,7
Har förtroendepost i politisk förening eller organisation	2,2	2,6	3,1	2,4	2,8	1,5

Anmärkning: Samma tabell har tidigare publicerats som tabell 3.2 i Petersson m.fl. 1998.

fördelar sig vid samtliga sex tidpunkter framgår av tabell 2. Samtliga mått är utformade så att nivån teoretiskt sett kan variera mellan 0 och 100.

Förmåga att överklaga är ett mått på en individs självupplevda förmåga att författa en skrivelse för att överklaga ett myndighetsbeslut. Det fångar således förutsättningarna för handling snarare än faktiskt handlande. De två frågor som tillsammans grupperats under rubriken *individuell opinionsbildning* avser däremot faktiska handlingar som dock inte nödvändigtvis behöver ha utförts i syfte att påverka samhällsutvecklingen. Eftersom de speglar förmågor och

erfarenheter av central betydelse för möjligheterna att utöva politiskt inflytande väljer vi att ändå ta med dem i vår undersökning.

De återstående tre måtten utgör alla exempel på vad som i facklitteraturen betecknas politiskt deltagande, det vill säga handlingar som syftar till att påverka beslut eller andra företeelser av betydelse för samhällsutvecklingen. De representerar också tre av de huvudformer av politiskt deltagande som urskilts i tidigare forskning (se t.ex. Petersson, Westholm & Blomberg 1989, 97 ff., Petersson m.fl. 1998, 73 f.). *Kontakt med beslutsfattare* representerar den typ av politiskt deltagande som avser direkta kontakter mellan medborgare och olika slag av makthavare. *Partiaktivitet* avser medlemskap och aktivitet inom de politiska partierna. *Demonstrationsdeltagande* utgör ett av flera tänkbara exempel på politiska manifestationer. Bland de deltagandeformer som ej är företrädda märks i första hand valdeltagande. Skälen till att denna viktiga form för politiskt handlande fått utgå är i huvudsak två: Dels är inte levnadsnivåundersökningarnas och medborgarundersökningarnas frågor om valdeltagande fullt jämförbara, dels kommer valdeltagandets utveckling att bli föremål för specialstudium i en annan publikation från Demokratiutredningen.

Det finns ytterligare en viktig skiljelinje mellan de olika måtten som redan här bör uppmärksammas. Två av dem – förmåga att överklaga och partiaktivitet – speglar förhållanden i nuet eller det nära förgångna. De övriga tre – individuell opinionsbildning, kontakt med beslutsfattare och demonstrationsdeltagande – bygger däremot på intervjufrågor där den svarande ombetts uppge om han eller hon *någon gång* utfört en viss handling. Ett jakande svar kan således ibland tänkas referera till handlingar som ligger långt tillbaka i tiden.

En frågekonstruktion av detta slag kan ges beteckningen *ålderskumulativ* eftersom den (om man bortser från minnesfel) innebär att svaret för en viss individ bara kan förändras i en riktning med stigande ålder (från nej till ja). Detta är i flertalet fall till nackdel för analysen (se dock Petersson, Westholm & Blomberg 1989, 345). Bland annat kan ett positivt samband med ålder inte utan vidare tolkas som att äldre utför handlingen *oftare* än yngre. Vidare kan den uppmätta nivån i befolkningen som helhet stiga snabbt (om många som inte tidigare deltagit mobiliseras) men inte sjunka snabbt (eftersom nivån i princip bara kan vända nedåt till följd av att befolkningssammansättningen förändras, vilket normalt sett är en långsam process). De problem som den ålderskumulativa frågekonstruktionen medför bör has i åtanke vid tolkningen av de resultat vi redovisar.

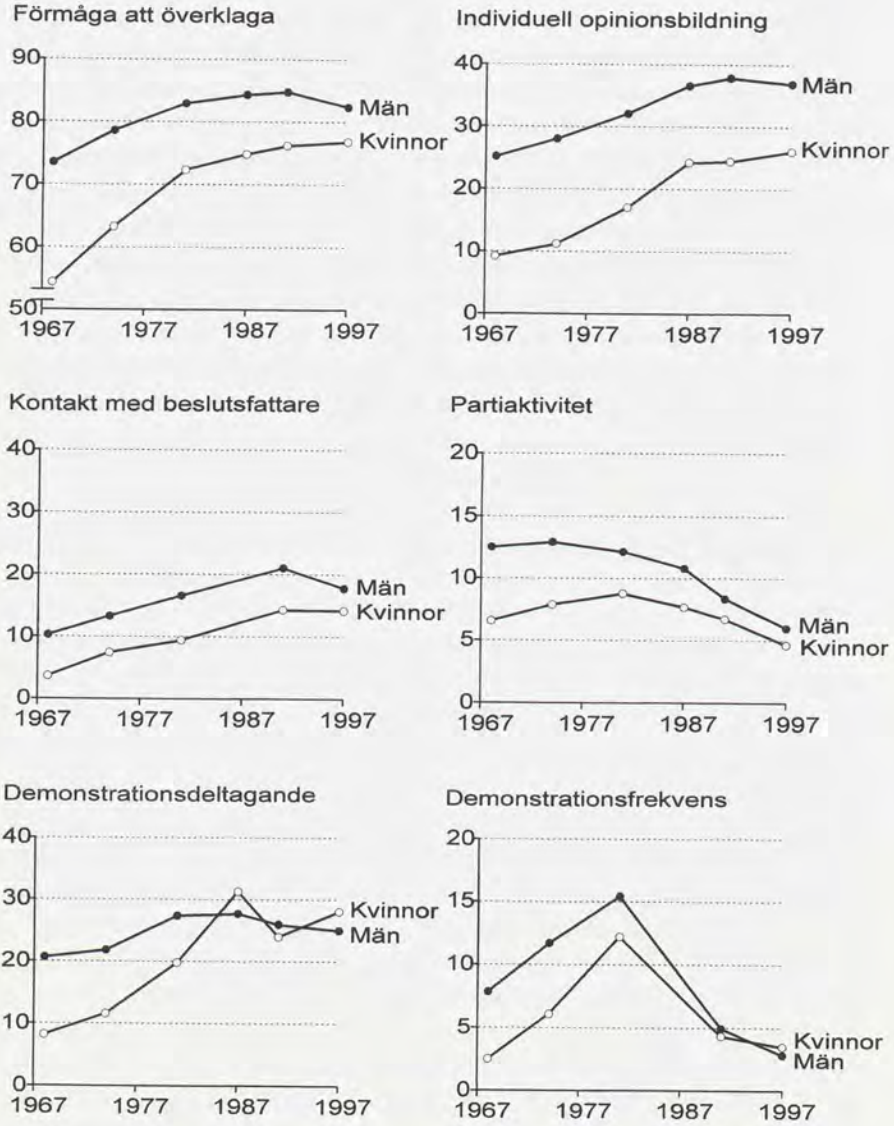
På flera punkter diskuteras också problemet i texten, antingen i syfte att varna för förhastade slutsatser eller i syfte att belägga att siffrorna speglar realiteter snarare än mätartefakter. Ett av de hjälpmedel som därvid står till förfogande är den följdfråga innehållande en tidsavgränsning som vid samtliga mättillfällen utom ett (1987) åtföljt frågan om demonstrationsdeltagande.[5] Denna följdfråga ger oss möjlighet att skapa ett *frekvensbaserat* mått som kan ställas mot det ålderskumulativa. För att skilja de båda måtten åt talar vi i det förra fallet om *demonstrationsfrekvens* i stället för demonstrationsdeltagande. Dessvärre varierar tidsavgränsningen något mellan de olika undersökningsåren varför det frekvensbaserade måttet inte är fullt jämförbart över tid.[6] Eftersom det i motsats till det ålderskumulativa ger ett tillförlitligt svar på frågan om hur ofta handlingen utförs utgör det inte desto mindre ett värdefullt diagnostiskt komplement.

Kvinnor och män

Den politiska ojämlikheten mellan olika befolkningsgrupper är inte evig och förutbestämd. Det kanske bästa beviset på den saken är den minskande klyftan mellan kvinnor och män. Analyser av de första 20 åren i den mätserie vi här undersöker visade att könsskillnaderna i samtliga fall tämligen kontinuerligt utvecklats i riktning mot ökad jämlikhet (Petersson, Westholm & Blomberg 1989, 364 ff.). Likaså har skillnaderna mellan kvinnors och mäns politiska intresse och politiska mediekonsumtion minskat avsevärt sedan 1960-talet, och valdeltagandet är sedan 1976 något högre bland kvinnor än bland män (Oskarsson & Wängnerud 1995, 38–55). Kvinnorna har också gradvis flyttat fram sina positioner inom såväl renodlat politiska som andra makteliter (Bergqvist 1994; Petersson m.fl. 1996, 70–73; Wängnerud 1998).

De 10 år med vilka vi nu kan skriva fram tidigare redovisade tidsserier tyder, som framgår av figur 1, på en fortsatt gradvis ökning av jämlikheten. Inte i något fall är dock minskningen i skillnad mellan kvinnor och män under det senaste decenniet statistiskt säkerställd, även om det emellanåt är nära. Det finns därmed indikationer, om än osäkra, på att den politiska jämställdhetens tillväxttakt har avtagit. I ett fall, demonstrationsdeltagande, är den tämligen jämlika situation som återfanns redan 1987 i huvudsak oförändrad.[7] Inom övriga områden har männen fortfarande kvar ett visst överläge.

Figur 1. Kön och politiska resurser 1968–1997



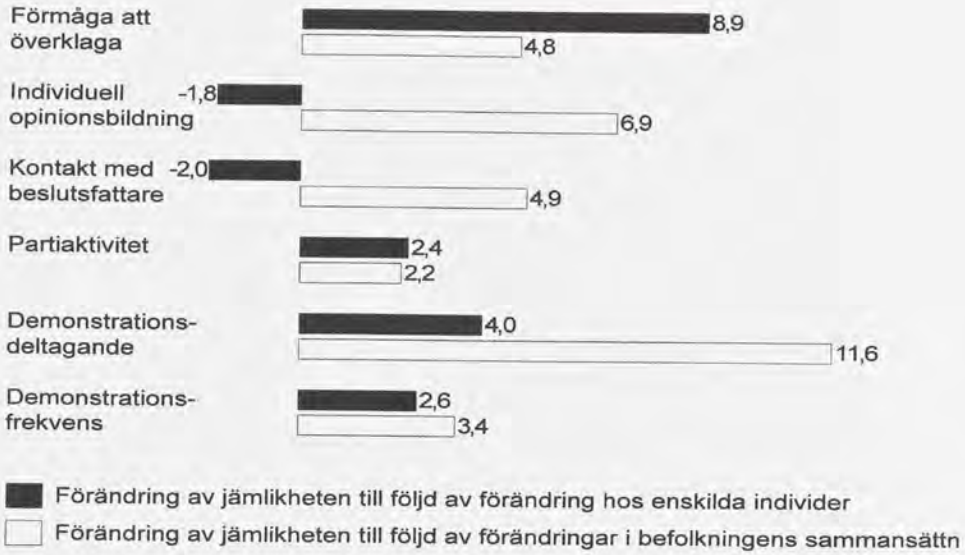
I huvudsak kvarstår samma bild om utvecklingen i stället granskas ur ett andelsperspektiv, det vill säga då skillnadens storlek sätts i relationen till den genomsnittliga nivån vid respektive tidpunkt. Snarast framstår förbättringen med detta betraktelsesätt som än mer dramatisk, i synnerhet under perioden mellan 1968 och 1987 då nivån i befolkningen som helhet i flertalet fall ökade påtagligt samtidigt som skillnaderna mellan kvinnor och män minskade. Även kontakt med beslutsfattare, som i absoluta mått mätt bara uppvisar en antydan till minskande skillnader mot slutet av perioden, har i andelstermer räknat utjämnats påtagligt och kontinuerligt. Av de kontakter som tas kommer en betydligt större andel från kvinnor i dag än för 30 år sedan.

Varför har då den politiska jämlikheten mellan kvinnor och män ökat? Även om vi inte har möjlighet att ge något fullständigt svar på denna stora fråga kan vi på två punkter dock säga något om de mekanismer som varit pådrivande. För det första är det av betydelse huruvida jämlikheten ökat därför att kvinnorna närmat sig männen eller därför att männen blivit mer lika kvinnorna. Har utjämningen skett genom att männen dragit sig ur politiken eller genom att kvinnorna släppts in? Svaret på denna fråga finner vi redan i figur 1. Även om utvecklingen på flera områden inneburit en ökning för båda könen är huvudtendensen att tillväxttakten varit högre bland kvinnorna än bland männen. Särskilt tydlig är denna tendens för demonstrationsdeltagandet. De fall som i någon mån avviker från huvudmönstret är i första hand kontakt med beslutsfattare, där kvinnor och män hållit tämligen jämna steg uppåt under huvuddelen av perioden, samt partiaktivitet, där det under den senare delen av perioden handlar om tillbakagång snarare än tillväxt för båda könen.

En nära till hands liggande tanke är att den politiska mobiliseringen bland kvinnorna hänger samman med deras förändrade ställning på arbetsmarknaden. År 1968 var fortfarande en dryg tredjedel av kvinnorna hemarbetande. År 1991 hade siffran sjunit till en knapp tjugondel. Man kan därför, i linje med etablerade teorier inom kvinnoforskningen, uppställa hypotesen att kvinnornas politiska mobilisering främst är ett resultat av att de i allt större utsträckning lämnat hemmet för att inta rollen som förvärvsarbetande (Pateman 1989; Togeby 1994; jfr Oskarsson 1999).

Det material vi har till förfogande ger oss möjlighet att pröva denna hypotes på individnivå. Det visar sig då att kvinnornas uttåg på arbetsmarknaden förvisso har bidragit till deras mobilisering även i politiskt avseende, men att detta bidrag är förhållandevis litet. Beroende på hur analysen tekniskt sett genomförs, kan man säga att

Figur 2. Kön och politiska resurser 1968–1997: Förändringar i graden av jämlikhet till följd av förändringar hos enskilda individer respektive förändringar i befolkningens sammansättning



kvinnornas förändrade förvärvssituation står för mellan 15 och 31 procent av förändringen över tid i förmågan att överklaga, och mellan 11 och 27 procent för individuell opinionsbildning. Beträffande demonstrationsdeltagande och kontakter med beslutsfattare är effekterna ännu mindre. Om man därtill tar hänsyn till vad som torde vara den främsta orsaken till resurstillskottet bland såväl kvinnorna som män under den studerade tidsperioden, utbildningsexplosionen, framstår förvärvssituationens effekt som än mer obetydlig. Den förklarar nu på sin höjd några procent av kvinnornas politiska mobilisering, medan utbildningssektorn står för mellan 30 och 70 procent av densamma.[8] Förvisso utesluter inte dessa resultat att utträdet på arbetsmarknaden gjort samhällsklimatet för politiskt deltagande mer gynnsamt för kvinnor i en vidare bemärkelse. Men på individnivå kan den bara förklara en liten del av den utveckling som ägt rum.

Detta reser emellertid en andra fråga kring den mekanism som varit pådrivande för den ökade jämlikheten mellan könen, nämligen om den verkat likartat i alla åldersgrupper. Är utjämningen främst ett resultat av förändringar hos enskilda individer eller har den i huvudsak skett därför att befolkningen fått ett tillskott av yngre, mer jämlika, generationer samtidigt som äldre, mer ojämlika, försvunnit? Figur 2 är ett försök till svar på denna fråga. Varje aktivitets- eller resurstyp har här försetts med två staplar. Summan av de båda staplarna motsvarar nettoskillnaden i politisk jämställdhet mellan 1968 och 1997. Den första stapeln visar den sammanlagda effekten av förändringar hos enskilda individer, den andra den sammanlagda effekten av att befolkningens sammansättning förändrats.[9]

I flera fall är den senare förändringsmekanismen den starkaste. I fråga om individuell opinionsbildning, kontakt med beslutsfattare och demonstrationsdeltagande skulle jämlikheten i dag varit långt sämre om inte äldre, mer ojämlika, generationer försvunnit och yngre, mer jämlika, tillkommit. I de båda förstnämnda fallen pekar resultaten rentav på att individförändringarna verkat i negativ snarare än i positiv riktning. Vi vill dock reservera oss för att detta till någon del kan tänkas vara en artefakt av den ålderskumulativa frågekonstruktionen. Förmågan att överklaga uppvisar en något annorlunda dynamik. Här har individuella förändringar och befolkningsomsättning tillsammans verkat i samma riktning, men de individuella förändringarna är i detta fall de starkaste. I fråga om partiaktiviteten, slutligen, är de båda mekanismerna ungefärligen jämnstarka.

Sammanfattningsvis kan vi således konstatera att den politiska jämlikheten mellan könen på samtliga områden förbättrats under de senaste 30 åren samt att en stor del av denna förbättring skett till följd av att nya, mer jämställda generationer ersatt äldre och mindre jämställda. Även om de yngre generationerna också är mer jämställda på arbetsmarknaden kan den ökade förvärvsfrekvensen bland kvinnor bara förklara en mindre del av den förbättring av den politiska jämställdheten som ägt rum.

Gammal och ung – i går och i dag

En vanlig föreställning om åldrandets politiska relevans är att de unga och gamla har något gemensamt: de står sig båda svagare än de medelålders. Bilden av olika åldersgruppers politiska ställning målas vanligtvis upp som en båge som påminner om den klassiska ålders-

trappan: de yngsta och ålderspensionärerna i de nedre ändarna och den välbeställda medelåldern vid dess topp.

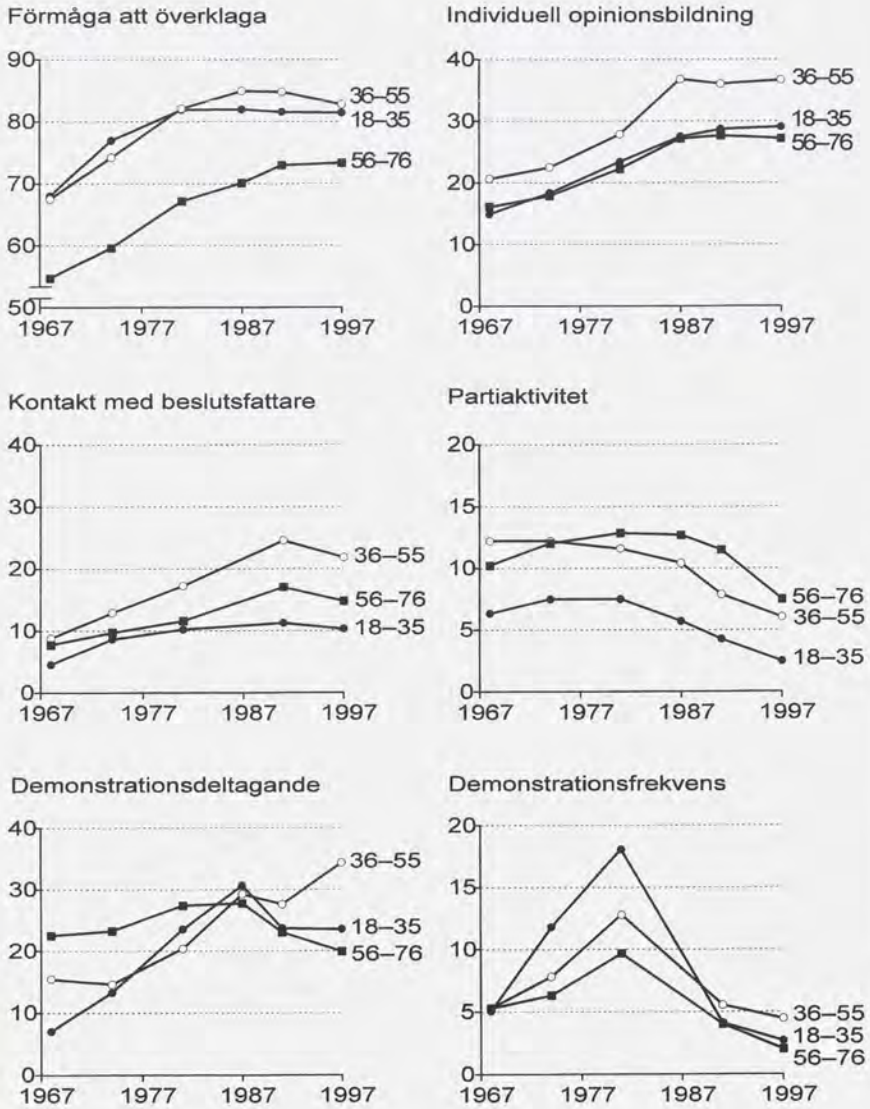
De skäl som anges för detta åldersmönster skiftar. Beträffande de unga tycks en ständig oro för en generationsbetingad nedgång göra sig gällande. Den mediala uppmärksamhet som under valår riktas mot förstagångsväljarna speglar tydligt detta förhållande. Har den nya generationen präglats till politiskt utanförstående? Kommer de alls att gå och rösta? Frågor av detta slag ger uttryck för en ständig misstanke i den allmänna debatten om att unika erfarenheter knutna till generationstillhörigheten förklarar skillnaden mellan de yngre och de medelålders (se till exempel Bennich-Björkman 1998). När de äldres påstådda utanförskap diskuteras sker det dock vanligen i andra termer. Här talas det ofta om en resurssvaghet knuten till åldrandet i sig. När levnadsbanan börjar närma sig sitt slut, och hälsan och uthålligheten sviktar, kan inte den politiska rösten i samma utsträckning göra sig hörd längre. Därför tar även de gamla mindre del i det politiska livet.

Frågan är nu i vilken utsträckning dessa hypoteser kan beläggas. Är de yngre och de äldre politiskt resurssvagare än de medelålders? Om så är fallet, är detta mönster stabilt över tid? Och vilken typ av mekanismer förklarar egentligen de skillnader som kan observeras?

Låt oss börja med de båda första frågorna. Som framgår av figur 3 bekräftas i allt väsentligt den allmänna föreställningen i fråga om förmåga att överklaga, individuell opinionsbildning och kontakt med beslutsfattare. Linjen för de unga (18–35) och de gamla (56–76) ligger här ständigt under den för de medelålders (36–55). Denna tendens tycks dessutom ha förstärkts något över tid för i synnerhet kontakter och individuell opinionsbildning. De absoluta skillnaderna mellan de medelålders å ena sidan och de unga och gamla å den andra har här ökat. Om utvecklingen däremot studeras som respektive grupps andel av den genomsnittliga nivån är förändringarna obetydliga. Åldersgruppernas relativa styrkepositioner tycks ha förblivit intakta.

Det är dock i detta fall viktigt att ha frågekonstruktionen i åtanke. Måtten på individuell opinionsbildning och kontakt med beslutsfattare bygger på frågor där den intervjuade ombeds uppge om han eller hon *någon gång* ägnat sig åt den nämnda aktiviteten, oberoende av hur länge sedan det skedde. Hade vi i stället kunnat mäta aktivitetsnivån inom dessa båda områden under exempelvis det senaste året, är det inte säkert att mönstret av åldersskillnader i alla avseenden blivit detsamma.[10]

Figur 3. Ålder och politiska resurser 1968–1997



Trots att även måttet på demonstrationsdeltagandet bygger på en ålderskumulativ frågekonstruktion uppvisar denna aktivitetstyp ett helt annorlunda mönster. I undersökningsperiodens början är ålderssambandet i det närmaste linjärt med de yngsta i botten och de gamla högst upp. Efterhand hämtar emellertid såväl de unga som de medelålders in sitt underläge, vilket kring 1980-talets slut resulterar i ett jämviktsläge snart sagt utan några åldersskillnader alls. Under det senaste decenniet har sedan de medelålders skaffat sig ett försprång framför yngre och äldre, varför ålderssambandet för demonstrationsdeltagande först i dag har fått det utseende som de tidigare redovisade måtten uppvisar under hela perioden.

I detta fall har vi även vissa möjligheter att studera hur utvecklingen sett ut efter korrigering för ålderskumulativiteten (diagrammet längst ned till höger i figur 3). Förutom att kunna uttala oss om erfarenheten av att någon gång ha deltagit i en demonstration, kan vi med detta frekvensbaserade mått också säga något om hur den mer aktuella aktivitetsnivån vid respektive mättillfälle varierar med ålder. År 1968 var åldersskillnaderna i det närmaste obefintliga. Det som sedan sker är framför allt att de unga aktiveras, vilket får till följd att ålderssambandet på 1980-talet blir omvänt linjärt med de äldsta i botten och de yngsta överst. Under det senaste decenniet har det emellertid skett en tillbakagång bland de unga som innebär att situationen 1997 i huvudsak gestaltar sig på samma sätt som 1968. De unga, och i viss mån även de medelålders, deltog således flitigt i demonstrationer under cirka två decennier men har därefter återgått till en nivå nära utgångsläget.[11]

Den femte och sista deltagandeformen, aktiviteten inom de politiska partierna, uppvisar sina egna särdrag. Som framgår av figur 3 följde åldersskillnaderna vid mätseriens början i huvudsak det vanliga bågformade mönstret med de yngsta och de äldsta under de medelålders. Men bågen har efterhand kommit att bli alltmer lik en linje och vid 1990-talets slut är det den äldsta av de tre åldersgrupperna som främst bär upp partiernas inre liv.[12]

Sammanfattningsvis kan sägas att åldersskillnaderna, i motsats till könsskillnaderna, inte entydigt utvecklats i riktning mot ökad jämlikhet. Den gångna 30-årsperioden utmärks snarast av kontinuitet, samtidigt som styrkeförhållandena mellan olika åldersgrupper i några avseenden ändrat karaktär. Den viktiga men svårbesvarade frågan om vad åldersskillnaderna beror på tvingas vi här i huvudsak lämna därhän. Låt oss emellertid påpeka att de två vanligt förekommande tolkningar vi inledningsvis återgav i flera fall visat sig vara felaktiga. Exempelvis pekar tidigare forskning – baserad på de första

två av de tre decennier vi här uppehållit oss vid – på att skillnaden mellan unga och medelålders i flera fall bör tolkas som ett resultat av livscykelvariationer medan däremot skillnaden mellan medelålders och äldre är generationsbetingad (se Petersson, Westholm & Blomberg 1989, 343–346). Huruvida likartade slutsatser låter sig dras om det senaste decenniets utveckling är ännu för tidigt att säga.

För den politiska jämlikhetens vidkommande är det givetvis inte helt irrelevant om skillnaderna är knutna till generationstillhörighet eller beror på livscykelvariationer. Den generationsbetingade ojämlikheten är ett resultat av yttre omständigheter som drabbat eller gynnat dem som fötts vid en viss tidpunkt. Den nedärvda turen eller oturen att vara född just då är en godtycklig fördelningsmekanism och ett klart fall av strukturellt betingad ojämlikhet. Åldrandet är däremot en process som är gemensam för alla individer. Om skillnaderna mellan åldersgrupper endast är ett uttryck för variationer knutna till livscykeln, skulle ojämlikheten försvinna om man jämförde individers hela levnadsförlopp med varandra.

Frågan är emellertid om ett sådant resonemang håller fullt ut. För det första är det tveksamt om det verkligen kan betraktas som en kompensation för den svage att ha varit bättre bemedlad tidigare i livet eller kunna förvänta sig att bli det senare. Behov varierar över livscykeln. Att veta att man kan få som man vill när man blir medelålders är ingen tröst för den som vill ha någonting annat nu. För det andra skiftar behoven mellan olika historiska epoker. Att vara gammal i dag är givetvis något annat än vad det var för 100 år sedan. Den åldersbetingade resurssvagheten drabbar således inte jämlikt. Slutligen bygger tanken om kompensation över livscykeln på att alla lever lika länge, eller åtminstone tills de blir gamla. Tyvärr förhåller det sig inte på det sättet. Oavsett om de observerade skillnaderna är ett resultat av generations- eller livscykeleffekter är det således i viss utsträckning berättigat att betrakta dem som ett uttryck för politisk ojämlikhet.

Utbildning och yrke

Få politiska ojämlikheter i modern tid har tilldragit sig större uppmärksamhet än dem som antingen är knutna till samhällets system för kunskapsöverföring eller grundade på människors relation till produktionsmedlen. Utbildning och yrke hör till det politiska medborgarskapets viktigaste bestämningar, därom tvistar få samhällsforskare. Som indikatorer på så kallad "socioekonomisk status" hör

de (tillsammans med inkomst) till de egenskaper som i undersökning efter undersökning visat sig tydligt avskilja de politiskt aktiva från de passiva.

Det finns flera förklaringar till detta faktum. Utbildning har i en uppmärksammad amerikansk studie visat sig ha betydelse inte bara för de kognitiva faktorer som betingar den politiska resursnivån utan också för individens centralitet i de sociala nätverk som styr möjligheterna till politisk handling (Nie, Junn & Stehlik-Barry 1996). Samtidigt finns det resultat som visar att vad som ser ut som utbildningeffekter i själva verket till viss del är en produkt av de selektionsmekanismer som styr rekryteringen till högre utbildningsformer (Westholm, Lindquist & Niemi 1990). Förklaringarna till yrkesvariabelns betydelse är lika mångfacetterade, och sträcker sig från marxistiskt inspirerade teorier om klassmedvetande och ekonomisk deprivation (Schlozman & Verba 1979; Gaventa 1980) till föreställningar om arbetsplatsens betydelse som en skola i demokratiska färdigheter (Verba, Schlozman & Brady 1995).

Tabell 3. Utbildningsnivå 1968–1997

Mätinstrument	1968	1974	1981	1987	1991[a]	1997
Antal utbildningsår (medelvärden)	8,27	9,18	9,87	10,83	10,90	11,81
Högsta utbildningsnivå (procent)[b]						
Enbart obligatorisk utbildning	63,1	52,8	42,7	32,3	—	23,7
Mer än obligatorisk utbildning	30,9	34,5	38,9	41,5	—	39,6
Studentexamen eller motsvarande	3,8	8,5	12,6	14,6	—	20,0
Universitets- eller högskoleexamen	2,1	4,1	5,7	11,6	—	16,7
Summa procent	99,9	99,9	99,9	100,0	—	100,0

[a] En med övriga undersökningar jämförbar uppgift om högsta utbildningsnivå saknas i 1991 års levnadsnivåundersökning.

[b] I levnadsnivåundersökningarna har skiljelinjen mellan enbart obligatorisk och mer än obligatorisk utbildning dragits på grundval av den intervjuades födelseår. För personer födda före 1950 avser den förstnämnda kategorin dem som enbart har folkskoleutbildning. För personer födda 1950 eller senare avser samma kategori dem som enbart har grundskoleutbildning. I medborgarundersökningarna behöver inte uppgift om födelseår tillgripas för att avgöra vad som i det enskilda fallet är att betrakta som obligatorisk utbildning. Den intervjuade har här själv fått avgöra om en utbildningsstege med folkskola eller grundskola som lägsta nivå är tillämplig. Beträffande kategorin "studentexamen eller motsvarande" bör noteras att termen "motsvarande" avser tre- eller fyraårig teoretisk gymnasielinje.

Tabell 4. Yrkesstruktur 1968–1997 (procent)

Yrkesgrupp	1968	1974	1981	1987	1991	1997
Arbetare	52,8	51,6	49,0	48,0	47,2	42,3
Tjänstemän	33,7	35,1	37,6	42,3	42,6	47,5
Företagare andra än lantbrukare	6,9	7,6	8,2	7,4	7,9	8,7
Lantbrukare	6,6	5,7	5,1	2,4	2,3	1,5
Summa procent	100,0	100,0	99,9	100,1	100,0	100,0

Anmärkning: Yrkesklassificeringen är baserad på SCB:s socioekonomiska indelning (SEI). Ålderspensionärer har klassificerats med utgångspunkt från tidigare yrke och ingår därmed i de databearbetningar som ligger till grund för tabellen.

Att Sverige inte utgör något undantag från regeln om utbildningens och yrkesställningens avgörande betydelse för den politiska resursnivån är ett välbelagt faktum (se t.ex. Petersson, Westholm & Blomberg 1989; Petersson m.fl. 1998, kap. 4). Vår uppmärksamhet riktas därför i första hand mot frågan om hur denna betydelse eventuellt förändrats över tid.

Låt oss till att börja med konstatera att Sverige i fråga om såväl utbildnings- som yrkesstruktur är ett annat land i dag än för 30 år sedan. Som visas i tabell 3 har den genomsnittliga utbildningsnivån höjts radikalt. Exempelvis har det genomsnittliga antalet utbildningsår ökat från cirka 8 till cirka 12 mellan 1968 och 1997. Andelen personer med minst studentexamen eller treårig gymnasieutbildning har under samma tidsperiod vuxit från 6 till 37 procent, andelen universitets- eller högskoleutbildade från 2 till 17 procent. Av tabell 4 framgår att även yrkesstrukturen förändrats på ett påtagligt sätt. Arbetarna utgjorde 1968 drygt hälften av den vuxna befolkningen, tjänstemännen omkring en tredjedel; i dag är storleksförhållandet nästintill det omvända. Lantbrukarna har under samma tidsperiod minskat från cirka 7 till cirka 2 procent. Den yrkesgrupp som vid seklets början svarade för över 50 procent av sysselsättningen och för 70 år sedan ännu var den största är i dag så liten att den med nöd och näppe låter sig redovisas som separat kategori i intervjuundersökningar av det slag vi här förlitar oss på.

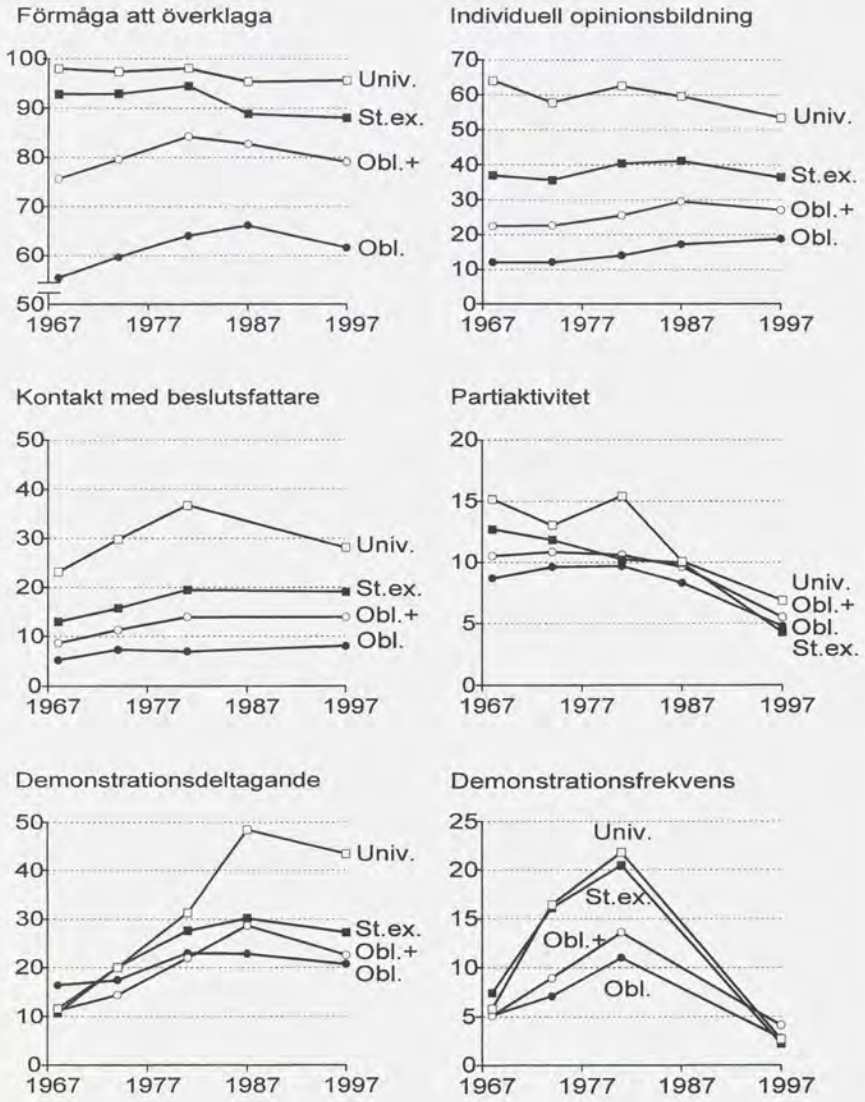
Frågan är nu om dessa strukturförändringar åtföljts av några förändringar i den politiska resursfördelningen mellan olika utbildnings- och yrkesgrupper. Resultaten för utbildning presenteras i figur 4, där vi begagnar oss av samma uppdelning i utbildningsnivåer som vi tidigare redovisat i tabell 3.

De tre mått som visar sig ha starkast samband med utbildningsnivå är förmåga att överklaga, individuell opinionsbildning samt kontakt med beslutsfattare. I samtliga fall finns markanta skillnader vid samtliga tidpunkter. Sett över hela perioden har dock jämlikheten förbättrats något. Allra tydligast är denna trend för individuell opinionsbildning. I fråga om förmåga att överklaga är utbildningsskillnaderna förvisso mindre 1997 än vad de var 1968, men samtidigt har utvecklingen under de senaste tio åren inneburit en nedgång för de lägsta utbildningskategorierna. Kontakt med beslutsfattare uppvisar ett omvänt mönster. Denna politiska aktivitet skiljer sig mellan utbildningsnivåer ungefär lika mycket i dag som för 30 år sedan, men efter en ökning av ojämlikheten fram till 1981 har utvecklingen därefter åtminstone vänt till det bättre. Betraktas utvecklingen ur ett andels- snarare än ett skillnadsperspektiv är situationen bättre 1997 än den var 1968 även ifråga om kontakter.

Vad beträffar partiaktivitet är kopplingen till utbildning inte lika stark. Även här återfinns dock minskande skillnader mellan hög- och lågutbildade. I undersökningsperiodens början fanns små men likväl statistiskt säkerställda skillnader mellan utbildningskategorierna, men under det senaste decenniet har dessa nästintill försvunnit. Även om partiaktiviteten minskat inom samtliga utbildningsgrupper, betyder det samtidigt att partierna särskilt tappat aktiva bland de högutbildade.

Demonstrationsdeltagandet uppvisar återigen en annorlunda dynamik. År 1968 var skillnaderna mellan olika utbildningsgrupper små. Den enda avvikelse som kunde skönjas var att den andel som någon gång deltagit i en demonstration var något högre bland de lägst utbildade. Under 1970- och 1980-talet skedde emellertid en kraftig mobilisering bland de högre utbildningskategorierna, särskilt de universitetsutbildade, bland vilka omkring hälften hade deltagit i en demonstration vid 1980-talets slut. Från att i undersökningsperiodens inledningsskede ha haft omvända förtecken fick därmed sambandet mellan utbildning och demonstrationsdeltagande samma riktning som hos de övriga måtten på politiska resurser, med de högutbildade i topp och de lågutbildade i botten. Även om skillnaderna är mindre än i fråga om såväl individuell opinionsbildning som förmåga att överklaga ser denna situation sedan ut att ha hållit i sig under 1990-talet.

Figur 4. Utbildning och politiska resurser 1968–1997



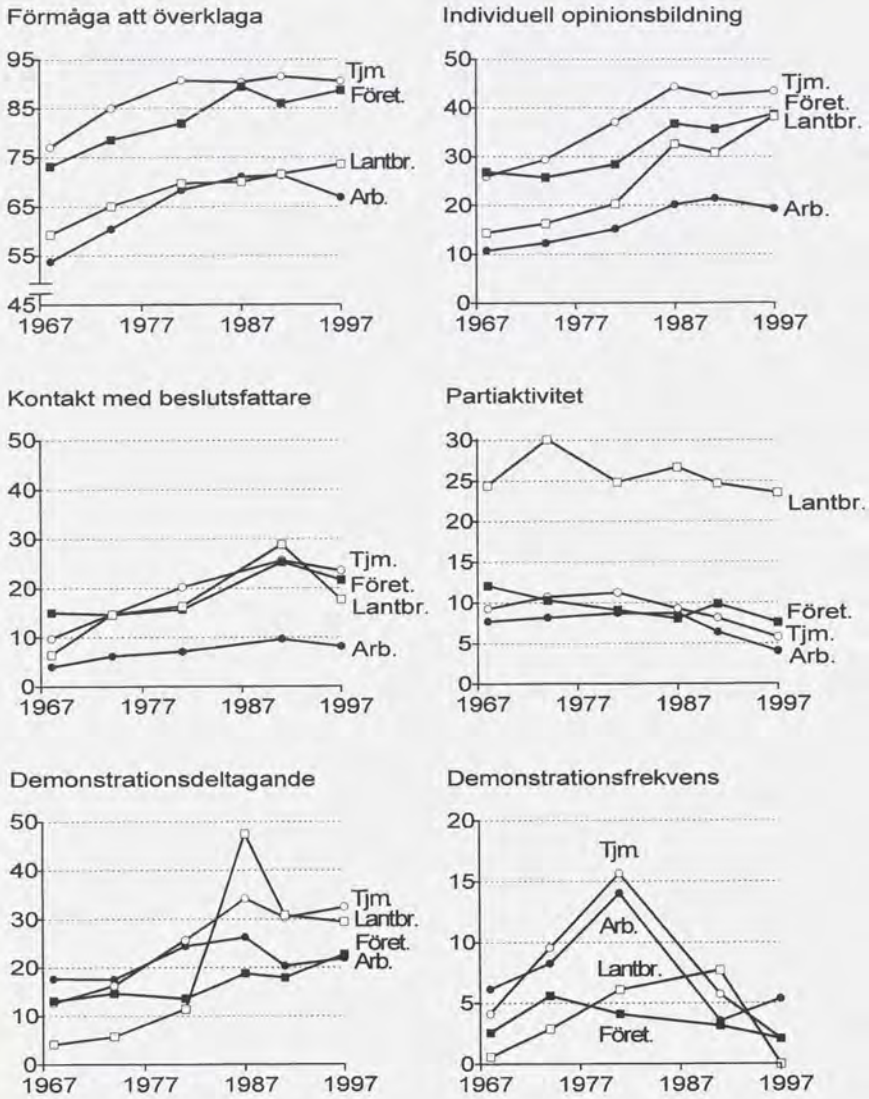
Ännu en gång måste emellertid bilden nyanseras då vi betraktar demonstrationsdeltagandet med utgångspunkt från det frekvensbaserade måttet. De utbildningsskillnader som på basis av den ålderskumulativa mätmetoden framträder 1997 visar sig återigen spegla händelser under tidigare decennier. När intervjufrågan handlar om huruvida man under det *senaste året* deltagit i en demonstration snarare än om man *någon gång* gjort det finns inga påvisbara skillnader mellan låg- och högutbildade kvar vid 1990-talets slut. Att marschera på gator och torg är således inte längre en aktivitet som främst utmärker de högutbildade. Denna form för politiskt deltagande har blivit ungefär lika vanlig eller, om man så vill, ovanlig i alla utbildningsskikt.

Vi kan därmed dra slutsatsen att den politiska jämlikheten med avseende på utbildning i flera fall förbättrats något och i intet fall försämrats jämfört med den situation som rådde 1968. Betraktas jämlikheten i ett andelsperspektiv snarare än med utgångspunkt från de absoluta skillnaderna blir de förbättringar som ägt rum än tydligare.[13]

Några motsvarande tendenser till utjämning kan emellertid inte konstateras vad gäller förhållandet mellan olika yrkesgrupper. Som framgår av figur 5 har skillnaderna inte på något avgörande sätt förändrats under de senaste 30 åren. I fråga om förmågan att överklaga, individuell opinionsbildning och kontakter har tjänstemännen och företagarna legat på en klart högre nivå än arbetarna under hela undersökningsperioden. Inga tecken på utjämning kan här heller skönjas. För den enda väsentliga förändringen står lantbrukarna, som i två fall av tre lämnat en position likvärdig med arbetarnas för att i stället närma sig en ställning motsvarande tjänstemännens och företagarnas. Lantbrukarna har således som individer betraktade blivit politiskt resursstarkare samtidigt som de minskat i antal.

Lantbrukarna utmärker sig även genom sin jämförelsevis mycket höga partipolitiska aktivitet. Nivån är flera gånger högre än i andra yrkesgrupper. I övrigt är skillnaderna mycket små: företagare, tjänstemän och arbetare har ända sedan 1968 legat på en tämligen likartad nivå i fråga om partiaktivitet. Nedgången under 1990-talets är gemensam för dem alla.

Figur 5. Yrke och politiska resurser 1968–1997



Inte helt oväntat avviker demonstrationsdeltagandet även i detta fall från det allmänna mönstret. Det är en komplicerad dynamik som framträder, men huvudtendensen liknar den vi sett i fråga om utbildning. För 30 år sedan var arbetarna överrepresenterade bland dem som någon gång deltagit i en demonstration. Banderoller och plakat var i första hand arbetarklassens uttrycksform. Under 1970- och 1980-talen vinner den emellertid kraftigt ökad användning bland tjänstemän och lantbrukare. Precis som i tidigare fall skymmer emellertid det ålderskumulativa måttet bilden av vad som hänt under de senaste åren. Som framgår av det frekvensbaserade diagrammet hör tjänstemännens och lantbrukarnas tydliga överrepresentation bland demonstrationsdeltagarna redan till en förgången tid. Benägenheten att delta i demonstrationer är i dag förhållandevis jämnt fördelad mellan olika yrkesgrupper.

Sammanfattningsvis har således den politiska jämlikheten med avseende på utbildning ökat något, medan den yrkesrelaterade förblivit i det närmaste oförändrad.[14] Man skulle kunna tänka sig att detta sammanhänger med en allmänt svagare koppling mellan yrke och utbildning. Någon sådan tendens kan emellertid inte skönjas. Skillnaderna i utbildningsnivå mellan arbetare, tjänstemän, företagare och lantbrukare är ungefär desamma i dag som för 30 år sedan.[15]

Arbetande och arbetslösa

Att låta människors yrke bestämma deras sociala position har blivit en vedertagen praxis inom samhällsvetenskaperna. Det finns emellertid en central fråga som därmed riskerar att bli ställd i skymundan, nämligen den om betydelsen av att över huvud taget ha ett arbete. I takt med att arbetslöshetssiffrorna rusat i höjden gör sig den frågan påmind med allt större tydlighet.

Samtidigt är den av flera skäl svårare att besvara än dem som gäller andra slag av gruppskillnader. För det första finns det ingen obestridd definition av när en person skall räknas som arbetslös. Själva principen för indelning av arbetskraften är nämligen i sig politiserad. Skall människor som ingår i statliga understödsprogram eller genomgår statligt finansierad arbetsmarknadsutbildning räknas till kategorin arbetslösa? Det anser i regel inte de politiska krafter som i regeringsställning med hjälp av dylika åtgärder vill hålla arbetslöshetssiffrorna nere. Men kanske skall å andra sidan de som på grund av arbetsbrist stannar hemma med barnen, eller som efter en längre tids fruktlösa försök givit upp sökandet efter en plats, också räknas

Tabell 5. Arbetslöshet 1968–1997 (procent)

Andel arbetslösa	1968	1974	1981	1987	1991	1997
Enligt SCB:s arbetskraftsund.[a]	2,2	2,0	2,5	2,2	3,2	8,5
Enligt levnads-/medborgarund.	2,0	2,0	2,5	1,8	3,4	9,7
Antal intervjuade arbetslösa i levnadsnivå-/medborgarund.	71	74	95	27	127	92

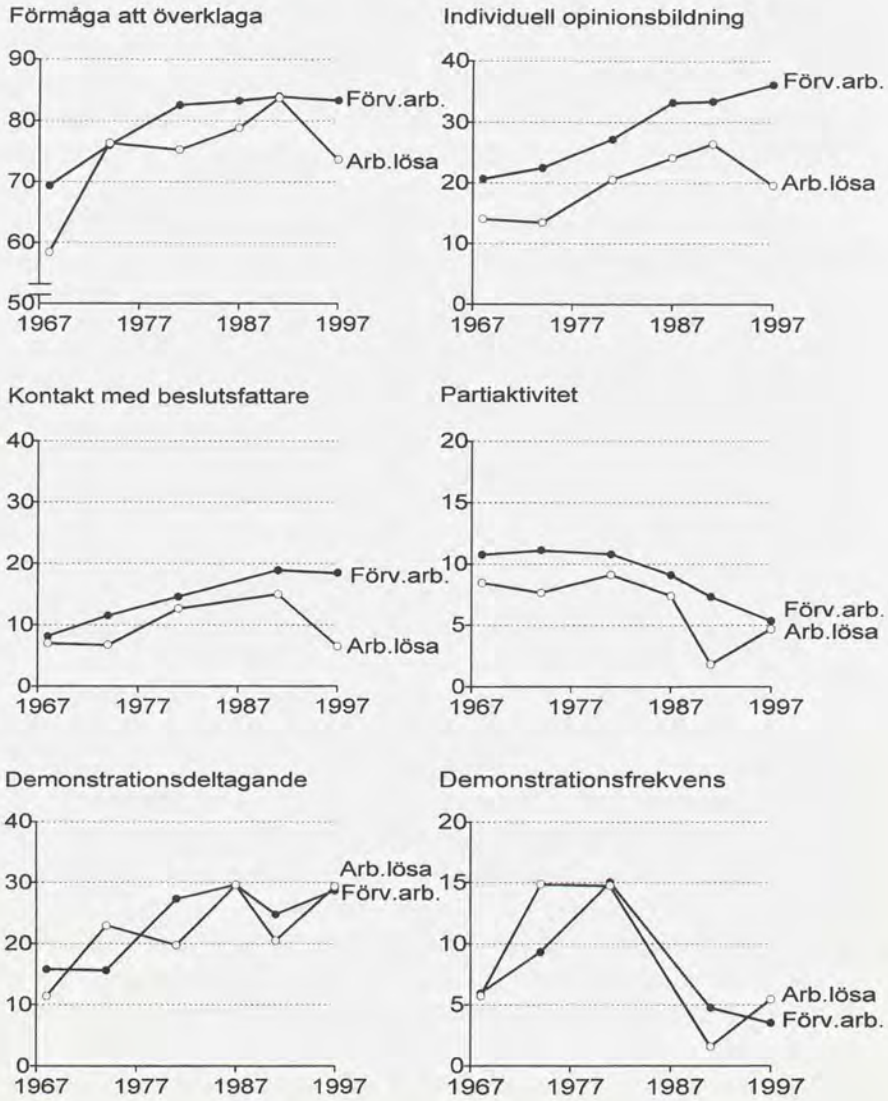
[a] Uppgifterna för 1974–1997 bygger på en sammanställning enrhållen från SCB. Uppgiften för 1968 har avlästs ur figur 8:2 i Tham 1994

till de arbetslösa? Det kan samma politiska krafter hävda när de i opposition vill hålla arbetslöshetssiffrorna uppe. Inget definitionsförsök kan helt kringgå denna politiska kamp om ordens innebörd. Och till detta begreppsliga problem kan dessutom läggas ett mer mättekniskt, nämligen att de två undersökningsserier våra analyser grundar sig på inte innehåller fullt jämförbara frågor knutna till förvärvssituationen.

Den definition vi trots allt valt bygger i huvudsak på den intervjuades egen uppfattning av ordet arbetslös.[16] De arbetslösas andel av arbetskraften med detta sätt att mäta framgår av tabell 5. Som synes ligger nivåerna mycket nära dem som erhållits i de så kallade arbetskraftsundersökningarna, vilka i sin tur ligger till grund för de officiella arbetslöshetssiffrorna. Noteras kan att avvikelserna är aningen större för de båda medborgarundersökningarna, vilket är precis vad man borde förvänta med tanke på att urvalsstorleken i dessa båda fall är väsentligt mindre. Noteras bör även att gruppen arbetslösa i vårt material består av ett tämligen litet antal intervjuade: vid ett flertal tillfällen handlar det om mindre än 100 personer. Detta utgör ett andra problem knutet till analysen av de arbetslösas situation. Konsekvensen är att den statistiska osäkerheten i de skattningar av skillnaden mellan arbetslösa och förvärvsarbetande vi nedan presenterar är större än i flertalet andra fall.

Figur 6 redovisar skillnaderna i politiska resurser mellan förvärvsarbetande och arbetslösa. Det är ingen entydig bild som framträder, men två huvudmönster kan ändå konstateras. Det första är att skillnaderna i de flesta fall är små och ej statistiskt säkerställda. Nivån för de arbetslösa tangerar på flera ställen den för de förvärvsarbetande, och gapet är med få undantag mindre än 10 skalenheter. Gruppen arbetslösa har således under den gångna 30-årsperioden hållit nästintill jämna steg med de förvärvsarbetande i fråga om politiska resurser.

Figur 6. Arbetslöshet och politiska resurser 1968–1997



Men det andra huvudmönstret är att denna bild åtminstone delvis bryts 1997. I fråga om förmågan att överklaga, individuell opinionsbildning och kontakter hamnar de arbetslösas situation nu i en ny dager – i ett tydligt underläge gentemot de förvärvsarbetande.[17] Att gapet vidgas när arbetslösheten ökar är på intet sätt ett självklart resultat. Det finns inget logiskt samband mellan gruppers storlek och skillnaden i politiska resurser mellan dem. Man skulle i detta fall snarare kunnat förvänta motsatsen (Arnell Gustafsson 1994, 15). Under 1970- och 1980-talen, då arbetslösheten med internationella mått ännu var obefintlig i Sverige, skulle man till exempel ha kunnat tänka sig att arbetslösheten var något som bara drabbade de värst utsatta i samhället – när den någon gång drabbade. I så fall borde den politiska klyftan under denna tidsperiod ha varit större. På motsvarande sätt skulle man mycket väl ha kunnat föreställa sig att arbetslösheten, när den nu på 1990-talet blir ett mer vanligt fenomen, drabbar även dem som resursmässigt står sig starkare i samhället. Skillnaden i politiska resurser skulle i så fall ha minskat. Men nu förhåller det sig alltså precis tvärtom: när arbetslösheten ökar växer klyftan; växande ojämlikhet på arbetsmarknaden spiller över till en växande ojämlikhet inom den politiska sfären.[18]

Det finns emellertid ytterligare ett problem knutet till analysen av de arbetslösa: de utgör en heterogen och dessutom mycket föränderlig grupp. Tabell 6 visar hur arbetslösheten drabbat olika sociala grupper över tid. Som framgår har arbetslösheten sedan 1980-talet varit koncentrerad till de lägre åldersgrupperna, men 1997 har denna överrepresentation bland de unga minskat avsevärt.[19] När arbetslösheten skjutit i höjden har den således trängt in även bland de äldre. Det motsatta förhållandet gäller arbetslöshetens koppling till utbildning. Möjligen i strid mot den allmänna föreställningen om de arbetslösa som en i alla avseenden resurssvag grupp visar dessa siffror att arbetslösheten *inte* varit knuten endast till de lägre utbildningsnivåerna. I allt väsentligt beror detta på det ålderssamband som just konstaterats: att stå utan arbete är något som främst drabbat de yngre, vilka genomsnittligt sett har högre formell utbildning än den yrkesverksamma befolkningen i gemen. Den stora arbetslöshet som inträtt under det sista årtiondet har emellertid ändrat även på detta förhållande: I 1997 års undersökning är de lågutbildade överrepresenterade bland de arbetslösa. Med avseende på kön framträder inget distinkt mönster. Invandrarna, slutligen, utgör arbetslöshetens stora offer. Detta gäller vid flera tillfällen ända tillbaka till 1968, men gapet är som mest slående 1997, då så många som tre gånger fler invandrare än infödda svenskar stod utan arbete.[20]

Tabell 6. Arbetslöshet inom olika grupper 1968–1997 (procent)

Andel arbetslösa bland	1968	1974	1981	1987	1991	1997
Unga (18–35 år)	2,3	2,6	4,6**	3,3**	6,3**	10,5
Lågutbildade (den undre hälften)	2,3	2,1	2,8	1,4	3,6	11,6**
Män	2,3*	1,8	2,3	1,6	3,7	11,3*
Invandrade	3,6*	2,8	5,6**	2,3	8,1**	27,9**

* Statistiskt säkerställd överreresentation vid en säkerhetsnivå på 90 %.
** Statistiskt säkerställd överreresentation vid en säkerhetsnivå på 95 %.

Arbetslöshetens varierande koppling till framför allt ålder, utbildning och invandrarskap innebär att försiktighet måste iakttas när dess politiska konsekvenser studeras – särskilt över tid. Samtliga de faktorer som påverkar sannolikheten för att en person skall vara arbetslös strukturerar nämligen samtidigt jämlikheten i de politiska variabler som här lagts under lupp. Om hänsyn tas till ålder, utbildning, kön och invandrarskap visar det sig också att de redan små skillnaderna mellan arbetslösa och förvärvsarbetande blir ännu mindre. Även det vidgade gapet 1997 krymper avsevärt; efter kontroll är det endast i fråga om individuell opinionsbildning som skillnaden mellan arbetslösa och förvärvsarbetande är statistiskt säkerställd. Det politiska gapet mellan arbetslösa och förvärvsarbetande speglar således i många fall endast andra, underliggande, sociala skiljelinjer, inte situationen som arbetslös i sig.

Hur kommer det sig att arbetslösheten, i strid med den hävdvunna uppfattningen, tycks ha så pass liten betydelse för den politiska jämlikheten? Vårt statistiska material ger oss inga entydiga svar på den frågan, men det finns ändå skäl att framföra två tolkningar, en mätteknisk och en substantiell. Den förstnämnda faller återigen tillbaka på ålderskumulativiteten i flertalet av våra mått. Arbetslöshet kan drabba individen väldigt olika över livscykeln. Att stå utan arbete är ett tillstånd man träder in i och ut ur på ett sätt som skiljer sig fundamentalt från de övriga sociala kategorier vi studerar, såsom kön, yrke och invandrarskap. Just kombinationen av denna nutidsanknytning å ena sidan, och det faktum att flertalet resursmått handlar om huruvida man *någon gång i livet* utfört en handling å den andra, innebär nu att några särdeles starka effekter knappast är att förvänta. I den mån några reellt resursdämpande effekter av arbetslöshet faktiskt existerar finns det helt enkelt risk för att den tillbakablickande eftersläpningen i de ålderskumulativa måtten är ett för grovt mätinstrument för att kunna fånga dem.[21]

Den mer substantiella tolkningen av de små skillnaderna är att det finns skäl att misstänka två motverkande effekter av situationen som arbetslös. Å ena sidan finns en nedsättande inverkan på det politiska självförtroendet; utanförskapet från arbetsmarknaden resulterar i en känsla av utanförskap även från den politiska gemenskapen. Men å den andra sidan sker en ökning av incitamenten och tillfällena för att ta politiska metoder som överklaganden, kontakter och demonstrationer i bruk. Dessa två tendenser kan motverka och kanske rent av upphäva varandra. Att vara arbetslös får både hämmande och främjande konsekvenser för det politiska deltagandet, vilket resulterar i små nettoskillnader mellan arbetslösa och förvärvsarbetande.[22]

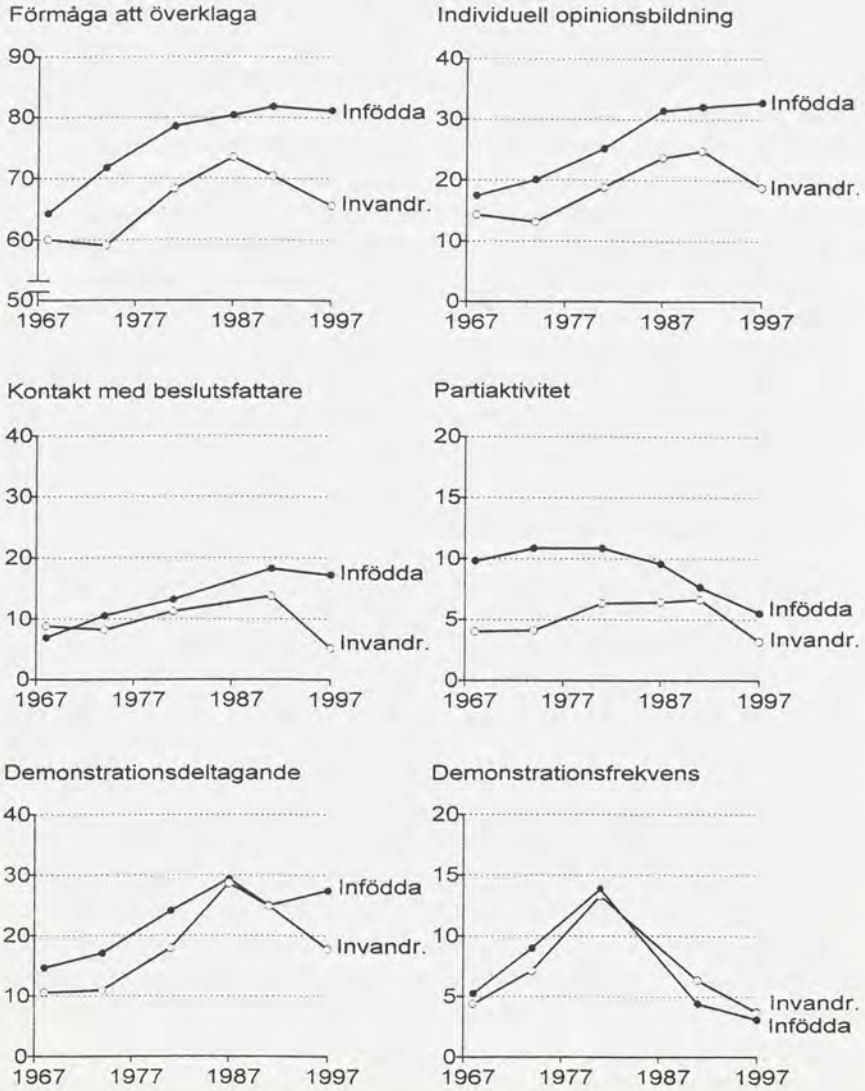
Sammanfattningsvis framträder en tudelad bild av den politiska jämlikheten med avseende på förvärvssituation: Klyftan mellan förvärvsarbetande och arbetslösa är förhållandevis liten, men har å andra sidan vuxit i takt med arbetslösheten.

Invandrade och infödda

Det som på senare år har gjort migration till ett särskilt uppmärksammat politiskt problem är att den sätter fingret på en känslig punkt i medborgarskapstanken (Bäck & Soininen 1998; Soininen & Bäck 1999). Frågan gäller vilka som egentligen omfattas av demokratins politiska jämlikhetsideal. Endast de som i juridisk mening har förvärvat medborgarskap, eller alla som vid en given tidpunkt är bosatta inom landets gränser? Det har påpekats att migrationspolitiken i flera västländer under efterkrigstiden utmärks av en moralisk inkonsekvens. På ett principiellt plan tillskrivs de som invandrat samma fri- och rättigheter som de infödda. Samtidigt vill man reglera inflödet av människor vid landets gränser. Den universalistiska utgångspunkten i synen på dem som *har* invandrat överges då frågan gäller vilka som skall *få* invandra. Ett principiellt försvar för gränslös rättvisa blir i praktiken lätt en rättvisa inom gränser (Öberg 1994).

Men i vilken utsträckning fungerar då denna inskränkta rättvisa? Figur 7 visar utvecklingen i ett 30-årsperspektiv.[23] Andelen invandrade i Sverige har under denna tidsperiod ökat från cirka 5 till cirka 10 procent av befolkningen. Samtidigt är det uppenbart att klyftan mellan invandrade och infödda i de flesta fall vuxit sett över perioden som helhet. År 1968 var skillnaderna mellan invandrade och infödda i fråga om förmåga att överklaga, individuell opinionsbildning, offentliga demonstrationer och kontakter med beslutsfattare mycket små. I dag har emellertid gapet vidgats avsevärt. Denna utveckling är i första hand ett resultat av vad som hänt under 1990-talet.[24]

Figur 7. Invandring och politiska resurser 1968–199



Det finns två undantag från det allmänna mönstret. Det första är partiaktiviteten. Som framgår av figuren är utvecklingen här den omvända, åtminstone fram till början på 1990-talet: Från att för 30 år sedan ha stått de infödda långt efter i fråga om partipolitisk aktivitet uppvisar de invandrade i dag ingen statistiskt säkerställd avvikelse. Denna förändring har emellertid inte skett genom att invandrade under senare år mobiliserats till ökad partipolitisk aktivitet. Skälet är i stället att de infödda dragit sig ur den.[25]

Det andra undantaget gäller en typ av politisk handling där de invandrade vid ett tillfälle faktiskt visar sig vara mer aktiva än de infödda. Som framgår av figur 7 ser klyftan mellan invandrades och inföddas demonstrationsdeltagande helt olika ut beroende på om man studerar det ålderskumulativa eller det frekvensbaserade måttet. Även om trendlinjerna följer varandra åt hamnar nämligen invandrarna vid 1990-talets båda mätpunkter över de infödda i fråga om demonstrationsfrekvens, medan de i det ålderskumulativa perspektivet aldrig lyckas passera. Vid en tidpunkt, 1991, är överläget dessutom statistiskt säkerställt.[26]

De utvecklingstendenser vi kan observera reser frågan om selektionsmekanismer kan ha varit pådrivande. Utmärkande för de invandrade har under de tre senaste decennierna varit en viss överrepresentation av arbetare ur de något yngre ålderskategorierna. Sett till det genomsnittliga antalet utbildningsår har invandrarkollektivet stått något starkare än den infödda befolkningen, även om det bland de invandrade döljer sig betydligt större variationer i detta avseende. Mot 1990-talets slut har emellertid dessa skillnader i det närmaste försvunnit. Den enda statistiskt säkerställda avvikelse som nu utmärker de invandrade är en underrepresentation bland tjänstemännen. De politiska resursklyftorna förändras heller inte nämnvärt när potentiella selektionsvariabler av detta slag förs in i analysen. Skillnaderna mellan invandrade och infödda skulle i allt väsentligt varit desamma även om dessa två grupper sett likadana ut i fråga om ålder, klass och utbildning.

Huvudresultatet kvarstår således. Det finns tydliga, och under 1990-talet ökande, skillnader mellan infödda och invandrade och dessa låter sig inte avfärdas med att migrationens betingelser fört hit människor med från befolkningsgenomsnittet avvikande sociala bakgrundsförutsättningar. Vad kan den i så fall bero på?

En första misstanke måste riktas mot arbetslösheten. Som tidigare nämnts ökade antalet arbetslösa bland de invandrade från knappt 10 till närmare 30 procent mellan 1991 och 1997. Frågan är nu om detta kan vara skälet till att de invandrade hamnat i bakvattnet även

i politiskt hänseende. Kontroller för invandrarnas negativa utveckling på arbetsmarknaden visar sig emellertid ha mycket liten inverkan på deras politiska resurser. Det är endast en obetydlig del av deras politiska eftersläpning under 1990-talet som kan hänföras till utvecklingen på arbetsmarknaden.

En annan tänkbar förklaring är invandrarkollektivets etniska sammansättning. För 30 år sedan var invandringen till Sverige nästan uteslutande europeisk. En majoritet av de invandrade härstammade från de övriga nordiska länderna, och de två största grupperna därutöver kom från Nord- och Östeuropa. I dag har andelen européer sjunkit till ungefär två tredjedelar, och både den nordiska och den nordvästeuropeiska andelen har minskat med ungefär hälften. I gengäld har en ökad invandring skett från Central- och Sydamerika, Asien samt Afrika. Det faktum att en större del av de invandrade kommer från en bakgrund som starkt skiljer sig från infödda svenskars skulle kunna tänkas förklara de ökande politiska resursskillnaderna.

Även denna hypotes visar sig emellertid komma på skam. Klyftan minskar förvisso något då invandrarkollektivets etniska sammansättning hålls konstant över undersökningsperioden, men minskningen är ytterst liten. Utvecklingen under 1990-talet kan således inte förklaras av att de som flyttat till Sverige i ökad utsträckning kommit långväga ifrån.

Detta i sin tur beror till stor del på att de politiska resursskillnaderna mellan invandrare av olika etnisk härkomst har krympt. För tio år sedan var differenserna mellan nordiska, europeiska samt utomeuropeiska invandrare i flera avseenden ganska tydliga. År 1997 är avstånden mellan dessa tre invandrargrupper små och i de flesta fall ej statistiskt säkerställda. Samtidigt som gapet mellan invandrade och infödda vuxit, har således de inbördes skillnaderna mellan olika invandrargrupper minskat.

Varken social bakgrund, utslagning från arbetsmarknaden eller nationell härkomst tycks således kunna ge något väsentlig bidrag till förståelsen av varför klyftan mellan invandrade och infödda i Sverige har ökat. Detta ger i sin tur upphov till en mer oroväckande reflektion. Om förklaringsfaktorerna inte står att finna hos de invandrade själva riktas misstankarna naturligen mot det samhälle de bosatt sig i. Förklaringen till det vidgade gapet tycks i så fall inte ligga i att de invandrade haft en särskild oförmåga att ta sig fram till det politiska skranket. Är det i stället så att skranket är för högt?

Slutsatser

Den resa i historisk tid vi nu har företagit tog sin början under sent 1960-tal. Då var Sverige ett samhälle där de politiska resurserna var mycket ojämnt fördelade mellan kvinnor och män, mellan låg- och högutbildade, och mellan olika yrkesgrupper. I dag, 30 år senare, framträder en delvis annorlunda bild av den politiska jämlikheten. Skillnaderna mellan könen har minskat kraftigt och i vissa avseenden försvunnit helt. Den politiska jämställdheten är vida bättre i dag än för 30 år sedan. Även skillnaderna mellan hög- och lågutbildade har minskat något.

Utvecklingen har emellertid inte varit enbart positiv från jämlikhetssynpunkt betraktad. Medan vissa klyftor slutits har andra öppnat sig. I synnerhet gäller detta skillnaden i politiska resurser mellan infödda och invandrade. Så sent som vid 1980-talets slut var de som invandrat inte i någon större utsträckning sämre ställda politiskt än dem som levt i Sverige i hela sitt liv. Snart sagt utan undantag har emellertid denna klyfta vuxit under 1990-talet. Även de arbetslösa har börjat uppvisa oroväckande tecken på politiskt utanförskap, men denna klyfta är mindre framträdande och slår inte igenom på område efter område lika systematiskt som i invandrarnas fall. Skillnaderna mellan unga, medelålders och gamla har också tilltagit något under de gångna 30 åren. Även om några drastiska förändringar inte ägt rum, har de ungas utanförskap tenderat att växa.

Om således förändring i stora eller små mått är vad som utmärker flertalet av de gruppskillnader vi studerat måste utvecklingen i åtminstone ett avseende sägas utmärkas av en påtaglig kontinuitet. Skillnaderna mellan yrkesgrupper har förändrats i mycket liten utsträckning. Industrisamhällets avklingande och informations- och tjänstesamhällets intåg har inte förändrat tjänstemännens politiska övertag över arbetarklassen. Den förändring som kan skönjas gäller i stället jordbrukarna, som parallellt med att de kraftigt reducerats i antal har stärkt sin ställning i den politiska klasshierarkin.

Så kan förändringsprocesserna sammanfattningsvis karaktäriseras om man betraktar dem med utgångspunkt från de sociala gruppindelningar som i huvudsak styrt vår framställning. Men det kan även vara av intresse att sammanfatta resultaten från ett annat perspektiv, nämligen med utgångspunkt från de olika mått på politiska resurser vi studerat.

De två måtten på kollektivt organiserad politisk aktivitet, demonstrationsdeltagande och partiaktivitet, skiljer sig här på ett tydligt sätt från de övriga. Utmärkande för demonstrationsdeltagandet

är den växlande dynamiken, de tvära kasten och instabiliteten i sambandsstrukturen. Inget annat mått på politisk aktivitet uppvisar sådana förskjutningar i gruppskillnaderna som detta. När mätperioden tar sin början är likheterna mellan olika befolkningsgrupper överlag stora. Kön utgör det enda tydliga undantaget med männen långt mer demonstrationsbenägna än kvinnorna. I den mån någon skillnad därutöver kan skönjas är den till arbetarnas och de lågutbildades förmån – också det en unik egenskap hos denna form för politisk handling.

Men därefter påbörjas en cirka 20 år lång mobiliseringsprocess, där banderoller och plakat på gator och torg i huvudsak blir de yngre och mer välutbildade tjänstemännens uttrycksmedel. Emellertid bryts även denna utveckling. Under senare tid har det skett ett återtåg från den kollektiva protestens form inom de grupper som under 1970- och 1980-talen gjorde den till sitt kännemärke. Skillnaderna i demonstrationsdeltagande med avseende på ålder, utbildning och klass är i dag ungefär lika obefintliga som de var för 30 år sedan. Mönstret är likartat i fråga om arbetslöshet och invandring, där jämlikhet i demonstrationsdeltagandet i stort sett rått under hela undersökningsperioden. Den enda kvarstående förändringen gäller könsskillnaderna. Kvinnorna nådde samma nivå som männen för ett decennium sedan och håller fortfarande ställningarna.

Hur skall denna till synes nyckfulla dynamik förstås? Den närmast till hands liggande tolkningen är att demonstrationsdeltagande utgör en form av politiskt handlande som i ovanligt stor utsträckning styrs av den aktuella politiska situationen. Till skillnad från vad som gäller för många andra former av politiskt deltagande kan en individ dras med i en demonstration bara "tillfälle ges". En kombination av stor fokusering kring en särskilt brännande sakfråga och en mobiliserande kraft som aktivt söker upp och uppmanar folk att protestera torde vara den tändande gnista som krävs. Detta innebär att de individuella resurserna blir mindre avgörande för demonstrationsdeltagandet än den politiska dagordningen. Därmed skapas en särskild grogrund för snabba förändringar.

Det finns alltså goda skäl att misstänka att just demonstrationsdeltagandet i större utsträckning än andra handlingsformer styrs av den politiska dagordningen snarare än av individuella resurser. De tvära kasten i detta mått kan således i sig tolkas som att demonstrationsdeltagandet är mindre bemängt av politisk ojämlikhet än de övriga påverkansformerna.

Även partiaktiviteten är mindre ojämlikt strukturerad, men detta faktum kommer till uttryck på ett annat sätt. I jämförelse med andra

politiska resurser har partiaktiviteten varit förhållandevis jämnt fördelad mellan samhällsgrupperna. Och utvecklingen har dessutom i fråga om köns- och utbildningsskillnaderna gått i en för jämlikheten positiv riktning. De främsta exemplen på ojämlik fördelning är i dag de stora åldersskillnaderna samt den extremt starka partipolitiska organiseringen bland lantbrukarna i jämförelse med övriga yrkesgrupper. Den avtagande partiaktiviteten har således i huvudsak åtföljts av minskande snarare än ökande skillnader mellan olika befolkningsgrupper. Den omedelbara förklaringen till detta är att det i första hand är de resursstarkaste grupperna – männen och de högutbildade – som under senare år lämnat partipolitiken.

Sammanfattningsvis kan vi således konstatera att den politiska jämlikhetens utveckling i Sverige ger prov på såväl förändring som kontinuitet. I vilken mån de resultat vi här redovisat är unika för Sverige eller speglar mer allmänna utvecklingstrender i västvärlden är svårt att säga. Den enda undersökning av liknande slag som vi känner till, en nyligen genomförd amerikansk studie (Brady m.fl. 1998), visar på små eller obefintliga förändringar i den politiska jämlikheten under de senaste decennierna vad beträffar socioekonomisk status (inkomst och utbildning) och förhållandet mellan svarta och vita.

Således går det vare sig i Sverige eller i det stora grannlandet i väster att skönja någon entydig utveckling mot vad som kommit att kallas "två-tredjedelssamhället", med en tilltagande polarisering mellan en marginaliserad tredjedel och den resterande befolkningen. Verkligheten är betydligt mer komplicerad än så. Möjligen kan man i stället se en tendens till framväxten på svensk mark av ett "niotiondelssamhälle". Vad vi då har i åtanke är givetvis det under senare år växande gapet mellan infödda och invandrade. Det förtjänar avslutningsvis att upprepas att denna klyfta skär tvärs igenom de övriga sociala skiljelinjerna. Invandrarnas politiska utanförskap kvarstår även då faktorer som ålder, utbildning, klass och arbetslöshet beaktats. Deras marginalisering är vår tids mest dramatiska förändring av den politiska jämlikheten i Sverige.

Noter

[1] Petersson, Westholm & Blomberg (1989) urskiljer även en tredje grundtyp, "jämlikhet avseende kumulering", vilken vi av utrymmesskäl har utelämnat ur denna framställning.

[2] Se Petersson, Westholm & Blomberg 1989, 362 ff. Distinktionen motsvarar Raes (1981, 112, 114) uppdelning mellan "the least difference criterion" och "the ratio criterion", men skall inte sammanblandas med Waldmans (1977) åtskillnad mellan "absolute" och "relative inequality". Den senare tar fasta på ett jämlikhetsmåtts känslighet för det antal komponenter (t.ex. grupper) som jämförs (se Coulter 1989, 19 ff.).

[3] Datamaterialet från levnadsnivåundersökningarna har ställts till förfogande av Institutet för social forskning, Stockholms universitet, som också till stor del lett genomförandet av undersökningarna. Vi vill rikta ett särskilt tack till Magnus Bygren och Janne Jonsson vid SOFI för praktisk hjälp vid överföringen av materialet samt goda råd vid nyttjandet av detsamma. Genomförandet av de båda medborgarundersökningarna har i huvudsak letts av forskare verksamma vid statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet (Olof Petersson, Anders Westholm och Göran Blomberg i samarbete med en norsk forskargrupp 1987; Anders Westholm och Jan Teorell 1997). Självfallet är ansvaret för de analyser och tolkningar som här redovisas helt och hållet vårt eget.

[4] Urvalsstorleken uppgår till 6 522 personer 1968, 6 593 1974, 6 813 1981, 2 658 1987, 6 773 1991 samt 1 964 1997. Andelen svarande är 90,8, 85,8, 82,3, 77,9, 78,3 respektive 74,3 procent. Dessa uppgifter avser hela urvalet vid respektive undersökningstillfälle (16–76 år 1968, 1974 och 1981; 18–76 år 1991; 16–80 år 1987 och 1997) snarare än det delurval, begränsat till åldersgruppen 18–76 år, som vi använt i syfte att uppnå jämförbarhet över tid. Skillnaderna i förhållande till det urval vi begagnat oss av är dock marginella. Fältarbetet genomfördes i samtliga fall av Statistiska centralbyrån. Svaren inhämtades genom personliga intervjuer. Intervjuerna genomfördes i flertalet fall genom besök i hemmet. För ytterligare information om levnadsnivåundersökningarna, se Fritzell & Lundberg 1994. För ytterligare information om medborgarundersökningarna, se Petersson m.fl. 1998.

[5] I 1997 års undersökning åtföljdes samtliga ålderskumulativa frågor av en sådan följdfråga.

[6] I 1968 års undersökning tillfrågades de som uppgav sig ha deltagit i en demonstration om de gjort detta under de senaste åtta åren. För 1974 var motsvarande avgränsning nio år, för 1981 fem år och för 1991 och 1997 det senaste året.

[7] Samma resultat erhålls även på grundval av det frekvensbaserade måttets utveckling mellan 1991 och 1997.

[8] Resultatet baserar sig på en serie analyser av de kvinnor som ingår i de fyra levnadsnivåundersökningarna (1968, 1974, 1981 och 1991). Måttet på hemarbete är en dikotomi konstruerad med utgångspunkt från den kod de intervjuade tilldelats enligt SCB:s socioekonomiska indelning (SEI). På grund av jämförbarhetsproblem i detta mått har medborgarundersökningarna exkluderats ur analysen. Det mindre generösa måttet på förvärvssituationens inverkan baserar sig på tanken att förändringen varit konstant linjär; den ostandardiserade regressionskoefficienten för undersökningsår före och efter kontroll för hemarbetsvariabeln har då jämförts.

Det generösa förhållningssättet är baserat på variansanalys, med tid som en diskret i stället för kontinuerlig variabel; i detta fall har de förklarade varianserna före och efter kontroll jämförts. Samma förfarande har sedan upprepats vid kontroll för utbildning mätt i antal år.

[9] Effekterna har estimerats genom variansanalys med undersökningsår, födelseår, kön, samt interaktionen mellan undersökningsår och kön och mellan födelseår och kön som oberoende variabler. Effekten av individuella förändringar är den skillnad i jämlikhet mellan könen som kan uppmätas mellan 1968 och 1997 efter kontroll för generationssammansättning (födelseår). Den effekt som tillskrivs förändringar i befolkningens sammansättning är den skillnad i jämlikhet mellan de båda undersökningsåren som återstår sedan effekten av individuella förändringar räknats bort. Det bör för ordningens skull påpekas att det som vid all kohortanalys är logiskt möjligt att tolka de skillnader vi här beskriver som generationseffekter på annat sätt. Sådana alternativa tolkningar måste dock i detta fall bygga på mindre sannolika kombinationer av livscykel- och periodeffekter.

[10] Vid det senaste mättillfället, 1997, kan saken prövas, eftersom det då även ställdes en kompletterande fråga där intervjupersonen ombads ange om någon av de nämnda aktiviteterna ägt rum under det senaste året. I fråga om individuell opinionsbildning hamnar de unga närmare de medelålders i detta frekvensbaserade perspektiv, samtidigt som underläget för de äldre accentueras. Intressant nog sker emellertid det motsatta i fråga om kontakter: de ungas underläge accentueras, medan de äldres minskar. Dynamiken skiljer sig således för dessa två mått, vilket genererar en mer komplicerad bild än vad man i förstone kunnat tro.

[11] Vi vill här påminna om att resultaten för demonstrationsfrekvens inte är fullt jämförbara över tid till följd av de växlande tidsavgränsningar som använts (se fotnot 6). I det fall som här redovisas, liksom i dem vi fortsättningsvis presenterar, finns det emellertid goda skäl att anta att de allmänna utvecklingstendenser som kan avläsas i diagrammen i huvudsak är korrekta.

[12] Resultaten beträffande såväl demonstrationsdeltagande som partiaktivitet blir desamma i andelsperspektivet.

[13] Den allmänna bilden av en ökning av jämlikheten framträder även då utbildning mäts i antal år i stället för i diskreta kategorier. Den enda väsentliga skillnaden gäller kontakt med beslutsfattare, där jämlikheten med detta sätt att mäta minskar något med utgångspunkt från de absoluta skillnaderna men efter en nedgång återvänder till ursprungsnivån i andelsperspektivet.

[14] Slutsatsen rörande yrke blir i allt väsentligt densamma oberoende av om jämlikheten mäts med utgångspunkt från de absoluta skillnaderna eller med utgångspunkt från respektive grupps andel av den genomsnittliga nivån.

[15] Sambandet har undersökts med hjälp av en variansanalys där antalet utbildningsår utgör den beroende och yrkesgrupp den oberoende variabeln. Den förklarade variansen ligger under hela undersökningsperioden mellan 20 och 24 procent utan någon skönjbar trend i den ena eller andra riktningen.

[16] I levnadsnivåundersökningarna innebär detta att personer som uppger att de under förra veckan "har gått arbetslös eller permitterad" (1968) eller "sökte eller väntade på arbete, var arbetslös eller permitterad" (1974–91), och som samtidigt *inte* förvärvsarbetade eller uppbar pension, klassificeras som arbetslösa. I med-

borgarundersökningarna har den som vid intervjutillfället uppgav sig vara "tillfälligt arbetslös" eller "arbetslös sedan längre tid" förts till gruppen arbetslösa. I båda fallen ställs denna grupp mot de yrkesverksamma. Vare sig pensionärerna, de hemarbetande eller de studerande finns därmed med i underlaget för de analyser vi redovisar i detta avsnitt.

[17] Resultaten blir desamma om jämlikheten mäts med utgångspunkt från andelsperspektivet.

[18] En tänkbar förklaring till detta är att det inte bara är arbetslöshetsnivån som stigit under 1990-talet, utan även arbetslöshetens längd. I takt med att antalet långtidsarbetslösa ökar torde även underläget i politiska resurser tillta. Tyvärr saknar vi möjligheter att fullt ut pröva denna hypotes, eftersom medborgarundersökningarna inte innehåller precisa uppgifter om hur länge arbetslöshetsperioden varat. I LNU 1991 kan dock effekterna på politiska resurser av arbetslöshetsperiodens längd (i veckor) estimeras. Resultaten pekar på små och ej statistiskt säkerställda skillnader; se även Adman 1999.

[19] Med den gruppindelning som används i tabellen blir de ungas överrepresentation bland de arbetslösa inte statistiskt signifikant 1997. Om ålder i stället mäts kontinuerligt kvarstår emellertid ett statistiskt säkerställt (negativ) samband med sannolikheten för att bli arbetslös.

[20] Arbetslöshetens relation till yrke borde egentligen också tas i beaktande, men av mättekniska skäl är detta inte fullt genomförbart. I 1968 och 1974 års levnadsnivåundersökningar har de arbetslösa inte klassificerats med avseende på yrke.

[21] Vi vill rikta ett tack till Per Adman för detta påpekande. Mot en dylik invändning talar emellertid resultatet från den prövning som kan göras på grundval av de frekvensbaserade mått på kontakter och individuell opinionsbildning som återfinns i 1997 års medborgarundersökning. Trots att effekten på det ålderskumulativa kontaktmåttet i detta fall är statistiskt säkerställd är effekten på den frekvensbaserade motsvarigheten, där tidsperioden avgränsas till det senaste året, obetydlig och ej statistiskt säkerställd. (I fråga om individuell opinionsbildning är dock effekten av arbetslöshet statistiskt säkerställd för såväl det ålderskumulativa som det frekvensbaserade måttet.)

[22] Ett belägg för att arbetslösheten kan ha *främjande* effekter på en av de politiska resurserna, förmågan att överklaga beslut, finns i 1997 års medborgarundersökning. Bland de arbetslösa var det här dubbelt så många som försökt att få rättelse efter att ha blivit felaktigt behandlad av en myndighet jämfört med de förvärvsarbetande (22 respektive 11 procent). Försök att få rättelse visar sig i sin tur ha ett statistiskt säkerställt positivt samband med upplevd förmåga att överklaga ett myndighetsbeslut. Arbetslösheten innebär således en tydligt ökad exponering för en resursfrämjande omständighet – att behöva överklaga ett beslut.

[23] Invandrarskap mäts inte på exakt samma sätt i de båda undersökningsserier vi använder. I levnadsnivåundersökningarna tillfrågades de som vid tidpunkten för födelsen hade minst en förälder med utländskt medborgarskap om de var födda i Sverige eller i något annat land. I medborgarundersökningarna tillfrågades samtliga intervjuade om de invandrat till Sverige. Denna skillnad i mättekniken torde knappast leda till några problem för jämförbarheten.

[24] Resultaten beträffande invandrare blir desamma om jämlikheten mäts med utgångspunkt från andelsperspektivet.

[25] Den svaga ökning i partiaktivitet som invandrarna uppvisar från 1968 till 1991 är inte statistiskt säkerställd, vilket däremot de inföddas minskning under samma tidsperiod är.

[26] Det kan tyckas förvånande att invandrarna trots detta hamnar under de infödda i det ålderskumulativa perspektivet 1997. Huvudförklaringen torde antingen vara att de som kommit till Sverige efter 1991 haft avsevärt mindre erfarenhet av demonstrationsdeltagande än de som kom dessförinnan, eller att det främst varit de demonstrationsaktiva som flyttat ut under 1990-talet. I 1997 års medborgarundersökning kan en kontroll göras för invandringsår. Det visar sig då att 20,2 procent av dem som invandrat före 1991 någon gång deltagit i en demonstration, medan detta endast gäller 12,2 procent av dem som invandrat 1991 eller senare. Denna skillnad baserar sig emellertid på ett förhållandevis litet antal personer (N = 137), och är inte statistiskt säkerställd.

Referenser

Adman, Per (1999) "Arbetslöshetens effekter på politiskt deltagande i Sverige". Uppsats presenterad vid det nordiska statsvetarförbundets årsmöte i Uppsala

Arnell Gustafsson, Ulla (1994) "Från låg till hög arbetslöshet: Något om individuella och samhällsstrukturella konsekvenser". *Arbetslivscentrum Working Paper Series*, 15

Beitz, Charles (1989) *Political Equality*. Princeton: Princeton University Press

Bennich-Björkman, Li (1998) "Dr Spock och medborgardygderna". I Patrik Aspers & Emil Uddhammar, red., *Framtidens dygder – om etik i praktiken*. Stockholm: City University Press

Bergqvist, Christina (1994) *Mäns makt och kvinnors intressen*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis

Brady, Henry, Kay Lehman Schlozman, Sidney Verba, & Laurel Elms (1998) "Who Bowls?: Class, Race, and Changing Participatory Equality". Uppsats presenterad vid amerikanska statsvetarförbundets årsmöte i Boston

Bäck, Henry & Maritta Soininen (1998) "Immigrants in the Political Process". *Scandinavian Political Studies*, 21(1):29–50

Coulter, Philip (1989) *Measuring Inequality: A Methodological Handbook*. Boulder: Westview Press

Dworkin, Ronald (1983) "In Defence of Equality". *Social Philosophy and Policy*, 1(1):24–40.

Fritzell, Johan & Olle Lundberg, red. (1994) *Vardagens villkor: Levnadsförhållanden i Sverige under tre decennier*. Stockholm: Brombergs

Gaventa, John (1980) *Power and Powerlessness: Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley*. Urbana: University of Illinois Press

Kymlicka, Will (1990) *Contemporary Political Philosophy: An Introduction*. Oxford: Clarendon Press

Nie, Norman, Jane Junn, & Kenneth Stehlik-Barry (1996) *Education and Democratic Citizenship in America*. Chicago: The University of Chicago Press

Oskarson, Maria & Lena Wängnerud (1995) *Kvinnor som väljare och valda*. Lund: Studentlitteratur

Oskarson, Maria (1999) "Projektplan: Välfärdsstaten och kvinnornas politiska medborgarskap". Ansökan till HSFR 1999

Pateman, Carole (1989) *The Disorder of Women: Democracy, Feminism and Political Theory*. London: Sage

Petersson, Olof, Anders Westholm & Göran Blomberg (1989) *Medborgarnas makt*. Stockholm: Carlssons

Petersson, Olof, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti & Anders Westholm (1996) *Demokrati och ledarskap. Demokratirådets rapport 1996*. Stockholm: SNS Förlag

Petersson, Olof, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Jan Teorell & Anders Westholm (1998) *Demokrati och medborgarskap. Demokratirådets rapport 1998*. Stockholm: SNS Förlag

Rae, Douglas (1981) *Equalities*. Cambridge: Harvard University Press

Schlozman, Kay Lehman & Sidney Verba (1979) *Injury to Insult: Unemployment, Class, and Political Response*. Cambridge: Harvard University Press

Sen, Amartya (1992) *Inequality Reexamined*. Oxford: Clarendon Press

Soininen, Maritta & Henry Bäck (1999) "Invandrare som medborgare, väljare och politiker" i denna volym

Tham, Henrik (1994) "Ökar marginaliseringen i Sverige?". I Johan Fritzell och Olle Lundberg, red., *Vardagens villkor: Levnadsförhållanden i Sverige under tre decennier*. Stockholm: Brombergs

Togeby, Lise (1994) "Political Implications of Increasing Numbers of Women in the Workforce". *Comparative Political Studies*, 27(2):211–240

Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman, & Henry E. Brady (1995) *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press

Waldman, Loren (1977) "Types and Measures of Inequality". *Social Science Quarterly*, 58 (September):229–241

Westholm, Anders, Arne Lindquist, & Richard G. Niemi (1990) "Education and the Making of the Informed Citizen: Political Literacy and the Outside World". I Orit Ichilov, red., *Political Socialization, Citizenship Education, and Democracy*. New York: Teachers College Press

Wängnerud, Lena (1998) *Politikens andra sida. Om kvinnorepresentation i Sveriges riksdag*. Göteborg: Göteborg Studies in Politics 53

Öberg, Nils (1994) *Gränslös rättvisa eller rättvisa inom gränser? Om moraliska dilemman i välfärdsstaters invandrings- och invandrarpolitik*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis

Invandrare som medborgare, väljare och politiker

Maritta Soininen och Henry Bäck[1]

Demokratins problem i teorin och i praktiken

Länge sågs ökad internationalisering i enbart positiva termer. Sedan 1980-talet har man dock i en mer nyanserad bild även börjat uppmärksamma de allt fler nya samhällsproblem som den ökade internationaliseringen ger upphov till (Mörth och Sundelius 1998). Exempelvis saknar i dag allt större grupper av människor till följd av internationell migration grundläggande politiska rättigheter, eller är inte i stånd att i praktiken utnyttja de rättigheter de formellt har. Därigenom utmanar internationell migration både den formella och reella politiska jämlikheten genom att skapa nya politiskt marginaliserade grupper. Hur kan vi då förstå detta nya demokratiproblem?

Ett sätt att närma sig problemet är att identifiera de nära samband som finns mellan individens politiska, sociala och civila rättigheter, hennes medborgarskap och hennes medlemskap i en nationalstat, ett mönster som Brubaker ser som den nya politiska ojämlikhetens kärna (Brubaker 1989). Utan medborgarskap inga medborgerliga rättigheter och utan medlemskap i en stat, alltjämt i dag oftast en nationalstat, inget medborgarskap. Medborgarskap som ett juridiskt medlemskap i ett politiskt system kombineras således med medlemskap i social och kulturell mening i en nation och uppfattas därför ofta liktydigt med nationell tillhörighet. Följaktligen skapar "fel" nationell bakgrund problem både för individen och demokratin. När nationalstaten på detta sätt fungerar som institutionell grund för politiska och sociala rättigheter uppstår en diskrepans mellan invandrares reella behov av civila, sociala och politiska rättigheter och medborgarskapets mer eller mindre explicit

ställda krav på "rätt" nationell och kulturell tillhörighet som villkor för dessa rättigheter.

Historiskt har demokratins landvinningar handlat om att göra det politiska medborgarskapet tillgängligt för allt fler samhällsgrupper (Mouffe 1992, Phillips 1995). Mouffe beskriver demokratins framsteg som utvidgning av politiska rättigheter utmed två axlar, "either new groups have claimed access to rights already declared, or new rights have been demanded in social relations hitherto considered 'naturally' hierarchical, such as those concerned with race, gender, etc." (Mouffe 1992:1 ff). I vår tids västerländska demokratier duger kön, religion, hudfärg eller ekonomiska tillgångar inte längre som argument för formell uteslutning från den politiska processen. Enligt Mouffe är det inte heller demokratins ideal som är dagens huvudproblem utan det faktum att dess principer långt ifrån är genomförda ens i de länder som gör anspråk på att vara dess främsta företrädare. Hon är inte ensam om att vara kritisk. I dag förs en livlig politikteoretisk debatt om den demokratiska representationens villkor och brister. Vilken relevans äger då denna debatt för oss när vi vill analysera invandrarnas marginaliserade samhällsposition? Vilken sorts verktyg ger oss demokratidebattens bidrag för att vi bättre ska förstå de demokratiproblem som har sitt upphov i internationell migration?

En central fråga i den politikteoretiska debatten har under den senaste tiden kommit att handla om hur man kan garantera fullt inflytande i den demokratiska processen för minoritetsgrupper, med från majoriteten annorlunda intressen och erfarenheter (Benhabib 1996, Kymlicka 1995). Enligt Kymlicka har de problem som är behäftade med invandrarnas, ursprungs- och andra kulturella minoriteters rättigheter kastat tveksamhetens ljus över flera grundantaganden som i decennier styrt det politiska livet. Intressedispyter mellan minoritetsgrupper och majoriteten, som ofta diskuteras i termer av kulturella rättigheter, ses av många politikteoretiker som den kanske största utmaningen för dagens demokratier. Man efterlyser nya identitet/särart-policies (*identity/difference*), dvs. nya sätt att i den offentliga politiken hantera människors olikhet på grund av deras kulturella bakgrund. När den kända teoretikern Benhabib i mitten av 1990-talet beskriver agendan för medborgarskaps- och demokratidebatten, framhåller hon hur identitets- och särartsfrågorna på senare tid har upptagit en särskilt framträdande plats i västerländska liberala demokratier. Den politiska diskussionen har i hög grad kretsat kring s.k. nya sociala rörelser och de frågor dessa har väckt och tagit strid för. Dessa nya rörelsers frammarsch tolkar

hon som ett uttryck för att postmateriella värden har fått en mer framskjuten position i samhället, och att det i politiken har ägt rum en övergång från fördelningspolitiska frågor till att diskutera "the grammer of forms of life". Vi kan citera henne (Benhabib 1996:4):

> The struggles over wealth, political position, and access that characterised bourgeois and working-class politics throughout the nineteenth and the first half of the twentieth century were replaced by struggles over abortion, over ecology ... and the politics of racial, linguistic and ethnic pride.

Den mångkulturella politiken presenteras ofta som ett steg mot en lösning på de socialt och politiskt marginaliserade minoritetsgruppernas problem. Man utgår då från ett grundantagande om att en individs kulturella identitet är av central betydelse eftersom den påverkar hur andra bemöter henne. Människors självrespekt är således i regel beroende av den respekt och uppskattning, eller av bristen därpå, som den egna kulturella gruppen åtnjuter i samhället. Den liberala demokratins universella politik som utgår från alla medborgares lika värde anses därför inte vara problemfri. Visst har den liberaldemokratiska traditionen inneburit utjämning av medborgerliga och politiska rättigheter för stora grupper av samhällsmedlemmar, och ofta även viss social och socio-ekonomisk jämlikhet. Men i och med att dess särartsneutrala politik innebär att alla samhällsmedlemmar får ett identiskt paket av fri- och rättigheter, utan hänsyn till individers och gruppers olikhet gentemot varandra, tvingas de in i en enhetlig form som inte gör dem rättvisa, en form som dessutom inte är neutral utan i själva verket speglar majoritetskulturens uttryckssätt, erfarenheter och värderingar (Taylor 1992). Ett sådant icke–erkännande leder till att en person eller en grupp far illa när det omgivande samhället återspeglar en förfalskad eller ringaktande uppfattning av den. Vanligtvis är de på grund av sin grupptillhörighet nedvärderade och stigmatiserade individerna också underrepresenterade i politiken. Därför talar man om erkännandets politik som ett alternativ till den förtryckande särartsneutrala politiken. Den mångkulturella politikens alternativ inbegriper offentliga åtgärder för att skydda och stödja en minoritetsidentitet. Här kan stödformerna sträcka sig från speciella språkrättigheter till garanterad representation i politiska församlingar. I princip handlar det om att bevilja den på grund av sin minoritetsställning missgynnade gruppen en eller annan form av särskilda rättigheter för att kompensera för det respekt och skydd som majoriteten automatiskt åtnjuter.

Som alternativ till mångkulturell politik förespråkar vissa debattdeltagare den icke-diskriminerande modellen som en mindre radikal policy-linje i minoritetsfrågor. Enligt politikteoretikern Walzer, som är en varm anhängare av den icke-diskriminerande staten som en lösning på etno-kulturella motsättningar, går modellen ut på att man i den offentliga politiken ställer sig neutral till de olika kulturella grupper som konstituerar samhället. På samma sätt som staten kan låta bli att ta ställning i frågor om tro och religion, ska den varken uppmuntra eller bestraffa olika minoritetsgruppers identiteter och uttryck för kulturell tillhörighet. Individen behöver varken känna sig upphöjd eller nedvärderad på grund av sin kulturella bakgrund. Den offentliga politiken bör vara neutral i kulturhänseende och i stället hänvisas värnandet om kulturella identiteter till den privata sfären (Walzer 1995). Knappast oväntat har de som har velat kritisera modellen ifrågasatt det möjliga för staten att i praktiken kunna driva kulturellt neutral offentlig politik. De har avfärdat modellen som en praktisk omöjlighet, bland annat med hänvisning till att samhällets institutioner genomsyras av den dominerande majoritetskulturen i allt från värderingar till högtidsdagar.

Som begrepp anses mångkulturell politik vara förknippat med åtskilliga problem, inte minst beroende på dess mångtydighet. Under detta paraplybegrepp avhandlas flera olika sorters artskilda frågor. Den har presenterats som lösning på från varandra mycket olika marginaliserade gruppers problem, såsom ursprungsminoriteters, de homosexuellas och invandrarnas. Men man har också framhållit att den mångkulturella politiken inte bör ses som en lösning på invandrares svaga samhällsposition. Då handlar argumentationen om att invandrargrupper inte kan betraktas som etno-kulturella eller språkliga minoriteter i den meningen att de skulle vara ett resultat av en statsbildningsprocess, och uppstått på grund av tvångsinförlivande av landområden med andra kulturella grupper eller genom undanträngande av ursprungsminoriteter. I stället bygger den nya etniska mångfalden på enskilda individers och familjers frivilliga val att lämna det gamla landet, ett val som också anses innebära att man uttryckligen tagit ställning för kulturell integration i det nya hemlandet. Visserligen strävar invandrargrupperna efter och har rätt till majoritetssamhällets respekt för sina kulturella rötter men huvudsyftet är ändå att bli integrerad i majoritetssamhällets institutioner, och den nya kulturella pluralismen kan därför anses vara av mer övergående karaktär. Statens ansvar bör då begränsas till att se till att offentliga politiska program varken gynnar eller missgynnar in-

vandrare på grund av deras kulturella tillhörighet, dvs. till den icke-diskriminerande modellen för offentlig politik

En möjlig invändning är att distinktionen mellan etno-kulturella och invandrarminoriteter inte alltid är lika glasklar som man vill göra gällande. I dagens värld haltar exempelvis argumentet om frivillighet som grund för utvandrings-/invandringsbeslutet eftersom betydande delar av migrationsrörelserna i realiteten består av flyktinginvandring där grupper av människor ofta just på grund av sin minoritetsetnicitet blivit förföljda av staten. Den framtvingade flykten kan knappast tolkas som en medveten viljeyttring för att gruppen önskar kulturell integration i mottagarlandet, för att spetsa till resonemanget. Därmed inte sagt att den mångkulturella politiken är det rätta sättet för staten att förhålla sig till invandrargrupper; endast att de framförda argumenten mot en sådan politik inte är invändningsfria. För det andra är det uppenbart att individens rätt till erkännande av sin kulturella särart enligt resonemanget tycks vara begränsad, eftersom man endast i de fall då staten tidigare brutit mot gruppen, kan argumentera för dess rätt till offentligt stöd och skydd. Därmed framstår och framställs ett till sin faktiska sammansättning mångkulturellt samhälle än i dag som en avvikelse från det normaltillstånd som en stat för en nation, en nationalstat utgör. Följaktligen kräver den mångkulturella politiken en särskild motivering till skillnad från den en-nationella kulturpolitiken som norm.

Nyttan av den senaste demokratiteoretiska debatten kan ändå kanske sägas vara begränsad för vår uppgift, att analysera invandrarnas marginalisering i samhället. När den teoretiska problematiseringen av kulturell identitet och särart och av medborgarskapets i realiteten ojämlika innebörd, endast inbegriper grupper med formella medborgerliga rättigheter, ursprungsminoriteter, kvinnor m.fl., blir debatten mindre intressant för oss. Även debattens starka fokus på frågor kring kulturell identitet och särart gör den mindre relevant för en diskussion om invandrarnas bristfälliga sociala och politiska rättigheter. Ökad tolerans mot kulturyttringar och statligt erkännande av invandrargruppers minoritetsidentiteter löser i sig knappast frågorna om social och politisk uteslutning, kan man hävda. Grundproblemet handlar i första hand om högst materiella värden och först i andra hand om postmateriella sådana. Det förefaller som att i lika hög grad som utländska medborgare och till en del även naturaliserade, befinner sig i en marginaliserad position i samhället och i politiken, är de också osynliga i den demokratiteoretiska diskussionen. Invandrare som icke medborgare hör inte hemma i den politiska demokratin, men inte heller i diskussionen

om demokrati. En huvudförklaring till detta ligger i att argumentationen om den liberaldemokratiska traditionens brister i själva verket förs med utgångspunkt i den liberaldemokratiska teorin, en teorigrund inom vilken det formella medlemskapet i den politiska gemenskapen tas för givet (Kymlicka 1995).

Migrationsforskningen har valt ett något annorlunda perspektiv på rättighetsfrågan. Främst har intresset riktats mot frågor om invandrarnas formella position med betoning på medborgarskapets juridiska sida, dvs. medborgarskap som legalt medlemskap i det politiska systemet. Hit hör till exempel jämförande studier av olika länders medborgarskapslagstiftning och av dubbelt medborgarskap och *denizenship*[2] (Bauböck 1994). Men man forskar också om, som till exempel Brubaker gör, hur olika länders sätt att tänka och tala om nationen och om nationellt medlemskap, har utformats olika beroende på den historiska och institutionella kontexten. En stats medborgarskapslagstiftning, som reglerar vem som kan få tillträde till det legala medlemskapet, kan då ses som en institutionalisering av dess diskurs om nationen (Brubaker 1989, 1992). Inom denna forskningsgren söker man problematisera den formella uteslutningen av invandrare och de historiska och juridiska mekanismerna bakom denna. Men de frågor som handlar om i vilken utsträckning som invandrare i praktiken lyckas realisera det nyvunna medborgarskapets formella civila, sociala och politiska rättigheter, brukar däremot ofta hamna utanför dessa studiers intressefokus. Föga överraskande har man också kritiserat den juridiserande ansatsen för ensidighet och för att den inte har ägnat tillräckligt mycket uppmärksamhet åt det substantiella medborgarskapet (Castles 1994). Om man i stället väljer det sistnämnda som analysens startpunkt, ställer man andra och annorlunda frågor. Till exempel saknar vissa medborgargrupper med formella medborgerliga rättigheter, som etniska minoriteter, ändå i praktiken fulla rättigheter. Å andra sidan har exempelvis permanent bosatta invandrare, trots att de i många länder formellt inte är medborgare, mycket omfattande sociala och även vissa politiska rättigheter, med status som kvasi-medborgare eller *denizens* (Castles 1994). Att det substantiella medborgarskapet överensstämmer med det juridiska är teoretiskt sett bara ett av flera möjliga utfall.

Således har den samtida demokratidebatten kritiserat det liberaldemokratiska arvet för att på ett för minoritetsgrupper förtryckande sätt i själva verket kamouflera majoritetshegemonin i sin påstådda universalism, medan debatten om medborgarskap och invandrare mera varit inriktad på att problematisera villkoren för det

formella medborgarskapet. Diskrepansen mellan människors reella behov å ena sidan och deras formella rättigheter å den andra kan sägas vara den röda tråd som ändå binder samman de båda debatterna. Detta leder oss till vårt nästa problem, nämligen till frågan om hur man kan minska den rådande demokratiska obalansen.

Den svenska modellen för demokratisk representation

Flera politikteoretiker identifierar betoningen av individuella rättigheter som den liberaldemokratiska traditionens stora svaghet och hävdar att underrepresenterade minoriteter behöver någon form av kompletterande grupprättigheter (Benhabib 1996, Kymlicka 1995, Phillips 1995). För att de ska kunna få sina intressen tillgodosedda måste staten garantera dem skydd för kulturella särrättigheter och representation på den politiska arenan. Anne Phillips formulerar det så att medan majoritetspolitiker väl kan representera redan etablerade politiska idéer och ståndpunkter, förmår de inte representera en minoritetsgrupps speciella erfarenheter. En fungerande demokratisk representation kräver därför att medlemmar från olika sociala grupper deltar i den politiska processen och genom sin närvaro påverkar de gemensamma politiska besluten (Phillips 1995). Av resonemanget följer till exempel att endast invandrare själva kan representera sådana problem och erfarenheter i det svenska samhället som enkom har med deras livssituation att göra. Upplevelser av att på grund av sin annorlunda kulturella bakgrund ha blivit utsatt för negativ särbehandling i arbetslivet eller på bostadsmarknaden kan tänkas tillhöra en kategori av invandrarspecifika erfarenheter. Diskussionen om gruppprepresentation väcker naturligtvis en rad mycket debatterade och svårlösta frågor om vilka samhällsgrupper som kan anses konstituera sådana minoritetsgrupper som ska ha särrättigheter och om och på vilka grunder som staten kan tillskriva individer en viss grupptillhörighet.

Ett arrangemang där gruppprepresentation används som komplement till liberalismens åsiktsrepresentation pekar i riktning mot en korporativ grupprättighetsmodell där olika samhällsgruppers särintressen vägs in i de politiska besluten. Internationellt har man särskilt fokuserat den svenska modellen som ett institutionellt arrangemang där även invandrare och minoriteter garanteras goda möjligheter att få sina frågor och särintressen representerade. Den svenska korporativa formen av intresseförmedling har därmed blivit presen-

terad som en förebild och ett intressant experiment för hur invandrare kan inlemmas, som grupper med egna intressen och behov i det politiska systemet, med goda möjligheter att mobilisera för sina intressen (Soysal 1994).

Den korporativa stilen för policyutformning utgör tillsammans med den universella välfärdspolitiken den svenska modellens två grundelement. En "från vaggan till graven" omsorg om medborgarna medelst generella välfärdsprogram utan en stigmatiserande individuell prövning (Rothstein 1992) och en strävan efter social jämlikhet i samhället har präglat välfärdspolitikens dagordning och traditionellt även omfattat invandrare. Denna politik lade även grunden för 1975 års invandrar- och minoritetspolitiska riktlinjer. Därför har invandrarpolitiken, trots ändrad officiell rubricering från 1975 års invandrar- och minoritetspolitik först till 1986 års invandrarpolitik och sedan till 1996 års integrationspolitik, alltjämt sedan slutet av 1960-talet haft jämlikhetsmålet som den helt överordnade politiska ambitionen. Skillnaden mellan infödda svenskar och invandrare, naturaliserade svenska medborgare eller *denizens* utan svenskt medborgarskap, har i termer av civila, sociala och politiska rättigheter hållits till minimum.

Ett uttryck för den politiska viljan att erbjuda invandrare lika villkor är den liberala medborgarskapslagstiftningen. I internationella sammanhang har man beskrivit den svenska medborgarskapspolicyn som: "The Swedish government appears to have understood the potential political ramifications of postwar labour migrations early on. Naturalization in Sweden is relatively quick and easy, and naturalization rates are high" (Miller 1989:131). På grund av sin liberala grundhållning uppvisar den svenska synen på medborgarskapsfrågan likheter med de medborgarskapspolicies som brukar kännetecknа länder som bygger på invandring. Men den kan även jämföras med den expansiva franska synen, där barn till invandrade föräldrar med viss automatik erhåller franskt medborgarskap. Bakom den franska expansionistiska stilen ligger enligt Brubaker den franska elitens starka tilltro till de egna institutionernas, exempelvis skolväsendets, förmåga att inte bara integrera utan också kulturellt assimilera, de nya medborgarna (Brubaker 1992). I Sverige har den liberala hållningen i medborgarskapspolicyn setts som en viktig länk i en framgångsrik integrationspolicy och "... Sweden has been able to make citizens of its postwar immigrants with so little fuss or friction", konstaterar Brubaker år 1989 (Brubaker 1989:10). En delförklaring tror han finns i den svenska invandrarpopula-

tionens sammansättning som ända fram till 1980-talet dominerades av nordisk och europeisk invandring.

I internationell jämförelse anses den svenska invandrarpolitiken ha utmärkt sig för att vara generös inte bara i fråga om invandrares sociala rättigheter utan också när det gäller deras möjligheter till politiskt inflytande. Den har präglats av ambitionen att integrera invandrarna utan krav på kulturell assimilering (Castles 1994). Ett konkret resultat av detta policyval var 1975 års rösträttsreform, som öppnade kanaler även för invandrare som var utländska medborgare, *denizens*, att rösta och kandidera i kommunala val. En utomstående observatör har betygsatt den svenska regeringens invandrarpolitik på följande sätt:

> ...many immigrants did not naturalize, and the Swedes recognized that this was anomalous in a democratic society. As a result, they granted municipal and regional voting rights to resident aliens 1975. Despite this exemplary decision, the problem of alien participation and representation in Swedish society has not been fully solved. (Miller 1989:131)

I den svenska institutionella kontexten utgör kanaler för särintresserepresentation ett viktigt drag och intresseorganisationerna en central plattform för insyn och inflytande i de processer där den offentliga politiken utformas. Organiserade särintressen, och speciellt de starka arbetsmarknadsorganisationerna, intar traditionellt en viktig roll i politiken genom att de via egen representation kan påverka dagordningen, driva egna frågor och skaffa tolkningföreträde för sin problemsyn. De kan med andra ord göra sina medlemmars särskilda behov och erfarenheter gällande i politiken. Även invandrare är, har man argumenterat i en jämförande studie av invandrarpolitiken i ett antal västeuropeiska länder, i Sverige inkorporerade på samma sätt genom sin etnisk-kulturella grupptillhörighet (Soysal 1994).

Enligt Soysal styr framför allt två faktorer hur invandrare i Västeuropa blir inkorporerade som samhällsmedlemmar (Soysal 1994). Dels har den internationella diskursen om mänskliga rättigheter påverkat mottagarländers invandrarpolitik. Dels har varje lands egna institutionella lösning för att i det politiska systemet inlemma de egna samhällsmedlemmarna även tillämpats på invandrare. Hon argumenterar för att Sverige skiljer från andra länder där t.ex. den liberala principen om individen i fokus dominerar, som i Storbritannien, eller där staten är utgångspunkten för det politiska medlemskapet, som fallet är i Frankrike. Den svenska modellen för inkorporering av egna medborgare i det politiska systemet betyder, när den tillämpas på invandrare att man i Sverige "... defines migrant

groups as ethnic minority communities, and ... aims at equality between ethnic groups, while emphasizing separate existences and collective identities" (Soysal 1994:80). Individen har politiska rättigheter som medlem i en social grupp och denna ingår i sin tur i ett centraliserat system av inbyggda kanaler för inflytande i den politiska processen. Invandrargrupper har i likhet med andra korporativa grupper en väl definierad relation till staten, bland annat med representation i offentliga utredningar, i beslutande och rådgivande offentliga organ. Staten i sin tur har en uttalad policy för att hantera deras kollektiva intressen.

Den svenska modellen som institutionell ram för invandrarnas intressemobilisering inbegriper således dels enskilda individers inflytande via de partipolitiska kanalerna, dels utnyttjandet av de korporativa påverkansformerna via organisationsväsendet. I sista hand är deras politiska inflytande beroende av förmågan att effektivt utnyttja bägge kanalerna. Medan den kommunala rösträttsreformen 1975 avsåg att för *denizens* öppna vägen för politiskt och fackligt deltagande och hjälpa invandrare att placera sina frågor på den lokalpolitiska agendan, skulle de nationella invandrarorganisationerna fungera som intressesammanslutningar i förhållande till majoritetssamhället (Hammar 1985).

Tillsammans med den liberala medborgarskapspolicyn garanterar dessa institutionella arrangemang invandrarna formellt en stark ställning i den demokratiska processen, både som individer och som medlemmar i en grupp med särintressen. Mycket talar för att Sverige åtminstone teoretiskt har uppnått "a relatively successful political assimilation of immigrants" (Castles 1994).

Socialt och politiskt medlemskap i praktiken

Den formella uteslutningen av invandrare från samhällets ekonomiska och politiska institutioner är reducerad till ett minimum. I internationell jämförelse har de långtgående formella sociala och politiska rättigheter samtidigt som reglerna för naturalisering avser att underlätta byte till svenskt medborgarskap. Invandrarna borde ha haft särskilt goda möjligheter att kunna göra sina problem och erfarenheter gällande i politiken. Men med vilken framgång har de formella rättigheterna blivit genomförda? Och hur jämlik är i praktiken invandrares samhällsposition med de infödda majoritetssvens-

karnas? Ett sätt att besvara dessa frågor är att citera en färsk utvärdering av svensk demokrati:

> Demokratins likhetsideal är sällsynt illa uppfyllt vad avser invandrarna. De svenskar som immigrerat eller har utländska föräldrar har ofta mycket svårt att ta sig in i det etablerade Sveriges institutioner. Tecknen på passivitet och vanmakt är mycket oroande. Allt färre utländska medborgare finner det värt att utnyttja sin rätt att rösta i kommunala val.

Så beskriver SNS Demokratiråd situationen för invandrarväljarna i sin rapport över tillståndet i den svenska demokratin 1997 (Petersson m.fl. 1997:37). Liknande slutsatser drar flera statliga utredningar, senast Demokratiutvecklingskommittén (SOU 1996:162) samt Invandrarpolitiska kommittén (SOU 1996:55).

Vi ska nedan närmare granska två medborgarroller som på goda grunder kan sägas inta en nyckelposition i en individs liv. I det sociala medborgarskapet är arbetslivsdeltagandet centralt för att medborgaren ska kunna omvandla sina formella rättigheter till konkreta sociala resurser. Kanske är arbete i sig inte en tillräcklig men ändå en nödvändig förutsättning för individens deltagande inom samhällets övriga domäner, inklusive i det politiska livet. Hennes villkor på bostadsmarknaden, hennes hälsa och sociala kontaktnät styrs i hög grad av om hon har arbete och vilket slags arbete hon har.

En överblick över invandrarnas ställning på arbetsmarknaden visar att den i snabb takt har försämrats sedan 1980-talet. Ända tills i början av 1970-talet fick arbetskraftsinvandrarna möta en expanderande arbetsmarknad. Det nya arbetskraftstillskottet var en lösning på den akuta arbetskraftsbristen både inom industrin och inom den offentliga sektorn som var under stark uppbyggnad. Sedan dess har dock situationen ändrats radikalt och i synnerhet under 1990-talet när statens finanser kraftigt försämrades efter en viss återhämtning under 1980-talets senare del (SOU 1997:57). Grundvillkoren för den svenska modellens välfärdspolitik och de ekonomiska förutsättningarna har genomgått en drastisk omprövning. I praktiken har staten tvingats att överge full sysselsättning som det traditionella arbetsmarknadspolitiska målet, med en kraftig ökning av arbetslösheten under första hälften av 1990-talet, vilket också har ändrat förutsättningarna för den aktiva arbetsmarknadspolitiken (Lindbeck 1997). Den med internationella mått omfattande offentliga sektorn ses inte längre som en lösning på samhällets problem utan snarare som ett problem för den nationella ekonomin (Premfors 1996). På ett motsvarande sätt tycks den invandrade arbetskraften ha för-

vandlats från att ha varit en lösning på arbetsmarknadens problem till att uppfattas som ett av dess främsta problem.

Den senaste tidens ekonomiska utveckling har fått betydande konsekvenser för invandrarna. Sedan början av 1990-talet har arbetslösheten varit hög och arbetskraftsdeltagandet lågt bland utländska medborgare och i synnerhet bland utomnordiska medborgare. Under 1996 var 30,6 procent av de utomnordiska medborgarna arbetslösa medan motsvarande siffra för svenska medborgare låg på 7,3 procent. År 1997 hade arbetslösheten bland de förra stigit till 33 procent (Ura 1998:1). Även om arbetslösheten inte är lika hög bland naturaliserade svenska medborgare är den ändå betydligt högre än bland infödda svenska medborgare; under andra halvåret 1997 uppgick arbetslösheten bland dem till 18 procent. Tidigare studier av invandrarnas arbetsmarknadsposition indikerar dessutom att med avseende på inkomster ligger utrikesfödda efter den svenska majoriteten (Wadensjö 1991) och att den sociala rörligheten bland dem är begränsad (Ekberg 1993, Ekberg och Gustafsson 1995).

AMS prognos för framtidens utvecklingstrender på arbetsmarknaden är inte särskilt hoppingivande när det gäller de i dag värst drabbade kategorierna av arbetssökande. I synnerhet gäller detta kategorin utomnordiska medborgare. Enligt verkets bedömning är inte utsikterna särskilt goda att situationen för dessa nämnvärt kommer att förbättras ens under en konjunkturuppgång. På grund av den fortsatta rationaliseringen och effektiviseringen både inom den offentliga och den privata sektorn kommer enklare arbetsuppgifter att rationaliseras bort och okvalificerade arbeten även i fortsättningen att minska. Speciellt hårt drabbar detta de flyktingar från utomeuropeiska länder som har lägre utbildning än motsvarande grundskola (Ura 1998:1).

Förklaringarna till invandrarnas svaga position på arbetsmarknaden inkluderar bland annat invandringens ändrade karaktär från arbetskrafts- till flyktingmigration, de drastiskt ändrade villkoren på arbetsmarknaden och konsekvenser av strukturella förändringar inom industrisektorn samt arbetslivets nya krav, bland annat på s.k. social kompetens, liksom invandrarnas bristande språkkunskaper. Men man har även fått upp ögonen för invandrarnas vittnesmål om etnisk diskriminering i arbetslivet (SOU 1997:174, Soininen och Graham 1995, Graham och Soininen 1998).

Således skapar vardagslivets villkor olika faktisk innebörd av det sociala medborgarskapet för invandrare och majoritetssvenskar. Den långtgående formella jämlikheten saknar sin motsvarighet i det sociala medborgarskapets faktiska villkor, vilket även har påpekats av

flera statliga utredningar som har uttryckt oro inför framtiden. Man har diskuterat risken för att en etniskt och socialt segregerad arbetsmarknad håller på att växa fram, vilket i sin tur kan leda till ett nytt klassamhälle där skiljelinjerna går efter etnisk tillhörighet. (SOU 1996:55, SOU 1997:174). Det är lätt för oss att se att frågor som rör arbete och utbildning, social kompetens och yrkeskvalifikationer liksom diskriminering därför är viktiga för invandrare. Den fråga som då naturligtvis inställer sig är hur de har mobiliserat sig kring dessa och andra för dem vitala politiska frågor. Som vi har sett är de institutionella förutsättningarna i särklass goda i form av individuella och korporativa rättigheter för ett aktivt politiskt medborgarskap.

Ett viktigt argument bakom 1975 års rösträttsreform var att den kommunala rösträtten skulle göra det möjligt för *denizens* att delta i lokalpolitiskt och fackligt arbete på samma villkor som andra samhällsmedlemmar. Från att valdeltagandet låg på 60 procent i 1976 års kommunala val, sjönk det till 40 procent i 1994 års val, vilket kan jämföras med 85 procents deltagande för hela väljarkåren. Även de naturaliserades valdeltagande ligger ca 10 procent under det genomsnittliga (Bäck och Soininen 1996, 1998a). Trots den liberala medborgarskapslagstiftningen och *denizens* lokala politiska rättigheter, avviker invandrarna markant från den övriga väljarkåren genom lågt valdeltagande och klen politisk representation. Medan de utrikesfödda utgör cirka 10 procent av befolkningen ligger deras andel bland de förtroendevalda i kommuner och landsting klart under fem procent, 4,6 respektive 4,4 procent (Bäck och Soininen 1996, 1998a). Med andra ord är deras intressen och erfarenheter tydligt underrepresenterade i den demokratiska processen. Men kanske vill infödda politiker föra deras talan? Detta är dock inte fallet enligt en år 1993 genomförd studie bland kommunpolitiker. Inte ens en procent av de i Sverige födda politikerna nämnde invandrare eller flyktingar bland de kategorier de ansåg sig representera (Bäck och Soininen 1996, 1998a). Utan tvekan ifrågasätter de ovan beskrivna resultaten bilden av invandrare som "politiskt assimilerade" i det svenska politiska systemet. Tvärtom markerar resultaten den tydliga klyftan mellan de politiskt beslutade och i praktiken realiserade politiska rättigheterna.

Den korporativa inflytandekanalen via organisationsväsendet står öppen för invandrare och utgör ett komplement till rösträtten. Intresserepresentation genom fackliga organisationer och via egna invandrarorganisationer framstår i den svenska kontexten som minst lika avgörande som nyttjandet av rösträtten. Teoretiskt sett

borde förutsättningarna vara goda för invandrare att arbeta för sina kollektiva särintressen exempelvis när det gäller deras i särklass svaga position på arbetsmarknaden, eller i fråga om för invandrargrupper viktiga sociala och kulturella frågor. Men hur ser det ut i praktiken?

Historiskt intar de fackliga organisationerna en stark position i Sverige, inte minst beroende på att de inte har varit splittrade efter religiösa eller etniska skiljelinjer. Den fackliga organiseringsgraden är i internationellt perspektiv hög och även utländska medborgare är nästan lika ofta anslutna som infödda svenskar. Däremot är sannolikheten att ha ett fackligt förtroendeuppdrag cirka 35 procent lägre för utländska medborgare (Bäck och Soininen 1996). Påståenden om att det förekommer etnisk diskriminering även inom fackliga organisationer (SOU 1992:96) tillsammans med underrepresentationen i förtroendeuppdrag tyder på att det kan vara svårt för invandrarmedlemmar att få gehör för sina intressen. Detta väcker naturligtvis viktiga frågor om den interna organisationsdemokratin, men skapar dessutom tveksamhet kring de fackliga organisationerna i deras roll som representanter för sina invandrarmedlemmars behov. Det är en inom forskningen om frivilliga organisationer känd paradox att just de organisationer vars huvudsyfte är att arbeta för ökad demokrati och rättvisa inte alltid själva förmår se bristerna i den interna organisationsdemokratin (Wrench 1996).

En annan svårighet är att den svenska modellens korporativa intresserepresentation primärt utgår från klassintressen, vilket möjligen har försvårat för de fackliga organisationerna att erkänna vikten av andra särintressen, till exempel intressen som bygger på kulturella skillnader eller kön, i form av bristande jämställdhet eller etnisk diskriminering i arbetslivet. Den klassbaserade korporativa modellen för policyutformning tenderar att vara särartsneutral och just därför i första hand representera majoritetsintressen och majoritetens värden, behov och erfarenheter.

Ser vi till de svårigheter som speciellt utomnordiska invandrare och framför allt utomeuropéer tycks möta på arbetsmarknaden i det politiska livet, tyder resultaten på att det rör sig om vitala intressen som inte är tillgodosedda. Lågt arbetskraftsdeltagande och hög arbetslöshet paras med invandrarnas frånvaro i den politiska processen. De egna organisationerna är ytterligare en kanal för invandrare att föra fram sina frågor i den politiska processen. Frågan är vilken roll som invandrarorganisationerna kan tillmätas som politiska aktörer. I internationella jämförelser har man tillskrivit dem rollen som invandrarnas egen kanal till inflytande i det politiska systemet, där

staten som mot- och medpart balanserar samhällets organiserade särintressen mot varandra. Invandrarorganisationerna erhåller av staten ekonomiskt stöd till sin verksamhet och anlitas av samma stat som remissorgan i frågor som rör invandrare. Men fungerar de som inflytelserika språkrör för invandrargruppers sociala, politiska och kulturella intressen? Enligt den forskning som finns på området är inte detta självklart. I första hand ägnar sig de lokala invandrarföreningarna åt kulturella aktiviteter och idrott, och mera sällan åt driva en särintressefråga (Bäck 1983). Ett fåtal större riksorganisationer har dock arbetat som påtryckningsorganisationer gentemot staten i t.ex. språk- och skolfrågor. Man har även argumenterat för att det statliga stödets utformning, bidrag till nationella föreningar som främjar kulturella aktiviteter, skulle ha försvårat för invandrare att identifiera gemensamma sociala och politiska intressen (Schierup 1992). Bortsett från enstaka minoritetskulturella frågor, har invandrarorganisationerna sannolikt spelat en mer underordnad roll som representanter för invandrarintressen i den demokratiska processen.

Deltagande, kultur och integration

Utländska medborgare fick 1975 rätt att rösta i kommunala val. Valdeltagandet uppgick i det första valet 1976 till 60 procent, och har därefter successivt fallit för att 1994 nå 40 procent. När vi skriver detta är resultatet för 1998 års val inte känt i detta avseende, men det finns tecken som tyder på att nedgången har fortsatt.[3] Även om invandrare som blivit naturaliserade svenska medborgare, som ju också får delta i riksdagsvalen, röstar i högre utsträckning, så är deras valdeltagande regelmässigt ungefär tio procentenheter lägre än vad som gäller för hela väljarkåren. Den här utvecklingen med ett lågt och monotont fallande valdeltagande har förstås upplevts som alarmerande. Regeringen uppdrog t.ex. hösten 1998 åt det nybildade integrationsverket att undersöka det låga valdeltagandet bland invandrare. Det är karaktäristiskt för tonläget, att verket i en inbjudan till ett forskarseminarium om saken satte rubriken "Demokrati - en krisbransch?"

En fråga, som det kan vara befogat att ställa, är på vilka grunder man ska vara alarmerad. Det skulle kunna påminnas om att den skola inom tänkandet om politik och samhälle, som går under beteckningen *public choice* aldrig lyckats visa, att det för den enskilde väljaren är rationellt att delta i val. Visserligen är individens kostnader för att delta i val små och visserligen kan nyttoutfallet vara stort,

men när nyttoutfallet diskonterats med sannolikheten att just min röst ska avgöra, slutar kalkylen ändå på minus (jfr t.ex. Laver 1997, Green och Shapiro 1994). Kanske finns det andra sätt att påverka politiken, och kanske finns det andra sätt att påverka den egna livssituationen som är effektivare än att delta i val. Man kan inte, från det faktum att invandrare i liten och minskande utsträckning deltar i de val de har rätt att delta, omedelbart dra slutsatsen att invandrarna är utanförstående och marginaliserade i den svenska demokratin. I ett sådant perspektiv är det mer överraskande, det som skulle kräva en förklaring, snarare att någon över huvud taget bryr sig om att delta i val; inte att någon eller några avstår från att delta.

Vi undersökte med hjälp av intervjuer med 366 invandrarväljare i Malmö 1991 valdeltagandet och dess variationer. Våra viktigaste slutsatser var att två strukturella faktorer var betydelsefulla när man skulle förstå såväl variationen mellan olika invandrare och invandrargrupper, som mellan infödda svenskar och invandrare. Den ena av dessa strukturella faktorer var integrationen – varmed vi avsåg deltagandet i olika sociala sammanhang. Den andra strukturella faktorn kallade vi "kulturell orientering". Med detta menade vi individens hållning till individen, grupper och överhet. Den med avseende på deltagande i val mest utanförstående kategorin var lågt integrerad och föll i en kulturell orientering som karakteriserades av svaga grupplojaliteter men lydnad gentemot överhetens bud.[4]

I den här delen av denna artikel ska vi med hjälp av samma material som användes för analysen av valdeltagandet vidga perspektivet, för att se om samma mönster återkommer i andra avseenden av politiskt deltagande. Har invandrarna en mer undanskymd ställning än de infödda också då vi betraktar dessa ur andra aspekter? Är samma invandrargrupper som var svagast med avseende på valdeltagandet också svagast i andra avseenden? Ackumuleras svagheten eller tar man igen på gungorna vad man förlorar på karusellen?

Allmänt brukar det vara så, att olika slags samhälleligt och politiskt deltagande är kumulativt. Den som till exempel är aktiv i föreningar deltar med större sannolikhet även på andra sätt, exempelvis genom att kontakta politiker och byråkrater eller delta i manifestationer. Det kan diskuteras, hur en sådan samvariation mellan olika deltagandeformer ska förstås och förklaras. En i litteraturen ofta förekommande förklaring är att sociala och ekonomiska resurser är den bakomliggande förklaringen. Resursstarka individer deltar på olika sätt, medan de resurssvaga avstår från alla olika former av deltagande. Denna tes om sambandet mellan resursstyrka och politiskt deltagande har kommit att betraktas som en standardmodell för po-

litiskt deltagande, närmande sig status som en "social naturlag" (jfr Verba m.fl. 1978).

Det är förstås denna "lag" som talar för att vi också bland de av oss intervjuade invandrarna ska vänta oss ett sammanfallande mönster vad gäller valdeltagande och andra former av deltagande. Mot detta talar, att det i olika sammanhang har kunnat konstateras, att just deltagande i val visar ett relativt svagt samband med andra deltagandeformer, och därmed också med den socioekonomiska standardförklaringen. Både Verba, Nie och Kim i sin jämförande studie av det politiska deltagandet i sju länder och den svenska Maktutredningen i undersökningen av svenskarnas deltagande i slutet av 1980-talet, konstaterar att valdeltagandet tenderar att bilda en egen deltagandedimension, svagt relaterad till andra former av deltagande (Verba m.fl. 1978, Petersson m.fl. 1989)

Analysen här består av tre delar: Först ska vi studera sådana frågor som direkt berör en individ eller hennes familj personligen – det som Maktutredningen kallade *den lilla demokratin* (Petersson m.fl. 1989). Därefter ska vi övergå till – i samma terminologi – "den stora demokratin", deltagandet i sammanhang där det gäller att påverka situationen för en större gemenskap, kommunen eller landet. Inom ramen för resonemanget om "den stora demokratin" ska vi skilja mellan det *faktiska handlandet* och den mentala beredskapen att delta. Vi kallar denna för *medborgerligt engagemang* där vi uppmärksammar kunskap om och intresse för politik, politiskt självförtroende samt synen på den svenska demokratin.

Den lilla demokratin

I analysen av "den lilla demokratin" behandlade Maktutredningen sex olika "medborgarsituationer" eller roller: rollen som boende, som konsument, som patient, som småbarnsförälder, som skolbarnsförälder och rollen som förvärvsarbetande. Som analysinstrument utvecklades ett schema med fyra kategorier:

- *Hälsan tiger still*: Medborgaren är nöjd med sin situation och tar heller inga initiativ till att förändra den.
- *Tyst vanmakt*: Medborgaren är missnöjd med situationen men tar ändå inget initiativ till förändring.
- *Maktlöshet*: Medborgaren är missnöjd med situationen, försöker påverka den men misslyckas.

- *Maktutövning*: Medborgaren är missnöjd med situationen och gör framgångsrika försök att förändra.

I våra intervjuer har vi ställt frågor som liknar Maktutredningens frågor för fyra roller, som vi har sett som särskilt relevanta för invandrarna och för den kommunalpolitiska kontexten: rollen som förälder (vi har frågat om relationerna till skola/barnomsorg och till hemspråksundervisning), rollen som äldre eller anhörig till äldre (äldreomsorgen), rollen som flykting (den kommunala flyktingmottagningen). Våra data medger inte att man skiljer mellan kategorierna "maktlöshet" och "maktutövning" (dvs. huruvida försök att påverka har krönts med framgång). Vi har därför summerat dem till den nya kategorin "maktförsök".

Tabell 1. Medborgerliga handlingsvägar i fyra situationer. Procent

	Tyst vanmakt	Hälsan tiger still	Maktförsök
Skola/barnomsorg	19	40	42
Hemspråk	17	47	36
Äldreomsorg	26	53	21
Flyktingmottagning	27	66	7

Med avseende på skola, barnomsorg och hemspråk är bilden ganska ljus: den har en klar tyngdpunkt på "hälsan tiger still" och "maktförsök". Man ska dock hålla i minnet, att de vanmäktiga trots allt är ganska stora grupper (var femte till var sjätte). Äldreomsorg och flyktingmottagning visar en lite dystrare bild, då de mer domineras av de passiva kategorierna. Detta gäller särskilt flyktingmottagningen. Man kan jämföra med Maktutredningens resultat som för de tre situationer som närmast avsåg relationen till kommunernas välfärdsproduktion (patient eller anhörig, småbarnsförälder och skolbarnsförälder) visade en grupp vanmäktiga som 1987 varierade mellan 15 och 34 procent. När SNS Demokratiråd upprepade mätningen 10 år senare, hade de vanmäktigas andelar ökat med 7 till 10 procentenheter (Petersson m.fl. 1998).

Våra resultat och Maktutredningens/Demokratirådets resultat är inte direkt jämförbara, men det förefaller inte alltför vågat att påstå att skillnaderna i det här avseendet av "den lilla demokratin" mellan invandrare och infödda svenskar i skiftet mellan 1980- och 1990-tal om de fanns, var ganska små. När det gäller de andelar som har tagit initiativ för att förändra sin situation, konstaterar demokratirådet att

det 1997 finns en skillnad, till invandrarnas nackdel. Det kan alltså vara möjligt, att situationen för invandrarna har försämrats under de tio år som gått sedan Maktutredningens förra mätning.

Till den lilla demokratins mer personliga sfär skulle vi också vilja räkna det som Maktutredningen kallade "administrativ kompetens", vilket operationaliserades som att man trodde sig om att kunna författa ett överklagande om man blivit felbehandlad av en myndighet. Två tredjedelar av Maktutredningens respondenter var i denna mening "administrativt kompetenta". Här får vi i vårt intervjumaterial ett rätt så mycket lägre tal (58 procent). Av demokratirådets uppföljning 1997 framgår att förmågan att överklaga i stort sett är oförändrad, men att skillnaderna mellan infödda svenskar och invandrare har ökat.

Efter dessa iakttagelser, vilka tyder på en något sämre ställning för invandrare vad gäller förmågan att påverka i "den lilla demokratin" ska vi gå över till att undersöka våra data med hjälp av samma modell som vi använde för analysen av valdeltagandet, dvs. en analys i termer av integration och kulturell orientering. Vi måste dock först stanna upp ett tag för att säga några ord om hur dessa strukturella faktorer har mätts:[5]

- *Integration* mäts med ett index bestående av förvärvsarbete, äktenskap, socialt umgänge, föreningsmedlemskap och massmediakonsumtion.
- *Kulturell orientering* har i första vändan mätts med hjälp av ett batteri av 15 attitydfrågor om staten, grupper och individer.

Från attitydfrågorna har vi med hjälp av faktoranalys konstruerat två dimensioner, vilka om de korsas med varandra ger upphov till fyra kategorier. Dessa har i sin tur tolkats i termer av den amerikanske statsvetaren Aaron Wildavskys (Thompson m.fl. 1990) av socialantropologen Mary Douglas (1973, 1982) inspirerade kulturteori, som pekar ut fyra *ways of life*:

- *Egalitärer* är sociala varelser med en värdemässig tonvikt på solidaritet, sammanhållning och ömsesidighet, men med en skepsis mot staten. Samvete bryter lag och den egna uppfattningen är viktig.
- *Hierarker* har samma sociala värden som egalitärerna men betonar laglydnad som ett viktigare värde än den egna uppfattningen och det egna samvetet.

- *Individualisterna* är hierarkernas raka motsats: Sammanhållningen i familj och grupper är mindre viktig. Lag kan brytas om samvetet eller egennyttan så bjuder.
- *Fatalisterna* saknar liksom individualisterna gruppförankringen, men är liksom hierarkerna noga med laglydnaden.

En analys av den lilla demokratins handlingsvägar och den administrativa kompetensen i dessa termer visar signifikanta samband med både integration och med kulturell orientering:

Tabell 2. Handlingsvägar i den lilla demokratin och administrativ kompetens. Fördelning (procent) efter kulturell orientering respektive integration

	Hälsan tiger still	Tyst vanmakt	Maktförsök			Administrativ kompetens		
Fatalister	58	31	11	Chi-två	16,85	35	Chi-två	38,49
Individualister	41	21	37	DF	6	74	DF	3
				P	0,010		P	0,000
Hierarker	56	10	34			46		
Egalitärer	59	18	21			72		
Låg integration	61	22	17	Chi-två	16,00	41	Chi-två	21,937
				DF	2		DF	1
Hög integration	46	13	41	P	0,000	48	P	0,000

De som faktiskt försökt påverka sin situation är bara elva procent av fatalisterna, att jämföra med 21–37 procent av de övriga kategorierna av kulturell orientering. Den andel av de högt integrerade, som på samma sätt försökt påverka sin situation är hela 21 procentenheter större än motsvarande andel av de lågt integrerade. Samma mönster återkommer när vi betraktar förmågan att överklaga beslut: Det är fatalisterna och de i det svenska samhället svagt integrerade, som utmärker sig med särskilt låga andelar. En multivariat analys, som vi inte redovisar här, pekar på, att de båda faktorerna kulturell orientering och integration var för sig har effekter på de beroende variablerna.

Medborgerligt engagemang

Man kan *à priori* göra troligt att det finns en koppling mellan deltagande i den stora demokratin – aktiviteter som syftar till att påverka beslut i stat och kommun – och intresse för politik, känslan av poli-

tiskt självförtroende, kunskaper om politik och synen på det demokratiska systemet. Man kan vänta sig en mer passiv hållning från den som är ointresserad, har svagt politiskt självförtroende, dåliga kunskaper om politiken och en kritisk eller alienerad hållning gentemot det demokratiska systemet. Omvänt väntar vi oss mer aktivitet av den som i dessa olika avseenden av medborgerligt engagemang har positiva värden: politiskt intresse, starkt politiskt självförtroende, goda kunskaper om politiken och en positiv syn på demokratin. Däremot är det inte självklart hur orsakssambanden mellan medborgerligt engagemang och politiskt deltagande ser ut. Intuitivt skulle vi kanske tänka oss det medborgerliga engagemanget som en förutsättning för deltagande, men man kan också med deltagardemokraterna se deltagandet som fostrande. Genom deltagandet växer kunskaper, intresse och självförtroende (jfr Pateman 1970).

Det kan till och med vara rimligt att föreställa sig det medborgerliga engagemanget och deltagandet som ömsesidigt beroende av varandra. Ett sådant antagande kan leda till dynamiska förlopp som är "onda cirklar" eller "goda cirklar": Svagt engagemang leder till lågt deltagande, vilket ytterligare förstärker utanförståendet och försvagar engagemanget. Eller: Deltagande kan bryta den onda cirkeln och öka engagemanget, kunskaperna, intresset och självförtroendet, vilket leder till ännu mer deltagande osv. (jfr Gaventa 1980).

Tabell 3. Intresse för politik

	Mycket intresserad	Ganska intresserad	Ganska ointresserad	Helt ointresserad	N
Rikspolitik	23	44	15	18	339
Kommunalpolitik i Malmö	20	45	16	19	341
Hemlandets politik	32	32	15	21	318

De intervjuade i vår undersökning framstår inte överlag som särskilt ointresserade av politik. Omkring två tredjedelar säger att de är ganska eller mycket intresserade av politik. I Maktutredningens riksrepresentativa urval ett par år tidigare var det 62 procent som påstod sig vara ganska eller mycket intresserade av politik. I ett annat riksrepresentativt urval[6] samma år som vi genomförde vår undersökning var det bara 56 procent av de tillfrågade som menade sig vara ganska eller mycket intresserade.

Det politiska självförtroendet har vi sökt närma oss med en uppsättning frågor om hur man bedömer att ens möjligheter är i jämförelse med andras. Tror man sig om att ha större eller mindre möjligheter än andra att föra fram krav till politikerna, att få sina krav beaktade av politikerna, att få rättelse om man behandlats fel och att förstå vad som händer i politiken?

Tabell 4. Politiskt självförtroende (ens egna möjligheter större eller mindre än andras). Procent

	Mycket större	Något större	Något mindre	Mycket mindre	N
Att föra fram krav till politikerna	5	12	42	42	243
Att få krav beaktade av politikerna	4	11	45	41	229
Att få rättelse vid felbehandling	7	15	49	30	245
Att förstå vad som händer i politiken	11	22	41	26	246

Det politiska självförtroendet är genomgående lågt. I alla efterfrågade avseenden är det ett stort flertal (67–85 procent) av respondenterna, som tror att deras egna möjligheter är mindre än andras. Maktutredningens medborgarundersökning hade andra svarsalternativ (en skala från 0 för "mycket mindre" till 10 för "mycket större") och redovisar för samma frågor som vi ställt medelvärden mellan 4,1 till 4,8 på en tiogradig skala. Om man försöksvis räknar om vår fråga till en tiogradig skala (3 1/3 för "något mindre" och 6 2/3 för "något större") varierar medelvärdena för de olika delfrågorna mellan 2,6 och 3,9. Denna jämförelse pekar alltså mot att de intervjuade invandrarna känner ett lägre politiskt självförtroende än svensken i gemen.

De (kommunal)politiska kunskaperna har vi undersökt med tre olika mått:

- Intervjupersonerna har själva fått skatta sina egna kunskaper om kommunala frågor på en femgradig skala från "mycket dålig" till "mycket bra". En knapp tredjedel (29 procent) menade sig ha ganska eller mycket dåliga kunskaper. Ungefär lika många (28 procent) ansåg att kunskaperna var ganska eller mycket bra, medan 44 procent tyckte sig ha "varken bra eller dåliga kunskaper".

- I en intervjufråga har vi bett de svarande att uppge rätt partibeteckning på gruppledarna för de sex i stadsfullmäktige representerade partierna. I medeltal uppgavs 1,6 rätta svar på frågan, och 45 procent hade inte något rätt.
- I en annan fråga har de intervjuade fått uppge om de känner till om de olika partierna hade några kandidater i 1991 års kommunalval med invandrarbakgrund. I medeltal ansåg man sig ha sådan kunskap om 2,2 av de sex partierna.

De självskattade kunskaperna framstår som ganska hyfsade, men det blir ett rätt nedslående resultat på de mer direkta kunskapsfrågorna. Inte heller vad gäller synen på det svenska demokratiska systemet utmärker sig de av oss intervjuade invandrarna som särskilt pessimistiska. Över lag tycks tilltron till det svenska politiska systemet vara god. För samtliga frågor, ger majoriteten (63–76 procent) "systempositiva" svar. Svagast är tilltron med avseende på politikernas förmåga att ta strid och konflikt samt den lokala autonomin.

Tabell 5. Syn på det svenska demokratiska systemet. Procent

	Tar helt avstånd	Tar delvis avstånd	Instämmer delvis	Instämmer helt	N
Röstning påverkar rikspolitiken	12	13	19	57	289
Spelar ej roll vem som har majoriteten	56	19	14	11	273
Röstning påverkar kommunalpolitiken	12	16	24	48	304
Beslut kan lika gärna tas av tjänstemän	49	22	16	14	252
Andra avgör kommunens framtid	38	26	19	17	270
Politikerna alltför överens	17	21	27	36	249

Dessa svar kan jämföras med svar avgivna i den rikstäckande kommunmedborgarundersökningen 1991, där fyra av de sex frågorna också ställdes. De "systempositiva" svaren var för tre av dessa mellan 7 och 25 procentenheter mindre vanliga än bland våra invandrare. Endast med avseende på tilltron till politikernas förmåga att ta strid var invandrarna mer negativa än svenskarna.

Vi har kunnat konstatera, att de intervjuade invandrarna i Malmö 1991 med avseende på intresse för politik och systemtilltro är minst lika engagerade som "svenskarna". När det gäller kunskapsdimensionen har vi inte haft något riktigt bra jämförelsematerial. Av de aspekter av medborgerligt engagemang som vi har diskuterat, är det framför allt med avseende på det politiska självförtroendet som invandrarna faller ur: De tror i mindre utsträckning än "svenskarna" att deras röst räknas i politiken. Dessa resultat stämmer väl överens med vad Demokratirådet redovisar i sina resultat från år 1997: Högre värden för invandrare än för infödda vad avser "systemtilltro" men lägre värden för invandrare avseende "självtilltro". Slutsatsen blir att invandrarna med avseende på medborgerligt engagemang liknar eller har bättre värden än de infödda, dock med det viktiga undantaget att de uppvisar märkbart sämre politiskt självförtroende.

Vi ska nu övergå till att granska sambanden mellan medborgerligt engagemang och vår kultur-/integrationsmodell. I detta sammanhang har vi reducerat de beroende variablerna enligt följande:

- *Intresse för politik*: Intresse för svensk rikspolitik, intresse för Malmös kommunalpolitik, intresse för hemlandets politik.
- *Politiskt självförtroende*: Faktorpoäng[7] för en faktor bildad av bedömningarna av den egna möjligheten att föra fram krav, få krav beaktade, få rättelse och att förstå politiken.
- *Kunskap om politik*: Självskattad kunskap (balansmått andel mycket eller ganska bra minus andel mycket eller ganska dålig), kunskap om lokala partiledare (antal rätta svar om partitillhörighet), kunskap om invandrarkandidater (antal partier man anser sig veta om de har invandrarkandidater eller ej).
- *Syn på svensk demokrati*: *Syn på folkstyret*: röstning i riksdagsval avgör politiken; *Syn på demokratins handlingskraft*: additativt index av frågorna om att det inte spelar någon roll vad kommunen beslutar, eftersom andra avgör, att tjänstemän lika gärna kunde besluta i stället för politikerna och att det inte spelar någon roll vem som har makten i kommunen.[8]

Tabell 6. Medborgerligt engagemang och kulturell orientering

	Fatalister	Individualister	Hierarker	Egalitärer	
Intresse rikspolitik[1]	13	19	29	27	Chi-två 7,025 p 0,07
Intresse lokalpolitik[1]	8	19	23	26	Chi-två 7,965 p 0,05
Intresse hemlandspolitik[1]	29	17	43	36	Chi-två 14,825 p 0,00
Politiskt självförtroende[2]	-0,43	0,15	-0,07	-0,14	E^2 0,031 p 0,15
Självskattad kunskap[3]	-25	0	17	-6	Chi-två 19,808 p 0,00
Partiledarkunskap[4]	0,91	2,25	1,08	1,85	E^2 0,104
Kunskap invandrarkandidater[5]	1,73	1,90	2,71	2,33	p 0,00 E^2 0,013 p 0,19
Röstning avgör[6]	51	54	58	62	Chi-två 1,566 p 0,67
Syn på demokratins handlingskraft[7]	27	28	38	31	E^2 0,029 p 0,10

Anm: 1 Procent mycket intresserade
2 Medelvärde
3 Balansmått
4 Antal rätta svar
5 Antal partier man tror vet har invandrarkandidater eller ej
6 Procent som instämmer helt
7 Medelvärde additativt index, skala 0–100

När vi relaterar det medborgerliga engagemangets olika komponenter till kulturell orientering (tabell 6) framträder inte ett enhetligt mönster. Följande typer av samband kan noteras:

- *Signifikant eller nästan signifikant relaterade; fatalisterna har lägsta värden*: Intresse för svensk rikspolitik, intresse för Malmös lokalpolitik, självskattad kunskap om politik, kunskap om lokala partiledare, syn på svensk demokratis handlingskraft
- *Signifikant relaterat men fatalisterna har inte det lägsta värdet*: Intresse för hemlandets politik
- *Ej signifikant relaterade*: politiskt självförtroende, kunskap om invandrarkandidater, syn på folkstyret

Motsvarande analys av sambanden med integration (tabell 7) visar, att samtliga komponenter utom intresse för hemlandets politik och synen på den svenska demokratin är relaterade på ett enhetligt sätt till integration: De sämre integrerade är mindre intresserade av

svensk riks- och lokalpolitik, de har ett sämre politiskt självförtroende och de har sämre politiska kunskaper än de välintegrerade.

Tabell 7. Medborgerligt engagemang och integration

	Låg integration	Hög integration	
Intresse rikspolitik	17	31	Chi-två 9,292 p 0,00
Intresse lokalpolitik	15	27	Chi-två 6,815 p 0,01
Intresse hemlandspolitik	35	29	Chi-två 1,341 p 0,25
Politiskt självförtroende	-0,32	0,20	E^2 0,066 p 0,00
Självskattad kunskap	-17	17	Chi-två 18,093 p 0,00
Partiledarkunskap	0,86	2,42	E^2 0,217 p 0,00
Kunskap invandrarkandidater	1,75	2,85	E^2 0,027 p 0,00
Röstning avgör	58	58	Chi-två 0,016 p 0,90
Syn på demokratins handlingskraft	31	30	E^2 0,000 p 0,81

Anm: Se tabell 6.

För att summera den här analysen kan vi konstatera, att de flesta centrala aspekterna av medborgerligt engagemang är relaterade till kulturell orientering och integration på samma sätt som valdeltagande och deltagandet i "den lilla demokratin" – de som är svagare integrerade i det svenska samhället och de som har en kulturell orientering, som vi har betecknat som fatalism, kännetecknad av svag gruppförankring men lydnad inför överheten, är mindre intresserade och mindre kunniga än övriga. Det kanske viktigaste undantaget, väl värt att notera är, att den egenskap som vi har kallat "politiskt självförtroende" inte på samma sätt synes vara kulturellt betingad. Här är det graden av integration som slår igenom. De som inte deltar i andra sociala samspel i samhället, de känner sig också politiskt svagare än andra. Det är inte minst viktigt att peka på detta förhållande ur policysynpunkt. Om man nämligen antar att den kulturella orienteringen är en djupare liggande psykologisk disposition, kanske med ursprung i det gamla hemlandets politiska kultur, så är det graden av integration, som är både den svenska statsmaktens och invandrargemenskapernas handlingsparameter. Man skulle med någon rimlighet åtminstone kunna skissera en kedja av effekter där integration i det svenska samhället, oberoende av kulturell bak-

grund, leder till ett ökat politiskt självförtroende, som i sin tur medför ett ökande demokratiskt deltagande.

Deltagandet i den stora demokratin

Vi ska i detta sista delavsnitt betrakta ett antal olika former som kan komma till användning för att påverka det allmännas beslut i politiska frågor, utöver deltagandet i val. Att vi här utelämnar valdeltagandet kommer sig förstås av att vi, som det inledningsvis konstaterades, har studerat detta i ett annat sammanhang.

Tabell 8. Deltagande (utom valdeltagande) i "den stora demokratin". Procent[1]

	Invandrare i Malmö 1991	Malmö 1991	Sverige 1991	Sverige 1987
Kontaktat (svensk) politiker	7	10	8	8
Kontaktat invandrarpolitiker	3			
Kontaktat (svensk) tjänsteman	22	12	8	20
Kontaktat tjänsteman som är invandrare	12			
Arbetat i (svensk) förening	10	3	2	9
Arbetat i invandrarförening	16			
Arbetat i (svenskt) parti	4	3	3	3
Arbetat i "hemländskt" parti	6			
Arbetat i aktionsgrupp	5	3	3	2
Strejkat	6			2
Bojkottat	17			15
Penninginsamling	30			39
Penninginsamling till hemlandet	24			
(Svenska) massmedia[2]	11	6	5	9
"Hemländska" massmedia[2]	7			
Kontaktat rättslig instans	8			7

Anm 1 I "Invandrare i Malmö 1991" och "Sverige 1987": "procent som någonsin deltagit i resp. aktivitet"; i de båda andra undersökningarna: "procent som deltagit i resp. aktivitet under senaste året".
Anm 2 I "Invandrare i Malmö 1991" och "Sverige 1987": "Kontaktat eller medverkat i..."; i de båda andra undersökningarna: "Skrivit insändare".

Samma eller liknande frågor har ställts i några andra intervju- eller enkätundersökningar, omfattande urval av svarspersoner som är såväl infödda svenskar som invandrare. Dessa undersökningar är Maktutredningens medborgarundersökning från år 1987, som vi också refererat till på andra ställen, 1991 års kommunmedborgarundersökning, som det också tidigare i framställningen gjorts jämförelser med, och det är slutligen en enkät med ett urval Malmöbor 1991.[9]

Resultatet av jämförelsen i tabell 8 kan sammanfattas med att det är små skillnader mellan infödda svenskar och invandrare. Det enda fall, där vi bedömer att våra resultat signifikant skiljer sig från alla de övriga undersökningarnas resultat gäller hur många som bidragit med pengar eller deltagit i penninginsamlingar, där Maktutredningen visar en rätt mycket högre andel än vad våra data gör. I övrigt kan man skönja en svag tendens att invandrarna faktiskt är aktivare än svensken i gemen, men dessa skillnader är som sagt troligen inte statistiskt säkerställda.

Dessa iakttagelser från år 1991 står i bjärt kontrast mot de stora skillnader mellan invandrares och inföddas deltagande som redovisas av Demokratirådet för år 1997. På de tre deltagandedimensionerna "kontakter", "partiaktiviteter" och "manifestationer" är de inföddas aktivitetsnivå 1,4 till 2,4 gånger så hög som invandrarnas. När man går tillbaka till Maktutredningens data tio år tidigare, visar det sig att skillnaderna är mer beskedliga: de inföddas aktivitetsnivåer är ungefär 1,2 gånger så höga som invandrarnas. På denna punkt synes det med andra ord ha skett en avsevärd försämring i den meningen att skillnaden i deltagande mellan svenskar och invandrare har ökat. Detta ligger väl i linje med det kraftigt fallande valdeltagandet bland invandrarna.

Vi ska nu se om eventuella samband mellan deltagandeformerna och vår kultur-/integrationsmodell kan förmå att kasta ett ljus över denna utveckling. För att något reducera dataanalysens komplexitet har vi genomfört en faktoranalys av materialet, och vägledda av denna konstruerat fem olika sammanfattande mått på olika deltagandedimensioner:

- *Hemlandsorienterad aktivitet*: Arbetat i ett "hemländskt" politiskt parti eller förening i Sverige, arbetat i den egna gruppens invandrarförening, kontaktat eller medverkat i "hemländska" massmedia.

- *Invandrarorienterad aktivitet*: Kontaktat en kommunal eller statlig tjänsteman med invandrarbakgrund eller kontaktat en politiker som är invandrare.
- *Svenskorienterad aktivitet*: Kontaktat en svensk politiker, kontaktat en svensk kommunal eller statlig tjänsteman, arbetat i en svensk förening eller organisation, kontaktat eller medverkat i svenska massmedia, arbetat i ett svenskt politiskt parti.
- *Manifestationer*: Bidragit ekonomiskt, samlat in pengar, bojkottat t.ex. vissa varor, bidragit ekonomiskt, samlat in pengar för att skickas till hemlandet.
- *Aktioner*: Arbetat i en aktionsgrupp, deltagit i strejk på arbetsplatsen.

För var och en av dessa dimensioner har vi noterat om *någon* aktivitet förekommit. Slutligen tillförs analysen ett sammanfattande mått på alla aktivitetstyperna:

- *Någon aktivitet*: Minst en av aktivitetstyperna.

Tabell 9. Deltagandeformer, kulturell orientering och integration. Procent med någon aktivitet i respektive kategori

Aktivitet	Hemlands-orienterad	Invandrar-orienterad	Svensk-orienterad	Manifesta-tioner	Aktioner	Någon aktivitet
Fatalister	16	10	20	22	3	32
Individualister	19	10	39	46	12	65
Hierarker	23	10	23	47	9	62
Egalitärer	19	17	40	54	13	71
Chi-två	1,293	3,419	14,058	18,078	5,752	28,595
P	0,731	0,331	0,003	0,000	0,124	0,000
Låg integration	21	13	21	41	7	54
Hög integration	20	13	44	50	12	69
Chi-två	0,134	0,000	19,590	3,123	1,942	8,142
P	0,715	0,992	0,000	0,077	0,163	0,004

Det visar sig att det är två aktivitetsdimensioner som ger resultat som stämmer överens med kultur-/integrationsmodellen. Det gäller vad vi här kallat "svenskorienterat deltagande" dvs. kontakter med "svenska" politiker och tjänstemän, arbete i "svenska" partier eller föreningar samt medverkan eller kontakter med "svenska" media, och dessutom "manifestationer". I båda dessa avseenden visar

"fatalisterna" och de svagt integrerade särskilt liten aktivitet. Däremot är deltagande som är orienterat mot hemlandet eller mot invandrare i Sverige, men även "aktioner" oberoende av såväl kulturell orientering som integration. Vi har också genomfört en flerdimensionell analys med hjälp av variansanalys. Denna visar ett än tydligare resultat:

- Endast totalmåttet "någon aktivitet" stämmer helt överens med kultur-/integrationsmodellen. Det finns också en signifikant interaktionseffekt mellan kulturell orientering och integration (det visar sig att bland egalitärerna befordrar inte integration aktivitet).
- Det "svenskorienterade" deltagandet är endast signifikant relaterat till integration.
- Manifestationer är endast signifikant relaterat till kulturell orientering.

Innebörden av detta är, att när det gäller de i den svenska demokratimodellen centrala deltagandeformerna, så är dessa i första hand beroende av integration i meningen deltagande i andra sociala samspel i det svenska samhället. Parallellen med det politiska självförtroendets beroende av integration är slående. Om det är så, att 1997 års (och för den delen 1999 års) invandrare i det svenska samhället i olika avseenden är svagare integrerade än 1991 års invandrare, kan vi förstå den nedgång i deltagande i den stora demokratin och de ökande klyftorna i politiska resurser mellan infödda och invandrare, som SNS Demokratiråd har noterat.

Sammanfattning

Vi kan nu i en tablå sammanfatta de analyser som har gjorts av invandrarnas deltagande i "den lilla demokratin", invandrarnas "medborgerliga engagemang" och deras deltagande i "den stora demokratin":

Tabell 10. Sammanfattning av invandrarnas politiska deltagande

Kultur-/integrations-relaterat	Integrationsrelaterat	Kulturrelaterat	Inga samband
• Påverkan och makt i den lilla demokratin • Administrativ kompetens • Intresse för riks- och lokalpolitik • Självskattad kunskap och kunskap om lokala partiledare • Syn på folkstyret • Någon aktivitet överhuvud taget • Hemlandsorienterat deltagande	• Politiskt självförtroende • Kunskap om invandrarkandidater • Svenskorienterat deltagande	• Intresse för hemlandets politik • Syn på demokratins handlingskraft • Manifestationer	• Invandrarorienterat deltagande • Aktioner

Sammanställningen visar, att i de flesta avseenden är den modell giltig, där kulturell orientering och integration var de centrala förklaringsvariablerna, och som vi utvecklade i vår tidigare analys av valdeltagandet. Detta innebär, att i de flesta av de avseenden vi undersökt av deltagande i den lilla demokratin, medborgerligt engagemang och deltagande i den stora demokratin, finner vi liknande mönster som i analysen av valdeltagandet. Det är samma grupper i invandrarkollektivet som tenderar att stå utanför i alla olika sammanhang: Det är de som är svagt integrerade i samhället, och det är de som har en kulturell orientering gentemot samhället som präglas av svaga grupplojaliteter men lydnad inför överheten. Vissa grupper står alltid utanför – utanförståendet kumuleras. Det finns inga gungor att ta igen förlusterna på karusellen på.

Men kanske finns det också något löftesrikt i resultaten. I två alldeles centrala avseenden spelar den kulturella orienteringen en mindre eller ingen roll: Det gäller det politiska självförtroendet och det gäller de deltagandeformer som direkt riktar sig mot det svenska politiska systemet. Här är det integration som är den avgörande faktorn. I vårt integrationsindex ingår som en komponent deltagande i arbetslivet. Det är markant att i Demokratirådets jämförelse mellan olika grupper med avseende på medborgarskapets dimensioner, så är det nästan exakt samma skillnader mellan arbetande och arbetslösa som mellan infödda och invandrare. Allt detta pekar på arbetet som den nyckel som skulle kunna låsa upp invandrarnas utanförstående i den svenska demokratin.

Att representera erfarenheter

Att representera erfarenheter är en central demokratifråga. I anslutning till vår undersökning om den kommunala invandrarpolitiken i Haninge, Malmö och Västerås i början att 1990-talet (Bäck och Soininen 1998b) genomförde vi en rad intervjuer med de kommunpolitiker och tjänstemän som hade kommit i kontakt med lokala invandrarfrågor, några av dem i sin egenskap som ledande kommunpolitiker, andra återigen i en mera undanskymd roll som fritidspolitiker. Av de intervjuade politikerna hade 13 personer invandrarbakgrund genom att de var födda i utlandet. I våra intervjuer med denna politikerkategori tog vi bland annat upp frågor som rörde politisk representation och vilken betydelse som man tillmätte den egna invandrarerfarenheten i det lokalpolitiska arbetet.

Vi indelade intervjupersonerna i fyra kategorier med utgångspunkt i deras politiska karriär och de kommunala förtroendeuppdrag som de hade haft: lägre respektive högre allmänpolitiker och lägre respektive högre invandrarpolitiker. Distinktionen mellan allmän- och invandrarpolitiker drog en skiljelinje mellan dem vars kommunalpolitiska engagemang huvudsakligen handlade om invandrarpolitik och dem som främst gjorde karriär som allmänpolitiker. Vilken social bakgrund hade då våra politiker, vilka invandrargrupper hörde de hemma i och hur såg deras politiska karriär ut?

Kategorin *lägre allmänpolitiker*, som alltså hade politiska förtroendeuppdrag på lägre nivå utan uttalad invandrarpolitisk profil, kännetecknades framför allt av att de hade sin politiska hemvist inom fackföreningsrörelsen och socialdemokratin. Här fann vi en socialdemokratisk politiker i en lite perifer nämnd med tidigare fackliga uppdrag. Han hade i likhet med flera av våra politiker kommit till Sverige som barn. När familjen flyttade från Finland till Sverige i början på 1940-talet var han bara fem år gammal. Följaktligen talar han om sig själv som "vi svenskar". På ett motsvarande sätt följde även politiker nummer två i mitten på 1960-talet som tio år gammal med sin familj till Sverige. Under sitt yrkesverksamma liv hade hon arbetat både inom sjukvården och industrin och även i hennes fall vilade det politiska engagemanget på tidigare facklig utbildning och fackliga uppdrag. Ytterligare en annan kvinnlig socialdemokratisk politiker i denna kategori hade flyktingbakgrund från Tyskland och kom till Sverige i anslutning till andra världskriget. Hennes politiska karriär sträckte sig över ett antal politikområden, bland annat hade hon arbetat med kvinno- och miljöfrågor och tidigare i viss utsträckning även med invandrarfrågor. Låg utbildning i

tider av ökad arbetslöshet i början av 1990-talet hade resulterat i att hon vid tidpunkten för intervjun var arbetslös.

Även den fjärde allmänpolitikern, en i Sverige utbildad civilekonom med kurdisk (från Turkiet) familjebakgrund, och med förtroendeuppdrag lokalt inom folkpartiet, hade tillbringat sin uppväxttid i Sverige. Som aktiv folkpartist var han medlem i det liberala invandrarförbundet men hade däremot aldrig varit medlem i någon nationell invandrarförening. Endast en av våra fem lägre allmänpolitiker hade flyttat till Sverige i vuxen ålder. Han var ursprungligen från dåvarande Jugoslavien och satt vid intervjutillfället i socialnämnden. Trots sitt arbete som kroatisk hemspråkslärare var han noga med att betona att han inte var medlem i någon av de många jugoslaviska och kroatiska organisationerna som fanns på orten.

För det andra har vi de politiker som närmast kan karakteriseras som *högre allmänpolitiker*. Ett par av dem var ledande kommunpolitiker, bland annat ett dåvarande och ett, skulle det sedermera visa sig, blivande kommunalråd, moderat respektive socialdemokrat. I det ena fallet rörde det sig om en person som efter kriget följde med sin familj från Danmark som ettåring, i det andra fallet om en tvååring som på ett motsvarande sätt kom med familjen från Estland. Det moderata kommunalrådet kunde minnas hur han under sin skoltid hade blivit mobbad på grund av sina danska rötter, medan politikern med estnisk bakgrund hade minnen av hur han under sina ungdomsår delvis hade känd sig som est. Det talades estniska i hans föräldrahem.

Ytterligare tre högre allmänpolitiker, en folkpartist, en socialdemokrat och en vänsterpartist ingick i urvalet. Samtliga tre som hade varit bosatta i Sverige sedan 1960- respektive början av 1970-talet, hade en lång politisk karriär bakom sig. Folkpartisten, född och uppvuxen i Tyskland, hade ursprungligen varit på besök i Sverige genom ett utbyte via liberala ungdomsförbundet. Emellertid blev han kvar i Sverige och var numera verksam som egen företagare. De två övriga politikerna, bägge från Finland, hade under 1980-talet varit mycket aktiva i den finska föreningsverksamheten och bland annat agerat i den finska skolfrågan.

Endast en av våra intervjupersoner ingick i kategorin *lägre invandrarpolitiker*. Denna finländska industriarbetare satt för socialdemokraterna i socialnämnden, arbetade främst med invandrarfrågor och hade sedan slutet av 1970-talet vid sidan av sina politiska förtroendeuppdrag även starkt engagerat sig i den finska föreningen där han dessutom tidigare hade varit styrelsemedlem.

Slutligen kan vi för det fjärde urskilja de invandrarpolitiker som i början av 1990-talet upptog en mer framstående roll på den kommunalpolitiska arenan (*högre invandrarpolitiker*). Samtliga dessa tre politiker kom till Sverige i vuxen ålder på 1960- och 1970-talet, med mer eller mindre avslutade universitetsstudier med i bagaget från Estland, Polen respektive från Grekland. Gemensamt för alla tre är att de har kombinerat sin kommunalpolitiska karriär med betydande engagemang i den egna invandrargruppens förenings- och organisationsverksamhet. Två av dem representerade det socialdemokratiska partiet, den tredje var verksam som moderat kommunpolitiker. De förtroendeuppdrag de hade haft i invandrarnämnden hade också fått sällskap av uppdrag i kyrkorådet, skolstyrelsen och valberedningen, för att nämna några.

Sammanfattningsvis kan vi säga att samtliga tretton politiker hade en gedigen svensk bakgrund trots att de var födda i utlandet. Utan undantag hade de varit bosatta i Sverige sedan årtionden tillbaka och för det mesta också tillbringat sin barndom och uppväxttid här. Med tanke på den sociala bakgrunden kan de framför allt anses vara socialt representativa för 1960-talets arbetskraftsinvandrare från Finland och Sydeuropa, samt för flyktinginvandringen i anslutning till andra världskriget. Flertalet av dem var socialdemokrater och för många av dem byggde den kommunalpolitiska karriären på ett tidigt engagemang i fackligt arbete, på fackliga kurser och uppdrag. Rollen som intresseförmedlare mellan invandrarföreningar och den kommunala beslutsarenan tycktes dock endast ha axlats av de till Sverige i vuxen ålder flyttade kommunpolitikerna.

Det är tydligt att 1970- och 1980-talets flyktinginvandring från utomeuropeiska länder inte i början av 1990-talet hade lämnat några spår i hur politikerkåren var sammansatt i de tre aktuella kommunerna. En viktig delförklaring kan vara att den fackliga vägen till att bli involverad i socialdemokratiskt partiarbete av olika skäl inte längre fungerar lika effektivt som förut. Dels har invandringen ändrat karaktär från arbetskrafts- till flyktinginvandring, dels kan den höga arbetslösheten bland utländska medborgare och den generella ökningen av korttidsanställningar i arbetslivet sannolikt ha bidragit till att minska både möjligheterna till och intresset för att arbeta fackligt. En ytterligare förklaring kan finnas i det faktum att endast ungefär hälften av våra politiker var invandrare i den meningen att de hade flyttat till Sverige i vuxen ålder. Enligt detta mönster borde det snarare vara barn till de senaste decenniernas flyktinginvandrare än representanter för föräldragenerationen, som 10–20 år senare kan förväntas dyka upp på den politiska arenan.

Vem representerar politiker med invandrarbakgrund?

Ställda inför frågan om vilken eller vilka samhällsgrupper och/eller intressen som våra tretton politiker i första hand ansåg sig representera, kunde deras svar variera mycket. Bland lägre allmänpolitiker var det vanligt att se sig som representant för arbetare, "sina kamrater" eller arbetarklassen. Dessa var de mest typiska svaren från socialdemokratiska politiker, vilka också i regel ansåg sig tillhöra arbetarklassen. Men även invandrare eller flyktingar nämns av några som en särskild grupp att företräda i politiken.

Då kunde det låta på följande sätt:

> Jag tycker att jag har en uppgift att överblicka det sociala och framför allt när det gäller invandrare. Det är i individärenden som jag har att bidra med. ... det kan vara invandrarärenden där invandrare har råkat ut för ... och många gånger lyckas [jag] förklara varför det är si och så och att beslut skall fattas si och så.

Främst identifierar sig dessa fem allmänpolitiker med arbetarklassen, men i vissa fall även med andra grupper i samhället, "Främst turkar och kurder, och de svaga i samhället, t.ex. handikappade och knarkare och barn." En politiker säger att han "Vet ej, men säger invandrarklassen. Säger att det finns en speciell invandrarklass i samhället."

Politikerna i kategorin högre allmänpolitiker tenderade att i större utsträckning problematisera frågan om representation. Som moderat kommunalråd kan man konstatera att: "Det var en knepig fråga. Jag representerar alla människor i samhället ... privilegiet att som kommunstyrelsens ordförande föra det egna partiets politik." Däremot kan han inte svara på frågan om vilken samhällsklass han tillhör, han "kan inte uppleva samhället på det sättet." Den ledande socialdemokratiske kommunpolitikern har däremot något lättare att ta ställning till vem han representerar som politiker. Han företräder socialdemokraterna, arbetarklassen och lägre medelklass. Folkpartisten, den tredje ledande allmänpolitikern, deklarerar tydligt att han inte identifierar sig med invandrare eller med sin egen invandrargrupp även om han annars är mycket intresserad av sociala frågor. Däremot anser en högre allmänpolitiker med finländsk bakgrund att han "Upplever sig tillhöra Sverige-finländare eller arbetare. Är stolt över sin finska uppväxt och känner starkt för sina finska rötter."

Hypotetiskt kan vi tänka oss att just de politiker som har eller har haft sin huvudsakliga politiska gärning inom det invandrarpolitiska området i högre grad än andra skulle se sig själva som företrädare för invandrare generellt eller för vissa invandrargrupper mer

specifikt. Detta tycks dock inte stämma med dessa politikers egen syn på saken.

En av våra tre högre invandrarpolitiker ser sig som representant för det socialdemokratiska partiet och tolkar sin roll som invandrarpolitiker snarare som ett resultat av önskemål och påtryckningar från partiet, det var solklart att han med sina språkkunskaper skulle få ta sig an invandrarfrågorna. Men även om initiativet låg hos partiet framhåller han att han gärna vill arbeta med invandrarfrågor och lyfta fram dem i politiken. Men på frågan om grupptillhörighet och identitet blir svaret att han närmast känner sig som arbetare.

Vår andra socialdemokratiska invandrarpolitiker hade på grund av stridigheterna med kommunen lämnat invandrarpolitiken i mitten av 1980-talet. Han ansåg sig dock präglas av sitt grekiska ursprung och därför kändes det fortfarande naturligt för honom att känna tillhörighet med den grekiska gruppen i Sverige. Som politiker tycktes han vara den som hade axlat ansvaret för att arbeta för den grekiska och även för andra invandrargruppers intressen.

Den tredje högre invandrarpolitikern, moderat, såg sig visserligen som representant för de personer som berördes av invandrarnämndens verksamhetsområde, men betonade att han i politiken representerade alla kommunbor oavsett om de var invandrare eller svenskar. Att han själv skulle identifiera sig med någon samhällsgrupp var en främmande tanke för honom som moderat. "Man tänker inte i de banorna", konstaterade han.

Vilken betydelse tillmäter de representationsfrågan?

Att erfarenheter bara kan representeras av dem som delar dessa har varit en av utgångspunkterna i demokratidebatten. Hur problematiserade då politikerna frågan om representation och vilken betydelse ville de tillmäta den sociala representationen i förhållande till idé- och åsiktsrepresentation när det gällde invandrarnas intressen? Vilken typ av erfarenheter ansåg man att det behövdes för att arbeta med invandrarfrågor och skulle exempelvis just politiker med invandrarbakgrund vara bättre skickade än andra för att arbeta med invandrarfrågor?

Vi vänder oss först till kategorin lägre allmänpolitiker, de flesta uppvuxna i Sverige och utan uttalade intressen för att specifikt arbeta med invandrarfrågor. Nej, det finns ingen skillnad mellan invandrarpolitiker och andra i det avseendet, men de som arbetar med invandrar- och flyktingfrågor måste ha god kunskap om invandrarna och om deras kulturella bakgrund, är det sammanfattande slut-

omdömet i denna politikerkategori. Det krävs inte att man själv är invandrare, men visst kan det vara så att just politiker med invandrarbakgrund kan ha något särskilt att bidra med i invandrarpolitiska frågor, resonerar man. En av de intervjuade önskar sig att svenska politiker som arbetar med invandrarfrågor verkligen utnyttjade möjligheten att lyssna på invandrarerfarenheter. Han kommenterar detta med att "Vi svenskar (!) har ibland en egenhet att tro att vi är bäst på allt och jag har märkt att andra kulturer kan vara före oss och som har löst problemen på andra bra sätt."

Kunskapen om invandrare, invandrarkunskapen är ett viktigt tema för flera av de intervjuade politikerna. Kunskap behövs enligt en av dem även för att "Invandrare kan missbruka den svenska välfärden. Svensken kan inte ana att de har blivit lurade".

Ytterligare en annan politiker belyser problematiken från ett mycket annorlunda perspektiv. Hon berör både det dilemma som en minoritetsrepresentant kan hamna i, dvs. att få svårt att vinna gehör för sina synpunkter, och själva huvudproblemet om att kunna representera erfarenheter och intressen man själv inte har. Dels konstaterar hon att "man kanske lyssnar lite mer på en svensk om han för fram de här kunskaperna", men samtidigt framhåller hon att "Men tro inte att en person som inte har upplevt hur det är att lämna sitt hemland vet hur det känns. Man kan ju ha språkkompetensen men man måste också ha kulturkompetensen, kunna identifiera sig med dem som man skall företräda", resonerar vår socialdemokratiska politiker med flyktingbakgrund från Tyskland.

Bland högre allmänpolitiker är tongångarna i sak de samma i representationsfrågan, men man formulerar sig på ett annorlunda sätt. I grunden gäller att man inte själv behöver vara invandrare för att kunna representera denna väljarkategori. Det räcker med att man är kompetent, kunnig och har hög integritet. Helst skall man ha vida kunskaper om världen, ha insikt om hur människor kan ha det. Det är viktigt att man är lite idealist och humanist, eller har "humanismen som sin lidelse", och dessutom har kunskap om sitt eget samhälle. Färdigheter som dessa kan man exempelvis skaffa sig genom utlandstjänstgöring, resonerar en av politikerna. När det gäller flykting- och invandrarfrågor är det viktigt att man har bra människosyn och solidaritet, att man känner för rättvisa och jämlikhet gentemot andra. Till skillnad från lägre allmänpolitiker får den kunskap och kompetens som här efterlyses en vidare betydelse. Den begränsas inte till att handla om kunskap om invandrare och deras bakgrundskulturer utan syftar snarare till en av både rätta kunskaper och värderingar sammansatt hållning i invandrarfrågor.

Men visst, konstaterar en av de intervjuade högre allmänpolitikerna, "Det är lättare att vara politiker för dem som man har en gemensam bakgrund med. Det handlar väldigt mycket om att förstå levnadsvillkor." Och han fortsätter: "Jag med invandrarbakgrund vet vad det innebär att hamna längst ned på samhällsstegen."

Vilken syn på representationsfrågan har då de politiker som i första hand har arbetat med invandrarfrågor under sin politiska karriär? Vi får inget direkt svar på frågan om invandrarbakgrunden är nödvändig för att man skall kunna företräda invandrarintressen. Däremot betonar man vikten av goda kunskaper i invandrar- och flyktingfrågor. Samtliga tre poängterar också att det är mycket tungt att arbeta med invandrarfrågor, inte minst beroende på att verksamheten i invandrarnämnden täcker en hel rad av områden och arbetsfält med frågor om skolan, språkundervisning, bostäder och sociala problem. En av intervjupersonerna menar att man måste kunna visa vanlig mänsklighet för "då klarar man det mesta."

Men det kan också vara så att man ändå inte klarar av uppgiften. En före detta i invandrarfrågor aktiv politiker hade lämnat ordförandeskapet i invandrarnämnden efter långvariga stridigheter med kommunen. Han var mycket bitter. Enligt hans beskrivning var invandrarfrågorna mycket inflammerade och "Det kan vara riskabelt att vara invandrare och syssla med invandrarfrågor i kommunalpolitiken". Dessutom får man som invandrarpolitiker lätt dra en dubbel börda, dels ansvaret för invandrarfrågor, dels det vanliga kommunalpolitiska arbetet för hela väljarkåren, vilket gör att man till slut inte orkar längre. Detta tycks de vanliga svenska politikerna slippa, de skyller på bristande språkkunskaper för att inte behöva engagera sig i invandrarfrågor, resonerade han.

Teoretiskt sett är det önskvärt att invandrar- och flyktingbehoven företräds i politiken av politiker med egna genuina invandrarerfarenheter, men i praktiken tycks just denna kategori av politiker, med en vuxen invandrares upplevelser och erfarenheter av det svenska samhället och med invandrarfrågorna som arbetsområde, möta flest problem i det politiska arbetet. Medan lägre allmänpolitiker betonade behovet av "invandrarkunskap" och högre allmänpolitiker såg lösningen i en mer ideologiskt orienterad humanism och kompetens i arbetet med invandrarfrågor, erfor de politiker som i praktiken hade ägnat sin politiska gärning åt invandrarfrågor med viss resignation detta som ett synnerligen svårt politikområde.

Slutligen har vi frågan om ifall våra politiker ansåg att deras egen invandrarbakgrund förpliktigade dem att särskilt uppmärksamma invandrarväljarnas intressen. Med undantag för någon enstaka per-

son uppfattade inte de tretton intervjuade politikerna sig själv som särskilda företrädare för invandrare eller flyktingar. Detta sammanfattar också på ett bra sätt våra resultat. Flertalet av de intervjuade politikerna varken ansåg sig representera invandrarväljarna eller kan anses vara representativa för de invandrargrupper som kommit till Sverige under de senaste årtiondenas flyktinginvandring. Som barn till invandrare, som flera av dem var, förefaller de dessutom snarare vara socialt representativa för den uppväxande generationen med utländskt påbrå men knappast för den vuxna invandrarbefolkningen.

De ökade klyftornas medborgarskap – att institutionalisera det ojämlika medborgarskapet

Av vår genomgång framgår hur invandrarnas sociala och politiska medborgarskap i betydande utsträckning präglas av ojämlikhet. En svag arbetsmarknadsposition och i praktiken begränsat politiskt inflytande kännetecknar i varierande grad både naturaliserade och *denizens*. En teoretiskt möjlig förklaring till detta kunde vara en tidsmässig eftersläpning mellan statens beslut om formella rättigheter och deras praktiska genomförande. Mot den tolkningen talar dock det faktum att under de senaste årtiondena har klyftan snarare ökat än minskat.

Vi nämnde inledningsvis hur problemet med invandrarinflytande direkt för oss till kärnfrågorna i dagens demokratidebatt och till frågan om på vilket sätt samhället kan garantera ett fullvärdigt demokratiskt inflytande för de grupper som har från majoriteten annorlunda intressen och erfarenheter. Många bedömer den liberaldemokratiska formen både som otidsenlig och otillräcklig för att lösa problemet för de samhällsgrupper som i dag lider av en marginaliserad position i samhället och i politiken. Man har sett lösningen i någon form av kompletterande grupprättigheter som kunde garantera även dessa grupper en likvärdig demokrati, en demokrati som skulle ge dem en chans att få sina intressen erkända och tillgodosedda. Demokratins värde för de eftersatta grupperna handlar naturligtvis ytterst om huruvida även de kan få sina intressen invägda i de gemensamma politiska besluten, framhåller man (Kymlicka 1995). Den svenska modellens öppning för särintresserepresentation har nämnts som ett intressant experiment där invandrares indi-

viduella politiska rättigheter blivit kompletterade med möjligheter till gruppprepresentation. Men mot bakgrund av deras position i arbetslivet och i politiken, kan vi knappast påstå att denna modell för intresserepresentation har fungerat som en garant för social och politisk jämlikhet.

En möjlig förklaring kan vara den allmänna nedtoningen av all korporativ representation sedan 1980-talet. På grund av den ekonomiska och ideologiska utvecklingen, dels den offentliga politikens minskade ekonomiska utrymme, den offentliga sektorns nedbantning och prioriteringen av ekonomisk effektivitet, dels nyliberalismens gynnande av marknadsinfluerad politisk ledningsstil, har den korporativa sammanjämkningen av skilda gruppintressen som ett tidigare viktigt led i den politiska processen alltmer trängts undan. Med andra ord har all korporativ representationen förlorat i betydelse och därmed även den som specifikt gällt för invandrarintressen. Den svenska modellens uppkomst och eventuella fall har under de senaste decennierna engagerat många debattörer och statsvetare. Både slutsatserna som betygssättningen har varierat mycket allt beroende på vilka aspekter av modellen som stått i fokus för debatten. De flesta är dock överens om att den svenska modellen i grunden är försvagad när det gäller sådana grundläggande drag som full sysselsättning som det övergripande målet för arbetsmarknadspolitiken samt samförstånd och korporatism som politisk stil (Premfors 1999).

Den andra förklaringen handlar om för den svenska modellen interna problem. Trots att den ofta tolkas som en modell för all särintresserepresentation är den i grunden en samarbetsmodell för arbetsmarknadens parter och staten, i historiskt perspektiv en modell för att reglera konflikten mellan arbete och kapital. Som klassbaserad modell för klasspolitik ger den svenska korporatismen mindre spelrum för andra särintressen, och i realiteten underordnas dessa den grundläggande klassdimensionen. Även om korporatism ofta beskrivs och uppfattas som en möjlighet för samhällets alla organiserade intressen att utöva politiskt inflytande, har i verkligheten endast de stora arbetsmarknadsorganisationerna och organisationer som bygger på "folkrörelser" ett mer reellt inflytande (Premfors 1999). Dessa villkor uppfyller inte invandrarorganisationerna även om de teoretiskt sett har en möjlighet att samverka med staten.

Den tredje förklaringen handlar slutligen om invandrarorganisationernas roll som korporativa intresseförmedlare. I den utsträckning som de över huvud taget har arbetat som representanter för särintressen har de i regel gjort detta i frågor som rört etnisk-kultu-

rella problem, något som möjligen kan ses som en naturlig följd av hur de är organiserade, efter etnisk-nationell tillhörighet. Däremot har de frågor som är förknippade med invandrarnas sociala och politiska medborgarskap sällan funnit sin väg ens till riksorganisationernas agenda. Riksdagsbeslutet år 1986 om att invandrargrupper inte åtnjuter grundlagens skydd som minoritetsgrupper, vilket ansågs följa av den internationella folkrätten, är naturligtvis också ägnat att tona ner frågan om invandrargruppers särintressen, och därmed även invandrarorganisationers roll som representanter för sådana intressen.

Teoretiskt sett är den svenska modellens politikprocess öppen för invandrares särintressen. I praktiken har denna öppenhet haft sina begränsningar. Castles slutsatser om situationen i Australien kan därmed sägas äga relevans för de svenska förhållandena. Enligt honom överbrygger inte formell jämlikhet som medborgare i sig ekonomisk eller social marginalisering eller ger delaktighet och makt i centrala ekonomiska och politiska institutioner. Och att vara medborgare är ingen garanti för skydd mot diskriminering (Castles 1994).

För de invandrare som inte är svenska medborgare, *denizens*, skiljer sig vardagens sociala och politiska medlemskap i det svenska samhället drastiskt från den jämlikhet som deras formella rättigheter utlovar: Arbetslösheten är hög och den politiska underrepresentationen ett faktum. Men även för naturaliserade svenska medborgare och deras i Sverige födda barn tycks villkoren vara relativt sett sämre. Till exempel löper enligt en nyligen genomförd arbetsmarknadsundersökning andra generationens invandrare betydligt större risk än infödda svenskar att drabbas av arbetslöshet, trots i övrigt likartad bakgrund och likvärdiga skolbetyg: "andra generationens invandrare, det vill säga de som är födda i Sverige, har betydligt sämre odds än jämförbara kamrater med helsvensk bakgrund", konstaterar forskarna (SvD 990214).

Den ökade klyftan mellan formella och reella medborgerliga rättigheter är ett generellt problem i det svenska samhället enligt betänkandet "Nya villkor för ekonomi och politik" (SOU 1993:16). Utredningen fastslår att "demokratins samhällsordning grundar sig på det aktiva medborgarskapet" och framhåller att medborgarens faktiska möjligheter att utnyttja sina rättigheter kräver att hon har tillgång till olika slag av resurser. Visserligen är de medborgerliga resurserna internationellt sett relativt jämnt fördelade i det svenska samhället, resonerar utredningen, men ser samtidigt den kraftigt ökade arbetslösheten som det i dag allvarligaste hotet mot det aktiva

medborgarskapet. Vi kan bara tillägga att detta hot inte drabbar samhällsmedlemmar jämnt, utan i särskilt hög grad dem med invandrarbakgrund, och detta oavsett medborgarskap och om de är födda i Sverige eller ej.

Mycket tyder således på att villkoren för vardagslivets medlemskap i det svenska samhället inte endast följer det formella och juridiska medlemskapet som *denizen* eller medborgarskap som naturaliserad svensk medborgare. I stället styrs individens faktiska medlemskap även av medborgarskapets andra dimension, hennes medlemskap i den dominerande kulturella gruppen, i nationen Sverige. På sikt finns det risk för en utveckling i riktning mot att det juridiska medlems-/medborgarskapet alltmer skiktas beroende av individens etnisk-nationella ursprung. Samtidigt som den svenska liberala medborgarskapslagstiftningen kan tolkas som att den nära följer *jus soli*-principen, bosättning(srätt) ger rätt till medborgarskap, tycks det praktiska medlems- och medborgarskapet i stället visa ökad tendens att följa *jus sanguinis*-principen, enligt vilken härstamning styr rätten till civila, sociala och politiska rättigheter.

Att det råder ett motsatsförhållande mellan att formellt vara medborgare och ändå vara urskiljbar från andra medborgare genom etniskt ursprung eller kulturell tillhörighet blir allt vanligare i dagens samhällen. Men när dessa skillnader dessutom ger upphov till ojämlikhet måste medborgarskapet ses som icke fullbordat (Castles 1994). Hur kan medborgarskapet göras mer inklusivt? Enligt t.ex. Leca möter dagens demokratier en viktig utmaning i att utveckla en medborgarskapssyn som är relevant för mångetniska och mångkulturella samhällen, och där betoningen på nationell homogenitet ersätts med ökad pluralism ifråga om kulturella och etniska identiteter (Leca 1992). Enligt Castles, som talar för ett mer jämlikt medborgarskap och likvärdigt deltagande av alla samhällsgrupper, förutsätter detta viktiga institutionella förändringar. Han förespråkar multikulturellt medborgarskap som kombinerar universalitetsprincipen med rätt till olika behandling av samhällsgrupper med skilda värden, intressen och behov (Castles 1994). För det första betyder det jämlika medborgarskapet likhet inför lagen, dvs. det juridiska medborgarskapets formella jämlikhet. Men detta är dock inte tillräckligt. Erkännandet av formella lika rättigheter leder inte nödvändigtvis till jämlikhet i fråga om respekt, resurser och möjligheter. Tvärtom kan ett sådant formellt erkännande i själva verket dölja och legitimera att vissa grupper missgynnas och diskrimineras. Att behandla t.ex. invandrargrupper lika trots att rådande förhållanden, lagar och policies i praktiken resulterat i till och med med tiden ökad marginalisering,

är bara ett sätt att befästa ojämlikhet. Genom lämpliga politiska åtgärder bör staten motverka barriärer som är baserade på sociala markörer. Men hit hör också kraven på att behandla olika människor med skilda karakteristika, behov och önskemål och slutligen att erkänna sådana gruppskillnader som legitima i stället för att se dem som handikapp, avvikelser från majoritetsnormen.

De institutionella förändringar som har ägt rum sedan senare hälften av 1980-talet i den svenska modellens ideologiska och organisatoriska bas, kan måhända på sikt bidra till ett mera inklusivt medborgarskap än dagens. Den liberala vågen på 1980-talet bidrog till en generell ideologisk förskjutning från kollektiva identiteter och värden mot ökad individualism (Rothstein 1998). Tillsammans med internationalisering har man utpekat ökad individualism, som en av de två huvudsakliga drivkrafterna bakom den svenska modellens försvagning (Premfors 1999). De starka kollektiva identiteterna som grund för solidaritet och jämlikhet i samhällsbygget ger vika för en mer individualistisk livsstil, inte minst på grund av medborgarnas höjda utbildningsnivå. Den alltmer utbredda synen på identiteter som enskilda individers livsprojekt där multipla grupptillhörigheter och identiteter korsar varandra, kommer sannolikt att framtvinga nya politiska praktiker för att hantera mångfald. Dessutom kommer välfärdsstaten både ideologiskt och organisatoriskt att behöva hantera ett i praktiken alltmer skiktat medborgarskap, som kan komma att utmana den sociala och politiska jämlikheten som dess grundpelare.

Noter

[1] Maritta Soininen har haft huvudansvaret för utarbetandet av artikeln förutom avsnittet om "Deltagande, kultur och integration" som utarbetats av Henry Bäck.

[2] Med uttrycket *denizens* avses permanent bosatta utländska medborgare.

[3] Den s.k. Demokraticentralen i Umeå har gått igenom röstlängderna i tio invandrartäta kommuner . I dessa kommuner varierar deltagandet mellan 26 och 34 procent. Deltagandet i hela landet uppskattas till 34 procent. På vilka grunder denna uppskattning vilar framgår dock inte av rapporten. (Demokraticentralen 1998).

[4] Undersökningen av valdeltagandet finns redovisad i Bäck och Soininen 1994.

[5] Det redogörs mer ingående för konstruktionen av mätinstrumenten och analyskategorierna i Bäck och Soininen 1994 och Soininen och Bäck 1993.

[6] Medborgarundersökningen inom forskningsprogrammet Demokrati i förändring. För allmänt upplägg se Bäck och Johansson 1993. För teknisk beskrivning se Johansson m.fl. 1993.

[7] Faktoranalysen ger endast en faktor som uppfyller Kaisers kriterium (eigenvalue 2,867). De fyra variablernas faktorladdningar varierar mellan 0,75 och 0,90.

[8] En faktoranalys av de sex frågor som redovisats under synen på demokratin ger två faktorer, varav de här uppräknade frågorna laddar på den andra faktorn (efter varimaxrotation) med 0,73–0,76. De tre övriga variablernas laddningar med samma faktor varierar mellan -0,12 och 0,23.

[9] Denna undersökning redovisas bl.a. i Håkansson 1994.

Referenser

Bauböck R. (red.) (1994) *From Aliens to Citizens. Redefining the Status of Immigrants in Europé*, Aldershot: Avebury

Benhabib S. (red.) (1996) *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political Princeton*, NJ: Princeton University Press

Benhabib S. (1996) "Introduction. The Democratic Moment and the Problem of Difference" i S. Benhabib (red.) *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political Princeton*, NJ: Princeton University Press

Brubaker R. (red.) (1989) *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, London: The German Marshall Fund of the United States and University Press of America

Brubaker R. (1989) "Citizenship and Naturalization: Policies and Politics" i R. Brubaker (red.) *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, London: The German Marshall Fund of the United States and University Press of America

Brubaker R. (1992) *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge: Harvard University Press

Bäck H. (1983) *Invandrarnas riksorganisationer*, Stockholm: Delegationen för invandrarforskning

Bäck H. och F. Johansson (1993) "Medborgarna och politikerna" i G. Gustafsson (red.) *Demokrati i förändring. Svenska kommuner och landsting i det lokala välfärdssamhället*, Stockholm: Publica

Bäck H. och M. Soininen (1994) "Invandrarnas valdeltagande" i H. Bäck och A. Håkansson (red.) *Väljare i kommunalvalet. Om missnöje, misstroende och politisk kultur*, Stockholm: SNS Förlag

Bäck H. och M. Soininen (1996) *Invandrarna, demokratin och samhället: Om invandrarnas politiska deltagande i dagens Sverige*, Göteborg: Förvaltningshögskolan

Bäck H. och M. Soininen (1998a) "Immigrants in the Political Process" *Scandinavian Political Studies* Vol. 21, s. 29–50

Bäck H. och M. Soininen (1998b) *Den kommunala invandrarpolitiken. Arenor, aktörer och barriärer*, Stockholm: SNS Förlag

Castles S. (1994) "Democracy and Multicultural Citizenship. Australian Debates and the Relevance for Western Europe" i R.

Bauböck (red.) *From Aliens to Citizens: redefining the status of immigrants in Europé,* Aldershot: Avebury 1–26

Demokraticentralen (1998) "Rapport Valdeltagande. Rapport om valdeltagandet bland de röstberättigade utländska medborgarna i 10 invandrartäta kommuner", Umeå: Demokraticentralen

Douglas M. (1973) *Natural Symbols Harmondsworth*: Penguin

Douglas M. (1982) *In the Active Voice London:* Routledge and Kegan Paul

Ekberg J. (1993) *Geografisk och socioekonomisk rörlighet bland invandrare,* Stockholm: ERU

Ekberg J. och B. Gustafsson (1995) *Invandrare på arbetsmarknaden,* Stockholm: SNS Förlag

Gaventa J. P. (1980) *Power and Powerlessness: Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley*, Urbana: University of Illinois Press

Graham M. och M. Soininen (1998) "A model for immigrants? The Swedish corporate model and the prevention of ethnic discrimination" *Journal of Ethnic and Migration Studies* Vol 24, 523–539

Green D. och I. Shapiro (1994) *Pathologies of Rational Choice: A Critique of Applications in Political Science*, New Haven: Yale University Press

Hammar T. (1985) "Sweden" i T Hammar (red.) *European Immigration Policy: a comparative study,* Cambridge: Cambridge University Press 17–49

Håkansson A. (1994) "Det kommunala valresultatet i Malmö" i H. Bäck och A. Håkansson (red.) *Väljare i kommunalvalet. Om missnöje, misstroende och politisk kultur,* Stockholm: SNS Förlag

Johansson F., L. Strömberg och L-O. Lorentzson (1993) "Kommunmedborgarundersökningen 1991. Undersökningsdesign, urval, datainsamling, marginalfördelningar och bortfall", Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen

Kymlicka W. (red.) (1995) *The Rights of Minority Cultures,* Oxford: Oxford University Press

Kymlicka W. (1995) "Introduction" i W. Kymlicka (red.) *The Rights of Minority Cultures,* Oxford: Oxford University Press

Laver M. (1997) *Private Desires, Political Action: An Invitation to the Politics of Rational Choice,* London: Sage

Leca J. (1992) "Preface: Democratic Politics Today" i C. Mouffe (red.) *Dimensions of Radical Democracy. Pluralism, Citizenship, Community*, London: Verso

Lindbeck A. (1997) *The Swedish Experiment*, Stockholm: SNS Förlag

Miller M. (1989) "Political Participation and Representation of Noncitizens" i R. Brubaker (red.) *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, London: The German Marshall Fund of the United States and University Press of America

Mouffe C. (red.) (1992) *Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship, Community*, London: Verso

Mörth U. och B. Sundelius (1998) *Interdependens, konflikt och säkerhetspolitik*, Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag

Pateman C. (1970) *Participation and Democratic Theory*, Cambridge: Cambridge University Press

Petersson O., A. Westholm och G. Blomberg (1989) *Medborgarnas makt*, Stockholm: Carlssons

Petersson O., J. Hermansson, M. Micheletti och A. Westholm (1997) "Demokrati över gränser", Demokratirådets rapport. Stockholm: SNS Förlag

Petersson O., J. Hermansson, M. Micheletti, J. Teorell och A. Westholm (1998) "Demokrati och medborgarskap", Demokratirådets rapport 1998. Stockholm: SNS Förlag

Phillips A. (1995) *The Politics of Presence*, Oxford: Clarendon Press

Premfors R. (1996) *Reshaping the Democratic State: Swedish experience in a comparative perspective.* Stockholm: SCORE

Premfors R. (1999) "Den svenska modellen som demokrati; Amnå, E. (red.) *Demokrati och medborgarskap* (SOU 1999:77)

Rothstein B. (1996) *The Social Democratic State: The Swedish Model and the Bureaucratic Problem of Social Reforms*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press

Rothstein B. (1998) *Just Institutions Matter: the moral and political logic of the universal welfare state*. Cambridge: Cambridge University Press

Schierup C-U. (1992) "Kultur eller handling" *Zenit* 117–118: 45–61

Soininen M. och H. Bäck (1993) *Electoral Participation of Immigrants in Sweden: Integration, Culture and Participation.* New Community Vol. 20 Nr 1

Soininen M. och M. Graham (1995) "Persuasion contra Legislation: preventing racism at the workplace. Sweden" Dublin: *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.* Working paper No: WP/95/53/EN

SOU 1992:96 *Förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet*

SOU 1993:16 *Nya villkor för ekonomi och politik*

SOU 1995:76 *Arbete till invandrare*

SOU 1996:55 *Sverige: framtiden och mångfalden*

SOU 1996:162 *På medborgarnas villkor*

SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst: en samlad förvaltningspolitik för staten*

SOU 1997:174 *Räkna med mångfald: förslag till lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet*

Soysal Y. (1994) *Limits of Citizenship: migrants and post-national membership in europé,* Chicago: University of Chicago Press

Svenska Dagbladet (1999) 14 februari "Invandrarnas barn har svårt få jobb"

Taylor C. (1992) "The Politics of Recognition" i A Gutmann (red.) *Multiculturalism and the 'Politics of Recognition'.* Princeton, NJ: Princeton University Press

Thompson M., R. Ellis och A. Wildavsky (1990) *Cultural Theory,* Boulder: Westview

Ura 1998:1 "Arbetsmarknaden för invandrare" AMS

Wadensjö E. (1991) "Högre utbildning och inkomster" i *Arbetskraft, arbetsmarknad och produktivitet.* Expertrapport nr 4 till Produktivitetsdelegation Stockholm.

Walzer M. (1995) "Pluralism: A Political Perspective" i W. Kymlicka (red.) *The Rights of Minority Cultures.* Oxford: Oxford University Press 139–154

Verba S., N. Nie och J. Kim (1978) *Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison.* Cambridge: Cambridge University Press

Wrench J. (1996) "Preventing Racism at the Workplace: A Report on 16 European Countries". Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions

Antipoder?

Politisk tilltro och attityder till välfärdsstaten i Sverige och Nya Zeeland*

Stefan Svallfors

– Gå och hämta Nordisk familjebok ska vi se på bilderna. Vi hade gjort det många gånger, men som när man lyssnar till musik kunde man återleva mysteriet av att slå upp avsnittet om Nya Zeeland: fotografierna upphörde aldrig att lysa, de blanka sidorna var som insidan av hennes armar.

– Där har du Syd-öns väldiga fjäll. De är över tretusen meter höga, betäckta av evig snö. Du måste vara varmt klädd, fast det är så långt söderut, för där nere på andra sidan ekvatorn är söder detsamma som norr för oss.

Det var svårt att dra konsekvenserna av ett sådant yttrande.

(ur Göran Tunströms *Juloratoriet*)

Allt står inte rätt till med den svenska demokratin. Det sjunkande valdeltagandet under nittiotalet, i synnerhet vid det senaste valet 1998, sjunkande förtroende för politiker och det politiska systemet, minskande identifikation med och medlemstal i de politiska partierna är några indikationer på att svenskarnas attityder gentemot den organiserade politiken blivit mer skeptiska (Schmitt & Holmberg 1995; Widfelt 1995; Möller 1998; Holmberg 1999).

Parallellt med detta har det inom delar av den politiska eliten vuxit fram vad man med Kerstin Jacobsson kunde lite tillspetsat kalla en "post-demokratisk" övertygelse (Jacobsson 1997:313 ff.; se även Lewin 1998). Här ser man inte längre politik och demokrati som en fråga om vissa beslutsformer, som söker förverkliga en idé om politisk jämlikhet. I stället ser man politik som frågor om handlingskraft och att kompetenta personer fattar de rätta besluten. Därför vill man på olika sätt – t.ex. genom mer expertstyre eller genom långsiktiga överenskommelser mellan politiska eliter – begränsa

väljarnas direkta inflytande i praktisk politik (t.ex. Åberg 1997; Södersten 1997; Dockered m.fl. 1998).

I denna uppsats kommer medborgarnas politiska tilltro att stå i centrum för analysen. För det första kommer att analyseras i vilka grupper vi hittar den starkaste politiska tilltron, och i vilka grupper den är lägre. För det andra ska undersökas i vilken mån den politiska tilltron får effekter för medborgarnas syn på välfärdsstaten. Det är ju rimligt att föreställa sig att den som inte litar på politiker, offentliga tjänstemän och det politiska systemet, eller på sin egen förmåga att agera politiskt, också kommer att vara mindre villig att acceptera en långt gående statlig intervention på olika områden. Detta är ett argument som emellanåt förts fram i den s.k. "institutionalismen", där man hävdat att det sätt på vilket de politiska institutionerna fungerar är fundamentalt i fråga om att forma medborgarnas tilltro och inställning till statlig intervention (Rothstein 1995). Politiska institutioner som är ineffektiva, orättvisa eller svåra att påverka skapar motstånd mot statlig intervention mer generellt, något man menar varit särskilt tydligt i fallet USA (Steinmo 1994).

Samtidigt som detta är ett argument som omedelbart förefaller högst plausibelt har det empiriska stödet för tesen inte visat sig helt övertygande. I vissa undersökningar har man funnit ett samband såtillvida att de mest "politiskt alienerade" också är mer skeptiska till välfärdsstatlig intervention (Kolberg & Pettersen 1981). I andra undersökningar har man dock inte funnit några sådana samband alls (Martinussen 1988; Edlund 1999; Svallfors 1999).

En tänkbar anledning till att man inte lyckats hitta några entydiga samband mellan politisk tilltro och attityder till välfärdsstaten kan vara att dessa samband kanske varierar mellan olika typer av välfärdsstater och politiska system. I denna uppsats ska därför det svenska fallet kontrasteras med ett i såväl geografisk som institutionell bemärkelse avlägset land, nämligen Nya Zeeland.[1] De karakteristiska dragen i det nyzeeländska fallet jämfört med det svenska kommer att närmare utvecklas nedan. Tills vidare kan vi nöja oss med att peka på att i såväl välfärdsstatliga kännetecken som politiskt system som politisk utveckling skiljer sig Sverige och Nya Zeeland påtagligt från varandra. De samband vi kan hitta som är gemensamma för bägge dessa länder är sannolikt rådande i en stor uppsättning västländer.

Trots detta finns i fråga om den politiska tilltrons utveckling drag som är gemensamma för de båda länderna. I bägge fallen har man nämligen noterat en påtaglig nedgång i politisk tilltro bland medborgarna allt sedan sextiotalet (Möller 1998; Holmberg 1999;

Vowles 1998). Denna utveckling har i fallet Nya Zeeland lett till att man efter en folkomröstning övergett det gamla majoritetsvalsystemet och i stället infört en form av proportionellt valsystem. I Sverige har man i stället diskuterat svårigheterna att utkräva politiskt ansvar vid koalitionsregerande och diskuterat olika sätt att stärka regeringens handlingskraft (t.ex. Åberg 1997; Lewin 1998).

De empiriska frågor som analysen avser att besvara kan därför summeras som följande:

a) Hur ser den politiska tilltron ut i Sverige, jämfört med en i många avseenden radikalt annorlunda välfärdsstat som den nyzeeländska? Hur ser de aggregerade nivåerna på tilltron ut? Hänger olika aspekter på politisk tilltro samman på likartat sätt i de båda länderna? Är det samma grupper som uppvisar hög respektive låg tilltro i de bägge länderna?

b) Hur ser länken mellan politisk tilltro å ena sidan och attityder till välfärdsstaten å den andra ut i de båda länderna? Är de som litar på det politiska systemet i större utsträckning än andra villiga att också anförtro staten viktiga uppgifter? Ser dessa samband ut på likartat sätt i Sverige och Nya Zeeland? Hur viktig är den politiska tilltron för att forma åsikter kring välfärdspolitiken jämfört med andra förhållanden, grundade i arbetsdelning och marknadsfördelning?

Uppsatsen är disponerad på följande sätt: I nästa avsnitt beskrivs de viktigaste särskiljande kännetecknen i de svenska och nyzeeländska välfärdsstaterna och senare politiska utveckling. Avsnitt tre beskriver de data som artikeln bygger på och de metodproblem som blir aktuella i jämförande attitydforskning. I det fjärde avsnittet analyseras den politiska tilltron, dess nivå och struktur jämförs både mellan och inom de båda länderna. Avsnitt fem analyserar länken mellan politisk tilltro och attityder till välfärdsstaten. Slutsatsavsnittet summerar uppsatsens viktigaste resultat, både i relation till den pågående debatten om politisk tilltro och i förhållande till teorier om politiska institutioners betydelse.

Två välfärdsstater – några kännetecken

Trots sina inbördes skillnader har Sverige och Nya Zeeland under hela 1900-talet haft ett gemensamt predikament. De är båda små världsmarknadsberoende länder, i vilka ett behov att skydda sina

befolkningar från världsmarknadens svängningar uppstått (jfr Katzenstein 1985). De sätt de historiskt sett valde för att hantera denna situation var dock radikalt skilda, vilket också fått följder för deras sätt att möta den ekonomiska globaliseringens krav under 1980- och 90-talen (Castles 1985; 1987; 1996; Castles m.fl. 1994; Davidson 1989; Stephens 1996).

Sverige, tillsammans med andra mindre västeuropeiska länder, är ett typiskt exempel på vad Castles (1987) kallar "kompensationspolitik" (*domestic compensation*), där man deltar fullt ut i frihandeln och konkurrensen på världsmarknaden men söker att via arbetsmarknadsmässiga och välfärdsstatliga åtgärder kompensera de grupper som tillfälligt eller permanent blir förlorare i konkurrensen. Genom omfattande socialförsäkringar och andra bidrag samt en icke marknadsstyrd sektor av offentliga tjänster har man sökt säkerställa att de mer brutala sidorna av marknadskonkurrensen inte slår igenom i människors vardagsliv. Dessutom har man byggt upp ett system av arbetsmarknadsåtgärder för att göra det möjligt för en så stor del av befolkningen som möjligt att (åter)inträda på arbetsmarknaden och få sin försörjning via denna.

Nya Zeeland (och Australien) valde i slutet av förra seklet en helt annan väg för att skydda sin ekonomi och befolkning mot marknadens osäkerhet. I stället för att satsa på kompensationspolitik valde man att i så stor utsträckning som möjligt *skydda* ekonomin och befolkningen från världsmarknaden (*domestic defence*) (Castles 1989). Att denna strategi föll sig naturlig berodde kanske framför allt på att landet var jämförelsevis rikt, långt från det befästa fattighus Sverige vid denna tid utgjorde.

I denna skyddspolitik var det framför allt tre element som var väsentliga. Det första var en starkt reglerad invandringspolitik. Denna hämtade inte sällan sin näring i uttalat rasistiska argument: det gällde att hejda den gula faran och behålla den anglosaxiska befolkningsstocken utan främmande inblandning. Men åtgärderna syftade framför allt till att bibehålla en arbetskraftsbrist som gjorde full sysselsättning och höga löner möjliga. Det andra var ett omfattande tullskydd för den egna inhemska industrin. Detta gjorde det möjligt för företagen att överleva och vara vinstrika trots de relativt sett höga lönerna. Det tredje och kanske viktigaste inslaget var ett system för rättslig reglering av löner och arbetsförhållanden, *the conciliation and arbitration system*, i vilket en skiljedomsnämnd reglerade förhållandet mellan arbetsgivare och anställda. Denna skiljedomsnämnd etablerades 1894 och fick under 1930-talet utökade befogenheter (Davidson 1989: 179–187).

Under en stor del av 1900-talet fungerade denna form av skyddspolitik väl. Arbetslösheten var obefintlig under efterkrigstiden fram till mitten av sjuttiotalet. Lönerna var i ett jämförande perspektiv höga. Nya Zeeland var dessutom fram till början av 1970-talet förmodligen, såvitt kan bedömas från ganska bristfälliga data, ett av de mest jämlika länderna i den industrialiserade världen (Castles 1985:27 ff.).

Denna socialpolitiska modell innebar att många välfärdsstatliga åtgärder förblev förhållandevis rudimentära och dessutom behovsprövade. Välfärdsstatens insatser skulle framför allt tas i anspråk av de som för en kortare tid råkade hamna utanför den ordinarie arbetsmarknaden. Till sin egen ålderdom antogs arbetaren på grund av de relativt höga lönerna kunna spara själv. På sin ålders höst hade dessutom de flesta ett färdigamorterat hus att bo i; att göra det möjligt att äga sin egen bostad var ett centralt inslag i den nyzeeländska välfärdsmodellen (Davidson 1994).

Trots denna relativa selektivism var dock Nya Zeeland tidigt ute med olika välfärdsstatliga reformer: allmän folkpension infördes t.ex. redan 1898. Under 30- och 40-talen kom vissa mer universella inslag att inkluderas i den nyzeeländska välfärdsstaten. En allmän och kostnadsfri utbildning och sjukvård infördes 1938, flera år innan den brittiska NHS. Något socialförsäkringssystem av västeuropeiskt slag, med inkomstrelaterade ersättningar, kom dock aldrig att etableras. Det samlade socialpolitiska systemets karaktär kom därför att förbli utpräglat selektivt och inriktat på att hjälpa de sämst ställda som inte kunde försörjas via arbetsmarknaden, familjen eller egna besparingar (Davidson 1989: kap. 5–8).

Under åttio- och nittiotalen har såväl den svenska som den nyzeeländska välfärdsstaten genomgått markanta förändringar. Omfattningen av omstruktureringen liksom det sätt den genomförts på skiljer sig dock markant. Dessa skillnader återspeglar till betydande del den skilda institutionella miljö i vilken de genomfördes.

I Nya Zeeland blev omstruktureringen drastisk och konfliktfylld. Den inleddes under en Labourregering, som kom till regeringsmakten 1984. Förändringen leddes av finansministern Roger Douglas och hans nyliberalt orienterade departement. Avregleringar av kredit- och valutamarknader, kraftigt minskade eller helt avskaffade tullskydd för den inhemska industrin, ökade marknadsinslag i den offentliga sektorn, övergång till en ekonomisk politik med låg inflation som främsta mål och avskaffande av de sista resterna av skiljedomssystemet för löner och arbetsförhållanden var några av beståndsdelarna i politiken. Politiken var påtagligt elitstyrd och

följde en strategi som formulerades som *crash through or crash*, där policyförändringar genomfördes i en rasande fart över huvudena på både opposition, fackförbund och väljare (Castles m.fl. 1994; Kelsey 1995).

I valet 1990 föll den vid det laget djupt impopulära Labourregeringen och en konservativ regering tillträdde. Denna har på de flesta områden fortsatt och accelererat den politik Labour inledde. Arbetsmarknaden och välfärdsstaten, där Labour gick fram mer försiktigt än på den ekonomiska politikens område, har reformerats i en marknadsanpassad riktning. Hälsovården har till stora delar gjorts avgiftsfinansierad, bara de sämst ställda får numer gratis hälsovård. Ersättningsnivåerna för arbetslöshet och sjukdom har skurits ner markant och barnbidraget avskaffats. Kronjuvelen i denna nyliberala omorientering är den s.k. *Employment Contract Act*, som förvandlar relationen mellan anställda och arbetsgivare till en närmast privatjuridisk angelägenhet med den uttalade ambitionen att göra fackförbunden överflödiga. Denna ambition har till stora delar uppfyllts: de redan tidigare svaga fackförbunden har under nittiotalet tappat både medlemmar och inflytande (Kelsey 1995: kap. 8–9).

Även den svenska välfärdsstaten har förändrats på många punkter under nittiotalet (Stephens 1996; Palme & Wennemo 1998). Den kraftigt ökade arbetslösheten under nittiotalets första år var en av de bidragande orsakerna till snabbt ökande underskott i statens finanser. Det statliga budgetunderskottet har under perioden efter 1994 eliminerats genom en kombination av skattehöjningar och nedskärningar i välfärdspolitiken. Nya egenavgifter inom socialförsäkringarna har införts, samtidigt som en särskild "värnskatt" på höga inkomster införts. Ersättningsnivåer inom socialförsäkringarna har minskats samtidigt som ersättningsvillkoren skärpts på många punkter. Inom kommunerna har personaltätheten inom skola, vård och omsorg minskat, men trots detta dras många kommuner med en dålig ekonomi till följd av den fortsatt höga arbetslösheten och ökade socialbidragskostnader (Bergmark 1997).

Den största institutionella förändringen har varit införandet av ett nytt pensionssystem, i vilket det tidigare förmånsbaserade ATP-systemet ersatts med ett system baserat på intjänade rättigheter, där dessutom villkoren förändrats på många punkter. Trots detta måste den svenska utvecklingen under nittiotalet sägas bygga på förändringar, besparingar och nedskärningar inom ett existerande system snarare än ett systemskifte som i fallet Nya Zeeland.

Problemen vad gäller den politiska tilltron har därför kommit att se olika ut i de båda länderna. I det nyzeeländska fallet har den po-

litiska tilltron påverkats negativt av ett drastiskt och till stora delar oannonserat systemskifte, framburet och genomdrivet av en liten grupp centralt placerade politiker och tjänstemän. Att systemskiftet påbörjades under en Labourregering gjorde dessutom att frustrerade väljare lämnades utan alternativ när en ny regering under högerpartiet National efter valet 1990 fortsatte och fördjupade systemskiftet.

Frustrationen över systemskiftets hastighet och elitstyrda karaktär var en av anledningarna till att kraven på byte av valsystem växte sig starkare i Nya Zeeland under nittiotalets inledning. Dessutom fanns en utbredd känsla av att det rådande majoritetsvalssystemet ("first past the post") inte lämnade utrymme för politiska alternativ utanför de två dominerande partierna.

Efter en folkomröstning i samband med valet 1993 övergavs det gamla valsystemet till förmån för en variant av proportionellt valsystem (som under efterkrigstiden tillämpats i Västtyskland). Erfarenheterna från valet 1996 blev dock till stora delar en besvikelse för de som förväntat sig att den politiska förutsägbarheten och medborgarkontrollen över politiska processer skulle öka till följd av bytet av valsystem. Valets stora segrare, populistpartiet *New Zealand First*, gick till val på ett protektionistiskt program och en stark kritik av regeringspartiet *National*. Efter valet gjorde man en kovändning och gick efter månaders betänketid i koalition med just *National*. Under tiden i regering har partiets väljarstöd krympt ihop till någon enstaka procent samtidigt som nyzeeländarna lärt sig att proportionalitet och koalitionsregerande inte nödvändigtvis innebär ökad kontroll över den politiska processen. Undersökningar av den politiska tilliten tyder på en viss, men ganska liten, ökning av den politiska tilliten mellan 1993 och 1996, en ökning som i jämförelse med den påtagliga nedgången sedan sextiotalet är mycket blygsam (Karp & Banducci 1998; Vowles 1998).

I Sverige har tillitsproblematiken under nittiotalet kommit i en annan tappning. Här har svårigheterna snarare varit att urskilja var det politiska ansvaret för olika åtgärder ska sägas ligga. Det mesta av de välfärdspolitiska nedskärningarna har legat på kommunal nivå, samtidigt som ramarna både i form av övervältringskostnader från nedskärningar i socialförsäkringarna och i form av skattestopp skapats på central nivå. Detta har i många fall gett underlag för en "skuldundvikandets politik", där olika politiska parter sökt undkomma ansvaret för impopulära besparingsåtgärder (Svallfors 1996a: 221; 1996b; Weaver 1986).

Det permanenta minoritets- och koalitionsregerandet, som alltid gör den politiska ansvarsfrågan diffus, har blivit speciellt problematiskt i tider av nedskärningar och åtstramningar. Centrala politiska beslut under nittiotalet, som försvaret av kronkursen under hösten 1992 och påföljande finanspolitiska och socialpolitiska åtstramningsåtgärder, har varit föremål för överenskommelser partipolitiska eliter emellan med liten insyn och oklara ansvarsförhållanden (Elmbrant 1993: kap. 33–34; Svallfors 1996a:157–169; Teorell 1998: kap 2–5).

Skillnaderna mellan Sverige och nya Zeeland i dessa avseenden speglar till stor del den skilda institutionella miljö i vilken 1980- och 90-talens förändringar i välfärdsstaten ägt rum:

- Det nyzeeländska majoritetsvalssystemet gav handlingskraftiga enpartiregeringar medan ett proportionellt valsystem av svensk typ tenderar att producera minoritets- eller koalitionsregeringar som är beroende av politiska kompromisser för sin överlevnad.
- De välfärdsstatliga institutionerna är mer komplexa i Sverige, där både kommunernas starka ställning och de fristående myndigheterna fungerar som hinder för drastiska och snabba omstruktureringar. Den nyzeeländska institutionella strukturen är betydligt enklare och medger att politiska majoritetsskiften i parlamentet snabbt kan få genomslag i praktiska reformer.
- De nyzeeländska fackföreningarna är splittrade och svaga och har i ganska liten utsträckning kunnat bjuda motstånd. Från Labour-ledningens sida såg man över huvud taget inga skäl att konsultera dem under åttiotalets omorientering. I Sverige har både LO och TCO varit aktiva aktörer i välfärdspolitiska frågor och LO behåller nära relationer till det socialdemokratiska partiet, trots stora påfrestningar i samarbetet under senare år.

Givet de stora institutionella skillnaderna mellan Sverige och Nya Zeeland, och de flagranta olikheterna i det sätt på vilket välfärdsstatlig förändring genomförts under 80- och 90-talen, finns det goda skäl att närmare undersöka hur den politiska tilltron är fördelad mellan olika befolkningsgrupper och hur denna hänger samman med attityder till välfärdspolitiken. Innan dess måste dock de data analysen bygger på presenteras.

Data och analysmetoder

De data artikeln baseras på kommer från *International Social Survey Program* (ISSP). I detta program har man försökt skapa genuint jämförbara attityddata i en uppsättning industrialiserade länder (se Davis och Jowell 1989; Becker m.fl. 1990). Programmet startade i mitten av åttiotalet och involverar i slutet av nittiotalet ca trettio industriländer spridda över sex kontinenter. Attitydundersökningar inom en rad områden har genomförts, och från och med 1990 har man inlett replikationer av tidigare studier så att möjlighet nu finns att jämföra både över tid och mellan länder (Svallfors 1996c).

Komparativ attitydforskning kan vara mycket givande. Samtidigt är den dock behäftad med svårigheter som kan göra resultaten svårtolkade. Det viktigaste är förmodligen problemet att konstruera indikatorer som har en komparativ validitet. Attityder är naturligt nog kontextberoende, vilket ju är orsaken till att man över huvud taget vill jämföra dem mellan länder, och detta är i sig inget problem. Problemet uppstår om det inte är värderingar och attityder som varierar mellan länder, utan innebörden i vissa begrepp. Här finns en uppenbar risk att skapa artefakter i stället för forskningsresultat.

Den som studerar attityder till välfärdspolitik inser till exempel snabbt att frågor om "välfärd" i Sverige och frågor om "welfare" i USA inte refererar till samma sak. Svenskarna kommer att svara på vad de anser om sjukvård, pensioner m m, alltså välfärdspolitiken i bred mening. Amerikanerna kommer att svara på vad de anser om behovsprövade bidrag till de sämst ställda och kommer i de flesta fall att associera till ensamstående, drogmissbrukande mödrar i ghettot eller någon annan högst negativ bild (Smith 1987).
Problem som dessa har så långt som möjligt hanterats inom ISSP. Utformningen av frågeformuläret är t.ex. en genuint transkulturell övning, där *drafting groups* bestående av flera länders representanter förbereder förslag till nya frågeformulär som sedan ska godkännas i hela ISSP-församlingen med alla länders representanter. Möjligheterna att lokalisera och eliminera termer och begrepp som skapar problem i jämförelser har därför varit unikt stora inom ISSP. Det torde dock vara omöjligt att helt undvika problem med jämförbarheten, och det är därför en klok taktik att analysera ett mindre antal strategiskt valda länder snarare än att inkludera så många länder som möjligt. Därigenom kan forskaren lättare få syn på och tolka specifika problem i jämförbarheten.

Ett annat problem rör urval och bortfall (ISSP96: Study Descriptions). Urvalen är i bägge länderna slumpmässiga och representativa för den vuxna befolkningen. Svarsfrekvensen är i Sverige 68,3 % och i Nya Zeeland 70,9 % och de svarande är i stort sett representativa för befolkningen i fråga om de bakgrundsfaktorer som kan studeras (kön, ålder, utbildning, bostadsort). En viss överrepresentation kan dock märkas bland de med högre utbildning. Några stora problem vad gäller jämförbarheten torde inte uppstå, även om ett bortfall på ca 30 % naturligtvis inte är idealt.

De samlade dataproblemen pekar på att man bör vara omsorgsfull både i designen av komparativ forskning och i tolkningen av de resultat som produceras. Man bör inte fästa för stor vikt vid smärre skillnader i enstaka procenttal, men lägga större vikt vid bredare attitydmönster som de avtecknas i olika attitydindex och också beakta hur olika bakgrundsfaktorer påverkar attityder i olika länder (Küchler 1987; Scheuch 1989).

De frågor som använts i analysen kommer från 1996 års undersökning om *The Role of Government*, som genomfördes i 23 länder, däribland Sverige och Nya Zeeland. I denna ställdes en rad frågor beträffande både medborgarnas politiska tilltro och deras attityder till statlig intervention i olika avseenden.

De indikatorer på politisk tilltro som används har utformats för att fånga olika aspekter. Här finns både indikatorer på tilltron till den egna politiska förmågan, indikatorer på tilltron till det politiska systemets vilja och förmåga att respondera på krav från medborgarna och indikatorer på tilliten till politiska aktörers ärlighet och integritet.

I fråga om att välja indikatorer som mått på stöd för välfärdsstatlig intervention erbjuder denna survey olika möjligheter. I ett batteri av frågor listas olika "insatser som staten kan göra för ekonomin" och frågar om respondenterna är för eller mot dessa. Detta batteri förefaller dock alltför präglat av de rådande förhållandena i respektive land ("minska de offentliga utgifterna" eller "minska den statliga regleringen av näringslivet" betyder t.ex. rätt olika saker i Sverige och Nya Zeeland). Dessutom har de "insatser för ekonomin" som listas i flera fall föga med välfärdspolitik att göra. I ett annat frågebatteri listas ett antal områden och respondenterna tillfrågas om de anser att mer eller mindre skattepengar bör satsas på dessa. Detta är också svårt att jämföra mellan länderna, då uppfattningar om "mer eller mindre" naturligtvis påverkas av hur mycket de faktiskt satsar av skattepengar.

I stället valdes en uppsättning indikatorer där man frågar om respondenterna anser att "det bör vara offentliga myndigheters ansvar att..." och därefter listar en rad tänkbara insatser. Det bedömdes att detta frågebatteri skulle ge en mer adekvat bild av det principiella stödet för välfärdsstatliga insatser. Som framgår nedan visade sig detta frågebatteri dessutom ge mått med tilltalande tekniska egenskaper i bägge länderna.

De analyser som följer går från att redovisa procentsiffror för enstaka indikatorer, till att med olika former av dimensionsanalys studera hur dessa hänger samman inbördes, över konstruktion av sammanfattande mått i indexform, till multivariata analyser av sambanden mellan olika variabler och indikatorer. De konkreta analysmetoderna och tolkningen av olika mått presenteras i anslutning till tabellerna.

Politisk tilltro

I analyser av politisk tilltro brukar man skilja mellan olika aspekter (se t.ex. diskussionen i Craig m.fl. 1990 och där citerade arbeten). Den viktigaste distinktionen är förmodligen mellan vad man kan kalla "politiskt självförtroende", dvs. en persons bedömning av sina egna förmågor att delta på ett kompetent sätt i politiska frågor, och "systemtilltro", dvs. tilltro till det politiska systemets responsivitet och dess lyhördhet för medborgerliga krav.[2] Till detta kan vi lägga "politisk tillit" som en egen dimension, i vilken tilliten till stabiliteten, integriteten och ärligheten hos politiska aktörer och det politiska systemet står i fokus.[3]

Hur ser då svenskarna och nyzeeländarna på det politiska systemet och sin förmåga och möjlighet att påverka det? I tabell 1 finns sammanställda de påståenden kring detta som ställdes i ISSP-undersökningen och svaren i Sverige och Nya Zeeland. I tabellen redovisas för det första den andel som på varje fråga svarar instämmande. För det andra redovisas medelvärdet för varje enskild fråga. Svarsalternativen för varje delfråga i tabellen har där kodats i fem steg, så att en mycket låg politisk tilltro får värdet 0 medan en mycket hög sådan får värdet 4.[4] Genomsnitten för varje fråga kan alltså variera mellan 0 och 4 och högre värde indikerar starkare tillit och politiskt självförtroende.

Tabell 1. Politisk tillit och politiskt självförtroende i Sverige och Nya Zeeland

	Sverige Instämmer	Medelvärde	Nya Zeeland Instämmer	Medelvärde
Människor som jag har inget att säga till om i beslut som fattas av regering och riksdag	66,4%	1,23	61,2%	1,45
Den vanlige medborgaren har ett ganska stort inflytande på politiken	12,3%	1,31	19,0%	1,42
Inte ens den mest kompetente politiker kan åstadkomma särskilt mycket eftersom det politiska systemet fungerar som det gör	54,2%	1,61	53,7%	1,68
Jag tycker jag är ganska insatt i de viktiga politiska frågorna i vårt land	40,9%	2,17	63,6%	2,54
Allmänna val är ett bra sätt att få politiker att lyssna till vad människor tycker	70,1%	2,77	67,7%	2,72
Jag tror de flesta människor är mer insatta i politik än vad jag är	20,0%	2,20	15,4%	2,39
De politiker vi väljer till riksdagen försöker att hålla sina vallöften	15,2%	1,48	25,7%	1,66
Man kan lita på att de flesta högre offentliga tjänstemän gör vad som är bäst för landet	12,7%	1,35	24,6%	1,71
Intresserad av politik[a]	34,9%	2,03	50,6%	2,40
(n) (minimum)	*(1185)*		*(1113)*	

a) andel som uppger sig vara "Mycket" eller "Ganska" intresserad av politik
Källa: ISSP96

Som framgår är inte medborgarnas tilltro till det politiska systemet särskilt stor i vare sig Sverige eller Nya Zeeland. Genomgående litar också nyzeeländarna något mer på det politiska systemet och sin egen politiska kompetens än vad svenskarna gör. För den som vant sig att se svenskarna omtalas som ett folk där tilltron till myndigheter och politik skulle vara särskilt stor kan denna förefalla förbluffande liten. Å andra sidan stämmer siffrorna väl med forskning

som pekat på en kontinuerlig nedgång i den politiska tilliten från sextiotalet och framåt (Holmberg 1999).

Hur hänger de olika indikatorerna på politisk tilltro samman med varandra? En inspektion av korrelationerna mellan enskilda indikatorer ger vid handen att tabellens femte indikator, om de allmänna valen som ett bra sätt att få politiker att lyssna, har svaga samband med de andra frågorna, särskilt i Sverige. Detta kan bero på att den inte tydligt skiljer frågan om val i *princip* är ett bra sätt att få politiker att lyssna från frågan om valen av i dag *faktiskt* fungerar på detta sätt.

De övriga frågorna uppvisar begripliga och tolkbara samband, vilket framgår av faktoranalysen i tabell 2.[5] På den första faktorn i bägge länderna laddar frågor som har med tilliten till det politiska systemet och till politiska aktörer att göra, frågor om systemets och dess representanters lyhördhet, kompetens, ärlighet och integritet.[6] Den andra faktorn innefattar i stället frågor som rör den egna uppfattade politiska kompetensen och intresset.

Med stöd i faktoranalysens resultat kan därför två summerade index konstrueras. Det första döps till "Politisk tillit" och kan genom summering av värdena på de relevanta indikatorerna variera mellan 0 och 20. Högre värde indikerar en starkare tillit till det politiska systemet. Det andra indexet döps till "Politiskt självförtroende". Detta kan efter summering av resterande frågor variera mellan 0 och 12, med högre indexvärde indikerande starkare politiskt självförtroende. I tabell 3 visas indexfördelningar i Sverige och Nya Zeeland, samt deras reliabilitet.[7] Tabellen visar, som vi kunde förvänta oss från tabell 1, att både den politiska tilliten och det politiska självförtroendet är något högre i Nya Zeeland än i Sverige.

I vilka grupper kan man förvänta sig större respektive mindre politisk tilltro? I tidigare forskning har man ofta kommit fram till att kvinnor, lågutbildade, arbetare och unga har mindre politisk tillit och politiskt självförtroende än män, högutbildade, högre tjänstemän och äldre (Hayes & Bean 1993; Listhaug 1995). I den svenska debatten har det däremot hävdats att den politiska misstron skiljer sig väldigt lite mellan olika befolkningsgrupper (Petersson 1977: 260; Holmberg 1981: 165–8).

Tabell 2. Dimensioner i politisk tillit och politiskt självförtroende i Sverige och Nya Zeeland. Principal Components-analys (Varimax rotation)

	Sverige		Nya Zeeland	
	Faktor 1	Faktor 2	Faktor 1	Faktor 2
Människor som jag har inget säga till	**0,75**	0,10	**0,69**	0,13
Vanlige medborgaren stort inflytande	**0,76**	-0,03	**0,68**	0,05
Politiker åstadkommer inte mycket	**0,56**	0,18	**0,52**	0,12
Insatt i viktiga politiska frågor	0,07	**0,83**	0,04	**0,79**
Flesta människor mer insatta i politik	0,07	**0,71**	0,02	**0,69**
Politiker försöker hålla vallöften	**0,75**	0,11	**0,63**	-0,14
Litar på offentliga tjänstemän	**0,70**	0,05	**0,61**	-0,09
Intresserad av politik	0,11	**0,84**	-0,01	**0,79**
Eigenvalue	*2,79*	*1,67*	*2,00*	*1,75*

Faktorladdningar > 0,50 fettade. För påståendenas formulering, se tabell 1.

Tabell 3. Politisk tillit och politiskt självförtroende i Sverige och Nya Zeeland. Indexvärden

	Sverige	Nya Zeeland
Politisk tillit	**7,02**	**7,93**
Cronbach's Alpha	0,75	0,61
(n)	*(1090)*	*(1067)*
Politiskt självförtroende	**6,50**	**7,37**
Cronbach's Alpha	0,72	0,65
(n)	*(1108)*	*(1071)*

I den senaste rapporten från "Demokratirådet", som bygger på data från 1997 års medborgarundersökning, framkommer dock stora skillnader framför allt mellan utbildningskategorier och yrkesklasser i fråga om den politiska "självtilltron" (Petersson m.fl. 1998: kap. 4). Detta är också fallet vad gäller utövandet av olika politiska aktiviteter och "medborgerliga färdigheter" (Petersson m.fl. 1998: 90–1,

122–4). På de punkter jämförelser över tid kan göras tyder dessa på att skillnaderna i dessa avseenden är synnerligen stabila.

I vilka grupper i Sverige och Nya Zeeland hittar vi den största respektive minsta politiska tilliten och självförtroendet? Här ska vi jämföra män med kvinnor, högutbildade med lågutbildade, personer i olika klasser samt yngre med äldre. Medan köns- och åldersvariablerna inte erbjuder några problem vad gäller jämförbarheten mellan länderna, är problemen större vad gäller att skapa jämförbara utbildnings- och klasskategorier. Utbildningsvariabeln skiljer mellan tre grupper: de som endast har grundskola i de båda länderna, de som har gymnasial eller eftergymnasial utbildning men inte har examen från universitet, och de som har en universitetsexamen. Detta är den mest detaljerade jämförbara indelning som låter sig göras givet de påtagliga skillnaderna mellan länderna i utbildningssystemet mellan grundskolenivå och universitet.

För att skapa jämförbara klasser har de olika yrkesindelningarna som använts kodats om till en variant av det klasschema som utvecklats av John Goldthorpe och hans kollegor och sedan använts i en mängd undersökningar av social mobilitet och röstande. Logiken i detta schema är att gruppera yrken i enlighet med den arbetssituation och marknadsposition som karakteriserar dem (Erikson och Goldthorpe 1992:28–47). Klassificeringen har visat sig ha hög intern validitet i fråga om att faktiskt skilja mellan yrken med skilda arbetsmarknads- och arbetssituationer (Evans 1992). Klasschemat finns i varianter med varierande detaljrikedom. Den version som används här skiljer mellan okvalificerade arbetare, kvalificerade arbetare, lägre tjänstemän, tjänstemän på mellannivå, högre tjänstemän och egenföretagare (se detaljer i Svallfors 1997; 1999a).

Ett stort problem med klassvariabeln är att i Nya Zeeland har frågan om yrke endast ställts till de som har något arbete. Pensionärer, arbetslösa, hemarbetande etc har inte inkluderats. I de tabeller som följer har därför sambanden mellan klass och tillit/självförtroende i Nya Zeeland endast inkluderats på en bivariat nivå, (som då endast representerar de som har arbete). I den multivariata analysen har klass utelämnats. Då separata analyser där endast de som har arbete inkluderats gett intressanta avvikelser i resultat jämfört med dem som redovisas i tabellerna kommenteras detta i text och fotnoter.

I tabell 4 jämförs indexvärdena i olika grupper, både bivariat och med kontroll för de övriga variablerna. Siffrorna bygger på s.k. Multipel klassifikationsanalys (MCA), där sambanden mellan en uppsättning oberoende variabler och en beroende variabel beräknas.

MCA producerar en mängd användbara mått, t.ex. de faktiska medelvärdena i respektive grupp, medelvärden justerade med avseende på andra variablers inverkan, samt sambandsmåtten Eta och Beta som uttrycker sambandet mellan den oberoende variabeln och den beroende, med respektive utan kontroll för inverkan från modellens övriga variabler.[8]

Tabell 4. Politisk tillit och politiskt självförtroende i olika grupper i Sverige och Nya Zeeland. MCA

	Politisk tillit				Politiskt självförtroende			
	Sverige		Nya Zeeland		Sverige		Nya Zeeland	
Medelvärde	6,93		7,97		6,50		7,38	
Medelvärdes-avvikelse	Faktisk (Eta)	Justerad (Beta)	Faktisk (Eta)	Justerad (Beta)	Faktisk (Eta)	Justerad (Beta)	Faktisk (Eta)	Justerad (Beta)
Kön	**0,06**	**0,07***	**0,05**	**0,04**	**0,22***	**0,20***	**0,14***	**0,13***
Män	0,19	0,24	0,16	0,12	0,49	0,45	0,30	0,28
Kvinnor	–0,22	–0,28	–0,15	–0,12	–0,54	–0,49	–0,28	–0,26
Ålder	**0,07**	**0,09**	**0,10**	**0,07**	**0,17***	**0,15***	**0,23***	**0,27***
-20	0,16	0,81	–0,08	–0,18	–2,63	–2,01	–1,38	–1,36
21-30	0,35	0,61	0,60	0,29	–0,23	–0,03	–0,74	–0,92
31-40	–0,16	–0,32	0,26	0,14	–0,26	–0,41	–0,15	–0,23
41-50	0,06	–0,13	–0,34	–0,37	0,21	0,03	0,14	0,13
51-64	0,12	0,14	–0,14	0,04	0,11	0,17	0,23	0,33
65-	–0,46	–0,29	–0,18	0,05	0,39	0,50	0,61	0,74
Klass[a]	**0,21***	**0,12***	**0,18***	**–**	**0,36***	**0,23***	**0,21***	**–**
Ej facklärda arbetare	–0,62	–0,31	0,01	–	–0,97	–0,55	–0,41	–
Facklärda arbetare	–0,73	–0,62	–1,08	–	–0,67	–0,69	–0,43	–
Lägre tjänstemän	–0,47	–0,14	–0,06	–	–0,15	0,18	–0,21	–
Tjm mellannivå	0,60	0,33	0,46	–	0,30	0,06	0,09	–
Högre tjänstemän	1,46	0,77	0,75	–	1,47	0,83	0,92	–
Företagare	–0,02	0,07	–0,72	–	0,92	0,72	0,43	–
Utbildning	**0,22***	**0,17***	**0,21***	**0,21***	**0,25***	**0,20***	**0,17***	**0,22***
Grundskola	–0,62	–0,37	–0,78	–0,76	–0,57	–0,51	–0,24	–0,43
Gymnasium etc	–0,26	–0,26	0,10	0,10	–0,13	–0,07	–0,08	–0,01
Universitetsexamen	1,67	1,32	1,38	1,34	1,16	0,88	0,82	0,98
R^2 (%)	–	*7,1*	–	*5,0*	–	*19,5*	–	*11,3*

Signifikansnivåer *** = 0.001-nivån ** = 0.01-nivån * 0.05-nivån
a) I Nya Zeeland endast för dem i arbete

I tabellen kan flera intressanta iakttagelser göras. För det första ser vi att för den politiska tilliten spelar varken kön eller ålder någon större roll i något av länderna. De yngre uppvisar inte någon mar-

kant lägre tillit än de äldre, som vi kunde förvänta oss utifrån tidigare resonemang. I Sverige har de tvärtom en något *högre* tillit än de äldre (även om skillnaderna mellan olika åldersgrupper inte är statistiskt signifikanta).

För det andra ser vi att klasskillnaderna och skillnaderna mellan hög- och lågutbildade är stora i fråga om politisk tillit. De universitetsutbildade och de högre tjänstemännen har markant högre tillit till det politiska systemet än de med grundskoleutbildning och arbetarna. Klasskillnaderna i Sverige reduceras dock som synes betydligt när utbildningsnivån konstanthålls. Detsamma gäller i Nya Zeeland, vilket framgår av separata analyser där endast den arbetande befolkningen inkluderas, även om klasskillnaderna där inte reduceras lika mycket. I bägge länderna finns dock vissa klasskillnader kvar även när man tagit hänsyn till olika klassers utbildningsnivå.

Om vi flyttar blickarna till gruppskillnaderna i politiskt självförtroende ser vi att här spelar både köns- och åldersskillnader en stor roll. Kvinnor och unga ser sig i mindre utsträckning än män och äldre som politiskt intresserade och kompetenta. Könsskillnaderna är speciellt framträdande i Sverige, medan det motsvarande gäller för åldersskillnaderna i Nya Zeeland. Mot bakgrund av att kvinnorepresentationen i den svenska politiken är högre än i något annat land, och att Sverige även i övrigt ofta betraktas som en jämställdhetens högborg, är det förra ett anmärkningsvärt resultat.

Klasskillnaderna och skillnaderna mellan olika utbildningskategorier i fråga om politiskt självförtroende är också framträdande, något som i synnerhet gäller Sverige. De högre tjänstemännen och de egna företagarna liksom de med högre utbildning har ett betydligt bättre politiskt självförtroende än arbetarna och de lågutbildade har. Som framgår minskar klasskillnaderna i Sverige när vi konstanthåller utbildningsnivån men betydande klasskillnader kvarstår även i den multivariata analysen.[9]

En variabel av annat slag än dem vi hittills jämfört är politiska sympatier. Här finns det anledning att tro att den politiska tilliten påverkas av huruvida man själv sympatiserar med den regering som för tillfället innehar den politiska makten. Men det kan också vara så att sympatisörer för olika partier tenderar att ha skilda grader av politisk tillit och politiskt självförtroende alldeles bortsett från den partipolitiska färgen på regeringen.

I analysen har fem olika kategorier av partisympatisörer urskiljts: (a) vänstersympatisörer (vänsterpartiet i Sverige och the Alliance i Nya Zeeland), (b) socialdemokratiska/Labour-sympatisörer, (c) sympatisörer för mittenpartier (c, fp, kd och mp i Sverige, New

Zealand First i Nya Zeeland), (d) högersympatisörer (M i Sverige, National och "Other"[10] i Nya Zeeland), samt (e) de utan partisympatier.

I tabell 5 ser vi hur dessa partisympatisörer skiljer sig från varandra med avseende på politisk tillit och politiskt självförtroende. Tabellen visar dels hur partisympatisörerna faktiskt skiljer sig från varandra, men också hur "nettoskillnaderna" partierna emellan ser ut när vi kontrollerat för skillnader i utbildningsnivå och för köns-, ålders- och klasskillnader mellan sympatisörer för olika partier.

Tabell 5. Politisk tillit och politiskt självförtroende bland olika partisympatisörer i Sverige och Nya Zeeland. MCA

	Politisk tillit				Politiskt självförtroende			
	Sverige		Nya Zeeland		Sverige		Nya Zeeland	
Medelvärdesavvikelse	Faktisk (Eta)	Justerad (Beta)[a]	Faktisk (Eta)	Justerad (Beta)[a]	Faktisk (Eta)	Justerad (Beta)[a]	Faktisk (Eta)	Justerad (Beta)[a]
Partisympati	**0,27*** **	**0,28*** **	**0,12***	**0,10***	**0,22*** **	**0,18*** **	**0,14***	**0,10***
Vänsterpartier	0,54	0,74	–0,36	–0,34	0,58	0,97	0,33	0,46
Socialdemokraterna/ Labour	0,82	1,05	–0,37	–0,29	–0,05	0,09	–0,12	–0,09
Mitten	1,02	0,64	–0,70	–0,46	0,44	0,22	0,14	0,02
Höger	0,09	–0,31	0,44	0,41	0,55	0,14	0,27	0,17
Inga partisympatier	–1,46	–1,32	–0,15	–0,21	–0,70	–0,55	–0,40	–0,28

Signifikansnivåer *** = 0.001-nivån ** = 0.01-nivån * 0.05-nivån
a) med kontroll för variablerna i tabell 4.

Som vi ser är det i Sverige i synnerhet de som saknar partisympatier som skiljer ut sig genom att ha lägre politisk tillit och politiskt självförtroende. Detta är knappast förvånande – då är det faktiskt mer förvånande att denna grupp inte skiljer sig så mycket från de andra i Nya Zeeland. Vi ser också att när man håller andra skillnader konstanta är högersympatisörerna i Sverige mindre tillitsfulla än andra sympatisörer. Detta skulle antingen kunna tolkas som att moderata sympatisörer är mer skeptiska till politiker och offentliga tjänstemän i allmänhet, eller som att det just är den socialdemokratiska regeringen för vilken de har lägre tillit. Den senare tolkningen får ett visst stöd av att det i Nya Zeeland är högersympatisörerna som har den största politiska tilltron av alla. I Nya Zeeland är det till skillnad från i Sverige de som sympatiserar med den politiska mitten som är allra mest skeptiska gentemot politiken. Detta är knappast

förvånande då *New Zealand First* haft en utpräglat populistisk och "systemkritisk" appell.

I både Sverige och Nya Zeeland är det vänstersympatisörerna som har det bästa politiska självförtroendet. Det goda självförtroendet hos högersympatisörerna är i huvudsak en effekt av att de till större delen än andra partier har en högt utbildad, manlig och tjänstemannapräglad väljarkår, eftersom skillnaderna mellan dem och andra partier i stort sett försvinner när dessa faktorer konstanthålls.

I detta avsnitt har vi alltså tittat på hur den politiska tilliten och det politiska självförtroendet fördelas mellan olika befolkningsgrupper i Sverige och Nya Zeeland. Men får dessa faktorer någon effekt på hur medborgarna betraktar statens ansvar och välfärdsstatlig intervention? Detta är frågan för nästa avsnitt.

Attityder till välfärdsstaten

Vilket ansvar anser medborgarna i Sverige och Nya Zeeland att offentliga myndigheter bör ha i fråga om att säkerställa goda levnadsförhållanden? I tabell 6 redovisas, för de frågor som ställts kring detta i ISSP96 [11], den andel som anser att myndigheterna "absolut" bör ha ett sådant ansvar samt medelvärden för de olika delfrågorna. För varje delfråga i tabellen får den som tycker att offentliga myndigheter "absolut" bör ha ansvaret för en viss åtgärd värdet 3, den som anser att de "förmodligen" ska ha ett sådant ansvar får värdet 2, den som anser att de "förmodligen inte" bör ha ansvaret får värdet 1, medan den som anser att offentliga myndigheter "absolut inte" ska ha ett sådant ansvar får värdet 0. Genomsnitten för varje fråga kan alltså variera mellan 0 och 3 och högre värde indikerar starkare stöd för statlig intervention.

Av tabellen framgår att stödet för statlig intervention på flera punkter är starkare i Sverige än i Nya Zeeland. Det är framför allt i synen på statens ansvar för arbetslösheten och de arbetslösas levnadsstandard som skillnaderna är stora. Även i fråga om synen på inkomstutjämning är svenskarnas och nyzeeländarnas attityder klart åtskilda. För andra områden är dock attitydskillnaderna små: nyzeeländarna anser t.ex. i lika stor utsträckning som svenskarna att staten bör ha ansvaret för sjuk- och hälsovård och stöd för universitetsstudier.

Tabell 6. Synen på statens ansvar i Sverige och Nya Zeeland

Bör det vara offentliga myndigheters ansvar att...	Sverige		Nya Zeeland	
	Ja, absolut	Medelvärde	Ja, absolut	Medelvärde
...se till att alla som vill ha ett arbete får det?	34,4%	1,89	18,4%	1,55
...hålla prisutvecklingen under kontroll?	44,5%	2,26	29,6%	1,94
...svara för sjuk- och hälsovård?	71,1%	2,66	71,4%	2,68
...svara för att de äldre har en hygglig levnadsstandard?	69,1%	2,66	58,5%	2,52
...upprätthålla en hygglig levnadsstandard för de arbetslösa?	38,3%	2,26	15,2%	1,68
...minska inkomstskillnaderna mellan rika och fattiga?	42,8%	2,03	21,6%	1,42
...ge ekonomiskt stöd till universitetsstuderande vars föräldrar har låga inkomster?	36,0%	2,11	34,0%	2,16
...skapa hyggliga boendeförhållanden för dem som inte själva har råd?	27,0%	2,05	23,5%	1,96
(n) (minimum)	*(1236)*		*(1095)*	

Källa: ISSP96

Tabell 7. Interventionsindex i Sverige och Nya Zeeland

	Sverige	Nya Zeeland
Interventionsindex	**17,96**	**15,82**
Cronbach's Alpha	0,85	0,81
(n)	*(1092)*	*(945)*

Detta är intressant då det i stor utsträckning kan sägas spegla institutionella effekter: fri och allmän sjukvård och utbildning var som vi sett ovan centrala inslag i den nyzeeländska välfärdspolitik som etablerades redan innan kriget. Arbetslöshetspolitik har däremot, till skillnad från den svenska modellens fokus på sysselsättningspolitik, på det hela taget varit ett eftersatt och residualt område.

I tabell 7 har frågorna summerats till ett "Interventionsindex". Indexet kan variera mellan 0 och 24 och precis som för de enskilda frågorna indikerar högre indexvärde starkare stöd för statlig inter-

vention. Som framgår är värdet på indexet högre i Sverige än i Nya Zeeland, något som ju var uppenbart redan i tabell 6.

I vilka grupper hittar vi då det starkaste stödet för respektive största motståndet mot statlig intervention? Och skiljer sig dessa mönster mellan de båda länderna? I tabell 8 jämförs värdena på "Interventionsindex" i olika grupper genom en MCA-analys. I denna har samma variabler inkluderats som i tabell 4 ovan. Dessa är nämligen i samtliga fall relevanta även för att studera attityder till välfärdspolitik: välfärdsstaten har stor betydelse för mäns och kvinnors livschanser och relationer; den omfördelar resurser mellan livscykelfaser och generationer; den modifierar relationen mellan marknadspositioner och levnadsförhållanden och mellan arbetsgivare och anställda, positioner som i stor utsträckning fångas av klasspositioner och utbildningsresurser.[12]

I tabell 8 ser vi att gruppskillnaderna i attityder är framträdande i Sverige. Framför allt är det klasskillnaderna i attityder som är stora, och de reduceras ganska lite av en kontroll för övriga variabler i modellen. Även efter kontroll för övriga variabler skiljer sig indexvärdet nära fem skalsteg mellan ej facklärda arbetare och högre tjänstemän. Utbildningsskillnaderna är betydligt mindre, de starka samband vi finner på en bivariat nivå reduceras avsevärt när klasspositioner tas med i bilden: att de universitetsutbildade är mer skeptiska till statlig intervention än de med någon typ av gymnasieutbildning beror t.ex. helt på att de har "högre" klasspositioner.

Åldersskillnaderna i attityder är också framträdande. Ju yngre respondenter desto större skepsis mot välfärdsstaten. Det är framför allt den allra yngsta gruppen som skiljer ut sig genom sitt svagare stöd för statlig intervention. Även mellan män och kvinnor återfinns attitydskillnader i förväntad riktning.

Skillnaderna mellan män och kvinnor är större i Nya Zeeland än i Sverige. Betydelsen av ålder är ungefär densamma, men gruppskillnaderna i Nya Zeeland följer ett mer utpräglat livscykelmönster, där de äldsta och grupperna i "småbarnsfasen" uppvisar det starkaste stödet medan de medelålders är mer skeptiska. Klass och utbildning har betydligt mindre betydelse i Nya Zeeland än i Sverige, även om mönstren av gruppskillnader ser ut på liknande sätt.[13]

Den fråga som nu återstår att besvara är hur sambandet ser ut mellan de båda aspekter av politisk tilltro – politisk tillit och politiskt självförtroende – som analyserades i avsnittet ovan och attityder till statlig intervention. Utifrån argument i vissa institutionella teorier borde vi förvänta oss att den som har en hög politisk tillit också borde stödja statlig intervention. Hur sambandet mellan poli-

tiskt självförtroende och attityder till statlig intervention borde se ut är dock svårare att ha någon uppfattning om på förhand.

Tabell 8. Interventionsindex i olika grupper i Sverige och Nya Zeeland. MCA

	Sverige		Nya Zeeland	
Medelvärde	17,86		15,76	
Medelvärdes-avvikelse	Faktisk (Eta)	Justerad (Beta)	Faktisk (Eta)	Justerad (Beta)
Kön	**0,14*** **	**0,09** **	**0,17*** **	**0,16*** **
Män	–0,55	–0,36	–0,76	–0,72
Kvinnor	0,65	0,43	0,72	0,69
Ålder	**0,18*** **	**0,16*** **	**0,20*** **	**0,18*** **
–20	–2,55	–3,67	–0,16	0,15
21–30	–0,50	–0,78	0,62	0,91
31–40	–0,96	–0,65	–0,83	–0,65
41–50	–0,30	0,03	–0,91	–0,91
50–64	0,64	0,55	0,36	0,13
65–	1,28	0,94	1,44	1,19
Klass[a]	**0,39*** **	**0,35*** **	**0,23*** **	**–**
Ej facklärda arbetare	1,80	1,51	0,52	–
Facklärda arbetare	1,13	1,27	1,13	–
Lägre tjänstemän	0,72	0,61	0,95	–
Tjm mellannivå	–0,90	–0,67	–0,38	–
Högre tjänstemän	–3,43	–3,12	–2,16	–
Företagare	–1,23	–1,33	–0,49	–
Utbildning	**0,30*** **	**0,12** **	**0,16*** **	**0,14*** **
Grundskola	1,94	0,86	0,98	0,86
Gymnasium etc	–0,39	–0,36	–0,32	–0,29
Universitetsexamen	–1,94	–0,28	–0,99	–0,86
R^2 (%)	–	*20,9*	–	*8,6*

Signifikansnivåer *** = 0.001-nivån ** = 0.01-nivån * 0.05-nivån
a) I Nya Zeeland endast för dem i arbete

Redan av de analyser som hittills genomförts kan vi dessutom ana att relationen mellan politisk tillit och attityder till välfärdspolitik är mer komplex än vad den teoretiska debatten ger sken av. Det är nämligen i stor utsträckning samma grupper – högre tjänstemän och högutbildade – som både uppvisar den starkaste politiska tilliten och de mest skeptiska attityderna vad gäller statlig intervention.

Det finns dock skäl att mer direkt studera hur sambanden ser ut mellan politisk tillit, politiskt självförtroende och attityder till välfärdsstatens ansvar. I tabell 9 redovisas hur sambanden mellan politisk tillit och politiskt självförtroende å ena sidan och attityder till statlig intervention å den andra ser ut i Sverige och Nya Zeeland. Eftersom frågan om yrke endast ställts till de som arbetar i Nya Zeeland, och sambanden i denna grupp är starkare än i befolkningen som helhet redovisas sambanden både för befolkningen i stort och för den arbetande befolkningen.

Tabell 9. Samband mellan Politisk tillit/Politiskt självförtroende och Interventionsindex. B–koefficienter

	Politisk tillit			Politiskt självförtroende		
	Sverige	Nya Zeeland (alla)	Nya Zeeland (arbetande)	Sverige	Nya Zeeland (alla)	Nya Zeeland (arbetande)
Utan kontroll	–0,07	–0,13**	–0,07	–0,27***	–0,12	–0,25**
Med kön	–0,05	–0,12**	–0,06	–0,23***	–0,08	–0,19*
Med ålder	–0,06	–0,14**	–0,09	–0,31***	–0,14*	–0,24**
Med klass	0,04	–	–0,05	0,01	–	–0,17*
Med utbildning	–0,01	–0,09*	–0,04	–0,17**	–0,10	–0,21*
Med alla	0,06	–0,09*	–0,03	0,01	–0,06	–0,09

Signifikansnivåer *** = 0.001-nivån ** = 0.01-nivån * 0.05-nivån

Som framgår av tabell 9 är sambanden mellan graden av politisk tillit och attityder till välfärdsstaten svaga. I Sverige uppnår de inte statistisk signifikans, vare sig som enkla samband eller med kontroll för andra variabler. I Nya Zeeland är förtecknen på sambanden, där signifikanta sådana återfinns, genomgående negativa. De som har högre politisk tillit stödjer välfärdsstatlig intervention i mindre utsträckning än de som har lägre tillit. Det finns alltså inga som helst tecken på att hög politisk tillit, på det sätt det här har definierats och mätts, går hand i hand med stöd för statlig intervention.

I fråga om det politiska självförtroendet ser vi att mellan detta och attityder till välfärdsstaten finns i Sverige tydliga negativa samband när inga andra variabler än dessa två inkluderas. De som har stort politiskt självförtroende stödjer i mindre utsträckning än andra statlig intervention. Detta beror dock uteslutande på att både attityder till välfärdsstaten och det politiska självförtroendet så tydligt bestäms av klasspositionen. När denna tas med i modellen försvinner sambanden mellan politiskt självförtroende och attityder till

välfärdsstaten helt. Att de med svagt politiskt självförtroende tenderar att stödja välfärdsstaten är alltså inte orsakat av just detta svaga självförtroende; det är orsakat av att samma grupper som har svagt politiskt självförtroende också har ett starkare stöd för välfärdspolitiken.

I Nya Zeeland är sambanden i hela befolkningen mellan politiskt självförtroende och attityder till välfärdspolitik svaga. Bland de förvärvsarbetande finns starkare samband.[14] Dessa försvagas av en konstanthållning för klass, men inte lika mycket som i Sverige. Det är först när alla variabler tas med som sambanden inte är statistiskt signifikanta.

Att politiskt självförtroende och politisk tillit spelar en obefintlig roll i att bestämma attityder till välfärdspolitik styrks också av att sambanden mellan de andra variablerna – kön, klass, ålder, utbildning – och attityder till välfärdspolitiken knappast förändras alls när vi tar med politisk tillit och politiskt självförtroende i modellen (tabeller som visar detta kan erhållas från författaren). Inte heller ökar modellens förklaringsvärde, uttryckt som andelen förklarad varians.[15] Det tycks som om det viktigaste resultatet i detta avsnitt blir negativt i så måtto att vi inte finner några som helst samband mellan politisk tillit och politiskt självförtroende å ena sidan och attityder till välfärdsstaten å den andra. I slutsatsavsnittet återkommer vi till hur detta resultat egentligen ska tolkas.

Slutsats

I kapitlets inledning ställde jag några frågor som den empiriska analysen avsåg att besvara. Det första knippet frågor rörde den politiska tilltrons nivå, inbördes samband och bestämningsfaktorer i Sverige och Nya Zeeland. Här kan konstateras att nivån på den politiska tilltron är låg i bägge länderna: stora andelar av befolkningen hävdar att de inte litar på politiker och offentliga tjänstemän och har liten tillit till systemets vilja och förmåga att respondera på väljarnas krav. Den politiska tilliten och självförtroendet är ännu lägre i Sverige än i Nya Zeeland.

I frågan om vilka faktorer som strukturerar politisk tillit och politiskt självförtroende är det framför allt arbetsmarknadens stratifieringsmekanismer, här fångade i skillnader mellan utbildnings- och klasskategorier, som är framträdande. Detta gäller i synnerhet i Sverige och särskilt vad gäller det politiska självförtroendet: på denna punkt är klasskillnaderna frapperande stora. Det är i stora drag sam-

ma grupper i Sverige som i Nya Zeeland som uppvisar låg respektive hög politisk tilltro, men gruppskillnaderna är på det hela taget något större i Sverige.

I den andra uppsättningen frågor spordes huruvida den politiska tilltron är en viktig bestämning för attityder till välfärdsstaten, något som man på förhand och utifrån teoretiska argument kunde förvänta sig. Här blir svaret entydigt nekande: sambanden mellan den politiska tilltrons olika aspekter och synen på vad staten bör göra är helt obefintliga både i Sverige och Nya Zeeland. Jämfört med de stora klasskillnaderna i åsikter kring välfärdsstaten, speciellt i Sverige, är åsiktsskillnaderna mellan de med hög och låg tillit och självförtroende minimala.

Dessa resultat kan som inledningsvis antyddes diskuteras i relation till såväl den pågående debatten om politisk tilltro och dess bestämningsfaktorer, som debatten om de politiska institutionernas betydelse för välfärdsstatsattityder. I det första avseendet är det viktigt att ha klart för sig att detta kapitel inte berört det som varit de flesta tidigare undersökningars primära syfte: att jämföra och förklara förändringar i politisk tilltro över tid och framför allt den påtagliga nedgången i denna tilltro man kunnat registrera i olika länder (Listhaug 1995; Nye m.fl. 1997; Holmberg 1999). I stället har fokus varit inriktat på att jämföra olika gruppers politiska tillit och självförtroende inom och mellan de båda länderna.

Vad som framför allt framtonat i denna jämförelse, och som tidigare undersökningar lagt föga vikt vid,[16] är de påtagliga klasskillnaderna i politisk tilltro. Det kan ses som ett uttryck för "klassrelationernas långa arm" att de inte bara formar direkt produktions- och fördelningsrelaterade attityder; de har stor betydelse även för synen på det politiska systemet och den egna politiska kompetensen. Man skulle till och med kunna se det som något av en tragisk paradox att marknadssvaga grupper, som är mest beroende av politiken som en arena för att kompensera denna marknadssvaghet, samtidigt är de som i minst utsträckning litar på detta politiska system och sin egen politiska förmåga.

Det skulle sannolikt vara värdefullt att i fortsatta analyser av förändringar i politisk tilltro även ta hänsyn till hur dessa förändringar är relaterade till klassförhållanden. Förändras den politiska tilltron, i dess olika aspekter, på samma sätt i olika klasser, eller hittar vi tecken på konvergens eller polarisering? Vilka mekanismer förklarar bäst sambanden mellan klasspositioner och politisk tilltro? Som vi sett kan skillnader i utbildning förklara en hel del av sambandet mellan klass och politisk tillit, medan detta inte är fallet vad gäller det

politiska självförtroendet. Att belysa vilka ytterligare mekanismer som här gör sig gällande synes som en angelägen forskningsuppgift.

I fråga om den politiska tilltrons betydelse för välfärdsstatliga attityder är den som synes ringa. I ett tidigare arbete hävdade jag att de obefintliga samband jag fann mellan politisk tilltro och attityder till välfärdsstaten i Sverige och Norge eventuellt kunde bero på att välfärdsstaten i de skandinaviska länderna genom sin omfattning och universella karaktär blivit ett så självklart inslag i människors vardagsliv att den politiska tilltron just här skulle ha liten betydelse för synen på välfärdsstaten (Svallfors 1999b). Efter att nu ha replikerat resultaten i en så pass väsensskild välfärdsstat som den nyzeeländska vågar jag påstå att de obefintliga sambanden mellan politisk tilltro och attityder till välfärdsstaten inte är någon specifikt skandinavisk märklighet utan sannolikt kommer att replikeras i andra västliga industriländer. Det finns därför anledning att mer generellt diskutera resultaten.

En tänkbar förklaring till att inga samband stått att finna kunde vara att de valda indikatorerna på politisk tilltro inte är lämpliga. På ett sätt är ett sådant argument lätt att avvisa. De valda indikatorerna synes nämligen att fånga precis de aspekter som i debatten pekats ut som centrala: tilliten till politiker och offentliga tjänstemän, synen på det politiska systemets lyhördhet och egna möjligheter att påverka politiken. Samtidigt kan man dock inte utesluta att de i viss utsträckning påverkas av synen på den sittande regeringen snarare än långsiktiga värderingar kring politik och demokrati. Om så är fallet skulle detta kunna bidra till att fördunkla sambanden mellan politisk tilltro och synen på välfärdsstaten.

Även om sambandet mellan politisk tilltro – som det här har definierats och mätts – och attityder till välfärdspolitik alltså är svaga betyder det inte nödvändigtvis att det institutionella argumentet skulle vara felaktigt. Man kan mycket väl tänka sig att de välfärdspolitiska institutionerna i mer snäv bemärkelse och deras sätt att fungera är fundamentalt för de välfärdsstatliga attityderna. Som Rothstein (1994) påpekar är institutioner som upplevs som rättvisa och effektiva sannolikt en förutsättning för att välfärdspolitiken ska erhålla stöd för medborgarna.

Detta kan därför ses om ett andra område i behov av mer forskning, nämligen hur de välfärdsstatliga institutionernas procedurer och funktionssätt bidrar till att forma deras egen legitimitet. Här skulle såväl implementerings- som attitydforskning ha mycket att bidra med. En sådan forskning bör dock vara öppen för möjligheten av att synen på hur institutionerna fungerar rent administrativt kan

ha liten betydelse: kanske är det som stratifierade och stratifierande fördelningsinstanser de välfärdspolitiska institutionerna inverkar på sitt eget opinionsstöd, genom sin marknadskompenserande och riskreducerande funktion.

Även om den låga politiska tilltron i Sverige alltså inte fått som resultat någon allmän svikt i stödet för kollektiva ordningar, som välfärdspolitiken, stämmer dock de resultat som redovisats i detta kapitel och annan refererad forskning till eftertanke. Är nedgången i politisk tilltro bara en sund skepsis inför auktoritär ledarstil och byråkratiska arbetsformer, en "mogen misstro" som statsvetaren Tommy Möller (1998) uttrycker det? Inglehart (1997) menar just detta i ett försök att koppla nedgången i politisk tilltro till grundläggande värderingsförskjutningar i anti-auktoritär och allmänt "post–materialistisk" riktning. Men varför är det i så fall bland de lågutbildade och arbetarna vi hittar den svagaste politiska tilltron? Fick vi tro Inglehart borde det väl vara bland de högutbildade "postmaterialisterna" vi borde finna den största skepsisen? Eller signalerar den ömsesidiga skepsisen mellan folk och politiska eliter som vi inledningsvis refererade något allvarligare: en utveckling i "postdemokratisk" riktning, där "demokratin som princip är okontroversiell...och därför tas för given, men där samtidigt utvecklingen glidit allt längre från de principer man bekänner sig till" (Jacobsson 1997:316).

Den sjunkande och låga politiska tilltron vetter i en riktning mot en sund skepsis mot auktoritära politikformer; i en annan gränsar den mot cynism, uppgivenhet och en utveckling mot allt mer elitstyrda politiska system. Sverige och Nya Zeeland må vara geografiska antipoder, men i detta avseende delar de snarast en hotbild.

Noter

* Forskningen som redovisas i uppsatsen har erhållit ekonomiskt stöd från Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet, Riksbankens Jubileumsfond och Socialvetenskapliga forskningsrådet. Tack till Alex Davidson, Phil Gendall, Sören Holmberg och Jack Vowles för goda råd och information. Alex har dessutom bidragit med uppmuntrande och konstruktiva kommentarer. En tidigare version av kapitlet presenterades vid Sveriges sociologförbunds årsmöte i Stockholm, 28–29 januari 1999. Tack till deltagarna vid detta tillfälle för en stimulerande diskussion.

[1] I Nya Zeeland är det numer ganska vanligt att referera till landet som *Aotearoa New Zealand*, där den första delen är det maoriska namnet. Jag har dock avstått från detta då namnet är helt okänt i Sverige

[2] Denna distinktion formuleras på engelska som den mellan *internal efficacy* och *external efficacy*, vilket är svåröversatta begrepp till svenskan.

[3] Craig m.fl. (1990) skiljer dessutom mellan *regime-based trust* och *incumbent-based trust*, men finner att denna distinktion inte går att belägga empiriskt.

[4] Svarsskalan har för varje fråga fem steg, från "Instämmer starkt" till "Tar starkt avstånd". Den sista frågans svarsskala går i fem steg från "Mycket intresserad" till "Inte alls intresserad". Den som "instämmer starkt" i påstående 2,4,5,7 och 8, "tar starkt avstånd" från påstående 1,3 och 6, samt uppger sig ha "mycket stort" politiskt intresse får i respektive fall det högsta värdet (4). De som svarat vet ej eller inte svarat alls på frågan har utelämnats.

[5] I en faktoranalys reduceras den totala variationen i svaren på enstaka frågor till ett antal underliggande mönster, s.k. faktorer. Frågor som har starkt samband med varandra får höga korrelationer, s.k. faktorladdningar, med samma underliggande faktor, medan frågor med svagt inbördes sammanhang korrelerar med olika faktorer. Den faktoranalys som redovisas är en s.k. Principal Components-analys med Varimax rotation. Andra extraktions- och rotationsmetoder ger i allt väsentligt liknande resultat som de som redovisas i tabellen.

[6] För Nya Zeeland är de siffror som redovisas resultaten av en stipulerad tvåfaktorlösning. När det normala kriteriet för antalet faktorer tillämpas (Eigenvalue > 1), urskiljs i Nya Zeeland tre faktorer. Den första faktorn i tabell 2 separeras då på två faktorer, där den ena relaterar till tillit i snäv bemärkelse (indikator 6 och 7), och den andra till synen på det politiska systemets responsivitet (indikator 1–3). Denna distinktion är som synes en som Craig m.fl. (1990) också gjorde (se sid 13). Eftersom denna distinktion (a) inte går att upptäcka i Sverige, (b) är otydlig i det att indikator 2 laddar på bägge dessa faktorer, (c) ger index med otillfredsställande reliabilitet och (d) ger föga av substantiellt intressant information, valdes den dimensionsanalys och indexkonstruktion som redovisas i tabell 2 och följande analyser. Resultat från andra alternativa dimensionsanalyser kan erhållas från författaren.

[7] Cronbachs Alpha är ett reliabilitetsmått, som enkelt uttryckt indikerar om de variabler som ingår i ett index verkligen mäter samma sak. Som en tumregel brukar man betrakta ett Alpha-värde på mer än 0.70 som fullt tillfredsställande, medan index med Alpha-värden på mindre än 0.60 har för låg reliabilitet för att användas.

[8] MCA förutsätter en additiv modell, dvs. att effekterna för en viss variabel är desamma oavsett värdet på den andra oberoende variablerna i modellen. Med något enstaka undantag gäller detta för de variabler som ingår.

[9] När både klass och utbildning inkluderas i modellen (för dem som har arbete) i Nya Zeeland minskar klasskillnaderna påtagligt (beta=0,12 ej sign), medan skillnaderna mellan utbildningskategorier inte minskar särskilt mycket jämfört med dem man finner i modellen(beta=0,19***). Vi kan alltså konkludera att klasskillnaderna i politiskt självförtroende mellan klasser på Nya Zeeland till övervägande delen beror på skillnader i utbildning medan detta som framgår av tabell 4 inte är fallet i Sverige.

[10] Anledningen till att inkludera "other" i högerkategorin beror på att det finns goda skäl att anta att de flesta av dessa i 1996 års undersökning sympatiserade med *Association of Consumers and Taxpayers* (ACT), ett utpräglat nyliberalt parti under ledning av f d Labour-ministrarna Roger Douglas och Richard Prebble. Det visar sig också att "other"-kategorin är den mest välfärdsstatskritiska av alla partikategorier i Nya Zeeland, vilket stöder antagandet att den till största delen består av ACT-anhängare.

[11] I batteriet ingick också frågor om att "... stimulera tillväxten inom industrin" och "...införa strikt lagstiftning för att minska industrins miljöförstöring". Dessa har, föga förvånande, svagt samband med de övriga frågorna. Detta gäller i synnerhet den senare. Då dessa frågor dessutom knappast kan ses som indikatorer på välfärdsstatligt engagemang har de utelämnats från tabellen och senare summerade index. De frågor som redovisas i tabellen hänger väl samman och bildar som framgår i tabell 7 index med hög reliabilitet.

[12] Om syftet primärt varit att förklara variationer i välfärdsstatsattityder finns det fler jämförelser som kunde tänkas ha betydelse. Skillnader mellan privat- och offentliganställda, skillnader mellan arbetande och arbetslösa och skillnader mellan olika inkomstskikt är några av de mest relevanta.

[13] Vid en analys där endast de med arbete inkluderas och klass därigenom kan tas med minskar Beta-koefficienten för klass till 0,19 när man konstanthåller för de andra variablerna i modellen. Koefficienten för utbildning minskar från 0,13 för Eta till 0,06 för Beta (ej signifikant).

[14] Varför detta är fallet har jag för närvarande inget bra svar på.

[15] I själva verket *sjunker* andelen förklarad varians någon tiondels procent i både Sverige och Nya Zeeland. Detta är egentligen inte möjligt eftersom fler variabler i en modell definitionsmässigt inte kan medföra lägre andel förklarad varians. Resultatet förklaras av att populationen i de båda modellerna inte är exakt likadana på grund av uteblivna svar på vissa frågor.

[16] Demokratirådets senaste rapport konstaterar visserligen att skillnaderna mellan olika yrkesgrupper är stora (se ovan, s. 114–115), men författarna fäster liten vikt vid detta i sina slutsatser, där man i stället lyfter fram invandrares och arbetslösas marginalisering. I hur stor utsträckning skillnader mellan invandrare och svenskar eller mellan arbetslösa och arbetande som i själva verket är klasskillnader går heller inte att utläsa ur rapporten, emedan inga multivariata analyser genomförs (Petersson m.fl. 1998).

Referenser

Becker, J. W.; James A. Davies; Peter Ester & Peter P. Mohler (red.) (1990) *Attitudes to Inequality and the Role of Government*. Rijswiik: Sociaal en Cultureel Planbureau

Bergmark, Åke (1997) "From reforms to rationing? Current allocative trends in social services in Sweden" *Scandinavian Journal of Social Welfare*. Vol 6, s. 74–81

Castles, Francis G. (1985) *The Working Class and Welfare*. Sydney: Allen & Unwin

Castles, Francis G. (1987) "The politics of economic vulnerability: a comparison of Australia and Sweden" *Acta Sociologica*. Vol. 30, s. 271–280

Castles, Francis G. (1989) "Social protection by other means: Australia's strategy of coping with external vulnerability" i Castles, Francis G (red.) *The Comparative History of Public Policy*. New York: Oxford University Press

Castles, Francis G. (1996) "Needs-based strategies of social protection in Australia and New Zealand" i Esping-Andersen, Gøsta (red.) *Welfare States in Transition: National Adaptions in Global Economies*. London: Sage

Castles, Francis G., Rolf Gerritsen & Jack Vowles (red.) (1994) *The Great Experiment: Labour Parties and Public Policy Transformaion in Australia and New Zealand*. Sydney: Allen & Unwin

Craig, Stephen C.; Richard G. Niemi & Glenn E. Silver (1990) "Political efficacy and trust: a report on the NES Pilot Study items" *Political Behavior* Vol. 12, s 289–314

Davidson, Alexander (1989) *Two Models of Welfare. The Origins and Development of the Welfare State in Sweden and New Zealand 1888–1988*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis

Davidson, Alexander (1994) *A Home of One's Own: Housing Policy in Sweden and New Zealand from the 1840s to the 1990s*. Stockholm: Almqvist & Wiksell

Davis, James A. & Roger Jowell (1989) "Measuring national differences. An introduction to the International Social Survey Programme (ISSP)" i Jowell, Roger; Sharon Witherspoon & Lindsay Brook *British Social Attitudes. Special International Report*. Aldershot: Gower

Dockered, Bo; Kjell–Olof Feldt; Carl Johan Åberg & Nils G Åsling (1998) "Vänd dig mot mitten, Persson!" *Dagens Nyheter* 1998-09-22, s. A4

Edlund, Jonas (1999) "Trust in government and welfare regimes: attitudes to redistribution and financial cheating in the United States and Norway" *European Journal of Political Research* (kommande)

Erikson, Robert & John H Goldthorpe (1992) *The Constant Flux. A Study of Class Mobility in Industrial Societies.* Oxford: Clarendon Press

Evans, Geoffrey (1992) "Testing the validity of the Goldthorpe class schema" *European Sociological Review* Vol. 8, s. 211–232

Hayes, Bernadette and Clive S Bean (1993) "Political efficacy: a comparative study of the United States, West Germany, Great Britain and Australia" *European Journal of Political Research* Vol. 23, s. 261–280

Holmberg, Sören (1981) *Svenska väljare*. Stockholm: Publica

Holmberg, Sören (1999) "Down and down we go: political trust in Sweden" i Norris, Pippa (red.) *Critical Citizens. Global Support for Democratic Government.* Oxford: Oxford University Press

Inglehart, Ronald (1997) "Post–materialist values and the erosion of institutional authority" i Nye, Joseph S Jr; Philip D Zelikow & David C King (red.) *Why People Don't Trust Government.* Cambridge, MA: Harvard University Press

ISSP (1996) "International Social Survey Program 1996 – Role of Government III". Datafile compiled at Zentralarchiv, Universität zu Köln

Jacobsson, Kerstin (1997) *Så gott som demokrati. Om demokratifrågan i EU–debatten.* Umeå: Boréa

Karp, Jeffrey & Susan Banducci (1998) "Voter satisfaction after electoral system change" i Vowles, Jack; Peter Aimer, Susan Banducci & Jeffrey Karp (red.) *Voters' Victory? New Zealand's First Election Under Proportional Representation*. Auckland: Auckland University Press

Katzenstein, Peter J. (1985) *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press

Kelsey, Jane (1995) *Economic Fundamentalism*. London: Pluto Press

Kolberg, Jon Eivind & Per Arnt Pettersen (1981) "Om velferdsstatens politiske basis" *Tidsskrift for samfunnsforskning*. Vol. 22, s. 193–222

Küchler, Manfred (1987) "The utility of surveys for cross-national research" *Social Science Research*. Vol. 16, s. 229–244

Lewin, Leif (1998) *"Bråka inte!" Om vår tids demokratisyn*. Stockholm: SNS förlag

Listhaug, Ola (1995) "The dynamic of trust in politicians in Western Europe" i Klingemann, Hans-Dieter & Dieter Fuchs (red.) *Citizens and the State. Changing Political Attitudes Towards Government in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press

Martinussen, Willy (1988) *Solidaritetens grenser*. Oslo: Universitetsforlaget

Möller, Tommy (1998) *Politikerförakt eller mogen misstro?* Stockholm: Svenska kommunförbundet

Nye, Joseph S. Jr; Philip D. Zelikow & David C. King (red.) (1997) *Why People Don't Trust Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press

Palme, Joakim & Irene Wennemo (1998) *Swedish Social Security in the 1990s: Reform and Retrenchment*. Stockholm: Socialdepartementet

Petersson, Olof (1977) *Väljarna och valet 1976*. Stockholm: Liber

Petersson, Olof, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Jan Teorell & Anders Westholm (1998) *Demokrati och medborgarskap. Demokratirådets rapport 1998*. Stockholm: SNS förlag

Rothstein, Bo (1994) *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS förlag

Rothstein, Bo (1995) "Political institutions – an overview" i Goodin, Robert E. & Hans-Dieter Klingemann (red.) *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press

Scheuch, Erwin K. (1989) "Theoretical implications of comparative survey research: why the wheel of cross-cultural methodology keeps on being reinvented" *International Sociology*. Vol. 4, s. 147–67

Schmitt, Hermann & Sören Holmberg (1995) "Political parties in decline?" s. 95–133 i Klingemann, Hans-Dieter & Dieter Fuchs (red.) *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press

Smith, Tom W. (1987) "That which we call welfare by any other name would smell sweeter" *Public Opinion Quarterly*. Vol. 51, s. 75–83

Steinmo, Sven H. (1994) "American exceptionalism reconsidered: culture or institutions" i Dodd, Lawrence C. & Calvin Jillson *The Dynamics of American Politics*. Boulder: Westview Press

Stephens, John D. (1996) "The Scandinavian welfare states: achievements, crisis, and prospects" i Esping-Andersen, Gøsta (red.) *Welfare States in Transition. National Adaptions in Global Economies*. London: Sage

Svallfors, Stefan (1996a) *Välfärdsstatens moraliska ekonomi. Välfärdsopinionen i 90-talets Sverige*. Umeå: Boréa

Svallfors, Stefan (1996b) "Med Svartepetter på hand" *LO-tidningen*, nr 36, 1996, s. 18

Svallfors, Stefan (1996c) "National differences in national identities? An introduction to the International Social Survey Program" *New Community*, Vol. 22, s. 127–134

Svallfors, Stefan (1997) "Worlds of welfare and attitudes to redistribution: a comparison of eight western nations" *European Sociological Review*, Vol. 13, s. 283–304

Svallfors, Stefan (1999a) "Välfärdsregimer och välfärdsopinioner: en jämförelse mellan åtta västländer", *Sociologisk forskning*, nr 1, 1999, s. 93–119

Svallfors, Stefan (1999b) "Political trust and attitudes towards redistribution: a comparison of Sweden and Norway" *European Societies*, Vol. 1, s. 241–268

Södersten, Bo (1997) "Begränsa demokratin!" *Dagens Nyheter* 1997-12-14, s. A4

Teorell, Jan (1998) *Demokrati eller fåtalsvälde? Om beslutsfattande i partiorganisationer*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis

Weaver, R. Kent (1986) "The politics of blame avoidance" *Journal of Public Policy* Vol. 6, s. 371–398

Widfelt, Anders (1995) "Party membership and party representativeness" s. 134–182 i Klingemann, Hans-Dieter & Dieter Fuchs (red.) *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press

Vowles, Jack (1998) "Aspects of electoral studies, present and past: New Zealand voters and 'the system" 1949–1996' *Political Studies* Vol. 49, s. 90–110

Åberg, Carl–Johan (1997) *Ett svårskött pastorat. Hur förnya svensk politik?* Stockholm: SNS förlag

Hälsan tiger still?

Om vanmakt, apati och liknöjdhet i svensk demokrati

Tommy Möller

Valdeltagandet sjunker, deltagandet i politiska partier minskar, liksom förtroendet för politiker. Hur skall denna utveckling, som under en längre tid pågått såväl i Sverige som i andra länder, förstås? Och framför allt: hur allvarlig är den?[1]

Syftet med uppsatsen är att (1) beskriva innebörden av och diskutera tänkbara förklaringar till det låga och därtill av allt att döma minskande politiska engagemanget bland medborgarna, samt att (2) med utgångspunkt i tillgängliga empiriska data söka besvara frågan vilken empirisk evidens dessa förklaringar kan sägas ha. Avslutningsvis diskuteras (3) de normativa implikationerna av de olika förklaringarna.

Först finns emellertid anledning att kort erinra om bakgrunden.

Ett minskat politiskt engagemang

Valdeltagandet har under lång tid legat på en stabil och hög nivå i svensk politik. Under den tre decennier långa perioden med enkammarriksdag har ungefär (eller lite drygt) 90 procent av de röstberättigade röstat fram till 1985, därefter har nivån sjunkit knappt fem procentenheter för att 1998 nå den lägsta nivån (81,4 procent) sedan det extra andrakammarvalet 1958. Valdeltagandet har följaktligen sjunkit med knappt 10 procentenheter sedan mitten av 1980-talet. Till detta skall läggas ett valdeltagande i de båda valen till Europaparlamentet 1995 och 1999 på en nivå som utlöst chockvågor i debatten: 41,6 respektive 38,8 procent.

Det sjunkande valdeltagandet i riksdagsvalet 1998 kom knappast som en blixt från en klar himmel; tvärtom hade flera varningstecken förekommit. Under hela nittiotalet har en debatt om demokratins

"kris" pågått. Utgångspunkten för denna debatt har i första hand det minskade engagemanget i de politiska partierna varit, men också det rent allmänt sjunkande intresset för politiska aktiviteter har stått i fokus för diskussionen. Många deltagare har uttryckt farhågor för att den svenska formen av demokrati, med ett starkt medborgarengagemang inom ramen för en stark folkrörelsetradition, är på god väg att dö sotdöden. En demokrati utan engagerade medborgare kan, framhålls det, inte behålla den vitalitet som är nödvändig.

Med det sjunkande valdeltagandet 1998 tillfördes nytt bränsle i debatten om demokratins kris. Orsakerna till det låga röstetalet blev föremål för uppmärksamhet, liksom implikationerna och konsekvenserna av detta. Kunde trenden fortsätta och vad innebar i så fall det för demokratins framtid?

Några säkra svar på dessa frågor finns ännu inte. I stor utsträckning är det också fråga om bedömningsfrågor av mer subjektivt slag. Kommande forskningsrapporter kan förhoppningsvis på ett mer auktoritativt sätt säga något om orsaker och möjligen också tänkbara konsekvenser av det allt lägre valdeltagandet. Men det är samtidigt viktigt att redan nu framhålla att det även efter att forskningen – om allt går väl – lyckats tillföra debatten ny och perspektivvidgande kunskap sannolikt finns ett betydande utrymme för skilda normativa bedömningar. Det finns nämligen diametralt olikartade synsätt och förväntningar på vilken roll medborgarna skall ha i en väl fungerande demokrati.

Två tolkningsperspektiv

En vanligt förekommande och mycket plausibel tolkning är att det sjunkande valdeltagandet hänger samman med den växande politikermisstron. Först nu börjar, enligt detta tolkningsperspektiv, misstron att få konsekvenser.

Så länge valdeltagandet låg runt 90 procent var det lätt att uppfatta larmrapporterna om ökad politikermisstro som något som bara fanns i valforskarnas tabeller. Varför skulle medborgarna göra sig besväret att gå till vallokalen om de åtminstone inte kände ett visst förtroende för de partier och kandidater som fanns att välja mellan? I allt väsentligt har medborgarna också röstat på etablerade partier. Proteströstning har förvisso förekommit. I 1988 års val röstades miljöpartiet in i riksdagen delvis med hjälp av proteströster. Tre år senare nådde proteströstningen sin hittills mest omfattande nivå: 27 procent av väljarna valde att inte stödja något av de sex partier som då var representerade i riksdagen, antingen genom att rösta på något

annat parti eller rösta blankt eller inte alls. Mest påtaglig har dock proteströstningen varit i kommunerna. Antalet lokala partier har ökat oavbrutet. Efter 1998 års val är det sammanlagt 158 lokala partier representerade i landets kommunfullmäktigeförsamlingar.

Raset det senaste valet, som dessutom föregåtts av en successiv minskning av valdeltagandet de närmast föregående valen, tyder dock på att misstron finns också i verkligheten. Och, som sagt, att den nu också börjar att få konsekvenser. Denna misstro som därmed (sannolikt) ger sig till känna är (möjligen) av ett annat och betydligt allvarligare slag än den proteströstning vi tidigare sett prov på. Ty att medborgarna ratar den representativa demokratins primära och mest fundamentala påverkanskanal – de allmänna valen – kan vara ett tecken på att de också vänder det demokratiska styrelseskicket ryggen.

Detta perspektiv förutsätter emellertid att icke-röstning är ett uttryck för en politiskt medveten handling i den meningen att det är fråga om en protest mot det politiska systemet. Det sjunkande valdeltagandet handlar således, enligt detta betraktelsesätt, om att allt fler medborgare i vrede eller resignation vänder sig från politiken. En hypotes är således att vanmakt och utanförskap förklarar det sjunkande valdeltagandet.

Men det kan ju också vara en helt annan typ av sentiment som ger upphov till politisk passivitet, nämligen ointresse. Kanske var det just brist på intresse som gjorde att många väljare avstod från att bege sig till vallokalerna? I en forskarrapport hävdas att det just är detta – bristen på engagemang – som är den verkliga utmaningen för demokratin:

> Det är sannolikt inte den svaga – utan den svala – demokratin som förtjänar att belysas när den svenska folkstyrelsens framtida problem skall diskuteras. De mångas svala känslor är förmodligen ett större problem än några fås avståndstagande (Nord 1999: 71).

Vad Lars Nord syftar på när han talar om en sval demokrati är alltså inte den djupa animositet mot politiker som kännetecknar ett genuint politikerförakt och som (sannolikt) givit upphov till ett minskat valdeltagande. Det är den politiska apati som finns hos den breda massan som hotar demokratins vitalitet snarare än det avståndstagande som återfinns hos individer med politikerförakt som beskrivs som grundproblemet.

Nu är kanske inte det relativa ointresset för politik någonting nytt, vilket talar mot att det sjunkande valdeltagandet beror på ointresse. Men i kombination med att den sociala norm som säger att

icke-röstning är ett mindre acceptabelt politiskt beteende (jfr begreppet "röstskolkare") i stigande grad tycks kommit att urlakas (Gilljam & Möller 1996: 161), framstår också ointresset som en tänkbar hypotes till det sjunkande valdeltagandet i 1998 års val. Ett visst stöd för denna tolkning finns i SNS Demokratiråds medborgarundersökning från 1998. I denna framgår att det blivit mindre vanligt att medborgarna ser röstdeltagande som en medborgerlig dygd såväl som ett effektivt sätt att påverka samhället (Petersson m.fl. 1998: 52, 130). Men tendensen är förhållandevis svag.

Man behöver alltså inte längre skämmas för sitt politiska ointresse. Att stanna hemma på valdagen tycks inte längre vara ett klandervärt beteende på samma sätt som tidigare.

Huruvida detta ointresse sedan är att betrakta som ett allvarligt problem eller ej är beroende av vilka normativa bedömningar man väljer att göra. Enligt ett deltagardemokratiskt perspektiv är all form av politisk apati en styggelse eller rentav någonting väsensfrämmande i en demokrati (Pateman 1970; Barber 1984).

Sett från en konkurrensdemokratisk utgångspunkt blir apati och passivitet mindre dramatisk. Tongivande för en sådan demokratikonception är framför allt forskare som Joseph Schumpeter (1942) och Giovanni Sartori (1987), men få om någon torde i svensk debatt formulerat denna ståndpunkt på ett lika tydligt och provokativt sätt som Harry Schein i Moderna Tider:

> Den största politiska hälsan är likgiltigheten, för vår författning eller för jordbrukspolitiken, för den kommunala vattenförsörjningen eller inbördeskriget i Sudan. Man [medborgarna] föredrar att ägna sig åt sitt arbete, sin kärlek, sina krämpor, sina tankar och sin fritid (Schein 1993: 38).

Senare i denna uppsats problematiseras implikationerna av den svala demokratin. Redan här är det emellertid värt att notera hur passivitet och ointresse inte nödvändigtvis behöver uppfattas som problematiskt. Det innebär att två skilda perspektiv finns när det gäller det låga medborgarengagemanget; ett pessimistiskt krisperspektiv och ett mer avdramatiserande. Enligt det förra befinner sig demokratin i svår kris. Det är vanmakt och frustration som förmodas ligga bakom det vikande engagemanget. Medborgarna vänder politiken ryggen, vilket får demokratin att förtvina. Enligt det senare perspektivet ifrågasätts tolkningen att det är vanmakt och politikermisstro av ett mer genuint slag som förklarar engagemangsminskningen. Ett sådant kan förvisso finnas, men mer på marginalen och det är knappast huvudförklaringen till engagemangsminskningen. I stället pekar

man på den relativa liknöjdheten bland medborgarna: avsaknaden av protesträstning och politiskt engagemang tolkas som att hälsan tiger still.

En variant av denna passivitet finns dock, och den är mindre idyllisk: passiviteten kan helt enkelt vara ett uttryck för den genuina form av ointresse som kan benämnas politisk apati. Låt oss med hjälp av de kvalitativa data som ligger till grund för denna uppsats skärskåda detta närmare.

Passivitet, ointresse och apati

Kännetecknande för de allra flesta intervjupersonerna i urvalet är ett mer eller mindre tydligt ointresse för politik. Men vissa variationer finns ändå. Å ena sidan finns alltså politiskt apatiska personer, dvs. personer som bär på apolitiska attityder. Å andra sidan finns också sådana, vars politiska intresse utan att vara särskilt starkt i motsats till den förra gruppens, ändå är av sådan beskaffenhet att de inte kan beskrivas som indifferenta. De följer med vad som sker i politiken, men tämligen förströtт och från åskådarplats.

Den första kategorin – de politiskt apatiska – utgör en anmärkningsvärt stor andel i urvalet (en femtedel av de intervjuade). Eftersom antalet intervjuer (120 st.) inte medger några statistiska generaliseringar är det vanskligt att diskutera materialet i termer av antal och andelar, men det är trots detta värt att notera den frekventa förekomsten av en sådan attityd. Särskilt bland de äldre är det vanligt att man helt vänder politiken ryggen. Delaktigheten är här på sina håll obefintlig. De händelser som äger rum i Rosenbad och på Helgeandsholmen, och som medierna upphetsat rapporterar om, uppmärksammas över huvud taget inte.

Den andra kategorin kan kallas för åskådardemokrater. Med Almonds och Verbas terminologi i den klassiska boken *The Civic Culture* (1963) är dessa åskådardemokrater "deltagare" i den meningen att de röstar och följer med vad som händer; det finns därmed i någon mån en potential för ett aktivt deltagande. Åtminstone bland vissa. Intresset för och kunskaperna om politik varierar starkt mellan de intervjupersoner som är åskådardemokrater. I perspektivet av potentiell aktivitet är detta viktigt att notera. Många av de passiva har nämligen sådan kunskap om politik att de av allt att döma skulle ha möjlighet att påverka sin situation om de behövde göra det. För andra är det mer tveksamt att bedöma påverkansmöjligheterna. Det finns alltså ingen självklar koppling mellan passivitet

och ointresse – även intresserade och välinformerade personer kan vara passiva.

Helt passiva är i allmänhet inte dessa åskådardemokrater. Förutom att de röstar i allmänna val diskuterar de emellanåt politiska frågor med vänner och arbetskamrater. Det finns heller ingen självklar koppling mellan å ena sidan avsaknad av politikerkontakter, som ju passiviteten i praktiken innebär, och å andra sidan misstro mot politiker. Misstro finns hos passiva åskådardemokrater såväl som aktiva, engagerade deltagare.

En närmare studie av de politiskt apatiska i urvalet visar att det är möjligt att vara genuint ointresserad av politik på ungefär samma sätt som det är möjligt att vara fullkomligt ointresserad av idrott eller konst. Att säga att man misstror politikerna för att man är ointresserad av politik är alltså fel. Man anser just ingenting. Detta är en viktig observation.

Någon skulle säkert invända mot resonemanget och göra gällande att politisk apati om något är ett uttryck för en verkligt genuin misstro. Det finns nämligen en betydelsefull skillnad vad gäller implikationerna av likgiltighet inför politik och exempelvis idrott. Alla i samhället är trots allt berörda av politiken, ingen undgår den. Man kan visserligen vända den ryggen och därmed undfly sitt medborgerliga "ansvar", men man är likafullt berörd. Att vända politiken ryggen är alltså, med detta sätt att se saken, att ge uttryck för en implicit och kanske också omedveten form av misstro. Resonemanget har en tydlig värdeobjektiv anstrykning på så vis att det kan sägas ligga i demokratins själva förutsättning att alla medborgare engagerar sig i de gemensamma angelägenheterna.

En sådan kritik utgår ifrån en bestämd demokratinorm, den kommunitära, som säger att varje medborgare bör delta i styrelsen av de gemensamma angelägenheterna, annars legitimeras en politisk kultur med anti-sociala drag. Med medborgarskapet följer enligt denna norm ett ansvar för det gemensamma. En passiv medborgare är en demokratisk anomali (Caney 1992: 282; Hallberg 1997: 22 f.). Med ett mer liberalt synsätt är emellertid passivitet inte något demokratiskt problem. Enligt liberalismen är ett aktivt deltagande i politiken någonting som bör vara föremål för individernas fria val. Liksom det är en medborgerlig rättighet att delta, är det en rättighet att inte göra det (Parry 1991:168).

Tre former av passivitet kan urskiljas i materialet. För det första är passivitet i en del fall – ganska många, närmare bestämt – ett uttryck för misstro och alienation. Korthuggna svar är kännetecknande för denna kategori när frågor ställs om politik. I några fall med

tillägg av typen att de "helst inte vill tala om eländet". Här handlar det alltså om ointresse parat med ett tydligt avståndstagande. Passiviteten är kopplad till misstro. Den kausala relationen är emellertid svårfixerad i en del fall. Passiviteten kan vara betingad av misstro likaväl som passivitet kan ge upphov till en sådan. Generellt gäller dock att dessa båda komponenter är sammankopplade med varandra på ett sådant sätt, att när de väl föreligger samtidigt handlar det i stor utsträckning om en kausal process av ett självförstärkande slag. Misstron hos en passiv individ resulterar således i en ännu större obenägenhet att engagera sig. Och passiviteten hos en individ som misstror ger i sig upphov till ännu starkare misstro genom den distansering till politik som passiviteten innebär.

Den andra formen av passivitet skiljer sig från den förra på så vis att det här inte alls handlar om något misstroende utan just (enbart) ointresse. Påfallande många saknar uppfattningar om politik och politiker. Ibland tycks detta genuina ointresse ta sig uttryck i att respondenterna, som ett försök att vara intervjuaren till lags, artikulerar svar trots en uppenbar avsaknad av en åsikt. Vanligtvis yttrar sig dock ointresset i axelryckningar och – även här – i korthuggna och synnerligen oengagerade svar. "Jag vet inte" är ett vanligt svar, liksom "det har jag aldrig tänkt på". Med ett anti-liberalt perspektiv kan således även denna passivitet betraktas som en implicit form av misstro.

Det finns också personer som har ett visst politiskt intresse, och som är förhållandevis välinformerade om politik, men som helt enkelt inte har tid att engagera sig. Detta är den tredje formen av passivitet. Dessa upptagna personer hyser inte nödvändigtvis misstro. Flera av dem är tvärtom mer eller mindre nöjda med sakernas tillstånd; deras förhållningssätt till politiken kan karakteriseras i termer av att "hälsan tiger still". Passivitet kan således även vara ett uttryck för förtroende.

Vad som är värt att notera redan efter denna kortfattade exposé över kvalitativa kännetecken är att kopplingen mellan ointresse och misstro kan vara ytterst svag. Här finns dock en tydlig generationsskillnad. Hos de flesta äldre i denna undersökning finns inte något avståndstagande från politiker som gör det motiverat att tala om misstro i djupare mening. De flesta är helt enkelt bara ointresserade av politik; åtskilliga, som vi sett, i en sådan utsträckning att man kan tala om politisk indifferens eller apati. Bland dessa äldre saknas förståelse för argumentet att demokratin fordrar aktiva och engagerade samhällsmedborgare.

Hos flera av de yngre och medelålders är dock situationen en annan: i denna kategori finns många som delar den kommunitära synen. Vissa säger sig ha dåligt samvete för att de är alltför passiva. Här följer några exempel på hur dessa personer svarar när de får frågan om hur viktigt det är att man som medborgare (på olika sätt) engagerar sig i politik:

(I): Är man en "sämre" medborgare om man inte engagerar sig?

– Ja, det tycker jag nog.

– Som medborgare har man ju både rättigheter och skyldigheter. Ett problem är att vi tar demokratin för given. Jag har själv aldrig demonstrerat eller engagerat mig mot något, t.ex. skrivit insändare, men det är viktigt att folk gör det. Vi är vana att få allting – samhället ordnar och fixar. Det är ett problem. Folk blir sittande med armarna i kors.

– Det är självklart att man skall engagera sig.

(I) Är man en "sämre" medborgare om man inte engagerar sig?

– Ja. Då är man ju bara "borgare" – inte "medborgare". Ordet "samhälle" betyder ju "samma häll", dvs. man delar ugn. Men har ett gemensamt hushåll. Då har alla ett ansvar tillsammans.

– Det är väldigt viktigt [att man engagerar sig]. Men man orkar inte. Man får hoppas att det är andra som gör det. Det händer faktiskt att jag har lite dåligt samvete att jag inte engagerar mig mer eftersom jag faktiskt är ganska intresserad. Jag har tänkt flera gånger att "sedan", dvs. i framtiden, skall jag engagera mig politiskt.

Tre röster från politiskt intresserade personer. Samtliga anser att den låga engagemangsnivån är ett stort demokratiproblem. De båda första är själva aktiva i politiken (som medlemmar i ett parti) och den tredje är passiv.

Vissa av de ointresserade har en uttrycklig misstro mot såväl politiker som politiska institutioner. Men denna misstro kännetecknas av att den påfallande ofta är dåligt underbyggd, och knappast heller – vid ett närmare påseende – är särskilt intensiv. I allt väsentligt låter den sig karakteriseras som "loj skepsis". Eller om man så vill: rituell cynism. De mest vanligt förekommande åsikterna om politikers brister radas upp mer eller mindre mekaniskt och oreflekterat. Politikerna anses sålunda "lova för mycket", "käbbla för mycket om småsaker" och vara "verklighetsfrämmande" i den meningen att de alltför ofta fattar beslut om saker de inte förstår eller behärskar. Ett typexempel på detta är en intervjuperson som omedelbart förklarar sig vara helt likgiltig inför politik – "jag bryr mig helt enkelt inte" – men som efter ett tag också säger sig vara kritisk till politiker gene-

rellt och sakna förtroende. Attityden till politik kan beskrivas i termer av just rituell cynism: "Jag litar aldrig på löften från politikerna", säger hon.

Slutsatsen är alltså att ointresse även i den avancerade meningen politisk apati inte nödvändigtvis behöver vara liktydig med misstro. Många gånger sammanhänger naturligtvis ointresset med misstro. Den kausala kopplingen tycks då i regel vara sådan att ointresset beror på misstron; i sådana fall kan man verkligen med fog tala om att man "vänder politiken ryggen". Men orsakssambandet kan alltså också vara det omvända, och misstron får då en annan karaktär – just själva ointresset innebär i dessa fall en avsaknad av förståelse. Denna brist på förståelse för politikens premisser ger ofta upphov till misstro. Fram tonar bilden av ointresserade individer som förströtт från tv-sofforna snappar upp enstaka yttranden och händelser från det medium som den franske kultursociologen Pierre Bourdieu i sin bok *Om Televisionen* (1998) menar lider av "brådskans diktatur". Kombinationen av lågt intresse för det som förmedlas – och därmed brist på kontextuell förståelse – och den medielogik som innebär snuttifierade, dramatiserade, tillspetsade, kritiska, problembetonande och kanske överdrivna inslag, ter sig förödande. Kommentarer av typen "jag får hela tiden en känsla av att det som dom [politikerna] pratar om inte riktigt angår mig" illustrerar sannolikt just detta.

Denna form av ointresse är naturligtvis problematisk ur demokratisk synvinkel. Teoretiskt sett är den dock möjlig att åtgärda. En kommunikationskonsult skulle säga att det (enbart) är en fråga om kommunikation. Om de folkvalda bara vore bättre på att kommunicera, skulle mycket av den misstro som betingas av ointresse kunna minska, skulle konsulten säga. På ett allmänt plan är det naturligtvis lätt att instämma. Om förutsättningarna för en meningsfull dialog mellan medborgare och politiker förbättrades radikalt, skulle sannolikt förståelsen för de styrandes situation öka. Och därmed skulle också förtroendet för dessa (förmodligen) förbättras.

Vanmakt och utanförskap

Det sjunkande valdeltagandet faller in i ett generellt mönster som sammantaget gör det befogat att tala om en demokratins kris, menar många. Partierna, som är de viktigaste kanalerna i den representativa demokratin, har förstelnat. De förlorar medlemmar och av de som

finns kvar är det allt färre som vill vara aktiva. Partierna fungerar därför allt sämre som länkar mellan medborgarna och staten.

Till detta kommer vad som ibland kallas "flykten från det gemensamma". De värderingsförändringar som ägt rum innebär att medborgarna blir mer individualistiska och autonoma. För allt fler är det viktigt att kunna förverkliga sina individuella livsprojekt, att få utveckla sig själva och ta ett större ansvar för sina egna liv. Denna värderingsförändring följer ett logiskt mönster av närmast deterministiskt slag, om man får tro den amerikanske statsvetaren Ronald Inglehart (1997). När fattigdom och materiell otrygghet inte längre hotar oss breder post-materialistiska värderingar ut sig. Vi blir mindre benägna att bejaka värdet av auktoriteter och efterfrågar mer inflytande över de villkor som konstituerar våra vardagsliv.

Dessa värderingsförändringar, som återfinns mer eller mindre tydligt hos samtliga västliga demokratier, utgör en central komponent i förståelsen av den förändring som den svenska demokratin genomgått under senare år. I sitt slutbetänkande 1990 menade redan Maktutredningen att en individualistisk demokratimodell var på väg att successivt ersätta en kollektivistisk modell (SOU 1990:44). Förutom mer individualistiska värderingar tog sig denna förändring uttryck i att medborgarna i ökad utsträckning vände sig från de övergripande politiska strukturerna och i stället, i stigande grad, valde att engagera sig i mer näraliggande och överblickbara sammanhang.

Ett annat sätt att formulera samma sak är att allt färre upplever politik i traditionell mening som meningsfull. En sådan känsla av meningslöshet kan, visar intervjuundersökningen (Möller 1999), ha flera orsaker. För vissa framstår det politiska systemet som alltför komplext och svåröverskådligt. Att påverka ter sig meningslöst; dels är makt- och ansvarsförhållanden oklara och dels är de politiska institutionernas möjligheter att styra och kontrollera allt mindre. Detta resulterar i vanmakt och resignation.

För andra framstår politiken som meningslös helt enkelt för att den inte anses ha svar eller lösningar på de problem som ter sig väsentliga. Med mer inslag av postmateriella värderingar förändras medborgarnas krav och anspråk mot det politiska systemet. Krav som mer delaktighet och inflytande, bättre möjligheter till självförverkligande, bättre miljö osv. ställer systemets aktörer och institutioner inför nya och helt andra utmaningar. De nya postmateriella förväntningarna är betydligt svårare att tillfredsställa än de materiella som stått i förgrunden under välfärdsstatens uppbyggnad och expansion. Åtminstone så länge det fanns resurser.

Till krisperspektivet skall också läggas den omständigheten att en helt ny kategori passiva under senare tid varit möjlig att identifiera: resursstarka, framgångsrika människor med urban livsstill som trots att de har såväl systemtilltro som politiskt självförtroende väljer att avstå från att engagera sig. En minskad röstningsbenägenhet finns också i denna kategori, vilket alltså visar att det inte nödvändigtvis enbart behöver vara socialt marginaliserade grupper som vänder politiken ryggen (Möller 1998:49).

Sammantaget har detta givit upphov till oro hos dem som vill slå vakt om den traditionella, svenska formen av kollektivistisk demokrati. I partiernas och de traditionella folkrörelsernas kris ser man också demokratins kris.

Hälsan tiger still?

Den mer avdramatiserande tolkningen av hur det minskade engagemanget – i den mån det nu är fråga om ett sådant – skall förstås, baserar sig på en annan demokratinorm än den vi hittills uppehållit oss vid. Den implicita premissen för de forskare och debattörer som oroas över utvecklingen, inte sällan på ett sådant sätt att de stämmer in i demokratins svanesång, är att demokratin förutsätter aktiva medborgare. En demokrati med utbredd passivitet uppfattas som en anomali. Deltagande har alltså ett egenvärde och betraktas alldeles oberoende av bevekelsegrunderna (i alla fall så länge engagemanget äger rum inom ramen för de lagar och normer samhället påbjuder) som en medborgerlig dygd och som en plusfaktor för demokratin som system och styrelseform.

Så är inte fallet bland dem som ser liknöjdheten som demokratins "största hälsa" (jfr ovan). Aktivitet är enligt detta perspektiv någonting som logiskt är kopplat till missnöje. Man engagerar sig för att man vill förändra. Frånvaro av aktivitet tolkas i analogi med detta synsätt som ett uttryck för att det råder tillfredsställelse – hälsan tiger still. Att förhållandevis få medborgare är politiskt aktiva är således ett tecken på att det finns ett grundläggande förtroende för de styrande. Representativ demokrati bygger på att man som medborgare överlämnar maktbefogenheter till politiker. Ytterst kan valhandlingen i sig ses som ett tecken på förtroende. Sedan är det upp till dessa att efter bästa omdöme och förmåga leva upp till förtroendet. Sker inte detta kan medborgarna rösta på något annat parti eller någon annan kandidat vid nästa valtillfälle, men givetvis kan också medborgarna söka påverka skeendet mellan de allmänna valen. Men

det måste alltså finnas något motiv. Antingen agerar man på grund av missnöje eller för att slå vakt om rådande förhållanden, om dessa uppskattas och man befarar att de styrande avser att förändra dem.

Det handlar alltså här om en minimalistisk, mindre ambitiös medborgarroll. Medborgarnas uppgift begränsar sig till att i samband med de allmänna valen avge "inputs" till det politiska systemet som sedan skall omvandlas till "outputs". Ett passande begrepp är "servicedemokrati": det politiska systemets uppgift är att förse medborgarna med olika typer av nyttigheter som dessa artikulerar i anslutning till de allmänna valen. I förlängningen av argumentet om att "hälsan tiger still" kan dock också icke-röstning ses som ett tecken på tillfredsställelse. "Den som tiger samtycker" lyder ett gammalt talesätt som naturligtvis också går att överföra till de överväganden medborgarna kan tänkas göra inför ett val.

Röstning kan emellertid ses som ett uttryck för ett starkare systemstöd – så länge man inte röstar på partier som verkar för att störta det rådande systemet. Proteströstning är naturligtvis någonting helt annat än att "hälsan tiger still".

Empirisk evidens

Vilket stöd finns för dessa båda tolkningsperspektiv? Till att börja med finns det anledning att något beröra själva djupet och allvaret i den beramade krisen. Det vilar ett drag av "vargen kommer" över det senaste decenniets demokratidebatt i Sverige. Domedagsprofetiorna har stått som spön i backen.

För det första: Är verkligen ett valdeltagande på 81,4 procent ett uttryck för att det politiska systemet befinner sig i kris? Vid en internationell jämförelse är ett valdeltagande på 81,4 procent en ganska anständig nivå. Genomsnittsnivån i Västeuropa ligger på knappt 83 procent under efterkrigstiden, men då ingår även sådana länder där det råder röstplikt – t.ex. Belgien, Luxemburg och Grekland – i statistiken (Topf 1995). I Finland var det mindre än 70 procent som röstade i det senaste valet. Och valdeltagandet i USA ligger som bekant på en nivå som får den svenska debatten att framstå som provinsiell och perspektivlös.

Det alltjämt relativt sett tämligen höga valdeltagandet kan i kombination med att väljarna i tämligen begränsad utsträckning proteströstat på missnöjespartier ses som en bekräftelse på att "hälsan tiger still"-hypotesen har fog för sig.

För det andra: Att medborgarnas deltagande i partier minskat är ställt bortom varje tvivel, denna trend är avläsbar sedan slutet av 1970-talet (Bäck & Möller 1997:112 f.), men man kan å andra sidan knappast göra gällande att det någonsin varit så att partierna förmått mobilisera medborgarna i någon dramatiskt mycket större utsträckning än vad som nu är fallet. Inte ens under partiväsendets "guldålder" – 1960- och 70-talen – var det särskilt många som var aktiva inom partiverksamhet. Medlemsantalet har de facto sjunkit, särskilt under 1990-talet, men det är svårt att exakt avgöra omfattningen av denna minskning eftersom socialdemokraterna blev av med nästan 800 000 medlemmar i ett enda hugg i och med att kollektivanslutningen upphörde 1991. Sedan 1992 har sammanlagt en kvarts miljon människor försvunnit ur partiernas medlemsregister. I dag är 450 000 personer anslutna som medlemmar till något politiskt parti, om även ungdomsförbundens medlemmar räknas. Uppskattningsvis handlar det – som mest – om en minskning på 300 000 medlemmar som försvunnit sedan partiväsendets gyllene era. Mer alarmerande är kanske att antalet aktiva tycks ha halverats sedan slutet av 1970-talet (men här är sifforna osäkra). Krisen måste emellertid ges rimliga proportioner. Deltagandet har minskat, men detta måste ses mot en vidare kontext i vilken partiernas roll i den demokratiska processen förändrats. Partierna har med tiden blivit mer väljarorienterade och mindre medlemsorienterade, är mer inriktade på kampanjverksamhet än på intern verksamhet såsom programarbete och studieverksamhet. Detta gäller i fler länder än i Sverige (Panebianco 1988; Gilljam & Möller 1996). Parallellt med denna förändring har dock deltagandet i ökad utsträckning tagit sig andra former.

Efter dessa brasklappar finns dock anledning att konstatera att vanmakt och utanförskap existerar i Sverige (Möller 1999). Kännetecknande för dessa individer är att de har låg social position i olika avseenden (arbetslöshet, utbildning, inkomst etc.), samt att det bland dessa finns en upplevelse av att det politiska systemet "sviker" sina åtaganden och att det saknas möjligheter att komma till tals. Det är alltså individer som har mycket svag tilltro till politiker, liksom till makthavare över huvud taget. Det finns påfallande ofta en föreställning om att en konspiration ingåtts på elitnivå. För att låna journalisten och samhällsdebattören Björn Elmbrants i detta sammanhang illustrativa och klargörande terminologi (Elmbrant 1997) tar sig denna misstro uttryck i en vag men mycket påfallande övertygelse att "dom däruppe" – eliten, makthavarna – ingått en tyst allians vars främsta syfte är att gagna egna materiella intressen. Fallskärmsavtal, skyhöga löner och olika former av etiskt otillständiga

tjänsteförmåner uppfattas som bevis för en sådan eliternas konspiration.

Det handlar om ett politikerförakt i ordets verkliga och lexikaliska mening: dessa individer fördömer, tar avstånd, känner en bitterhet som många gånger gränsar till hat och oförsonlighet. Misstron riktar sig inte enbart mot de aktörer som sitter vid makten utan också mot det politiska systemets institutioner. Dessa "levererar" inte vad som utlovats – eller i vart fall det som förväntas – och de anses inte vara möjliga att påverka. Det politiska systemets responsivitet bedöms vara obefintlig. Hos vissa individer gränsar den låga systemtilltron till anti-demokratiska värderingar. Här är ett exempel:

> Saker och ting diskuteras sönder. Det är bättre att göra något. Även om det blir fel är det bättre att göra något än ingenting alls. Ibland funderar jag på om inte någon form av diktatur ändå vore bättre. Lite som det romerska systemet, med en kejsare som man kände förtroende för. Sedan om han inte skötte sig – av med huvudet bara! Det vore i alla fall ett alternativ till allt detta velande.

Den intervjuperson som här visar prov på ett starkt politikerförakt är (vid den tid när intervjun genomfördes) 28 år. Han är lågavlönad, arbetar inom traditionell tillverkningsindustri och har endast grundskoleutbildning. Han har tidigare sympatiserat med socialdemokraterna på grund av att de "värnade om arbetarnas intressen" men protesträstade i 1991 års val på Ny demokrati med hänsvisning till att "det behövdes röras om i grytan". Hans huvudkritik mot det politiska systemet är att det är tungrott och byråkratiskt. "Det händer ingenting – mycket snack och lite verkstad".

Kunskaperna om politik och påverkansvägar är i allmänhet ytterst begränsade bland dessa alienerade politikerföraktare, vilket bland annat yttrar sig i att man inte förmår att skilja politiker från tjänstemän eller att man inte känner till vad de olika politiska organen har för kompetens- och ansvarsområden.

Några undersökningar som entydigt och auktoritativt ger ett svar på frågan om hur stor andel av medborgarna som känner vanmakt och utanförskap av detta slag finns emellertid inte. Inte heller finns (följaktligen) någon forskning som ger några säkra indikationer på hur utvecklingen över tid ser ut. Avsaknaden av forskning är problematisk i detta sammanhang, eftersom möjligheten att bedöma den empiriska evidensen i de båda förklaringsansatserna blir förhållandevis begränsad. För att det skall vara möjligt att verifiera hypotesen att det primärt är vanmakt och utanförskap som förklarar det

minskande deltagandet är det nämligen nödvändigt att visa att andelen vanmäktiga ökat.

Det närmaste man kommer sådana data är den medborgarundersökning som 1997 genomfördes av SNS Demokratiråd. Undersökningen var en pendang till den av Maktutredningen genomförda medborgarundersökningen som gjordes tio år tidigare. Såväl vilka subjektiva uppfattningar medborgarna har vad gäller påverkansmöjligheter som deras faktiska påverkansbeteende (eller passivitet) kartlades.

Hur påverkansmöjligheter bedöms är avhängigt dels av hur man ser på det politiska systemets responsivitet i en mer övergripande mening, dels av i vad mån man anser sig själv vara i besittning av förmåga att påverka systemet.

Undersökningen visar överraskande nog att bilden av det politiska systemets responsivitet när det gäller att tillmötesgå olika krav som framförs av medborgare eller organisationer blivit mer positiv. Som framgår av tabell 1 har tilltron till det politiska systemets lyhördhet och påverkbarhet ökat det senaste decenniet. Dessa resultat innebär, skriver SNS-statsvetarna i sin rapport, "att man måste sätta frågetecken för bilden av en ständigt fördjupad förtroendekris för det politiska systemet" (Petersson m.fl. 1998:50).

Tabell 1. Medborgarnas systemtilltro (medelvärden på skalan 0–10)

Intervjufråga	1987	1997
Hur stor vikt fäster politikerna vid krav som förs fram av t.ex. lokala organisationer eller grupper av människor?	3,7	4,0
Hur stor möjlighet har människor i allmänhet att föra fram sina åsikter till politikerna?	4,2	4,3
Hur stor möjlighet att få rättelse finns det för den som blir felaktigt behandlad av en myndighet?	3,4	3,7
Hur stor förmåga har människor i allmänhet att förstå vad som händer och sker i politiken?	3,8	3,9
I hur stor utsträckning har människor i allmänhet de kunskaper som behövs för att fatta politiska beslut?	3,6	3,9
Genomsnitt	3,7	4,0

Kommentar: Siffrorna är hämtade från SNS Demokratiråd (Petersson m.fl. 1998, s. 51). Svaren har avgivits längs en skala med ändpunkterna "ingen alls" (0) respektive "mycket stor" (10).

De flesta har dock fortfarande en övervägande negativ uppfattning om det politiska systemets responsivitet. Men tendensen är alltså positiv. Analogt med att bilden av systemet blivit allt mer positiv har

även det politiska självförtroendet ökat. Men fortfarande är det vanligare att man anser sig ha mindre förmåga än andra människor när det gäller att komma till tals och kunna påverka politiker och politiska institutioner.

Tabell 2. Medborgarnas självtilltro (medelvärden på skalan 0–10)

Intervjufråga	1987	1997
Har människor som Du större eller mindre möjligheter än andra att få politikerna att ta hänsyn till era krav?	4,1	4,3
Har människor som Du större eller mindre möjligheter än andra att föra fram sina krav till politikerna?	4,5	4,6
Har Du större eller mindre möjligheter än andra att få rättelse om Du skulle bli felaktigt behandlad av en myndighet?	4,6	4,6
Har Du större eller mindre möjligheter än andra att förstå vad som händer och sker i politiken?	4,8	5,0
Har Du i större eller mindre utsträckning än andra de kunskaper som behövs för att fatta politiska beslut?	4,2	4,4
Genomsnitt	4,4	4,6

Kommentar: Siffrorna är hämtade från SNS Demokratiråd (Petersson m.fl. 1998, s. 51). Svaren har avgivits längst en skala med ändpunkterna "mycket mindre " (0) respektive "mycket större" (10).

Något stöd för hypotesen om att det är en tilltagande vanmakt och ett växande utanförskap som förklarar det minskande politiska engagemanget och tilltron till politiker ger alltså inte denna undersökning. Däremot bekräftas själva verklighetsbilden – att deltagandet de facto minskar.

På denna punkt framstår emellertid Demokratirådets resonemang som motsägelsefullt. Efter att på 16 områden (som rör allt från partiarbete till namnunderskrifter) studerat utvecklingen mellan 1987 och 1997 konstateras att de förändringar som kan urskiljas "inte [är] helt entydiga. Det är varken frågan om en allmän uppgång eller tillbakagång i medborgarnas politiska aktiviteter. Några deltagandeformer ökar, några är oförändrade och några minskar" (Petersson m.fl. 1998:56). Strax därefter sammanfattas emellertid analysen om hur deltagandet utvecklats med följande bombasm:

> Bilden av svenskarnas politiska deltagande måste nu revideras. Maktutredningens analys, som i allt väsentligt grundades på 1987 års medborgarundersökning, innebar att invånarna blivit alltmer aktiva, även om engagemanget huvudsakligen tog sig andra vägar än via de traditionella partierna. Utvecklingen under den senaste tioårsperioden har varit en helt annan. Inte inom något av de här undersökta områdena noteras nå-

gon ökning. Medborgarnas politiska engagemang stagnerar eller minskar (ibid. 61 f.).

Det är svårt att förstå denna sammanfattande bedömning i ljuset av Demokratirådets egna data. Deltagandet har de facto ökat inom fyra områden. Inom ett område (bojkott exempelvis av vissa varor) är det fråga om en fördubbling, ett resultat som ligger i linje med annan forskning som visar att medborgarna i allt högre grad väljer att påverka genom att "rösta med fötterna". "Exit"-strategin tycks passa dagens mobila, otåliga och allt mindre lojala medborgare. Vidare minskar andelen passiva medborgare på ett tämligen entydigt sätt. Detta resultat strider mot vanmaktshypotesen.

Olika undersökningar bekräftar också bilden av att en klar majoritet av medborgarna uppskattar de verksamheter som tillhandahålls av det politiska systemet. Det sjunkande förtroendet för politiker och politiska institutioner tycks alltså inte i särskilt stor utsträckning vara kopplat till ett missnöje med den offentliga sektorn. Å andra sidan är förväntningarna mycket höga. Samtidigt som medborgarna på det hela taget är nöjda med vad de får, är de missnöjda med att de inte får mer. Det finns ett glapp mellan anspråk och resultat.

Missnöjet med den verksamhet som bedrivs tycks dock i nedskärningarnas kölvatten ha ökat något under senare år, åtminstone inom vissa områden. Av den medborgarundersökning som SNS Demokratiråd genomförde 1997 framgick att det inom samtliga fem områden som Maktutredningen undersökte 1987 skett en ökning av missnöjet (Petersson m.fl. 1998: 37). Huruvida denna förändring, som var statistiskt säkerställd, i första hand kan förklaras av de nedskärningar som gjorts i kommuner och landsting under denna period framgår dock inte. Också stigande anspråk kan ha bidragit till det ökade missnöjet.

Såväl 1987 som 1997 var det endast inom ett av de områden som undersöktes där andelen aktiva (som tagit initiativ under det senaste året i syfte att påverka sin situation) var större än andelen passiva. Passiviteten dominerar således alltjämt. På två områden – skolan och barnomsorgen – har dock andelen aktiva blivit större.

Den förändring som i detta sammanhang framstår som allra mest central är att andelen passiva som är nöjda minskar inom alla områden. 1987 var denna "hälsan tiger still"-kategori den största inom alla områden med undantag av arbetslivet. (Att en majoritet – 61 procent – av medborgarna i rollen som förvärvsarbetande tagit åtminstone ett initiativ under ett år i syfte att påverka sin situation på

den egna arbetsplatsen är nu kanske inte särskilt anmärkningsvärt.) Som framgår av tabell 3 förlorar kategorin "hälsan tiger still" mark till kategorin "tyst vanmakt". Allt fler är alltså missnöjda och vanmäktiga. Men fortfarande är den förra kategorin att betrakta som stor. För påfallande många medborgare tiger hälsan fortfarande still, men för allt fler handlar passiviteten om vanmakt och frustration. Det gäller i särskilt hög grad inom sjukvården och skolan. Föga oväntat är dock vanmakten allra störst bland dem som är arbetslösa. Nästan två tredjedelar inom denna kategori (som ej ingick i Maktutredningens studie) känner vanmakt med sin situation.

Tabell 3. Passivitet och aktivitet inom olika områden 1987 och 1997 (procent).

Område (roll)	Undersökningsår	Hälsan tiger still	Tyst vanmakt	Maktlöshet	Maktutövning	Summa procent
Bostad (boende)	1987	45	26	7	22	100
	1997	41	33	6	20	100
Sjukvård (patient, anhörig)	1987	48	34	7	11	100
	1997	41	44	5	10	100
Barnomsorg (förälder)	1987	58	15	10	17	100
	1997	41	22	9	28	100
Skola (förälder)	1987	40	24	11	25	100
	1997	20	34	14	32	100
Arbetsliv (förvärvsarb.)	1987	21	18	13	48	100
	1997	15	24	13	48	100
(arbetslös)	1997	22	63	8	7	100
Utbildning (studerande)	1997	16	42	12	30	100

Källa: Petersson m.fl. 1998:45.

I en undersökning som baserar sig på kvalitativa data om hur olika individer i rollen som brukare inom barn- och äldreomsorgen upplever sin situation (Möller 1996) visas att stödet för en passiv medborgarroll är stark inom de flesta grupper. I stort sett oberoende av partitillhörighet och social situation förväntade sig de individer som ingick i undersökningen att det allmänna skall tillhandahålla en verksamhet med hög kvalitet och de allra flesta är dessutom nöjda med den verksamhet som de åtnjuter. Välfärdsstaten uppfattas som en serviceproducent. Att kunna påverka framstår som viktigt i sådana situationer då verksamheten inte fungerar tillfredsställande, men att mer reguljärt delta i och ta ansvar för verksamheten, exempelvis

genom att medverka i olika former av brukarinflytande, lockar inte särskilt många.

Stödet för en demokratikonception i vilken medborgarrollen är en passiv mottagare av offentlig service och annan verksamhet tycks således vara starkt. Medborgarnas roll är att i samband med de allmänna valen förse det politiska systemet med ett antal "inputs", därefter skall dessa "inputs" omvandlas till "outputs" och i den mån medborgarna inte finner dessa till fyllest ankommer det på dem i rollen som väljare att i nästkommande val ge besked om saken. Något förenklat kan sägas, att folk vill framför allt ha tillgång till en väl fungerande verksamhet. Inflytande, delaktighet och påverkansmöjligheter framstår som mindre centralt. På ett liknande sätt kan en av Demokratiutredningens rapporter tolkas: olika demokratireformer vars syfte det är att stärka medborgarnas inflytande har ett begränsat stöd. Påfallande många är rent av beredda att överlåta ett större ansvar till olika experter (Oscarsson 1999). Av allt att döma skall dessa resultat ses i ljuset av det starka stödet för servicedemokratin.

Normativa implikationer

Tillståndet för svensk demokrati har varit föremål för stor uppmärksamhet bland svenska statsvetare under det senaste decenniet. Trots detta framstår vid en samlad bedömning forskningsläget som långt ifrån entydigt. På en övergripande nivå är det möjligt att finna en samsyn vad gäller den utveckling som ägt rum. Deltagandet sjunker i traditionella politikformer, samtidigt som det ökar i andra deltagandeformer. Helt klart är att den traditionella, kollektivistiska demokratimodellen befinner sig i regress. Vilka slutsatser som skall dras är dock beroende av hur man bedömer och värderar dessa förändringar rent normativt.

Mot ett postdemokratiskt tillstånd?

Den bild som SNS Demokratiråd sedan 1995 givit av demokratins tillstånd i sina årliga rapporter är blandad. Å ena sidan finns en växande vanmakt och ett växande utanförskap i vissa resurssvaga grupper. Å andra sidan ökar generellt sett medborgarnas systemtilltro och självtillit (Petersson m.fl. 1998:148–149).

Forskare vid Demokratiinstitutet i Sundsvall konstaterar att intresset för politik är anmärkningsvärt lågt: hälften av medborgarna

klassificeras som politiskt indifferenta. Man talar om en "sval demokrati". För de allra flesta upplevs politik som någonting tråkigt. Att många avstår från att engagera sig beror också på att politik anses ta alldeles för mycket tid. Många menar också att det politiska systemet är alldeles för komplicerat och att det är svårt att påverka. Återigen ser vi hur såväl likgiltighet som vanmakt förklarar samma sak: ett lågt engagemang. Det tydligaste belägget för den svalhet som finns inför den demokratiska processen är emellertid att en majoritet (51 procent) av de 3 700 medborgare som deltagit i Demokratiinstitutets undersökning svarar nej på frågan "Om det skulle bli en intensiv debatt i din kommun om en fråga av stor betydelse – skulle du då vilja delta i diskussionen/förberedelserna för det kommunala beslutet?" Endast 44 procent svarade ja (Nord m.fl. 1998).

Kanske svalheten kommer sig av att många medborgare numera tar demokratin för given. Samtidigt som det råder en stark konsensus om de principer som konstituerar demokratin, tyder demokratins praktik på att vi i handling glider allt längre ifrån dessa principer. I så måtto befinner vi oss på väg in i ett "post-demokratiskt" tillstånd (jfr Jacobsson 1997:316).

Varför det sjunkande valdeltagandet är allvarligt

De flesta ser det sjunkande valdeltagandet som utomordentligt allvarligt. Detta är också den officiella politiken: statsmakterna är ytterst bekymrade över att medborgarna "vänder politiken ryggen". I fokus för den långa rad av utredningar, som tillsatts under 1990-talet och vars uppgift det varit att från olika utgångspunkter belysa demokratiproblem, har det sjunkande valdeltagandet stått.[2]

När vi förra gången stod på tröskeln till ett nytt sekel var det annorlunda. Sverige befann sig då i en fördemokratisk fas. Kampen för allmän rösträtt gav upphov till en omfattande medborgerlig mobilisering. Men staten höll emot. Oron var betydande för vad en styrelse baserad på folket i dess helhet kunde medföra. Att vara med och utse riksdagsledamöter var någonting som krävde ansvarskänsla och över huvud taget intellektuell och moralisk förmåga av ett slag som långt ifrån alla var i besittning av. Nu är det tvärtom: Att statsmakterna så till den grad bekymrar sig över medborgarnas brist på engagemang är åtminstone i ett historiskt perspektiv av principiellt intresse och kan bara förstås i ljuset av att demokratin och politiken i detta sekulariserade århundrade blivit vår tids statsreligion. Demokratin har beskrivits som en överideologi (Tingsten 1941).

I vår politiska kultur har vi därför sedan lång tid tillbaka betraktat valhandlingen som någonting långt viktigare än bara själva röstningen på ett speciellt parti. Det är en medborgerlig plikt vars innebörd också är av ett legitimerande slag. Utan ett starkt stöd i form av många röstande kan inte demokratiska styrelseskick åtnjuta den legitimitet som erfordras. En "valskolkare" – bara namnet ger en antydan om icke-röstandets normativa implikation – är därför, sett ur demokratins systemmässiga synvinkel, en sämre medborgare än en röstande medborgare. Ur systemets synvinkel är det eftersträvansvärt att även missnöjda och politiskt frustrerade personer deltar i valen. Bättre än att ligga på soffan är att rösta blankt. Ty valhandlingen har av det nyss nämnda legitimitetsskälet en symbolisk implikation som sträcker sig bortom den statsrättsliga funktionen att utse ledamöter till riksdagen och till landstings- och kommunfullmäktigeförsamlingar. Att utöva sin medborgerliga rättighet är således att betrakta som närmast en skyldighet. Därmed också som någonting högtidligt, som att gå i kyrkan. När man blir avprickad i röstlängden manifesterar man att man är en aktivt troende demokrat, och att man bekänner sig till principen om "en man, en röst".

Ungefär så torde den oro många känner över det sjunkande valdeltagandet förstås. Till detta skall dessutom läggas det dystra förhållandet att valdeltagandet minskade mest bland resurssvaga grupper i socialt och politiskt marginaliserade miljöer (Oscarsson 1998). Då röstning är den mest jämlika formen av politiskt deltagande är det särskilt alarmerande att allt fler, sannolikt av en lång rad olika skäl, upplever valhandlingen som mindre meningsfull (Petersson m.fl. 1998:52).

I den representativa demokratin är röstning den väg som erbjuds medborgarna när de vill påverka politiken. I politiken är vi framför allt väljare. Andra former av politiskt deltagande spelar en underordnad roll. Att exempelvis inte folkomröstningar eller brukarinflytande, som från och till diskuterats som komplement till en alltmer förstelnad representativ demokrati, kommit att prövas mer i ett läge då man från politiskt håll vill ge medborgarna en större delaktighet, är i sammanhanget illustrativt. Demokrati på svenska är alltså nästan uteslutande representativ demokrati; en styrelse av och genom partierna. Signifikativt för vår extremt particentrerade styrelseform är att då de styrande, i någorlunda konsensus, försökt att vitalisera demokratin har detta skett genom en förändring av valsystemet så att det vid sidan av partivalet också skall finnas möjlighet att avge en särskild personröst. Men förändringen är blygsam. Partiernas överhöghet får inte undergrävas.

Efter det rekordlåga deltagandet i de båda senaste valen – 1998 års val till riksdag, landsting och kommuner och 1999 års val till Europaparlamentet – har röster för första gången höjts i svensk debatt om att det nu kan finnas anledning att överväga ett införande av röstplikt. En sådan existerar i några europeiska demokratier (Belgien, Grekland och Luxemburg) i vilka valdeltagandet är klart högre än i de länder där röstningen är frivillig. Något starkt stöd tycks ännu inte finnas för ett sådant obligatorium. För många framstår röstplikt som ett väsensfrämmande inslag i en demokrati. Rösträtten är just en rättighet och kännetecknande för en sådan är att man som medborgare har den alldeles oberoende av vilka konsekvenser den ger upphov till. På samma sätt som det är en medborgerlig rättighet att kunna rösta bör det – kan man utifrån en liberal argumentationslinje hävda – vara en medborgerlig rättighet att slippa delta. Även ur ett nyttoperspektiv kan starka invändningar framföras. Att en obligatorisk röstning skulle bidra till att stärka medborgarnas demokratiska värderingar är således högst tveksamt – skulle religiositeten öka om det blev obligatoriskt med ett antal kyrkobesök per år?

En argumentation för röstplikt skulle dock kunna ta sin utgångspunkt i det förhållandet att rösträtten är den mest jämlika formen av politiskt deltagande och att just det sviktande intresset för att delta i valen bland resurssvaga grupper, i detta perspektiv, framstår som särskilt olyckligt. Om valdeltagandet fortsätter att sjunka på ett dramatiskt sätt, och det därtill blir så att de klassklyftor som redan i dag är tydliga vad gäller röstningsbenägenhet accentueras ytterligare, närmar sig det politiska systemets sjunkande legitimitet en kritisk gräns. En överhängande risk finns i ett sådant läge att stora, socialt och politiskt marginaliserade grupper upplever ett utanförskap som kan ge upphov till stora spänningar i samhället. Med röstplikt skulle den politiska jämlikheten öka. Möjligen skulle detta leda till ett minskat utanförskap i de grupper som hotas av ett sådant eller som redan i dag upplever sig vara i maktens periferi.

Vanmakt eller likgiltighet – eller både och?

Vanmakten förklarar en del av det minskade engagemanget. Men den förklarar inte hela minskningen. Passiviteten är också kopplad till ointresse av ett helt annat slag. Ointresset är stundom så påfallande att man kan tala om politisk apati. Likgiltigheten eller snarare liknöjdheten är utbredd, även bland de medborgare som utnyttjar sin rösträtt. Att medborgarna inte ständigt besöker politiska möten

eller åtar sig politiska uppdrag behöver alltså inte nödvändigtvis innebära att de vänder det politiska systemet ryggen i en mer fundamental mening. Detta är viktigt att understryka.

Vissa menar att passivitet är ett tecken på att medborgarna är nöjda med det politiska systemet. "Hälsan tiger still": I stället för att engagera sig politiskt föredrar människor att satsa på sitt arbete, sin familj, på litterär förkovran eller svampplockning; de besöker hellre hundutställningar eller idrottsevenemang än går på politiska möten. Att betrakta detta som ett uttryck för demokratins kris framstår för anhängare av en – med avseende på frågan om participation – mer minimalistisk eller, om man så vill, realistisk, demokratikonception som en klar överdrift. Enligt vissa är det just avsaknaden av politiskt engagemang som kan ses som ett hälsotecken. Människor förutsätts engagera sig politiskt när de är missnöjda.

Deltagare, undersåtar och utanförstående

I tidigare amerikansk debatt betraktades ett högt valdeltagande i analogi med detta sätt att resonera som någonting oroväckande. Ett tecken på att missnöje och politisk överhettning förelåg.

I ett klassiskt statsvetenskapligt arbete av Gabriel Almond och Sidney Verba (1963) urskiljdes tre typer av medborgare med avseende på inställningen till politik. En kategori, som dominerade i de demokratiska industriländerna, var de deltagande medborgarna. De flesta av dessa var politiskt insatta, röstade i de allmänna valen, och hade förmåga att framföra krav gentemot de styrande. Om de så önskade. Med dagens måttstock och terminologi skulle lejonparten av dessa medborgare snarare kallats åskådardemokrater än deltagare. Inom såväl forskning som samhällsdebatt är ett aktivt och kontinuerligt deltagande det ideal som eftersträvas och används som mått på demokratins vitalitet.

Men en sådan utgångspunkt är naturligtvis baserad på vissa normativa premisser: att demokrati är ett gemensamt och jämlikt styre av sådant som är gemensamt.

Den finländske sociologen Erik Allardt kritiserade den svenska Maktutredningen för att den inom ramen för sin medborgarundersökning, när den mätte medborgerlig aktivitet, var så djupt rotad i en kollektivistisk föreställningsvärld att den inte ens bemödade sig att undersöka i vad mån en alternativ och mer individuellt baserad demokratikonception ägde empirisk bärighet. Det faktum att det endast var "voice" som undersöktes av Maktutredningen, ansåg Allardt vara en avspegling av ett implicit medborgarideal i svensk

demokratidebatt: den ideale medborgaren förväntas finna sig till rätta inom det existerande systemet. Detta är nämligen utformat så att det skall passa de allra flestas behov och önskemål. I den mån verksamheten inte uppskattas förväntas den missnöjde medborgaren engagera sig inom ramen för de påverkanskanaler systemet erbjuder. "Exit"-beteende, dvs. att lämna systemet, eller hota att göra detta, tänks helt enkelt ofta bort. Maktutredningens diskussion om medborgardygder visar också enligt Allardt att det i Sverige föreligger en enorm press på att vara medborgare (Allardt 1989).

Allardt framförde sin kritik 1989, i en kommentar till att Maktutredningens rapport *Medborgarnas makt* utgavs (Petersson m.fl. 1989). Den kan i dag i två avseenden skärpas ytterligare. För det första noterar SNS Demokratiråd i den medborgarundersökning som utgjorde Maktutredningens uppföljning hur "exitbeteendet" fördubblats under det senaste decenniet. Men detta föranledde ingen djupare reflexion; rådets allmänna bedömning var att det politiska deltagandet sjunkit till en nivå som i vissa avseenden var att betrakta som "alarmerande" (Petersson m.fl. 1998: 62). Att deltagandet så tydligt ändrat karaktär tycks inte ha påverkat bedömningen nämnvärt.

För det andra är det enligt många forskare och debattörer inte bara i situationer där missnöje uppkommer som medborgarna bör engagera sig, utan även mer reguljärt och fortlöpande. Även här kan ett exempel hämtas från en av de rapporter SNS Demokratiråd utgivit. Genom att dramatiskt öka antalet kommunala förtroendeuppdrag (från 40 000 till 150 000) så att "skolor, daghem, vårdinrättningar och andra kommunala institutioner skulle kunna styras av direktvalda fritidspolitiker" skulle, menade SNS-statsvetarna, politikens segregering brytas, intresset för samhällsfrågor öka, förståelsen för demokratins arbetsmetod spridas och fördjupas och klyftan mellan politiker och väljare överbryggas. Den målsättning som eftersträvades var att hälften av medborgarna någon gång under sin livstid skulle ha erfarenhet av ett dylikt förtroendeuppdrag (Rothstein m.fl. 1995:67 f.).

En annan kategori i Almonds och Verbas indelning av medborgartyper kallades "de undersåtliga". Förutom i länder där det rådde röstplikt deltog i regel inte dessa undersåtar i de val som ordnades. Undersåtarna var emellertid väl integrerade i samhället på så sätt att de respekterade lagar och visade stor benägenhet att rätta sig efter myndigheternas påbud. Undersåtarna var i kraftig dominans i de forna kommuniststaterna; uppemot 80 procent av medborgarna i dessa länder beräknades tillhöra denna grupp.

En tredje medborgarkategori utgjordes av "de utanförstående", dvs. sådana personer som av olika skäl stod helt utanför det politiska systemet och i vissa fall endast var vagt medvetna om den centrala statsmaktens existens. Det handlade om analfabeter, invånare i avlägsna perifera byar på landsbygden i u-länder, men också om exempelvis gamla kvinnor i en del industriländer som inte ansåg sig vara berörda av det politiska livet. I stället för att rösta gick de helt upp i den egna familjen.

Almonds och Verbas tes var att demokratin tenderar att bli som mest stabil i länder där de tre medborgartyperna balanserar varandra. I den ideala politiska kulturen är medborgarna tillräckligt aktiva och informerade i politiken för att kunna artikulera sina åsikter till de styrande i samband med de regelbundet återkommande valen, men de är å andra sidan inte så engagerade att de aktivt motarbetar fattade beslut eller att de vägrar att godta dessa beslut. Genom att merparten av väljarna är passiva får de styrande ett visst handlingsutrymme; de får tid till eftertanke och behöver inte befinna sig under den typen av press som ger upphov till populism och opportunism.

En liknande tes har lanserats av Albert Hirschman (1970): Precis som ett affärsdrivande företag, för att fungera väl, måste ha såväl alerta som loja kunder krävs det, för att demokratin skall fungera väl, att de politiska makthavarna har en väljarmarknad som inte enbart består av välinformerade och intensivt engagerade väljare. Att en del av väljarkåren är "alert" framtvingar ett nödvändigt nytänkande, men inte i en sådan utsträckning att politikerna befinner sig under ständig press. Då försvinner möjligheten till eftertanke.

Detta sätt att resonera har sedermera mött stark kritik. I dag råder en nästan total konsensus om det demokratiska värdet av aktiva och välinformerade medborgare. Ideologiskt är bevekelsegrunderna av skiftande slag. Högerorienterade personer – liberaler såväl som kommunitära – bejakar individernas och de små enheternas roll i ett väl fungerande civilsamhälle; demokratin fungerar väl i den mån som individerna enskilt eller tillsammans med andra tar ansvar för den egna livssituationen och/eller den lokala gemenskapen. Vissa vänsterorienterade personer vurmar också för ett vitalt civilsamhälle. De ser i ett sådant grunden för den starka och verkligt genuina demokratin, där direktdemokratiska beslutsformer kan ges ett betydande utrymme (Premfors 1993:341). Men oavsett om man har vänster- eller högersympatier och oavsett om man förordar ett starkare civilsamhälle eller är en traditionell etatist, råder enighet om att kunskap och engagemang är nödvändigt för att demokratin skall

fungera väl. Humankapitalet måste vara starkt, därom råder enighet. I synen på det sociala kapitalet går det däremot att upptäcka vissa dissonanser. I konsekvens med en av liberalismens grundpremisser är inte social interaktion någonting som på ett självklart sätt behöver vara entydigt positivt. I det avseendet skiljer sig en konsekvent utdragen liberal ståndpunkt från såväl en konservativ som en socialistisk.

* * *

Passiviteten beror på såväl missnöje med påverkansmöjligheterna som på en allmän liknöjdhet. Oroväckande många människor som är starkt kritiska till olika beslut och många som är missnöjda med sin situation avstår från att ens försöka påverka. Bland dessa individer finns alltså vanmakt. De anser inte att det tjänar någonting till att rösta eller att ta kontakt med någon politiker. De upplever sig inte bli "sedda", lyssnade på, de anser inte att någon företräder eller representerar dem. De är, kort och gott, klientiserade i sitt förhållningssätt till det politiska systemet. Undersåtar, skulle Almond och Verba säga. I vissa fall finns naturligtvis också ett utanförskap. Det tycks finns en växande andel i den svenska befolkningen som upplever sig vara politiskt och socialt marginaliserade. Det handlar om invandrare, om långtidsarbetslösa, lågutbildade och allmänt resurssvaga individer.

Denna kategori tycks alltså öka men även om man kan säga att det är en bedömningsfråga är den ännu inte så stor för att på allvar hota det politiska systemets stabilitet. Åtminstone inte inom överskådlig tid. Men detta betyder självfallet inte att marginaliseringen är oproblematisk.

Den överväldigande majoriteten svenskar motsvarar den första idealtypen i Almonds och Verbas kategoriindelning: deltagarna. De röstar, men är i övrigt politiskt passiva; de knorrar och beklagar sig över politikerna och förklarar sig i de tätt återkommande undersökningarna sakna förtroende för de styrande. Men inte värre än att de – åtminstone ännu så länge – går och röstar på de politiker de (många gånger) säger sig misstro. Och de har höga förväntningar på det politiska systemet. Systemet förväntas lösa stora som små problem, leverera välfärd och andra sociala nyttigheter. Man kan definitivt säga, att för de allra flesta svenska medborgare är det hälsan som tiger still. Inställningen till politik präglas av svalhet och ointresse. Ibland i sådan grad att man kan tala om likgiltighet och apati.

För anhängare av ett participatoriskt demokratiideal är detta en dyster slutsats.

Å andra sidan är en sådan dysterhet inte något nytt under solen. Det stora idrottsintresset vid det förra sekelskiftet oroade många vänsterdebattörer, visar journalisten John Chrispinsson (1999:407) i sin krönika om sekelskiften. "Sportfåneriet" ansågs vara till "för den arbetslösa överklassens fettbekämpning". Att arbetarungdom föredrog idrott före politik förbryllade. Med stor misstänksamhet noterades hur företag lämnade bidrag till idrottsföreningar. Det fanns en baktanke, hävdade de bekymrade vänsterdebattörerna. Ty idrotten betraktades som en meningslös förströelse, som ledde bort uppmärksamheten från den livsavgörande politiska klasskampen.

Känns resonemanget igen?

Noter

[1] Denna uppsats baserar sig på data från ett ännu opublicerat manuskript, preliminärt betitlat *Politikens meningslöshet – Om misstro, cynism och utanförskap*. I detta manuskript analyseras med hjälp av ett drygt 100-tal djupintervjuer karaktären på den politikermisstro som sedan ett par decennier tillbaka satt sin prägel på den representativa demokratins förutsättningar i Sverige och i andra länder (Möller 1999).

[2] Endast något år efter att den s.k. Demokratiutvecklingskommittén 1996 presenterade sitt huvudbetänkande (SOU 1996:162) tillsattes den utredning inom vars ram denna uppsats utarbetats. Efter 1998 års val tillsattes en särskild demokratiminister.

Referenser

Allardt, E. (1989) "Diskussionslägg om Maktutredningens medborgarundersökning". *Statsvetenskaplig Tidskrift*, nr 2

Almond, A. & Verba, S. (1963) *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press

Barber, B. (1984) *Strong Democracy*. Berkely: University of California

Bourdieu, P. (1998) *Om Televisionen*. Stockholm: Norstedts

Bäck, M. & Möller, T. (1997) *Partier och organisationer*. 4:e uppl. Stockholm: Publica

Caney, S. (1992) "Liberalism and Communitarianism: A Misconceived Debate", *Political Studies*. Vol. XL, June

Chrispinsson, J. (1999) *Sekelskiften. En krönika om sex, makt och pengar*. Stockholm: Norstedts

Elmbrant, B. (1997) *Dom däruppe – dom där nere. Om demokratin i Sverige*. Stockholm: Atlas förlag

Gilljam, M. & Möller, T. "Från medlemspartier till väljarpartier". *På medborgarnas villkor*. Bilaga till betänkande av Demokratiutvecklingskommitten (SOU 1996:162)

Hallberg, P. "Samtida demokratiteoretisk debatt", i *Folkomröstningar och demokrati*. Bilaga till folkomröstningsutredningens betänkande. SOU 1997:56

Hirschman, A. O. (1970) *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Harvard University Press

Inglehart, R. (1997) "Postmaterialist Values and the Erosion of Institutional Authority", i Nye Jr, J., Zelikow, P. & King, D. *Why People Don´t Trust Government*. London: Harvard University Press

Jacobsson, K. (1997) *Så gott som demokrati. Om demokratifrågan i EU-debatten*. Umeå: Borea

Möller, T. (1996) *Brukare och klienter i välfärdsstaten. Om missnöje och påverkansmöjligheter inom barn- och äldreomsorg*. Stockholm: Publica

Möller, T. (1998) *Politikerförakt eller mogen misstro? En översikt*. Stockholm: Kommentus förlag

Möller, T. (1999) *Politikens meningslöshet – Om misstro, cynism och utanförskap*. Opubl. manuskript

Nord, L. m.fl., (1998) *Mitt i opinionen*. Demokratiinstitutet. Eftervalsseminarium i Rosenbad den 2 december 1998

Nord, L. (1999) *När demokratin får börja om – Lokal politik och opinion efter de politiska affärerna i Gävle och Motala*. Opubl. manuskript

Oscarsson, H. (1998) "Analys av 1998 års svenska riksdagsval". *Nationalencyklopedins årsbok*

Oscarsson, H. (1999) *Demokratiopinioner*. Stockholm: SOU 1999:26 Demokratiutredningen

Panebianco, A. (1988) *Political Parties: Organization and Power*. New York: Cambridge University Press

Parry, G. (1991) "Conclusion: Paths to Citizenship", i Vogel, U. & Moran, M. (eds.), *The Frontiers of Citizenship*. London: MacMillan

Pateman, C. (1970) *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press

Petersson, O. Estholm, A., Blomberg, G. (1989) *Medborgarnas makt*. Stockholm: Carlssons

Petersson, O., Hermansson, J., Micheletti, M., Teorell, J. & Westholm, A. (1998) *Demokrati och medborgarskap*. Demokratirådets rapport 1998. Stockholm: SNS förlag

Premfors, R. (1993) "En postmodern demokrati?", i von Sydow, B., Wallin, G., Wittrock, B. (red.) *Politikens väsen. En vänbok till Olof Ruin*. Stockholm: Tidens förlag

Rothstein, B., Esaiasson, P., Hermansson, J., Micheletti, M. & Petersson, O. (1995) *Demokrati som dialog*. Demokratirådets rapport 1995. Stockholm: SNS förlag

Sartori, G. (1987) *The Theory of Democracy Revisited* (1). New Jersey: Chatham House

Schein, H. "Likgiltighetens demokrati". *Moderna Tider*, 1993, nr 1

Schumpeter, J. (1942) *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Harper and Row

SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige*. Maktutredningens huvudrapport

SOU 1996:162. *På medborgarnas villkor – En demokratisk infrastruktur*. Betänkande av Demokratiutvecklingskommittén

Topf, R. (1995) "Electoral Participation", i Klingemann, H-D. & Fuchs, D. (eds.) *Citizens and the State*. New York: Oxford University Press

Egenorganisering för stärkt medborgarskap och ökat inflytande

Om alternativ till patient- och klientskap

Anna Meeuwisse

Det handlar inte bara om rösträtt...

Vissa positioner och roller i samhället har av tradition låg status, och innebär i praktiken också kringskurna rättigheter och ett icke fullvärdigt medborgarskap. Det är inte svårt att ge exempel på hur det medborgerliga inflytandet på olika sätt begränsats för människor med funktionshinder och för klienter inom socialvården. Och det gäller än i dag, trots vällovliga reformer i demokratins och jämlikhetens namn där det stadgas rätt till inflytande och självbestämmande. Låt mig som en utgångspunkt för den fortsatta diskussionen om försök att stärka svaga gruppers inflytande påminna om några förhållanden.

Länge placerades människor som på något sätt avvek från samhällets normer på särskilda anstalter; på tukthus, dårhus, arbetsinrättningar etc., och på modernare motsvarigheter med andra namn.[1] Antalet människor som var intagna på institutioner nådde i Sverige sin kulmen så sent som under mitten av 1900-talet. Att vara intagen på anstalt innebär ett slags fysisk och social uteslutning från samhället.[2] Vad som skedde innanför institutionernas väggar var ofta mer eller mindre obekant för omvärlden, vilket ökade risken för övergrepp. Rättssäkerheten urholkades av begränsade möjligheter för de intagna att klaga och få rätt.[3] Många fick dessutom hospitaliseringsskador som ett resultat av själva institutionsvistelsen, vilket gjorde dem dåligt rustade att möta samhället om och när de väl skrevs ut.

Nu har många traditionella anstalter försvunnit och de förut utestängda skall liksom andra medborgare ha möjligheter att påverka sin situation och göras delaktiga i samhällsutvecklingen.[4] Men alla människor har inte samma möjligheter att utöva inflytande eller att påverka sitt vardagsliv. Resurser som har visat sig vara betydelsefulla i sammanhanget är till exempel ekonomisk och social bastrygghet, viss grundutbildning och kunskaper om hur samhället fungerar.[5] Medborgarinflytande kan också förutsätta mötesplatser och tillgång till sociala nätverk i form av arbetskamrater på en arbetsplats, vänner, studiekamrater, medlemskap i en förening etc. Många människor kan i praktiken vara utestängda från vitala delar av samhällslivet och står därför också utanför samhällsdialogen. Det gäller i synnerhet människor som har svårt att få arbete, människor med dålig ekonomi, och människor som dessutom har andra typer av handikapp. "Innanförskap" och verkliga påverkansmöjligheter avgörs i hög grad av sociala, kulturella och institutionella faktorer som lagstiftningens och välfärdssystemens utformning, dess konkreta tillämpning, samt den faktiska tillgången till (fullgoda) arbeten, bostäder och mötesplatser också för sårbara och ensamma människor.

Ett belysande exempel på allvarliga brister i samhällets stödinsatser förmedlades av Psykiatriutredningen i början av 1990-talet.[6] Människor med långvariga psykiska sjukdomar hade i nästan alla avseenden sämre levnadsförhållanden än andra grupper i samhället. De bodde sämre, hade mindre pengar, kortare utbildning, var i större utsträckning ensamboende, arbetslösa och de hade färre sociala kontakter och fritidssysselsättningar utanför hemmet. Sådana livsvillkor innebär naturligtvis också begränsade möjligheter att utveckla det självförtroende och den kompetens som krävs för att utöva självbestämmande och delta i politiska processer. Den sociala stigmatisering det än i dag innebär att vara psykiskt sjuk eller beroende av sociala myndigheter gör det inte lättare. Problem att tillvarata demokratiska rättigheter för socialtjänstens klienter framgår bland annat av Ann Hermodssons avhandling.[7] Klienternas möjligheter begränsas av beroendeställningen gentemot relativt självständiga myndighetsrepresentanter med såväl kontrollerande som stödjande uppgifter. Många klienter känner inte till sina rättigheter och får inte ta del av beslutsunderlag som rör deras egna förhållanden. Det är dessutom ganska sällsynt att socialvårdsklienter organiserar sig för att kollektivt värna om sina rättigheter.

Man kan utgå från att åtskilliga socialvårdsklienter och människor med funktionshinder förmodligen inte ens känner sig berörda

av det senaste decenniets parlamentariska makt- och demokratiutredningar. Inte heller av diskussionen om behovet av att förnya demokratin och att öka medborgarnas delaktighet och inflytande i samhället. En viktig fråga blir därmed hur man kan stärka resurssvaga gruppers inflytande i samhället och hur man kan skapa gynnsamma förutsättningar för självbestämmande? I det följande diskuteras olika försök att på organisatorisk väg stärka utsatta gruppers inflytande och kontroll över sin livssituation. Det handlar om försök att demokratisera vården och om att upprätta relativt självständiga "mikrodemokratier". Begreppet "empowerment" behandlas också. Vad betyder begreppet och hur kan det ges konkret innehåll? Avslutningsvis ges två exempel på nya arbetsmodeller inom rehabiliteringsområdet: Klubbhusrörelsen för psykiskt funktionshindrade och Basta Arbetskooperativ för människor med missbruksproblem. Båda dessa frivilligorganisationer bygger sin verksamhet på gemenskap, arbete och brukarinflytande.

Klientdemokrati – två traditioner

Man kan urskilja två traditioner som båda inbegriper försök att på organisatorisk väg uppnå klientdemokrati. Den ena innebär försök att stärka patienters och klienters ställning genom att skapa demokratiska institutioner och rehabiliteringsmiljöer. Dessa försök har ofta initierats av reformatorer inom vården och skolväsendet. Den andra traditionen utgörs av klienters egna organisationer för inbördes hjälp, erfarenhetsutbyte och socialpolitisk aktivitet.

Miljöterapi

Betydelsefulla insatser för att stärka klienters och patienters ställning i vården har gjorts inom ramen för den miljöterapeutiska rörelsen. Denna rörelse har många olika förgreningar (inom såväl psykiatri, barn- och ungdomsvård som missbruksvård), men binds samman av en strävan att skapa en gemenskapsbefrämjande miljö, där gränser mellan personal och klienter bryts ner och där "demokratiträning" utgör ett viktigt led i själva vården eller rehabiliteringen.[8] Ett tidigt exempel var försöken i början på 1900-talet att med amerikanska konstitutionen som modell skapa små idealsamhällen i miniatyr – så kallade "Junior Republics" – för ungdomar med sociala problem. Homer Lane vidareutvecklade idéerna i sitt "Little Commonwealth" i England där ungdomarna kallades för

"citizens" (medborgare), avlönades för sitt arbete och hade en egen Citizens Court. Den välkända skolan "Summerhill" tillhör också denna tradition.

Maxwell Jones brukar förknippas med begreppet "terapeutiskt samhälle".[9] Hans sjukhusexperiment i England från och med 1940-talet gick ut på att demokratisera vården genom stormöten med öppen kommunikation och aktiv medverkan från patienterna samt gemensamt ansvar för behandlingen och alla vardagsrutiner. Jones närde visioner om att strukturera om hela sjukvården och även andra samhällssektorer med det terapeutiska samhället som modell.[10] Visionerna förverkligades knappast, och modellen har kritiserats för att vara motsägelsefull och pseudodemokratisk. Som ett resultat av en tilltagande professionalisering inom den institutionsbaserade miljöterapin har psykoterapeutiska tekniker efterhand kommit att betonas på bekostnad av de demokratiska reformsträvandena.[11] Men idéerna om det terapeutiska samhället har utan tvekan utgjort en viktig inspirationskälla för många försök att reformera vården, och miljöterapin har vidareutvecklats i nya former.

Ronald Laings och David Coopers "anarkistiska" mentalvårdsexperiment i England på 1960-talet gick ut på att slopa alla institutionsregler. Försöken ledde till konflikter med sjukhusdirektionen och genomfördes därefter i fristående så kallade anti-institutioner, där experter och psykotiska personer tillsammans försökte hitta samlevnadsformer som fungerade.[12] Den italienske överläkaren Franco Basaglia försökte också reformera mentalvården inifrån.[13] Han lät mentalsjukhuset i Gorizia bli föremål för en successiv liberalisering och demokratisering, genom en övergång från slutna till öppna avdelningar och med det terapeutiska samhället som modell. I Trieste gick Basaglia ett steg längre. Majoriteten av mentalsjukhusets patienter fick möjlighet att flytta ut till olika former av boendekollektiv i samhället och öppna "psykosociala centra" fick ersätta institutionsvården. Icke-professionell personal anlitades för att bryta det "institutionella våldet". Basaglias experiment blev viktiga modellprojekt för den psykiatriska "avinstitutionaliseringsprocessen", både i Italien och internationellt.

Som en ganska ny gren av den miljöterapeutiska rörelsen har det vuxit fram minisamhällen för människor med missbruksproblem, vilka i hög utsträckning drivs av deltagarna själva. Gemensamt för så kallade "Concept Houses" är att de eftersträvar oberoende i förhållande till den offentliga sektorn och den professionella vården, och att arbete får en central roll i rehabiliteringen. Trots brukarstyrningen är dessa verksamheter samtidigt hierarkiskt uppbyggda och

vilar på sträng, social kontroll, varför demokratin kan ifrågasättas. Exempel på denna riktning är paraplyorganisationerna Synanon och Le Patriarche som finns i flera olika länder. Även arbetskooperativet San Patrignano i Italien kan räknas hit.[14]

Klientorganisationer och självhjälp

Egenorganisering och självhjälp har under de senaste årtiondena blivit en alltmer betydelsefull makt- och rehabiliteringsstrategi för utsatta grupper i samhället.[15] Människor som av olika anledningar har svårt att klara sig själva och som inte kan konkurrera i samhället på samma villkor som andra, bildar egna organisationer för att hjälpa varandra att få tillgång till olika typer av resurser. Brukar- och klientorganisationer erbjuder forum för samvaro och gemensam handling och kan bidra till att medlemmarna inte behöver känna sig helt beroende av myndigheters välvilja. Genom självorganisering kan medlemmarna få nya perspektiv på sig själva, sin tillvaro och sina möjligheter att förändra den.

Den finns olika typer av "vi för oss-organisationer".[16] Vissa är öppna medlemsorganisationer där alla kan vara med, några är slutna för dem som inte har ett specifikt problem. Vissa samarbetar med professionella inom vården, andra förhåller sig skeptiska till sådan inblandning. En del organisationer är strängt upptagna av att ställa politiska krav om socialpolitik och vårdpolitik. Andra är rena självhjälpsorganisationer, ofta lokala till sin karaktär. Det finns också organisationer som försöker kombinera dessa målsättningar.

I slutet av 1960-talet föddes flera nya brukarorganisationer, som den svenska klientrörelsen och de brittiska och amerikanska patientorganisationerna. Den amerikanska medborgarrättsrörelsen var en viktig inspirationskälla för dessa nya organisationer. I Sverige fick vi de så kallade *R-förbunden* som organiserade kriminella, psykiskt sjuka, alkoholister och drogmissbrukare och som från början hade ett tätt samarbete och en sammanhållen ideologi med *Pocket-tidningen R* som språkrör. Som kamporganisation krävde R-förbunden radikala samhällsförändringar och riktade skarp kritik mot anstaltsväsendet. Så småningom upplöstes samverkansorganisationen och de olika förbunden gick skilda vägar. På det sociala området har Riksförbundet för social och mental hälsa (RSMH) och Riksförbundet för hjälp åt narkotika- och läkemedelsberoende (RFHL) kommit att spela en framträdande roll.[17]

Klientorganisationerna har fått kämpa hårt för att uppnå anseende, men deras inflytande har stärkts det senaste decenniet och de har

vunnit inträde i vårdpolitiken som bidragsmottagare och remissinstanser. RSMH har till exempel deltagit i en rad utredningar, bland annat den stora psykiatriutredningen, och samarbetar med många socialpolitiska organisationer och grupper inom handikapprörelsen.[18] Klientorganisationer driver också självhjälpsbaserade verksamheter i form av nätverk för kamratkontakt och ömsesidig hjälp, dagverksamheter, studiecirklar etc., och ibland även egna arbetskooperativ och behandlingshem. Klientorganisationerna är emellertid sårbara, särskilt på det lokala planet, på grund av ekonomiska svårigheter och en instabil medlemskår.

En betydelsefull roll för den växande självhjälpsrörelsen har *Anonyma Alkoholister* (AA) spelat.[19] Organisationen grundades av två alkoholister i USA 1935 och har med åren utvecklats till en brukarrörelse som är spridd i hela världen. Allt sedan starten har verksamheten byggts upp kring regelbundna möten bland gelikar och ett andligt genomsyrat "12-stegsprogram" för att komma till rätta med "sjukdomen". Organisationsstrukturen är uppbyggd kring "tolv traditioner" och "tolv principer" som fungerar som stadgar för all AA-verksamhet. I korthet innebär dessa stadgar att ingen kan uteslutas ur gemenskapen, anonymitetsskydd, att varje grupp skall vara självstyrande, självständig och självförsörjande, att AA skall förbli icke-professionellt och en princip om minsta möjliga organisation. Elitbildning och ledarskiktning förhindras genom bestämmelser om absolut demokrati och rotation på alla förtroendeposter. Kravet att AA-grupper måste vara fullständigt oberoende av omgivningen innebär samtidigt att det demokratiska arbetet endast riktas inåt, organisationen tar inte ställning i politiska frågor och engagerar sig inte på samma sätt som R-förbunden i vårdpolitiken.

I AA:s efterföljd har en stor mängd självhjälpsgrupper för olika målgrupper bildats. I Sverige fick vi redan på 1940-talet en egen, sekulariserad variant av AA i form av *Länkrörelsen*, som utgick från arbetarrörelsens självhjälpsideologi.[20] Delar av Länkrörelsen utvecklade samarbete med statsapparaten som bidragsmottagare och remissorgan i vårdpolitiska frågor. De senaste decennierna har det i Sverige bland annat via den så kallade Minnesotamodellen vuxit fram ett stort antal AA-inspirerade självhjälpsgrupper på flera olika områden.[21]

Independent Living-rörelsen är en annan intressant modell för att stärka sårbara människors makt över sin livssituation.[22] Begreppet "independent living" har sin upprinnelse i fysiskt handikappade människors krav på självbestämmande över boende och service, men har även anammats av vissa organisationer för utvecklingsstörda,

äldre och psykiskt sjuka. Det som på 1960- och 70-talen började som enskilda manifestationer och organisationer i USA och Storbritannien har utvecklats till såväl lokala och nationella som internationella Independent Living-nätverk. I Sverige bildades organisationen GIL i Göteborg 1984 och STIL i Stockholm 1988 och rörelsen finns nu på många orter. Rörelsen vänder sig mot att myndigheter och professionella dikterar villkoren för service och omsorg, men förhåller sig också kritisk till välgörenhet och avlönad anhörigvård. Även sådana vårdformer anses bidra till stigmatiserande klientroller som försämrar möjligheterna till jämlika relationer och full delaktighet i samhällslivet. Rörelsen kämpar för sina medlemmars rätt att *själva* avgöra vilket stöd och vilka insatser de behöver för att leva ett så fritt och oberoende liv som möjligt, till exempel genom att inta en arbetsgivarställning i förhållande till en personlig assistent. Svenska föreningar anordnar bland annat kurser där man går igenom arbets- och avtalsrätt, försäkringar, lönefrågor, arbetstidsfrågor etc., och försöker på så sätt förverkliga intentionerna i LSS-reformen (Lagen om särskilt stöd och service till funktionshindrade). Att gå från rollen som passiv servicemottagare till kompetent arbetsledare och "kravformulerare" innebär naturligtvis en radikal förändring av den tidigare underlägsna positionen.

Empowerment

Ett begrepp med nära koppling till klientrörelsens autonomi- och inflytandesträvanden är "empowerment". Detta svåröversatta begrepp började på 1970-talet användas inom en del rörelser för marginaliserade grupper (till exempel anglosaxiska kvinno- och klientrörelser), som en kamp- och försvarsstrategi gentemot olika former av socialt förtryck.[23] Begreppet var politiskt och ideologiskt laddat och inbegrep ofta strategier på flera olika nivåer för att stärka den egna gruppen. Den bärande tanken var att man genom ömsesidigt stöd och gemensamma (protest)aktioner skulle motarbeta samhällelig stigmatisering och förtryckande strukturer och återta makten över sin livssituation. Medvetandegörande gruppdiskussioner sågs som ett medel för att uppå empowerment, (social)politisk aktivism och brukarstyrd, social service som andra.

Under det senaste decenniet har empowerment blivit något av en modeterm inom det socialvetenskapliga fältet, särskilt i USA och England, men begreppet börjar också vinna intåg i Sverige.[24] Det tillämpas nu också för att beteckna olika slag av samhällsinsatser för

lokal utveckling och lokalt självstyre, och för professionella förhållningssätt som sägs gynna villkoren för att svaga individer och grupper skall få ökat ansvar och mer makt. Utifrån ett kritiskt betraktelsesätt har protestgrupperna därmed berövats sitt eget begrepp som via samhällets övertagande förlorat sin egentliga mening. Det kan hävdas att empowerment i likhet med andra trendkänsliga begrepp som delaktighet, medinflytande etc. endast fyller en retorisk funktion, eller att det i själva verket utnyttjas för att legitimera ett minskat offentligt ansvarstagande.[25] En mer välvillig tolkning är att radikala påtryckningsgrupper faktiskt lyckats influera tankesätt och praktiker inom det sociala fältet.[26] Huruvida denna påverkan också innebär konkreta förändringar och stärkt inflytande för resurssvaga grupper är naturligtvis en fråga som man får undersöka.

En översiktlig genomgång av den växande empowermentlitteraturen ger snabbt vid handen att begreppet ännu inte har en given definition. Empowerment kan inrymma allt som på något sätt kan förknippas med idéer, insatser eller processer som stärker svaga individers och/eller gruppers möjligheter att själva styra över sina liv. Empowerment kan både betraktas som ett medel och som ett mål, och sägs ha relevans på såväl ett individuellt, psykologiskt plan som på grupp- och samhällsnivå. Robert Adams ger följande definition:

> Empowerment may be defined as the means by which individuals, groups and/or communities become able to take control over their circumstances and achieve their own goals, thereby being able to work towards helping themselves and others to maximise the quality of their lives (Adams, 1996 s. 5).

I de teoretiska resonemangen hänvisas det i litteraturen ibland till Michel Foucaults "dubbla" maktperspektiv (som både inbegriper maktens negativa, förtryckande dimensioner och dess kreativa sida), ibland till Paulo Freires frigörande pedagogik för förtryckta. Som professionell strategi sägs empowerment innebära ett avståndstagande från såväl "expert-" och "behandlingsstrategier" (vilka utgår från psykoanalytiska eller medicinska modeller) som från "företrädarmodellen" (där det handlar om att företräda sina klienters intressen). Till skillnad från dessa modeller uppges den makt- och självtillitsskapande empowermentmodellen gå ut på att stärka och utveckla människors förmåga att själva ta kommandot över sina liv.[27] Klienterna uppfattas och behandlas som jämbördiga parter med rättmätiga krav på delaktighet och ansvar.

En uppenbar risk (eller kanske poängen) med vaga honnörsbegrepp är att de uttolkas på helt olika sätt av olika parter med olika

intressen. En snäv, men i professionella sammanhang förmodligen ganska vanlig översättning av empowerment, är att det handlar om att stärka sårbara individers förmåga att behärska vardagslivet, till exempel genom social färdighetsträning. Enligt en vidare och mer radikal tolkning är empowerment en politisk process som både inbegriper psykologiska förändringsprocesser (stärkt identitet och stärkt självförtroende) och förändrade yttre förhållanden. Empowerment uppnås genom kollektiv organisering, omfördelning av resurser, förändrade maktstrukturer samt genom konkreta erfarenheter av ökat ansvar och mer makt.[28] Enligt ett sådant synsätt kan makt inte ges till någon, den måste erövras. Professionella kan understödja empowermentprocesser genom att skapa institutionella förutsättningar för ett sådant makt(över)tagande. De kan till exempel bidra med ekonomiskt och moraliskt stöd till brukarstyrda verksamheter, ge plats för aktiv brukarmedverkan i olika besluts-, planerings- och utvärderingsforum och på andra sätt dela med sig av information och resurser som kan underlätta ökat brukarinflytande.

Man kan naturligtvis ifrågasätta om det verkligen går att tillämpa en sådan modell inom ramen för verksamheter eller hela samhällssystem som bygger på i grunden ojämlika maktvillkor. Empowermentdiskussionen kan sägas vila på en idealistisk och rationalistisk grund, eftersom den utgår från att det med tämligen enkla medel är möjligt att stärka svaga gruppers position samhället.[29] Verklig "empowerment" kräver naturligtvis genomgripande förändringar på flera nivåer. Men empowermentbegreppet kan användas som utgångspunkt för undersökningar av brukarinflytande i olika organisationstyper. Man kan till exempel undersöka förekomsten av forum för medinflytande, vem som har problemformuleringsprivilegiet, vem som egentligen bestämmer om vad, samt hur sätten att organisera verksamheten och dess förhållande till omgivningen påverkar förutsättningarna för självbestämmande.

En ny syn på frivilliga organisationer

Både i den allmänpolitiska debatten och i den samhällsvetenskapliga forskningen har man i Sverige under det senaste decenniet kunnat notera ett ökat intresse för det "civila samhället" och den "ideella sektorn".[30] Intresset har inte minst riktats mot de funktioner som frivilligorganisationer inom det sociala området fyller och skulle kunna fylla.

Aktuell komparativ forskning visar att den svenska ideella sektorn som *helhet* är förhållandevis välutbyggd.[31] Den har emellertid en speciell struktur och inriktning som skiljer den från många andra västländers. I Sverige svarar idrotts-, fritids- och fackföreningar för en stor del av frivilligsektorns omsättning, medan det i till exempel Tyskland är social omsorg och hälsovård som dominerar. Den svenska välfärdsstaten kännetecknas av stark tillit till offentliga lösningar på sociala problem, medan välgörenhetsorganisationer och serviceproducerande stiftelser intar en ganska blygsam roll. Denna inriktning är ett resultat av samarbetsprocesser mellan organisationerna och staten som pågått ända sedan mitten av 1800-talet. Från början fungerade många ideella organisationer som ett slags avantgarde för sociala reformer genom att starta nya verksamheter som så småningom övertogs av staten. Modernare frivilligorganisationer etablerades som komplement till en relativt välutbyggd, allmän social service och formulerade sina mål mot denna bakgrund.

Men de ekonomiska och politiska förutsättningarna håller på att förändras. Minskade offentliga resurser och ifrågasättanden av socialförsäkringssystemens konstruktion har bidragit till att det nu riktas nya förväntningar på de frivilliga organisationerna.[32] Tendenser tyder på en ökad betoning av frivilligsektorns roll som "välfärdsproducent".[33] Det har också vuxit fram nya sammanslutningar för att kompensera ett minskat offentligt ansvarstagande. Sådana motiv kan man finna inom det som kallas nykooperationen, bland anhörigorganisationer och i sådana hybrider mellan frivilligt och offentligt som de nya frivilligcentralerna.[34]

Det ökade samhällsintresset för de frivilliga organisationerna är dock inte enbart ekonomiskt motiverat. Inom flera aktuella politiska och samhällsvetenskapliga riktningar lyfts frivilligorganisationer fram som viktiga kuggar i ett demokratiskt samhällsbygge.[35] Att de spelar en viktig roll för opinionsbildningen är visserligen välkänt sedan länge, men frivilliga organisationer och så kallade "nya sociala rörelser" anses också på ett helt annat sätt än den offentliga sektorn ha förutsättningar att skapa engagemang, tillhörighet, tillit och ansvar.[36] I detta sammanhang brukar man med hänvisning till den amerikanske statsvetaren Robert Putnam tala om hur de gynnar framväxten av "socialt kapital", det vill säga ett slags medborgaranda som bygger på tillit och samarbetsvilja, och som i förlängningen bildar grunden för en levande demokrati.[37]

Det i Sverige nyintroducerade begreppet "social ekonomi" ger också uttryck för ett delvis nytt sätt att betrakta den frivilliga sektorn, även om begreppet ännu inte har någon given definition. Det

kommer ursprungligen från Frankrike och används inom EU som beteckning för sådan verksamhet som bedrivs av kooperativ, ömsesidiga bolag, ideella föreningar och allmännyttiga stiftelser. Enligt en föreslagen svensk definition inbegriper den sociala ekonomin: "organiserade verksamheter som primärt har ett samhälleligt ändamål och är organisatoriskt fristående från den offentliga sektorn" (Ds 1998:48, s. 9). Både ordet "social" och ordet "ekonomi" skall enligt denna definition förstås i vid mening som en ekonomi med ett "socialt ansikte". Verksamheterna måste inte ägna sig åt tjänsteproduktion och behöver inte agera på marknaden.

Det finns flera skäl till att begreppet social ekonomi aktualiserats i Sverige. Ett är att det redan används inom EU där man också på olika sätt försöker främja denna del av ekonomin. Det finns också förhoppningar om att nya tjänster och arbetstillfällen kan skapas inom detta område, särskilt för socialt sårbara grupper som av olika anledningar står utanför den reguljära arbetsmarknaden. Den sociala ekonomins betydelse i kampen mot social utslagning betonas.

Av denna genomgång torde det ha framgått att det i dag tycks ställas närmast orimliga förväntningar på de frivilliga organisationerna, inte minst när det gäller deras möjligheter att stärka svaga grupper i samhället. Det står också klart att många av de begrepp som används för att beteckna vad dessa organisationer uträttar, eller borde kunna uträtta, är vaga och svepande. Samtidigt har det ökade intresset för frivilliga organisationer gynnat villkoren för etablering av nya verksamhetsformer och utveckling av alternativa stödsystem.

Jag skall i de följande ge två exempel hämtade från den sociala rehabiliteringens område. Klubbhusrörelsen riktar sig till människor med psykiska funktionshinder, Basta till människor med missbruksproblem. [38] Gemenskap, arbete och brukarinflytande utgör stommen i rehabiliteringen i båda fallen, även om verksamheterna organiseras på lite olika sätt. Båda organisationerna har inspirerats av utländska rehabiliteringsmodeller som eftersträvar oberoende i förhållande till den offentliga sektorn, men bygger ändå på visst stöd från och samarbete med det offentliga. Även om "empowerment" kanske inte utgör ett centralt begrepp i dessa verksamheters egen självförståelse, belyser praktiken vad empowerment konkret kan handla om. Båda organisationerna faller också inom ramen för den svenska definitionen av "den sociala ekonomin". Samtidigt som Klubbhusrörelsen och Basta har många gemensamma drag, finns det vissa intressanta skillnader. De arbetsbefrämjande åtgärderna skiljer sig åt och man har valt skilda modeller för att garantera brukarinflytande och självbestämmande. Jag skall kortfattat beskriva demo-

kratiarbetet inom de två organisationerna, och vilka funktioner det kan tänkas fylla för medlemmarnas självbestämmande och rehabilitering.

Frivillig organisering för brukarinflytande – två exempel

Klubbhusrörelsen – "mutual empowerment"

Klubbhusrörelsen är en internationell rehabiliteringsverksamhet för människor med psykiska funktionshinder. Grunden lades av en AA-inspirerad självhjälpsgrupp för utskrivna mentalpatienter i New York på 1940-talet, men verksamheten omvandlades snart till en privat stiftelse (Fountain House Foundation) som med hjälp av anställd personal utvecklade en ny form av rehabilitering. På 1970-talet fick Fountain House statliga bidrag för att bedriva utbildning i den så kallade klubbhusmodellen, och många nya klubbhus bildades. På 1980-talet utvecklades verksamheten till en internationell rörelse. I dag finns det omkring 350 klubbhus i världen, däribland nio svenska.[39]

Vad är då ett klubbhus och hur utformas verksamheten för att garantera brukarmedverkan och brukarinflytande? Den vårdideologiska utgångspunkten är att människans självförtroende och sociala kapacitet byggs upp genom vänskap, arbete och självstyre. Denna utgångspunkt får också återverkan på organisationsstrukturen och arbetsformerna. På ett klubbhus bedrivs ingen behandling i ordets vanliga bemärkelse. Medlemmarna är organiserade i en klubb och använder huset som en arbetsplats på dagarna och för möten och sociala aktiviteter på kvällar och helger. Medlemskapet är frivilligt och utan tidsbegränsning, man väljer själv hur länge man vill vara medlem.

Ett klubbhus är huvudsakligen organiserat kring gemensamt arbete. På dagarna fungerar ett klubbhus som en arbetsplats där medlemmarna och personalen tillsammans praktiskt ansvarar för allt det som krävs för att verksamheten skall fungera och vidareutvecklas – det vill säga allt från till exempel städning, matlagning och husrenovering till budgetarbete och utåtriktad verksamhet. Detta uppfattas som meningsfullt, "riktigt" arbete, till skillnad från degraderande sysselsättningsterapi. Medlemmarna får dock inte lön för sitt arbete i huset. Men de får heller inte tvingas till något genom behandlingsplaner, regler eller kontrakt, utan bestämmer själva vad de vill eller

inte vill göra. Personalen kallas "handledare" och är anställda just för att handleda, ge stöd och garantera kontinuitet.

Alla beslut på ett klubbhus skall fattas i enlighet med demokratiska principer och alla skall ha samma tillgång till alla forum och utrymmen i huset. Det får inte förekomma möten för enbart personalen eller för enbart medlemmarna och det får inte finnas särskilda personalrum. Det får inte heller finnas några dokument eller akter som inte medlemmarna har tillgång till. Formellt sett är medlemmarnas och personalens inflytande i klubbhusens styrelser visserligen svagt, men mycket av styrelsearbetet delegeras till särskilda arbetsutskott där de har stort inflytande. Medlemmarna involveras på så sätt i alla frågor som rör klubbhuset, till exempel anställning av ny personal, ekonomi- och policyfrågor och frågor om rörelsens framtida utveckling. Det finns dock medlemmar som av olika skäl inte utnyttjar sina möjligheter att utöva inflytande, medan andra är mycket aktiva. Erfarenheten sägs vara att de flesta medlemmar med tiden intar en allt aktivare roll i beslutsprocesserna. I intervjuer med svenska klubbhusmedlemmar betonar de möjligheterna att få vara med och bestämma i ett klubbhus (till skillnad från hur det är i många andra verksamheter). Detta anses viktigt eftersom det stärker självkänslan och tar bort "en överdriven respekt för överheten".

Personalstyrkan på ett klubbhus får inte vara (för) stor, eftersom detta kan urholka medlemmarnas inflytande och ansvar. Meningen är att verksamheten skall organiseras på ett sådant sätt att man måste ta vara på varandras resurser. Det var länge sällsynt att erfarna klubbhusmedlemmar anställdes som personal men det börjar bli vanligare, åtminstone i USA. I slutet av 1980-talet inleddes experiment med medlemsdrivna klubbhus, där hela personalstyrkan bestod av människor som själva varit psykiskt sjuka. Trots vissa förtjänster anses dock erfarenheterna i huvudsak vara negativa: man fick interna maktstrider och hade svårt att upprätthålla stabilitet och kontinuitet i verksamheten. Därför förespråkar de flesta inom klubbhusrörelsen den så kallade "partnerskapsmodellen" och vad man kallar "mutual empowerment". Empowerment ses som en ömsesidig process där man genom samspel med bland annat handledarna får den styrka som krävs för att våga agera och handla.

En viktig del av verksamheten går ut på att hjälpa varandra att på sikt få "riktiga" arbeten på den öppna arbetsmarknaden. För detta har man utvecklat ett särskilt system med så kallade "övergångsarbeten", som i USA slagit väl ut. Systemet innebär att medlemmar som känner sig mogna för det får chans att pröva på deltidsarbeten på helt "vanliga" arbetsplatser mot normal lön. Medlemmarna lärs

upp av personalen på klubbhuset som också garanterar att arbetet blir utfört om någon blir sjuk eller inte klarar av det. Varje övergångsarbete löper under sex månader. Tanken är att medlemmarna skall kunna samla på sig dokumenterad arbetslivserfarenhet från flera olika arbetsgivare och arbetsfält. Därmed anses inte bara förutsättningarna att få ett arbete öka, utan också möjligheterna att välja vad man vill syssla med. Motivet för att tidsbegränsa övergångsarbeten är dels att kraven inte skall upplevas som för stora, dels att sådana arbeten aldrig betraktas som ett slutmål i sig. Det är trots allt fråga om ett specialarrangemang; enligt klubbhusfilosofin är sådana stigmatiserande och kan aldrig ge medlemmarna samma oberoende och självkänsla som ett "vanligt" arbete. Inom ramen för klubbhusen anordnas också bostadsprogram (en egen bostadsförmedling) och utbildningsprogram.

Som rehabiliteringsverksamhet värnar klubbhusen om en oberoende ställning i förhållande till den offentliga vården. Många klubbhus (men långt ifrån alla) är liksom Fountain House och de svenska klubbhusen organiserade som privata stiftelser, och därmed organisatoriskt fristående från såväl sjukvård som socialvård. Man tar inte emot medlemmar på remiss och lämnar inte ut information om enskilda personer. För att tillgodose medlemmarnas och klubbhusens behov skall styrelsen vara sammansatt av personer som besitter kompetens inom skilda fält: det privata näringslivet, bostadssektorn, den sociala sektorn, universitetsvärlden, handikappförbund och klientorganisationer etc.[40] Människor med anknytning till psykiatrin brukar ingå men får inte dominera. Husen försöker värna sin autonomi genom en bred rekryteringsbas och bestämmelser om att styrelseledamöter endast får representera "sig själva" och måste se till verksamhetens bästa.

Verksamheten drivs huvudsakligen med hjälp av statliga och kommunala bidrag, så i strikt ekonomisk mening är klubbhusen knappast oberoende. Klubbhusens önskemål om integritet löper hela tiden risk att komma i konflikt med beroendet av olika parter för att finansiera verksamheten. En möjlighet hade varit att finansiera verksamheten genom egen produktion i kooperativ form, men klubbhusrörelsen avvisar den idén med hänvisning till att det skulle leda till segregation. Man försöker i stället på andra sätt garantera oberoende och skydda sin modell från ovälkomna krav från omgivningen.

De olika klubbhusen har ett välutvecklat samarbete med varandra och samordnar sin verksamhet genom nationella och internationella klubbhuskonferenser där såväl medlemmar och personal som

styrelseledamöter deltar. Patienter och klienter har i regel inte rätt att delta på medicinska psykiatrikongresser eller på socialarbetarkonferenser, och ges inte heller på annat sätt någon aktiv roll i formuleringen av organisationens mål, arbetsmetoder och arbetsfördelningsprinciper. Inom klubbhusrörelsen har man beslutat att medlemmar skall finnas representerade i alla sammanhang. Det framgår också av intervjuer med klubbhusmedlemmar att engagemang i det gemensamma utvecklingsarbetet kan bidra till stärkt självkänsla och vara betydelsefullt för rehabiliteringen. Medlemskapet i klubbhusrörelsen kan fungera som en strategi att hantera stigmatisering och utanförskap – genom aktivt deltagande i olika klubbhussammanhang kan man få nya vänner, en ny positiv självbild och en ny mening i tillvaron. På de internationella konferenserna vartannat år träffas upp till åtta hundra personer för att under ett par dagar utbyta erfarenheter. Den tillåtande atmosfären och informella arbetsgrupper, varvat med plenardiskussioner och framträdanden som har karaktären av personliga vittnesbörd, bidrar till att medlemmarna har en rimlig chans att göra sina röster hörda och att aktivt bidra till organisationens utveckling.

Som ett led i rörelsens utveckling har den antagit normer, som uttrycker klubbhusmodellens filosofi och praxis i konkreta termer. Normerna skall fungera som rättigheter för medlemmarna och användas av husen som ett redskap för självutvärdering. Det finns i dag också särskilda utbildningsorgan och kontrollorgan som skall garantera att verksamheten drivs i enlighet med normerna. Den fristående organisationen "International Center for Clubhouse Development" (ICCD), som enskilda klubbhus kan ansluta sig till mot en viss avgift, är uppbyggt av en rad olika kommittéer med olika uppgifter. Organisationen svarar för kvalitetskontroll genom ett särskilt legitimationssystem, utser nya utbildningscentra, samordnar de internationella konferenserna, föreslår ändringar eller tillägg i normerna samt fungerar på olika sätt som ett informations- och resurscenter för hela klubbhusrörelsen. Styrelsen består av ett tjugotal styrelse- och medlemsrepresentanter från olika klubbhus i världen. Representanter för medlemmar och personal från olika klubbhus ingår i alla kommittéer. Några kommittéer har även knutit till sig extern expertis (till exempel forskare, representanter för brukar- och anhörigorganisationer, representanter för offentliga mentalvårdsorganisationer) med rådgivande och informerande funktion.

Förutom att garantera klubbhusens kvalitet förväntas ICCD agera i vårdpolitiska frågor. Under det senaste decenniet har klubbhusrörelsen också vunnit möjligheter att påverka vård- och utbild-

ningsutbudet och att fungera som remissinstans när det gäller samhällets skyldigheter för psykiskt funktionshindrade.

Basta – ett brukarstyrt arbetskooperativ

Den ideella föreningen Basta Arbetskooperativ bedriver sin verksamhet på egna ägor utanför Södertälje och bärs i dag upp av ett 60-tal före detta missbrukare som lever och arbetar där. Som ett led i självhjälpsverksamheten försöker man bygga upp en egen produktion av varor och tjänster på marknadsmässiga villkor. Precis som den svenska klubbhusrörelsen har Basta inspirerats av en utländsk rehabiliteringsmodell, förlagan här är italienska San Patrignano. Båda verksamheterna kan samtidigt ses som exempel på klassisk, skandinavisk frivilligorganisering med goda kontakter med den offentliga sektorn parat med förväntningar om autonomi och medlemsdemokrati.[41]

Basta etablerades 1994 som ett resultat av ett samarbete mellan frivilligorganisationen RFHL, några kommuner och den svenska staten.[42] RFHL hade stått för projektering och utbildningsinsatser vilka bekostats av Socialstyrelsen och samarbetskommunerna. Kommunerna hade också deltagit aktivt i verksamhetsplaneringen samt förbundit sig att förköpa rehabiliteringsplatser under en uppbyggnadsfas på fem år, då de även skulle representeras i styrelsen. Utgångspunkten har dock alltid varit att Basta skall styras av sina egna medlemmar och uppnå ekonomiskt oberoende. Verksamheten skulle dels finansieras genom egen varuproduktion, dels genom rehabiliteringsintäkter. De första tolv månadernas vistelse som "lärling" på kooperativet räknas som rehabilitering och rehabiliteringsavgiften betalas vanligen av socialtjänsten eller kriminalvården. Efter ett år räknas man som självförsörjande genom sitt arbete.

Liksom San Patrignano vill Basta erbjuda missbrukare nya sociala roller, man försöker skapa konkreta förutsättningar för utveckling av en yrkesidentitet och karriär inom arbetslivet. Utgångspunkten är att missbrukare kan rehabiliteras till ett bättre liv utan särskilda vårdinsatser av personal utbildad för detta ändamål. Vardagen på Basta är i hög utsträckning organiserad kring arbete och arbetsrelationer. Förutom allt det arbete som bedrivs för att tillgodose kooperativets egna behov, finns det flera arbetsplatser som bedriver utåtriktad affärsverksamhet, till exempel ett snickeri, ett smådjurspensionat och Basta isolerteknik som värmeisolerar hus med ett speciellt material. Här ges lärlingarna tillfälle att utveckla sin yrkesmässiga och sociala förmåga i en trygg miljö bland likasinnade. Efter

en tid kan de också ansöka om att bli delägare i företaget. Dessutom ansvarar de före detta missbrukarna själva för att fostra, utbilda och fungera som förebilder för varandra. Tidigare missbrukserfarenheter skall på så sätt kunna användas till något positivt, genom att hjälpa andra antas man även hjälpa sig själv.

Det finns ett antal mer eller mindre väldefinierade roller på Basta. Förebilden är en demokratiskt styrd arbetsplats med roller knutna till bestämda arbetsuppgifter och ansvarsområden. Det är samtidigt fråga om en uppsättning relationer som kanske kan jämföras med hantverkslärlingens förhållande till – och successiva frigörelse från – sin mästare. Från början skilde man endast mellan "lärlingar" och "kooperatörer" (därutöver fanns – och finns – några projektanställda personer med fackkunskap på olika områden). Kooperatörerna ansvarade för såväl arbetsledningen som rehabiliteringen på alla nivåer. När lärlingarna blev fler, och kooperatörernas arbetsbörda till slut ohållbar, infördes en del nya roller för att sprida ut ansvaret på fler personer. Det blev möjligt för erfarna lärlingar att ansöka om att bli så kallade "provkooperatörer". Numera kan lärlingar även utses till "fadderpersoner" och/eller "arbetsledare".

Minimikrav för att kunna bli fullvärdig kooperatör är att man varit drogfri i minst två år och besitter ledaregenskaper. I praktiken är det också fråga om kooperativets ekonomi eftersom kooperatörerna har status som delägare och har särskilda anställningsvillkor. Ledningen och kontrollen av Basta är underställd föreningsstämman – där endast kooperatörer ingår – som en gång om året har att utse en styrelse för den ideella föreningen Basta Arbetskooperativ. Styrelsen skall ansvara för kooperativets övergripande verksamhet och inriktning, och är ytterst formellt ansvarig för den rehabilitering och företagsamhet som bedrivs. Styrelsen sammanträder minst fyra gånger om året och delegerar uppgiften att sköta den dagliga driften till särskilt utsedda organ och personer. Det finns till exempel en särskild "företagsledning", bestående av kooperatörer, som ansvarar för Bastas företagsmässiga och kommersiella delar.

I en mening genomsyras hela Basta av en egalitär princip eftersom allt bygger på självhjälp; alla brottas med samma grundläggande problem och verksamheten är självstyrd. Samtidigt präglas den sociala ordningen av att medlemmarna befinner sig på olika nivåer i en karriärstege, där varje nytt steg betyder förändrade uppgifter och roller. Befordring och status markeras inte främst med löneförhöjning (endast kooperatörerna har lön) utan med andra medel som ökat självbestämmande, mer ansvar och inflytande, höjd fickpeng, rätt till semester samt andra typer av privilegier. Basta äger alltså så-

väl hierarkiska som kamratstödjande och demokratiska inslag. Verksamheten kan sägas inbegripa vissa paradoxer:

- försök att uppnå rehabilitering och personlig förändring utan vård eller behandling
- försök att skapa förutsättningar för demokrati och ökat inflytande inom ramen för en tämligen hierarkisk struktur
- försök att skapa förutsättningar för stärkt medborgarskap och "normaliserade" roller i en speciell miljö skild från det övriga samhället

Hur skall man förstå en sådan modell och hur hänger de olika elementen ihop? Basta definieras ofta av sina medlemmar genom vad Basta *inte* sägs vara. Det är framför allt två välbekanta kulturer man i dagligt tal särskiljer sig från: "vårdsvängen" och "drog- och kåkmentaliteten". Dessa kulturer är för många människor på Basta i själva verket två sidor av samma mynt; båda förknippas med ovärdiga, stigmatiserade roller. På Basta utgör de motbilder vilka ger riktning, motivation och energi. Det främsta målet är att bygga upp ett helt annat sammanhang att verka i, för att därigenom också kunna bli och vara något annat än "klienter" och "missbrukare". Varje liknelse mellan Basta och ett behandlingshem upplevs därför som ett misslyckande (eller som en orättvis beskyllning).

Ändå framställs Basta som ett rehabiliteringsalternativ. Denna till synes paradoxala position motiveras med att rehabiliteringen på Basta är av helt annan art än traditionell vård och rehabilitering; självstyrning och självhjälp i stället för professionella vårdare, och riktigt arbete och utbildning i stället för terapeutiska interventioner eller konstlade imitationer av vardagslivet. Enligt organisationsmedlemmarna är Basta först och främst ett varuproducerande arbetskooperativ. Det drivs av människor som annars har svårt att konkurrera på arbetsmarknaden, men verksamheten och relationerna är helt och hållet modellerade på arbetslivet. För att kunna bevara denna självbild blir det viktigt att hela tiden motverka influenser från starka ("externa" eller "interna") kulturer som hotar att omvandla verksamheten till något annat.[43]

Basta är samtidigt ett lite speciellt företag; vid sidan av alla "normala" problem som kan uppstå på en arbetsplats måste man på olika sätt hantera medarbetarnas missbruksrelaterade problem. En av lärlingarna uttryckte det så här:

> Det är många steg att gå från ickemedborgare till medborgare. Det tar flera år. Det finns inte en enda person här på Basta som i dag kan ställa sig upp och säga: 'Jag är färdig'. Alla här jobbar med sig själva.

Bastas arbetskooperativa rehabiliteringsmodell är uppbyggd som en karriärstege, där varje steg innebär nya utmaningar och nya konfrontationer med frågan om man verkligen är beredd att lämna missbrukslivet. Inledningsvis handlar det om att anpassa sig till en ny miljö och att klara av dagsrutinerna; arbete från morgon till kväll, inga droger och nära umgänge med andra människor. För att lärlingarna skall ha rimliga förutsättningar att klara av denna ganska radikala omställning i livsföringen är de yttre ramarna i början strikt hållna: lärlingarna måste underordna sig vissa regler och har den första tiden begränsad rörelsefrihet. Dessutom har de tillgång till stödpersoner – rollmodeller som utgör levande bevis på att det går att förändra livet och komma vidare.

När lärlingar tar steget att bli fadder och/eller arbetsledare måste de börja tänka i termer av andra människors behov, och på vad som krävs för att den egna arbetsplatsen skall fungera. De tredje steget som provkooperatör – förberedelsen för kooperatörskap – förutsätter att man dessutom tar ett övergripande ansvar för Bastas utveckling både som rehabiliteringsverksamhet och som företag på marknaden. Seniorerna är väl medvetna om att Basta inte längre får någon ersättning för dem, och att de därför själva måste svara för sin försörjning. De ökade prestationskraven kan upplevas som en press, men är samtidigt en källa till tillfredsställelse. Karriärstegen innebär alltså en successiv komplicering av rollerna och ställer allt större krav på självförtroende, ansvar och beslutskapacitet.

På Basta uppger sig många vara positiva till karriärsystemet. Det sägs behövas både för att stället skall fungera och för att det bör finnas möjligheter att avancera. Befordringssystemet förefaller också kunna motivera en hel del människor att kämpa vidare och stanna kvar på Basta. Provkooperatörer och kooperatörer talar om att man till slut når en gräns som innebär att man "tar steget över". Man beslutar sig för att klippa av banden med det gamla livet för att på allvar satsa på Basta. De personliga målen om upprättelse och stolthet vävs då samman med Basta som projekt. Målet blir att skapa något nytt och att bevisa för omgivningen att man klarar sig på egna ben. Vissa använder Basta som en träning inför att kunna leva ett "helt vanligt Svenssonliv". Men det finns också möjligheter att fortsätta arbeta inom ramen för "alternativsamhället" Basta – det finns ingen bortre tidsgräns för hur länge man får stanna.

Att få lärlingar ifrågasätter maktstrukturen på Basta beror kanske på att ett hierarkiskt system inom ramen för en brukarstyrd verksamhet framstår som mer legitimt än i verksamheter med vårdpersonal utan missbrukserfarenheter. I det senare fallet kan det hela tiden uppstå misstankar om att all makt ligger hos "dem" – personalen. I "vi för oss-organisationer" är det några av "oss" som klättrar och får bestämma mer och som därmed också kan tjäna som förebilder. De utlovade möjligheterna till delägarskap spelar en viktig symbolisk betydelse. Hela grundkonceptet uppfattas som demokratiskt eftersom makten ligger hos representanter för den egna (i övrigt maktlösa) gruppen. Basta uppfattas också som en tolerantare och mer demokratisk modell än San Patrignano.

Under sina första verksamhetsår har Basta brottats med en rad olika problem. Och märkligt vore det annars med tanke på att det är fråga om en pionjärverksamhet som helt och hållet bärs upp av människor med tungt missbruk bakom sig, och med tanke på de rent allmänna svårigheterna att starta företag. Mycket arbete har fått läggas ner för att få den interna organisationen att fungera. Än så länge utgörs huvuddelen av intäkterna av rehabiliteringsavgifter, inte av förtjänster genom varuproduktion på den privata marknaden. Vägen till oberoende är lång och krokig, både på individuell och organisatorisk nivå. Organisationen befinner sig fortfarande i ett utvecklingsstadium. Av allt att döma går utvecklingen åt rätt håll, men de största utmaningarna tillhör framtiden.

Den ovissa framtiden

Jag har givit exempel på olika försök att skapa organisatoriska förutsättningar för ökat självbestämmande och medborgarinflytande för marginaliserade grupper i samhället. För vissa människor kan engagemang i den här typen av grupper och organisationer skänka livet en ny mening och nya möjligheter. Förlamande känslor av otillräknelighet och vanmakt ersätts då av tilltro till den egna förmågan att påverka vardagsvillkoren och kanske även mer övergripande, politiska processer. Lyckas man åstadkomma sådana processer bör det ses som synnerligen viktiga bidrag i demokratiarbetet, inte bara sett ur den enskilde individens perspektiv utan för hela samhället. Alla initiativ som kan innebära alternativ till patient- och klientskap är enligt min mening värda att uppmärksamma. För vad man enkelt kan slå fast är att den traditionella vården ofta misslyckas med att tillvarata människors rättigheter och resurser. Dagens

förändringar på arbetsmarknaden, hög arbetslöshet och nedskärningar i det generella välfärdssystemet innebär att allt fler människor hotas av utslagning och marginalisering. Om vi inte vill leva i ett samhälle med växande klyftor mellan dem som är innanför och dem som är utanför "systemet", måste det helt enkelt skapas nya lösningar. Därför är sociala experiment som går ut på att stärka svaga gruppers position på olika områden – i vardagslivet, i arbetslivet, i samhällsdebatten – mycket betydelsefulla och värda att satsa på.

Samtidigt är det naturligtvis inte fråga om några universallösningar. Även om den typ av stödsystem som här beskrivits skulle utvecklas och bli lättillgängliga, kommer de aldrig att omfatta alla människor med svag samhällsposition. Känslor av ökad makt behöver dessutom inte motsvaras av reella möjligheter till inflytande, varken inom organisationen eller i förhållande till omgivningen. Det kan uppstå förtryckande maktstrukturer i alla typer av organisationer, inte minst i sådana som är slutna för omvärlden. Inflytelserika medborgare är ju dessutom knappast ett självklart samhällsmål, i synnerhet inte om de företräder "särintressen".

Jag har nämnt att det i dag ställs höga – och delvis nya – förväntningar på de frivilliga organisationerna. För dessa organisationer kan framtiden te sig både löftesrik och hotfull. Vissa uppgifter som tidigare sköttes av det offentliga hänförs numera gärna till frivilliga organisationer, samtidigt som villkoren för bidrag tycks vara på väg att skärpas. Tidigare förbands stödet snarare med de värden (till exempel demokrati och solidaritet) som organisationen ansågs stå för än med bestämda tjänster. I dag är det inte ovanligt att det ställs tydliga krav på motprestationer i form av formaliserade samarbetsavtal och specificerade arbetsuppgifter.

Vad de förändrade förutsättningarna kommer att få för konsekvenser kan man bara spekulera om. Det positiva är att det i dag finns en öppenhet för olika arbets- och organisationsmodeller i regi av olika parter – ett utrymme för förnyelse. Men om denna öppenhet endast är ekonomiskt motiverad och förenas med krav på bestämda tjänster och regelanpassning hotas organisationernas identitet och autonomi. Risken är förstås att frivilligorganisationernas samhällskritiska och opinionsbildande roll – som är så viktiga för en levande demokrati – kommer i skymundan. För att uppfylla avtalsvillkoren måste organisationerna ge upp något av sin flexibilitet och självständighet samt underkasta sig byråkratiska regler och rutiner. För att försäkra sig om fortsatta uppgifter kommer vissa organisationer kanske helt och hållet att anpassa sig efter resursgivarnas önskemål,

och till och med ta på sig uppgifter som egentligen strider mot de egna intressena. Dessa organisationer utgör i så fall inte längre något alternativ, utan blir bara en ersättning för offentliga och professionella insatser. Och frågan är vad man då har vunnit?

Noter

[1] Se t.ex. Foucault, 1983 och Åman, 1976.

[2] Jämför Goffman, 1973.

[3] Se t.ex. Steinholtz Ekecrantz, 1995.

[4] Se t.ex. Meeuwisse & Sunesson, 1995 och Eliasson, Meeuwisse & Sunesson, 1995.

[5] Se t.ex. SOU, 1990:44 och Jacobson, 1998.

[6] Psykiatriutredningen avgav ett tiotal delbetänkanden och ett huvudbetänkande: SOU 1992:73.

[7] Hermodsson, 1998. Se även Pettersson, 1986, Puide, 1986, Björklund, 1992 och Salonen, 1998.

[8] Se Kennard, 1983, Manning, 1989 och Hansson, 1994.

[9] Själva begreppet sägs ha myntats av två personer helt oberoende av varandra, dels av Tom Main som samarbetade med Jones i England på 1940-talet och dels av Charles Dederich som utifrån delvis andra utgångspunkter grundade organisationen Synanon i USA på 1950-talet. Se Kennard, 1983.

[10] Se Jones, 1952, 1962 och 1968.

[11] Manning, 1989.

[12] Det s.k. Villa 21-försöket beskrivs av Cooper, 1971, och om Kingsley Hall kan man läsa i den f.d. patienten Mary Barnes' bok, se Barnes & Berke, 1991.

[13] Se Basaglia, 1971.

[14] Se Hansson & Wijkström, 1997 och 1998.

[15] Se t.ex. Chamberlin, 1978 och 1994, Lindkvist, 1992, Katz, 1993, och Karlsson, 1997.

[16] Se Meeuwisse & Sunesson, 1998.

[17] Sunesson, 1989.

[18] Se Engman, 1992 och Steinholtz Ekecrantz, 1998.

[19] Se Katz, 1993 och Helmersson Bergmark, 1995.

[20] Kurube, 1997.

[21] Se Helmersson Bergmark, 1995 och Karlsson, 1997.

[22] Se Morris, 1993, Gough, 1994 och Mallander, Meeuwisse och Sunesson, 1998.

[23] Adams, 1996.

[24] Begreppets popularitet framgår av titlar på nyutgivna böcker som t.ex.: "Ethics and Empowerment", "Health and Empowerment", "Women and Empowerment", "Empowerment in Social Work Practice", "The Architecture of Empowerment", "Empowerment in everyday life", "Det finns bruk för alla – Empowerment i praktiken", "Empowering people at work", "Empowering older people", "Empowerment tar mer än en minut","Questioning Empowerment", "Community Empowement", "Housing, race, social policy and empowerment", "Subordination or Empowerment?", "The Empowerment Tradition in American Social Work".

[25] Sådana synpunkter redovisar t.ex. McLean, 1995 och Langan, 1998.

[26] Adams, 1996.

[27] Hagquist & Starrin, 1995.

[28] Jämför Rappaport, 1984 och Rose & Black, 1985.

[29] Se Payne, 1997, s. 266-285.

[30] Se t.ex. SOU 1993:82, Antman (red.) 1993, Amnå, 1995, Amnå (red.) 1995, Trägårdh (red.) 1995, Lundström, 1995, Svedberg, 1996a, Lundström och Svedberg, 1998 och Meeuwisse & Sunesson, 1998.

[31] Se Lundström & Wijkström, 1997. Den svenska frivilligsektorns ekonomiska omsättning beräknas till 4% av BNP, en andel i paritet med andra europeiska länder.

[32] Sunesson m.fl., 1998.

[33] Se Bergmark, 1994, Lundström & Wijkstöm, 1995, Svedberg, 1996b och Wijkström, 1998.

[34] Se Wijkström, 1998, Forsell, 1998 och Östberg, 1998.

[35] Se Lorentzen, 1994. Man kan t.ex. nämna inflytelserika bidrag av teoretiker som Amitai Etzioni, Jürgen Habermas, Claus Offe och Charles Taylor.

[36] Melucci, 1992.

[37] Se Putnam, 1993.

[38] Beskrivningarna av Klubbhusrörelsen och Basta bygger på studier av dessa organisationer som jag dels har bedrivit inom ramen för min doktorsavhandling (se Meeuwisse, 1997), dels inom ramen för ett forskningsprojekt tillsammans med Jan-Håkan Hansson och Filip Wijkström vid Sköndalsinstitutets forskningsavdelning. Då slutrapporten för det sistnämnda forskningsprojektet om Basta ännu inte är publicerad hänvisar jag till delrapporterna Hansson & Wijkström, 1997 och 1998. Se även Carlberg, 1991, 1996 och 1997.

[39] Socionomen Lis Asklund introducerade klubbhusmodellen i Sverige genom att starta ett klubbhus i Stockholm 1980. Förutom i USA och Kanada där de flesta klubbhusen finns, och i Europa där England och Norden utmärker sig, finns det klubbhus i så skilda länder som t.ex. Australien, Pakistan, Japan, Ryssland, Sydafrika och Egypten. Klubbhusens storlek varierar. Överlägset störst är Fountain House i New York med omkring 2000 registrerade medlemmar och en personal-

styrka på omkring 200 personer. De flesta klubbhusen är betydligt mindre; mellan 50 och 100 medlemmar och 5–10 anställda är inte ovanligt.

[40] I svenska klubbhus brukar t.ex. RSMH vara representerad i styrelserna.

[41] Jfr t. ex. Kuhnle & Selle, 1990 och Lundström & Wijkström, 1997.

[42] Det var RFHL:s dåvarande förbundssekretare Alec Carlberg som introducerade San Patrignano som ett intressant rehabiliteringsalternativ i Sverige.

[43] Det vore dock fel att påstå att Basta inte har några som helst likheter med annan missbruksrehabilitering; vissa regler och förhållningssätt påminner om hur det kan vara på ett behandlingshem.

Referenser

Adams, Robert (1996) *Social work and empowerment.* London: Macmillan

Amnå, Erik (1995) *Ideell verksamhet. Förutsättningar, organisering och betydelse.* Ds 1995:30

Amnå, Erik (red.) (1995) *Medmänsklighet att hyra. Åtta forskare om ideell verksamhet.* Örebro: Liber

Antman, Peter (red.) (1993) *Systemskifte. Fyra folkhemsdebatter.* Stockholm: Carlsson

Barnes, Mary & J. Berke (1991, orig. 1971) *En resa genom själens mörker.* Stockholm: Pan/Norstedts

Basaglia, Franco (1971) *Ned med den institutionella psykiatrin!* Stockholm: Pan/Norstedts

Bergmark, Åke (1994) *Från bidrag till ersättning? Om kommunernas stöd till de frivilliga organisationerna inom den sociala sektorn.* Sköndalsinstitutets skriftserie 1. Stockholm: Sköndalsinstitutet

Björklund, Marianne (1992) *Att göra sig hörd – om rättssäkerhet och klientinflytande i socialt arbete.* Stockholm: Socialstyrelsen

Carlberg, Alec (1991) "Södertörnsmodellen. Om möjligheterna att med kommunalt stöd starta ett arbetskooperativ för missbrukare". Stencil. Stockholms läns landsting, Regionplane- och trafikkontoret. *Idéserie om kooperation 5*

Carlberg, Alec (1996) "Arbete som rehabilitering". I *Socialt perspektiv,* nr 2, s. 11–14

Carlberg, Alec (1997) "Basta – ett nykooperativt företag". I *Alkohol & Narkotika,* nr 3, s. 40–43

Chamberlin, Judi (1978) *On our Own. Patient-Controlled Alternatives to the Mental Health System.* New York: Hawthorn Books, Inc.

Chamberlin, Judi (1994) "Expatientrörelsen". I *Zenit,* nr 126, 4/1994, s. 36–47

Cooper, David (1971) *Psykiatri och antipsykiatri.* Aldusserien 286. Stockholm: Bonniers. 2:a uppl.

Ds 1998:48 *Social ekonomi i EU-landet Sverige – tradition och förnyelse i samma begrepp.* Rapport från en arbetsgrupp. Stockholm: Inrikesdepartementet

Eliasson, Rosmari, Anna Meeuwisse & Sune Sunesson (1995) "Psykiatrins förändrade former". I Ted Goldberg (red.)

Samhällsproblem, Stockholm: Liber Utbildning, s. 326–362. 4:e rev. uppl.

Engman, Tommy (1992) *Ett sätt att leva. Psykiatri – Samhälle. RSMH, en klientrörelses tillkomst och framväxt.* Stockholm: Carlssons

Etzioni, Amitai (1993) *The Spirit of Community. Rights, Responsibilities and the Communitarian Agenda.* London: Fontana Press

Forsell, Emilia (1998) *Anhörigas organisering.* Stockholm: Socialstyrelsen

Foucault, Michel (1983, orig. 1961) *Vansinnets historia under den klassiska epoken.* Lund: Arkiv

Goffman, Erving (1973, orig. 1961) *Totala institutioner. Fyra essäer om anstaltslivets sociala villkor.* Tema. Stockholm: Rabén & Sjögren

Gough, Ritva (1998) *GIL-Projektet för lika villkor.* Göteborg: Föreningen Ett självständigt liv

Hagquist, Curt & Bengt Starrin (1995) "Empowerment och lokala studier – vägar till kunskap och förändring". I Lars Dahlgren & Kenneth Hultqvist (red.) *Seendet och seendets villkor. En bok om barns och ungas välfärd.* Stockholm: HLF Förlag, s. 305–328

Hansson, Jan-Håkan (1994) "Maxwell Jones och begreppet socialpsykiatri". I Tommy Svensson (red.) *Samhälle, psykiatrisk vård och psykisk hälsa.* SHS,19, 94. Linköpings Universitet, s. 83–97

Hansson, Jan-Håkan & Filip Wijkström (1997) *"Basta!" Beskrivning och analys av Basta Arbetskooperativ.* Sköndalsinstitutets Arbetsrapportserie Nr 3, Stockholm: Sköndalsinstitutet

Hansson, Jan-Håkan & Filip Wijkström (1998) "Basta arbetskooperativ – ett tecken i tiden?". I *Socialvetenskaplig tidskrift*, vol. 5, nr 2–3, s. 194–221

Helmersson Bergmark, Karin (1995) "Anonyma Alkoholister i Sverige". Diss. Acta Universitatis Stockholmiensis. Stockholm *Studies in Sociology*. Stockholm: Almqvist & Wiksell

Hermodsson, Anne (1998) *Klientdemokrati – vision ovh verklighet. En studie i fem kommuner.* Diss. Stockholm: Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet

Jacobson, Tord (1998) "Kontroll och påverkan". I Verner Denvall & Tord Jacobson (red.) *Vardagsbegrepp i socialt arbete. Ideologi, teori och praktik.* Stockholm: Nordstedts Juridik. s. 253–266

Jones, Maxwell (1952) *Social Psychiatry: A Study of Therapeutic Communities.* London: Tavistock Publications

Jones, Maxwell (1962) *Social Psychiatry. In the Community, in Hospitals and in Prisons.* Springfield, Illinois: Thomas

Jones, Maxwell (1968) *Beyond the Therapeutic Community. Social Learning and Social Psychiatry.* London: Tavistock Publications

Karlsson, Magnus (1997) *Självhjälpsgrupper i Sverige – en introduktion.* Sköndalsinstitutets skriftserie nr 9. Stockholm: Sköndalsinstitutet

Katz, Alfred (1993) *Self-help in America. A Social Movement Perspective. Social Movements Past and Present.* New York: Twayne Publishers

Kennard, David (1983) *An introduction to therapeutic communities.* London: Routledge and Kegan Paul

Kuhnle, Stein & Per Selle (1990) *Frivillig organisert velferd – alternativ til offentlig?* Bergen: Alma Mater Forlag AS

Kurube, Noriko (1997) *Självhjälp och överlevnad. En studie av Länkarna.* Diss. Stockholm: Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet

Langan, Mary (1998) "Radical social work". I Robert Adams, Lena Dominelli & Malcolm Payne (red.) *Social Work. Themes, Issues and Critical Debates.* London: Macmillan. s. 207–217

Lindkvist, Kjell (1992) "Handikapprörelse och handikappolitik", *Zenit,* 116, 1992:2 s. 10–39

Lorentzen, Håkon (1994) "Moraldannende fellesskap". I *Frivillighedscentraler i Norden.* Rapport från FRIA-seminariet i Bergen 5/5–8/5 1994

Lundström, Tommy (1995) "Frivilligt socialt arbete under omprövning". I *Socialvetenskaplig tidskrift,* vol. 2, nr 1, s. 39–59

Lundström, Tommy & Filip Wijkström (1995) *Från röst till service? Den svenska ideella sektorn i förändring.* Sköndalsinstitutets skriftserie nr 4. Stockholm: Sköndalsinstitutet

Lundström, Tommy & Filip Wijkström (1997) *The Non-Profit Sector in Sweden.* Manchester and New York: Manchester University Press

Lundström, Tommy & Lars Svedberg (1998) "Svensk frivillighet i internationell belysning – en inledning", I *Socialvetenskaplig tidskrift*, vol. 5, nr 2–3, s. 106–127

Mallander, Ove, Anna Meeuwisse & Sune Sunesson (1998) "Normalisering". I Verner Denvall & Tord Jacobson (red.) *Vardagsbegrepp i socialt arbete. Ideologi, teori och praktik.* Stockholm: Nordstedts Juridik. s. 159–175

Manning, Nick (1989) *The Therapeutic Community Movement: Charisma and Routinization.* London: Routledge

McLean, Athena (1995) "Empowerment and the psychiatric consumer/ex-patient movement in the United States: Contradictions, crises and change". I *Social Science of Medicine*, vol. 40, nr 8, s. 1053–1071

Meeuwisse, Anna & Sune Sunesson (1995) "Social planning and the great decarceration". I Abdul Khakee, Ingemar Elander & Sune Sunesson (red.) *Remaking the Welfare State,* Aldershot: Avebury

Meeuwisse, Anna & Sune Sunesson (1998) "Frivilliga organisationer, socialt arbete och expertis", *Socialvetenskaplig tidskrift*, vol. 5, nr 2–3, s. 172–193

Meeuwisse, Anna (1997) *Vänskap och organisering. En studie av Fountain House-rörelsen.* Diss. Lund: Arkiv

Melucci, Alberto (1992) *Nomader i nuet. Sociala rörelser och individuella behov i dagens samhälle.* Göteborg: Daidalos

Morris, Jenny (1993) *Independent Lives? Community Care and Disabled People.* Houndmillls: Macmillan

Payne, Malcolm (1997) "Empowerment and Advocacy". I *Modern Social Work Theory.* London: Macmillan, s. 266–300

Pettersson, Ulla (1986) *Socialtjänsten i praktiken. Från mål till verklighet.* Stockholm: Skeab

Puide, Annika (1986) *Klienterna och socialtjänsten.* PM 144/86. Stockholm: Socialstyrelsen

Putnam, Robert (1993) *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy.* Princeton: Princeton University Press

Rappaport, Julian (1987) "Terms of Empowerment/ Exemplars of Prevention: Toward a Theory for Community Pshychology". I *American Journal of Community Psychology.* vol. 15, nr 2, s. 121–148

Rose, Stephan & Bruce Black (1985) *Advocacy and Empowerment. Mental Health Care in the Community.* London: Routledge and Kegan Paul

Salonen, Tapio (1998) "Klient". I Verner Denvall & Tord Jacobson (red.) *Vardagsbegrepp i socialt arbete. Ideologi, teori och praktik.* Stockholm: Nordstedts Juridik. s. 45–55

SOU 1990:44, *Demokrati och makt i Sverige.* Stockholm: Socialdepartementet

SOU 1992:73, *Välfärd och valfrihet – service, stöd och vård för psykiskt sjuka.* Slutbetänkande av psykiatriutredningen. Stockholm: Socialdepartementet

SOU 1993:82. *Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt.* Stockholm: Socialdepartementet

Steinholtz Ekecrantz, Lena (1995) *Patienternas psykiatri. En studie av institutionellla erfarenheter.* Diss. Stockholm: Carlssons

Steinholtz Ekecrantz, Lena (1998) "Den professionella patienten". I Stefan Sjöström (red.) *Nya kulturer i psykiatrin,* Studentlitteratur: Lund, s. 205–221

Sunesson, Sune (1989) "Kooptation och motoffentlighet. Strategier för de förtrycktas organisationer". I *Socialmedicinsk tidskrift*, vol. 66, nr 8, s. 406–411

Sunesson, Sune, Staffan Blomberg, Per-Gunnar Edebalk m.fl. (1998) "The Flight from Universalism". I *European Journal of Social Work,* vol. 1, nr 1. s. 19–29

Svedberg, Lars (1996a) "Frivillighet som ideologiskt slagträ och faktisk verksamhet". I *Ojämlikhet från vaggan till graven – på väg in i 2/3-samhället.* FKF Fakta, 1996, s. 145–165

Svedberg, Lars. (1996b) "A Scandinavian Voluntary Tradition in Transformation – The Case of Sweden". Paper framlagt vid *Nätverket för forskning kring den nordiska ideella sektorn* i Oslo, november 1996

Trägårdh, Lars (red.) *Civilt samhälle kontra offentlig sektor.* Stockholm: SNS Förlag

Wijkström, Filip (1998) *Different Faces of Civil Society.* Diss. Stockholm: Handelshögskolan, EFI

Åman, Anders (1976) *Om den offentliga vården. Byggnader och verksamheter vid svenska vårdinstitutioner under 1800- och 1900-talen. En arkitekturhistorisk undersökning.* Stockholm: Liber Förlag & Sveriges Arkitekturmuseum

Östberg, Franceska (1998) "Den nya frivilligheten". I *Nordisk Sosialt Arbeid,* vol. 18, nr 1, s. 2–9

Demokratin i samhällsplaneringen

Abdul Khakee

Ingen fråga i samhällsplaneringen (här definierad som kommunal- och regionalplanering) har diskuterats så ingående som medborgardeltagandet i planeringsprocessen. Här finns ett gap mellan offentlig retorik och praktisk handling. Forskning visar att planerare och offentliga beslutsfattare i princip är för allmänhetens medverkan i planering, men samtidigt anser att det är svårt att skapa förutsättningar för ett medborgerligt deltagande utan att minska effektiviteten. Det orsakar instabilitet och kräver särskilda insatser för att bemöta medborgarnas krav. Beslutsfattare har visat liten förståelse för att planeringen innebär långsiktiga konsekvenser och därför kräver en djupare och mer omfattande dialog gentemot medborgarna. Alltför få inser att en planeringsdiskurs måste inbegripa så många intressenter som möjligt och bygga på kunskap och förståelse, värderingar och drivkrafter hos alla som vill påverka utvecklingen. Arnstein (1969) gjorde en jämförelse mellan idén om medborgerligt deltagande och uppfattningen om att det är nyttigt att äta spenat. Ingen ifrågasätter det sunda i att äta spenat, men ingen tycker heller om det! Så är det med medborgerligt deltagande; det är bra för demokratin, men inte för effektiviteten. Medborgarmedverkan förlänger planeringsprocessen och således ökar kostnader för både beslutsfattande och genomförande av besluten.

Plan- och bygglagen och medborgarmedverkan

1997 års plan- och bygglag (PBL) stadfäste medborgarnas krav på delaktighet som aktualiserades redan i samband med medborgerlig protest mot kommunala beslut under 1960- och 1970-talen. Enligt PBL skall"... de sammanslutningar och enskilda ... som har ett väsentligt intresse av förslaget beredas tillfälle till samråd. ... Samrådet

syftar till ett utbyte av information och synpunkter" mellan de berörda (SFS 1987:10, kap. 4 §§ 3 och 4). I förarbetet till lagen ansåg man att möjligheten till medborgarinflytande i planering utgör ett centralt moment i strävan att åstadkomma en planering som ger socialt tillfredsställande resultat (SOU 1979:65, s. 201).

Emellertid visar revideringen av PBL i mitten av 1990-talet att medborgarnas krav på delaktighet inte var uppfyllda i den planeringspraxis som utvecklades i kommunerna efter lagens tillkomst. Detta bekräftas bl.a. av den utvärdering av översiktsplanering som genomfördes vid Umeå universitet och som kortfattat redovisas senare i denna uppsats. Efter lagändringen blir syftet med samråd att förbättra beslutsunderlaget och att ge möjlighet till insyn och påverkan (SFS 1995:1197, kap. 4 § 4). Lagändringen förstärker översiktsplanens funktioner och föreslår mer omfattande samrådsförfarande även för detaljplaner.

Enligt den reviderade PBL har medborgerligt deltagande i planering inte enbart ett symbolvärde utan också ett egenvärde. Deltagandet ger bättre planer, ökar effektiviteten genom att förbättra beslutsunderlaget samt höjer planernas legitimitet genom att bygga in förtroende bland invånarna för planerare och planeringsprocessen.

Detta föranleder följande frågor: Vems problem ska medborgarinflytandet lösa? Är det medborgarnas behov att hävda sina intressen och önskemål? Är det tjänstemännens behov av att legitimera planen och skaffa sig lokala erfarenheter? Är det politikernas behov att förankra sig och har man i så fall lyckats i dessa föresatser?

Uppsatsens syfte och disposition

För att kunna besvara dessa frågor kan det vara på sin plats att undersöka hur medborgarmedverkan utvecklades i planeringspraxis sedan den första bygglagen trädde i kraft under 1940-talet och likaså hur medborgardeltagandet såg ut i det specifika och tidigaste fallet av översiktsplaneringen. Analysen presenteras i uppsatsens nästa avsnitt. Den planeringspraxis som utvecklats i Sverige har influerats av planeringsteoretiska ansatser som har sitt ursprung i Storbritannien och USA. Det internationella erfarenhetsutbytet har varit relativt omfattande, men planeringspraxis har anpassat sig till enskilda länders institutionella omständigheter.

I förarbetet till PBL skrev utredarna att en debatt bland kommunens invånare om planeringens innehåll och mål kräver att planhandlingarna är lättfattliga för medborgarna i allmänhet (SOU

1979:65, s. 202). Den kvantitativa utvärderingen av översiktsplaner, som redovisas i avsnittet Plantextens tillgänglighet, försöker besvara frågan om hur tillgänglig plantexten var.

Synen på medborgarnas deltagande i översiktsplaneringen bland ansvariga (politiker och tjänstemän) bygger på en enkätundersökning i ett tjugotal kommuner och dessutom på djupintervjuer med ett urval av politiker och tjänstemän i fem kommuner. Under rubriken "Politiker och planerare om medborgerligt deltagande" presenteras denna undersökning.

I det sista avsnittet diskuteras ett alternativt sätt att se på medborgarmedverkan samt ett förslag om att förstärka deltagandet i samhällsplaneringen.

Planeringspraxis och medborgardeltagandet

Synen på medborgardeltagande i samhällsplanering har förändrats allt eftersom verkligheten har förändrats. Om vi utgår från en planeringsteoretisk grundval kan man urskilja fyra teoretiska ansatser i vilka man anger klara ståndpunkter beträffande medborgarmedverkan. De är: rationell planering, advokatplanering, generativ planering och kommunikativ planering. Eftersom det finns en växelverkan mellan de teoretiska positionerna och den planeringspraxis som utvecklades vid specifika tidsskeden är vår analys uppdelad enligt dessa ansatser.

Rationell planering och rekordåren

Samhällsplanering under åren efter andra världskriget till och med 1970-talet dominerades av den rationella planeringsansatsen. Denna förutsätter en gradvis välordnad process där varje steg svarar för en bestämd uppgift. Teorin bygger på ändamålsrationalitet, där beslutsfattare bestämmer målen och professionella planerare (och andra experter) sedan utformar en plan. Teoretiskt kan de formulera en enda plan som uppfyller alla värden som uttrycks i målen. I praktiken finns dock begränsningar både vad gäller resurser och kunskap, vilket medför att planerarna utvecklar alternativa planer som var och en strävar efter att uppfylla så många mål som möjligt. Ändamålsrationaliteten innebär att man söker den mest fördelaktiga kombinationen mellan resursanvändning och måluppfyllelse, vilket kräver en

väl planerad användning av resurser samt att målen är omsorgsfullt preciserade. Det senare kräver ett konsensus beträffande målen för samhällsutvecklingen.

Enligt detta synsätt är samhällsplaneringen en fråga för fackmän och politiker. De senare företräder medborgarnas åsikter. Representativ demokrati spelar härvidlag en viktig roll: politiska partier företräder medborgarna och agerar på deras vägnar. Enligt detta synsätt erhåller planer legitimitet, om det finns en tillräcklig stor majoritet i den valda församlingen. Varje yttring utanför denna församling betraktas som "utomparlamentarisk" och ogillas (se t.ex. Bohm, 1985).

I Sverige utvecklades den rationella planeringspraxisen under de så kallade rekordåren som kännetecknades av snabb ekonomisk tillväxt, skapandet av det så kallade starka samhället och omfattande förändringar i välfärdsanordningar. För att åstadkomma en rationell fördelning av kollektiva tjänster genomfördes två kommunindelningsreformer. Dessa reformer ledde till 276 storkommuner, var och en motsvarade ungefär tio tidigare kommuner. De nya kommunerna ålades att utarbeta flera sorters planer: generalplaner, kommunala ekonomiska långtidsplaner (KELP), bostadsbyggnadsprogram samt en rad verksamhetsplaner för skolan, åldringsvård, barnomsorg och så vidare. Hela denna planeringskarusell kulminerade i början av 1970-talet med den så kallade Sverigeplanen. Det fanns inte någon egentlig Sverigeplan. Vad man hade var hållpunkter i en ambitiös regional- och miljöpolitik vars huvudbeståndsdelar var regionala planer baserade på ett ortsklassificeringssystem som delade hela landet i primära, sekundära och tertiära zoner samt en fysisk riksplan.

Dessa politiska ansatser genomfördes aldrig eftersom de ekonomiska, politiska och sociala omständigheterna ändrades i samband med oljekrisen och den påföljande ekonomiska stagnationen. Det politiska motståndet mot planen från näringslivet och LO var också starkt. Planeringstänkande som var grundvalen till Sverigeplanen låg också till grund för storskaliga lösningar inom ett flertal samhällsområden. Miljonprogrammet, den ohämmade framväxten av bilismen och stadskärnornas omvandling till kommersiella centra med påföljande avfolkning och avarter i stadslivet, var några exempel på den rationalism som kännetecknade samhällsplaneringen (se t.ex. Hall, 1985 som beskriver cityombyggnaden i Stockholm som funktionsutarmning, för stark satsning på bilism och hänsynslöshet mot befintlig bebyggelse).

Allmänhetens reaktioner lät inte vänta på sig. Medborgarprotesterna kanaliserades genom byalag, stadsmiljögrupper och andra sociala rörelser. Den berömda striden om almarna i Kungsträdgården i Stockholm blev en symbolhandling mot en samhällsplanering, som byggde på det rationella teknokratiska synsättet och som uteslöt varje form av medborgerligt deltagande. Protesten gällde inte enbart de torftiga livsvillkor som var resultatet av denna samhällsplanering, utan också det sätt på vilket besluten fattades och genomfördes (Khakee, 1989).

Som en konsekvens av dessa protester försökte flera kommuner utvidga informationsflödet till medborgarna. Man strävade också efter att införa olika former av medborgarmedverkan i kommunal planering i form av samråd, studiecirklar och kampanjer. Ibland lyckades försöken, men i de flesta fall blev det fråga om att legitimera redan fattade beslut.

Under 1970-talet förskjuts tyngdpunkten i samhällsplanering från genomförandet av storskaligt bostadsbyggande och investeringar i infrastrukturen till sociala och ekonomiska frågor. Denna utveckling tvingades fram i första hand av den ekonomiska stagnationen som en följd av oljekrisen och början på kapitalflykt från industriländer till vissa u-länder som genomgick en snabb industrialisering. Det oaktat, hade de radikala rörelserna betydelse i värderingskrisen, vilken bland annat innebar ett ifrågasättande av den svenska optimismen när det gällde moderniseringsprocessen.

Advokatplanering och socialtjänsten i samhällsplanering

För att medborgarnas värderingar skulle komma till tals i planeringsprocessen utvecklades advokatplaneringsansatsen. Den utvecklades i USA under president Johnsons "krig mot fattigdomen". Advokatplanering utgår från att samhället består av ett stort antal grupper med egna intressen och värderingar. De resursstarka är representerade i den offentliga sfären och kan påverka politiska beslut, medan de resurssvaga behöver en röst för att försvara sitt intresse. Upphovsmannen till denna modell, Davidoff (1965), menar att man först måste identifiera de resurssvaga grupperna och kartlägga deras värderingar och sedan förse varje grupp med en eller flera planeringsexperter som tillvaratar deras intressen. Planeringsmyndigheter etablerar en dialog med alla grupper genom sina "advokater". I Storbritannien utvecklades en snarlik modell under beteckningen "social planning".

Modellen kom till användning i Sverige i samband med socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen. Socialsekreterare och annan fältpersonal utnyttjades som advokater för eftersatta grupper av medborgare (se Denvall, 1994 och Folkesson, 1989). Dessa personer fick i uppgift att utarbeta "sociala områdesbeskrivningar" som kartlade resurssvaga gruppers levnadsvillkor. Dessa områdesbeskrivningar hade åtta syften:

- utöka möjligheterna att göra kommunövergripande jämförelser,
- förse helhetsbilder för resursfördelningen inom skolan, socialomsorg, med mera,
- möjliggöra medborgarnas deltagande i planering genom studiecirklar,
- införa kvalitativa mjukdata i planeringsunderlag,
- skapa tillfälle för samarbete mellan personal från olika förvaltningar,
- skapa en helhetssyn på mänskliga problem, behov och resurser,
- stimulera debatt bland politiker från olika kommundelar,
- förverkliga långsiktiga idéer om decentralisering.

I sin utvärdering av sociala områdesbeskrivningar visar Denvall (1994) att endast 82 av landets 284 kommuner utförde områdesbeskrivningar. Dessutom utvecklades dessa områdesbeskrivningar annorlunda än förväntat. Han menar att:

- områdesbeskrivningar blev engångshändelser utförda av centrala utredare,
- berörda invånare engagerades i mycket liten utsträckning,
- det blev svårt att hantera informationskällor som statistik i planeringen,
- det var inte lätt att påvisa konkreta konsekvenser.

Denvalls slutsats är att det förekom ett påfallande lokalt ointresse att närmare syna planeringens och maktens premisser. Nyfikenhet inför socialtjänst och planering grundades i att aktörerna uppfattade de instrumentella och ideologiska funktionerna som löftesrika, om än oklara och konturlösa (ibid, s. 154). Socialtjänstemän fick aldrig fungera som advokater genom att försvara de resurssvaga gruppernas intresse och ifrågasätta den rådande ordningen eftersom detta uppfattades medföra ökad instabilitet.

Under 1970-talet fick man uppleva början på en tredje typ av kris, nämligen kunskapskrisen förutom de ovannämnda ekonomiska krisen och värderingskrisen. De olika trendbrotten under 1970-talet

innebar att man för första gången sedan slutet av andra världskriget ifrågasatte om samhällsplanering var meningsfull. Prognoserna hade inte varit tillräckligt bra för att kunna förutsäga trendbrotten. Planeringen hade resulterat i trista bostadsområden och avfolkade, kommersialiserade stadskärnor. Samtidigt övergav man den regionalpolitik som byggde på resurstransferering från expansiva regioner till resurssvaga. Man hade inte tillgångar så det räckte. I stället initierade man en regionalpolitik som byggde på resursmobilisering, självtillit och lokala förutsättningar. I storkommuner minskade direkta kontakter mellan väljare och valda ledamöter. Politikerna blev alltmer intresserade av allmänpolitiska frågor på bekostnad av lokala frågor. Olika försök gjordes under 1980-talet att återskapa något av den medborgaranda och den känsla av samarbete som tidigare rådde i de mindre kommunerna. Kommundelsreformen, decentraliseringen av kommunal verksamhet via distriktskontor eller direkt till bostadsområden, större boendeinflytande i saneringsfrågor är några exempel på en minskad tro på en toppstyrd planering och en vilja att stimulera enskilda medborgare, folkrörelser och föreningar till medverkan i samhällsplaneringen.

Generativ planering och lokal mobilisering

Denna utveckling sammanföll med intresset i vissa kommuner i den generativa planeringsansatsen. Tyngdpunkten i denna ansats läggs på småskalig samhällsorganisation, där det finns möjligheter till interaktion mellan berörda aktörer i planeringsprocessen. Aktörerna lär sig att samarbeta med varandra, identifiera gemensamma intressen och respektera varandra när åsikter går isär. Modellen tillkom då man upptäckte ett allt större gap i kommunikationen mellan professionella planerare och allmänhet. Ett av de viktigaste hindren i denna kommunikation är att planerarna använder sig av expertkunskap, medan allmänheten bygger sina föreställningar på erfarenhetskunskap (Friedmann, 1973, 1987).

I Norden lanserades denna modell av norrmanen Ottar Brox (1969) i ett försök att möta lokalsamhällets behov av att hävda sig gentemot marknadskrafterna å ena sidan och en centraliserad statsmakt å den andra. För detta ändamål bör planeraren se till att få en helhetssyn på utvecklingen genom att bygga en förtroendefull dialog mellan de berörda i en planeringsprocess. Planeraren bör helst tillhöra den fysiska och sociala miljö som planen gäller.

Försök att i Sverige genomföra en sådan process gjordes på flera ställen, bland annat i Norrbotten, där man arbetade med lokala ortsstudier och där planerarna själva, åtminstone periodvis, vistades på orten och på detta sätt skaffade sig lokalkännedom. Tillämpningen av den generativa planeringsansatsen var inte problemfri eftersom handlingsfriheten gentemot marknadskrafterna och en centraliserad statsmakt många gånger var utomordentligt beskuren. I lägen, där medborgarnas behov och värderingar gick stick i stäv med överordnade intressen, hade de i praktiken ofta svårt att hävda sig. Det var svårt att aktivera medborgarna i planeringsprocessen utom i kommuner med uttalade "överlevnadsproblem" och homogen befolkningsstruktur. Men inte heller där hade man på långa vägar nått den aktivitetsgrad som eftersträvats (se bl.a. Alexandersson och Georgsson, 1985; Kugelberg, 1986).

Under 1990-talet upplever Sverige liksom övriga Europa betydande förändringar i den ekonomiska och politiska ordningen. Västeuropeisk union, östeuropeisk sönderdelning och marknadsekonomins ideologiska triumf utgör tre avgörande förändringar. På den internationella nivån har omstrukturering av det ekonomiska systemet, snabba förändringar i informationsteknologin och globalisering av kapitalet inneburit att multinationella företag skapat en spindelväv av produktionsrelationer, som korsar regionala och nationella gränser (Amin, 1994). Dessa förändringar känns särskilt intensivt på den lokala och regionala nivån, där den förut allmänt rådande principen om rumslig samordning och sammanhållning ersätts av den om rumslig fragmentering och konkurrens. Marknadsföring av platser, ansiktslyftande åtgärder att höja platsernas anseende och utveckling av "nischer och noder" blir alltmer vanlig i kommuners och regioners planering. Förändringar i den ekonomiska och politiska ordningen och i de rumsliga förhållandena inverkar starkt på europeiskt styrelsesätt, såväl på lokal som central nivå. Ekonomiska och politiska förhållanden baserade på ett administrativt synsätt som stödjer sig på långsiktig planering av välfärdssamhället ersätts nu med andra synsätt där staten, företag, frivilliga grupper och andra instanser medverkar i såväl samhällsplanering som i försörjningen av kollektiva varor och tjänster. Den klara skillnaden mellan de offentliga och privata sfärerna ersätts med nya former för samverkan mellan staten, marknaden och medborgarna. Hierarkiska och byråkratiska former för politiskt maktutövande ersätts med interaktiva former där staten förhandlar med och söker stöd från många olika grupper (Healey, 1997).

Förändrad statssyn och kommunikativ planering

Det har uppstått tre synsätt beträffande statens roll i en blandekonomi:

- den neoliberala staten där det offentliga uppdraget reduceras till "nattväktarrollen",
- den förhandlande staten, där besluten påverkas av den strategiska ställningen mellan staten, marknaden och medborgarna,
- den samarbetande staten som förutsätter ett proaktivt synsätt, där staten skapar förutsättningar för näringslivet, frivilliga grupper och andra intressenter för att medverka i samhällsplanering.

Det första synsättet är ointressant från samhällsplaneringens synvinkel. De övriga två har gett upphov till var sin planeringsteoretiska ansats, nämligen förhandlingsplanering och kommunikativ planering.

Samhällsplanering har alltid inneburit förhandlingar. Men förhandlingsplanering som en särskild teoretisk position i planeringsteorin fick allt större uppmärksamhet mot slutet av 1970-talet. Det blev allmänt accepterat att beslutsprocesser som tidigare uppfattats som renodlade inom marknaden eller inom en offentlig myndighet egentligen var sammanflätade. Dessutom blev en följd av 1970-talets ekonomiska kris att privata byggherrar och marknadens andra aktörer fick ökat spelrum vad gäller ny- och ombyggnad (Floderus, 1989). En annan följd av den ekonomiska krisen var att intresset förskjuts från en allsidig ("comprehensive") planering till projektplanering. Det blev allt vanligare att enskilda projekt blev fokus för samhällsplanering på lokal nivå och där samordning inom och mellan projekt skedde genom en serie anpassningar och överenskommelser mellan aktörerna (Sahlin-Andersson, 1986).

I efterhand började planeringsforskare framhålla förhandlingsplanering som ett alternativ till den bristfälliga regelstyrda planeringsprocessen. Man menade att den senare modellen medförde kostnadsökningar för uteblivna intäkter under den långa väntetiden och ofta förändrades utgångsproblemen under den tid planeringsprocessen pågått. Exploatörernas kunskap var viktig för att förbättra projektets ekonomi (Cars, 1992).

Någon entydig uppfattning om förhandlingsplanering förekommer inte. De flesta associerar begreppet med samverkan mellan offentliga myndigheter och marknadens aktörer genom direkta kotakter för att sluta avtal om samarbetsprojekt. Sådan samverkan utesluter medborgarna. Några forskare menar dock att förhandlings-

planering omfattar både privata företag och spontant organiserade medborgargrupper. Förhandlingsplanering skapar således en dialog mellan intresserade medborgare, företag och offentliga myndigheter, så att de bättre kan förstå varandras preferenser och agerande (se bland andra Forester, 1989 och Lichfield, 1996). Emellertid är den första uppfattningen vanligast bland både forskare och praktiker.

Den kommunikativa planeringsteorin har ännu så länge inte fått något genomslag i planeringspraxis, eftersom den utmanar de rådande maktstrukturerna i samhället. Enligt denna planeringsteori kräver ett äkta medborgerligt deltagande att man skapar en "allomfattande diskurs" (inclusionary discourse). Denna inbegriper en mångfald krav som ska påverka policydagordningen, men omfattar också olika former enligt vilka dessa krav ställs. För att skapa en allomfattande diskurs måste den bygga på kunskap och förståelse, värderingar och kompetens av samtliga som är delaktiga (stakeholders) i samhället. Enighet om komplexa frågeställningar och olika strategier bör involvera alla berörda människor. Interaktiv planeringspraxis måste bygga på ett arbetssätt som främjar dialog och som täcker kulturella skillnader och samarbete mellan vitt skilda individer. Healey (1996, s. 224) beskriver detta som en etisk fråga: Det är planerarens moraliska uppgift att ställa frågan om vem är de som berörs av planeringen? Hur skall dessa personer beredas tillträde till planeringsarenan så att de får presentera sina åsikter? Hur skall dessa personer beredas plats i planeringen genom hela processen? Det är en fråga om ett explicit erkännande av mångfald i åsikter ("alla människor har rätt och möjlighet att föra fram sina åsikter"). På ett sätt motsvarar denna etik Habermas kommunikativa rationalitet med dess krav på förståelse, integritet, legitimitet och sanningsenlighet.

Den rationella planeringsmodellen liksom de teoretiska ansatser som syftar till att vidareutveckla den rationella ansatsen (hit hör advokatplanering, generativ planering och förhandlingsplanering) bygger på synsättet att maktrelationer mellan offentliga myndigheter, marknad och medborgare är svåra att förändra. Man utgår från att enskilda aktörers handlingsutrymme bestäms av sociala strukturer. Dessa strukturer uppfattas som resultat av långsiktiga allmänna krafter som ligger utanför den enskildes kontroll. Staten liksom marknaden utvecklar hierarkiska, monopolistiska och andra styrelseformer för politisk respektive ekonomisk maktutövning.

Den kommunikativa planeringsansatsen bygger bl.a. på Giddens tes att sociala strukturer är resultat av många enskilda handlingar.

Insikten om hur dessa strukturer skapas, framkallar förutsättningar för att utmana och förändra dessa. Det är inte "något" som skapar samhället, det är den enskilde aktören som skapar samhället. Utvecklingen är inte ödesbundet; människorna kan faktiskt påverka den (Giddens, 1984). Planeraren är inte längre en fackman anställd av en planeringsmyndighet. Denne är inbegripen i ett socialt samspel med politiker, näringslivsrepresentanter, hushållen, folkrörelser och andra "stakeholders". Planering omfattar diskurser genom vilka nya idéer och argument utformas. Den kommunikativa modellen ansluter sig till Habermas plädering för en likvärdig behandling av synpunkter och argument från alla aktörer. Planeraren, tillsammans med medborgarna, måste bekämpa varje form av strukturell och institutionell förvrängning av kunskap. Således bör planeraren verka för en framstegsvänlig planeringspraxis som också innebär att man utmanar de besuttnas maktställning. Kommunikativ planering blir således ett slags samhällelig sökprocess (social inquiry) vilken ifrågasätter den representativa demokratin och föreslår en ny form av samhällelig beslutsprocess baserad på en ny typ av politik.

Plantextens tillgänglighet

En kvantitativ utvärdering av 254 översiktsplaner av sammanlagt 286 stycken genomfördes år 1993. Bedömningen skedde med hjälp av 24 indikatorer. Indikatorerna representerade det i lagen reglerade innehållet i översiktsplanerna, till exempel redovisning av samrådsförfarandet, tänkandet hos planeringsansvariga, översiktsplanearbetet, planens allsidighet och ambitionsnivå.

Utvärderingen av översiktsplanernas kvalitet ledde till en klassificering av de 254 studerade planerna i fem kategorier 1) de enklaste planerna, 2) snävt upplagda planer, 3) brett upplagda planer, 4) ambitiöst upplagda planer och 5) mest "kompletta" planer. Endast 32 planer (13 %) tillhörde kategorierna fyra och fem medan 57 % eller 145 planer tillhörde kategorierna ett och två. Vi skall nedan presentera kvalitetsbedömning enligt tre av de 24 indikatorerna, nämligen redovisning av samrådsförfarandet, behandling av intressekonflikter och planernas tillgänglighet. Intresserade läsare hänvisas i övrigt till Svensson (1993) och Khakee (1995).

Samråd

Enligt PBL skall översiktsplaner finnas tillgängliga under minst två månader för att inhämta synpunkter från medborgare och andra (SFS 1995:1197, kap.4 § 6). Utvärderingen gick ut på att ta reda på huruvida samrådsförfarandet redovisas i översiktsplanehandlingen (med reservation för att vissa kommuner kan ha underlåtit att medskicka detta). Nästan alla planer i kategorierna ett och två saknade en egentlig redovisning av samrådsförfarandet. Detsamma gällde vissa planer i de övriga tre kategorierna, det vill säga att drygt 56 % av kommunerna inte redovisade sitt samrådsförfarande. Väldigt få planer redovisade hur man beaktade synpunkter som framfördes under samrådet. Generellt tog kommunerna hänsyn till synpunkter från länsstyrelser och andra myndigheter, men ägnade liten uppmärksamhet åt medborgarnas åsikter.

Intressekonflikter

Här efterlystes en öppen redovisning av tydliga konflikter beträffande markanvändningen inom kommunen. I förarbetet till PBL betonar man lämpligheten i att upprätta alternativa planförslag för att ge tydligt uttryck till dessa konflikter. Det kunde röra sig om värderingskonflikter och konflikter där det fanns partipolitiska skiljelinjer, men även konflikter mellan statliga och lokala intressen. Folkrörelser, som till exempel Naturskyddsföreningen, är ofta engagerade i frågor angående bevarande av närmiljön. En överväldigande majoritet av planerna, nämligen 78 %, redovisade inte några intressekonflikter och 90 % undvek att redovisa konflikter mellan bevarande och exploatering. Två förklaringar till detta kan tänkas: antingen saknas konflikter och motstridiga intressen, eller också undertrycks dessa i översiktsplaneringen sett utifrån de granskade dokumenten.

Tillgänglighet

För att medborgarna ska kunna bilda sig en uppfattning om översiktsplanen framför allt om de frågor som berör och/eller intresserar dem är det viktigt att planerna klart redovisar innehållsförteckning, rubriksättning, underrubriker, hänvisningar till olika frågor samt andra orienterande hjälpmedel. Tillgängligheten är med andra ord av stor betydelse för demokratiaspekten i planeringen. Krav på översiktsplanernas tillgänglighet, som vi redovisade ovan, finns också

uttryckt i PBL. I förarbetet till PBL talar man om kraven som bör ställas på planhandlingarnas utformning, så att de blir lättfattliga för medborgarna i allmänhet.

Utvärderingen visade att endast 11 % av planerna kännetecknades av god tillgänglighet. De allra flesta hamnade i normalkategorin, som innebär att gemene man skulle behöva hjälp att ta sig genom plandokumentet. En dryg fjärdedel hade dålig tillgänglighet. Planernas tillgänglighet hade inverkan på möjligheterna att tolka dokumenten och var av betydelse för allmänhetens intresse för översiktsplanering. Värt att notera är att planerna med den sämsta tillgänglighet återfanns i grupp ett och två, de med normal tillgänglighet i grupp två och tre, medan de med de mest lättillgängliga dokumenten återfanns i grupp fyra och fem.

Politiker och planerare om medborgerligt deltagande

Följande redovisning bygger på muntliga intervjuer med ett fyrtiotal politiker och tjänstemän från fem kommuner. Varje kommun representerade en av de fem plankategorierna. Politikerna tillhörde i regel planeringsutskott eller var särskilda ledamöter som utsetts av kommunstyrelse och byggnadsnämnd. Tjänstemännen kom från arkitektkontoret, hälso- och miljöskyddsförvaltningen, näringskontoret och tekniska förvaltningen. De intervjuade fick redovisa sin syn på allmänna intressen, planeringsambition, medborgerlig medverkan, planerarroll och sambandet mellan kunskap och värderingar, planeringsorganisering, planeringskultur samt planeringsresurser. Viktigt att påpeka i detta sammanhang är att vår tolkning bygger på intervjuer i endast fem kommuner. Denna tolkning behöver inte vara representativ för de övriga kommunerna.

PBL stadfäste en praxis om medborgerligt deltagande som utvecklades i vissa kommuner som en följd av de omfattande opinionsyttringarna i samband med miljonprogrammet och den storskaliga saneringen av stadskärnorna under 1960- och 1970-talen. Således aktualiserades flera frågor, såväl beträffande lagstiftningens krav som politisk ovilja angående medborgarmedverkan i översiktsplaneringen: Räckte medborgarmedverkan för att man skulle kunna tillmötesgå invånarnas åsikter om framtida utveckling i kommunen? Tog man tillräcklig hänsyn till deras åsikter i revideringen av översiktsplanerna? Vilka var möjligheterna respektive begränsningarna för att ordna ett tillfredsställande medborgardeltagande? Viktigt i

detta sammanhang var också frågan om hur politiska partier och fritidspolitiker medverkade i översiktsplanearbetet.

Enkätundersökningen visar ett stort gap mellan heltidspolitikers respektive fritidspolitikers medverkan i detta arbete. Den förra gruppen var relativt aktiv, medan den senare var ganska passiv eller till och med likgiltig i översiktsplanearbetet. PBL kräver att översiktsplanen ska antas formellt av kommunfullmäktige, men detta innebar inte att fullmäktigeledamöterna verkligen satte sig in i översiktsplanens innehåll innan planen godkändes. Djupintervjuerna bekräftade gapet mellan heltidspolitikers respektive fritidspolitikers medverkan i översiktsplaneringen. En av de intervjuade förklarade gapet på följande sätt:

> Fullmäktigeledamöter står mellan vanligt folk och heltidspolitiker. De är ju politiker, men inte insatta i den inre problematiken vilket kan vara ett problem när planen kommer till fullmäktige. De blir förskräckta över planens volym, vilket kan leda till att de inte sätter sig in i den. Översiktsplanen skall vara av den omfattning den har nu, men det borde finnas en pocketupplaga som skulle underlätta och göra det möjligt för fullmäktigeledamöterna att lättare sätta sig in i problematiken kring översiktsplaneringen.

De flesta intervjuade menade att översiktsplanen diskuterades väldigt ytligt i kommunfullmäktige. Man saknade en bra förebild för hur man skulle engagera fullmäktigeledamöter. Även i sådana kommuner där man valde att bjuda in presidierna i samtliga nämnder för genomgång av olika avsnitt blev det i huvudsak byggnadsnämnden och kommunstyrelsens arbets- eller planeringsutskott som engagerade sig i frågorna. Detta är anmärkningsvärt mot bakgrunden av att revideringen av PBL innebär att kommunfullmäktige gör en återkommande bedömning av översiktsplanens aktualitet (SOU 1994:36, s. 169–172).

Många av de intervjuade menade att diskussionen om översiktsplanen på partimötena var "alldeles för dålig". I vissa kommuner försökte man ta upp planfrågor kontinuerligt, men någon ingående diskussion kring dessa blev det inte. Översiktsplaneringsarbetet gav helt enkelt inte utrymme åt frågor som skulle kunna innebära konflikter mellan partierna.

Som väntat väckte medborgarnas möjligheter till medverkan i översiktsplaneringen många olika kommentarer. Man kommenterade bland annat önskvärdheten i medborgarnas deltagande i planeringen, metoder för sådan medverkan och konsekvenserna av densamma.

Flera av de intervjuade ifrågasatte det sätt på vilket informationen om översiktsplanen förmedlades till allmänheten. Trots information i lokal press, särtryck till hushåll, utställningar i de kommunala biblioteken och informationsmöten var intresset bland allmänheten tämligen begränsat. Offentliga möten fungerade inte heller särskilt bra. Många politiker och tjänstemän kände sig väldigt osäkra i diskussioner om frågor som uppfattades alltför övergripande och avlägsna. I stället för att föra en dialog ägnade man sig mer åt informationsspridning. Många ansåg att medborgarnas synpunkter sällan var användbara.

Översiktsplanerna presenterades på ett väldigt traditionellt sätt. Man diskuterade aldrig hur planeringsfrågorna skulle presenteras för allmänheten. Många kommuner insåg aldrig svårigheterna med att engagera "vanliga" medborgare i övergripande frågeställningar. I efterhand hade planerarna flera förslag på hur man skulle ha fått folk engagerade: 1) man borde ha koncentrerat sig på ett fåtal frågor, 2) plantexten skulle ha presenterats på ett lättillgängligt men proffsigt sätt, 3) man borde ha avdramatiserat översiktsplaneringsarbetet och presenterat idéerna på ett mer pedagogiskt sätt, 4) man borde ha rekryterat referensgrupper från olika bostadsområden, 5) man borde ha satsat på studiecirklar och annan form av kursverksamhet för att intressera så många människor som möjligt.

Vad gäller tidpunkten för medborgarmedverkan i planeringen fanns ett gap mellan det som skedde och det som man ansåg var önskvärt. Medborgarna kom in i planeringsarbetet när planen var färdig. Medborgarna borde ha engagerats redan från början. Kommunerna borde ha ordnat kontakter med medborgarna i omgångar och bett om konkreta idéer. Några av de intervjuade ansåg att man borde ha samma praxis som i Norge, där lagstiftningen kräver att medborgarna kommer med synpunkter tidigt under planeringsprocessen. Det fanns dock andra som menade att faran med att engagera människor tidigt i processen var att de så småningom skulle tröttna.

Flera av de intervjuade ansåg att det var en god tanke med aktiv medborgarmedverkan i planeringen, men att det inte fungerade i praktiken. Det krävde mycket tid och engagemang från politiker och tjänstemän. Dessutom blev det svårt att snabbt och effektivt arbeta fram en översiktsplan i tid. Försöken med medborgarmedverkan ledde ofta till att det främst var de särintressen som värnade om specifika frågor som kom till tals. Dessa grupper var inte villiga att acceptera andra perspektiv, framför allt kunde de inte visa ett övergripande ekonomiskt ansvar för helheten. Naturskyddsför-

eningar, hembygdsföreningar och andra intresseföreningar visade enbart engagemang för just de frågor som intresserade dem. Det var besvärligt att ha aktiva och bevakande grupper. Relationen mellan kommunen och föreningarna var ganska infekterade. Flera av dem som var aktiva i föreningar och som ifrågasatte översiktsplanen var högutbildade och resursstarka personer.

Några av de intervjuade hade svårt att förstå medborgarinflytandet utanför partiväsendet. I stället för att åsikter fördes fram i så kallade opolitiska medborgargrupper borde dessa förts fram i politiska partier. Som någon av de intervjuade uttryckte det: Det är de politiker, som medborgarna valt för att styra kommunen, som ska arbeta med planeringen. Inte några opolitiska grupper.

Flera av de intervjuade hade synpunkter på PBL och dess föreskrifter om medborgarmedverkan. En del menade att PBL uppmuntrade till "skendemokrati" genom satsningen på det formella samrådet i samband med utställningsförfarandet. Därmed gav man översiktsplanen samma status som detaljplanen. Om man gjorde någon väsentlig ändring i planen efter utställningen ställdes planen ut på nytt vilket är själva iden med en detaljplan. Översiktsplanen har inte alls samma ställning som en detaljplan, vilket skapade förvirring hos allmänheten. Andra menade att kommunerna gjorde sig själva en otjänst om man inte följde det man föreslog i översiktsplanen efter de omfattande samrådsomgångarna. Allmänheten uppfattade att rekommendationerna i översiktsplanen var de som gällde. Men när man i konkreta sammanhang fattade annorlunda beslut motverkade man det som var syftet med samrådet. Slutligen menade några av de intervjuade att PBL stärkte medborgarnas möjligheter att överklaga. Det kom att bli praxis att överklaga utan en tanke på kommunens ekonomi.

Förstärkt medborgerligt deltagande i samhällsplanering

Denna uppsats försöker att besvara följande frågor: 1) Varför medborgardeltagande i samhällsplaneringen? 2) Har denna strävan uppnåtts? 3) Varför har man inte lyckats med att nå tillfredsställande medborgarinflytande i planeringen? 4) Representerar den kommunikativa planeringen en annan planeringssyn? 5) Vilka konsekvenser medför den nya planeringssynen för medborgerligt deltagande i samhällsplaneringen?

Som framgår av både lagstiftningen på planeringsområdet och planeringsforskningen har direkt deltagande i planeringsprocessen både egenvärde och symbolvärde. Medborgarnas medverkan är viktig. Beslut som fattas utan att allmänheten beretts möjligheter att medverka har svårt att bli allmänt accepterade. Sådan medverkan är nödvändig också för att garantera ett så fullständigt beslutsunderlag som möjligt, det vill säga medborgarnas deltagande främjar effektiviteten. Det höjer legitimiteten. Förtroendet för beslutsfattare och beslutsfattandet byggs in.

Medborgarinflytandet skall lösa medborgarnas behov att få sina intressen och önskemål tillgodosedda. Om medborgarmedverkan sedan tillfredsställer tjänstemännens behov av legitimitet eller politikernas behov att förankra sig, är dessa av sekundär betydelse till det primära målet.

Vår redovisning visar att man inte har lyckats särskilt bra med demokratisträvandena vare sig i förhållande till den ambition man uttryckt i den offentliga debatten eller i förhållande till lagstiftningens krav. Samhällsplaneringen i dag är inte en demokratisk process. I den utredning som låg till grund för revideringen av PBL ansåg man att medborgarnas krav på delaktighet inte var uppfyllda. Man påpekar behovet av att komplettera den representativa demokratin med andra demokratiska inslag för att tillvarata folkviljan som rör lokalsamhället (SOU 1994:36, kap. 5). Utredningen andas en viss misstro mot den representativa demokratins vilja och förmåga att ta till vara medborgarnas synpunkter i planeringsprocessen.

Trots omfattande medborgarprotester i slutet av 1960- och under 1970-talen och trots relativt ambitiös lagstiftning har man inte nått längre vad beträffar medborgardeltagandet i samhällsplaneringen. Först och främst beror detta på den synnerligen starka tilltron till den representativa demokratin. Jämfört med andra länder i Västeuropa är denna tilltro starkast i Sverige (Miller och Kraushaar, 1979). Visst har denna form av demokrati fördelar. Medborgarna har den yttersta makten att avgöra vilka som ska styra, men slipper den börda av ständiga politiska möten som skulle bli följden om alla medborgare deltog i beslutsprocessen. Men detta kräver att medborgarna har tillit till beslutsfattare och beslutsprocessen. I och med främlingskapet inför partipolitiken har den positiva tilliten till politikerna avtagit. Avtagande tillit till de folkvalda handlar inte bara om kontokort, spelskulder och porrklubbsbesök; det handlar om den tilltagande negativa tilliten. Medborgarna tror inte på att de kan påverka besluten när allt redan är klart. I planeringssammanhang bjuds medborgarna in till samråd när planen skulle ställas ut.

Ett annat skäl till varför man inte nått långt i medborgarmedverkan är den vanmakt som många medborgare upplever. Medborgarna känner att beslutsfattarna inte lyssnar på dom. Då är det ingen idé att engagera sig. Denna vanmakt har sitt ursprung i skapandet av det "starka samhället" när folkrörelserna fick stå tillbaka för den allt starkare staten. Kommunindelningsreformen var ett talande exempel på den starka staten. Medborgarna upplever politiska partier som redskap för den starka staten. Detta förklarar delvis allt lägre partianslutning och att partimöten blivit ett forum, där de trogna kommer och säger "ja" och partiledningen därmed tillfredsställer sitt behov av legitimitet.

Politisk exkludering är ett annat skäl för misslyckandet med medborgerligt deltagande. Eliten motar bort medborgarna; inte formellt men de facto. Samhällsplanering förser oss med många exempel på denna exkludering, till exempel det sätt på vilket planerna presenteras, samrådsförfarande ordnas och medborgarnas åsikter beaktas i det slutliga plandokumentet, etc.

För mycket makttänkande, för mycket partiinriktning, för dåligt lyssnande, för lite hänsynstagande och för snabb beslutsprocess allt detta bidrar till misslyckandet med demokratin i samhällsplaneringen.

Den kommunikativa planeringsteorin representerar en annan planeringssyn än den rationella. Den samarbetande staten skiljer sig från den traditionella välfärdsstaten eller den nyliberala nattväktarstaten. Medborgare, folkrörelser och andra intressenter i livsvärlden är lika viktiga som näringsliv, offentlig byråkrati, politiska partier och andra etablerade aktörer i systemvärlden. Planering blir en interaktiv process som kräver förståelse, uppskattning och uppmärksamhet av samtliga deltagares åsikter och handlingar samtidigt som man bejakar konflikter i planeringssammanhang. Initiativet för de frågor som skall bli föremål för planering bestäms inte uppifrån. De är en angelägenhet för alla deltagare i planeringsprocessen.

I den kommunikativa planeringen uppmärksammas språkets, idéernas, metaforernas och föreställningarnas makt för att ändra de materiella villkoren. Genom villkoret att de etablerade maktrelationerna ifrågasätts under planeringsprocessen representerar kommunikativ planering en annorlunda beslutsprocess – normativt, procedurellt och institutionellt. Den kommunikativa ansatsen betonar det etiska ifrågasättandet hos planerare. Det senare ingår således inte i den maktkonstellationen som i den traditionella planeringen. Planeraren blir en agent för radikal förändring av samhället.

Utvecklingen mot en kommunikativ planeringspraxis är utmanande och krävande. Den nuvarande planeringspraxisen med sina ad hoc bestämmelser skapar enbart ett djupt missnöje bland medborgarna. Det är iögonfallande att i många kommuner utarbetades den första översiktsplanen utan att medborgarna ens var medvetna om det! Protester, besvikelser och förakt rycks upp när motorvägar, köpcentra, konferensanläggningar och skyskrapor börjar byggas. Det finns många exempel på städer som bygger förbifarter utan förbifartstrafik och köpcentra utan tillräckligt med kundunderlag. Stadsplanerna byggs på ideologier och mekanismer som skapar upplösta stadsmiljöer (se t.ex. Söderlind, 1997).

Den pågående fragmenteringen och sönderdelningen av samhällsmiljöer och alienering av människor i sina bostadsförorter kan motverkas om planeringspraxisen utvecklas i riktning mot det kommunikativa synsättet. För detta ändamål krävs åtgärder på flera områden:

- i planeringslagstiftning,
- i det politiska systemet,
- i utbildning av planerare och beslutsfattare.

Nedan återges i punktform några av dessa åtgärder.

Ändringar i planeringslagstiftning:

- klarare krav på plantextens tillgänglighet,
- föreskrifter om medborgerligt deltagande vid varje fas av planeringsprocessen,
- tydliga bestämmelser angående förpliktelser för planeringsmyndigheterna för att beakta medborgarnas åsikter,
- obestridliga regler för medborgarnas möjligheter att överklaga planeringsbeslut.

Ändringar i det politiska systemet:

- begränsa heltidspolitikers mandat till två mandatperioder (motverkar den professionella socialiseringens inverkan),
- skilj valet till fullmäktige och landstingen från riksdagsvalet (hjälper att lyfta upp lokala frågor),
- underlätta för folkrörelser och föreningar att bli invalda i fullmäktige, nämnder och styrelser,
- minska de nationella partiernas dominans i lokal politik,

- införa klara regler beträffande utbildning, arbetserfarenhet, arbetsetik och kännedom om den lokala miljön vid tillsättning av planerare och andra fackmän inom kommunal förvaltning
- ändra anställningsvillkor för tjänstemän så att de är ansvariga inför medborgarna och inte inför ett fåtal politiker.

Dessa förändringar i utbildning av planerare och politiker behövs:

- färdigheter för att genomföra en interaktiv och förklarande process som betonar beslut och handling inom olika policyområden, men samtidigt inhämtar kunskaper från vardagslivet,
- förmåga att kunna föra en hänsynsfull dialog med olika grupper; hänsyn innebär förståelse för, uppskattning och uppmärksamhet av varandras åsikter och värderingar,
- kunnighet i formulering av planer och program där konflikter identifieras, redovisas öppet och skapar därmed förutsättningar för dess lösning,
- skicklighet att uppmärksamma språkets betydelse i samhällsplanering och i samspel mellan olika maktkonstellationer i samhället.

Referenser

Alexandersson, Ulf och Georgsson, Peter (1985) *Fysisk planering anpassad till glesbygd. Om generativ planering och lokalt utvecklingsarbete*. Stockholm: Byggforskningsrådet

Amin, Ash (1994) "Models, fantasies and phantoms of transition" i *Post Fordism: A Reader*, (red. Amin, Ash) , s. 1–39. Oxford: Basil Blackwell

Arnstein, Sharry (1969) "The ladder of citizen participation", *Journal of American Institute of Planners*. Vol. 35, nr 2, s. 216–224

Bohm, Kerstin (1985) *Med- och motborgare i stadsplaneringen. En historia om medborgardeltagandets villkor*. Stockholm: Liber

Brox, Ottar (1969) *Centralbyråkraterna och glesbygden*. Halmstad: Verdandi

Cars, Göran (1992) *Förhandlingar mellan privata och offentliga aktörer i samhällsbyggandet*. Stockholm: KTH

Davidoff, Paul (1965) "Advocacy and pluralism in planning", *Journal of the American Institute of Planners*. Vol. 31, nr 3, s. 331–337

Denvall, Verner (1994) *För samhällets bästa. Socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen*. Floda: Zendon

Folkesson, Hans (1989) *I dialog med välfärden*. Stockholm: Socialstyrelsen 1989:21

Forester, John (1989) *Planning in the Face of Power*. Berkeley: University of California Press

Floderus, Åsel (1989) *Planeringens trovärdighet*. Gävle: Statens institut för byggnadsforskning

Friedmann, John (1973) *Retracking America: A Theory of Transactive Planning*. New York: Doubleday

Friedmann, John (1987) *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton: Princeton University Press.

Giddens, Anthony (1984) *The Constitution of Society*. Cambridge: Polity Press

Hall, Thomas (1985)"I nationell skala ..." *Studier kring citypla-neringen i Stockholm*. Stockholm: Stockholms universitet

Healey, Patsy (1996) "The argumentative turn in planning theory and its implications for strategic spatial planning" *Environment and Planning B*. Vol. 23, nr 3, s. 217–234

Healey, Patsy (1997) *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan

Khakee, Abdul (1989) *Kommunal planering i omvandling 1947–1987*. Umeå: Geografiska institutionen Gerum 13

Khakee, Abdul (1995) "Politics, methods and planning culture" i *Remaking the Welfare State*. (red. Khakee, Abdul, Elander, Ingemar och Sunesson, Sune), s. 275–296

Kugelberg, Clarissa (1986) "Vad säger översiktsplaner om kommuninvånarnas livsmönster? i *Planering med nya lagar*. Stockholm: Byggforskningsrådet

Lichfield, Nathaniel (1996) *Community Impact Evaluation*. London: UCL Press

Miller, Tom och Kraushaar, Ben (1979) "The emergence of participatory policies for community development: Anglo-American experiences and their influence on Sweden" *Acta Sociologica*. Vol. 22, s. 111–133

Sahlin-Andersson, Kerstin (1986) *Beslutsprocessens komplexitet: Att genomföra eller hindra stora projekt*. Lund: Doxa

Svensson, Bo (1993) *Översiktsplanernas kvalité: En kvalitativ utvärdering*. Umeå universitet: Statsvetenskapliga institutionen

SFS 1987:10. *Plan- och bygglag*

SFS 1995:1197. *Lag om ändring i plan- och bygglagen* (1987:10)

SOU 1979:65 *Markanvändning och byggande. Ny plan- och bygglag*. Stockholm: Liber Förlag

SOU 1994:36 *Miljö och fysisk planering. Delbetänkande av plan- och bygglagsutredningen*. Stockholm: Fritzes

Söderlind, Jerker (1997) *Stadens renässans*. Stockholm: SNS Förlag

Lønarbejde, køn og medborgerskab

Ændrede vilkår for social integration og solidaritet

Thomas P. Boje

Velfærdsstatens opkomst og udvikling er et barn af modernismen. Grundlaget for velfærdsstaten har været den moderne sociale ordens tro på rationalitet og videnskabelighed. Bag velfærdsstatens udbygning lå således en forestilling om, at der findes en række universelt accepterede målsætninger for samfundets udvikling og at det er muligt rationelt og på videnskabeligt grundlag at kunne lægge livet tilrette for samfundets borgere (Hirdman 1989).

Forestillingen om, at staten har et ansvar for medborgernes sociale tryghed, er knyttet sammen med industrisamfundets udvikling i 1800-tallet. På samme måde udvikledes ideerne om en samfundsmæssig solidaritet både som teoretisk begreb og som politisk ideologi i nøje sammenhæng med kapitalismens udvikling og har været knyttet snævert til arbejdsklassens opkomst og konstituering som politisk kraft. Under de tidlige faser af industrialismen var solidaritet og social integration primært organiseret i privat regi gennem arbejderbevægelsens institutioner. I takt med industrisamfundets voksende kompleksitet og øgede differentiering har den institutionaliserede solidaritet organiseret gennem velfærdsstaten fået stadig større betydning.

Velfærdsstaten, som vi kender den i dag, og velfærdsstatslige forsørgelsesordninger blev dog først for alvor udbygget, gjort universielle og fik karakter af reele indkomstkompensatoriske ydelser i tiden efter Anden Verdenskrig. I lyset af krigens rædsler og for at skabe et solidt grundlag for genopbygningen af de borgerlige national-stater udbyggedes de sociale rettigheder. Med de forestillinger om social lighed og tryghed, der fulgte med det sociale medborgerskab, søgte man at skabe en samfundsmæssig solidaritet på tværs af

befolkningsgrupperne og dermed sikre den sociale integration i det politisk ustabile Vesteuropa. Grundlaget for velfærdsstaten blev etableret i 1950erne, mens dens institutionelle udbygning primært fandt sted i løbet af 1960erne, hvor de vestlige økonomier var præget af voldsom økonomisk vækst, som muliggjorde velfærdsinstitutionernes kraftige udbygning. I denne periode fik velfærdsstaten samtidigt en stadig mere fremtrædende rolle i styring af økonomien såvel som i organiseringen af de sociale relationer.

Samtidigt med at de velfærdspolitiske institutioner blev udbygget og de sociale ordninger blev gjort stadig mere universielle, ændres velfærdsstatens økonomiske og sociale forudsætninger imidlertid fundamentalt. I forhold til velfærdsstatens forudsætninger skete der væsentlige forandringer på arbejdsmarkedet, i familien og i de politiske alliancer, som støttede op omkring velfærdsstaten og dens sociale ordninger. Den økonomiske vækst blev afløst af stagnation og senare økonomisk krise med kraftigt voksende arbejdsløshed til følge. Dette foregik parallelt med en udvikling på arbejdsmarkedet, hvor en homogen lønarbejdergruppe bestående af såkaldte "average full-time male production workers" blev afløst af en langt mere differentieret arbejdsstyrke. Der var tale om en kombination af flere forhold så som demografiske forandringer i befolkningen, et voksende antal af kvindelige lønarbejdere, tilgang til arbejdsmarkedet af etniske grupper samt ændringer i formerne for beskæftigelse. Tilsammen har disse ændringer haft som konsekvens, at en stadig større andel af befolkningen blev afhængig af velfærdsstatslige forsørgelse – enten som offentligt ansatte eller på overførselsindkomster. I sammenhæng med denne udvikling har familiemønstret fundamentalt ændret sig fra den traditionelle eneforsørger familie med hjemmegående kone og to børn til to-forsørger familien som normen. Samtidigt er familiemønstret også blevet stadig mere differentieret bl. a med en hastigt voksende gruppe af enlige forældre (Saraceno 1997).

Universalisme, kollektiv handlen og centralisering i politisk beslutningstagen såvel som i det samfundsmæssige værdigrundlag er i stigende grad blevet afløst af pluralisme, individualisme og decentralisering. Et skift i værdiorientering der som oftest bliver sammenfattet som en overgang fra den moderne social orden til postmodernisme. Hvor den moderne sociale orden domineredes af universielle politiske ideologier, nationalstaten og rationel planlægning, er dagens sociale orden primært domineret af forskellighed i interesser, internationalisering og individuelle valgmuligheder (Taylor-Gooby 1994).

Denne artikel sigter på at analysere de ændrede forudsætninger for velfærdsstaten og de konsekvenser det har haft for de rettigheder, der er knyttet til det sociale medborgerskab. Tre centrale problemstillinger vil i denne sammenhæng blive taget op til nærmere diskussion. For det første hvordan forholdet mellem velfærdsstat og lønarbejde har skiftet karakter gennem de seneste årtier samt hvilken betydning disse ændringer har haft for den samfundsmæssige integration og differentiering. For det andet hvordan de ændrede kønsrelationer på arbejdsmarkedet såvel som i familien har ændret vilkårene for det sociale medborgerskab og for det tredie hvordan forandringer i forholdet mellem velfærdsstat, lønarbejde og familie har ændret vilkårene for social integration og solidaritet.

Forholdet mellem velfærdsstat, lønarbejde og familie

Når man taler om velfærdsstatens ændrede forudsætninger er det vigtigt at gøre sig klart, hvad det er for præmisser, vi taler ud fra. At betragte velfærdsstatens problemer som alene en finansierings – eller styringskrise er for simpelt og for meget præget af en snæver økonomisk eller politologisk tankegang.

I starten af 1980erne var den megen tale om velfærdsstatens krise primært forstået som en manglende evne til at finansiere dens velfærdspolitiske forpligtelser i forhold til sygdom, arbejdsløshed og pension (se OECD 1981). Denne terminologi er imidlertid stort set forladt og i dag betragtes velfærdspolitikken ikke som en byrde for samfundsøkonomien, men derimod som en vigtig forudsætning for udviklingen af denne og for den sociale stabilitet i samfundet. Når OECD m. fl. i dag taler om velfærdssamfundenes problemer, er det disse samfunds manglende evne til at løse beskæftigelsesproblemerne og til at sikre den sociale integration i et stadig mere økonomisk, socialt og kulturelt opdelt samfund, der har første prioritet (Esping-Andersen 1996 og 1997). Velfærdssamfundenes største udfordring ligger, i følge OECD, i at skabe institutionelle rammer, som kan sikre social sammenhæng indenfor sociale strukturer kendetegnet ved individualisering, regionalisering og værdipluralisme (OECD 1994).

Velfærdsstatens legimitetet, forstået som den politiske opslutning omkring dens grundlæggende værdier og programmer, synes at være stort set uforandret. Politologer og sociologer har i talrige undersøgelser af befolkningernes holdninger til velfærdsstaten påvist, at opbakningen bag velfærdspolitikken er betydelig og ikke er

mindsket væsentligt under det seneste årti (se f. eks. Svallfors 1996 og Goul Andersen 1993). Når vi trods stor opbakning bag de centrale velfærdsordninger alligevel kan tale om en legimitetskrise for velfærdspolitikken, så skyldes det flere forskellige udviklingstræk i det sen-moderne samfund. I tillæg til en række alvorlige institutionelle problemer, som velfærdspolitikken er løbet ind i som en konsekvens af den samtidige globalisering af økonomien og decentralisering af de administrative beslutningsprocedure, er velfærdspolitikkens fundament ændret på to vigtige områder.

For det første er der sket en opsplitning af de sociale interessegrupperinger, som under industrialismen har konstitueret velfærdspolitikkens politiske grundlag. En væsentlig årsag hertil er den reorganisering, som er sket af de sociale relationer som følge af en voksende individualisering og en øget differentiering inden for befolkningen. De nye sociale grupperinger, som er opstået, har en væsentlig mere partikularistisk og pragmatisk tilgang til sociale spørgsmål og er som oftest dannet på tværs af de traditionelle sociale skillelinier. I tillæg hertil er der sket en markant differentiering af befolkningen i forhold til arbejdsmarkedet, som har medført, at betydelige sociale grupper er blevet marginaliseret.

For det andet har vilkårene for social integration ændret karakter. Hvor familie og lokalsamfund tidligere var centrale faktorer i sikringen af social integration, er disse med urbaniseringen, lønarbejdsformens udbredelse og ændringer i familiemønstret blevet afløst af markedet og velfærdsstaten som de centrale mekanismer for socialt sammenhold. På markedet sker integrationen gennem penge og forbrug, hvilket på en og samme tid integrerer og differentierer. Forbrug har fået en central rolle i opnåelsen af social position og er en forudsætning for socialt samvær og kommunikation. Samtidigt er det også gennem forbrug, at differentieringen mellem de forskellige sociale kulturer finder sted. I velfærdsstatsligt regi sker integrationen til fællesskabet gennem de sociale rettigheder individerne har i forhold til staten. Denne relation mellem stat og individ er imidlertid også blevet stadig mere individualiseret og har ikke i sig selv nogen social sammenholdskraft (se f. eks. Wolfe 1989). Relationen bidrager snarere til social isolering og desintegration, hvis den ikke kobles til sociale sammenhænge så som den social klasse, naboskabet, familien eller den etniske gruppe, hvilket typisk ikke er tilfældet i og med den ovenfor omtalte individualisering. Disse udviklingstræk ved det sen-moderne samfund har tilsammen medført, at vilkårene for social sammenhæng har skiftet karakter og rammerne for udformningen af velfærdspolitikken hermed er blevet væsentligt forandret. I det følgende skal de ændrede forudsætninger

for sammenhængen mellem lønarbejde, familie og velfærdsstat uddybes.

Arbejdsmarked, familie og velfærdsstat – mod øget differentiering

Lønarbejdet og integrationen på arbejdsmarkedet er helt afgørende i forhold til den skandinaviske velfærdsmodel. Følgeligt har udviklingen på arbejdsmarkedet og holdningen til lønarbejdet stor betydning for velfærdspolitikken. De skandinaviske arbejdsmarkeder er som de fleste andre europæiske arbejdsmarkeder kendetegnet ved en stagnerende beskæftigelse, betydelig arbejdsløshed og en voksende gruppe af personer i den erhvervsaktive alder, som er uden for arbejdsmarkedet samtidigt med, at der indenfor gruppen af beskæftigede sker en øget differentiering.

Ændringer i beskæftigelsesstrukturen såvel som i ansættelsesmønstret har haft som konsekvens en stadig mere markant opdeling af den erhvervsaktive befolkning i grupper af stabilt beskæftigede, grupper med periodevis beskæftigelse og en voksende gruppe af marginaliserede. Samtidigt med at arbejdsmarkedets opdeling og formen for beskæftigelse er under forandring, sker der skift i holdningen til lønarbejdet og i arbejdets betydning for individets social identitet. Parallelt med at arbejdet skifter karakter har stadig flere lønarbejdere tillige et ønske om at arbejde under flexible ansættelsesformer, hvor det er muligt at variere arbejdstiden og i perioder være på deltid eller helt ude af beskæftigelse for i højere grad at kunne forene arbejdet med andre aktiviteter – pasning af små børn, uddannelse m.v. (se Holt 1994). Individets kulturelle frisættelse i forskellige livssammenhænge – i politikken og i forhold til familie – medfører følgeligt også et skift i holdning til arbejde med et krav om mere tid til egen disposition.

De klassiske velfærdsordninger var baseret på en arbejdsdeling mellem familie og velfærdsstat og tog udgangspunkt i den såkaldte mandlige forsørger-model. Det var mandens opgave som lønarbejder at skaffe en tilstrækkelig indkomst til, at hele familien kunne forsørges og løndannelsen på arbejdsmarkedet tog sit udgangspunkt i den såkaldte familieløn. I familien havde kvinden så ansvaret for den sociale omsorg for mand, børn og i mindre udbredt grad for de ældre. Velfærdsstatens opgave var da at træde ind og sikre familien et forsørgelsesgrundlag i de perioder, hvor manden ikke var i stand til at skaffe dette på grund af sygdom, arbejdsløshed m.v. Velfærdsstatens funktion var at støtte op om familien og dennes rolle i for-

hold til sikring af individernes integration i de sociale netværk. Denne arbejdsdeling er ændret og velfærdsstaten har overtaget stadig flere af familiens omsorgsfunktioner.

Årsagerne til den ændrede arbejdsdeling mellem velfærdsstat og familie er mange. En af de vigtigste årsager til det ændrede familiemønster og dermed til velfærdsstatens overtagelse af omsorgsopgaver er kvindernes voksende deltagelse på arbejdsmarkedet. Kvindernes indtræden på arbejdsmarkedet har gjort, at velfærdsstatens rettighedsbetingede sociale tryghedsgaranti er blevet udvidet til at gælde både mand og kvinde. Dette har betydet, at behovet for indkomstoverførsler til familier er vokset markant og har samtidigt forstærket dilemmaet omkring lønarbejdet som betingelse for sociale rettigheder. Specielt mens børnene er små, er kravet om lønarbejde ofte uforeneligt med omsorgsarbejdet i familien, hvilket da også har haft som resultat, at en meget stor andel af kvinder med små børn nok formelt er arbejdsmarkedsaktive. Samtidigt er dog et betydeligt antal af disse kvinder ikke i arbejde, men omfattet af forskellige sociale forsørgelsesordninger. Specielt for enlige mødre er dette en yderst sårbar social situation, som ofte låser dem fast på indkomstoverførsler, idet de har svært for ikke at sige umuligt ved at klare at arbejde på heltid i kombination med pasning af børn (se Halskov 1994). En lempelse af kravet om lønarbejde som forudsætning for modtagelse af sociale ydelser og en accept af ubetalt omsorgsarbejde som basis for indkomstkompensatoriske ydelser ville i denne sammenhæng gøre problemerne med at få arbejdsliv og familieliv til at hænge sammen mindre i familierne og specielt for enlige mødre.

En anden central årsag til den ændrede arbejdsdeling mellem velfærdsstat og familie er at familiemønstret har ændret karakter. Familierne er blevet mindre, dels på grund af at den sociale og geografiske mobilitet har gjort, at generationerne bor adskilt og dels fordi der fødes færre børn i de enkelte familier end for 2–3 generationer siden. Ændringerne i familiemønstret er yderligere blevet forstærket af, at et voksende antal børn fødes i familier, hvor forældrene ikke er gift og mange af disse børn lever dele af deres liv i eneforsørger familier for i andre perioder at leve sammen med stedforældre og stedsøskende. Dette har i sammenhæng med den omtalte ændring fra en mandlig forsørgerfamilie til familier, hvor begge voksne er forsørgere, bevirket en større variation i familiernes sammensætning, samtidigt med at det har medført et stigende antal skift mellem forskellige typer af familier. Dette vil have som konsekvens, at velfærdspolitikken i fremtiden må udformes på en sådan måde, at den er kønsneutral i forhold til sociale ydelser, pension m.v. En

udvikling som langt fra har fundet sted endnu, hvilket derfor har gjort, at kvinder diskrimineres i forhold til de sociale ydelser, som er udmålt på baggrund af graden af arbejdsmarkedstilknytning.

Det er imidlertid ikke blot, hvad angår behovet for øgede social indkomstoverførsler, at den ændrede familiestruktur har påført velfærdsstaten større omkostninger. Kvindernes øgede deltagelse i lønnet arbejde og det ændrede familiemønster har også bevirket, at en væsentlig del af den sociale omsorg, som tidligere er blevet udført i familien, nu må organiseres i kollektive og institutionaliserede former i velfærdsstatsligt regi. Reorganiseringen af familiearbejdet har således haft en central betydning for de øgede krav, der stilles til den offentlige sociale service og er hermed en væsentlig årsag til velfærdsstatens indre modsigelser. Velfærdsstaten har på den ene side gennem den omfattende udbygning af social service – daginstitutioner, ældreomsorg m. v. – bidraget til, at et stigende antal kvinder har kunnet opnå lønarbejderstatus. Derved har velfærdsstaten på den anden side også medvirket til, at stadig større grupper af befolkningen er blevet gjort arbejdsmarkedsafhængige og beroende af lønkompensatoriske ydelser i tilfælde af arbejdsløshed, sygdom mv. Dette har igen medvirket til ændringer i familiestrukturen og til kollektivering af de familiemæssige forpligtigelser, hvilket har betydet, at velfærdsstaten har måtte overtage yderligere en række omsorgsopgaver.

Velfærdsstat og medborgerskab

Den ovennævnte nyorientering, som er på gang i velfærdspolitikken, vil uværligt medføre en ændring af de rettigheder og forpligtelser, der er knyttet til det sociale medborgerskab såvel som ændringer i selve indholdet af det sociale medborgerskab. Udviklingen i medborgerskabsrettighederne generelt er nøje knyttet sammen med konstitueringen af det moderne samfund (Turner 1986). De fleste analyser af medborgerskab starter med T. H. Marshall´s definition af medborgerskab "a status bestowed on those who are full members of a community. All who possess the status are equal with respect to the right and duties with which the status is endowed" (Marshall and Bottomore 1996:18).

Marshall giver i sin nu berømte forelæsning fra 1947 om "Citizenship and Social Class" en oversigt over medborgerskabets udvikling og indhold i sammenhæng med dannelsen af de moderne velfærdsstater (Marshall 1977). Han pointerer, at individernes ret til at være medborgere omfatter to centrale forudsætninger. For det første implicerer medborgerskabet en ret til at blive akcepteret i alle

økonomiske, politiske og sociale relationer som fuldt medlem af samfundet og for det andet implicerer det, at alle individer deler samfundets sociale forudsætninger på lige vilkår. Defineret på denne måde er medborgerskabet nøje knyttet sammen med tre af det moderne samfunds grundlæggende forudsætninger (van der Veen 1993; 78):

1. social integration og deltagelse i fælleskabets sociale liv
2. social kompetance og formåen til som borgere at organisere egne økonomiske, politiske og sociale institutioner.
3. social rettigheder og forpligtigelser knyttet til at være medlem af en givet samfund.

I sin helhed preciserer disse tre dimensioner af medborgerskabet i det moderne samfund den tætte sammenhæng som findes mellem medborgerrettigheder, økonomisk velstand og borgernes politiske og sociale engagement i de sociale fælleskabers liv.

I fastlæggelsen af individernes rettigheder til at deltage i samfundets opbygning skelner Marshall mellem tre typer af medborgerrettigheder – civile, politiske og sociale. Det civilt-juridiske medborgerskab omfatter de økonomiske rettigheder til ejendom og kapital samt retten til forsamlings – og ytringsfrihed. Dette er den første rettighed som blev stadfæstet i det borgerlige samfund. Allerede i og med handelskapitalismen og bysamfundene i det 16. og 17. århundrede blev den private ejendomsret institutionaliseret. Denne ret var dog i meget lang tid forbeholdt mænd og bestemte sociale klasser. Først op i det 19. århundrede blev det en universel rettighed for alle sociale grupper og endnu senere for både mænd og kvinder.

Politisk medborgerskab er nøje knyttet til borgernes valgbarhed til politiske embeder og retten til at afgive sin stemme ved valg. Denne ret blev først institutionaliseret med de franske revolutioner op gennem det 19. århundrede. I Danmark blev den almene stemmeret indført med grundloven i 1848 men kun for mænd og med betydelige restriktioner. Kvinder fik stemmeret i 1915 og en række af de restriktioner som i Danmark har været knyttet til valgbarhed og stemmeret blev først ophævet med afskaffelsen af landstinget i 1953. Først hermed blev det politiske medborgerskab gjort universelt.

Det sociale medborgerskab er defineret ved retten til social tryghed i tilfælde af sygdom, arbejdsløshed, alderdom m. v. samt retten til uddannelse. Rettighederne knyttet til det sociale medborgerskab er blevet etableret og udvidet i takt med velfærdsstatens udbygning. De sociale forsørgelseslove fra slutningen af 1800-tallet var det

første forsøg på at definere borgernes sociale rettigheder. Det er dog først mod slutningen af 1950erne og op gennem 1960erne, at de sociale tryghedsordninger – såsom pension, dagpenge og bistandshjælp har fået en universiel karakter og hvor mænd og kvinder i de skandinaviske lande formelt er blevet ligestillet i forhold disse sociale ordninger.

Denne gradvise udvidelse af medborgerskabsrettigheder kan ses som et centralt element i de europæiske samfunds moderniseringsproces. Hvor der med indførelsen af de civile og politiske medborgerskab klart er tale om rettigheder af universiel karakter er det sociale medborgerskab langt mere afgrænset, differentieret og som rettighed for individernes knyttet til en lang række af pligter og betingelser for modtagelse. Indholdet af det sociale medborgerskab er yderligere – til forskel fra det civile og politiske – tydeligt betinget af de økonomiske og politiske konjunkturer (Coenen and Leisink 1993; 6).

Hvor den kapitaliske økonomi generer økonomiske uligheder, da sikres borgerne gennem det sociale medborgerskab en række sociale rettigheder, som på afgørende vis bidrager til at reducere den sociale ulighed, men på ingen måde fjerner den. Der er således indbygget en række modsætninger i medborgerskabsbegrebet i de moderne velfærdsstater – specielt mellem den politiske sfæres fremhæven af demokratiske beslutninger og lighed og den økonomiske og sociale udvikling som til stadighed skaber ulighed og tendere at underminere de sociale medborgerrettigheder, som borgerne har fået tildelt (Turner 1986 and Dahrendorf 1990).

Op gennem 1950erne og 1960erne kunne de europæiske velfærdsstater håndtere denne modsætning på grund af kraftig økonomisk vækst og fuld beskæftigelse, som gjorde det muligt at reducere social ulighed gennem omfordeling af de økonomiske ressourcer. I dag existerer disse forudsætninger kun delvist og dagens velfærdsstater konfronteres derfor til stadighed med et voksende dilemma mellem på den ene side lav økonomisk vækst og mangel på arbejde og på den anden side et voksende antal borgere, som har behov for økonomisk støtte og social omsorg. Det er denne modsætning mellem forskellige principper for fordeling af ressourcerne i de kapitalistiske demokratier, som af Dahrendorf betegnes som den moderne sociale konflikt. En konflikt som kun kan løses ved radikale forandringer i arbejdsdelingen mellem markedet, velfærdsstaten og det civils samfunds institutioner (se Dahrendorf 1990). I denne sammenhæng er det af central betydning hvordan det sociale medborgerskab defineres og hvilken relation der er mellem de social medborgerrettigheder og det lønnede arbejde.

Socialt medborgerskab og lønnet arbejde

Det sociale medborgerskab er kendetegnet ved de sociale rettigheder givet til den enkelte borger. Arbejde er i denne sammenhæng helt centralt i bestemmelsen af de rettigheder og pligter, som er forbundet med det sociale medborgerskab. Deltagelse og ikke-deltagelse i arbejde definerer borgernes retttigheder. Det er imidlertid ikke arbejde i bred betydning, men lønnet arbejde som er bestemmende for borgernes sociale medborgerskab.

Lønnet arbejde vil i de fleste tilfælde være en forudsætning for at være berettiget til de sociale ydelser som har lønkompensatorisk karakter – dagpenge ved arbejdsløshed, sygdom m. v. – mens der for personer, som ikke tilgodeser kravet om lønnet arbejde, kun gives minimale sociale ydelser, der typisk vil være behovsbestemte og ikke universelle. Samtidigt stilles der som forudsætning for at modtage de mere generøse sociale ydelser, at man står til disposition for lønnet arbejde.

Den snævre kobling mellem socialt medborgerskab og lønnet arbejde betyder også, at der opstår en differentiering i sociale rettigheder for forskellige sociale grupper med baggrund i deres forankring på arbejdsmarkedet. Tilknytningen til arbejdsmarkedet og stabilitet i beskæftigelsen varierer betydeligt i forhold til køn, etnisk baggrund, uddannelse og alder. Denne arbejdsmarkedsmæssige differentiering genfinder vi i stigende grad i såvel adgangen til de sociale ydelser som ved udmålingen af de sociale ydelser individerne tildeles.

Op gennem 1980erne er der, med den ideologiske kamp omkring velfærdsstaten og de øgede problemer i forhold til at finansiere de velfærdspolitiske ordninger, blevet stillet stadig skrappere krav til de sociale ydelser. Samtidigt er de pligter som knyttes til de sociale rettigheder udvidet og der bliver i stigende grad bliver lagt vægt på aktivering som betingelser for at være berettiget til de sociale ydelser.

Den tætte sammenhæng mellem socialt medborgerskab og lønnet arbejde bør imidlertid problematiseres. Der er tale om en asymmetrisk magtrelation i og med at lønnet arbejde stilles som forudsætning for socialt medborgerskab. Arbejdsgiverne er således ikke tvunget til at ansætte de arbejdsløse og jobsøgende borgere, mens de arbejdsløse er tvunget til at søge efter lønnet arbejde og til at tage det arbejde som bliver tilbudt dem – om de ønsker at opretholde retten til sociale ydelser. I kraft af denne asymmetri opstilles der en række restriktioner i borgernes sociale liv (Coenen & Leisink 1993; 10). Restriktioner som forhindre dem i frit at kunne vælge de-

res sociale aktiviteter og som implicerer en social kontrol, der ikke på nogen måde findes tilsvarende i forhold til de andre medborgerrettigheder. For at komme fri af denne asymmetri og dermed af medborgerskabets sociale tvang henviser Coenen & Leisink (1993) til Dahrendorf´s betragtninger om, at retten til ikke-arbejde bør være en lige så vigtig del af det sociale medborgerskab som kravet om lønnet arbejde (se Dahrendorf 1990). En sådan ændring i vilkårene for det sociale medborgerskab ville nok frigøre individet i forhold til arbejdstvangen, men skulle samtidigt medføre en legitimering af opdelingen af borgerne i dem som har arbejde og optjent sociale rettigheder og dem som er uden arbejde og som derfor kun vil være berettiget til at modtage mere beskedne sociale ydelser.

Lønarbejdet bliver således ikke blot en social rettighed, men også en forpligtigelse for at få del i de rettigheder, der er knyttet til det sociale medborgerskab. Lønnet arbejde gøres derved endnu mere markant til forudsætningen for deltagelse i det sociale liv og ses som afgørende for den samfundsmæssige integration. Dette til trods for at der næppe inden for en overskuelig fremtid – om nogensinde – vil være tilstrækkeligt med lønnet arbejde til at beskæftige alle. Konsekvensen bliver en øget social differentiering og at betydelige sociale grupper fastholdes uden for det regulære arbejdsmarked. Om velfærdspolitikken i stedet for blev tilrettelagt så den responderede på familiernes og individernes behov for at lette konflikten mellem lønnet arbejde og omsorgsarbejde gennem flexible og individuelle ordninger ville den styrke de sociale netværk og bidrage til social integration.

I og med det ikke er arbejde i almindelighed, men kun lønnet arbejde, at de sociale rettigheder er knyttet sammen med, betyder det, at alt arbejde, som ikke er lønnet som f. eks. frivilligt arbejde i lokalsamfundet, husarbejde, omsorgsarbejde i familien, ikke er omfattet af det sociale medborgerskab og de rettigheder, som knyttes til dette. Denne differentiering mellem betalt og ubetalt arbejde såvel som den interne differentiering inden for lønnet arbejde mellem lønarbejde med forskellig grad af forankring på arbejdsmarkedet er således vigtig i forståelsen af individets sociale medborgerskab, for adgangen til samfundets velfærdsforanstaltningerne og dermed for omfanget af social differentiering i samfundet.

Det er i denne sammenhæng vigtigt at understrege, at adgangen til arbejde har afgørende betydning for individernes sociale integration, gennem at det giver mulighed for social deltagelse og at høj grad af arbejdsmarkedsdeltagelse er en central forudsætning for opretholdelsen af velfærdsstatens omfang og generøsitet. Arbejde behøver i denne forbindelse imidlertid ikke nødvendigvis være

afgrænset til lønnet arbejde defineret som en privat kontrakt, men kan derimod omfatte alle former for arbejde, som har værdi for samfundet og som gør, at borgerne bidrager til velfærden inden for det sociale fælleskab. Hermed er frivilligt og ulønnet samfundsarbejde såvel som omsorgsarbejde i og uden for familien lige så vigtigt for at opfylde de forpligtelser, som er defineret gennem det sociale medborgerskab. Set i dette perspektiv kan arbejde i forhold til det sociale medborgerskab defineres som "a citizenship right as well as a citizenship obligation" (se Coenen & Leisink 1993; 18)

Social medborgerskab i et kønsperspektiv

Bestræbelserne på at forstå velfærdsstaten og dermed karakteren af det sociale medborgerskab i et kønsperspektiv er en naturlig konsekvens af de ændringer som har fundet sted på arbejdsmarkedet såvel som i familiemønstret gennem de seneste årtier. Udgangspunktet for den feministiske kritik af velfærdsstaten er en konstatering af, at velfærdspolitikkerne er medvirkende til en fortsat kønsmæssig ulighed i den uformelle økonomi (omsorg og reproduktion) på samme måde som de bidrager til at fastholde uligheden mellem mænd og kvinder i den formelle økonomi (lønnet arbejde) – se f. eks. Taylor-Gooby 1991, Siim 1991, Langan & Ostner 1991, Lewis 1992 og Orloff 1993, Lewis 1997.

Orloff(1993) kritiserer de traditionelle velfærdsteorier for, at køn nærmest er totalt fraværende i analyserne (se f. eks. Esping-Andersen 1990). Dette tilskriver hun flere forskellige forhold. For det første tages der typisk udgangspunkt i forholdet mellem stat og marked, hvor det er de to centrale magtressourcer i det industrielle samfund som er grundlaget; nemlig dispositionsretten over kapital samt retten til at stemme og organisere sig kollektivt. Fremskaffelsen af velfærd sker dog ikke alene i en arbejdsdeling mellem stat og marked, men omfatter også familien, hvor kvinders – og mænds – ubetalte arbejde spiller en central rolle. En vurdering af velfærdsstatens betydning bør således ikke blot omfatte dens evne til at omfordele indkomst på markedet, men også dens evne til at ændre relationerne mellem mænd og kvinder inden for familien og på arbejdsmarkedet ved udførelsen af både det betalte og ubetalte arbejde.

For det andet influerer velfærdsstaten på den kønsspecifikke sociale lagdeling. På arbejdsmarkedet har kvinder en udsat position med ustabil beskæftigelse og lavere lønninger på grund af arbejdsmarkedets segregering og omsorgsforpligtigelser i forhold til familien. Den tætte kobling mellem lønnet arbejde og sociale ydelser

betyder, at velfærdsstaten forstærker eller fastholder kønshierarkiet ved at priviligere heltidsbeskæftigede lønarbejder i forhold til personer som udfører ikke-lønnet arbejde eller som må kombinere omsorgsarbejde med deltidsbeskæftigelse. Dette forstærker den kønsspecifikke arbejdsdeling i såvel betalt som ubetalt arbejde. Der er nemlig sådan, at mænds sociale rettigheder typisk er defineret i forhold til tab af lønnet arbejde, mens kvinders sociale fordringer har sin baggrund i deres familie – eller ægteskabsposition – dog i stadig højere grad kombineret med en lønarbejdsposition på deltid eller heltid. Ud fra koblingen mellem lønnet arbejde og socialt medborgerskab etableres der således et todelt socialt forsørgelsessystem, hvor mænds sociale ydelser er højere og primært rettighedsbestemte, mens kvindernes er lavere og i højere grad behovsprøvede. Dette har som konsekvens, at man kan tale om en social stratifiering baseret på kombinationen af både køn og arbejde.

For det tredie fokuseres der som nævnt i analyser af det sociale medborgerskab primært på de lønarbejdsrelaterede sociale ydelser – pensioner, dagpenge ved arbejdsløshed og sygdom m. v. Der bliver i følge Orloff typisk i definitionen af det sociale medborgerskab taget udgangspunkt i "a worker with dependent spouse and two children", hvilket i praksis altid vil være en mandlig lønarbejder som er ansat på heltid. Det sociale medborgerskab er imidlertid et langt mere komplekst begreb i forhold til kvinder. I det omfang, at velfærdsstaten skaber forudsætninger for at kvinder kan få lønnet arbejde, sker der en kommodifisering, mens der er tale om en afkommodifisering når staten sikre kvinderne sociale rettigheder til sociale ydelser ved arbejdsløshed, sygdom, moderskab og børnepasning (se Esping-Andersen, 1990). Samtidigt betyder de familiepolitiske ydelser – offentlig børnepasning, børnebidrag, ret til ledighed ved barns sygdom m. v. – at kvinder har mulighed for at kombinere forpligtelserne i forhold til hjem og arbejde og dermed i højere grad være uafhængig af manden (se f. eks. Leira 1992).

I det hele taget indtager velfærdsstaten en yderst kompleks rolle i forhold til kvinder på arbejdsmarkedet. Velfærdsstaten har overtaget en lang række af kvindernes traditionelle omsorgsopgaver i forhold til børn, ældre og syge og har således muliggjort, at kvinder i stigende grad har kunnet opnå lønnet arbejde uden for hjemmet. Det skal her tilføjes, at i en lang række velfærdssamfund er efterspørgslen på kvindelig arbejdskraft primært opstået i den offentlige sektor, hvor de har udført netop det arbejde inden for social – og sundhedssektoren, som på den anden side har gjort det muligt for kvinderne at blive lønarbejdere. Staten har dermed skabt de institutionelle og økonomiske forudsætninger for, at kvinder kan være

uafhængige individer i form af lønarbejdere og samtidigt, gennem de sociale ydelser, medvirket til at kvinderne har fået sociale medborgerrettigheder. Denne udvikling har i mest udpræget grad fundet sted i de skandinaviske velfærdsstater, hvilket noget misvisende har givet dem betegnelsen "women-friendly welfare states" (se Hernes 1987 og Siim 1991). Misvisende i den forstand, at de skandinaviske kvinder tilsyneladende er blevet ramt dobbelt af de ændringer og nedskæringer, som gennem 1990erne er blevet foretaget i velfærdsstaten. Dels er et betydeligt antal kvinder blevet afskediget som følge af personaleindskrænkninger i den statslige sektor – noget som specielt er gået ud over svenske og finske kvinder – og dels er den sociale service og de sociale kontantydelser, som kvinderne er afhængige for at kunne kombinere familieforpligtelser og lønnet arbejde, blevet reduceret og har dermed gjort deres muligheder for at leve som selvstændige og uafhængige medborgere mindre.

Gennem adgang til lønnet arbejde har kvinderne nok fået mulighed for social frigørelse og dermed et fuldgyldigt socialt medborgerskab, men deres dobbelte arbejdsbyrde i forhold til omsorgsforpligtigelser i familien og den kønsmæssige segregering på arbejdsmarkedet har samtidigt betydet en forskel i de sociale rettigheder i forhold til mænd. En forskel som beror på lavere indkomster og lavere sociale ydelser. Det har betydet, at kvinderne har ringere muligheder end mænd for at danne og opretholde autonome familier. Der er således stadig en betydelig grad af paternalisme indbygget i velfærdsstaten i og med, at der ikke er etableret ligestilling mellem mænd og kvinder i forhold til at kunne opretholde selvstændige husholdninger (Orloff 1993 och O´Connor 1996).

Det er uhyre vigtigt at medinddrage såvel det formelle arbejde som det uformelle omsorgsarbejde i forståelsen af det sociale medborgerskab. Et gennemgående træk i meget af den forskning som beskæftiger sig med forholdet mellem køn og socialt medborgerskab er en konstatering af, at der har udviklet sig nye afhængighedsbånd mellem kvinder og velfærdsstaten (Lister 1997). Afhængighedsbånd som låser kvinderne fast i en offentlig forsørgelse for så vidt angår den voksende gruppe af enlige forsørgere og fastholder kvinder i dobbeltarbejde for så vidt angår de kvinder som lever i parforhold med forpligtelser i forhold til omsorg for børn. Den meget betydelige kønsmæssige skævhed for deltagelse i forældreorlov er en tydelig indikator for hvordan den ulige arbejdsdeling mellem kønnene for betalt og ubetalt arbejde gensidigt påvirker hinanden og fører til en velfærdsstatslig afhængighed for kvinderne.

Velfærdsstat, lønarbejde og familie – social integration og solidaritet under forandring

På samme måde som organiseringen af produktion og arbejde har været præget af en øget differentiering og decentralisering, er organiseringen af velfærdspolitiske foranstaltninger også tydeligt gået i retning af en højere grad af pluralisme og decentralisering. Det betydelige pres – politisk såvel som økonomisk – som op gennem 1980erne har været i de fleste europæiske lande for at ændre på velfærdssystemets organisering har dels ledt til en decentralisering af store dele af velfærdssystemet og dels medført, at nye samarbejdsformer mellem velfærdsstat, markedsbaserede organisationer og frivillige organisationer er søgt afprøvet. Velfærdsstatens betydning i fremskaffelsen af de sociale tjenesteydelser er blevet nedtonet til fordel for private aktører som har fået voksende betydning i organiseringen af velfærdspolitikken. Der er i skandinavisk sammenhæng tale om en udvikling fra velfærdsstat til velfærdssamfund, hvor flere sociale aktører medvirker i velfærdspolitikken.

Med denne forandring af forholdet mellem velfærdsstat, arbejdsmarked og familie har betingelserne for social solidaritet mellem de sociale grupper også ændret sig. I udgangspunktet har social solidaritet, som vi kender det fra landbo – og arbejderkulturen, været baseret på et arbejdsmæssigt fællesskab. Dette fællesskab er brudt op. Urbanisering, uddannelse, lønarbejdsformens udbredelse, erhvervsmæssig mobilitet m. v. har medført en individualisering og differentiering, som har reduceret betydningen af arbejdet, lokalsamfundet såvel som familien i forhold til udviklingen af en social sammenhæng og solidaritet. Hvor lønarbejdet tidligere var en vigtig forudsætning for såvel frisættelsen fra traditionelle bånd som etableringen af nye sociale fællesskab som f. eks. arbejderbevægelsen, arbejderkooperativer m.v., bidrager lønarbejdet i dag primært til individualisering og differentiering gennem at være grundlaget for selvrealisering og forbrug. Der er med den individuelle frisættelse, som kendetegner udviklingen i individernes forhold til sociale og kulturelle gruppesammenhænge, sket en individualisering såvel i forhold til markedet, gennem lønarbejdet øgede differentiering, som i forhold til velfærdsstaten, gennem velfærdsydelsernes formindskelse af individets markedsafhængighed. Denne dobbelte frihed har haft som konsekvens, at de sociale relationer i stadig højere grad er blevet individualiserede og grundlaget for kollektivitet er forsvundet.

Sammenhængen mellem individuel frisættelse, velfærdsstatens forsøg på at regulere det sociale liv og udviklingen af solidaritet er yderst kompliceret. Gennem velfærdsstaten udbygning er der etableret en betydelig grad af lighed og solidaritet i forhold til samfundets svage grupper. Dette viser sig ved, at fattigdom og økonomisk marginalisering har et væsentligt mindre omfang i samfund med stærkt udbygget universielle forsørgelsesordninger som de skandinaviske velfærdssamfund. Denne lighed og solidaritet er dog i betydelig grad etableret på bekostning af den individuelle frihed, som i stigende omfang er blevet underlagt institutionel regulering. En væsentlig udfordring i et fremtidigt velfærdssamfund bliver at skabe rum for det individuelle engagement i mellem-menneskelige relationer – socialt og kulturelt – samtidigt med, at samfundet og det sociale fælleskab viser solidaritet overfor svage grupper. Gennem større involvering af de social aktører – private virksomheder, frivillige organisationer og enkeltindivider – i løsningen af sociale problemer, gennem demokratisering af offentlige institutioner og øget valgfrihed i forhold til velfærdsydelserne vil velfærdsstaten både kunne sikre frihed og være garant for den samfundsmæssige solidaritet.

Det er imidlertid en meget modsigelsesfyldt proces involverende både differentiering og integration. Med den individuelle frisættelse sker der som tidligere omtalt en nedbrydning af de sociale netværk, hvad der isolerer individet og gør det stadig mere sårbart i forhold til den markedsmæssige differentiering og marginalisering. De seneste årtiers erfaringer med velfærdspolitikken har vist, at denne nok formår at integrere de sociale grupper økonomisk, men kun i begrænset omfang socialt. Den sociale uddifferentiering kan langt fra alene modvirkes med økonomiske støtteordninger. Den voksende marginalisering af sociale grupper i den erhvervsaktive alder taler i denne sammenhæng sit tydelige sprog. Der må etableres nye sociale integrationsformer, som på den ene side evner at modvirke den individualisering, der sker både på markedet og indenfor velfærdsstatens regulering af det sociale liv og på den anden side tager højde for, at grundlaget for solidaritet i dag må være langt bredere sociale sammenhænge end arbejdet. Centralt i denne forbindelse vil det være at etablere koblinger mellem den kulturelle frisættelse, som er en uomgængelig del af sen-moderniteten, og nye former for kollektivitet og solidaritet indenfor såvel lokalsamfundet som på arbejdsmarkedet og i samfundet mere generelt.

Forholdet mellem arbejde, indkomst og social velfærd må modificeres for at skabe mere flexible overgange mellem de forskellige

sociale systemer. Her vil en ændring af det sociale medborgerskab, som muliggør, at dette knyttes til arbejde i bred mening og ikke kun er knyttet til lønnet arbejde være af stor betydning. Dette ville give mulighed for at bryde med centrale differentieringsdynamikker. Om individerne gives muligheder for friere valg i tilrettelæggelsen af deres lønarbejds – og omsorgsaktiviteter i en familiemæssig eller bredere social sammenhæng, vil den markedsmæssige uddifferentiering kunne reduceres i betydeligt omfang. I denne forbindelse ville det være vigtigt at ændre det traditionelle velfærdsstatslige forhold mellem individ og stat fra at være en formynder-relation til at blive et aktivt medborgerskab, hvor det enkelte individ – det være sig både mænd og kvinder – har optimal indflydelse på egen tilværelse samtidigt med at den samfundsmæssige solidaritet og kønsmæssige ligestilling sikres gennem velfærdsstatslige ordninger.

Referenser

Coenen, Harry & Peter Leisink (1993) *Work and Citizenship in the New Europe*. Aldershot: Edward Elgar.

Dahrendorf, Ralf (1990) *The Modern Social Conflict*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press

Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. London: Polity Press

Esping-Andersen (1996) *Welfare States in Transition*. London: Sage

Esping-Andersen (1997) "Welfare States at the End of the Century: The impact of labour market, family and demographic changes". I *OECD Family, Market and Community. Social Policy Studies*, No. 21, OECD, Paris

Goul Andersen, Jørgen (1993) *Politik og samfund i forandring*. København: Columbus

Halskov, Therese (1994) *Liden tue kan vælte stort læs – Om enlige mødre i EU*. København: Socialpolitisk Forlag

Hernes, Helga (1987) *Welfare State and Woman Power: Essays in State Feminism*. Oslo: Norwegian University Press

Hirdman, Yvonne (1989) *Att lägga livet till rätta: Studier i svensk folkhemspolitik*. Stockholm: Carlssons Förlag

Holt, Helle (1994) *Föräldre på Arbejdspladsen*. Köbenhavn: Socialforskninginstituttet

Langan, M. & I. Ostner (1991) "Gender and Welfare; Towards a comparative framework". I Graham Room (ed.) *Towards an European Welfare State?* Bath: Policy Press

Leira, Arnlaug (1992) *Models of Motherhood: Welfare State Policy and Scandinavian Experiences of Everyday Practices*. Cambridge: Cambridge University Press

Lewis, J. (1992) "Gender and the Dervelopment of Welfare Regimes". *Journal of European Social Policy*, 2 (3): 159–73

Lewis, J. (1997) "Gender and Welfare Regimes: Further Thoughts". *Social Politics*, Summer 1997

Lister, R. (1997) *Citizenship: Feminist perspectives*. London: MacMillan

Marshall, T. H. (1977) *Class, Citizenship and Social Development*. New York: Doubleday

Marshall, T.H. and Bottomore, T. (1996) *Citizenship and social class*. London: Pluto Press

O´Connor, Julia S. (1996) "From Women in the Welfare State to Gendering Welfare State Regimes". *Current Sociology*, Vol. 44, No. 2

OECD (1981) "The Crisis of the Welfare State". Paris: OECD

OECD (1994) "OECD Societies in Transition: The Future of Work and Leisure". Paris: OECD

Orloff, Ann (1993) "Gender and the Social rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States". *American Sociological Review*, Vol 58: 303–28

Saraceno, C. (1997) "Family change, family policies and the restructuring of welfare". I *OECD Family, Market and Community. Social Policy Studies*, No. 21

Siim, Birte (1991) "Welfare State, Gender Politics and Equality Policies: Women´s Citizenship in the Scandinavian Welfare States". I E. Meehan & S. Sevenhuijsen (eds.) *Equality, Politics and Gender.* London: Sage

Svallfors, Stefan (1996) *Välfärdsstatens moraliska ekonomi*. Umeå, Boréa

Taylor-Gooby, Peter (1991) "Welfare State Regimes and Welfare Citizenship". *Journal of European Social Policy* Vol 1. No. 2

Taylor-Gooby, Peter (1994) "Postmodernism and Social policy: A Great Leap Backwards?" *Journal of Social Policy*, Vol. 23, No. 3 p. 385–404

Turner, Bryan S. (1986) *Citizenship and Capitalism*. London: Allen & Unwin

Van der Veen, Romke (1993) "Citizenship and the Modern Welfare State. Social Integration, Competence and the reciprocity of Rights and Duties in Social Policy". I Harry Coenen & Peter Leisink *Work and Citizenship in the New Europe*, Edward Elgar, Aldershot

Wolfe, Alan (1989) *Whose keeper? Social Science and Moral Obligation*. Los Angeles and London: University of California Press.

Sverige och välfärden

Medborgarskapets sociala dimensioner Välfärdsstaten och dess mångkulturella dimensioner

Martin Peterson

1900-talet, det kortaste seklet i historien, har utvecklat extremt motsägelsefulla tendenser: om vartannat ett sökande efter maximal destruktion alternativt inspirerade visioner om den ideala modellen för välfärdsstaten. Nietsches proklamation i slutet av förra seklet att Gud var död har tolkats som en symbolisk signal om att allt härefter var både tillåtet och möjligt. Motvikten eller snarare jämvikten i dräkt av socialliberal pragmatism till trots har frågan om medborgarskapet och dess mångkulturella sociala dimensioner och rättigheter kontinuerligt kommit i kläm. Att ett växande mångkulturellt samhälle krävt nya villkor har mötts med både oförstående och tröghet. Kulturfaktorn har vanligen setts mer som tillbakahållande än som det dynamiska element kulturen är.

1900-talet och i synnerhet tiden efter 1945 har också varit skedet för "Displaced Persons" som flyktingar, elimineringshotade, statslösa, identitetslösa, hemlösa, exkluderade och i många fall rättslösa. Snarare än att stabiliseras har migrationsrörelser tenderat att expandera de senaste decennierna och därtill påhejade av den europeiska integrationsprocessen. Samtidigt har välfärdsmodellens krav på tillväxt, rättvisa och stabilitet hamnat i andra banor med nya kriterier. En ny diskusson om medborgarskap och rättigheter har aktualiserats och intensifierats. Som ett resultat har en återkommande punkt de senaste åren varit kravet på en ny välfärdsmodell anpassad till det mångkulturella samhället (Se Peterson 1995, 1997, 1998).

Ett tidschema över rättigheter skulle ta sin början i 1700-talets civila rättigheter och gå över 1800-talets ekonomiska och juridiska rättigheter till 1900-talets politiska och sociala rättigheter. Egentli-

gen borde det ha varit tvärtom. De politiska och sociala borde ha kommit först, eftersom övriga rättigheter då inte kunde ifrågasättas. Rousseaus sociala kontrakt var i sin begränsning och med sin inskränkande verkan på separata och fria associationer trots allt det första steget mot *l'état providence* eller den efterkrigstidens välfärdsstat, som fick sin universella diskussion i John Rawls *A Theory of Justice* i början på 1970-talet. När under 1990-talet diskussionen i Frankrike började handla om *Le Contrat Social Menacé* (det hotade sociala kontraktet) och *La Fin de l'État Providence* var det ett tecken på att förhållandet mellan staten och rättigheter kräver en ny förutsättningslös analys vilket skall utvecklas närmare nedan.

Välfärdsstatens unika två grundelement är maximal trygghet och maximal frihet vilka båda förutsätter varann. Man kan lika gärna säga maximal trygghet för maximal frihet eller tvärtom maximal frihet för maximal trygghet. Grundtanken är att människor utan tillgång till dessa element – frihet och trygghet – har en större benägenhet att begå handlingar av mer eller mindre desperat karaktär. I förlängningen ligger direkt farliga handlingar. Men, har det visat sig, lika viktig är idén och föreställningen om en homogen kultur och nation där välfärdens språkliga budskap måste vara klart och entydigt för att inte bara vinna gehör utan legitimitet. Förutsättningen är emellertid att staten står som garant för såväl trygghet som frihet och därmed implicit kulturell homogenitet.

Välfärdsstaten har framställts som en i första hand materiell välgörare. Den har öppnat fältet för den sociala ingenjörskonsten. Emellertid är språk- och kulturfrågorna lika väsentliga för välfärdsstatens framgång. Det är minst lika berättigat att kalla på en *social kulturkonst*. 1900-talets välfärdsstat har varit präglad av den industriella form – Fordismen – som styrt samhällslivet – massproduktion för masskonsumtion. Taylorismen har haft den auktoritära styrningen gemensam med den välfärdsstat som lika ofta kallats socialstaten. Det har inte givit utrymme för mer än *en* kulturell dimension. När en mångkulturell nation uppstår hamnar därmed medborgarskapet och dess sociala dimension automatiskt i fara.

Det finns därför flera anledningar att konkret kritisera välfärdsstatens kulturella endimensionalitet. Syftet är att nydana genom att utvidga de paradigmatiska förståelseformerna. En kultur styrs inte av en överordnad rationalitet som härskar och bestämmer över underordnade rationaliteter. En kultur fungerar aldrig ensam utan alltid i samklang eller friktion med andra kulturer. Målet är naturligtvis berikande samverkan genom interaktion mellan kulturer. Som kultur räknas då såväl etniska minoriteters kulturer som de lo-

giska förståelser av tillvarons möjligheter som blir resultatet av att människor i så många avseenden har mycket olika utgångspunkter och förutsättningar.

När välfärdsstaten ifrågasattes på 80-talet av talesmän för den nyliberala yran drog kritiken med sig starka angrepp även bland välfärdsstatens tillskyndare. Kritikerna framhöll att alltför toppstyrd intervention av staten ledde till auktoritär okänslighet och därmed möjlighet till missbruk av hela systemet. Som motmedel kom ett begrepp – *flexibilitet* – från 60-talets vänsterkritik till bruk. Småföretagsamhetens förtjänster och det individuella ansvaret lyftes fram och blev i ett slag föremål för en myckenhet hopp. Om det var den förlorade underleverantörskulturen som skulle räddas ett antal år för sent så krävs till den en bred, variationsrik, mångfaldig kultur med lånade impulser och idétraditioner. Det är kanske symptomatiskt att Vänsterpartiet gjort småentreprenörerna till en målgrupp att vinna vilket också har skett på ett anmärkningsvärt vis i vissa som man kan kalla klassiska mellansvenska brukssamhällen.

Entreprenörskap i olika former har en tid funnits rikt representerad bland invandrargrupper. De sociala dimensionerna i detta entreprenörskap har dock underskattats och underspelats och kort sagt inte synliggjorts i offentligheten. Att de fört med sig nya dimensioner i det kulturella och sociala kapitalet liksom nytt kunskapskapital har överhuvudtaget varken setts eller uppmärksammats. Ett samspel mellan de verksamma elementen i kulturellt och socialt kapital och 1990-talets nya kunskapskapital kan då innebära både skyddande och förnyande aspekter på den nu hotade demokratin. Förutsättningen är en öppenhet för mångkulturella impulser snarare än socialstatens konstitutiva slutenhet.

I New Labours program för Den Tredje Vägens politik figurerar *socialt entreprenörskap* som ett centralt begrepp. Innebörden är tillräckligt vid för att kunna tolkas som en produkt av det civila samhällets jämbördiga och på en gång konstruktiva samexistens med statliga institutioner. Existerande ekonomiska institutioner är inte tillräckliga för att skapa ny sysselsättning. Det civila samhällets tillgångar i form av socialt kapital, humankapital, kulturellt kapital, kunskapskapital etc. bör få utrymme att samverka med redan etablerade statliga och ekonomiska institutioner. I sista hand har staten – regeringen – ändå kontrollen över processen om man ser till Anthony Giddens uttydning: "Regeringsnivån måste vara beredd att bidraga till sådana satsningar (på socialt entreprenörskap) och samtidigt uppmuntra andra former av *bottom-up* beslutsfattande samt lokal autonomi. Upplägg för mikrokrediter har t.ex. haft en påvisbar

effekt och effektivitet när det gäller att uppmuntra till lokala ekonomiska initiativ. Vissa aktiviteter kan utvecklas genom lokala representationer men behöver ofta bli sanktionerade genom regeringsnivåns översyn. T.ex. gäller detta utbildning där skolor kan ges en uppsjö av nya resursbefogenheter vars användning i sista hand ändå regleras av staten."

I förlängningen av detta resonemang om socialt entreprenörskap kommer Giddens in på betydelsen av den offentliga sfären:

> Den lokala politikens förnyelse får inte bortse ifrån den offentliga sfären. En öppen offentlig sfär är lika viktig på den lokala som på den nationella nivån och utgör en metod för demokratiseringen att finna direkt samband med samhällsutvecklingen på alla nivåer. Utan detta samband riskerar projekt för lokalsamfundets förnyelse att avskilja detta samfund från det övriga samhället och blir då både sårbart och lättare utsatt för korruption. 'Offentlig' innefattar här även det offentliga fysiska rummet där folk måste kunna känna sig säkra och trygga. (Min översättning från Giddens 1998.)

Mot Den Tredje Vägens många "buzzconcepts" kan man hävda att de styrs av modekänslighet för att ligga så nära en folklig *Zeitgeist* som möjligt. Därför excellerar man i s.k. oxymoroner eller begrepp som innesluter två mot varandra stridande innebörder. Detta kan uppfattas som höjden av opportunism eftersom man därmed helgarderar sig mot både höger- och vänsterflanken. Missuppfattningarna blir alltför lätt alltför många om man inte kan följa upp neologismerna med klara och entydigt förändringssyftande uttolkningar. Därmed varde sagt att socialt entreprenörskap kan vara både begripligt och tillämpbart om man ser till sammanhanget. Den inneboende motsägelsefullheten i de nya slagorden utgör en spegel av hur 90-tals individen uppfattar sig själv.

Utvecklingen i en annan nation, Italien, som under senare år varit innovativt i rättspolitiskt hänseende, går mot den form av regional självtillit, som finns angiven som målsättning i retoriken kring regionernas Europa. Men här är det ofta nya vänsterradikala regimer som passar på att under skydd av den nationella politiska turbulensen hitta modeller för politisk samling. Den radikale borgmästaren i Neapel, Antonio Bassolino, har varit påtagligt framgångsrik med att lansera samlande lösningar, vilket symptomatiskt nog har uppmuntrat hans nära rådgivare Mauro Calise att tala om "Il lungo addio dei partiti politici" i en nyutkommen skrift som behandlar den nya maktens geografi (Calise 1998).

Mot sekel- och millenieskiftet krävs ett lika grundläggande och radikalt paradigmskiftesprogram när det gäller socialstaten som för ett halvsekel sedan då den moderna välfärdsmodellen etablerades på grundval av vissa principer. I Sverige förekom ett initialt motstånd mot den toppstyrda välfärdens principer i början av 1990-talet. I flera kretsar förekom ett välkomnande av att samhället blivit komplext sammansatt. När krisens första chockstötar satte in blev den positiva inställningen till den gamla välfärdsstaten åter accentuerad i Sverige. Men det har varit omöjligt att med rådande statsfinansiella system återupprätta det gamla systemet intakt. Ofta klart kännbara nedskärningar i enlighet med osthyvelsmodellen har drabbat alla sektorer och yrkesinriktningar. Generellt har de slagit mycket hårdare mot vissa kategorier som i första hand invandrare och i nästa rum ungdomar, i all synnerhet dem med handikapp, samtidigt som ett fåtal kategorier som pensionärer varit något mer förskonade.

Några effekter är ofrånkomliga även om de ansvariga inom statsmakterna ser dem som oavsiktliga. Känslan och en direkt upplevelse av alienation utbreder sig inom de segregerade förstäder som är invandrartäta. Värderingar bland ungdomar utvecklas till radikalt annorlunda föreställningsvärldar när det samhälle föräldragenerationen socialiserats in i befinner sig i upplösning. Klyftan mellan generationerna, som alltid framstått som stor under loppet av det korta 1900-talet, har blivit större än någonsin samtidigt som en dubbel hermeneutik gör sig gällande: den unga generationen varken tar eller lyssnar på föräldragenerationens värderingar och råd eftersom det enbart är de egna nätverken bland de unga som gäller; studietiden har blivit allt längre för att nå någorlunda adekvata yrkeskvalifikationer, vilket skapat ett materiellt och moraliskt beroende av samförstånd med föräldrarna. Nyckeln till samhällsomvandling och upprättandet av en ny välfärdsmodell ligger i den unga generationens möjligheter att använda sig av instrument och samhällsmodeller som föregående generationer och unikulturella modeller inte lyckats med.

Det viktiga i en analys av potentialer är att laborera med dels impulser över kulturgränser och då inte bara mellan många kulturella minoriteter inom en nation utan mellan nationer, dels med de många dolda talanger och kompetenser som det nuvarande utbildningsparadigmet rensar bort. Historien visar att kulturell pluralism i ett samhälle med stark egen identitet är grunden för substantiell samhällsförändring. Dynamiken är då så stor att den neutraliserar och kanske övervinner en tidigare förhärskande rationalistisk skep-

sis mot spontant samarbete som haft sitt ursprung hos skotska upplysningsfilosofer. I stället har ett flertal olika exempel på det sociala kapitalets förändrande kraft av ett bestående slag radats upp. Den nya regionalismens överskridande av axiomet om komparativa fördelar är bara ett exempel och fler kommer att behandlas längre fram.

Till de faktorer som kan bidra till den svenska och europeiska förändringen hör bland annat en rad kollektiva kapitalbildningsinstitutioner och nya nätverk för att lösa arbetsmarknadsproblematik. Det är viktigt att markera europeisk eftersom den svenska välfärdsmodellen måste få nytt liv genom samverkan och gemensamt tänkande med övriga Europa. Gemensamma resurser är stora via det sociala kapital stora grupper löntagare och arbetslösa förfogar över för att genom det kulturella kapitalet, dvs. genom interkulturella aktioner skapa en politisk och därmed ekonomisk särvikt och motvikt. De till övervägande delen med offentliga medel finansierade ackumulerade resurserna via intellektuellt kapital inom näringsliv och andra verksamheter ger grundvalen för en hittills osynlig maktbas.

Väsentligen måste sociala nätverk ses som en tillgång som kan bilda nya kollektiva lösningar. Frånvaron av dem i Östeuropa har varit förödande för demokratins framväxt där. Däremot kan t.ex. sydeuropeiska erfarenheter av ett nytt och kreativt socialt kapital bilda mönster för en nordeuropeisk kontext när de tidigare självklara tillhörigheterna som intresseorganisationer inte förmår att stå emot eller utmana det globala kapitalet. Det är utifrån dessa tankelinjer som en nytolkning dels av den gamla välfärdsstaten med dess förtjänster och brister dels av en den nya inte bara mångkulturella utan interkulturella välfärdsmodellen bör och skall ta form.

Medborgarskap: Begreppsliga aspekter

Medborgarskap seglar upp som en större fråga i tider när identitetsfrågor blir akuta. Så var det i samband med världskrigen under 1900-talet. Så skedde också när nationsstaten började ifrågasättas under 1980-talet och när den politiska kartan blev föremål för revision efter Berlinmurens fall i november 1989. Medborgarskap tycks förutsätta samstämmighet med identitet. Men allt eftersom den enhetliga identiteten kommit att ses som en mer eller mindre omöjlighet blir också medborgarskap utsatt för flerdimensionella tolkningar.

Den aktuella frågan om medborgarskap och identitet har fjärmat sig en bra bit från den existentiella debatt som präglade frågeställningarna för cirka ett halvsekel sedan. Sartre's *Critique de la raison dialectique* utgjorde då en uppföljning och avrundning av den diskussionen som i korthet varnade för alltför enhetliga lösningar i såväl den kollektiva solidaritetens som den rationella rättvisans namn. Kritiken mot endimensionalitet var ett uttryck för samma sak från en annan vinkel. Bägge vände sig mot en alltför enkel tillämpning av den tidens förhärskande *grand theories*.

Det i dag förkättrade och för grå dogmatism avhånade 70-talet framträder alltmer som ett av de mest idéfertila decennierna med avseende på demokratiutveckling. Mycket prövades, som t.ex. decentralisering och regionalisering, utan att nödvändigtvis möta rådande effektivitetskriterier och kostnadsramar. Anti-dogmatism och anti-auktoritära strömningar bidrog till en på längre sikt aktiv kritik av makt som social och politisk företeelse. Den ekonomiska makten var under såväl politisk som moralisk press och experiment med idévarianter av industriell demokrati blev allt djärvare.

Rättsliga aspekter, som tidigare spelat en mer undanskymd och apolitisk roll, antog under 1970-talet en i ökande grad aktiv del i demokratisk förnyelsedebatt. Konstitutionella diskussioner i Europa och i synnerhet den relativt substanslösa debatt i Sverige som föregick författningsreformen på 1960-talet inte bara tenderade att passivisera medborgare utan verkade ha den avsikten. Den följdes av en ramlagstiftning som genomfördes under 70-talet och innebar en styrande funktion. I amerikansk debatt kom den engagerade och aktive medborgaren alltmer i fokus från 60-talets sociologer och politiska filosofer till 70-talets rättssociologer och rättsvetare. Som en följd betonades det individuella ansvaret som grund för grupptillhörighet.

I Theodor Lowis begrepp *judicial democracy* (juridisk demokrati 1979) låg ett medvetet försök att förnya de demokratiska grundelementen bort från en intressegruppsstyrd eller korporatistisk demokrati som under 90-talet utvecklats till den transnationella lobbyismens principlösa alla-mot-alla-kamp om förmåner. I Michael Walzer's *Spheres of Justice* (1983) fördes nyanseringen vidare men nu bort från rättsprincipers universalism till en rättslig logik för varje enskild samhällssfär.

Ronald Dworkin lyfte bort frågan om lika rätt från rättslig såväl hermeneutik som positivism och historisk kontextualitet till en fråga om rättsprinciper i *Law's Empire* (1986) och *The Foundations of Liberal Equality* (1990). Eftersom rättssystemet särskilt när det

vilar på etablerade procedurer och rättsfall är inte bara ofullkomligt utan obestämt måste en konstruktiv tolkning ge varje föremål och praktik ett syfte för att av det skapa bästa möjliga exempel och föredöme inom den form eller genre som saken gäller. Det betyder att en sådan konstruktiv tolkningsprocedur leder till mer rättvisa beslut genom att den stöder sig på en "teori".

En adekvat förmedling av begrepp och övertygelser/intuitioner ligger i själva proceduren för att finna nya principer för varje ny situation eller kriterier som bäst motsvarar full autenticitet och grund för rättfärdigande. Förutsättningen är en integritet hos beslutsfattare som ligger i deras internalisering av principen om lika rättigheter. Habermas (1993) ser i denna föreställning om rättsintegritet en alltför stor börda på den enskilde och förordar i stället ett idealt öppet samhälle av uttolkare av konstitutionella frågor. I stället för att en tolkningsteori skulle falla tillbaka på den enskildes omdöme skulle intersubjektiviteten inom ett samfund av uttolkare utveckla en för nya behov mer relevant rättsteoretisk diskurs. Gemensamt för Lowi, Walzer, Dworkin och Habermas är att de ser nytolkningen eller i realiteten nyskapandet av principer för rättsprocessen som en del och ett avgörande led i fördjupandet av den demokratiska processen.

Det går naturligtvis att iakttaga en kulturell skillnad i approach mellan amerikaner, som lätt baserar sig på den enskildes integritet och individuella förmåga, och européer, som ser till den enskildes förankring i idémässig gemenskap och intersubjektivitet som ett institutionellt fundament. Carlo Guarneri har t.ex. i *La Democrazia Giudiziaria* (1997) tagit steget fullt ut i den konstitutionella diskussionen och försett Habermas rättsdemokrati med den ofrånkomliga institutionella ramen av interaktion mellan politiska och rättsliga intressen. Det finns en större misstro i europeiska sammanhang mot att det ena eller andra intresset skall ta över helt.

Den konstitutionella och rättsliga utvecklingen är uppenbart av största politiska relevans för en demokratisering av frågan om medborgarskap i multikulturella samhällen. Multikulturalism associerar man vanligen med ett samhälle vars medlemmar bör uppvisa en grundläggande tolerans. Medborgarfrågan berör ett flertal kategorier som i dag upplever sig alienerade och exkluderade av inte bara det demokratiska systemet utan av de välfärdsinstitutioner som borde vara till för dem. Bland dessa exkluderade ryms ett stort antal talangfulla människor som inte passar in i ett konformitetstänkande, som nationsstatens politiska system eller välfärdssystem ofta med nödvändighet varit behäftade med. Upprättandet av ett radikalt

omvandlande samhällssystem som en välfärdsmodell krävde en ensidighetens konsistens för att vara begripligt, tillgängligt och trovärdigt.

När nationsstatens karaktär och syfte blir föremål för omdefinition påverkas diskussionen om hela det politiska systemet. Välfärdsmodellen kan då inte undgå att dras in i omprövningar och nytänkanden. Nationsstaten har utsatts för omvandlingstryck av både inre och yttre krafter under en femtonårsperiod eller från den tidigare hälften av 1980-talet då globaliseringsprocessen gav ett av alla politiska läger accepterat talesätt: Om den nationella nivån behöver Keynes så behöver den internationella nivån Smith. Då den senare nivån gjorde sig alltmer gällande blev grundvalen för Keynesianismen allt tunnare.

Den svenska nationsstaten har utmärkt sig för två viktiga satsningar med samhällsomvandlande verkan: den ena var den s.k. svenska modellen av 1951 vars avancerade karaktär och tankebygge inget annat land i det svårt krigshärjade Europa kom i närheten av; och den andra möjligheten för invandring i stor skala av utomnordiska folk i utsatta lägen. Det är ingen tvekan om att båda utgjort påtagliga utropstecken för ett framflyttande av demokratins positioner inte bara i Sverige utan i ett universellt perspektiv.

Länge föreföll det också som om modellens arkitekter och förvaltare inte såg dess sårbarhet. Modellen kunde tillåta sig avancerade experiment med en viss utsatthet eftersom dels svensk ekonomi var obrutet stark de första två efterkrigsdecennierna dels den lanserades med överdådig pedagogik. När ett nytt tekniskt system eller något nytt samhällsexperiment med sinnrika lösningar skall introduceras krävs vanligen en väl förberedd social mark dels för att det skall vinna den sociala acceptans som är nödvändig för dess hållbarhet och genomförande dels för att kunna påvisa och minimera riskerna, vilket i olika former och omgångar framhållits av Chris Freeman & Carlota Perez, Mary Douglas & Aaron Wildavsky samt på senare tid med det största genomslaget av Ulrich Beck.

Det socialdemokratiska efterkrigsprogrammet var i sin första version inriktad på vad man i dag kallar "bottom-up"-demokratiska lösningar. Det gick inte många efterkrigsår förrän denna inriktning nästan omärkligt förbytts till sin motsats eller en orubblig "top-down"-strategi med finanspolitiska åtgärder som utgångspunkt för redistributiv och jämlikhetssträvande politik. Det var lätt att påvisa den politiskt tvingande nöden därtill. Märkbara förändringar till bättre levnadsvillkor var tillräckligt övertygande för en pedagogisk framgång. I sann Rousseauansk anda identifierades denna politik

med nationens intressen. Även om den sociala acceptansen i Freeman & Perez bemärkelse fanns där så var den begränsad, vilket under 1950-, 60- och 70-talen inte ifrågasattes.

De sociala ingenjörsinslagen i modellen visade sig i en del fall ha icke avsedda effekter som att miljonprogrammet banade väg för ett av Europas effektivaste segregeringsprogram i vars fälla de senaste decenniernas miljonen invandrare i de allra flesta fallen automatiskt hamnade. Det finns fler exempel men här skall tills vidare bara ett mycket komplext samtida sådant understrykas. Ett kärnproblem är att nyckelgruppen för den demokratiska processens fortlevnad och utveckling här har varit den andra generationens invandrare som i många fall uppfattat det svenska samhället som ett tyst apartheid-system. Denna generation har då endast sett 1990-talets kärva villkor i negativ bemärkelse långt bortom empatins och hemspråksundervisningens dagar.

Legitimiteten för den *dirigisme* som den starka staten ofta påstods stå för hade både universella och historiska rötter. T.ex. hade staten i Frankrike efter revolutionen mer än någon annanstans installerat sig som garanten för etiskt broderskap. Detta hindrade uppkomsten av autonoma offentliga rum eftersom det ända till våra dagar förekommit en grundmurad misstänksamhet mot tillhörighet till intermediära kollektiv som då uppfattats som varande till förfång för det nationella kollektiva intresset. Allt som inte tjänade det nationella kollektivet var utslag av "tidsandans stigande individualism", som *a priori* innebar förflackning (Laville 1994).

Offentliga tjänster utgår från en dubbel legitimitet – dels som programmatiska handlingar underordnade den politiska makten, dels som svar på sociala behov. Med tiden har klyftan vuxit mellan den styrandes uppfattning om sina egna tjänstemodeller och de mottagande grupperna ur de offentliga leden. En kulturellt lika mycket som politiskt betingad kritisk granskning av välfärds-systemen blev på modet under 80-talet. Pierre Bourdieu introducerade t.ex. hur en auktoritär och centraliserad statlig politik kunde förvanska det kulturella kapitalet. Han gjorde en skarp distinktion mellan de små tjänsteutövarna, som tvingas hantera vardagskontakternas motsägelser, de hängivna statstjänstemännen, som går i bräschen för ett ideologiskt program, samt de större tjänsteutövarnas förkastliga spel med "États de la main droite et de la main gauche" (Bourdieu 1993). Fram till 80-talet, och till en del ända till 90-talet, förekom det en transnationell konsensus beträffande de infrastrukturella och därmed offentliga investeringarnas roll för samhällsekonomins expansion och tillväxt. För varje investerad

krona i infrastrukturen genererades i genomsnitt 1,50 enligt beräkningar i mitten av 80-talet såväl i USA som i Europa (Peterson 1997). Inom kultursektorn har man kunnat visa på tredubbla avkastningar (Gidlund i SOU 1995; brittisk debatt i tidskriften Prospect April 1998). Den keynesianska politikens maxim om att ingen sektor eller grupp i samhället fick släpa efter inkomstmässigt för att inte den ekonomiska jämvikten skulle rubba hela systemet var i tandem med den generella välfärdspolitiken, som därmed fick sin ekonomiska sanktion.

Teoretiska aspekter

Fram till början av 1960-talet visade det europeiska efterkrigssamhället upp en tämligen unison bild av inre social lojalitet. Spåren av krigsåren och de solidariska insatser som då var nödvändiga underlättade införandet av ett fördjupat välfärdssystem. Under 1960-talet hade välfärdsmodellen börjat nå institutionell mognad. Samtidigt antog samhället en fränare konkurrenskaraktär som påskyndade en i de flesta europeiska länder omfattande radikalpolitisk kritik. Den omvittnade spontana sociala lojaliteten var däremot borta eftersom dels den radikala kritiken syftade till experiment med kollektiva politiska lösningar utan voluntaristiska inslag dels de fördjupade marknadserfarenheterna skapade en offentlig diskurs som var antingen politiserad eller styrd av ekonomisk rationalism. Efter 1980 började den senare diskursen få ett så påtagligt övertag att de moraliska argument, som styrt den sociala sfären ibland överdrivet auktoritärt men lika ofta ideellt, fick svårare att finna offentlig relevans. Detta avspeglades också i skillnaden mellan Rawls *A Theory of Justice* (1972) som uppfattats som en omfattande moraldoktrin och Rawls *Political Liberalism* (1993) som explicit syftar till en politisk rättfärdighetsteori, som är begränsad till en behandling av de viktigaste sociala och politiska institutionerna. Principerna om rättfärdighet kan då bli fasta styrinstrument genom att de tillkommit under rimliga ramvillkor (Rawls 1993:259):

> 1) Each person has an equal claim to a fully adequate scheme of equal basic rights and liberties, which scheme is compatible with the same scheme for all; and in this scheme the equal political liberties, and only those liberties, are to be guaranteed their fair value.
>
> 2) Social and economic inequalities are to satisfy two conditions: a) first they must be attached to offices and positions open to all under

conditions of fair equality of opportunity; b) second they must be to the greatest benefit of the least advantaged members of society.

Den första principen handlar om den politiska frihetens rimliga värden och är överordnad de båda andra. *2a* rör principen om rimliga lika möjligheter som i sin tur är överordnad *2b* som gäller differansprincipen. Den föregående principen måste vara uppfylld för att de efterföljande skall kunna träda i kraft. "Trade-offs" mellan de olika principerna är därmed uteslutna. Den första principen är vidare knuten till författningsessentialia eller specifiseringen av den politiska processens generella struktur samt grundläggande rättigheter och friheter (deltagande i den politiska processen, yttrande- och organisationsrätt m.m.) som anger gränserna för majoritetsstyre. Den andra principens båda delar reglerar de sociala och ekonomiska olikheterna eller grundvillkoren för distributiv rättvisa (Rawls 1993:228). Båda principerna uttrycker politiska värderingar men det är ingen tvekan om att Rawls ser den politiska sfären som överordnad den ekonomiska genom att den första principen är överordnad och en förutsättning för de båda andra. Men Rawls är medveten om att differansprincipen kanske inte räcker till för att garantera de politiska friheterna rimliga värden. De med relativt större tillgångar och resurser kan slå sig ihop och utesluta de mindre bemedlade. Det är osäkert om den bristande jämlikhet som differansprincipen tillåter är tillräckligt obetydlig för en sådan garanti.

I *A Theory of Justice* var Rawls ute efter att stärka den Kantianska idén om det sociala kontraktet. I ett rättvist samhälle råder ett system där det sociala kontraktet utgör ett moraliskt samförstånd som sammanbinder styrande, styrda och alla associativa mellanliggande nivåer. I fundamental bemärkelse rådde under efterkrigstidens första decennier ett samhälle byggt på konsensus om essentiella värden eller ett socialt kontrakt om välfärdsmodellen. I det ögonblick ett socialt kontrakt förlorar trovärdighet måste det omdefinieras från grunden så att de värderingar det är grundat på kan förbli intakta inom ramen för en ny modell. Grundvalen för detta sociala kontrakt började rämna efter 1980 men inte primärt på grund av inre orsaker utan helt beroende på yttre faktorer bortom kontraktets inre logik (Peterson 1997). Den offentliga sektorns styrsystem utsattes för ett massivt ifrågasättande av nya transnationella ekonomiska grupperingar. Det sociala kontraktets sårbarhet för ekonomisk systemförändring och ideologiskt ifrågasättande växte med att differansprincipen blev norm och därmed ökade osäker-

heten kring det sociala kontraktets funktionalitet. Rawls grundvalar i *A Theory of Justice* blev i praktiken snart passé.

Liknande osäkerheter finns inte hos kommunitaristerna som här fyller rollen av kompletterande kontrast. Individen kan inte ses som renrakad på sammanhang och relationer ens i teoretisk bemärkelse. Enligt kommunitaristerna blir en individ inte individ förrän han/hon kommit underfund med sin egen autenticitet vilket måste ske tillsammans med andra (Taylor 1991). Meads ukas om att man blir till genom andra är med andra ord något modifierad, eftersom de egna autentiska krafterna är lika aktiva som den sociala interaktionen. Men det autentiska jaget är inte detsamma som jagets identitet. Tvärtom ligger det i begreppet identitet något programmatiskt, dvs. en jakt på någonting som skall realiseras (Hall 1996, Bauman 1996). Därför är för t.ex. Michael Walzer pluralismen inom kommuniteten och individens okränkbarhet i kollektivet två grundläggande maximer. Vi måste, enligt Walzer, som universell princip respektera olika människors kulturella skapelser och val. Samtidigt kan vi inte abstrahera bort de villkor som ligger bakom värdena hos de varor eller föremål som skall distribueras och redistribueras och än mindre de identiteter och självförståelser som är invävda i den kreativa processen. Fundamentalt i den demokratiska processen är att våra identiteter som subjekt och personer inte är oavhängiga de processer och sammanhang inom vars ram vi skapar och upptäcker våra identiteter. Identitetsförmedlande institutioner och praktiker som ger den sociala betydelsen hos de ting vi skapar, rymmer inom sig redan lämplig lokaliserad standard eller distributionskriterier.

Välfärdskulturer

Det finns med andra ord inte ett entydigt välfärdssystem. Varje välfärdsmodell har sin politisk kulturella bakgrund och skapar icke blott sin egen politiska kultur utan mejslar ut sina egna kulturella värderingar. Vård är en tjänstevara med många innebörder och kulturella konnotationer. Därför går det att urskilja ett flertal välfärdskulturer, som i allt högre utsträckning utformas i enlighet med vårdkonsumtionen snarare än produktionen av vård.

Fyra villkor för vårdkonsumtion har iakttagits (Warde 1990; Baldock & Ungerson 1995; Chamberlayne 1999):

1) *Processen för produktion och tillgång av vård;* vården kan göras tillgänglig inom hushållet eller direkt eller indirekt genom staten eller för

vinst och då uppvisa skiftande grader av systematisering, rutinisering och byråkratisering.

2) *Villkor för tillgänglighet*; kriterierna för tillgång på vård inom olika sektorer är analytiskt distinkta: man kan köpa en vårdtjänst, använda en arbetstjänst av en annan hushållsmedlem och ta emot statlig vårdtjänst, vilka innebär olika relationer för tillgång: marknadsrelationer, familjeobligationer och medborgerliga rättigheter. Dessa olikartade villkor har visat sig ha betydande politiska konsekvenser.

3) *Sätt att leverera vård*; erbjudna vårdtjänster (privata, för vinst, familjemedlemmar, offentliga sektorer) varierar i stil, sätt och perceived meaning; dessa skillnader lägger grunden till skillnader i kvalitet på själva vårdprodukten.

4) *Social omgivning och miljö*; den sociala miljö där konsumtionen av vård slutgiltigt äger rum dvs. i närvaro av främlingar, familjen eller yrkesproffs utgör en integrerad del av erfarenheten men kan för övrigt inte kopplas ihop med någon av de övriga inbegripna processerna.

De mer svårartade sociala vårdfallen uppträder då villkoren för vårdkonsumtionen är både komplexa och stadda i snabb förändring, vilka ofta skapar osäkerheter. En kombination av vårdkategorier har därför blivit allt vanligare: konsumism, välfärdism, privatism och klientelism. *Konsumisten* väntar sig ingenting av staten utan arrangerar egna lösningar via marknaden eller genom familjen; konsumisten behöver ej hysa programmatisk misstro mot välfärdsstaten men har ej heller någon tilltro. *Privatisten* sköter sitt och ägnar sig åt hus, familj och trängre vänkretsen men ej åt samhället eller medmänniskor; ökande *privatism* har förknippats med växande masskonsumtion. Det offentliga rummet används inte i samma utsträckning eftersom dess prylar har flyttats in i det privata vardagsrummet. Privatismens autonomi är dock bara möjlig så länge individen är frisk och stark; om sjukdom eller annan försvagning sätter in är denna hållning inte längre möjlig.

Välfärdism är en hållning i linje med idéer om medborgarskap och välfärdsrättigheter och innebär ett aktivt och artikulerat stöd för välfärdsstatens institutionella förmåga. *Välfärdisten* söker i första hand välfärdsstatens institutionella lösningar. En större och expanderande grupp välfärdister skulle sannolikt spränga statens kapacitet att vara tillmötesgående. När välfärdssystemen utvidgades efter andra världskriget fram till början av 1980-talet var det under antagandet att bara en liten del av befolkningen skulle begära offentligt

stöd vid givna tidpunkter och detta dessutom bara under vissa besvärliga övergångs- eller skarvperioder. En av huvudprinciperna i välfärdssystemen var att offentligt stöd endast borde vara under en begränsad tid. Dessa principer talade man emellertid aldrig högt om och allt eftersom vissa grupper utvecklade välfärden till en källa för förlängda stöd mot bakgrund av ett antagande att ekonomisk tillväxt skulle vara konstant så blev nationers skuldsättningar desto större. Först i och med 90-talet och i synnerhet dess kriser för svenskt vidkommande blossade en självkritikens och välfärdskritikens debatt upp i en ofta perspektivlös ambition att vara dygderik åt andra hållet. Dessa häftiga politiska konjunktursvängningar var frampressade av det transnationella trycket i samband med EMU-planerna men också av en bristande förmåga att se proportionerna på längre sikt.

Klientilisten, slutligen, är den passive, ofta tålmodige och illusionslöse mottagaren av välfärdsåtgärder. I motsats till privatisten motsätter sig inte klientilisten det som erbjuds. Klientilisten är anpasslig och underordnar sig utan knot. I många roller där vårdkonsumenten av omständigheterna tvingats in i en ny roll, som vid *stroke*, och därmed en ny kultur, passar en klientilistisk hållning bättre in även än den aktive välfärdistens.

Normalhushållet omfattar vanligen alla dessa roller i olika situationer där välfärdsinsatser eller vård efterfrågas eller erbjuds alltefter situationens krav eller behov. Men i de flesta fall överväger den ena eller den andra tendensen. Allt detta gäller ur vårdkonsumentens perspektiv. Kommunikationen med vårdgivaren är lika viktig och en ibland förbisedd bit av vårdutbudet.

Figur 1. Deltagandeformer på vårdmarknaden

Socialarbetaren kan ofta ta för givet att vårdmottagaren känner till förhållanden och villkor eller att den senare delgivits adekvat information om rättigheter. Omvänt kan socialarbetaren gå in och styra mer än vad situationen kräver på grund av påtaglig underskattning av vårdmottagarens egen förmåga. Att hitta den rätta balansen så att vårdobjektet har rollen som likställt subjekt kräver emellertid mer av fördjupad interaktion mellan parterna inom ett välfärdssystem.

Ett tydligt område gäller omhändertagande av barn. Här har mycket skilda välfärdskulturer utvecklats. Det franska systemet lägger stor vikt vid barnets välfärd och mycket mindre vikt vid barnets rättigheter. I England och Wales råder motsatta villkor. I Frankrike är systemet jämförelsevis informellt och tillgängligt där socialarbetare, föräldrar och barn kan göra upp inför en "Juge des Enfants", barndomare. En mycket stor uppgift läggs på barndomaren som samtidigt skall tillämpa lagen och få motvilliga föräldrar och barn att samarbeta; hantera den flytande gränsen mellan den egna rollen och välfärdstjänstemännens; använda sin auktoritet strategiskt och även terapeutiskt. Med barnets välfärd för ögonen lockas barndomaren att använda sin auktoritet, som blir bedrägligt effektiv med hänsyn till den informella proceduren, att köra över inblandade parter (Cooper 1992).

I det engelska systemet blir den formella och otillgängliga domstolen huvudarenan för avgöranden. I det skotska har ett stort mått av avgörande lagts hos en "childrens' panel", en lekmannapanel utrustad med rättslig makt, som därför blir en dömande jury. I det svenska systemet vet samhällets representanter med emfas bäst och det ses med oblida ögon om andra parter försöker lägga sig i. Endast

i det flamländska systemet, som baserar sig på en traditionell och överraskande human gräsrotsdemokrati, behandlas barnet med den respekt som likställd part som Habermas m.fl. efterlyst. I Flandern finns medlare som har till uppgift att lyssna till barnets synpunkter i lika hög utsträckning som andra parters tills man hamnat rätt. (Baldock och Ungerson 1996.)

Såväl norm- som rättssystem måste bli föremål för nya samtalsformer mellan inblandade parter i den mening som t.ex. Habermas givit uttryck åt men då byggda på utvidgade kunskaper om varandra och omvärlden. Bland välfärdssystemets praktiker bör det finnas lyhördhet för globala processer och globala system samtidigt med en skeptisk hållning till retoriska visioner baserade på globala värderingar och erfarenheter. Praktiker bör formas av de konkreta interdependserna i de dagliga sociala interaktionerna utan hänsyn till officiella yrkesidentiteter eller värderingar. Inriktning på interaktiva processer samt höjd kunskap och medvetenhet om sociala förändringar och samhällsekonomiska och organisatoriska frågor skall vara vägledande samtidigt som komparativa europeiska och globala analyser ger perspektiv på den egna verksamheten (Trevellian 1995).

Handlingar och verksamheter åt det hållet har i Sverige vuxit fram under 1990-talet genom till synes spontana "agencies" samtidigt som de varit väl grundade och förankrade. En del har gällt kategorier av arbetslösa som kvinnor 45+ som haft förstärkande kurser organiserade av TCO i fråga om medel eller lägre tjänstemän eller handelskammaren i fallet med privatanställda och yrkeskvalificerade arbetslösa. Standardinslag har varit sådant som "positiv frukost" och omvärldsanalyser hos såväl nya NGO:s eller "agencies" inriktade på "empowerment" som etablerade och mäktiga organisationer som LRF som är ute efter policyförnyelse i en osäker tid. Många kurser för arbetslösa har förvisso anklagats för att vara terapeutiskt upprätthållande av illusioner. Ett resultat av dessa offentliga samtal har emellertid varit förändrade normer och värderingar, vilka kan bidraga till demokratins förnyelse.

En del "agencies" som Resurscentra (hitta rätt yrke för egna kvalifikationer), Agora (aktivitets- och kulturforum för svenskar och invandrade) och Harmonia (ensamstående med behov av vård och psykisk förstärkning) vänder sig till olika kategorier av kvinnor som behöver förstärkande "agencies" för universella men ändå speciella ändamål. Symptomatiskt lever dessa till stora delar på EU-medel och kan därför antingen ses som temporära eller faktiskt grundläggande av nya normer för det civila samhället (se vidare SOSTRIS 1997–99).

Floran av nya "agencies" skvallrar om dels de etablerade strukturernas – stat, intresseorganisationer m.fl. – brister och allmänna otillräcklighet dels att behoven har blivit fler och mer nyanserade. Styrkan i dessa agencies ligger i deras natur av nätverkskapande med både den offentliga och den privata sfären. Deras tillkomst beror på behov av flexibla och innovativa lösningar på nybildade och oförutsedda problem, där de gamla neokorporativa strukturerna visar sig så föråldrade och inadekvata att det inte längre finns någon tilltro till dem. Intressant nog tas initiativet till dem ofta av folk med lång och framgångsrik verksamhet inom den offentliga sektorn som vill hitta förnyade vägar för att lösa frågor som de ser att den existerande offentligheten inte klarar av. Därmed tar de också ofta med sig sin ideologi från den offentliga verksamheten till dessa nya "agencies" som utgör en hybrid mellan offentligt och privat i det att de har båda sorter som delägare och egentligen är ett svar på det civila samhällets iver att agera.

Multikulturalism eller Interkulturalism

Kritik förekommer på flera håll mot vad som kallas en ensidig process som skall resultera i "invandrarnas" integration i samhället bl.a. på grund av att man gör begreppet integration synonymt med assimilation. Ozan Sunars kritiska synpunkter på begreppen invandring och integrationsverk är välkända. Dessa begrepp utgör en aningslös men likväl konstlad vi-och-dem indelning där vi implicit är normen, som skall uppnås av dem. Andra menar sarkastiskt att "utan vilja från majoritetsbefolkningen, inte minst förtroendevalda, offentliga sektorn, näringslivet och andra betydelsefulla aktörer att se, tydliggöra och eliminera de hindren, förblir målet ouppnåeligt" (Hamarkarim 1999).

Allvarliga hinder för integration påtalas. De mest uppenbara är strukturella hinder som segregerat boende och "invandrarnas" frånvaro i det offentliga samtalet och det offentliga samhällslivet. Invandrare delges från första moment en känsla av att vara "tillfälliga gäster" i Sverige, eftersom det officiella Sverige ger ett intryck av att vara ointresserat av deras öde. Det ofta framhållna faktum att invandrare ofta har en högre utbildning än genomsnittbefolkningen rimmar illa med deras frånvaro från mera kvalificerade yrken och positioner i samhället. Hur skall man kunna integreras när man i realiteten inte är avsedd att integreras frågar man sig ofta. Hur skall man få arbetslivserfarenhet om man inte får komma in i arbetslivet

frågar sig andra generationens invandrare. Varför ser aldrig arbetsgivare till den kompetens som invandrare har utan enbart till bristerna är ännu en vanlig fråga.

Utestängda från den ordinarie arbetsmarknaden välkomnas invandrare till insatser som gratis arbetskraft för att få praktik via APR (arbetspraktik) och IAS (individuellt arbetsstöd) samt till visstidsanställningar upp till ett halvår för att skyffla över invandraren från den kommunala ekonomin till statlig a-kassa. Ytterligare hinder utgörs dels av den språkliga barriären dels av känslan av att vara tillfällig gäst utan faktiska rättigheter. Såsom undervisningen i Svenska för Invandrare är upplagd misslyckas en majoritet nyanlända med den. Med de integrationsmål som uppsatts blir upplevelsen av permanent exklusion än mer tydliga.

Bland EU-projekt inom Fjärde ramprogrammets TSER-program har ett flertal sysslat med social exklusion. Det råder inte någon absolut konsensus om hur social exklusion skall uppfattas. Olika sociala kulturer och socialpolitiska traditioner skapar variationer. Allmänt anses att fattigdom föregår exklusion. I Sverige har sista utposten före exklusion varit social marginalisering. När någon hamnat vid denna station har tillräckligt med varningsklockor ringt för att systemet inte skall tillåta någon att uppleva sig som helt exkluderad. I andra europeiska miljöer talar man antingen konkret om förlusten av att ens ha ett bankkonto som det yttersta kriteriet på exklusion eller om att det finns ett särskilt socialt "innehåll" bundet till begreppet.

Inom EU-projektet ESOPO (*Evaluation of Social Policy against Social Exclusion at the Local Urban Level*) ses exklusion via mediation av begreppet sociala rättigheter eftersom sådana inte bara är subjektiva attribut utan också innebär reciprocitet och ömsesidig erkänsla av ett samhälles medborgare. Det är just de ömsesidiga obligationerna som skiljer sociala rättigheter radikalt åt från civila och lagliga rättigheter. Sociala rättigheter är helt enkelt inte lika fast rotade i samhället som de civila och lagliga. De går inte fixera på samma sätt. Alltså är det interaktiva, interkulturella processer som krävs för att skapa sociala rättigheter som ständigt måste åter- eller nyskapas.

Vid en jämförelse med flera andra EU-länder har Sverige mer av universell och liberal politik vid inkomststöd till fattiga. I vissa länder har kategorier som icke förtjänta och förtjänta fattiga möjliggjort fortsatt klientilism. Avsikten har då oftast varit att driva på social integration. Med oklara sociala rättigheter kan emellertid även de länder som tillämpat mer universella och förhållandevis liberala

regler när de känner sig ekonomiskt och politiskt trängda komma att införa mer av villkorlighet i sociala ärenden. Denna villkorlighet uppfattas in på bara huden av många invandrarkategorier vid slutet av 90-talet i Sverige.

Den katastrofala branden i Göteborg 30 oktober 1998 tydliggjorde i ett slag vilka villkorligheter, lojaliteter och motstättningar som existerar utan att de lokala politikerna eller myndigheterna anat någon väsentlig tendens. Överlag råder större lojaliteter mellan ungdomar oavsett bakgrund. Hos andra generationens invandrare finns källor och oftast berättigade sådana till oförsonlighet och hårda tongångar mot svenska myndigheter. Även om ett officiellt samarbete inletts mellan representanter för invandrargrupper och svenska, främst lokala Göteborgska myndigheter, så härskar en misstro av djupt slag mot de goda avsikterna från samhällets sida. Stora grupper invandrare, särskilt andra generationens som fått ta konfliktstötar från båda hållen, ser sig därför per definition som utanför systemet och med klart begränsade och villkorliga sociala rättigheter.

Recepten för att inleda de interaktiva processer som krävs för att återskapa, förnya och framför allt fördjupa demokratin, är inte särskilt märkvärdiga. Det handlar om att se till och ta fasta på alla samhällsgruppers starka sidor antingen det gäller långväga politiska flyktingar eller stora grupper barn med nydiagnosticerade mer eller mindre svåra handikapp. En lika effektiv stämplings- och stigmatiseringsprocess, som invandrargrupper upplevt under 90-talet, äger samtidigt också rum mot den växande grupp av barn som inte är normaliserade och följer de anpassningsregler som gäller i skolväsendet.

Det står tydligt i skollagen att barn med varierande grad av och symptom på handikapp måste få adekvat hjälp för att kunna tillfullo tillgodogöra sig skolundervisningen på respektive barns villkor. Det hör till saken att många av de drabbade barnen ofta har speciella begåvningar och är intelligenta på ett sätt som normerna i skolan gör det svårt att identifiera. Tvärtom blir de vanligen utstötta av såväl lärare som andra elever. Just denna kategori ligger närmast till för att uppleva ett totalt utanförskap. Om det finns enstaka representanter för skolsystemet som har förmågan att se dessa destruktiva samband så kan de endast vidtaga åtgärder i mycket begränsade fall. Resurser är begränsade men så är även den grundläggande kapaciteten och vad värre är inställningen till problematiken. Skolverket har publicerat flera skrifter som försökt gå på djupet i ämnet. "Om skolbarns olikheter. Diskurs kring 'särskilda behov' i skolan – med

historiska jämförelsepunkter" (1997), gör en kunskapssociologisk studie med jämförelser bakåt för att visa hur diagnoser producerar sina klienter och hur därmed vetenskapen tätt och oundvikligen hänger samman med praktiska kontrollstrukturer i samhället i stort. Ett idealt skolsystem bortom aktörerna har därför framtonat i det svenska systemet för att ge skolan legitimitet i ett vidare samhällsperspektiv.

Anslaget i denna skrift är ett djupt engagemang för saken på ett abstrakt plan. Den visar framför allt upp en medvetenhet om kunskapssociologiska problem som mer blir en uppvisning i allmän duktighet av författaren än att man kommer sakens kärna närmare. Detta är symptomatisk för ett svenskt debattsyndrom. Kontrasten är slående till den brittiska motsvarigheten *Code of Practice on the Identification and Assessment of Special Educational Needs* (1994) som är utgiven av Department for Education. I *Code of Practice* utgår man i praktisk handling och empati utifrån barnets villkor och behov. I svenska skrifter utgår man i första hand ifrån systemets och dess uttolkares villkor och behov.

I en annan skrift "Elever i behov av särskilt stöd" (1998) konstateras att antalet elever med särskilda behov och psykiska problem, vilka inte nödvändigtvis behöver hänga ihop, har ökat dramatiskt under 90-talet. De psykiska problemen skylls på arbetslösheten hos vuxna medan de särskilda behoven anges bero på samhällets ökade krav på kvalitet. Man menar då att tröskeln för normalitetsbegreppet har höjts "i positiv bemärkelse". Med rådande normalitet avses med andra ord anpassning till gällande normer och krav som lagts på en mer tillspetsad nivå.

Enligt medicinska uppgifter, som framkommit i debatten, skall minst 10 % av alla barn i Sverige ha neuropsykiatriska problem och därtill betydande sådana. Andra röster hävdar att upp till 1/4 och kanske t.o.m. 1/3 av alla barn faller inom denna kategori. Det kan röra sig om överdrifter eller underskattningar. Det är emellertid ett faktum att problemet rör en stor del av den nya generationen. Ingen officiell analys gör något försök att tolka vad detta kan bero på annat genom vissa ibland raljanta hänvisningar till oklarheter inbyggda i definitioner och statistiska beräkningar. Diagnoserna uttrycks i numera välkända akronymer. Variationerna inom en akronym-defekt är så stora att entydighet inte finns. Därför är det redan ett demokratiskt problem att tillämpa sådana beteckningar som diagnos. Den signal som ges av medicinare till samhället är att detta är ett utslaget barn utan chans till meningsfullt liv eftersom barnet aldrig kan uppnå normalitet. Suicidala tendenser är därför framträdande

hos barnen. Föräldrar hänvisas till stödföreningar för familjer med akronym-barn. Sådana anses ha vuxit upp som svampar ur jorden de senaste åren. Emellertid går det för det första inte att hitta dem annat än genom ren slump och när de existerar visar de sig sällan passa ihop med individuella behov och krav. Frustrationen förstärks då hos familjer med akronymbarn, som upplever sig än mer utslängda i fragmentationens kaos.

Barnneurologiska kliniker (BNK) bär ett stort ansvar. De ställer de diagnoser som ligger till grund för hur samhället kommer att se på och behandla akronymbarn. Genomgående fokuserar dessa kliniker och andra instanser som kommer med i bilden vid hanteringen av ett akronymbarn – BUP, skolan m.m. – enbart på barnets defekter och svagheter dvs. avvikelser från normaliteten. BNK ställer bara diagnos och lämnar därefter fallet "high and dry". Det finns ingen integrerande uppföljning av diagnosskapare och diagnosbehandlare.

När ett barn får kunskap om sin defekt översköljs vederbörande med uppgifter om alla minussidor och svagheter som gör att han/hon inte kan leva och fungera i enlighet med normalitetsprinciperna. Existensen uttrycks i en enda nedklassande negation. Barnets starka sidor – begåvning för verbalitet, förståelse av sociala sammanhang, film, musik, konst, starka minnesfunktioner, blick för att lösa tekniska problem, virtuositet med avancerade maskiner som datorer – skjuts i bakgrunden som om de var irrelevanta. Om barnens starka sidor fokuserades och tilläts framträda för att inte tala om att de blev accepterade som alternativa normbeteenden verkar det som om det fanns en implicit föreställning om att det förhärskande normalitetsbegreppet skulle rubbas. Fruktan att en viss ordning skulle sättas ur spel måste vara anledningen till att akronymbarnen hamnar i icke erkända roller och därför även utanför diskussionen om demokrati.

1990-talets Sverige har tillförts två gigantiska problem som blivit oavsiktligt uppenbarade. Den ekonomiska krisen har drabbat såväl invandrare som "akronymbarn" vars medborgerliga rättigheter är osäkra på grund av att deras sociala rättigheter visat sig vara bräckliga att de ofta kan ifrågasättas. En händelse som brandkatastrofen i Göteborg 30 oktober 1998 ses av berörda parter som ett utslag av denna brist på sociala rättigheter. Effekten har lyft fram en djup misstro som redan tidigare fanns mot myndigheter och myndighetsrepresentanter. I stora kretsar bland invandrare men även bland s.k. infödda som sympatiserar med "invandrargrupper" litar man inte på utredningar, uttalanden och åtgärder från myndighetssidan. Trots de

symboliskt viktiga manifestationer av brobygganden som ägde rum efter brandkatastrofen mellan det officiella och det mångkulturella Sverige ligger misstron kvar.

Osäkerheten bland andra generationens invandrare kretsar kring om man i grund och botten har några sociala och kulturella rättigheter trots de civila rättigheter som finns angivna i lagen. Motbudet att som Uppsala universitets rektor HS Nyberg år 1948 uppmana de fåtaliga invandrade studenter som då fanns på plats att saklöst glömma sin bakgrund och att till 100 % tänka svenskt och tala svenskt går inte att upprepa till dagens andra generationens invandrare, även om dessa behärskar den svenska kulturen och språket perfekt. Medvetenheten om att man bär på så mycket mer som måste få utlopp och kunna uttryckas men som normalt möts med kalla handen skapar en osäkerhet som kan ta sig många uttryck.

Det är viktigt att som ytterligare en dimension ta in den betydelse det har för många "invandrade" grupper att komma ifrån traumatiska upplevelser av kulturförtryck och att gå in i en ny "neutral" kultur för att komma till sig själv. Många förtryckta minoriteter som t.ex. kurder har inte kunnat nå tillbaka ostört och fullt ut till kurdiskt språk, litteratur och kultur utan att ofta omedvetet gå via t.ex. svenska eller norska artikulationer av kulturella arketyper. Såväl Heidenstam som Bjørnsson har här kommit att spela en lika kuriös som påtaglig roll.

Den del av populationen som omfattas av dels det generella invandrarsyndromets osäkerheter dels de nya akronymbarnens andra former av osäkerheter skulle med andra ord representera uppemot 1/3 av befolkningen som då skulle befinna sig utanför den ordinarie samhällsordningen och därmed inte finns med i den elementära demokratiska process, som skall reetablera välfärdssamhället. Detta är ett sätt att nydefiniera 2/3 samhället. Ett annat är det av Peter Glotch i början på 80-talet myntade, där på 90-talet ovan nämnda kategorier ändå i stor utsträckning skulle hamna.

Demokratin har visat sig må bäst när människor inte utsätts för mer eller mindre tvångsmässiga osäkerheter. Det är ur det perspektivet man skall se det "gamla" välfärdssystemets värde för efterkrigstidens demokratiska utveckling. Många har med Alain Touraine sett hur det sammanföll med krönet av industrisamhället. Då rådde en närmast synbar politisk intressekonfrontation mellan industrins parter. Demokratins gränser var tydliga och dess positioner kunde flyttas fram.

Nu råder en märklig blandning av Hobbesiansk konflikt – allas krig mot alla – och koordination i konsumtionens tecken i enlighet

med att servicesamhället gjort gränser mellan socialt genererade intresseidentiteter mer otydliga. Därför blir bl.a. de etniskt-kulturella sambanden mer påtagliga. Den aktuella utmaningen ligger i att det nya välfärdssamhället måste inkludera alla gruppers idiom och kultur. Det måste t.ex. finnas en öppenhet för flera olika välfärdskulturer dvs. alternativa välfärdsformer där olika kulturella behov gör sig gällande.

Ett nytt syndrom som börjat framträda under 90-talet utgörs av kulturmigrationen. I EU-projektet SOSTRIS har det blivit tydligt att nya kulturella samband styr migration mellan nationer och dessa har ingenting att göra med den undre värld som också finns med i bilden men ofta beskriven i alltför överdrivna ordalag. Den nye kulturmigranten drivs av ideella motiv. Oavsiktligt blir kulturmigranten en förmedlare av flera kulturer. Detta utgör ett nytt postmodernt steg utöver den "gamla" rollen som "cultural broker" mellan två antagonistiska kulturer. Risken är att den nye kulturmigranten hamnar i rollen som en s.k. "trickster". Detta begrepp är myntat av Stuart Hall och Phil Cohen för att beteckna en roll där migranten samtidigt spelar på flera kulturella element. På så vis vinner trickstern ett övertag som ofta nog kan bli skenbart (SOSTRIS Working Paper 5 1999).

Ett annat syndrom som uppmärksammats under senare delen av 90-talet gäller varför s.k. liberala stater tillåter "oönskad immigration". Det vanliga svaret har varit att nationer inte längre förfogar över den suveränitet de tidigare kontrollerade som en självklarhet; för det andra är vinsterna med immigration synbara (billig arbetskraft och återförenade familjer); för det tredje är de politiska och kulturella dimensionerna så transnationellt bestämda i dag att försök till nationella kontrollsystem lätt eroderar; för det fjärde har den logiska konsekvensen blivit att stater nu mer i retoriken infört ett tal om individers rätt oavsett nationalitet snarare än emfasen på ett folks och en nations suveränitet som trots allt dominerat utgångspunkten för att den gamla välfärdsstaten skulle vinna gehör och legitimitet; för det femte håller en internationell regim för mänskliga rättigheter på att växa fram som ett relativt skydd för migranter (Joppke, Sassen, Jacobson 1998).

Om dessa orsaker är riktiga finns all anledning att snabbt upprätta en multikulturell välfärdsstat för att kunna realisera en interkulturell demokrati för 2000-talet. Nationalstatens enhetliga institutioner måste omvandlas till en pluralistisk modell inom ramen för vilken en interkulturell läroprocess skall kunna utvecklas. För att förstärka demokratin skall kompetenser få utrymme att komma till

tals oavsett kulturell eller socio-medicinsk bakgrund. Lärdomar av det sociala kapitalets verkningsfullhet finns att hämta dels från de nya regionala fenomenen i Europa – Baden-Württemberg, Rhône-Alpes, Terza Italia – dels från svenska regionala samband som i tio till femton år verkat i tysthet men med god hälsa. Flera mikroregioner i Bergslags- och Närkeområdet har upplevt nedgång för den traditionella industri och näring som de vant sig vid att leva på. Nya regionala nischprodukter har varit ett måste för regionernas fortlevnad och självkänsla. Nätverk inriktade på att utnyttja det sociala kapitalets elementa i kombination med såväl ett kunskapskapital som ett kulturellt kapital har skapat liv åt bygder som föreföll dömda att bli övergivna. Ett antal exempel kan anges beträffande verkningsgraden av dessa kapitalformer men här skall bara ett belysande återges. I mitten av 80-talet blev biobränsle- och energiskogsprodukter aktuella för att dels stärka jordbrukshushållen dels utöka utbudet av miljövänliga energikällor. Rationaliseringar i den produktionen ansågs kräva insatser av STU (Styrelsen för Teknisk Utveckling). En sättningsmaskin för energiskog lades ut på en verkstad i Hallstahammar som efter en viss tid levererade en produkt som kostade 11 miljoner att ta fram då. Samtidigt utvecklade ett nätverk i Närke en bättre produkt på kortare tid som enbart kostade några hundra tusen i framställningskostnader. Det intressanta är att på detta entreprenörsplan har såväl invadrarnätverk som regionala nätverk i mellansvenska bygder upptäckt varandras kompetenser genom nya erfarenheter med socialt och kulturellt kunskapskapital. Därmed finns en förutsättning för ömsesidig respekt som blivit en realitet även om direkta samarbetsformer ännu inte realiserats.

För den interkulturella demokratimodellen finns förebilder. En erkänt framgångsrik sådan är de av bl.a. Peter Dienel utvecklade s.k. planeringscellerna, som första gången tillämpades 1972 i tyska sammanhang och sedan dess har kommit i bruk 155 gånger på 39 olika ställen bl.a. Israel och Nordirland där de nyligen introducerades. De rymmer en långsiktig vision angående deltagande av alla medborgare i viktiga offentliga frågor. Tre villkor ställs för deltagande i lösandet av en omedelbar fråga på lokal nivå:

1. Folk informeras om de olika aspekterna i frågan; de känner frågans bakgrund, dess historia, samt alternativen eller dess konsekvenser;
2. de kan identifiera vad som är det gemensamma goda och de är villiga att vara överens om det;
3. de är motiverade att deltaga i processen med att lösa problemet.

Ett problem är att de flesta frågor i dag har en komplex karaktär som går utöver den lokala sfären eller det lokala intresset. Ett annat är att bara 7–8 % av befolkningen har betald tid för att både vara uppdaterade och noggrant tänka igenom de problem som passerar deras bord. Ett tredje är att det offentliga styrsystemet ökar ljudlöst. Ju fler problem som identifieras desto fler institut, avdelningar, kontrollkommissioner, ministerier eller råd uppenbarar sig. Elektronikens intåg har inte haft någon inverkan på det antal människor som ständigt ökar inom dessa led. Detta leder till att klyftan till resten av samhället ökar. Den offentliga apparaten blir ett elitistiskt isolat som ogärna släpper in obekväma element inom sin krets.

92 % av befolkningen i vilket land som helst i västra Europa ses som politikens svarta hål i dag. Ändå registreras dessas åsikter mycket noga för försvarliga belopp för att politiker skall erhålla en allmän opinion att luta sig emot. Opinionsinstituten liksom övrig offentlighet förutsätter att det existerar ett ansvarstagande medborgarskap. Men detta stämmer inte. Medborgaren finns inte som någonting automatiskt närvarande. 1990-talets turbulens i politiken har inte lämnat någon särskilt relevant roll till medborgaren. En sådan roll måste erövras eller åtminstone möjliggöras genom en roll som deltagare och "co-producer" av kommande åtgärder.

En planeringscell (PC) skall inte lotsas in i en värld av problem. Den får en konkret uppgift. Endast en begräsad verklighet skall behandlas. På så vis vet PC på förhand vilka implementerande organisationer som skulle framträda samt det nuvarande tillståndets problem. Informationsunderlaget består av expertis, relevanta vittnesmål, alla sorters media. Tid är alltid ett viktigt element i beslutssammanhang och icke minst avgörande för att demokratiska beslut skall kunna utvecklas. Men tid är också en viktig faktor att ransonera så att upplevelsen av att åstadkomma mycket blir verklig. Det är därför avgörande att den relevanta informationen kan organiseras vettigt i olika problemdelar. I den processen har det visat sig att lekmannakonsulter kunnat spela större roll än ordinarie expertis förväntat sig. Det kritiska momentet i beslutsprocessen är de sessioner i smågrupper om 5 personer som varje deltagare spenderar mest tid med under de fyra dagar som varje PC äger rum. För att undvika bildandet av hierarkier roteras medlemskapen från session till session enligt slumpmässiga principer.

En erfarenhet av arbetet med PC är att deltagare tvekar att optimera sina egna intressepositioner. Snarare finns det en automatik i att försöka hitta de gemensamma intressena bakom var och en av möjliga lösningar, vilka deltagarna dessutom är angelägna om att

identifiera sig med. Tillfället att vädra sina synpunkter och egna opinioner snarare än de nominella intressen man företräder förefaller stimuleras under denna form för demokratiska beslutsprocesser. När deltagare placeras ihop mer efter slumpmässighet släpper ofta de hämmande bindningar vid intressemandat som blockerar varje beslutsprocess och osynliggör de essentiella frågorna.

Varje PC-projekt består av 6–10 PC:n. Riksomfattande projekt kan omfatta 24 PC:n som alla är inkopplade på samma problematik under fyra dagar. Processen behöver emellertid en autonom organisatör samt två moderatorer för varje PC. Resultaten förs fram i en medborgarrapport som kollektiva resultat och rekommendationer till de ansvariga ministrarna. Sammansättningen av varje PC är av största betydelse i det att såväl kön som andra kulturella gruppindelningar blir så exakt och adekvat företrädda som möjligt. De utgör då en välgörande kontrast till den representativa demokratins valda församlingar i den spegling av det samtida samhällets sammansatthet som de eftersträvar. (För en detaljerad bild av PC-projektens tillämpbarhet som konfliktlösare och demokratifördjupare se t.ex. Khan 1998.)

PC-projekten är framför allt tillämpbara i nationer och områden där konflikter har en endemisk karaktär. Därför kommer de inom kort också att introduceras i de hårdast drabbade regionerna av f.d. Jugoslavien. Men de kan med fördel användas i ett samhälle statt i snabb förändring, som det svenska, där den gamla modellen för välfärdspolitik måste ersättas med en ny – inte bara med demokratins bevarande i åtanke utan fastmer dess fördjupande. Den unga generationen ser att spännande år där precis vad som helst kan hända står för dörren. Inte minst denna generation är öppen för modeller där radikalare former för multikulturell demokrati är byggd på interkulturell kommunikation som grund för rättsliga principer.

Referenser

Baldock, John & Clare Ungerson (1996) "Money, care and consumption: families in the new mixed economy of social care", i *Welfare and Culture in Europe*, Seminar 1. London

Bauman, Zygmunt (1996) "From Pilgrim to Tourist – or a Short History of Identity", i Stuart Hall & Paul du Gay (eds.) *Questions of Cultural Identity*. London: Sage

Bourdieu, Pierr (1993) *La Misére du Monde*. Paris: Seuil

Bäck, Henry & Maritta Soininen (1998) *Den kommunala invandrarpolitiken; arenor, aktörer och barriärer*. Stockholm: SNS Förlag

Calise, Mauro (1998) *La costituzione silenziosa. Geografia dei nuovi poteri*. Roma: Editori Laterza

Chamberlayne, Prue (1999) *Welfare and Culture*. London: Forthcoming

Cooper, Andrew (1992) "Anxiety and childprotection work in two national systems", i *Journal of Social Work Practice* Vol. 6, Nr 2 s. 117–128

DFE (Dept. for Education) (1994) *Code of Practice*. London: HMSO

Dworking, Ronald (1977) *Taking Rigths Seriously*. Cambridge MA: Harvard University Press

Dworking, Ronald (1986) *Law' s Empire*. Cambridge MA: Harvard University Press

Dworking, Ronald (1990) *The Foundations of Liberal Equality*. Cambridge MA: Harvard University Press

Ewald, Francois (1986) *L´État-providence*. Paris: Seuil

Giddens, Anthony (1998) *The Third Way*. Oxford: Polity Press

Gidlund, Janerik (1994) "Konstens och vetenskapens institutionella villkor", i *SOU 1994:9*

Guarneri, Carlo (1997) *La Democrazia Giudiziaria*. Bologna: Societá Editrice il Mulino

Habermas, Jürgen (1993) *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt: Suhrkamp

Hall, Stuart (1996) "Who needs identity", i Stuart Hall & Paul du Gay (eds.) *Questions of Cultural Identity*. London: Sage

Hamarkarim, Kader (1999) "Känslan av att vara 'tillfällig gäst' är ett hinder", i *Göteborgs-Posten Debatt* 1999-02-04

Jacobson, David (1996) *Rights Across Borders*. Baltimore: Johns Hopkins University Press

Joppke, Christian (1998) "Why Liberal States Accept Unwanted Immigration", i *World Politics* Vol. 50 January

Khan, Usmar Awais ed. (1998) *Power to the People? Innovations in European Public Participation*. London: UCL Press

Laville, Jean-Louis (1994) "État et société au défi de la solidarité", i *Ésprit* No. 208

Lowi, Theodore (1979) *The End of Liberalism*. New York: W. W. Norton & Comp.

Peterson, Martin (1997) *Prospects and Constraints of Democracy in Contemporary Society and Industry*. Göteborg: IER

Peterson, Martin (1998) "New Beginnings for a European Left", Editorial i *Soundings. Thematic Issue: European Left* Vol. 3 Nr 9 Cambridge: University Press and Lawrence & Wishart

Rawls, John (1971) *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press

Rawls, John (1993) *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press

Rosanvallon, Pierre (1990) "La nouvelle crise de l' état-providence", i *Notes de la Fondation Saint-Simon*

Rosanvallon, Pierre & Jean-Paul Fitoussi (1996) *Le nouvel âge des inégalités*. Paris: Seuil

Sassen, Saskia (1996) *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalisation*. New York: Columbia University Press

SCB (1997) *Välfärd och ojämlikhet i 20-årsperspektiv 1975–1995*. Rapport 91, Örebro

Skolverket (1997) *Om skolbarns olikheter. Diskurs kring "särskilda behov" i skolan – med historiska jämförelsepunkter*. Spånga

Skolverket (1998) *Elever i behov av särskilt stöd*. Örebro

SOSTRIS (1997–99) EU-projekt Working Papers 1–7. London: UEL

Taylor, Charles (1991) *The Ethics of Authenticity*. Cambridge MA: Harvard University Press

Trevellian, Steven (1995) *Globalisation and the Subjectivity of Professional Social Workers*. London: UCL Press

Walzer, Michael (1983) *Spheres of Justice*. Princeton NJ: Princeton University Press

Författarpresentationer

Thomas P. Boje
Thomas P. Boje är sociolog vid Köpenhamns universitet. I dag professor i sociologi vid Umeå universitet. Forskar i arbetsmarknadsförhållanden, välfärdsförhållanden samt förhållanden mellan arbete, familj och välfärdspolitik i olika europeiska länder. Är redaktör för den europeiska sociologföreningens tidskrift "European Societies" och medredaktör för den danska sociologtidskriften "Dansk Sociologi".

Henry Bäck
Henry Bäck är statsvetare och professor i offentlig administration, särskilt kommunal politik och förvaltning, vid Förvaltningshögskolan vid Göteborgs Universitet. Han har tidigare publicerat flera rapporter om kommunal demokrati. När det gäller invandrarpolitiska frågor märks särskilt böckerna *Invandrarna, demokratin och samhället* samt *Den kommunala invandrarpolitiken*, båda författade tillsammans med Maritta Soininen.

Abdul Khakee
Abdul Khakee – fil. lic. i nationalekonomi och fil. dr i kulturgeografi – är professor vid institutionen för samhällsvetenskap, Örebro universitet och statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet. Sedan slutet av 1980-talet har han arbetat som gästprofessor vid Tekniska högskolan i Bari och universitetet i Lissabon. Abdul Khakee är författare till ett flertal böcker och tidskriftsartiklar om planeringsteori, framtidsstudier, kulturekonomi och policyanalys. För närvarande leder han tre olika forskningprojekt: bärkraftig utveckling i medelhavsregionen (EU-finansierat), den multikulturella staden (Byggforskningsrådet) samt näringslivet och kulturen (finansierat av Statens kulturråd).

Anna Meeuwisse
Anna Meeuwisse är socionom och fil. dr i socialt arbete. Hon har bedrivit studier om rehabiliteringsmodeller och frivilligorganisationer på Socialhögskolan i Lund och på Sköndalsinstitutet i Stockholm och är

lektor i handikapp- och rehabiliteringsvetenskap vid Malmö högskola (Tema Hälsa och Samhälle).

TOMMY MÖLLER
Tommy Möller är docent vid statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet. Hans forskningsområden är bl.a. partiväsendet och värderingsförändringar och han är författare till bl.a. boken *Brukare och klienter i välfärdsstaten* (1996).

MARTIN PETERSON
Martin Peterson är historiker och verksam vid Göteborgs universitet samt som professor vid Universitetet i Bergen. Under 1990-talet har han arbetat bl.a. som ansvarig för ett fakultetsprogram om Europa i Göteborg; som aktiv styrelseledamot av ett tvärvetenskapligt forskningsinstitut i Wien; som ledamot av FRN:s arbetsgrupp för "Ett Nytt Europa" och "Kommitté för Globala Processer i ett Europeiskt Perspektiv" samt som svensk projektledare för tre EU-projekt.

MARITTA SOININEN
Maritta Soininen är docent vid statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet. Hennes forskningsområden omfattar offentlig politik och politiskt deltagande med inriktning mot migration och etniska relationer.

STEFAN SVALLFORS
Stefan Svallfors är docent i sociologi vid Umeå universitet. Hans forskningsintressen rör välfärdsstaten, komparativ attitydforskning och klassanalys. Han leder den svenska delen av det internationealla forskningsprogrammet "International Social Survey Programme", ett komparativt attitydforskningsprojekt som involverar ca 30 länder.

JAN TEORELL
Jan Teorell är fil. dr i statsvetenskap vid Uppsala universitet. Han var ledamot av SNS demokratiråd 1998, och utkom samma år med sin doktorsavhandling *Demokrati eller fåtalsvälde? om den interna demokratin inom moderaterna och socialdemokraterna*. Hans forskningsintresse ligger i skärningslinjen mellan demokratins normativa teori och faktiska praktik, och innefattar för närvarande undersökningar av medborgerligt politiskt deltagande i Sverige och Ryssland. Sedan flera år leder han sin institutions forskarutbildning i statsvetenskaplig metod.

ANDERS WESTHOLM

Anders Westholm är docent i statsvetenskap vid Uppsala universitet och har tidigare varit vetenskaplig huvudsekreterare i Maktutredningen (1985–1991) samt ledamot av SNS Demokratiråd (1996–1998). Hans forskning är, eller har varit, inriktad på politisk socialisation, politiskt deltagande, elektorala aktörsmodeller, demokratiutvärdering, maktteliter, makt- och ägandeförhållanden inom näringslivet samt metodfrågor. För närvarande leder han ett forskningsprojekt om vanliga medborgares försök att utöva makt över såväl sin egen som samhällets situation. Projektet utgör en uppföljning och vidareutveckling av den medborgarundersökning som 1987 genomfördes inom Maktutredningen.

Demokratiutredningens forskarvolymer

Redaktör Erik Amnå

I	**Maktdelning** (SOU 1999:76)
II	**Demokrati och medborgarskap** (SOU 1999:77)
III	**Politikens medialisering**
IV	**Demokratins estetik**
V	**Medborgarnas erfarenheter** (SOU 1999:113)
VI	**Det unga folkstyret** (SOU 1999:93)
VII	**IT i demokratins tjänst**
VIII	**Civilsamhället** (SOU 1999:84)
IX	**Globalisering** (SOU 1999:83)
X	**Demokratins trotjänare – lokalt partiarbete förr och nu**
XI	**Marknaden som politisk aktör – svenska hjärtan eller skilda världar**
XII	**Valdeltagande i förändring**
XIII	**Avkorporativisering och lobbyism**

KUNGL. BIBL.
1999 - 12 - 13
STOCKHOLM

Den parlamentariskt sammansatta Demokratiutredningen analyserar den svenska folkstyrelsens förutsättningar inför 2000-talet. Det sker i ljuset av bl.a. globaliseringen, EU-medlemskapet, förändringarna i medielandskapet, den nya IT-tekniken, förnyelsearbetet inom offentlig förvaltning, folkrörelsernas förändringar och det sjunkande valdeltagandet. Vid sekelskiftet ska utredningen presentera en sammanvägd analys i ett slutbetänkande.

Utredningen vill redan under arbetets gång bidra till att fördjupa demokratidebatten genom

- offentliga seminarier runt om i landet
- webbplatsen www.demokratitorget.gov.se med fria debatter och möjligheter att informera sig om och föra dialog kring Demokratiutredningen
- en skriftserie med essäer, debattartiklar, seminarieinlägg och forskarantologier.

Hur ska vi sammanfatta medborgarnas erfarenheter av folkstyrelsen i slutet av dess genombrottssekel?

Boken ger många uppmuntrande besked om en ökad politisk jämlikhet. De politiska resurserna ökar och fördelas allt jämnare mellan olika grupper. Men i ett avseende går utvecklingen definitivt bakåt: utanförskapet hos medborgare med utländsk härkomst växer.

I flera andra avseenden är utvecklingen också utmanande för dem som tror på ett aktivt medborgarskap: Passivitet och bristande tilltro till både sina egna resurser och det politiska systemet tilltar särskilt hos dem som också är svaga på marknaden.

Här redovisas också skäl för nya välfärdsmodeller och experiment som gör undersåtar till medborgare.

fakta info direkt

Tel 08-587 671 00. Fax 08-587 671 71.
Box 6430. 113 82 Stockholm.
order@faktainfo.se www.faktainfo.se

ISBN 91-7610-843-0
ISSN 0375-250X