

statsvetenskaplig tidskrift

2007/1

Uppsatsen

Marcus Ohlström: Individuell autonomi och den aktiva staten
Christer Jönsson: Internationell politik: hemmaplan och bortaplan

Översikten
och meddelandena

Stig Montin: Kommunerna och klimatpolitiken
– ett exempel på tredje generationens politikområden
Helena Wockelberg: Förbundsredaktören har ordet
Mats Bergstrand: Statsvetarnas kommunikationsproblem
Tre snabba frågor till Per-Olof Öberg
Torbjörn Vallinder: Rättvis åd Tingssten! Replikskifte med Ludvig Beckman

Birgitta Niklasson: Contact Capital in Political Careers. Gender and Recruitment of
Parliamentarians and Political Appointees. Anm. av Christina Bergqvist.

Johnny Rodin: Rethinking Russian Federalism. The Politics of Intergovernmental
Relations and Federal Reforms at the Turn of the Millennium.
Anm. av Andrey S. Makarychev. Replikskifte.

Daniel Silander: Democracy from the Outside-In: The Conceptualization and
Significance of Democracy Promotion. Anm. av Jan Teorell.

Cedric Eriksson: "Det borde vara att folket bestämmer". En studie av ungdomars
föreställningar om demokrati". Anm. av Ann-Dorte Christensen.

Johannes Strippel: Climate Change After the International: Rethinking Security,
Territory and Authority. Anm. av Ken Conca.

Tom Christensen, Per Lægreid, Paul G. Roness och Kjell Arne Rovik: Organisations-
teori för offentlig sektor. Anm. av Johan Berlin – Eric Carlström.

Redaktionen för statsvetenskaplig tidskrift

Vertical line on the left side of the page.

Vertical line on the right side of the page.

109 2007/1 Innehåll

Uppsatser

- Marcus Ohlström*: Individuell autonomi och den aktiva staten 3
Christer Jönsson: Internationell politik: hemmaplan och bortaplan 23

Översikter och meddelanden

- Stig Montin*: Kommunerna och klimatpolitiken – ett exempel på tredje generationens politikområden 37

Statsvetenskapliga förbundet

- Helena Wockelberg*: Förbundsredaktören har ordet 59
Mats Bergstrand: Statsvetarnas kommunikationsproblem 60
Tre snabba frågor till Per-Ola Öberg 65
Torbjörn Vallinder: Rättvisa åt Tingsten! Replikskifte med Ludvig Beckman . . . 67

Litteraturgranskningar

- Birgitta Niklasson*: Contact Capital in Political Careers. Gender and Recruitment of Parliamentarians and Political Appointees. Anm. av Christina Bergqvist. . . 71
Johnny Rodin: Rethinking Russian Federalism. The Politics of Intergovernmental Relations and Federal Reforms at the Turn of the Millennium. Anm. av Andrey S. Makarychev. Replikskifte. 76
Daniel Silander: Democracy from the Outside-In: The Conceptualization and Significance of Democracy Promotion. Anm. av Jan Teorell. 80
Cecilia Eriksson: "Det borde vara att folket bestämmer". En studie av ungdomars föreställningar om demokrati". Anm. av Ann-Dorte Christensen. 85
Johannes Stripple: Climate Change After the International: Rethinking Security, Territory and Authority. Anm. av Ken Conca. 91
Tom Christensen, Per Lægreid, Paul G. Roness och Kjell Arne Røvik: Organisationsteori för offentlig sektor. Anm. av Johan Berlin – Eric Carlström. 94

Statsvetenskaplig tidskrift

Utgiven av Fahlbeckska stiftelsen med stöd av Vetenskapsrådet. **redaktionssekreterare** Mats Sjölin (ansvarig utgivare) **bitr redaktionssekreterare** Teresia Rindebjäll **förbundsredaktör** Helena Wockelberg **redaktionsråd** Christina Bergqvist, Uppsala universitet, Mikael Gilljam, Göteborgs universitet, Patrik Hall, Malmö högskola, Cynthia Kite, Umeå universitet, Mats Lindberg, Örebro universitet, Michelle Micheletti, Karlstads universitet, Ulf Mörkenstam, Stockholms universitet, Teresia Rindebjäll, Lunds universitet, biträdande redaktionssekreterare, Mats Sjölin, Växjö universitet, redaktionssekreterare, Helena Wockelberg, förbundsredaktör **teknisk redaktör** Bengt Lundell

Tidskriften utkommer med fyra nummer per år **prenumerationspris** 2007 360 kr **enstaka nummer** 95 kr **medlemmar** i Statsvetenskapliga förbundet och **studenter** erhåller tidskriften till rabatterat pris. Prenumeration sker via hemsidan, genom insättning av avgiften på plusgiro 27 95 65-6 med angivande av namn och adress eller genom meddelande till tidskriftens expedition

Eftertryck av tidskriftens innehåll utan angivande av källan förbjudes

Adress Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund **telefon** 0470-708217 (Sjölin)

046-222 4602 (Rindebjäll) 046-222 1071 (Lundell) **telefax** 046-222 4006

e-post statsvetenskaplig.tidskrift@svet.lu.se **hemsida** www.statsvetenskapligtidsskrift.se

tryck Studentlitteratur, Lund 2007 ISSN 0039-0747

■ Anvisningar till författare

Manuskript insändes per e-post till <Statsvetenskaplig.Tidskrift@svet.lu.se> som ordbehandlingsdokument. Uppsatser och översikter granskas genom anonym peer-review. Författaren får dock ta del av granskarnas kommentarer. Litteraturgranskningar och meddelanden genomgår redaktionell granskning. Efter beslut om publicering insändes slutgiltigt manuskript som ordbehandlingsdokument per e-post till <Statsvetenskaplig.Tidskrift@svet.lu.se>. Vid tveksamhet om den tekniska utformningen, kontakta Bengt Lundell, Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund, tel. 046-222 10 71, <Bengt.Lundell@jur.lu.se>. Tidskriften använder från årgång 107 ny redigeringssteknik. Texterna publiceras också på tidskriftens hemsida.

Statsvetenskaplig Tidskrift publicerar uppsatser, översikter och meddelanden, litteraturgranskningar samt notiser, på svenska, danska, norska och engelska. Författare får granska korrektur.

Manuskript bör utformas enligt följande anvisningar.

- 1 Arbetets titel anges på separat titelsida, med uppgift om författare, institutionsanknytning, fullständig adress inklusive e-postadress och telefon.
- 2 *Uppsatser* och *översikter* inleds med en abstract på engelska, högst 150 ord. Uppsatsers omfång bör ej överstiga 75 000 tecken, inkl. noter, exkl. litteraturförteckning.
- 3 Huvudtexten skall innehålla högst två rubriknivåer (förutom arbetets titelrubrik).
- 4 Tabeller och figurer skall vara numrerade och försedda med beskrivande rubrik. Figurer och större tabeller bifogas separat. I huvudtexten anges var tabeller och figurer skall inplaceras.
- 5 För referenser används parentessystemet. Ex: (Lukes 2005: 5-7, Gilljam - Hermansson 2003: 10). Kommentarerande fotnoter numreras löpande.
- 6 Refererad litteratur redovisas i särskild litteraturförteckning, placerad efter huvudtexten. Förteckningen utformas i enlighet med följande exempel.

Dahl, Ann-Sofie. 2005. Freivalds förklaringar, *Smedjan* 20/1, tillgänglig på <<http://www.smedjan.com>>, citerad 2/2 2005.

Esaiasson, Peter, 2003. Vad menas med folkviljans förverkligande?, s 30-53 i Gilljam, Mikael - Hermansson, Jörgen (red), *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.

Hall, Patrik, 2004. Autonoma krafter och anpassade människor: diskursiv makt inom svensk IT-politik, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 106, s 97-124.

Hegeland, Hans, 2004. "Europeiska unionen I nationella parlament - inrikespolitik eller utrikespolitik?". Paper, Statsvetenskapliga Förbundet, arbetsgrupp Europaforskning, Stockholm.

Sjölin, Mats, 2004. *Politisk etik*. Lund: Studentlitteratur.

- 7 Vid *litteraturgranskningar* redovisas på titelsidan det granskade arbetet enligt följande exempel.

Katarina Barrling Hermansson: *Partikulturer. Kollektiva självbilder och normer i Sveriges riksdag*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala 159. Uppsala 2004: Acta Universitatis Upsaliensis.

■ Individuell autonomi och den aktiva staten

MARCUS OHLSTRÖM¹

ABSTRACT

Individual Autonomy and State Perfectionism. The liberal state, it has been argued, must be neutral between different conceptions of the good. Honouring individual autonomy and embodying ideals such as fairness and impartiality, the doctrine of state neutrality is intuitively appealing. Working as a restraint for state actions it is however problematic. In this paper, a possible solution to this predicament is outlined. Drawing on the distinction between liberty and what gives worth to liberty, it is argued that we must never accept non-neutral restrictions of liberty itself, but may pursue non-neutral policies affecting the distribution of what gives worth to liberty and may impose taxes funding non-neutral state actions, although such taxation inevitable limits the worth of our liberty. It is suggested that we, by adopting such a policy of limited state perfectionism, can recognize the right to individual autonomy without having to restrain the state from doing the good it can.

1. Inledning

Staten kan vara antingen neutral eller perfektionistisk. Från främst liberalt håll förespråkas neutralitet, det vill säga att den förda politiken ska förhålla sig neutral till olika uppfattningar av vad som är bra, eftersträvansvärt eller outhärligt, eller som jag hädanefter kommer att uttrycka mig, till olika uppfattningar av det goda. Staten förväntas skydda medborgarna och omfördela resurser i syfte att korrigera moraliskt godtyckliga ojämlikheter, men tillåts inte bedriva en politik som uppmuntrar eller motarbetar specifika livsval. Staten förväntas istället tillhandahålla en opartisk arena där människor på egen hand kan realisera sina livsprojekt (Kymlicka 1989a: 883-886). Förespråkarna för statlig perfektionism argumenterar istället för att staten ska ta ställning mellan olika livsprojekt och föra en aktiv politik i syfte att främja vissa projekt framför andra. Perfektionistiska argument skiljer sig åt såväl vad avser syfte som mo-

1 Marcus Ohlström är doktorand i statsvetenskap vid Växjö universitet, samhällsvetenskapliga institutionen. Artikeln är en omarbetning av hans magisteruppsats framlagd vid Lunds universitet vårtermi 2006. e-post: marcus.ohlstrom@vxu.se

tiv för perfektionismen, men de förenas i det att de inte accepterar neutralitet som ett önskvärt mål (Raz 1986: 108).²

Ett ofta anfört argumenten för statlig neutralitet är att staten därigenom bäst respekterar de minoriteter vars vilja avviker från majoritetens. En perfektionistisk politik må ha ett aldrig så gott syfte, men så länge målet inte delas av alla ska staten inte använda sin tvångsmakt för att driva igenom en uppfattning av det goda på bekostnad av andra (Barry 1995: 132-133; Rawls 1982: 172). Att skydda och respektera minoriteter är ett attraktivt politiskt ideal, ja rent av en nödvändig grund för en demokrati, men det är inte säkert att vi därför ska acceptera kravet på statlig neutralitet. Problemet med neutralitetskravet är att det effektivt blockerar all politik vars mål inte delas av alla och att det därmed i praktiken leder till krav på politisk återhållsamhet (Beckman 2000: 150; Raz 1986: 110-111). Kravet på neutralitet kan, beroende på hur strikt det tolkas, blockera välfärdspolitik, folkhälsopolitik, kulturstöd, subventionering av bostäder och utbildning samt mycket annat det kan finnas goda skäl för staten att ägna sig åt.³

Minoriteter måste naturligtvis skyddas, vi har all anledning att ta farhågorna om majoritetsvälde på allvar, men det är inte säkert att det måste göras på bekostnad av möjligheten att alls bedriva en gemensam politik. Accepterar vi både människors rätt att själva styra sina liv och möjligheten att bedriva en gemensam politik som tilltalande ideal, måste vi därför hitta andra vägar att respektera människors självbestämmande än genom statlig neutralitet. Den här texten ska läsas som en idéskiss i den riktningen.

I återstoden av första avsnittet avhandlas syfte, avgränsningar och metodologiska frågor. I nästa avsnitt diskuteras och nyanseras vår rätt till autonomi och i det tredje redogörs för den perfektionistiska politikens villkor i ljuset av vår då nyanserade förståelse av rätten till individuell autonomi. I det fjärde och sista avsnittet blickar jag

2 Med neutralitet avses i sammanhanget att politiken ska kunna rättfärdigas neutralt, inte att politiken ska ha neutrala konsekvenser (Kymlicka 1989a: 883-886; 2002: 218). Ludvig Beckman adderar ytterligare en dimension när han skiljer mellan neutrala konsekvenser, neutralt rättfärdigande av politiken och neutrala politiska syften (Beckman 2000: 153-163). Här kan dock Beckmans disjunktion läggas åt sidan, den skulle bidra till att nyansera analysen ytterligare, men den är inte nödvändig för att tydliggöra resonemangets huvudsakliga argument. För mina syften räcker det att påpeka att det inte är konsekvensneutralitet som avses, utan neutralitet i bemärkelsen att staten alls inte tar ställning mellan olika uppfattningar av det goda (Rawls 1982: 172).

Med perfektionism avses här motsatsen till neutralitet, det vill säga att politiken tillåter sig att ta ställning mellan uppfattningar av det goda. Jag använder därmed begreppet i en bredare bemärkelse än vad som är brukligt, jag argumenterar inte för att en viss uppfattning av det goda bättre överensstämmer med vår mänskliga natur än alternativa uppfattningar (Hurka 1993: 3) och heller inte för att samhället ska inriktas mot att kultivera konsten, vetenskapen eller kulturen (Rawls 1999: 285-286), utan för att politiken alls får ta ställning mellan uppfattningar av det goda. Kanske hade anti-neutralitet varit en lämpligare term, men jag väljer att använda det etablerade språkbruket neutralitet kontra perfektionism. Trots allt brottas jag med samma problem som perfektionisten tvingas göra när han konfronteras med kraven på statlig neutralitet.

3 Vad som går att neutralt rättfärdiga råder det som bekant delade meningar om. Från libertärt håll har till exempel hävdats att skattefinansierad vård är att kränka människors rätt till självbestämmande (Nozick 1974: ix; 1992: 137). Här väljer jag dock att bortse från libertära tolkningar och håller mig inom rännarna för den mindre radikala jämlikhetsliberala traditionen där sjukvård, utbildning och viss annan gemensam politik anses kunna rättfärdigas på neutrala grunder och därmed vara acceptabel.

framåt och ger förslag på hur några av de kvarvarande problemen kan om inte lösas så åtminstone angripas.

1.1 Autonomi under en perfektionistisk politik

Ambitionen i den här uppsatsen är att visa hur rätten till individuell autonomi kan förenas med möjligheten att driva en perfektionistisk politik.⁴ Jag gör inte anspråk på att fullt ut förena dessa två motstridiga ideal, jag tror inte ens det är möjligt. Att vissa livsprojekt försvåras när staten förespråkar konkurrerande uppfattningar av det goda är oundvikligt. Min målsättning är därför mer modest och vad jag gör anspråk på är att visa hur individen kan tillförsäkras *tillräckligt* självbestämmande även under en perfektionistisk politik, och att det politiska handlingsutrymme som återstår tillåter staten att stötta och hjälpa medborgarna att leva meningsfulla liv. Jag föreslår att detta är möjligt under förutsättning att statens användning av tvång begränsas till att garantera medborgarna skydd, att omfördela resurser samt att finansiera den perfektionistiska politiken. Staten tillåts därmed att med skattemedel bedriva en politik i ett specifikt syfte, men tillåts inte att tillgripa andra tvångsmedel för att genomdriva sina perfektionistiska mål. Staten får förespråka och understödja specifika uppfattningar av det goda, men får inte förbjuda eller förhindra alternativa uppfattningar. Det som skiljer mitt förslag från jämlikhetsbeaktande liberalism är att staten tillåts beskatta inte bara i syfte att beskydda medborgarna och att omfördela resurser, utan även i syfte att bedriva en gemensam politik som tar ställning i värdefrågor. Det som skiljer förslaget från många perfektionistiska teoribyggen är att staten inte tillåts tvinga medborgarna att anamma en viss uppfattning av det goda eller förbjuda alternativa uppfattningar.

Jag kommer inte att diskutera hur resurser ska distribueras eller motivera att samhället ska tillhandahålla grundläggande samhälllig verksamhet. Att resurser måste omfördelas och att samhället bör tillåtas att bedriva grundläggande verksamhet är grundstenarna i varje jämlikhetsliberal teori och har redan tidigare motiverats ingående (Dworkin, R. 1981; Rawls 1999; Roemer 1998a). Jag lämnar därför dessa aspekter av politiken därhän och koncentrerar mig istället på det som skiljer mitt förslag från gängse liberala projekt; idén att staten får agera perfektionistiskt och att staten får beskatta medborgarna för att finansiera den perfektionistiska politiken. Mina resonemang förs dock mot bakgrund av jämlikhetsliberala rättviseteorier, de är inte tänkta att ersätta dem utan att komplettera dem och argumentets räckvidd begränsas av krav den ambitions-känsliga och talang-okänsliga liberala rättvisan ställer.

I det politiska landskapets vardag kommer frågan till uttryck som argument för vad staten får, inte får och kanske måste göra. Ofta ställs här valfrihet mot välfärd och de två idealen målas upp som åtskilda och oförenliga. I ljuset av den debatten kan det förslag som här presenteras läsas som ett argument för att målsättningarna inte måste utesluta varandra. I förlängningen är min förhoppning att de idéer som försvaras kan

4 Termerna autonomi, självbestämmande och självstyre används här synonymt. Med en människas rätt till autonomi avses hennes rätt att själv bestämma och styra sitt liv; andra innebörder av autonomibegreppet läggs åt sidan.

bidra till att liberalisera välfärdspolitiken och att motivera liberala frihetsivrare att tillåta större välfärdspolitiska inslag.

1.2 Normativa antaganden

Två antaganden kommer att leda mina resonemang. Det första är att människor måste ges rätten att själva bestämma och realisera sina livsmål. Det andra är att staten måste tillåtas att bedriva en perfektionistisk politik. Jag ska inte här ägna mig åt att motivera varför vår rätt att själva välja våra liv är viktig. Jag skriver utifrån det liberala paradigmet och vilar på liberala antaganden, bland annat antagandet att vi endast genom att tillskriva människor rätten att själva forma sina liv respekterar dem som moraliska subjekt (Norman 1998: 76; Christman 2003: kap. 3.2). Istället för att diskutera varför autonomi är viktigt, nöjer jag mig med att konstatera att jag delar uppfattningen att människors rätt att själva bestämma sina livsprojekt måste vara central då vi formar vårt politiska liv. Jag delar dock inte det libertära ställningstagandet att frihet måste ges lexikalisk prioritet över andra värden, eller som ibland har hävdats att autonomi, förstått som en kombination av handlingsfrihet och handlingskapacitet, är det värde som ensamt bör lägga grunden för våra politiska teorier. Autonomi är endast ett av flera viktiga värden och rätten till autonomi måste balanseras mot dessa andra värden.

Mer kontroversiellt är påståendet att statlig perfektionism kan vara önskvärd, men inte heller ska jag ge argument för perfektionism. Däremot vill jag resa tvivel på att motsatsen – statlig neutralitet – verkligen är ett attraktivt ideal. När Ronald Dworkin argumenterar för en ökad omfördelning av resurser, gör han det för att ”the final evil of a genuinely unequal distribution of resources [is] that some people [...] have been cheated of the chance others have had to make something valuable of their lives” (Dworkin 1981: 219). Dworkin själv är övertygad om den neutrala statens förtjänster, men om vi verkligen vill säkerställa människors möjligheter att leva goda liv måste vi fråga oss om det, såsom Dworkin hävdar, verkligen är tillräckligt att omfördela resurser. En människas möjligheter avgörs av så mycket mer än av hennes tillgång till materiella resurser. Vilka erfarenheter hon fått med sig hemifrån, vilken social och kulturell kontext hon växt upp i, hur hon behandlats och bemöts, allt det och mycket därtill påverkar vad hon kan använda sin frihet till och vilka möjligheter hon har och inte har att leva ett meningsfullt liv (Arneson 2002: kap. 2; Barry 2005: 38-39). Att staten då ska dra sig tillbaka från samhällslivet är inte att behandla alla med lika respekt och omsorg, det är att acceptera och tillåta de sociala klyftor som råder. Inte heller är det rimligt att vi låter neutralitetskravet hålla oss tillbaka när människor förslösar sina liv. Naturligtvis, vem som lever ett gott liv och vem som förslösar sitt liv är inte upp till staten att avgöra, men även om vi inte får *bestämma* över andras liv kan vi ha goda skäl att *tro* att vissa livsprojekt leder till bättre liv än andra. Att staten då ska avhålla sig från att föreslå eller erbjuda de livsprojekt vi tror på, det gränsar till likgiltighet och till och med cynism (jfr Raz 1986: 111).

Men naturligtvis är frågan inte så enkel. Neutralitetsivrarna förnekar inte att människor kan förslösa sina liv och de är inte cyniker som kallblodigt låter människors liv gå till spillo. Däremot ifrågasätts om människors möjligheter att leva goda liv bäst tas

tillvara av en perfektionistisk stat (Kymlicka 2002: 212-219). Min avsikt här är dock inte att ge avgörande argument för perfektionism, utan att resa tvivel på att en neutral stat med nödvändighet är att föredra framför en perfektionistisk. Jag vill förslå att en perfektionistisk stat kan vara motiverad om den inriktas på att hjälpa och stötta människor att leva mer värdefulla liv än vad de annars hade kunnat göra. Det får inte vara ett självändamål att staten styr samhällslivet, trots allt kan vi inte anta att staten vet bättre än enskilda människor hur deras liv bör levas (Guest 1989: 48-49; jfr Caney 1991: 463-465), men det innebär inte att staten måste avhålla sig från att tillhandahålla rimliga alternativ och föreslå livsprojekt som har större förutsättningar att leda till goda liv. Det är inte ett argument som övertygar dem som inte delar mina antaganden, men min ambition är inte att övertyga alla, utan att visa på en möjlig väg vidare för dem som, i likhet med mig själv, har frustrerats över svårigheten att förena människors rätt till självbestämmande med statens möjlighet att aktivt ta ansvar för medborgarnas väl och ve.

Låt mig till sist säga att när individens rätt till autonomi ofrånkomligen krockar med kollektivets möjlighet att bedriva en perfektionistisk politik, då är det den individuella autonomi jag sätter i första rummet. Mina resonemang drivs av en frustration över kravet på politisk återhållsamhet, men de vilar på liberalismens normativa individualism och diskussionen kommer att centreras kring människors rätt till självbestämmande. Den första utmaningen ligger därför i att nysensera vår förståelse av autonomibegreppet. Den andra utmaningen är att visa att de inskränkningar vi kan tillåta i människors autonomi lämnar tillräckligt rum för att staten ska kunna driva en aktiv politik i syfte att erbjuda möjligheter till goda liv.

2 Autonomi och möjliga livsprojekt

I en nyligen publicerad artikel argumenterar Simon Clarke för en uppfattning som liknar den som försvaras här (Clarke 2006). Han föreslår att staten måste förhålla sig neutral till frågor av paternalistisk karaktär, men får agera perfektionistiskt i övrigt. Staten tillåts därmed att ta ställning för en uppfattning av det goda, men får inte stänga möjligheter för människor i syfte att befrämja *deras eget bästa* (Clarke 2006: 117). Clarkes argument är tilltalande i det att han med kraft motsätter sig paternalistiska inskränkningar av friheten, men det är svårt att acceptera att han låter människors frihet inskränkas för *andras bästa*. Clarke presenterar ett delvis attraktivt förslag, men det erbjuder inte individen ett tillräckligt gott skydd mot en majoritetsvilja de inte delar.

Men låt oss ta fasta på det som är attraktivt i Clarkes argument. När han argumenterar mot paternalism gör han det för att paternalistiska handlingar beskär människors möjligheter, att de hindrar människor att själva bestämma hur de ska leva sina liv. Om vi utelämnar kriteriet att förhindrandet ska ske med personens eget bästa för ögonen, återstår att vi bör vara försiktiga med att beskära människors möjligheter. Just det brukar framföras som ett argument mot statlig perfektionism, men som Clarke påpekar är inte sambandet mellan perfektionism och beskuren autonomi så enkelt som det stundtals framställs (Clarke 2006: 118). Perfektionism kan såväl vidga som inskränka människors möjligheter, är det människors autonomi vi mår om är det

därför rimligen inte perfektionism vi bör argumentera mot, utan att möjligheter stängs på icke-acceptabla grunder.

Här ska jag dock inte ge mig in i debatten om när perfektionism öppnar respektive stänger möjligheter. Inte heller ska jag försvara tanken att staten får vara perfektionistisk så länge den avhåller sig från tvång. Det förslaget har presenterats tidigare (Biondo 2005; Hurka 1993: 159; Raz 1986: 417), men jag vill hävda att det inte lämnar rum för en perfektionistisk politik. Att föra en aktiv politik i syfte att stötta och hjälpa medborgarna och att erbjuda det som kan skapa mening åt våra liv, det kostar pengar och liksom all kostsam politik medför det därför tvång, om inte annat så genom att alla tvingas finansiera politiken via skattsedeln (Petit 1997: 93). Att då endast tillåta icke-tvingande perfektionism lämnar inte mycket politiskt svängrum. Istället vill jag hävda att vi måste acceptera ett visst mått av tvång och att den relevanta frågan därför är vilket tvång vi kan respektive inte kan tillåta utan att göra mer än acceptabelt avkall på människors rätt till självbestämmande. För att kunna svara på den frågan måste vi nyansera autonomibegreppet.

2.1 Frihet och frihetens värde

Att vara autonom, att själv kunna styra sitt liv, kräver både frihet att välja livsprojekt och nödvändiga resurser för att utöva sin frihet. Autonomins två sidor uttrycks ofta som handlingsfrihet och handlingskapacitet, men här ska jag använda mig av John Rawls terminologi och skilja mellan frihet och det som ger friheten dess värde (Rawls 1999: 179; 2005: 325-326). Frihet är att inte begränsas av yttre hinder, det som ger friheten dess värde är vår tillgång till de resurser (i vid bemärkelse) vi behöver för att kunna utöva vår frihet; till inkomst, rikedom, auktoritet, status, självförtroende, sociala och kulturella referensramar med mera. Förtjänsten med Rawls terminologi är att den med önskvärd tydlighet pekar på att människors frihet är central och att resurserna endast är det medel som krävs för att vi ska kunna utöva vår frihet.⁵

Men autonomi har inget värde i sig, den har värde endast som ett instrument för vår möjlighet att leva goda liv. Precis som det inte är perfektionism i sig vi vänder oss mot, utan att en perfektionistisk politik kan stänga möjligheter för människor, försvarar vi inte människors rätt till autonomi för autonomins egen skull utan för att vi endast som autonoma, i bemärkelsen självbestämmande, antas kunna leva de liv vi finner meningsfulla. Autonomi är med andra ord inte intrinsikalt värdefull, utan har värde endast i den mån den tillåter och hjälper oss att realisera våra självständigt valda livsprojekt (Kymlicka 2002: 222-223; Raz 1986: 17). Det är, för att låna ett exempel av Will Kymlicka, inte för att jag kan eller får skriva den här texten jag gör det, utan för att jag tycker mig ha någonting viktigt att säga. Det är texten och det jag säger i den

5 Det kan vara på sin plats att påpeka att jag här använder terminologin något annorlunda än vad Rawls själv gör. Rawls syftar i sammanhanget på vad han kallar våra *grundläggande friheter*, med vilket avses bland annat politiska rättigheter, yttrande- och föreningsfrihet, religions- och åsiktsfrihet, personlig frihet, vilket inkluderar frihet från fysisk såväl som psykiskt förtryck, samt äganderätt och frihet från godtycklig statlig maktutövning (Rawls 1999: 53). Här avses med frihet ingenting annat än rätten att själv välja sina livsprojekt. Skillnaden mellan min och Rawls användning av begreppen ska dock inte överdrivas, i slutändan är det varje individs rätt att själv styra sitt liv som motiverar oss båda.

som motiverar mig, friheten eller autonomin är värdefull endast i den mån den tillåter mig att säga det jag vill och också säkerställer min förmåga att göra det. Det är våra projekt som skapar mening åt våra liv, inte vår frihet eller autonomi, och det är för att vi alla finner värde i olika projekt vi måste tillåtas att själva utforma våra liv. Delade vi alla samma uppfattning av det goda skulle vår rätt till autonomi inte vara lika betydelsefull, men vi vet att vi kan hysa olika uppfattningar och vill vi respektera alla människor måste vi därför erkänna varje människas rätt att själva avgöra vad som ger hennes liv mening.

Vilka inskränkningar i människors autonomi vi kan tillåta är därför beroende av hur inskränkningarna påverkar våra möjligheter att leva de liv vi finner meningsfulla. Här måste vi skilja mellan inskränkningar i friheten och inskränkningar i det som ger friheten dess värde. Friheten, rätten att själv välja sina livsprojekt, är beroende av att en mängd alternativ finns tillgängliga (O'Connor 2006). Den totala mängden möjliga alternativ är oöverskådligt stor, men varje enskilt val motsvaras endast av ett specifikt alternativ. Friheten relaterar därför till en mängd *specifika* val och av det följer att vi när vi stänger en möjlighet omöjliggör *ett specifikt val*, eller om man så vill ett specifikt livsprojekt eller en specifik uppfattning av det goda. Naturligtvis, olika alternativ är olika meningsfulla och någon kanske föreslår att vi kan tillåta att mindre meningsfulla alternativ faller bort. Men det är just det vi inte kan göra. Det är vilka alternativ som bär mening, vilka uppfattningar av det goda vi bör leva efter, som vi måste överlåta till varje enskild människa att avgöra. Hindrar vi någon från att fritt utöva sina kulturella sedvänjor, från att välja var han ska bo eller från att skriva en text som denna, då har vi omöjliggjort det som kanske gav mening åt hans liv mer än något annat och det kan vi inte tillåta oss att göra. Varje enskild människa måste själv få bedöma vilka alternativ som kan skapa mening åt hans liv och vi kan därför inte acceptera att staten styr vilka möjligheter som lämnas tillgängliga för oss. Om vår frihet beskärs drabbas vår autonomi på sätt vi inte kan godta, perfektionistiska inskränkningar av friheten kan därför inte tillåtas.

Med resurser är det annorlunda ställt. Särskilt materiella resurser, men även många andra, är obundna i förhållande till specifika uppfattningar av det goda, de är vad Rawls skulle kalla universella primära nyttigheter som kan understödja ett flertal olika livsprojekt (Rawls 2005: 326). Att inskränka tillgången till dessa allmängiltiga resurser är därför påtagligt annorlunda än att inskränka människors frihet. Inskränkning av resurser behöver inte rikta in sig på specifika val, den stat som beskär människors tillgång till resurser måste därför inte ta ställning mellan olika, konkurrerande uppfattningar av det goda. Men än viktigare i sammanhanget är att resurser är en kontinuerlig storhet, vi kan ha mycket resurser eller lite resurser, vi kan ha knappa eller tillräckliga resurser, vi kan ha ett överflöd av resurser och vi kan också helt sakna resurser. Där det fria valets specifika alternativ antingen finns eller inte finns, kan vår resurstillgång variera. Inskränkningar i vår tillgång till resurser är därför inte bara neutrala i förhållande till olika uppfattningar av det goda, de kan också göras i varierande grad. Inskränker vi inte människors resurstillgång i alltför stor utsträckning hindrar vi dem därför inte att själva bilda sig en uppfattning om vilka livsprojekt som ger deras liv mening och att också genomdriva sina projekt.

Men naturligtvis, när resurstillgången beskärs försämras människors möjligheter att förverkliga sina visioner av det goda livet, vi får därför inte förledas att tro att inskränkningar i människors tillgång till resurser är oproblematiske (Pettit 1997: 93). Inte för inte benämner Rawls tillgången på resurser som *det som ger friheten dess värde*. Utan resurser, materiella såväl som immateriella, saknar friheten värde för oss och en frihet helt utan värde är rimligen inte mycket bättre än ingen frihet alls. Vi måste därför iakttä försiktighet när vi inskränker resurstillgången och vi får inte tillåta oss att beskära resurser i så stor utsträckning att friheten helt tappar sitt värde. Var gränsen ska dras, vilka inskränkningar i resurstillgången vi kan tillåta oss att göra innan friheten tappar sitt värde, det kräver sin egen uppsats och jag lägger därför den frågan åt sidan. För att dock lämna läsaren med en intuitiv uppfattning av vilka inskränkningar som kan tillåtas vill jag föreslå att nog resurser måste lämnas för att människor genom omprioritering eller extra ansträngning fortfarande ska kunna leva de liv de själva väljer. Så länge min frihet att skriva den här texten består, och jag lämnas nog resurser för att genom omprioritering eller extra ansträngning göra det, då har min möjlighet att leva ett autonomt liv inte inskränkts mer än vad som är acceptabelt. Givet denna reservation kan vi acceptera att människors tillgång till resurser beskärs för att finansiera en perfektionistisk politik. Vi får inte göra det lättvindigt, det är inget självändamål att människors autonoma liv försvåras, men vi måste heller inte kategoriskt avvisa möjligheten att beskära resurser på samma sätt som vi bestämt tog avstånd från inskränkningar i friheten.

Låt mig sammanfatta. Den vars frihet är beskuren kan oavsett sin tillgång på resurser inte nyttja de möjligheter som stängts för honom. Den vars tillgång på resurser är beskuren kan dock, så länge nog resurser kvarstår och det fria valet inte inskränkts, genom omprioritering eller ytterligare ansträngning kompensera för det handlingsutrymme som gått förlorat. Vi får därför inte med perfektionistiska argument inskränka människors frihet, men vi kan, om än motvilligt, acceptera att människors tillgång till resurser beskärs. Vi respekterar därmed människors slutgiltiga rätt att välja sina livsprojekt, även om vi försvårar vissa livsprojekt och underlättar andra. Vi har tummat på autonomin, men vi har räddat det som är viktigast, den slutliga rätten att själv bestämma sina livsprojekt.

3 Perfektionismens villkor

Så långt vilka inskränkningar i människors autonomi vi kan tillåta, låt mig nu visa vilket utrymme det lämnar för statlig perfektionism. En stat har flera möjligheter att påverka samhällsutvecklingen och enskilda människors liv. Den kan genom att använda eller hota med sitt våldsmonopol förbjuda eller påbjuda handlingsmönster och den kan med sitt skattemonopol omfördela resurser inom samhället (Dworkin 1985: 222). Dessutom kan staten, precis som andra aktörer, argumentera, resonera och bilda opinion i syfte att övertala människor att anamma vissa uppfattningar av det goda. Staten kan argumentera för att samhället bör vara mer jämställt eller för att människor mår bättre om de följer vissa kost- och motionsvanor. Staten kan tillhandahålla information om rökningens skador eller om förtjänsten av utbildning och staten kan också, genom arbetsförmedling, socialtjänst och andra myndigheter, föreslå enskilda

människor hur de bör leva sina liv. En stat som inte hålls tillbaka av krav på neutralitet (jfr Beckman 2000: 150; Raz 1986: 110-111) kan på en mångfald sätt argumentera för att människors liv far bättre om de anammar en uppfattning av det goda snarare än en annan. Här invänder någon att argumentation och opinionsbildning inte styr vilka möjligheter som lämnas öppna för människor, men låt oss lägga den invändningen åt sidan. Om reklam inte påverkade konsumenters beteende skulle inte reklamindustrin vara så stor som den är (Barry 2005: 154-155) och om inte demokratiska val skulle gå att påverka skulle inte enorma summor pengar pumpas in i vare sig valkampanjer eller långsiktig opinionsbildning (Strandbrink 2003: 124-133). Vi kan lugnt konstatera att vi genom att argumentera, resonera och bilda opinion formar människors attityder och att det på sikt avgör vilka möjligheter som lämnas öppna. Om så inte av staten, så av samhället.

Men låt mig styra upp diskussionen. Vad vi oroar oss för är att staten stänger möjligheter och utifrån ovanstående ser vi att staten kan stänga möjligheter på tre sätt. Den kan (1) genom lagstiftning diktera livsprojekt, förbjuda vissa eller påbjuda andra, den kan (2) genom beskattning styra tillgången till resurser och den kan (3) forma och skapa attityder som påverkar vilka livsprojekt som premieras eller motarbetas av samhället. Resten av avsnittet ska jag ägna åt att diskutera dessa tre punkter i ljuset av distinktionen mellan frihet och frihetens värde.

3.1 Att diktera livsprojekt

Att diktera livsprojekt är att inskränka människors frihet. Om staten förbjuder vissa specifika livsprojekt eller påbjuder andra har staten tagit ifrån oss rätten att själva välja hur vi ska leva våra liv. Vill vi respektera människors rätt till självbestämmande måste vi därför vara försiktiga med att diktera livsprojekt, oavsett om vi anser handlingarna uppbyggliga eller moraliskt förkastliga. Vi kanske har goda skäl att tro att kyrkibesök gör oss till bättre människor och att berusning är fördärlig, men vi får inte av den anledningen kräva att människor går i kyrkan eller förbjuda människor att nyttja alkohol. Vi måste behandla vuxna människor som moraliskt mogna individer kapabla att fatta egna beslut och vi måste också respektera deras beslut oavsett vad vi tycker om dem. Som Joel Feinberg påminner oss finns det gott om människor som väl medvetna om det efterföljande obehaget ändå väljer att berusa sig och det valet måste de tillåtas att göra (Feinberg 1986: 109). Att de kanske inte är förmögna att gå i kyrkan dagen efter får inte vara ett skäl för staten att förbjuda alkoholförtäring, även om samhället i övrigt är övertygat om att kyrkibesök är ett nödvändigt inslag i det goda livet. Var och en måste själv få utforma sitt liv, oavsett hans medmänniskors uppfattning av det goda livet.

Samtidigt kan vi inte tillåta alla projekt. Att staten ska behandla alla med lika respekt kräver inte bara att vi själva ska få välja våra liv, det kräver också att staten ska skydda människor från kränkningar. Det kräver, för att använda en terminologi som passar bättre i sammanhanget, att staten ska förhindra livsprojekt som kränker andra människors rätt till självbestämmande (Rothstein 2002: 40). Vi måste uppenbarligen dra en gräns mellan livsprojekt vi *ska* förbjuda och livsprojekt vi *inte får* förbjuda och här vänder vi oss med fördel till kravet på statlig neutralitet. Vad vi inte vill kompromissa

med är människors rätt att hysa andra uppfattningar än samhället i övrigt och vad vi därför inte kan tillåta är att livsprojekt förbjuds på grund av att de inte är kompatibla med vissa (exempelvis majoritetens) uppfattningar av det goda. Kan vi däremot på neutrala grunder visa att ett livsprojekt kränker andras rätt till självbestämmande, då inte bara får utan också *ska* det livsvalet förhindras. Staten måste skydda oss från stöld och bedrägeri, mot övergrepp och våldshandlingar och mot annat ont. Men kan ett neutralt rättfärdigande inte ges för att något ska förbjudas, exempelvis att människor inte ska tillåtas att utöva vissa kulturella sedvanor, då måste den livsstilen tillåtas (Barry 1995: 130; Kymlicka 1989b: 76).

Mycket mer om det finns inte att säga. Statens tvångsmakt får inte användas till att hindra människors fria val. Perfektionistisk politik som förbjuder vissa uppfattningar av det goda eller kräver att människor anammar andra är inte förenlig med människors rätt att själva välja och sträva mot sina livsmål. Vi kan därmed inte acceptera de perfektionistiska krav som rests på att människor ska hindras från att träda ut ur eller in i kulturella gemenskaper (Taylor 1994: 40) eller på att samhället ska få diktera vilka sexualhandlingar som är acceptabla eller inte (Sandel 1984: 17).

3.2 Att styra resurser

Större utrymme finns för staten att styra samhällets resurser i syfte att driva igenom en perfektionistisk politik. Att styra resurser är att fördela det som ger friheten värde och vi kan därför, i enlighet med argumentationen i avsnitt 2.1, tillåta oss viss inskränkning i människors tillgång till resurser till förmån för kollektivets möjlighet att bedriva en perfektionistisk politik. Låt mig tillfälligtvis snäva in begreppet resurser och likställa det med materiella resurser. Staten styr tillgången till materiella resurser genom att beskatta medborgarna och att beskatta kan göras med tre syften. Det kan göras för att finansiera grundläggande, neutralt rättfärdigad politik såsom rättsväsende, sjukvård och utbildning, för att omfördela pengar mellan medborgarna eller för att premiera specifika uppfattningar av det goda. De två första aspekterna är jämlikhetsliberalt allmångods (se t.ex. Dworkin 1981; Rawls 1999; Roemer 1998a) och ligger utanför ramarna för denna text, här intresserar jag mig endast för beskattning i syfte att premiera vissa uppfattningar av det goda, det vill säga i syfte att finansiera en perfektionistisk politik.⁶ Låg mig dock påminna om att det förslag som här presenteras är tänkt att komplettera en liberal rättviseteori, inte att ersätta den. Den omfördelning mellan medborgarna som drivs av rättviseargument, må det vara genom subventioner, beskattning, skatteavdrag, ersättningar eller bidrag, den får inte rubbas med

⁶ Skillnaden mellan att beskatta i syfte att finansiera neutralt rättfärdigad respektive perfektionistiskt rättfärdigad politik har inte alltid uppmärksamats. Till exempel har Thomas Hurka hävdats att de jämlikhetsliberaler som accepterar beskattning i syfte att finansiera neutralt rättfärdigad politik också måste acceptera beskattning i perfektionistiskt syfte (Hurka 1995: 50). Men han bortser då från att finansiering av neutral politik är att jämföra med omfördelning av resurser (Nozick 1974: 26) och att omfördelning av resurser accepteras endast i den mån det korrigerar moraliskt orättfärdiga fördelningar. Att bedriva perfektionistisk politik är dock inte att korrigerar oacceptabla resursfördelningar, det är att förespråka en uppfattning av det goda framför en annan. Samma argument som legitimerar finansiering av neutralt rättfärdigad politik kan därför inte legitimera finansiering av perfektionistisk politik.

perfektionistiska argument. Om staten, för att föregripa ett exempel jag utvecklar i avsnitt 3.4, av rättviseskäl garanterar alla föräldrar föräldrapenning, då kan vi inte med perfektionistiska argument inskränka vissas rätt till föräldrapenning. Den distributiva rättvisans principer måste erkännas och respekteras, de resurser vi kan tillåta oss att styra är de som ligger utanför den neutralt rättfärdigade omfördelningspolitikens räckvidd.

Med det sagt kan vi återvända till statens möjligheter att styra resurser i perfektionistiskt syfte. Två restriktioner måste läggas på statens rätt att beskatta. För det första får staten inte beskatta i vilken grad som helst. Människors tillgång till resurser är vad som ger deras frihet värde och värnar vi deras autonomi måste vi vara försiktiga när vi inskränker deras tillgång till resurser (Pettit 1997: 93). Det innebär dock inte att vi som från liberalt håll har hävdats måste minimera beskattningen, bara att vi måste iaktta försiktighet när vi beskattar. Vad som dock är oavvisligt är att vi lämnar nog resurser för att människor genom extra ansträngning eller omprioritering fortfarande ska kunna realisera sina autonomt valda livsprojekt, att vi inte *de facto* inskränker själva det fria valet. Vi har då inte inskränkt friheten, även om vi något har devalverat dess värde. Givetvis är inte heller det något vi kan göra lättvindigt, men det är en inskränkning vi i kompromissens namn kan tillåta oss.

För det andra får staten inte heller beskatta i vilket syfte som helst. Vi måste skilja mellan att underlätta och att försvåra projekt och konstatera att staten kan tillåtas att favorisera vissa politikområden framför andra, må det vara utbildning, boende eller kultur, men inte att använda skattepolitiken i syfte att aktivt försvåra perfektionistiskt utpekade livsprojekt. Vi kan tillåta oss att beskatta för att skapa ekonomiskt svängrum för vår aktiva stat och vi kan acceptera att frihetens värde därigenom minskas för alla, men vi kan inte tillåta att staten punktbeskattar för att bestraffa de uppfattningar av det goda vi inte delar. Kom ihåg, vad vi vill undvika är att staten bestämmer våra livsprojekt åt oss, att då låta staten beskatta i syfte att försvåra *specifika* livsprojekt är inte mycket bättre än att förbjuda dem. Även beskattningen bör därför i möjligaste mån vara neutral i bemärkelsen att den inte får inriktas mot specifika livsprojekt. Att vi tillåter de inkrävda pengarna att fördelas perfektionistiskt är en annan sak.⁷

Utöver dessa restriktioner kan vi tillåta staten att beskatta medborgarna i syfte att finansiera en perfektionistisk politik. Vi kan tillåta att staten väljer att styra samhällets resurser till idrottsrörelsen om vi tror att motion är nödvändigt för människors välmående, eller vi kan tillåta att staten styr resurser till kultursektorn om vi tror att tillgången till kultur är avgörande för vår möjlighet att leva goda liv. Vi försvårar därmed

7 Att beskattningen ska vara neutral innebär inte att punktbeskattningar alls inte kan göras, bara att de inte får motiveras med perfektionistiska argument. Neutralt rättfärdigade punktbeskattningar kan vi dock tillåta. Kan vi till exempel på neutrala grunder visa att avgasutsläpp drabbar oss alla, då kan vi tillåta att bensin och annat bränsle beskattas särskilt. Mer problematiskt är det med beskattning av alkohol och tobak där sambandet mellan konsumtion och skadestnader inte är lika enkelt. En tänkbar lösning är att genom punktbeskattningar låta varje produktområde bära sina egna kostnader, men den idén låter sig inte försvaras här. Problemställningen är komplex och reser frågor om kollektivets respektive individens ansvar, om människors fria vilja (Carter 2003: kap. 1), om genetisk disposition (Cappelen & Norheim 2005: 477) och om mycket annat som här inte finns utrymme att diskutera.

livet för dem som inte intresserar sig för idrott eller kultur, men vi har, så länge vi lämnar dem nog resurser, inte förhindrat dem att självmant sträva mot sina egna livsmål.

3.3 Att forma och skapa attityder

I förra avsnittet snävade jag in begreppet resurser till att gälla endast materiella resurser. Tillgången till materiella resurser är dock inte det enda som avgör frihetens värde. Även kunskap, självförtroende, auktoritet, uppväxtmiljö, trygghet, sociala och kulturella referensramar med mera påverkar vad vi kan göra av vår frihet och vilka möjligheter vi har att leva goda liv, och vi vet alla att den typen av resurser är minst lika ojämnt fördelade som materiella resurser. Här har vi det kanske starkaste argumentet mot att staten ska hållas tillbaka av kravet på neutralitet; vi kan inte genom endast distribution av materiella resurser jämna ut tillgången till immateriella resurser (Arneson 2002: kap. 2; Roemer 1998b). Vi måste ta till andra medel och det vi kan göra är att visa på lämpliga livsprojekt, föreslå mål och medel vi tror leder till goda liv, tillhandahålla information samt resonera, argumentera och bilda opinion. Kort sagt, vi kan låta staten aktivt ta ansvar för att tillhandahålla möjligheter till goda liv.

Det kan tyckas paradoxalt att kräva att staten ska argumentera för uppfattningar av det goda om det är människors rätt att själva bestämma sina liv vi värnar, som jag påpekade i inledningen till avsnitt 3 avgör även argumentation och opinionsbildning vilka möjligheter som lämnas öppna i samhället. Men låt mig påminna om att det inte är argumenterande, resonerande och ett sjudande samhällsliv vi oroar oss för, utan statens tvångsmakt. Det är inte rätten att få leva som isolerade öar frikopplade från samhället vi eftersträvar, det är rätten att hysa åsikter som avviker från kollektivets och att leva i enlighet med våra egna övertygelser (Gauthier 1992: 157). Av det följer ingen skepsis mot samhällslivet med dess smältdegel av ideal, livsstilar och målsättningar, tvärtom är det i samtal och resonemang med andra – särskilt med dem vars åsikter avviker från våra egna – vi bildar våra uppfattningar av det goda och utvecklas som människor (Mill 1984: 41-51). Det är tvång vi oroar oss för, inte argument, åsikter och resonemang, en icke-tvingande stat som argumenterar för uppfattningar av det goda måste därför inte med nödvändighet vara ett problem.

Men steget därifrån till att etablera att staten ska ta ställning i värdefrågor är inte självklart. Här kan vi hämta argument från den kritik som riktats mot liberalismen för att med sitt snäva rättighetsperspektiv glömma bort viktiga aspekter av samhällslivet. Liberala individualister må ha rätt i att människors frihet att leva efter egna värderingar måste stå i centrum för våra normativa politiska teorier, men vi måste också komma ihåg att vi faktiskt lever i samhällen och interagerar med andra människor och att möjligheten att finna sig en plats i gemenskapen kan vara nog så viktig (Pettit 1997: 66-67). Givetvis, argumentet att vi inte kan veta att ett livsprojekt är intrinsiskt mer värdefullt än ett annat måste tas på allvar och vi kan därför inte låta staten bestämma livsprojekt åt oss. Vi får dock inte glömma att värdet av våra livsprojekt inte avgörs i ett vakuum, utan i relation till de människor som lever runtomkring oss och att vissa livsprojekt faktiskt premieras över andra, vare sig vi vill det eller inte. Om inte av staten, så av våra medmänniskor. Samtidigt vet vi att alla människor inte har tillgång till de strukturer och kulturella referensramar som premieras av samhället, att vår upp-

växt och bakgrund avgör hur vi formas och vilka miljöer som är tillgängliga för oss och att allt detta i hög grad avgör hur väl vi lyckas med våra liv (Barry 1991). Att staten då i neutralitetens namn ska luta sig tillbaka och avhålla sig från att tillhandahålla information, föreslå livsprojekt som accepteras av samhället eller erbjuda tillträde till de miljöer där premierade kulturella referenser formas, det må vara att respektera människors frihet att själva välja sina liv, men det är inte att respektera människors lika möjligheter att skapa sig goda liv.

Det är således inte orimligt att staten agerar opinionsbildare eller föreslår attraktiva livsprojekt. Tvärtom bör vi, om vi tar allas lika möjligheter att leva goda liv på allvar, uppmuntra staten att aktivt ansvara för samhällets såväl som människors väl och ve. Vad staten konkret ska göra kan vi dock inte svara på här. Minns att värdet av livsprojekt avgörs i den samhälleliga kontexten, idealet om lika möjligheter till goda liv måste därför tillåtas att vara dynamiskt, det måste tolkas inom ramarna för våra levande samhällen och vara öppet för diskursiva omtolkningar allteftersom de samhälleliga förutsättningarna förändras (Pettit 1997: 146-147). Vi är helt enkelt inte intresserade av att diktera hur samhällslivet ska gestaltas, utan av att låta staten tillhandahålla de resurser människor behöver för att leva goda liv i samhället såsom det faktiskt ser ut. Ett försiktigt förslag är att staten åtminstone ska tillhandahålla utbildning, kultur, information, kunskapskällor och annat som behövs för ett gott liv i våra komplexa moderna samhällen, men med den korta kommentaren lämnar jag frågan om vad staten ska ägna sig åt därhän. Fokus här är inte vilka perfektionistiska mål staten ska sträva efter, utan vilka medel staten får använda och det har vi redan ingående diskuterat. Staten får föreslå livsprojekt vi har skäl att tro leder till goda liv, den får tillhandahålla information och den får visa på sociala och kulturella möjligheter. Den får dock under inga omständigheter manipulera eller hota med sin våldsapparat för att driva igenom sin uppfattning av det goda. Om staten, för att ta ett aktuellt exempel, föreslår att könsfördelningen i bolagsstyrelse måste bli mer jämställd samtidigt som 'förslaget' backas upp av hot om tvingande lagstiftning, då är det inte rätten att argumentera och bilda opinion staten vilar sig på utan möjligheten att med lag tvinga igenom sin vilja. Och så länge vi inte kan rättfärdiga jämställdhetskravet på neutrala grunder får vi inte använda statens tvångsmakt för att driva fram det jämställda samhället. Vi får resonera, argumentera och bilda opinion, men vi får inte sluta lyssna på dem som har andra åsikter och driva igenom vår vilja med tvingande lag.

En tänkbar invändning mot det resonemang som här har förts är att en stat som föreslår livsprojekt agerar paternalistiskt. Inte i bemärkelsen att den stänger möjligheter för människor för deras eget bästa (Clarke 2002; 2006: 117), men i den mjukare bemärkelsen att den agerar som om den vet bättre än enskilda individer vad som är bäst för dem (Raz 1986: 156; Dworkin 2005, kap. 2). Det argumentet har jag svårt att fullt ut värja mig mot, men jag vill ändå resa tre invändningar. För det första har jag inte hävdats att staten kan veta bättre, jag har föreslagit att staten ska tillhandahålla alternativ vi tror leder till goda liv, inte att staten ska tillhandahålla det bästa alternativet. För det andra, i ett samhälle som erkänner människors slutgiltiga rätt att själva välja sina liv vet medborgarna att staten avhåller sig från att med tvång driva igenom sina förslag. Staten blir därmed en opinionsbildare bland andra och den som så vill kan ignorera statens förslag. För det tredje, även om inslagen av paternalism (i denna vagare

bemärkning) kan upplevas som obehagliga vill jag hävda att det är ett pris vi måste vara beredda att betala. Vi vet att människors livsprojekt misslyckas och vi vet att människor slösar bort sina liv, att då i namn av absolut frihet för dem som redan har tillgång till relevanta resurser avstå från att göra det goda vi kan för dem som kan vara behjälpta av det, det är inte ett attraktivt ideal.

3.4 Mot ökad jämställdhet – ett illustrerande exempel

När vi för abstrakta resonemang har vi den stora förmånen att vi kan renodla idéer och att konceptuella skillnader kan isoleras och tydliggöras. Men samtidigt riskerar vi att fjärma oss från verklighetens stundtals grumliga villkor och att glömma de tolknings- och gränsdragningsproblem som ofrånkomligen uppstår. Låt mig därför stanna upp och illustrera mina resonemang genom att låta dem möta ett reellt exempel. Jag gör inte anspråk på att konstruera ett fullt realistiskt exempel eller på att beakta varje möjlig invändning och jag måste tillåta mig att göra vissa förenklingar även här. Min ambition är dock inte att presentera ett färdigt politiskt förslag utan att översiktligt illustrera hur de ovan skisserade idéerna kan appliceras i ett konkret fall.

Med det sagt, låt oss anta att vi vill förmå föräldrar att dela föräldraledigheten lika mellan sig. Vi kanske vill det för att vi tror att det är bästa sättet att nå ett jämställt samhälle och att ett jämställt samhälle är nödvändigt om allas möjligheter att leva goda liv ska tas tillvara. Men våra skäl kan vi egentligen lägga åt sidan, låt oss här bara anta att vi tror att föräldrar bör dela ledigheten lika. Staten har tre möjligheter att förmå föräldrar att stanna hemma i samma utsträckning. Den kan genom dikterande lagstiftning tvinga båda föräldrarna att vara hemma lika länge, den kan genom att styra resurser uppmuntra att föräldrar delar ledigheten lika och den kan slutligen forma och skapa attityder som gör att föräldrar i ökande omfattning väljer att stanna hemma i lika stor utsträckning. Kan vi på neutrala grunder rättfärdiga att föräldraledigheten måste delas lika skulle vi kunna tillåta oss att med statens maktapparat tvinga fram vår eftersträfvade delade ledighet. Men idealét om lika föräldraledighet kan knappast rättfärdigas neutralt. Vi vet att människor hyser vitt skilda uppfattningar om föräldraskap, många väljer att dela ledigheten lika, andra säger sig vilja det men vara hindrade av ekonomiska faktorer och ytterligare andra föredrar att endast den ena föräldern stannar hemma. Människor har olika uppfattning av hur barns behov bäst tillfredsställs och vi får inte med statens maktmedel driva igenom vår egen uppfattning, det vore att begränsa friheten för dem som föredrar en annan lösning och vi kan inte tillåta oss att på perfektionistiska grunder beskära människors frihet.

Vi kan däremot uppmuntra delad ledighet genom att styra föräldrapenningen. Vi utnyttjar då möjligheten att ekonomiskt premiera vissa val framför andra, men vi tvingar inte på någon vår egen uppfattning av hur barns första år bör se ut. Den som så vill och som är beredd att avstå från sin del av ersättningen kan låta sin partner stanna hemma istället. Här måste jag dock stanna upp och påminna om de tre restriktioner som påverkar vår möjlighet att styra resurser i perfektionistiskt syfte. För det första är det förslag som presenterats här tänkt att komplettera snarare än ersätta liberala rättviseteorier. För det andra skulle jag hävda att föräldrapenning endast kan rättfärdigas på perfektionistiska grunder, snarare bör vi se åtminstone *grundläggande* ekonomiskt stöd till

föräldrar som ett rimligt inslag i en neutralt rättfärdigad rättvisepprincip och därmed inte som den perfektionistiska politikens område. För det andra tillåter vi oss att uppmuntra de val vi förespråkar, men inte att aktivt försvåra alternativa val. För det tredje och sista har vi åtagit oss att inte inskränka människors tillgång till resurser i den grad att de alls inte kan handla autonomt.

Sammantaget medför dessa tre restriktioner att statens möjlighet att med ekonomiska medel förmå föräldrar att dela ledigheten lika är begränsad. Grundläggande neutralt rättfärdigat stöd får inte inskränkas med perfektionistiska argument och är det grundläggande stödet tillräckligt omfattande för att föräldrar ska ha råd att stanna hemma med sina barn – vilket det rimligen måste vara – då är föräldrarna också fria att själva välja vem som stannar hemma. Naturligtvis, vad som är att betrakta som ett rimligt grundläggande stöd och hur lång tid stödet ska utgå är i sig ett politiskt avgörande. Sverige har en förhållandevis generös föräldraförsäkring medan flera andra europeiska länder erbjuder endast ett par månaders betald ledighet. Att svenska barn inte lever avsevärt mycket bättre liv än andra europeiska barn visar, i ljuset av skillnaderna mellan olika länders föräldraförsäkring, på att föräldrapenningen kanske inte låter sig formuleras i termer av neutrala rawlsianska primära nyttigheter, eftersträvsvärda för alla oavsett deras uppfattning av det goda (jfr Rawls 2005: 326). Men låt oss för illustrationens skull anta att ett större antal månader, i nivå med den svenska föräldraförsäkringen, kan rättfärdigas neutralt och att de rättfärdigas med barnets och inte med föräldrarnas eller samhällets behov i åtanke. Låt oss också anta att ersättningen är tillräckligt stor för att alla ska ha den reella möjligheten att stanna hemma. De månader som på så sätt garanterats varje barn ska då disponeras efter barnets behov och inte efter föräldrarnas eller samhällets, och så länge vi inte kan visa att barnet mår bäst av delad ledighet, då får vi inte inskränka föräldrarnas rätt att själva välja det de anser vara bäst för sina barn. Därutöver, bortom det grundläggande stödet, kan vi tillåta oss att skjuta till extra pengar styrda för att uppmuntra delad ledighet, vi kan erbjuda högre ersättningsnivåer eller skjuta till extra pappamånader. Här måste vi dock fråga oss vilket ekonomiskt utrymme vi egentligen har till vårt förfogande. Föräldraledigheten är rimligen inte det enda staten har åsikter om, även kulturpolitik, utbildning, boendefrågor, idrottspolitik, folkhälsopolitik och mycket annat pockar på våra ekonomiska resurser och de medel som kan avsättas till föräldrapenningen är förmodligen starkt begränsade. Med tillräckligt höga ersättningsnivåer eller med tillräckligt många dedikerade pappamånader kanske vi kan locka föräldrarna att dela ledigheten lika, men givet att det ekonomiska utrymmet för extra ersättning är begränsat kringskärs också möjligheten att med ekonomiska incitament driva fram det ideal vi eftersträvar.

Återstår gör statens möjlighet att argumentera, resonera och bilda opinion. Staten kan förklara sina motiv och redogöra för varför föräldrar bör dela ledigheten lika. Den kan finansiera forskning och diskutera forskningsresultaten. Den kan genom breda informationskampanjer och genom riktad information till blivande föräldrar visa på förtjänsterna av delad föräldraledighet. Den kan i offentlig debatt argumentera för förtjänsterna av delad föräldraledighet och den kan bemöta de motargument som förs fram. Som en icke-tvingande aktör bland andra har dock staten inte tolkningsföreträde, dess argument utvärderas bland andra i den offentliga debatten och i

människors vardagsrum och om argumenten inte övertygar så överlever de heller inte.

Mer än så kan staten inte göra. Är argumenten inte goda nog, eller om människor har andra skäl att inte acceptera idealet, då kan den stat som åtagit sig att inte tvinga inte nå längre. Men det är också så långt staten bör få gå. Om vi inte kan övertyga vuxna, rationella människor om våra arguments förtjänster eller om vi inte kan övertyga väljarkåren att avsätta mer pengar, då förtjänar våra ideal inte att överleva och vi måste acceptera vårt tillkortakommande.

Men naturligtvis, här har jag gjort förenklingar och antaganden. Om vi istället för att anta att den svenska modellen har rättfärdigats neutralt skulle anta att en modell med minimal föräldraförsäkring är vad den neutrala rättvisan erbjuder, då skulle resonemanget se radikalt annorlunda ut. Då skulle den svenska modellen istället vara ett exempel på att väljarna faktiskt är beredda att avsätta stora summor pengar till just föräldrapenningen och då skulle också staten kunna tillåtas att styra en betydligt större del av ersättningen, med det troliga resultatet att föräldraledigheten skulle delas lika i högre grad. Men här var inte mitt syfte att visa hur föräldrapenningen ska fördelas, utan att visa hur vi kan resonera när vi applicerar det framförda förslaget på en reell politisk fråga. Förhoppningsvis har min illustration trots de antaganden och förenklingar som gjorts tydliggjort de förda resonemangen.

4 Avslutande reflektioner

Tillräckligt borde ha sagts för att läsaren ska kunna bilda sig en uppfattning om de idéer som har presenterats, men många frågor återstår att lösa innan vi kan slå oss till ro. Jag har till exempel inte diskuterat neutralitetskravets räckvidd och jag har endast som hastigast nämnt i vilken grad vi kan tillåta oss att inskränka människors resurstillgång för att finansiera vår perfektionistiska politik. Båda de frågorna och fler därtill måste hanteras, men här är inte rätt plats ge sig på att försöka reda ut fler komplexa problem. Innan jag avrundar vill jag dock kort problematisera och diskutera dessa frågor för att erbjuda tänkbara vägar vidare.

Som jag redan påpekat är kravet på statlig neutralitet ett sätt att begränsa politikens spelrum. Vilken räckvidd neutralitetskravet ges avgör därför vilka frågor som faller inom politikens domäner, och som Ludvig Beckman redogjort för skiljer sig de liberala idékomplexen åt i detta avseende (Beckman 2000: 165-172). Där Rawls endast kräver att samhällets grundläggande struktur ska kunna rättfärdigas neutralt, argumenterar exempelvis R. Dworkin för att neutralitetskravet måste ges betydligt mer omfattande räckvidd. Rawls lämnar därmed ett större utrymme för våra demokratiskt valda församlingar att besluta om än vad Dworkin gör, kanske mest synligt vad gäller vardagens detaljfrågor. Där Rawls till exempel accepterar att våra politiska församlingar detaljstyr skolbönens vara eller icke vara (Rawls 1997: 137 i Beckman 2000: 166), tar Dworkin strängt avstånd från politisk styrning av vilka teatrar eller konsert- hus som ska erhålla statligt kulturstöd (Dworkin 1985: 221-233). Rawls smalare neutralitetskrav är tilltalande i det att det lämnar större utrymme för den gemensamma politiken, men samtidigt är Dworkins attraktivt i det att det garanterar oss alla rätten att själva bestämma över just det som faktiskt betyder mest i våra liv; våra dagliga ru-

tioner, våra drömmar och våra kanske triviala fritidsaktiviteter. Här har jag, som den uppmärksamme läsaren noterat, implicit anammat Dworkins breda neutralitetskrav. Det har mycket som talar för sig, inte minst att vi faktiskt lever i detaljbeslutens och inte i de institutionella arrangemangens värld och att det är de frågor som betyder mest för oss, de som avgör vår vardag, som vi själva måste få bestämma över. Här behöver vi dock inte välja mellan självbestämmande över vardagsfrågor och stort utrymme för den gemensamma politiken. Genom att ha dragit gränserna för det politiska handlandet annorlunda än vad Dworkin gör har vi undkommit bieffekten – om uttrycket tillåts – att den politiska sfären krymps. Vi har inte sorterat vilka frågor våra demokratiska församlingar får ägna sig åt utan istället begränsat vilka medel de får använda för att nå sina mål. Frågan är inte längre vad politiken får ägna sig åt, utan hur den får göra det den vill göra och behovet av att smalna av neutralitetskravet för att utöka det politiska spelrummet är därför inte lika akut.

Vi måste också bestämma i vilken utsträckning staten kan tillåtas beskatta medborgarna för att finansiera den perfektionistiska politiken, en fråga som i förlängningen avgör vilka liv som är respektive inte är möjliga att leva. Jag har föreslagit att staten kan tillåtas att beskatta så länge människor fortfarande genom extra ansträngning eller omprioritering kan förverkliga sina självständigt valda livsprojekt. Det ger oss en intuitiv uppfattning av vilken beskattning som kan tillåtas, men det lämnar oss utan verktyg att hantera de svåra gränfallen. Och gränfall kommer alltid att finnas, även den ringaste beskattning knuffar något alternativ under möjlighetens gräns och även den ringaste beskattning kan därför sägas illegitimt inskränka inte bara resurstillgången utan även själva friheten. Men som Rawls påminner oss, exempel och motexempel på hur våra teorier fallerar kommer alltid att kunna presteras och vi får inte låta det hindra oss. Det är trots allt inte den perfekta teorin vi söker, utan den som bäst motsvarar och förklarar våra genomtänkta omdömen (Rawls 1999: 45-46). Här kan en framkomlig väg vara att kräva att våra *rimliga* livsprojekt ska kunna realiseras genom extra ansträngning eller omprioritering och att vilka projekt som är rimliga kan avgöras i samklang med den liberala rättviseteori vi låter bestämma den grundläggande resursfördelningen människor emellan. De livsprojekt en människa skulle kunna realisera givet en rättvis (ambitions-känslig och talang-okänslig) fördelning av resurser, de ska hon också genom extra ansträngning eller omprioritering kunna realisera under vår begränsat perfektionistiska regim. Naturligtvis, vi måste fortfarande avgöra vilka ansträngningar eller omprioriteringar vi kan tillåta oss att kräva av människor och vi kommer aldrig att komma undan de svåra gränfallen, men genom att knyta rimlighetsbedömningen till de rättviseteorier vi är vana vid får vi åtminstone en uppfattning om vilka liv som måste vara möjliga att leva.

4.1 Sammanfattning

Låt mig kort sammanfatta det som sagts. Jag har argumenterat för att vi inte kan acceptera perfektionistiska inskränkningar av människors frihet, men att vi kan tillåta oss att beskära människors tillgång till de resurser som ger friheten dess värde, under förutsättning att nog resurser lämnas för att friheten inte ska bli en chimär. Jag har vidare visat att det innebär att livsprojekt endast får förhindras på neutrala grunder,

men att staten kan få beskatta för att finansiera en perfektionistisk politik och att den kan tillåtas och till och med uppmuntras att argumentera och resonera med medborgarna. En i grunden liberal politik måste således inte utesluta en aktiv stat, under förutsättning att staten avhåller sig från att använda tvingande lagstiftning för att driva igenom perfektionistiska mål.

Det som här har föreslagits är i första hand ett försvar för individens frihet. Den som vill se snabba samhälleliga förändringar tycker förmodligen att mina förslag är för modesta. Tillåter vi inte staten annat än att försiktigt styra resurser och att argumentera och resonera, då kan vi inte effektivt styra samhället i en viss riktning. Men det var heller inte statens möjlighet att styra samhället som drev resonemangen framåt, utan människors rätt att själva bestämma sina liv. Det utrymme för aktiv statlig politik jag skapat var aldrig tänkt att användas till att styra samhället i en viss bestämd riktning, utan till att låta staten erbjuda sina medborgare möjligheter att leva goda liv. Staten får dock endast föreslå, inte förbjuda eller påbjuda. I slutänden måste varje människa själv få välja hur han eller hon ska leva sitt liv och staten får inte med perfektionistiska argument förhindra någons livsval. Staten får argumentera och resonera och erbjuda ekonomiska incitament, men inte använda sin tvångsmakt till att hindra det fria valet. Kan ett förbud mot prostitution, narkotikabruk eller hasardspel inte rättfärdigas på neutrala grunder, då får vi heller inte med lag hindra människor från att prostituera sig, använda narkotika eller spela. Däremot kan vi argumentera för att människor hellre bör ägna sig åt annat, vi kan resonera kring och diskutera de problem vi ser och vi kan tillhandahålla de resurser människor behöver för att ta sig ur prostitution, narkotika- och spelberoende.

Referenser

- Arneson, Richard, 2002. "Equality of Opportunity", i *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, vinterutgåvan 2002, Edward N. Zalta (red), <http://plato.stanford.edu/archives/win2002/entries/equal-opportunity/>
- Barry, Brian, 1991. "Chance, Choice and Justice", s 142-158 i Barry, Brian, *Liberty and Justice: Essays in Political Theory 2*. Oxford: Clarendon Press.
- Barry, Brian, 1995. *Justice as Impartiality*. Oxford: Clarendon Press.
- Barry, Brian, 2005. *Why social justice matters*. Oxford: Polity.
- Beckman, Ludvig, 2000. *The liberal state and the politics of virtue*. Stockholm: City University Press.
- Biondo, Francesco, 2005. "Two Types of Liberal Perfectionism", *Ratio Juris*, vol. 14, nr. 4, s 519-535.
- Caney, Simon, 1991. "Consequentialist Defences of Liberal Neutrality", *The Philosophical Quarterly*, vol. 41, nr. 165, s 457-477.
- Cappelen, Alexander W. & Norheim, Ole Frithjof, 2005. "Responsibility in Health Care – A Liberal Egalitarian Approach", *Journal of Medical Ethics*, vol. 31, nr. 8, s 476-480.
- Carter, Ian, 2003. "Positive and Negative Liberty", i *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, vårutgåvan 2003, Edward N. Zalta (red), <http://plato.stanford.edu/archives/spr2003/entries/liberty-positive-negative/>
- Christman, John, 2003. "Autonomy in Moral and Political Philosophy", i *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, höstutgåvan 2003, Edward N. Zalta (red), <http://plato.stanford.edu/archives/fall2003/entries/autonomy-moral/>
- Clarke, Simon, 2002. "A Definition of Paternalism", *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, vol. 5, nr. 1, s 81-91.
- Clarke, Simon, 2006. "Debate: State Paternalism, Neutrality and Perfectionism", *The Journal of Political Philosophy*, vol. 14, nr. 1, s 111-121.
- Dworkin, Gerald, 2005. "Paternalism", i *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, vinterutgåvan 2005, Edward N. Zalta (red), <http://plato.stanford.edu/archives/win2005/entries/paternalism/>
- Dworkin, Ronald, 1981. "What is Equality? Part 1: Equality of Welfare; Part 2: Equality of Resources", *Philosophy and Public Affairs*, vol. 10, nr. 3/4, s 185-246, 283-345.
- Dworkin, Ronald, 1985. *A Matter of Principle*. Cambridge, Massachusetts & London: Harvard University Press.
- Feinberg, Joel, 1986. *Harm to Self: The Moral Limits of the Criminal Law*. New York: Oxford University Press.
- Gauthier, David, 1992. "The Liberal Individual", s. 151-164 i Avineri, Shlomo & de-Shalit, Avner (red), *Communitarianism and Individualism*. Oxford: Oxford University Press.
- Guest, Stephen, 1989. "Neutrality as the Basis for Liberalism – A Response to Bellamy, i Bellamy", Richard (red), *Liberalism and Recent Legal and Social Philosophy*, Stuttgart: Franz Steiner Verlag Wiesbaden GMBH.
- Hurka, Thomas, 1993. *Perfectionism*. New York & Oxford: Oxford University Press.
- Hurka, Thomas, 1995. "Indirect Perfectionism: Kymlicka on Liberal Neutrality", *The Journal of Political Philosophy*, vol. 3, nr. 1, s 36-57.
- Kymlicka, Will, 1989a. Liberal Individualism and Liberal Neutrality, i *Ethics*, nr. 99, s 883-905.
- Kymlicka, Will, 1989b. *Liberalism, community and culture*. Oxford: Clarendon.
- Kymlicka, Will, 2002. *Contemporary Political Philosophy. An introduction. Second Edition*. Oxford: Oxford University Press.

- Mill, John Stuart, 1984. *Om friheten*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Norman, Richard, 1998. *The Moral Philosophers. An Introduction to Ethics*, second edition. Oxford: Oxford University Press.
- Nozick, Robert, 1974. *Anarchy, State, and Utopia*. New York: Basic Books.
- Nozick, Robert, 1992. "Distributive Justice", s 137-150 i Avineri, Shlomo & de-Shalit, Avner (red), *Communitarianism and Individualism*. Oxford: Oxford University Press.
- O'Connor, Timothy, 2006. "Free Will", i *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, vårutgåvan 2006, Edward N. Zalta (red), <http://plato.stanford.edu/archives/spr2006/entries/free-will/>
- Pettit, Philip, 1997. *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Rawls, John, 1982. "Social Unity and Primary Goods", s 159-185 i Sen, Amartya & Williams, Bernard (red), *Utilitarianism and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rawls, John, 1997. "Postscript", i Bohman, James & Rehg, William (eds.), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press.
- Rawls, John, 1999. *A Theory of Justice, revised edition*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Rawls, John, 2005. *Political Liberalism. Expanded edition*. New York: Columbia University Press.
- Raz, Joseph, 1986. *The Morality of Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Roemer, John E, 1998a. *Equality of Opportunity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Roemer, John E, 1998b. The Limits of Private-Property-Based Egalitarianism, s 221-228 i Wright, Erik Olin (ed.), *Recasting Egalitarianism: New Rules for Communities, States and Markets*. London & New York: Verso.
- Rothstein, Bo, 2002. *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*, andra upplagan. Stockholm: SNS Förlag.
- Sandel, Michael, 1984. "Morality and the Liberal Ideal", *New Republic*, nr. 190, s 15-17.
- Strandbrink, Peter, 2003. *Förnuftets entoniga röst. Om EU-kampanjens demokratiska rum och medborgarskapets villkor*. Huddinge: Södertörns högskola.
- Taylor, Charles, 1994. "The Politics of Recognition", s 25-73 i Gutmann, Amy (ed.), *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

■ Internationell politik: hemmaplan och bortaplan

CHRISTER JÖNSSON¹

ABSTRACT

International Politics: Home and Away Games. International Politics has been characterized as an American social science. This article traces the early development of the discipline in Sweden in the shadow of US hegemony. The advantages and disadvantages of the Swedish decision to keep International Relations (IR) within the broader discipline of Political Science are discussed. Recalling the early tensions between International Politics and Peace and Conflict Research, the author identifies some prominent traits in the development of Swedish IR in recent decades. Finally, broader developments in IR research generally are outlined in terms of consecutive debates, continuously broadening research themes, fashions, reaction to dramatic events in the world, and dialectics between paradigms emphasizing anarchy or order.

Internationell politik brukar beskrivas som en relativt ung ämnesgren inom statsvetenskapen. Den första lärostolen inrättades i Aberystwyth 1919. Även om dess innehavare 1936-47, E.H. Carr, räknas som en av ämnets pionjärer, är det först efter andra världskriget som internationell politik eller internationella relationer (IR) blev en etablerad akademisk disciplin. Samtidigt flyttades tyngdpunkten till USA, inte minst genom utvandring från det krigshärjade Europa. Centralgestalten Hans Morgenthau är det mest välkända exemplet.

Den amerikanska dominansen i efterkrigstidens utveckling av ämnesområdet föranledde Stanley Hoffmann (ytterligare en utvandrad europé) att i en uppmärksammat artikel karakterisera internationell politik som "en amerikansk samhällsvetenskap". USA-dominansen var enligt Hoffmann resultatet av sammanfallande intellektuella, politiska och institutionella faktorer. De intellektuella bakgrundsfaktorerna innefattade såväl övertygelsen om att alla problem kan lösas med hjälp av vetenskaplig metod som inflödet av talang genom immigration av forskare från olika delar av världen. Politiskt sett återspeglade den amerikanska dominansen inom området USA:s ledande roll i världen efter andra världskriget. Slutligen bidrog flera institutionella faktorer – såsom utbyte mellan universitet och offentlig förvaltning genom så kallade "in-and-outers", generösa stiftelser som finansierar forskning inom internationella relationer och flexibiliteten i det amerikanska universitetssystemet (Hoffmann 1977).

¹ Christer Jönsson är professor i statsvetenskap vid Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet. E-post: Christer.Jonsson@svet.lu.se

Vid 1980-talet mitt drog Kalevi Holsti (som har finska föräldrar) slutsatsen att internationell politik präglades av ett anglo-amerikanskt intellektuellt "kondominium". Något genuint internationellt forskarsamfund fanns inte enligt Holsti. Endast amerikanska och brittiska forskares arbeten fick spridning över hela världen. Amerikaner och briter hade blivit teoriproducenter, medan forskare i övriga världen fick nöja sig med rollen som teorikonsumenter (Holsti 1985). Mer än ett decennium senare bekräftade Ole Waever (1998) i stort sett denna bild av ett teoriproducerande centrum i USA och en teorikonsumerande periferi i Europa.

Denna USA-hegemoni har förvisso försvagats sedan dess. Speciellt i Europa har forskningsaktiviteten ökat, nya europeiska sammanslutningar har bildats, paneuropeiska konferenser i internationella studier förekommer regelbundet sedan 1992, och *European Journal of International Relations* har sedan starten 1995 etablerat sig som en av de främsta inom ämnesområdet. Ändå behåller de USA-baserade tidskrifterna sin ledande ställning, och där utgör amerikanska forskare en överväldigande majoritet bland författarna. I genomsnitt 88 procent av artikelförfattarna i *International Organization*, *International Studies Quarterly*, *World Politics* och *International Security* var t ex amerikaner under perioden 1970-95 (Waever 1998: 697). Och USA-baserade ISA:s (International Studies Association) årliga konferenser samlar fortfarande den ojämförligt största och förnämsta skaran forskare och förläggare.

Sverige på världskartan

Var hamnar då lilla Sverige i detta globala landskap? Låt mig göra ett försök till en personlig betraktelse över de fyra decennier jag ägnat mig åt internationell politik. I februari 1967 anställdes jag som amanuens på Statsvetenskapliga institutionen i Lund, som då dominerades av det nationella kommunalforskningsprojektet. Ungefär samtidigt bemyndigade Kungl. Maj:t dåvarande chefen för ecklesiastikdepartementet Ragnar Edenman att tillkalla högst fem sakkunniga för att utreda frågor rörande formerna för forskning och utbildning vid universitet och högskolor i internationell politik. Till sakkunniga utsågs folkrättsprofessor Hilding Eek, ordförande, sociologiprofessor Edmund Dahlström, fysikern Tor-Ragnar Gerholm, statsvetaren Hans F. Petersson, båda biträdande professorer, samt kanslirådet Bengt Christer Ysander. I december 1969 avgav denna grupp, som antagit namnet 1967 års kommitté för internationell politik, sitt betänkande (SOU 1969: 61).

Kommitténs majoritet föreslog inrättandet av internationella relationer som ett självständigt läroämne, som skulle bedrivas vid en för samtliga universitet gemensam institution. Utan att föreslå någon exakt förläggningssort för en riksinstitution understök de sakkunniga Stockholm-Uppsala-regionens lämplighet. Här fanns t ex de redan etablerade forskningsinstituten Utrikespolitiska institutet, SIPRI och Försvarets forskningsanstalt.

Mot detta majoritetsförslag reserverade sig Hans F. Petersson, som fö var den lärare som introducerade och inspirerade mig i ämnesområdet. HF, som han var känd som i Lund, förordade att utbildning och forskning skulle bibehållas inom existerande ämnen för att bevara den specialisering och fördjupning som behövs. Han rekomm-

menderade en förstärkning och utbyggnad av de internationella grenarna av existerande ämnen i kombination med tvärvetenskapliga seminarier.

I remissbehandlingen fick HF:s förslag mest stöd. Den riksinstitution, som majoriteten förespråkade, blev aldrig av. Internationell politik fortsatte av vara en del av statsvetenskapen, internationell ekonomi en del av nationalekonomin osv. Sverige hade därmed gjort ett vägval, som skilde sig från stora delar av den anglosaxiska universitetsvärlden, där internationella relationer hade fått status som eget, gränsöverskridande ämne.

Vid den här tidpunkten hade det bara producerats ett fåtal svenska vetenskapliga verk inom internationell politik. Två pionjärer förtjänar att omnämnas. Nils Andrén, som disputerat 1947 i Uppsala på en avhandling om den klassiska parlamentarismens genombrott i England, tog på 1960-talet ledningen i strävandena att på nordisk bas skapa förutsättningar för en kvalificerad vetenskaplig miljö inom internationell politik. Tillsammans med Erling Bjöl i Danmark, Jan-Magnus Jansson i Finland och John Sanness i Norge tog han initiativet till en nordisk engelskspråkig tidskrift, *Cooperation and Conflict*, vars första årgång utkom 1965.

Året därpå var Nils Andrén med om att bilda Nordiska samarbetskommittén för internationell politik, inklusive konflikt- och fredsforskning, lydande under Nordiska ministerrådet. Detta otympliga namn med sin prägel av kompromissprodukt förkortades under 1980-talet till NORDSAM, och sedan Nordiska ministerrådet tagit sin hand från organisationen omvandlades den 1993 till dagens NISA (Nordic International Studies Association) med individuellt medlemskap. I sina olika skepnader har organisationen hela tiden haft huvudmannskapet för *Cooperation and Conflict*, som nu går in på sin fyrtioandra årgång, publiceras av det ansedda förlaget Sage och har skaffat sig en solid position i den internationella tidskriftsfloran.

Nils Andrén, som under flera decennier hade viktiga uppdrag på Utrikespolitiska institutet och var dess styrelseordförande 1985-91, verkade även som statsvetarprofessor vid Stockholms och Köpenhamns universitet samt forskningschef för FOA:s institution för säkerhetspolitik. Hans många skrifter om svensk och nordisk utrikes- och säkerhetspolitik och hans reflektioner kring själva säkerhetsbegreppet har inspirerat flera forskare. Nils hade också en ovanlig förmåga att bygga broar mellan akademiska analytiker och praktiker i departement och förvaltning (jfr Leifland m fl 1997).

I Lund verkade en annan av ämnesområdets pionjärer. Hans F. Peterssons avhandling *Power and International Order* (1964) får räknas som en modern svensk klassiker, som fortfarande kan rekommenderas för läsning av en ny generation forskare. Här kartläggs olika tankeskolor kring det internationella systemets organisering efter första världskrigets slut. Hans systematiska och detaljerade studie av tankeskolor tål väl att jämföras med Robert A. Levines ungefär samtidigt utkomna *The Arms Debate* (1963) men fick inte samma internationella uppmärksamhet.

HF publicerade sig inte lika flitigt som Nils Andrén, men dessa båda pionjärer hade vissa gemensamma drag. Dels hade de båda fått värdefulla impulser i sitt avhandlingsarbete från längre utlandsvistelser, Andrén i Cambridge och Petersson vid Yale. Dels bidrog båda till en återväxt inom ämnesområdet. I Stockholm disputerade t ex Krister Wahlbäck 1964 på avhandlingen *Finlandsfrågan i svensk politik 1937-1940*, och i Lund kom 1970 Mats Bergquists avhandling *Sverige och EEC. En statsvetenskaplig studie av fyra*

åsiktsinriktningars syn på svensk marknadspolitik 1961-62. Såväl Wahlbäck som Bergquist har kombinerat sitt akademiska intresse med UD-karriär och fungerat som viktiga förbindelselänkar mellan de två kulturerna.

Successionen i Stockholm och Lund säkrades genom Kjell Goldmann och Lars-Göran Stenelo. Goldmann, som disputerade 1971 på avhandlingen *International Norms and War Between States*, blev efter en sejour som forskningschef på Utrikespolitiska institutet professor i Stockholm 1978. Stenelo försvarade sin doktorsavhandling *Mediation in International Negotiations* 1972, och 1983 efterträdde han Nils Stjernquist som statsvetarprofessor. I jämförelse med andra lärosäten var således internationell politikens status som en central del av statsvetenskapen tidigt etablerad och aldrig ifrågasatt i Stockholm och Lund. Det finns följande intressanta paralleller mellan Goldmanns och Stenelos akademiska ledarskap. Båda åtog sig under lång tid uppdraget som dekan, Goldmann 1986-95 och Stenelo 1990-99. Och båda har i sin forskning orienterat sig från renodlad internationell politik mot internationaliseringens och globaliseringens dynamik och implikationer för demokrati.

Sveriges vägval: för- och nackdelar

Att som jag lägga tonvikten vid 1960-talet som något slags begynnelsepunkt och vägskäl kan givetvis diskuteras. Man skulle kunna hävda, att den svenska statsvetenskapen föddes i den internationella politikens tecken, i så måtto att den skytteanska lärostolen i vältalighet och statskunskap instiftades i Uppsala 1622 i syfte att utbilda tjänstemän för att kunna fylla den svenska stormaktsrollen. I den skytteanske professors uppdrag låg således att utbilda svenska diplomater med kunskaper och retoriska färdigheter i klass med deras europeiska motparter.

Andra skulle kunna utnämna den kontroversielle skytteanske professorn Rudolf Kjellén till ämnesområdets svenske fader. Kjellén myntade termen geopolitik i en artikel 1899. Några år senare vann den spridning i Tyskland och kom i vanrykte då den införlivades i nazismens ideologi. Men i sin mest generella betydelse som en syntes av geografiska och statsvetenskapliga perspektiv har geopolitik skaffat sig en bestående plats i den internationella politikens vokabulär (jfr Falkemark 1992).

Ändå kan man med fog förlägga berättelsens begynnelse till 1960-talet, såtillvida att det är då det akademiska studiet av internationell politik – utan utilitaristiska eller ideologiska förtecken – tar fart. Och då är det inte svenska utan framför allt anglosaxiska inspirationskällor och grundpelare som man bygger vidare på.

Vad har då vägvalet vid 1960-talets slut – att bibehålla internationell politik inom statsvetenskapen snarare än att ge området status som eget ämne – betytt för dess utveckling? I en tidigare artikel (Jönsson 1993) har jag argumenterat för att denna svenska och skandinaviska modell kan ha vissa fördelar, att det finns påtalade brister i den amerikanska teoriproduktionen, och att centrums svaghet kan vändas till periferins styrka i ett slags intellektuell jujitsu. Även om artikeln kan ses som ”pep talk” till forskare med medvetna eller omedvetna mindervärdeskomplex i skuggan av den amerikanska hegemonin, förtjänar några av argumenten att helt kort upprepas.

Under det kalla kriget utvecklade amerikanska forskare ett bilateralt, symmetriskt perspektiv på internationella relationer. Relationerna mellan de två supermakterna

USA och Sovjetunionen dominerade forskningsagendan. Det kalla krigets slut blev därmed en större omställning för det amerikanska än för det svenska och nordiska forskarsamfundet. Multilateralism och asymmetriska relationer har alltid stått i centrum för den lilla statens uppmärksamhet. Småstatsperspektivet och den svages möjligheter till inflytande (se t ex Lindell & Persson 1986, Goldmann 1979), multilaterala förhandlingar (se t ex Lindell 1988, Stenelo 1972) och asymmetrisk krishantering (Sundelius & Stern 1992) är naturligare forskningsämnen i Sverige än i USA.

Vidare har bibehållandet av internationell politik inom statsvetenskapen i Sverige bidragit till större intresse för kopplingarna och de flytande gränserna mellan utrikes- och inrikespolitik än i USA, där internationella relationer oftast har status som självständigt ämne. Medan den amerikanska akademiska kulturen ger incitament till stark specialisering, premieras mångsidiga generalister i det svenska systemet. Ensidig områdesspecialisering eller oförsonliga skolstrider är ovanligare i Sverige än i USA. Den andra sidan av samma mynt är att svenska forskare förefaller ha lättare att syntetisera idéer och insikter från skilda forskningstraditioner.

Ur andra aspekter är det svenska forskarsamfundet underlägset det amerikanska. Den mest uppenbara handlar om storlek. Även om internationell politik har upplevt en enastående tillväxt sedan 1960-talets slut, är det sammanlagda antalet forskare inte mycket större än på ett par stora amerikanska universitet. Dock har det tidigare ensidiga beroendet och utbytet med USA brutits i och med att kontaktytorna med andra länder, speciellt inom Europa, har breddats och stärkts.

På en viktig punkt ligger vi efter USA – utbytet mellan teoretiker och praktiker. I USA är ”in-and-outers” vanliga – personer som växlar mellan å ena sidan akademiska och å andra sidan administrativa eller politiska positioner. Vi har ingen motsvarighet till en Henry Kissinger, Madeleine Albright eller Condoleezza Rice. Däremot har man så länge jag kan minnas försökt finna vägar till ökat utbyte mellan utrikesförvaltningen och forskningen inom internationell politik. Under en tid på 1970- och 1980-talet arrangerades återkommande seminarier med forskare och UD-tjänstemän på olika aktuella teman. Jag minns särskilt ett sådant som fick en smått komisk inramning, eftersom alla forskare i sin strävan att anpassa sig till den diplomatiska klädkoden uppträdde i finkostym och slips, medan UD-tjänstemännen i sina försök att se ut som slarviga akademiker kom i uppknäppta sportskjortor. De här träffarna gav möjlighet till värdefulla meningsutbyten men ledde knappast till någon fördjupad samverkan. Det finns exempel på att forskare ”lånats ut” till UD och att UD-tjänstemän placerats på en universitetsinstitution under begränsad tid, men det rör sig om sporadiska snarare än regelbundna utbyten.

Den senaste i raden av utredningar kring relationerna mellan UD och forskarsamfundet, den s k Omvärldsanalysutredningen under Bengt Säwe-Söderbergs ledning, innehåller den gängse kombinationen av välvillig retorik och brist på konkreta förslag till samverkan. Det talas t ex om att ”UD bör initiera och finna bra former för ett samlat utbytesprogram med intresserade universitet” och att ”UD/Regeringskansliet bör överväga delaktighet i ett doktorandprogram” (Ds 2004:46:14). Samtidigt saknar UD såväl tid som resurser att gå från ord till handling.

Internationell politik och fredsforskning

Vid 1960-talets mitt initierades tvärvetenskapliga seminarier i freds- och konfliktforskning vid universiteten i Lund, Uppsala, Göteborg och Stockholm. Seminarierna kom till på studenternas egna initiativ och leddes i regel av personer som själva höll på med sin forskarutbildning. Bildandet av fredsforskningsinstitutet i Oslo, PRIO, 1959 tjänade som förebild, och Johan Galtung var en ledande inspiratör.

När regeringen vid 1980-talets början beslutade sig för att inrätta en professur i freds- och konfliktforskning, utbröt en animerad diskussion kring ämnesidentitet. Skulle fredsforskningen ses som en del av internationell politik och därmed statsvetenskap eller som ett eget ämne med tydliga särdrag? Kjell Goldmann inledde en debatt i *Statsvetenskaplig tidskrift* (1981: 29-34) med följande resonemang: "Internationell politik är ett huvudområde inom statsvetenskapen och fredsproblemet dominerar studiet av internationell politik. Alltså är fredsforskning en huvudinriktning inom statsvetenskapen." När man försöker framställa fredsforskning som något principiellt nytt, hävdade Goldmann, är de utmärkande dragen dels ett "antüimperialismperspektiv" på förutsättningarna för fred och ett fördömande av realismens "maktbalansparadigm", dels en aktivistisk hållning till politiken.

Goldmann fick visst eldunderstöd av den norske statsvetaren Øyvind Østerud, som menade att institutionaliseringen av fredsforskningen på 1950- och 1960-talet syftade till att ge freds rörelsen akademisk legitimitet under det kalla kriget. Att kalla sig fredsforskare hade med gruppidentitet att göra – fredsforskning kunde ses som "movement" och "community".

Fredsforskarna Peter Wallensteen och Håkan Wiberg poängterade i sina repliker till Goldmann fredsforskningens tvärvetenskapliga karaktär som det främsta argumentet för dess organisatoriskt fristående ställning. I början av 1970-talet var visserligen internationell politik och statsvetenskap representerade vid de flesta fredsforskningsinstitutioner i världen, påpekade Wiberg, men det var också historia, sociologi, ekonomi, internationell rätt och andra ämnen – i genomsnitt ungefär sju discipliner vid varje institution. Wallensteen betonade behovet av kraftsamling: "Fredsforskning inom statskunskapen skulle förmodligen aldrig komma att uppfattas som det centrala inslaget i denna vetenskap. Så har det hittills inte varit, och inget tyder på någon snart förestående förändring."

När professuren i fredsforskning väl var utlyst med placering vid Uppsala universitet och Kjell Goldmann och Peter Wallensteen var huvudsökande, övergick debatten till öppen strid. Två av de sakkunniga, Knut Midgaard och Hans F. Petersson, förordade Goldmann och ansåg att Wallensteen inte nådde upp till dennes nivå "när det gäller klarhet, stringens och öppenhet i den vetenskapliga redovisningen och diskussionen". Den tredje sakkunnige, Erik Allardt, placerade däremot Wallensteen i främsta rummet med motiveringen att endast han var genuin fredsforskare. Goldmann, menade Allardt, hade säkerhetspolitik och internationella relationer som specialitet och hade "inte i sin forskning visat en sådan inriktning att han otvetydigt kunde sägas ha en klar kompetens på freds- och konfliktforskningens område" (*Statsvetenskaplig tidskrift* 1982: 305-15).

Medan regeringen, som på den tiden utsåg professorer, övervägde sitt ställningstagande, fördes en intensiv och stundtals från diskussion i medierna och ute på institutionerna kring frågeställningen vem som kan och inte kan kalla sig fredsforskare. Regeringens beslut, som lät vänta på sig länge, blev oväntat och ovanligt: man drog tillbaka tjänsten med löfte om att istället inom en snar framtid utlysa *två* professurer i freds- och konfliktforskning.

Hela denna process lämnade en bitter eftersmak och bidrog inte till harmoniska relationer mellan internationell politik och fredsforskning. När väl de utlovade professurerna utlystes i Uppsala och Göteborg, sökte inte Goldmann. Först 1985 kunde Peter Wallensteen tillträda professuren i Uppsala och ekonomisk-historikern Björn Hettne i Göteborg, där ämnet fick beteckningen freds- och utvecklingsforskning.

Nu är dessbättre stridsyxorna sedan länge nedgrävda, och svenska forskare inom internationell politik och freds- och konfliktforskning ägnar sig mera åt att slå broar än att gräva vallgravar. Identitetsfrågan har tappat sin aktualitet, och idag kan det vara svårt att klart särskilja de två forskningstraditionerna. Tvärvetenskapliga kontakter ter sig lika naturliga för båda, och det är ofta institutionstillhörigheten snarare än forskningsprodukterna som avgör vilken etikett enskilda forskare förses med.

De senaste decenniernas utveckling

Den kanske viktigaste utvecklingen på senare tid är att internationell politik blivit en vital del av statsvetenskapen på alla svenska universitet och flera högskolor. Så sent som 1988, då Bengt Sundelius och jag fick i uppgift att skriva en översikt över internationella studier i Sverige för ISA:s World Assembly of International Studies, konstaterade vi att det fanns en kritisk massa på endast tre ställen: Lund, Stockholm och Göteborg (Jonsson & Sundelius 1988:6-7). Vetenskapsrådets (HSFR:s) utvärdering av svensk statsvetenskaplig forskning från 2002 kunde däremot notera att "research in international relations can be found at all regular political science departments".

It is a prominent and thriving field in Lund, an important field in Stockholm and Göteborg (and in relative terms also in Linköping), and is present in good shape in Uppsala. (VR 2002:116)

Bland högskolorna uppmärksammades speciellt Södertörn, som ansågs ha kompetensen att ta upp konkurrensen med mera etablerade institutioner i en nära framtid. Utvärderarna betonade också att svensk forskning inom internationell politik präglas av betydande pluralism, i fråga om ämnesval såväl som metod.

Svenska forskare har också i ökande grad kommit att inlemmas i internationella nätverk. På 1970-talet var det ovanligt att svenska forskare publicerade sig internationellt; idag är det relativt vanligt. Det är också värt att notera att den förste redaktören för den nybildade *European Journal of International Relations* var en svensk, Walter Carlsnaes, som också var medredaktör för den inflytelserika *Handbook of International Relations* (Carlsnaes m fl 2002).

I takt med att internationell politik spritts över landet och internationaliserats har även samarbete över disciplinränserna ökat. Man kan t ex peka på två större forskningsprojekt i samarbete mellan statsvetare och historiker under senare tid. "Sverige

under det kalla kriget" (SUKK) har sedan 1990-talets slut engagerat statsvetare från Göteborg och historiker från Stockholm och har resulterat i ett stort antal publikationer (se www.santerus.com/sida.asp?sida=2). Projektet "Stable Peace" bedrevs under 1990-talet i samarbete mellan statsvetare och historiker i Lund och kom efterhand att inbegripa även israeliska, amerikanska och brittiska forskare (se Kacowicz m fl 2000).

Politisk psykologi är en annan gränsöverskridande kombination som attraherat forskare inom internationell politik. Jag räknar mig själv till dessa och har tillsammans med flera andra haft Alexander George som förebild och mentor. Medan jag tillämpat idéer från kognitiv teori företrädesvis på internationella förhandlingar (Jönsson 1990, 2001), har t ex Bengt Sundelius och Eric Stern studerat gruppdynamik i utrikespolitiskt beslutsfattande i ett internationellt projekt (se Hart m fl 1997) och flera IR-forskare som ägnat sig åt identitetsstudier har haft socialpsykologi som en av flera inspirationskällor (se Petersson & Robertson 2003).

Riksbankens Jubileumsfond inrättade år 2000 en ny områdesgrupp med ansvar för forskning om kultur, säkerhet och hållbar samhällsutveckling i syfte att initiera gränsöverskridande forskning om nya mönster och sammanhang i en globaliserad värld (se Hettne 2001, Lundmark 2003). Intresset för globaliseringsprocesser har medfört inte bara intensifierat samarbete över ämnesgränserna utan även mellan statsvetenskapens olika grenar. Det blir i dagens värld allt mindre meningsfullt att dra skarpa gränser mellan inrikes- och utrikespolitik. Inte minst den livaktiga forskningen kring EU rör sig i gränslandet mellan komparativ och internationell politik.

Listan över gränsöverskridande samarbete kan förvisso göras mycket längre än denna summariska exemplifiering. Dock kan man notera ett iögonfallande exempel på bristande samverkan. Medan internationell politisk ekonomi (IPE) blivit en blomstrande och expansiv del av den anglosaxiska IR-forskningen, förblir samarbete mellan statsvetare och ekonomer relativt sällsynt i Sverige. Genom att nationalekonomi och statsvetenskap har utvecklats i olika riktningar har kontaktytorna blivit mindre. Organiserat samarbete i forskningsprojekt har främst skett med företagsekonomer, i första hand inom ramen för SCORE (Stockholm Centre for Organizational Research) och har då gällt utvecklingen av internationella normer och "soft law" (Mörth 2004, Djelic & Sahlin-Andersson 2006) samt europeiseringen av nationell förvaltning och politik (Jacobsson & Sundström 2006). Däremot har IPE som undervisnings- och forskningsområde inte fått riktigt fotfäste i den svenska akademiska miljön.

Inom svensk statsvetenskap har internationell politik sammanfattningsvis expanderat, breddats och diversifierats under de senaste decennierna. Ett uttryck för denna utveckling är framställningen av läromedel på svenska. När jag började undervisa vid 1960-talets slut fick studenterna på nybörjarstadiet hålla till godo med två tunna böcker på svenska, båda översatta från andra nordiska språk. Det var Erling Bjöls *Internationell politik* (1968) och Johan Galtungs *Fredsforskning* (1967). På högre nivåer var det anglosaxisk litteratur som gällde.

Med mina lundakolleger Ole Elgström och Magnus Jerneck började jag på 1980-talet diskutera möjligheten att tillsammans skriva en lärobok baserad på våra gemensamma erfarenheter från undervisningen i internationell politik. Vår bok kom ut 1986 och blev snabbt kurslitteratur över hela landet. En andra, omarbetad och utökad upp-

laga kom ut 1992. Även den blev snart omsprungen av den snabba utvecklingen inom ämnesområdet och händelseutvecklingen i världspolitiken.

Därför är det glädjande att den nya generationen IR-forskare från hela landet samverkat i utarbetandet av en ny, uppdaterad och mycket fyllig lärobok (Gustavsson & Tallberg 2006). Den redogör för ämnesområdets teoretiska perspektiv, för den vetenskapliga debatten och för det aktuella forskningsläget inom olika sakområden. Med en sådan introduktionsbok är det lätt att hysa optimism beträffande nyrekryteringen till och den framtida utvecklingen av svensk IR-forskning.

Världen och vi

Jag har i denna krönika medvetet valt att anlägga ett svenskt perspektiv. Betraktelser över ämnesområdets utveckling generellt finns det gott om; man kan t ex med fördel vända sig till den nyss nämnda läroboken. Däremot förefaller de tidiga utvecklingslinjerna och vägvalen i den svenska IR-miljön vara mindre kända bland yngre forskare. Låt mig ändå avslutningsvis höja blicken från närmiljön och göra några personliga reflektioner kring internationell politik i ett vidare perspektiv.

Ett vanligt sätt att beskriva ämnesområdets historia är i termer av *en serie debatter*. Den första, mellan idealister och realister under mellankrigstiden, utföll till realisters fördel efter erfarenheterna av det andra världskriget. En andra debatt ställde traditionalister mot behavioralister under 1950- och 1960-talen och gällde värdet av vetenskapliga metoder med naturvetenskaperna som ideal. Under 1970- och 1980-talen fördes en tredje debatt mellan realism, liberalism och marxism som konkurrerande perspektiv. En fjärde debatt, som ännu pågår, handlar om vetenskapsteoretiska grundantaganden och ställer positivister mot konstruktivister. Lägg därtill att man till alla -ismer och -ister kan tillfoga prefix som "neo-" och "post-", så får vi en brokig väv av överlappande och återkommande diskussioner.

Den formen av etikettering är kanske inte den mest klagörande beskrivningen av forskningsområdets utveckling. Ett alternativt sätt att skriva historien är i termer av *en kontinuerlig breddning av tematiken*. Under det kalla kriget stod säkerhetsproblematiken i centrum. Kärnvapenstrategier, avskräckning och rustningskontroll betraktades som "high politics", medan andra aspekter av internationella relationer reducerades till "low politics". Från att ha varit en perifer aspekt i det perspektivet kom internationell politisk ekonomi efterhand att uppgraderas till ett centralt forskningsfält. Global miljöpolitik, mänskliga rättigheter, terrorism och genusfrågor är senare exempel på breddad IR-tematik.

I likhet med andra grenar av samhällsvetenskapen har internationell politik gått genom *olika modevågor*, ett annat sätt att beskriva områdets utveckling. Exempelvis blev komparativ utrikespolitik ett mode eller stridsrop i amerikansk forskning under sent 1960-tal och tidigt 1970-tal – "fad, fantasy, or field?" som James Rosenau (1968) tidigt ställde frågan. Genom att ställa samman stora databaser med utrikespolitiska händelser (foreign policy events) som beroende variabler och en lång rad oberoende variabler som storlek, militär och ekonomisk styrka, styrelseform och alliansmönster ville man få fram generaliseringsbar kunskap om utrikespolitiskt beteende. PRINCE (Programmed International Computer Environment), IBA (International Behavior

Analysis) och CREON (Comparative Research on the Events of Nations) var några av de förkortningar som växte fram för att beteckna databaser och forskargrupper i USA. Bristande resurser i kombination med en stor portion skepsis till hela satsningen gjorde att denna modevåg aldrig fortplantade sig till Europa. Resultaten av denna stora och dyra insats blev också blygsamma. "Paradigm lost" var en av de medverkande forskarnas vitsiga men nedslående slutomdöme (Kegley 1980).

På 1980-talet kom internationella regimer på modet. Det blev inne att studera de normativa arrangemang som trots allt fanns i den anarkiska internationella miljön, de öar av ordning som fanns i oordningens ocean. En otaliga gånger återopad definition på regim, som fått bära Stephen Krasners (1982) namn men som egentligen var en kompromissprodukt från en stor konferens på temat, lyder: "principles, norms, rules and decision-making procedures around which actor expectations converge in a given issue-area". Intresset för internationella regimer utvecklades i olika riktningar. Det ledde till en omfattande diskussion kring "hegemonisk stabilitet" – behöver regimer en dominerande makt som garanterar, och kan regimer överleva hegemonens förlorade maktposition? Empiriskt koncentrerades intresset till USA:s roll i de regimer som skapades efter andra världskrigets slut och frågan om USA:s maktposition höll på att gå förlorad. Historikern Paul Kennedys bästsäljare *The Rise and Fall of the Great Powers* (1987), som förutsåg USA:s nedgång, gav bränsle åt debatten. I boken *Bound to Lead* argumenterade statsvetaren Joseph Nye (1990) för USA:s fortsatta dominans, inte minst i kraft av "soft power". Som Nye en gång uttryckte det: "I was right, but Paul got the royalties...". Andra utlöpare av regimstudierna var ett nyvaknat intresse för normer, normskapande och normentreprenörer samt för institutioner och institutionalisering på det internationella planet.

Under 1990-talet och över millennieskiftet har globalisering blivit det mest framträdande modeordet. Själva ordet globalisering har blivit det kanske mest globaliserade fenomenet i dagens värld. Även om forskarna inte kunnat enas om någon enhetlig, allmänt accepterad definition av globalisering, har det utvecklats till ett vittförgrenat forskningsfält. Antalet institut och vetenskapliga volymer med ordet globalisering i titeln har växt lavinartat. Med nya ord som "avterritorialisering" och "flödesrum" försöker man fånga politikens nya villkor, och frågan om demokrati kan lösas från sin nationella inramning och utvecklas på global nivå har kommit att engagera många statsvetare.

Ytterligare ett sätt att beskriva ämnesområdets utveckling är att relatera den till *händelser i världspolitiken*. Forskningsagendan sätts inte enbart av inomvetenskapliga hänsyn eller modesvängningar utan bestäms i hög grad av vad som sker på den globala arenan. Utvecklingen av kärnvapen och koncentrationen av nukleär militär kapacitet hos två rivaliserande supermakter satte sin prägel på forskningen under de första decennierna efter andra världskriget. Spelteorin, som i sin enklaste form utgår från två aktörer i en symmetrisk relation och som kan påvisa att individuell rationalitet inte alltid leder till kollektivt rationella lösningar, fick ett uppsving. Thomas Schellings och Anatol Rapoport's banbrytande insatser var inspirerade av denna problematik, och kring begreppet avskräckning växte en rik och varierad litteratur fram. Kuba-krisen 1962, då världen kom närmare ett kärnvapenkrig än någonsin tidigare, ökade förklarligt nog intresset för krishantering som forskningsområde.

I kölvattnet av de återkommande oljekriserna med början 1973 hamnade begreppet interdependens på central plats. USA, som tidigare ansett sig osårbart, visade sig vara synnerligen sårbart för OPEC:s prishöjningar och produktionsminskningar på samma sätt som övriga delar av den industrialiserade världen. Robert Keohane och Joseph Nye (1977) lanserade "complex interdependence" som en alternativ idealtyp till den förhärskande realismen i en bok, som fick stort genomslag. I en värld präglad av ömsesidigt beroende finns det ett flertal länkar mellan staterna utanför regeringarnas kontroll, militär säkerhet är inte nödvändigtvis den viktigaste sakfrågan, och inflytande baseras inte företrädesvis på militär styrka utan beror på sakfrågan ("issue-specific power").

Berlinmurens fall 1989, sovjetimperiets slutliga sammanbrott och det kalla krigets slut var en historisk vändpunkt, som föranledde mycken självvranssakan och ledde IR-forskare in på delvis nya banor. En fundamental fråga var givetvis varför praktiskt taget ingen ledande IR-forskare hade förutsett denna utveckling. Ett vanligt svar var att man fokuserat alltför snävt på det kalla krigets specifika problem och förutsättningar och inte tillräckligt uppmärksammat de långa historiska utvecklingslinjerna. Ett nyvaknat intresse för historia bland IR-forskare blev därmed en av konsekvenserna av det kalla krigets slut. Immanuel Kants tes om den demokratiska freden fick ny näring genom den demokratiseringssvåg som följde på sovjetimperiets sönderfall och kom efterhand att betraktas som näst intill en empiriskt belagd naturlag. Skeptiska historiker menade dock att statsvetarna tänjde på begreppen och att sambandet mellan demokrati och fred snarast borde uttryckas som "sort of democracies sort of don't fight each other".

Terrordåden den 11 september 2001 beskrivs ofta som en ny historisk vändpunkt. Utöver att ha stimulerat intresset för terrorism som fenomen i världspolitiken riktade denna dramatiska händelse forskarnas uppmärksamhet mot två förändringsprocesser i dagens värld: transnationalisering och framväxten av nya organisationsformer. Transnationalisering innebär ökande flöden och relationer över statsgränserna bortom statens kontroll; nätverk blir i det sammanhanget en allt vanligare organisationsform. Allt fler intressen organiserar sig över nationsgränserna. IR-forskare hade nog tidigare haft en tendens att främst uppmärksamma ekonomiska aktörer samt välartade transnationella rörelser på områden som miljö och mänskliga rättigheter. Nu fick alla en brysk påminnelse om transnationaliseringens baksida, som innebär att inte heller det organiserade våldet längre är förbehållet staten. Studiet av transnationella nätverk och sociala rörelser, som gjort staten mera "porös" och sårbar, har fått nytt bränsle.

Det kan synas oroväckande att en vetenskapsgren är så konjunkturkänslig. Nu skall dock inte beroendet av den världspolitiska händelseutvecklingen överdrivas. Nya perspektiv och modeinriktningar utesluter inte de tidigare och utgör ibland endast ett återupplivande av gamla tankar – på samma sätt som världspolitiken givetvis inte ändrar karaktär över en natt. Det vi betecknar som historiska vändpunkter handlar snarare om dramatiska synliggöranden av mera långsiktiga tendenser.

I ett ännu vidare perspektiv kan ämnesområdets utveckling slutligen ses som en återkommande dialektik mellan paradigmen som betonar *anarki eller ordning* i de internationella relationerna. För anhängarna av olika varianter av en anarkimodell utgör

frånvaron av central auktoritet den internationella politikens mest fundamentala kännetecken. På det internationella planet saknas regeringsmakt, polis och domstolar, som upprätthåller ordningen i nationell politik. Härav följer ett olösligt säkerhetsdilemma, som medför krig och krigsförberedelser. Återkommande krig och våldsanvändning kan åberopas som empiriskt stöd åt anarkimodellen. Våld och hot om våld kan ta sig olika uttryck – idag är det terrorism som står i centrum för uppmärksamheten – men finns alltid närvarande enligt detta synsätt.

Mot detta traditionella paradig står och har alltid stått synsätt som hävdar att anarki inte utesluter ordning i de internationella relationerna. I samband med bildandet av Nationernas Förbund efter första världskrigets slut såg flera forskare folkkräkten och internationella organisationer som ordningens garantier. När realismen kom att dominera IR-forskningen efter andra världskriget, speciellt i USA, blev den svenska engelska skolan en motpol. Förekomsten av ett internationellt samfund och grundläggande internationella institutioner stod i förgrunden för dess företrädare (se t ex Bull 1977). Den engelska skolan upplever idag en renässans, mycket tack vare Barry Buzans (2004) aktiva marknadsföring, och har även spritt sig till andra sidan Atlanten (se t ex Jackson 2000, Holsti 2004). Intresset för regimer, normer och institutioner är också uttryck för ett ordningsparadigm. Den internationella politikens legalisering eller ”juridifiering” har uppmärksammat (*International Organization* 2000). Och på senare tid har det svåröversatta begreppet ”global governance” fått en framträdande plats bland IR-forskare. Grundtanken är att styrnings- och regleringsförsök av olika aktörer på olika nivåer tillsammans leder till ett mått av ordning i dagens internationella relationer.

I spänningsfältet mellan anarki och ordning ligger kanske ämnesområdet internationell politikens kärna. Olika forskare har lagt och kommer att lägga olika tonvikt vid dessa motpoler. En del hävdar att dagens värld är kluven, såtillvida att ordningens paradig gäller i de rika, utvecklade delarna, medan anarkimodellen stämmer bättre in på de fattiga, frustrerade delarna av världen. I alla händelser kommer diskussionen kring de internationella relationernas karaktär att fortsätta, förhoppningsvis med starka inslag av svenska röster.

Referenser

- Bergquist, Mats, 1970. *Sverige och EEC: En statsvetenskaplig studie av fyra åsiktsinriktningars syn på svensk marknadspolitik 1961-62*. Stockholm: Norstedt.
- Bjöl, Erling, 1968. *Internationell politik*. Stockholm: Aldus.
- Bull, Hedley, 1977. *The Anarchic Society: A Study of Order in World Politics*. London: Macmillan.
- Buzan, Barry, 2004. *From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalisation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carlsnaes, Walter – Risse, Thomas – Simmons, Beth A. (red), 2002. *Handbook of International Relations*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
- Djelic, Marie-Laure – Sahlin-Andersson, Kerstin (red), 2006. *Transnational Governance: Institutional Dynamics of Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ds 2004: 46. *Tänka om världen: Rapport från Omvärldsanalysutredningen*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.
- Falkemark, Gunnar, 1992. "Rudolf Kjellén – vetenskapsman eller humbug?" i Falkemark, Gunnar (red), *Statsvetarporträtt: Svenska statsvetare under 350 år*. Stockholm: SNS Förlag.
- Galtung, Johan, 1967. *Fredsforskning*. Stockholm: Prisma.
- Goldmann, Kjell, 1971. *International Norms and War Between States*. Stockholm: Scandinavian University Books.
- Goldmann, Kjell, 1979. "Tension Between the Strong, and the Power of the Weak: Is the Relation Positive or Negative?" i Goldmann, Kjell – Sjöstedt, Gunnar (red), *Power, Capabilities, Interdependence*. London: Sage.
- Gustavsson, Jakob – Tallberg, Jonas (red), 2006. *Internationella relationer*. Lund: Studentlitteratur.
- Hart, Paul – Stern, Eric K. – Sundelius, Bengt (red), 1997. *Beyond Groupthink: Political Group Dynamics and Foreign Policy-making*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Hettne, Björn, 2001. *Kultur, säkerhet, hållbar samhällsutveckling*. Stockholm: Riksbankens Jubileumsfond.
- Hoffmann, Stanley, 1977. "An American Social Science: International Relations", *Daedalus*, 106, s 41-60.
- Holsti, Kalevi J., 1985. *The Dividing Discipline: Hegemony and Diversity in International Theory*. Boston: Allen & Unwin.
- Holsti, Kalevi J., 2004. *Taming the Sovereigns: Institutional Change in International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- International Organization*, 2000. special issue "Legalization and World Politics", vol 54, nr 3.
- Jackson, Robert H., 2000. *The Global Covenant: Human Conduct in a World of States*. Oxford: Oxford University Press.
- Jacobsson, Bengt – Sundström, Göran, 2006. *Från hemvävd till invävd: Europeiseringen av svensk förvaltning och politik*. Malmö: Liber.
- Jönsson, Christer, 1990. *Communication in International Bargaining*. London: Pinter.
- Jönsson, Christer, 1993. "International Politics: Scandinavian Identity Amidst American Hegemony?", *Scandinavian Political Studies*, 16, s 149-165.
- Jönsson, Christer, 2001. "Cognitive Theory", i Kremenyuk, Victor A. (ed), *International Negotiation: Analysis, Approaches, Issues*. 2nd ed., San Francisco: Jossey-Bass.
- Jönsson, Christer – Sundelius, Bengt, 1988. "International Studies in Sweden", paper prepared for 3rd World Assembly of International Studies, Williamsburg, VA, August, 1988.
- Kacowicz, Arie M. – Bar-Siman-Tov, Yaacov – Elgström, Ole – Jerneck, Magnus (red), 2000. *Stable Peace Among Nations*. Lanham, Boulder, New York, Oxford: Rowman & Littlefield.

- Kegley, Charles W., Jr., 1980. "The Comparative Study of Foreign Policy: Paradigm Lost?" Institute of International Studies Essay Series, No. 10. Columbia, SC: University of South Carolina.
- Kennedy, Paul, 1987. *The Rise and Fall of the Great Powers*. New York: Random House.
- Keohane, Robert O. – Nye, Joseph S., 1977. *Power and Interdependence*. Boston: Little, Brown.
- Krasner, Stephen, 1982. "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", *International Organization*, vol 36, s 185-205.
- Leifland, Leif – Sundelius, Bengt – Wahlbäck, Krister – Wallin, Gunnar (red), 1997. *Brobyggare: En vänbok till Nils Andréén*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Levine, Robert A., 1963. *The Arms Debate*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Lindell, Ulf, 1998. *Modern Multilateral Negotiation*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindell, Ulf – Persson, Stefan, 1986 "The Paradox of Weak State Power: A Research and Literature Overview", *Cooperation and Conflict*, vol 21, s 79-97.
- Lundmark Fredrik (red), 2005. *Kultur, säkerhet och hållbar samhällsutveckling efter 11 september*. Stockholm: Riksbankens Jubileumsfond och Gidlunds Förlag.
- Mörth, Ulrika (red), 2004. *Soft Law in Governance and Regulation: An Interdisciplinary Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Nye, Joseph, 1990. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books.
- Petersson, Bo –Robertson, Alexa (red), 2003. *Identitetsstudier i praktiken*. Malmö: Liber.
- Petersson, Hans F., 1964. *Power and International Order*. Lund: Gleerups.
- Rosenau, James N., 1968. "Comparative Foreign Policy: Fad, Fantasy or Field?" *International Studies Quarterly*, vol 12, s 296-329.
- SOU 1986: 61. *Studier i internationella relationer*. Stockholm: Esselte.
- Statsvetenskaplig tidskrift*, 1981. "Statsvetenskap som fredsforskning", nr 1, s 29-34.
- Statsvetenskaplig tidskrift*, 1982. "Sakkunnigutlåtanden om professur i freds- och konfliktforskning i Uppsala", nr 4, s 305-315.
- Stenelo, Lars-Göran, 1972. *Mediation in International Negotiations*. Lund: Studentlitteratur.
- Sundelius, Bengt –Stern, Eric K., 1992. "Managing Asymmetrical Crisis: Sweden, the USSR and U137", *International Studies Quarterly*, vol 36, s 213-239.
- VR, 2002. *Swedish Research in Political Science: An Evaluation*. Stockholm: Vetenskapsrådet. Rapport 2002:1.
- Waever, Ole, 1998 "The Sociology of a Not So International Discipline: American and European Developments in International Relations", *International Organization*, vol 52, s 687-727.
- Wahlbäck, Krister (1964) *Finlandsfrågan i svensk politik 1937-1940*. Stockholm: Norstedt.

■ Översikter och meddelanden

■ Kommunerna och klimatpolitiken – ett exempel på tredje generationens politikområden

STIG MONTIN¹

ABSTRACT

Local government and climate protection policy - a case of the third generation policy fields. The aim of the overview article is to encircle a research field focusing the role of local government in the Swedish national climate protection policy. First, the policy area of climate protection is historically identified as a part of a third generation policy areas. Secondly, relating to contemporary governance literature some steering measurements are presented. There is thus an increasing steering complexity containing hierarchical, market-based and network based steering. Thirdly, the role of local government is discussed in terms of reasons for engaging or not engaging in climate protection work. Political, institutional, financial and professional aspects are considered important in order to explain variations in municipal climate protection activities. Finally some research questions are put forth, such as how and why municipal leaders are handling uncertainty in certain ways, municipal leaders as network managers and local climate protection policy-making and implementation from perspectives of learning and democracy.

Inledning

I Sverige utvecklas för närvarande tredje generationens politikområden. Den första generationen består av dels den grundläggande reformeringen av statens styrelse, nämligen tillkomsten av den representativa demokratin, dels de första stegen mot en välfärdsstat. Den andra generationens politikområden hör till välfärdsstatens

uppbyggnad och konsolidering. De viktigaste kännetecknen är att en relativt väl sammanhållen offentlig sektor bestående av statliga myndigheter och kommuner/landsting genomför nationellt beslutade reformprogram. Den tredje generationens politikområden kännetecknas av ett ökat samarbete mellan olika samhälleliga (offentliga och privata) aktörer som i stör-

1 Stig Montin är statsvetare och verksam vid Centrum för Urbana och Regionala Studier (CUREs), Örebro universitet.
E-post: stig.montin@sam.oru.se

re utsträckning än tidigare påverkas av vad som händer i omvärlden, framför allt genom internationalisering och globalisering. Statens roll framställs som möjliggörande snarare än styrande i traditionell mening (jfr Pierre & Peters 2000: 65f). Den statliga styrningen går i riktning mot vad som kan kallas interaktiv samhällsstyrning. Det betyder inte att det skett ett fullständigt skifte i styrningspolitiken. Samtliga tre generationers politikområden lever sida vid sida och är integrerade med varandra.

Ett politikområde som definitivt tillhör den tredje generationen är klimatpolitik vars syfte är att bidra till att bromsa upp och helst minska den globala uppvärmningen, framför allt genom att minska utsläppen av växthusgaser (vilket huvudsakligen avser koldioxid). Ett interaktivt styrsystem byggs upp där kommunerna utgör viktiga aktörer som förväntas anta lokala klimatmål och utveckla klimatstrategier. Inte minst förväntas kommunerna samarbeta med andra aktörer (lokalt, regionalt och transnationellt).

Den internationella och komparativa styrningslitteraturen inom statskunskap och förvaltningsforskning har under de senaste decennierna allt mer orienterats mot studier av komplex och interaktiv samhällsstyrning (Kooiman 2003). Det begrepp som oftast används i detta sammanhang är "governance". Det är ett minst sagt mångtydigt begrepp med en rad olika definitioner, men i allt väsentligt handlar det om relationen mellan stat och samhälle och begreppet används för att indikera att denna relation genomgår förändringar i det senmoderna samhället. Mer specifikt är tankegången den att den statliga styrningen tenderar att bli alltmer komplex i takt med att samhällets komplexitet ökar (Pierre & Peters 2000). Eftersom fokus är riktat mot statens roll i

samhället på olika nivåer och inom olika samhällsfärer förefaller "samhällsstyrning" vara ett relevant begrepp i ett svenskt sammanhang. Att styrningen är interaktiv betyder att politiken formas, beslutas och genomförs i samspel mellan flera offentliga och privata aktörer.

Det övergripande syftet med denna översikt är att ringa in ett empiriskt forskningsfält som kan kallas för kommunernas roll i den interaktiva samhällsstyrningen inom klimatpolitiken. För det första ges en preliminär bestämning av den tredje generationens politikområde i förhållande till den andra generationen. För det andra ges en översiktlig beskrivning och problematisering av den interaktiva samhällsstyrningen inom det klimatpolitiska området på nationell nivå. För de tredje problematiseras kommunernas roll i klimatpolitiken genom att lyfta fram tänkbara argument till varför eller varför inte kommunerna kan förväntas vara aktiva i klimatpolitiken. Avslutningsvis ges förslag till några forskningsteman.

Andra generationens politikområden

Den första generationens politikområden hör till den nationella demokratins genombrott. Eftersom översikten handlar om förändringar inom välfärdspolitikens område i vid mening kommer den första generationen inte att avhandlas närmare. Den andra generationens politikområden omfattar välfärdsstatens uppbyggnad och konsolidering. När välfärdsstatens utveckling från 1930-talet och framåt beskrivs används termer som "rationalistisk planering" (Denvall 1997), "de stora programmens tid" (Wittrock & Lindström 1984), "social ingenjörkonst", "den starka staten" (Rothstein & Vahlne Westerhall 2004) och "att lägga livet till rätta" (Hird-

man 1989; för en översikt se Granberg 2004). Dessa beteckningar uttrycker en politisk ambition att på upplysningens, vetenskapens och demokratins grund forma det goda samhället (Hermansson 2003).

Under hela 1900-talet ökade den institutionella kapaciteten för att hantera och lösa en rad samhällsproblem. Går vi längre tillbaka i historien kan rötterna till stora delar av reformpolitiken sökas i folkrörelsernas utveckling under senare delen av 1800-talet. I allmänhet fick varje viktigt politikområde sin egen myndighet och kommunerna förstärktes till att bli lokalt sammanhållna välfärdsinstitutioner. Finansiering, reglering och produktion skulle i allt väsentligt ske inom den offentliga sektorn.

Institutionellt sett har reformerna formats och genomförts i en parlamentarisk styrningskedja som består av parlamentarisk demokrati samt en effektiv och rätts-säker förvaltning. Konkret betyder det att riksdagen godkänner lagar och beslutar om reformer, vars motiv och syfte har sina rötter i ett samspel mellan partierna, folkrörelserna och andra viktiga samhälls-intressen och formas normalt i en offentlig utredning. Reformerna genomförs av en huvudsakligen sammanhållen offentlig sektor bestående av relativt självständiga myndigheter samt kommuner och lands-ting. Exempel på andra generationens poli-tikområden är socialpolitik, utbildnings-politik, arbetsmarknadspolitik, regional-politik, kulturpolitik och miljöpolitik.

Under årens lopp har gränserna mellan dessa politikområden mer eller mindre suddats ut och det har skett flera förändringar när det gäller sättet att organisera genomförandet. Exempelvis har det inom flera områden skett förskjutningar i ansvaret mellan offentliga och privata aktörer för reglering, finansiering och produk-

tion. I flera avseenden har det skett en transformering av traditionella politikområden och samtidigt har det etablerats nya politikområden vars organisering sker på ett delvis nytt sätt i jämförelse med tiden då välfärdspolitiken formades.

Tredje generationens politikområden

Under senare år har det etablerats en rad nya politikområden varav flera har föregångare och motsvarigheter i transnationella sammanhang, medan andra är mer "nationellt hemlagade". Exempel på nya områden är regional utvecklingspolitik, (stor)stadspolitik, demokratipolitik, folkhälsopolitik och klimatpolitik. Vad har dessa politikområden för gemensamma och specifika kännetecken? För det första tycks det finnas en tanke om att samordning av olika typer av resurser från olika håll leder till att resultatet blir mer än summan av delarna. Två plus två blir mer än fyra, för att uttrycka det enkelt. Ett uttryck som förekommer ganska ofta är "institutionellt kapacitetsbyggande", vilket kan tolkas i ljuset av denna strävan att effektivisera resursanvändningen. Institutionell kapacitet refererar till tillgången av nödvändiga resurser, såsom expertkunskap, personal, finansiella resurser, men också legitimitet i det omgivande samhället (Pierre & Peters 2005: 7). Till skillnad från den andra generationens politikområden handlar det numera inte om att med nya stora insatser av offentliga medel bygga välfärdsinstitutioner, utan mer om att organisera befintliga resurser på ett nytt sätt. Det har tillkommit en rad nya myndigheter under senare år, men de har i allmänhet inga distributiva uppgifter. I en studie av vilka uppgifter nyinrättade myndigheter fått under 1990-talet framgår att "ideologiproduktion" blivit vanligare än tradi-

tionell myndighetsutövning (Rothstein 2005). Det senare kan ses som ett exempel på diskursiv eller ideologisk styrning i betydelsen att det formas föreställningsvärldar om vad som är problemen och hur de bör åtgärdas. Om de "styrda" aktörerna tar till sig dessa föreställningsvärldar kan det leda till önskvärda prioriteringar.

För det andra ansågs det i den andra generationens politikområden viktigt att institutionerna skulle vara en del av den parlamentariska styrningskedjan och därmed ingå i en politisk ansvarsstruktur. Den tredje generationens politikområden är mer frikopplade från denna styrningskedja och bygger på ett samarbets- eller partnerskapstänkande där samhällsliga intressen antas kunna förenas genom samförståndsorienterade dialoger. Detta fenomen är bara delvis nytt och knyter an till den "svenska modellen" med samarbete mellan stat, fackliga organisationer och näringslivet. En skillnad är att den tidigare korporativismen hade sin grund i hantering av definierade motstående intressen, medan dagens samarbetspolitik mer betonar det gemensamma bästa och mer eller mindre bortser från samhällsliga intressekonflikter. I allmänhet och inte minst inom klimatpolitiken finns en tydlig föreställning om att samförstånd kan formas bortom politiska, ekonomiska och sociala intressekonflikter. En annan skillnad är att partnerskap utvecklas på flera nivåer och är mer eller mindre tillfälliga arrangemang.

Slutligen kan man peka på ytterligare en egenskap, nämligen det växande inslaget av "projektspolitik". Det betyder inte att medel för specifika projekt inte förekommer i den andra generationens politikområden. I själva verket har det framför allt sedan slutet av 1980-talet fördelats projektmedel inom exempelvis social omsorg och utbildning i stor omfattning. Skillnaden är att inom den tredje generationens

politikområden är projektmedel ofta den huvudsakliga finansieringsformen (t ex EU-stöd kombinerat med statligt stöd). Det handlar således om medel som skall användas i ett visst syfte under en begränsad tid. Vanligt är att det förväntas att den förändring som sker med hjälp av projektfinansieringen skall fortleva i den "ordinarie verksamheten" efter att det formella projektet avslutats. Därmed uttrycks det som att projekten skall bidra till ett önskat lärande.

Sammantaget kan denna utveckling tolkas som att "politiken träder tillbaka" eller att "statens styrning minskar"; men det finns alternativa tolkningar. En sådan är att det handlar om förändrad statlig och politisk styrning som ett nytt sätt att hantera osäkerhet. Ett sätt att förstå denna utvecklingstendens är att hänvisa till de motsägelsefulla effekter som utvecklingen av det moderna samhället (eller industrisamhället) haft (Beck 1996). Det moderna samhället har åstadkommit framsteg i flera avseenden, men också negativa bieffekter. De politiska och ekonomiska institutioner som symboliserar och bär upp det moderna samhället har inte förmått att samtidigt hantera negativa sociala, ekologiska, fördelningsmässiga och andra följder. Modernitetens institutioner möter således de negativa effekterna av sitt eget handlande. Det uppstår "ansvarskonflikter" kring hur dessa följder kan "fördelas, avvägras, kontrolleras och legitimeras" (Beck 1996:35).

Minst fyra typer av osäkerhet kan identifieras (jfr Bueren, Klijn & Koppenjan 2003): *kognitiv* osäkerhet som betyder att det råder brist på kunskaper och orsaker och effekter, *strategisk* osäkerhet som betyder att många aktörer med olika tolkningsramar och intressen är involverade och att det inte finns någon som kan hållas ansvarig för orsakerna till de aktuella

samhällsproblemen samt *institutionell* osäkerhet som betyder att beslut och handlingar som har faktisk betydelse för att hantera och åtgärda samhällsproblemen fattas i olika sammanhang (olika sektorer, nivåer och arenor). Exempelvis kan det finnas oklarheter i lagstiftningen eller i den formella ansvarsfördelningen. Slutligen kan vi tala om *värderingsosäkerhet* som bland annat tar sig uttryck i svårigheten att bedöma om vissa risker är att betrakta som acceptabla, oacceptabla eller direkt farliga.

Det kan finnas olika sätt för staten att hantera dessa former av osäkerhet. Ett sätt är att helt enkelt bortse från osäkerheten genom att definiera bort problemen. Ett exempel på ett sådant förhållningssätt är när USA:s ledning valde att inte skriva under Kyotoprotokollet. Framför allt två skäl angavs till varför någon underskrift inte var aktuell. För det första lutade sig den federala administrationen mot de forskare som menar att klimatförändringar är en naturlig företeelse och det mänskliga handlandets betydelse är begränsad. För det andra hävdades att ett åtagande att minska utsläppen av koldioxid skulle innebära ett stort hot mot den nationella ekonomiska tillväxten och, för det tredje, omfattade inte åtagandet de stora utvecklingsländerna (Global Climate Coalition 2004).

Ett annat sätt att hantera osäkerhet kan vara att med hjälp av andra samhällsaktörer försöka minska osäkerheten. Det kan ske i form av att försöka samordna olika slags expertis och skapa en kunskapsbyggande interaktion mellan olika samhällsaktörer. Expertis kan i detta sammanhang betyda såväl vetenskaplig kompetens som vardagserfarenheter bland medborgare, allt beroende på vilket problemområde

det handlar om. Det finns exempelvis tydliga tendenser i Sverige och på andra håll att medborgarna i ökad utsträckning förväntas involveras i hanteringen av olika policyproblem (Bang 2005; Montin 2007). För det tredje kan den växande osäkerheten vara ett incitament för statsmakten att sprida ansvaret för hanteringen av olika policyproblem. Genom att låta olika partnerskap och andra konstellationer av experter och intressenter forma och genomföra olika projekt och andra åtgärder behöver den politiska ledningen inte ta ensamt ansvar för misslyckanden. Det är svårt att utkräva politiskt ansvar från ett partnerskap. Statens roll blir möjliggörande och understödande snarare än styrande och ansvarig i traditionell mening.

Gemensamt för andra och tredje generationernas politikområden är att kommunerna ges en central roll, men vissa förändringar har skett som gör att kommunernas roll definieras något annorlunda på senare tid. Under välfärdsstatens uppbyggnad formades kommunerna till starka sammanhållna välfärdskommuner. Under de senaste 20 åren har kommunerna alltmer uppmuntrats att samarbeta med andra aktörer, inte minst andra kommuner. Genom det ökande samarbetet kommuner emellan tenderar de territoriella och administrativa gränserna att minska i betydelse (Gossas 2006).

Syftet med den ovan skisserade distinktionen mellan två generationer politikområden var att lyfta fram tendenser till förändringar när det gäller politisk styrning. Den nya generationen har tillkommit som komplement till de äldre. I det följande ges en översikt över det klimatpolitiska området för att illustrera hur kombinationer av olika former av styrning kan förekomma.

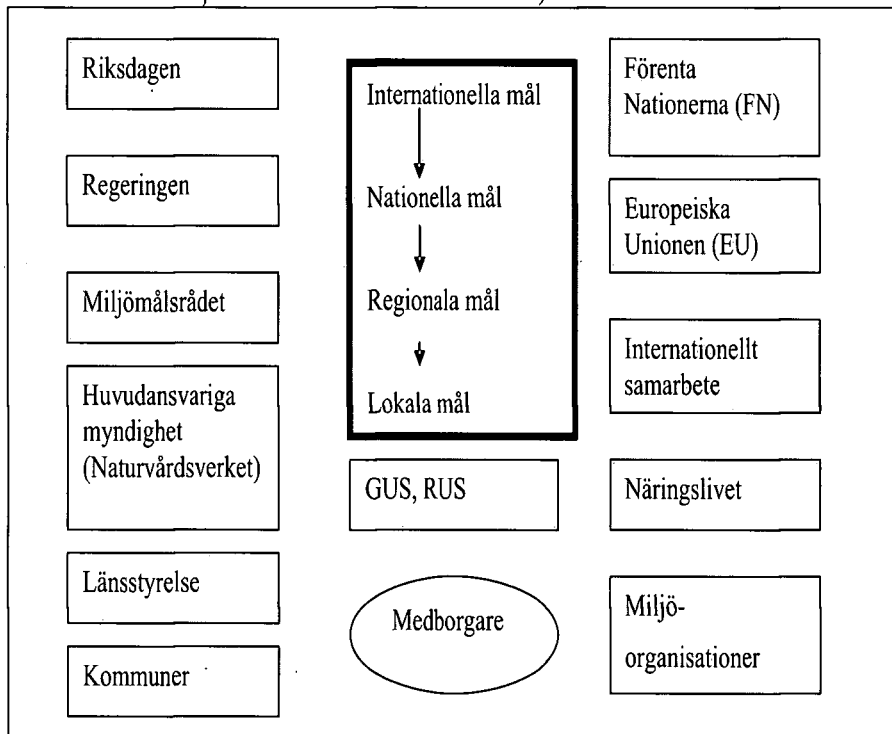
Klimatpolitikens huvudaktörer

Klimatpolitiken är en del av miljöpolitiken och är organiserad både enligt ett hierarkiskt mönster, med myndigheter som ansvarar för olika delar, samt enligt en samverkansmodell, där olika aktörer förväntas ingå för att medverka till att uppnå miljömålen. De officiella huvudaktörerna i miljöpolitiken, som därmed också är huvudaktörer i klimatpolitiken redovisas i figur 1.

Figuren omfattar inte alla aktörer som förväntas vara med eller faktiskt deltar, men visar vilka som ingår den offentliga presentationen av klimatpolitikens aktörer (Miljömålportalen 2005). Ungefär 13 statliga verk och myndigheter är engagerade i det totala miljömålsarbetet och Na-

turvårdsverket har ett särskilt ansvar för klimatarbetet. Konstellationen av aktörer kan variera beroende bland annat på vilka specifika sakområden det gäller eller vilket territoriellt område som avses. Enkelt uttryckt kan vi säga att figur 1 på ett mycket schematiskt sätt visar en uppställning av *formella organisationer*, medan den *faktiska organiseringen* kring specifika klimatpolitiska frågor kan se olika ut och kan inte åskådiggöras på ett lika enkelt sätt.

De internationella, nationella, regionala och kommunala miljömålen har markerats speciellt eftersom det förväntas att dessa skall vara vägledande för samtliga aktörers handlande. Målen är kvantitativa och följs upp varje år och redovisas i Miljömålsrådets årsrapport (Miljömålsrådet 2004b).



Figur 1. Huvudaktörer inom klimatpolitiken. GUS står för Gemensamt uppföljningssystem och RUS står för Regionalt uppföljningssystem.

Den övergripande internationella nivån representeras av FN:s Klimatkonvention som anger att parterna (nationerna som skrivit under Kyotoprotokollet) förväntas minska den totala utsläppsnivån för växthusgaser med 5,2 procent till 2012 jämfört med nivån 1990. EU har antagit ett mer ambitiöst mål, nämligen att medlemsländerna i genomsnitt skall minska utsläppen av växthusgaser med åtta procent under samma tidsperiod. Eftersom energiproduktionen i Sverige inte i huvudsak baseras på fossila bränslen och utsläppen är låga i jämförelse med andra industriländer erbjöds Sverige rätten att *öka* utsläppen av växthusgaser med fyra procent jämfört med 1990 års utsläppsnivå (Prop. 2001/02:55, sid 27f). Den svenska riksdagen tackade nej till detta erbjudande och istället antogs ett mer ambitiöst mål, nämligen att *minska* utsläppen med fyra procent. Det första i raden av miljö kvalitetsmål som riksdagen antog 1999 är ”begränsad klimatpåverkan” som har följande lydelse:

Halten av växthusgaser i atmosfären skall i enlighet med FN:s ramkonvention för klimatförändringar stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig (Miljömålsportalen 2005).

Målet skall uppnås ”utan att andra mål för hållbar utveckling äventyras”. Vidare antog riksdagen ett delmål, nämligen att

De svenska utsläppen av växthusgaser ska som ett medelvärde för perioden 2008–2012 vara minst fyra procent lägre än utsläppen år 1990. Sverige skall också verka för att det globala klimatarbetet skall inriktas mot detta mål (Prop. 2001/02:55, sid 33).

Regeringen har det övergripande ansvaret för miljö kvalitetsmålen och en gång per år rapporterar regeringen till riksdagen om hur arbetet går. Naturvårdverket är en

central myndighet vars främsta uppgift är att vara ”pådrivande och samlande i miljöarbetet” och särskilt ansvara för ”samordning, uppföljning och rapportering” när det gäller miljö kvalitetsmålen (SFS 2001:1096).

För att samordna arbetet med miljö kvalitetsmålen mellan myndigheterna har regeringen inrättat Miljömålsrådet. Rådet skall också se till att myndigheternas resurser utnyttjas så effektivt som möjligt. Varje år avger Miljömålsrådet en skriftlig rapport till regeringen om utvecklingen mot miljö målen och vart fjärde år lämnas en fördjupad utvärdering. Utvärderingen används därefter som en del av underlagen till regeringens miljöproposition. Den ska ge underlag till en diskussion om huruvida miljö kvalitetsmål, delmål eller styrmedel inklusive lagstiftning behöver revideras (en fördjupad utvärdering genomfördes under 2005).

Länsstyrelsen har en övergripande och samordnande roll som regional miljömyndighet och skall bland annat anpassa, precisera och konkretisera miljö kvalitetsmålen för den regionala nivån. I länsstyrelsernas ansvar ingår även att samordna uppföljningen av miljö målsarbetet i den egna regionen. Uppdraget redovisas för regeringen en gång om året. Länsstyrelserna har ett gemensamt system för att följa upp de nationella miljö målen (Regionalt uppföljningssystem, RUS 2005).

I det svenska politiska systemet är det naturligt att definiera in kommunerna som betydelsefulla aktörer inom klimatpolitiken. Kommunen är lokal myndighet, har ansvar för samhällsplanering, är oftast den största lokala arbetsgivaren, är stor inköpare, är utbildningsansvarig samt är i övrigt en samordnande och pådrivande samhällskraft. Eftersom kommunerna har det samlade ansvaret på lokal nivå för att åstadkomma en god livsmiljö finns tydliga

förväntningar på att de skall utforma lokala klimatpolitiska mål och utveckla klimatstrategier.

Näringslivet har av förklarliga skäl en viktig roll i arbetet för en bättre miljö i allmänhet och för att en del av miljömålen skall uppnås är det avgörande att näringslivet bidrag med aktiva insatser. Inom det klimatpolitiska området gäller det framför allt företag inom energi- och transportsektorn.

Miljöorganisationerna försöker aktivt påverka politiska beslutsfattare samt sprida information om miljöfrågor och uppmuntra till miljöväntligt beteende bland medborgarna. Ett exempel på det senare är Svenska Naturskyddsföreningens kampanj för att få medborgare, företag, föreningar m m att avge klimatlöften, dvs att bidra till att minska utsläpp av växthusgaser. Sedan början av 2003 finns ett samrådsforum där miljöorganisationerna diskuterar miljömålsarbetet. Detta samrådsforum består av Världsnaturfonden (WWF), Svenska Naturskyddsföreningen (SNF), Miljöförbundet Jordens Vänner (MJV), Fältbiologerna, Greenpeace samt Svenska Ekodemiker.

Medborgarnas samlade handlande och beteende är av avgörande betydelse för klimatpolitikens framgång eller misslyckande. Medborgarna kan ses som mottagare av styrning av olika slag, t ex informationskampanjer som syftar till ett mer klimativänligt agerande i vardagen, eller ekonomiska styrmedel som påverkar konsumtionsmönstret, men också som vardagspolitiska aktörer som enskilt eller organiserat på eget initiativ förväntas påverka samhällsutvecklingen i önskad riktning. Det övergripande syftet med klimatpolitiken i detta avseende är att bidra till att medborgarna väljer en klimativänlig livsstil. Flera faktorer påverkar i detta sammanhang, t ex riskuppfattning och typ av

kunskap (O'Connor, Bord & Fisher 1999).

Teoretiskt perspektiv på styrning inom klimatpolitiken

Ovan redovisades översiktligt offentliga och privata aktörer som verkar, eller förväntas verka inom det klimatpolitiska fältet. Det kan ses som en del av det institutionella kapacitetsbyggandet i betydelsen att huvudsakligen befintliga myndigheter, organisationer och andra aktörer tillsammans skall samordna resurser för att implementera de klimatpolitiska målen. Den myndighet som tillkommit har samordnande och utvärderande funktioner. Aktörerna och resurserna behöver koordineras och för detta finns olika former av styrning.

De tre vanligaste formerna för styrning och koordinering inom "governancelitteraturen" är hierarki, marknad och nätverk (Thompson et al 1990; Rhodes 1999; Wollman 2003). Med hierarkisk styrning avses i detta sammanhang olika medel för att uppräta styra myndigheter i riktning mot internationellt överenskomna och nationellt politiskt fattade klimatmål. Offentliga myndigheter förväntas handla mål- och regelrationellt. Avvikelser från den planerade vägen fram till målpuppfyllelse skall rapporteras uppåt för att eventuellt ligga till grund för förändrade regelverk eller måljustering. Regelstyrning betyder, idealt sett, att det finns klara makt- och ansvarsförhållanden som reglerar vem som får bestämma vad. Framför allt handlar det om statens styrning genom myndigheter och domstolar som har auktoritet att tillåta, främja eller förhindra beslut och handlingar. Inom det klimatpolitiska området finns ett antal politiska do-

kument som antas styra utvecklingen. Tanken är att staten har ett samlat grepp om problematiken och förväntas genom olika slags instrument (legala, ekonomiska och informativa) genomföra beslut och uppnå mål. Bulkley och Betsill kallar denna ansats inom klimatpolitiken för en "kaskadmodell" som innebär att internationella överenskommelser "tas hem" av nationella regeringar för att sedan genomföras genom traditionell uppifrån styrning (Bulkley & Betsill 2003: 16). Ett annat uttryck som förekommer i detta sammanhang är "command-and-control" (Jordan, Wurzel & Zito 2005).

Med marknad avses en situation där relativt självständiga aktörer huvudsakligen drivs av lång- och kortsiktiga lönsamhetsintressen. Varje annat intresse måste i princip vara underordnat detta mål eftersom lönsamhet är ett villkor för företagens överlevnad. Marknaden regleras framför allt av regler för äganderätt och kontraktsförhållanden. Aktörer på en marknad både konkurrerar och samarbetar med varandra för att tillgodose egna och kanske gemensamma lönsamhetsintressen. Marknadsstyrning betyder då att en klimatmålsrelevant marknad skall utvecklas som skall bidra till minskad klimatpåverkan, framför allt på global nivå. Det handlar om att utveckla incitament för att ekonomiska aktörer skall finna det intressant att medverka som aktörer på en marknad som på sikt kan bidra till minskade koldioxidutsläpp. EU-kommissionen lade år 2001 fram ett förslag på ramdirektiv för handel av utsläppsrättigheter som "länkar marknadskrafter och positiva miljöeffekter" (SOU 2005: 10, s 41). Systemet antas bli en kraftfull styrningsmekanism och utgör en hörnsten i EU:s strävan att nå unionens åtagande under Kyoto-protokollet. Alla medlemsländer inom EU får ett tak för landets samlade utsläpp.

Utsläppsrättigheter delas ut till de anläggningar som i landet som omfattas av handeln. En marknadsaktör kan sedan välja mellan att minska sina egna utsläpp eller betala andra för att göra det.

Under senare år har forskningen om andra former av utformning och genomförande av politik som innebär att staten ofta är en bland flera ömsesidigt beroende samhällsaktörer ökat kraftigt i omfattning. Utgångspunkten är då ofta att ingen enskild aktör har eller kan ha kunskapsmässig och auktoritetsmässig kontroll över ett visst politikområde utan har behov av att mobilisera olika resurser i styrningsnätverk (Kooiman 1993; 2003). I internationell litteratur kallas detta ofta för en övergång från "government" till "governance", vilket skall tolkas som att komplexiteten i relationen mellan stat och samhälle förändras och att statlig styrning därmed behöver anpassas till denna komplexitet (Kjær 2004). Statens roll har således i allmänhet inte minskat utan snarare förändrats (Pierre & Peters 2000). I grova drag kan man säga att staten (genom beslut i riksdag och regering samt statliga myndigheters agerande) sätter ramar för offentliga och privata organisationers handlande, uppmuntrar till samarbete mellan olika samhällsaktörer samt samtidigt medverkar som aktör i dessa nätverk. Sammantaget kan det kallas för nätverksstyrning (Sørensen & Torfing 2005).

Nätverkstyrning betyder i korthet att olika aktörer medverkar i ett mer eller mindre koordinerat frivilligt samarbete där var och en av olika skäl anser att de vinner mer på att samarbeta än att var och en arbetar för sig. Oftast avses samarbete mellan självständiga men samtidigt ömsesidigt beroende aktörer baserat på gemensamma intressen och gemensamma mål (Scharpf 1997; Rhodes 1997). Nätverken kan uppstå och utvecklas mellan aktörer

på samma nivå (horisontella nätverk) men kan uppmuntras och styras av statliga myndigheter eller andra politiska institutioner och organisationer (vertikala nätverk) (Granberg 2004; Sørensen & Torfing 2005). Ömsesidig tilltro är viktigt och kanske avgörande för att ett nätverk skall uppstå och utvecklas. Tilltro är dock en svårfångad egenskap och beror på flera faktorer, t ex kollektivt minne av tidigare samarbete och institutionella faktorer som främjar eller hindrar en process av ökad tilltro (Lundqvist 2001; Rothstein 2003, fr a kap. 7).

Klimatpolitiken är ett politikområde vars framgång är beroende av *både* traditionell mål- och medelstyrning, marknadsstyrning och av olika samhälleliga gemensamma ansträngningar i olika nätverksarrangemang.

I regeringens övergripande inriktning av klimatpolitiken betonas att

Klimatarbetet bör integreras i samhällets verksamheter och var och en bör ta sin del av ansvaret. Det gäller såväl myndigheter och kommuner som företag, organisationer och enskilda. En bred samverkan av alla aktörer ökar möjligheten att begränsa klimatpåverkan. Lagstiftning och ekonomiska styrmedel kan kompletteras med olika överenskommelser och dialoger mellan staten och näringslivet (Prop. 2001/02:55, sid 56).

Citatet från klimatpropositionen pekar på två grundläggande styrningsprinciper, vilka sammanfaller med det som kallats hierarki och nätverk.

Den hierarkiska principen uttrycks i ett tydligt ansvarsförhållande mellan olika offentliga myndigheter och i en målhierarki. Statens roll i detta sammanhang blir att följa upp och försöka styra aktörernas handlande. Den andra grundläggande principen är samverkan mellan mer eller mindre självständiga aktörer (nätverks-

styrning). Här handlar det om att stat, näringsliv och civilsamhälle gemensamt skall finna lösningar genom att bilda projekt, partnerskap, nätverk m m. Statens roll i detta sammanhang blir att reglera, samordna, understödja, samarbeta och förhandla.

Denna kombination av hierarki och samverkan framträder exempelvis i Miljömålsrådets uppgifter. Rådet skall

... bidra till att miljö kvalitetsmålen uppnås genom att ge regeringen och andra beslutsfattare ett bra kunskapsunderlag om utvecklingen i miljön, tydliga signaler på om utvecklingen går åt rätt eller fel håll, samt genom att lämna förslag till åtgärder som behövs för att målen ska nås (Miljömålsrådet 2004a).

Språkbruket knyter an till ett synsätt som säger att Miljömålsrådet ingår i en hierarkisk organisation där uppgiften är att ge beslutsfattare ett bra underlag för beslut som sedan skall vara styrande för klimatpolitikens genomförande (jfr Lundqvist 2005: 95f). Bland Miljömålsrådets uppgifter ingår emellertid också uppgifter som uttrycker ett samverkansperspektiv:

Miljömålsrådet ska skapa arenor för samverkan och samråd med dem som kan påverka att miljö kvalitetsmålen nås, i syfte att inspirera till åtgärder för att förbättra måluppfyllelsen. Prioriterade grupper är kommuner och näringsliv (Miljömålsrådet 2004a).

Här framträder Miljömålsrådet som en av staten utsedd aktör som på olika sätt skall försöka uppmuntra andra aktörer att bidra till att uppnå miljö kvalitetsmålen. Kommunerna ses här som självständiga aktörer vid sidan av näringslivet.

De tre kategorierna av koordinering är grova och innefattar var och en olika varianter. Exempelvis kan den hierarkiska

styrningen bygga på redan befintliga organisationer och myndigheter eller att det byggs upp parallella institutioner. Marknadsstyrning kan vara direkt klimatreleaterad (t ex handeln med utsläppsrättigheter) eller orienterad mot utveckling av varor och tjänster i ett mer övergripande ekologiskt moderniseringsperspektiv. Nätverksstyrning kan omfatta olika typer av nätverk, t ex lösliga forum för informationsutbyte eller organiserat som självständiga aktörer med påtagliga politiska och andra påtryckningsmedel.

Kombinationen av hierarkisk styrning och nätverksstyrning kan vara ömsesidigt beroende av varandra. Styrningen fungerar inte utan att de berörda samtycker till denna styrning. Enbart samarbete mellan mer eller mindre autonoma aktörer är inte heller tillräckligt för en effektiv klimatpolitik. Styrning kräver deltagande, men deltagande kräver också styrning (jfr Norén Bretzer 2005: 130). Det generellt sett mest utmärkande för nätverksstyrningen är att både nätverk och marknad verkar i skuggan av hierarkier (Scharpf 1997). Även om de tre styrningsmekanismerna används samtidigt kan de vara uttryck för olika bestämda sätt att se på världen (diskurser) och konkurrera med varandra (Dryzek 2002).

Styrmedel inom klimatpolitiken

Det finns olika styrmedel som statsmakten använder som syftar till att direkt eller indirekt minska utsläppen av växthusgaser. Naturvårdsverket och Energimyndigheten listar i en rapport från 2004 närmare 30 olika styrmedel inom klimatområdet som används eller planeras att användas inom en snar framtid (Naturvårdsverket och Energimyndigheten 2004). De som uppmärksammas mest är följande:

- Energi- och koldioxidskatter
- Prövning enligt Miljöbalken (utsläpp av växthusgaser ingår som en del av prövningen)
- Klimatinformationskampanj och annan information, t ex kommunal energirådgivning
- Handel med utsläppsrättigheter
- Lokala investeringsprogram (LIP) och lokala klimatinvesteringsprogram (Klimp)
- Ekonomiska stöd för energieffektivisering
- Ekonomiskt stöd till elproduktion från förnybar energi
- Skattenedsättning för biodrivmedel
- Frivilligt avtal mellan EU och bilindustrin
- Skatteregler för förmånsbilar
- Forskning och utveckling

Dessa styrmedel kan sorteras på olika sätt, t ex om de är tvingande eller mer frivilliga, sektorsövergripande eller sektorsbundna. En sådan uppdelning säger dock inte så mycket om vad det är för slags mekanismer som skall verka styrande. En klassisk indelning är mellan administrativa, ekonomiska och informativa styrmedel (Vedung 1982: 19ff). Sålunda kan prövning enligt miljöbalken klassificeras som administrativ styrning. Två typer av ekonomisk styrning är framträdande. En styrande mekanism kan vara tvingande ekonomiska incitament, vilket betyder att enskilda och företag skall straffas eller belönas beroende på om de är klimatvänliga i sitt handlande. Ett annat styrmedel som också utgår från tanken om ekonomiskt rationellt handlande är marknaden med utsläppsrättigheter, men här är det snarare en osynlig hand som skall vägleda aktörerna. Härvidlag skiljer sig denna kategori från traditionell ekonomisk styrning, som huvudsakligen handlade om lån och bidrag. Informativa styrmedel bygger på tanken att vi i allmän-

het kan påverkas till att bli mer klimatvänliga genom att få lämplig information och handlingsorienterad kunskap. Slutligen kan man identifiera styrmedel som till stor del bygger på en föreställning om gemensamt ansvarstagande och att man därigenom kan skapa frivilliga överenskommelser och åtaganden. Exempelvis är de tidigare lokala investeringsprogrammen (LIP) och de nuvarande klimatinvesteringsprogrammen (Klimp) ett sätt att uppmuntra samarbete mellan kommuner och andra aktörer i klimatarbetet.

Den formella organisationen och styrmedlen som används ger sammantaget en tämligen komplex bild av klimatpolitikens genomförande (jfr Bailey och Rupp 2004). I stort sett samtliga styrmedel kan betraktas som hierarkiska i betydelsen att det handlar om uppifrån-och-ner styrning (jfr Kooiman 2003: 115). Samtidigt är flera styrmedel orienterade mot att skapa en för hanteringen av policyproblemet positiv interaktion mellan samhällsaktörer, t ex genom att underlätta marknadsstyrning och samverkansstyrning. Styrningspolitiken omfattar således både klassiska styrmedel ("command-and-control") och "nya" policy instrument (NEPIs) (Jordan, Wurzel och Zito 2005). Det finns nationalekonomer som menar att den växande floran av "nya" styrmedel kanske är onödiga eftersom vissa styrmedel av erfarenhet är mer effektiva än andra. Det exempel som då lyfts fram är koldioxidskatten som infördes 1991 och som bedöms som det avgjort mest betydelsefulla styrmedlet (Bohm 2004; Carlén 2004).

Sammanfattningsvis framträder tre drag i denna översiktiga betraktelse av det klimatpolitiska arbetet. För det första finns det en fortsatt tilltro till traditionella hierarkiska styrmedel, även om det tillkommit en rad "nya" styrningsinstrument. Tilltron till en "uppifrån-och-ner-effekt"

är stor där riksdagen, regeringen och myndigheter, framför allt utifrån internationella överenskommelser definierar, formulerar och implementerar mål och handlingsinriktningar (policier) kring begränsad klimatpåverkan. Detta synsätt harmonierar med den svenska folkstyrelsens och rättsstatens doktrin och har varit grundläggande för den institutionella utformningen av arbetet med hållbar utveckling (Bäckstrand, Kronsell & Söderholm 2004). För det andra framträder kommunerna som betydelsefulla. För svenskt vidkommande kan det ses som tämligen självklart eftersom kommunernas roll i den offentliga politiken i allmänhet är betydelsefull och att kommunerna fick en framträdande betydelse i utvecklandet av Lokal Agenda 21. För det tredje framträder ett växande intresse för att åstadkomma effektivt klimatarbete genom marknadsstyrning och nätverksstyrning (eller samverkan som är en mer vardaglig term).

Hierarkisk styrning (framför allt skatter) och marknadsstyrning (framför allt handel med utsläppsrättigheter) beskrivs officiellt som de viktigaste "nya" instrumenten, men alltför argumenterar för att komplexiteten i klimatpolitiken gör att kapacitetsbyggande bör i större utsträckning ske genom att mobilisera olika aktörer i nätverksliknande former på lokal nivå, både nationellt och transnationellt (Bulkeley & Betsill 2003; Kousky & Schneider 2003). I detta sammanhang betonas kommunernas roll som nätverksdeltagare och nätverksmanagers.

Kommunerna och klimatpolitiken

Ett uttryck som blivit vanligt förekommande är "multi-level governance" som enkelt uttryckt betyder att flera nivåer är involverade i ett visst politikområde. Man

kan tala om en gränslös politik som innefattar aktörer från lokal till transnationell nivå och mellan privata och offentliga aktörer, något som bland annat betonats inom det klimatpolitiska området (Bulkeley & Betsill 2003: 27). I ett svenskt perspektiv är detta ett välkänt fenomen. Relationen mellan centralstat och kommun är av den karaktären att det både handlar om hierarki och samverkan. Relationen mellan stat och kommun kan beskrivas som en förhandlad ordning (Strandberg 2004). Det kan förväntas att kommunerna lydigt följer riksdagsbeslut (som i sin tur kan vara sprungna ur internationella överenskommelser) men kommunerna har trots allt ett relativt stort mått av självständighet (kommunal självstyrelse) som gör att det inte är en entydig hierarkisk organisering. Vidare har kommunerna olika förutsättningar för att kunna bedriva en effektiv klimatpolitik.

Kommunernas engagemang i klimatpolitiken varierar på olika sätt. År 2002 hade cirka hälften av landets kommuner antagit någon form av handlingsprogram för klimatarbetet och drygt en tredjedel hade satt upp mål för begränsning av koldioxidutsläpp eller andra växthusgaser (Naturvårdsverket 2002). Enligt en undersökning av Sveriges Kommuner och Landssting (SKL 2006) var fyra femtedelar av kommunerna verksamma med att utforma miljömål och ungefär hälften uppgav att de arbetade med klimatstrategier. När det gäller samarbete med andra aktörer, framför allt andra kommuner, beräknade Naturvårdsverket 2002 att knappt hälften av kommunerna medverkade i regionalt samarbete i klimatfrågan. En enkät från början av 2005 indikerar att andelen ökat till närmare två tredjedelar av landets kommuner (Granberg 2006). Vidare har Svenska Naturskyddsföreningen på basis av en enkät till 135 kommuner dragit slut-

satsen att det finns en potential att höja det svenska klimatmålet eftersom kommunerna förväntas minska utsläppen av koldioxid med minst 2 procent (Svenska Naturskyddsföreningen 2005a). Svenska Naturskyddsföreningen har också sammanställt ett klimatindex på basis av 20 frågor om olika klimatrelaterade aktiviteter. Resultatet uppvisar stora variationer mellan kommunerna, från 75,5 poäng (Kristianstad) till 3 poäng (Vellinge). Studien omfattar endast 135 kommuner (Svenska Naturskyddsföreningen 2005b).

Ett nationellt styrmedel som direkt verkar för samarbete inom klimatområdet på kommunal nivå är de lokala investeringsprogrammen (LIP) och klimatinvesteringsprogram (Klimp), som ersatte LIP år 2002. Syftet med introduktionen av LIP var att använda kommunerna som motor i den ekologiska omställningen och samtidigt bidra till ökad sysselsättning. På Naturvårdsverket framhålls att Klimp-programmet "bidrar till att nå det svenska klimatmålet genom att minska utsläppen av växthusgaser, stärka det lokala klimatarbetet och samla och sprida kunskaper och erfarenheter om klimatinvesteringar" (Naturvårdsverket 2005: 4). Störst andel (cirka två tredjedelar) av bidragen från investeringsprogrammen har gått till kommunala förvaltningar och kommunala bidrag samt företag, medan endast en mindre andel har gått direkt till samverkansprojekt. Däremot säger denna fördelning inget om i vilken utsträckning de anslagna medlen faktiskt används för att etablera olika former av samarbeten mellan lokala och regionala aktörer. En förklaring till att det inte går att i statistiken över fördelade medel se i vilken mån bidragen gått till att understödja samarbete är att bidrag endast beviljas till juridiska personer (till exempel kommun, landsting, kommunalt bolag, kommunalförbund och företag).

Skäl till att inte bedriva kommunalt klimatarbete

De svenska kommunerna är inte tvingade att aktivt bidra till minskad klimatpåverkan, varken inom den egna verksamheten eller i samarbete med andra aktörer. Därmed kan man säga att de kommunala politiska och administrativa ledarna befinner sig i en valsituation. Det kan finnas en rad skäl till varför kommunala aktörer finner det rationellt att *inte* aktivt medverka till att minska klimatpåverkan i enlighet med de klimatmål som riksdagen antagit för de kommande åren.

För det första har det i många kommuner redan genomförts en rad investeringar och andra åtgärder som medfört att utsläppen av koldioxid har minskat. Det största bidraget härvidlag är fjärrvärmeutbyggnaden samt att fjärrvärmeproducenterna successivt minskat användningen av olja som bränsle och andelen icke-fossila bränslen har ökat i motsvarande grad. Generellt sett har utbyggnaden av fjärrvärme inneburit att Sverige, till skillnad från flertalet andra länder, lyckades reducera koldioxidutsläppen mellan åren 1970-1990. Sverige var närmast ensamt i världen om att minska utsläppen med 40 procent under 20-årsperioden (Collier & Löfstedt 1997). Nästa steg i utvecklingen mot att minska utsläppen inom energisektorn handlar om val av bränsle. Förbränning av naturgas i fjärrvärmeverk istället för andra bränslen kan såväl öka som minska koldioxidutsläppen beroende på vilket bränsle det ersätter. Om naturgas ersätter olja eller kol minskar utsläppen, men om däremot alternativet är biogas innebär naturgas ett tillskott av utsläpp. Inom trafiksektorn är naturgas mer entydigt en fördel eftersom det ersätter bensin och diesel. I början av 2000-talet svarar naturgasen för cirka två procent av Sveriges totala energiförsörj-

ning. Den tillförda energin i fjärrvärmeanläggningar i form av biobränsle var år 1980 cirka 3 procent och ökade till drygt 30 procent år 2002. Den enskilt största förklaringsfaktorn bakom denna förändring är koldioxidskatten (Naturvårdsverket & Energimyndigheten 2004).

Förutom att hänvisa till den ringa marginalnytta som ytterligare insatser kan ge på kommunal nivå kan man hänvisa till ekonomiska beräkningar av nyttan på nationell nivå. Utsläppsnivån av koldioxid var år 2004 ungefär den samma som år 1990. Inom vissa områden har den emellertid ökat under senare år, framför allt inom transportsektorn och inom el- och värmeproduktionen. Den så kallade basprognosen är att utsläppen kommer att öka med ca 4 procent fram till 2020, trots att målet är att den skall minska med minst det samma. En förklaring till ökningen av utsläppen som framförs är avvecklingen av kärnkraften.

Det förefaller knappast möjligt att i Sverige uppnå det nationella delmålet som säger att utsläppsnivån skall minska med 4 procent fram till 2012, utifrån 1990 års nivå. Å andra sidan har en sådan måluppfyllelse knappast någon betydelse globalt sett eftersom Sveriges totala bidrag till växthusgasutsläppen är 0,2 procent. Om det svenska klimatmålet uppnås är bidraget till en minskning de globala utsläppen med 0,00016 procent (Bohm 2004). Det är en försvinnande liten del.

Vidare har nationalekonomiska analyser visat att de styrningsinstrument som används och kommer att användas blir kostsamma men inte speciellt effektiva. Kostnaderna för att uppnå det klimatpolitiska målet beräknas att uppgå till 25-45 miljarder under åren 2008-2012 (Carlén 2004). Det mest omtalade instrumentet är så kallad handel med utsläppsrättigheter som startade den 1 januari 2005. Utan att

gå in på några detaljer visar ekonomernas prognoser att det på kort sikt (fram till 2012) betyder att framför allt den elintensiva industrin kommer att förlora i konkurrenskraft, t ex stål- och skogsindustrin. Exempelvis beräknas att exporten av cement och kalk kommer att minska med 90 procent, vilket i praktiken innebär nedläggning av hela den branschen (Institutet för tillväxtpolitiska studier 2004). Sammantaget anger prognosen att de instrument som skall användas för att minska klimatpåverkan kan leda till att konkurrenskraften kraftigt minskar för stora delar av de branscher som varit den svenska ekonomins ryggrad under 150 år.

Mot denna bakgrund kan det ses som rationellt att inte medverka till att försöka uppnå de antagna klimatmålen, framför allt inte i kommuner som redan bidragit till minskade koldioxidutsläpp.

För det andra är det kommunala ansvaret omfattande. Den största posten utgörs av välfärdspolitiska åtaganden och då framför allt inom skola, vård och omsorg. Den demografiska utvecklingen pekar på växande behov inom vård och omsorg men det är osäkert om kommunerna kommer att ha resurser för att tillgodose dessa växande behov. Under vissa år uppvisar kommunsektorn ekonomiska överskott och andra år uppvisar man underskott. Generellt sett har dock åtskilliga kommuner försökt minska sina utgifter sedan början av 1990-talet. Det har skett samtidigt som ny lagstiftning tillkommit som medfört ökade utgifter, t ex maxtaxa inom barnomsorg och äldreomsorg samt stöd till funktionshindrade. Sammantaget framträder en bild av relativt hårt ansträngda kommuner som inte gärna vill bredda eller fördjupa sina åtaganden ytterligare utan garanterad statlig finansiering. Ett engagemang i klimatarbetet skulle trängas med andra frågor på dagordning-

en och eftersom det är osäkert om vilka effekter ett sådant engagemang skulle ge kan det vara rationellt att placera det långt ned på dagordningen.

Ett tredje skäl till varför det skulle vara rationellt för den kommunala ledningen att inte satsa på klimatpolitiska åtgärder kan vara att en sådan satsning redan på förhand bedöms som underordnad eller stå i konflikt med mer angelägna mål, framför allt ekonomiska tillväxtmål. På retorisk nivå kan det finnas en positiv hållning till minskad klimatpåverkan, men i praktiken anses det vara betydligt viktigare att råda bot på en växande arbetslöshet eller utflyttning. God energitillförsel är avgörande för en god ekonomisk utveckling. Att ställa om samhället i riktning mot ekologisk hållbarhet kan vara önskvärt, men en sådan omställning tar tid och om inte industrins energibehov tillgodoses på kort sikt är risken stor att tillverkningsföretag försvinner till andra länder.

Sammantaget ger dessa tre argument grund för att tona ned eller avstå från klimatpolitiskt engagemang.

Skäl till att bedriva kommunalt klimatarbete

Eftersom ett flertal kommuner faktiskt har antagit klimatstrategier/handlingsprogram och bedriver en aktiv klimatpolitik har flera kommunala aktörer funnit det rationellt att faktiskt vidta åtgärder. Vid närmare betraktande kan vi finna minst fyra skäl till varför kommunala ledningar kan anse det vara rationellt att bedriva en aktiv klimatpolitik.

För det första bör kommunerna sättas in i ett historiskt institutionellt sammanhang, dvs. att stat och kommun är tämligen integrerade enheter där statlig styrning oftast är effektiv i betydelsen att kommunerna är följsamma och lojala.

Visserligen framförs ofta protester från såväl enskilda kommuner som Sveriges Kommuner och Landsting, men den politiska kulturen kännetecknas av relativt stort grundläggande samförstånd. Riksdagsbeslut leder sällan till obstruktion utan kommunerna försöker i allmänhet att följa besluten och målen som statsmakterna satt upp. Det behöver inte betyda att det handlar om opportunistik eller någon form av rädsla för sanktioner (några sådana finns egentligen inte i den statliga styrningsarsenalen gentemot kommunerna), utan är ett uttryck för ett institutionaliserat samspel mellan stat och kommun. Eftersom kommunerna har det samlade ansvaret på lokal nivå för att åstadkomma en god livsmiljö finns tydliga förväntningar på att de skall utforma lokala klimatpolitiska mål och utveckla strategier. I detta sammanhang kan också ekonomiska incitament i form av bidrag (LIP och Klimp) lyftas fram som viktiga faktorer för att bedriva klimatpolitiskt arbete. Detta incitament kan dock vara en drivkraft för vissa kommuner, men inte andra. Enligt en bedömning från Svenska Kommunförbundet var bidragshanteringen av Klimp "överbyråkratiserad" och kommunernas egna administrationskostnader för att sammanställa ansökningarna uppskattas till cirka 10 procent av det totala bidragsbeloppet. Det betyder att endast de resursstarka kommunerna hade reella möjligheter att söka bidragen (Svenska Kommunförbundet 2004). Generellt sett torde dock dessa ekonomiska incitament vara betydelsefulla för att motivera kommunerna till ett klimatengagemang eftersom det länkar klimatfrågan till andra angelägna mål, t ex möjligheten att skapa nya arbetstillfällen. Ett nätverk av kommuner har tillsammans med Naturvårdsverket börjat hjälpa mindre kommuner med deras Klimp-ansökningar.

För det andra bör professionaliseringens betydelse betonas. Miljöarbetet i kommunerna har professionaliserats under årens lopp och det märks inte minst inom klimatområdet. Tilltron till professionell kunskap är i allmänhet stor bland politiska ledare och den kan också vara en viktig ingrediens i marknadsföringen av en kommun som en viktig aktör i kunskapsområdet. Genom att för politiskt ansvariga återkommande på ett sakligt och övertygande sätt påtala klimatförändringarnas orsaker, vilken roll kommunen spelar i detta sammanhang och vilka fördelar som finns med minskade utsläpp av växthusgaser skapas ett förhållningssätt och en tolkningsram som understödjer en aktiv klimatpolitik. För svenskt vidkommande kan det ses som tämligen naturligt att bedriva klimatarbete eftersom kommunerna fick en framträdande betydelse i utvecklandet av Lokal Agenda 21. Under 1990-talet blev Agenda 21 i stort sett synonymt med lokalt miljöarbete i kommunerna (Bäckstrand, Kronsell & Söderholm 2004). Empiriska undersökningar ger stöd för tanken att det finns ett samband mellan att bedriva miljöarbete i allmänhet och att vara aktiv i klimatpolitiken. Miljöpolitiskt aktiva kommuner tenderar att i större utsträckning än andra kommuner medverka i olika slags klimatpolitiska nätverk (Gränberg 2006). Andra undersökningar pekar på att Agenda 21-arbetet i flera fall tenderar att bedrivas som särskilda projekt vid sidan av annan verksamhet, medan det i andra fall bedrivits integrerat med övrig verksamhet i kommunerna (Olsson 2005, red). Troligen finns liknande variationer när det gäller det kommunala klimatarbetet.

För det tredje kan det finnas lokala politiska drivkrafter som framkommer i partiernas ambitioner. Klimatpolitiken är inte partipolitiserad, men miljöfrågor i allmän-

het har en tydlig politisk konfliktdimension som bland annat uttrycks i spänningar mellan ekologisk hållbarhet och ekonomisk tillväxt. Det parti som i första hand förknippas med miljöfrågor är miljöpartiet. Generellt sett har miljöpartiet en ganska svag ställning i kommunerna, men i vissa kommuner fungerar de ofta som "vågmästare", dvs. deras ställningstagande kan bli avgörande för vilken politik som skall bedrivas (ett exempel är försöksverksamheten med "trängselskat" i Stockholm som genomförts under 2006). Även i regeringssammanhang hade miljöpartiet under mandatperioden 2002 – 2006 en relativt stor betydelse för den socialdemokratiska regeringens miljöprofil i politiken. Resultat från en undersökning om förekomsten av samarbete med andra aktörer (andra kommuner, näringsliv etc.) för att bedriva klimatarbete tyder på att det är vanligare med sådant samarbete i kommuner där miljöpartiet spelar en vågmästarroll än i andra kommuner (Granberg 2006).

För det fjärde kan de kommunala ledarna bedöma det vara rationellt att ansluta sig till en ekologisk modernism istället för att betrakta ekologiska och ekonomiska tillväxtmål som motstridiga (Forsberg 2002: 48ff). Inom det klimatpolitiska fältet kan en sådan ideologi uppmuntra ett långsiktigt samarbete mellan offentliga och privata aktörer i syfte att minska utsläpp av växthusgaser. Därmed kan det uppstå en samförståndsanda mellan kommun och näringsliv kring en ekologisk modernisering. Ett uttryck för ett sådant perspektiv kan vi finna i Malmö stad. Här beskrivs historien som en förändring från "myndighetsinriktat" miljöarbete till samarbete med näringslivet. Ett skäl till det anges vara att näringslivet ofta har blivit föregångare i systematisk förebyggande miljöarbete. Vidare betonas att de lokala

investeringsprogrammen (LIP) medfört ett nytt arbetssätt som innebär att flera kommunala förvaltningar samarbetar med näringsliv och boende i partnerskap (Malmö stad 2003: 9). I detta sammanhang kan sägas att det förefaller finnas ett generellt samband mellan att söka stöd för lokala klimatinvesteringar och att samarbeta med andra aktörer inom klimatområdet. I en empirisk studie framkommer att de kommuner som tidigare fått LIP-stöd och kommuner som ansökt om medel från klimatinvesteringsprogrammet (Klimp) är i allmänhet mer aktiva än andra kommuner när det gäller samarbete med andra aktörer (Granberg 2006).

Avslutande diskussion och förslag till forskningsteman

Klimatpolitik är ett område som skiljer sig från andra generationens politikområden genom dess komplexa kombination av olika hierarkiska, marknadsorienterade och nätverksmässiga styrmedel. I likhet med andra sentida sektorsövergripande politikområden – som kan ses som tredje generationens politikområden – finns en stark betoning på samarbete och samverkan mellan olika samhällsaktörer och marknadsorienterade styrmedel, något som i den internationella litteraturen kallas "New Environmental Policy Instruments" (Jordan, Wurzel & Zito 2005). Ett forskningstema vore att studera hur olika styrningsinstrument fungerar i förhållande till varandra. Det förefaller råda brist på länderjämförande studier som omfattar Sverige när det gäller omfattningen och effekterna av dessa "nya" styrmedel. I ett nationellt perspektiv verkar det som att den generella koldioxidskatten haft önskad effekt. Däremot förefaller större

företag i Sverige varit mer passiva än företag i andra länder när det gäller medverkan i den internationella handeln med utsläppsrättigheter (Paulsson och Malmberg 2004). Mot denna bakgrund synes det angeläget att genomföra länderjämförande studier kring förekomsten och effekterna av ”nya” klimatpolitiska styrmedel.

Kommunerna betraktas i allmänhet som viktiga aktörer i klimatpolitiken, men det är inte givet att de följer de nationella och internationella politiska ambitionerna. Klimatpolitik kan ses som ett av flera kommunala uppdrag som konkurrerar på den politiska dagordningen. Uppenbarligen är investeringsprogrammen viktiga för att kommunerna skall ta sig an klimatfrågan och inleda samarbete med omgivande aktörer. Ett problem i sammanhanget är dock att det redan krävs resurser för att formulera framgångsrika ansökningar. Kommuner med brist på resurser i dessa avseenden har därmed svårare att starta ett framgångsrikt kapacitetsbyggande. Osäkerhet kring orsak och effekter samt kalkyler över resursinsats och nytta kan leda till en avvaktande hållning. Egenskaper i en lokala politiska och professionella miljön är viktiga att studera för att förstå hur och varför lokalt kapacitetsbyggande i klimatarbetet utvecklas. Kommunernas osäkerhetshandling kring arbetet med att formulera och genomföra klimatstrategier är ett område som borde granskas närmare. Mot bakgrund av diskussionen kring interaktiv samhällsstyrning med fokus på kommunernas roll i klimatpolitiken ges nedan i korthet förslag på några forskningsteman.

Ett angeläget tema handlar om relationen stat-kommun när det gäller den tredje generationens politikområden i allmänhet och klimatpolitiken i synnerhet. En central komponent är den allt mer omfattan-

de projektmedelsstyrningen. Denna typ av styrning kan karakteriseras som en form av marknadsstyrning på det sättet att kommunerna skall tävla med varandra för att få tillgång till resurserna. Det finns tydliga orättvisor i ett sådant system eftersom det krävs en inte obetydlig mängd befintliga resurser för att forma framgångsrika projektförslag. Ett annat inslag i projektstyrningen är vad man kan kalla diskursstyrning som enkelt uttryckt betyder att staten uppmärksammar vissa områden och problem under en viss tid för att senare fokusera på andra områden och problem: Detta kan vara styrande bland annat på det sättet att kommunerna följsamt formar politiken efter var det finns pengar att söka.

Ett annat tema rör kommunernas roll i olika slags nätverk, lokalt, regionalt, nationellt och transnationellt. Svenska kommuner kan mot bakgrund av den relativt omfattande resursmässiga kapaciteten förväntas vara aktiva i exempelvis internationella nätverk. Intressanta exempel på sådana aktiviteter finns (Gustavsson 2005), men generellt sett förefaller det bara vara ett fåtal kommuner som är engagerade i internationella klimatinätverk (Granberg 2006). Möjliga förklaringar kan finnas bland de tidigare redovisade tänkbara argumenten för kommunala ledare att inte engagera sig i klimatarbetet.

Vidare kan implementeringsstudier och utvärdering av kommunernas klimatstrategier och klimatarbete vara ett viktigt forskningstema. Exempelvis har i vissa kommuner professionella aktörer tagit sig an uppgiften att fungera som initiativtagare till lokala klimatinätverk som omfattar kommunen, näringslivet och civilsamhället (exempelvis Klimatforum i Malmö stad). Det förefaller vara ett begränsat antal kommuner som gått i denna riktning (Granberg 2006), men de fall som finns

kan utvärderas och det är också av intresse att undersöka vilka spridningseffekter som utvecklas i nätverksbyggandet (lokalt, regionalt, nationellt och transnationellt). I detta sammanhang bör det studeras hur politiska och professionella aktörer på lokal nivå diskuterar och reducerar olika typer av osäkerhet.

Slutligen kan klimatpolitiken studeras ur ett demokrati- och lärandeperspektiv. Det hävdas att den representativa demokratin institutioner och arbetssätt inte är anpassad till interaktiv samhällsstyrning (Rhodes 1997: 21). Grundläggande värden som politisk styrbarhet, ansvarighet och politisk jämlikhet är svåra att upprätthålla där marknadsstyrning och nätverksstyrning ersätter den demokratiska styrningskedjan som ideal. Vidare framstår klimatpolitiken (och miljöpolitiken i allmänhet) vara starkt forskningsberoende, vilket kan medföra en teknokratisk hegemoni i synen på vilka problemen är, vad som bör göras och hur det bör genomföras (Lidskog & Elander 2005). Det har argumenterats för att olika former av deliberativ demokrati kan utgöra viktiga komplement till den representativa demokratin och motverka teknokratisk hegemoni inom miljöpolitiken (Fischer 2004). Inom det klimatpolitiska området på kommunal, regional, nationell och transnationell nivå formas inslag av rådgivande och idéspredande nätverk med föreningar, företag och förvaltningar, bland annat i samband med klimatinvesteringsprogrammen. I detta sammanhang ges möjlighet till studier av olika aktörers inflytande och kunskapsbyggande inom klimatarbetet.

Referenser

- Bailey, Ian – Rupp, Susanne, 2004. Politics, Industry and The Regulation of Industrial Greenhouse-gas Emissions in The UK and Germany, *European Environment*, vol 14, s 235-250.
- Bang, Henrik, 2005. Among everyday makers and expert citizens, s 159-178 i Newman, Janet (red), *Remaking Governance. Peoples, politics and the public sphere*. Bristol: The Policy Press.
- Baueren, Ellen M. – Klijn, Hans Erik – Koppenjan, Joop F. M., 2003. Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol 13, nr. 2, s 193-212.
- Beck, Ulrich, 1996. *Att uppfinna det politiska. Bidrag till en teori om reflexiv modernisering* Göteborg: Daidalos.
- Bohm, Peter, 2004. *Den svenska klimatpolitikens kostnader och betydelse*. Stockholm: Institutet för tillväxtpolitiska studier. A2004:003.
- Bulkeley, Harriet – Betsill, Michele M., 2003. *Cities and Climate Change. Urban sustainability and global environmental governance*. London: Routledge.
- Bulkeley, Harriet – Betsill, Michele M., 2005. Rethinking Sustainable Cities: Multilevel Governance and the 'Urban' Politics of Climate Change, *Environmental Politics*, vol. 14, nr. 1. s 42-63.
- Bäckstrand, Karin – Kronsell, Annica – Söderholm, Peter, 2004. Den hållbara utvecklingens organisatoriska utmaningar, s 227-259 i Wickenberg, Per – Nilsson, Annika – Steneroth Silén, Marianne (red), *Miljö och hållbar utveckling – samhällsvetenskapliga perspektiv från en lundaborisont*. Lund: Studentlitteratur.
- Carlén, Björn, 2004. *BNP-effekter av svensk klimatpolitik – en jämförelse*. Stockholm: Institutet för tillväxtpolitiska studier. A2004:0008.
- Collier, Ute – Löfstedt, Ragnar E., 1997. Think globally, act locally? Local climate change and energy policies in Sweden and the UK, *Global Environmental Change*, vol 7, nr. 1. s 25-40.
- Denvall, Verner, 1997. Det förflutnas modernitet, s 23-52 i Denvall, Verner – Henning, Cecilia – Lieberg, Mats – Salonen, Tapio – Öresjö, Eva. *Välfärdens operatörer. Social planering i brytningstid*. Umeå: Boréa.
- Dryzek, John S., 2002. *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestation*. Oxford: Oxford University Press.

- Forsberg, Björn, 2002. *Lokal Agenda 21 för hållbar utveckling: En studie av miljöfrågan i tillväxtsambället*. Umeå: Umeå universitet, Statsvetenskapliga institutionens skriftserie, 2002:2.
- Global Climate Coalition (2004), tillgänglig på <<http://www.globalclimate.org>>, citerad 5/10 2004.
- Gossas, Markus, 2006. *Kommunal samverkan och statlig nätverksstyrning*. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.
- Granberg, Mikael, 2004. *Från lokal välfärdsstat till stadspolitik. Politiska processer mellan demokrati och effektivitet: Vision Mälardalen och Östra hamnen i Västerås*. Örebro Studies in Political Science 11. Örebro: Örebro universitet.
- Granberg, Mikael, 2006. Alla talar om vädret. Svenska kommuner, klimatförändringar och samverkan, *Kommunal politik och ekonomi*, vol. 10, nr 1, s 9 – 35.
- Gustavsson, Eva, 2005. "Mitigation and climate change – local action in a global context; the case of Växjö, Sweden". Paper, Konferensen Life in the Urban Landscape. Göteborg
- Hermansson, Jörgen, 2003. *Politik på uppbyggningens grund – om den demokratiska reformismens möjlighet och problem*. Malmö: Liber.
- Hirdman, Yvonne, 1989. *Att lägga livet till rätta – studier i svensk folkehems politik*. Stockholm: Carlsons.
- Institutet för tillväxtpolitiska studier, ITPS, 2004. *Basindustrin och Kyoto. Effekter på konkurrenskraft av handeln med utsläppsrätter*. A2004:019.
- Jordan, Andrew – Wurzel – Rüdiger K. W. – Zito, Anthony, 2005. The Rise of 'New' Policy Instruments in Comparative Perspective: Has the Governance Eclipsed Government?, *Political Studies*, vol 53, s 477-496.
- Kjær, Anne Mette, 2004. *Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Kooiman, Jan (red), 1993. *Modern Governance. New Government – Society Interactions*. London: SAGE.
- Kooiman, Jan, 2003. *Governing as Governance*. London: SAGE.
- Kousky, Carolyn – Schneider, Stephen H., 2003. Global climate policy: will cities lead the way?, *Climate Policy* vol 3, s 359-372.
- Lidskog, Rolf – Elander, Ingemar, 2005. *Representation, deltagande eller samtal? Demokratiteoretiska responser på dagens miljöproblem*. Örebro: Örebro universitet. Samhällsvetenskapliga institutionen. Arbetsrapport 10.
- Lundqvist, Lennart J., 2001. Games Real Farmers Play: knowledge memory and the fate of collective action to prevent eutrophication of water catchments *Local Environment*, vol. 6, nr 4, s 407-419.
- Lundqvist, Lennart J., 2005. Ekologiskt integrerad politik, s 87-108 i Jagers, Sverker, C. (red), *Hållbar utveckling som politik. Om miljöpolitikens grundproblem*. Malmö: Liber.
- Malmö stad, 2003. *Miljöprogram för Malmö stad 2003-2008 – Plattform för ekologiskt hållbar utveckling* Malmö: Malmö stad, Miljöförvaltningen.
- Miljömålsportalen, 2005. Tillgänglig på <http://www.miljomal.nu/om_miljomalen/miljomalen/mal1.php>, citerad 14/12 2005.
- Miljömålsrådet, 2004a. Inriktning av Miljömålsrådets insatser. Tillgänglig på <http://www.miljomal.nu/vem_gor_vad/inriktning_2004.pdf>, citerad 10/12 2005.
- Miljömålsrådet, 2004b, Miljömålen – när vi dem?. Utdrag ur Miljömålsrådets årsrapport Miljömålen – när vi dem? Stockholm: de Facto. Bilaga till Miljöaktuellt och Dagens Samhälle september 2004.
- Montin, Stig, 2007. Från servicedemokrati mot ett medskaparsamhälle?, i Jonsson, Leif (red), *Kommunledning och samhällsutveckling* Lund: Studentlitteratur.
- Naturvårdsverket, 2002. *Enkät om kommunernas klimatarbete*. Tillgänglig på <<http://www.naturvardsverket.se>>. Citerad 10/12 2005.
- Naturvårdsverket, 2005. "Regeringsuppdrag – Återrapportering av effekter av investeringsprogrammen (LIP och Klimp)". Stockholm: Naturvårdsverket. Tillgänglig på <<http://www.naturvardsverket.se/dokument/hallbar/invprog/lip/pdf/ru.pdf>>. Citerad 21/9 2005.
- Naturvårdsverket & Energimyndigheten, 2004. *Sveriges klimatstrategi. Kontrollstation 2004*. Stockholm: Naturvårdsverket och Energimyndigheten.
- Norén Bretzer, Ylva, 2005. Politiskt deltagande och styrning, s 109-132 i Jagers, Sverker C. (red), *Hållbar utveckling som politik. Om miljöpolitikens grundproblem*. Stockholm: Liber.

- O'Connor, Robert E. – Bord, Richard J. – Fisher, Ann, 1999. Risk Perceptions, General Environmental Beliefs, and Willingness to Address Climate Change, *Risk Analysis*, vol 19, nr. 3. s 461-471.
- Olsson, Jan (red), 2005. *Hållbar utveckling underifrån*. Nora: Nya Doxa.
- Pierre, Jon – B. Guy Peters, 2000. *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan.
- Pierre, Jon – B. Guy Peters, 2005. *Governing Complex Societies. Trajectories and Scenarios*. Basingstoke: Palgrave.
- Paulsson, Fredrik – von Malmborg, Fredrik, 2004. Carbon Dioxide Emission Trading, or not? An Institutional Analysis of Company Behaviour in Sweden, *Corporate Social Responsibility and Environment Management*, vol 11, s 211-221.
- Proposition 2001/02:55, *Sveriges klimatstrategi*.
- Regionalt uppföljningssystem, RUS (2005), tillgänglig på <<http://www.rus.lst.se/>>, citerad 14/12 2005.
- Rhodes R.A.W., 1997. *Understanding Governance*. Buckingham: Oxford University Press.
- Rhodes, R.A.W., 1999. Foreword: Governance and Networks, s xii-xxvi i Stoker, Gerry (red), *The New Management of British Local Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Rothstein, Bo, 2003. *Sociala fallor och tillitens problem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rothstein, Bo, 2005. Från ämbetsverk till ideologiska statsapparater, s 186-220 i Rothstein, Bo – Vahlne Westerhäll, Lotta (red), *Bortom den starka statens politik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Scharpf, Fritz, W., 1997. *Games Real Actors Play. Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Oxford: Westview Press.
- SFS (Svensk Författningssamling) 2001:1096, tillgänglig på <<http://www.naturvardsverket.se>>, citerad 14/12 2005.
- SKL 2006 (Sveriges Kommuner och Landsting), "Kommunernas arbete med och syn på miljömålen. Rapport från en enkät. 2006-03-01. Tillgänglig på <http://www.skil.se>, citerad 21/11 2006.
- SOU 2005:10, *Handla för bättre klimat – från införande till utförande*.
- Strandberg, Urban, 2004. Kommunal självstyrelse, s 183-201 i Mattson, Ingvar – Petersson, Olof (red.), *Svensk författningssamling*. Stockholm: SNS Förlag.
- Svenska Kommunförbundet, 2004. "Nationell strategi för hållbar utveckling?". Remissvar i samband med revidering av den nationella strategin för hållbar utveckling. Stockholm: Svenska Kommunförbundet, Plan- och miljösektionen, 2004-03-04. Tillgänglig på <<http://www.skil.se/artikeldokument.asp?C=890&A1253&FileID=51458&NAME=Nationell+strat+HUT+rev.doc>>, citerad 16/3 2005.
- Svenska Naturskyddsföreningen, 2005a. Svenska Naturskyddsföreningens enkätundersökning av kommunernas klimatarbete, tillgänglig på <<http://www.snf.se/pdf/dok-klimatinvesteringsprojekt.pdf>>, citerad 21/9 2005.
- Svenska Naturskyddsföreningen, 2005b. *Kommunernas klimatarbete. Klimatindex för kommuner 2005*. Stockholm: Svenska Naturskyddsföreningen, Ylva Rylander.
- Sørensen, Eva – Jacob Torfing, 2005. *Netzwerkstyring – fra government til governance*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Thompson, Graham – Frances, Jennifer – Levacic, Rosalind – Mitchell, Jeremy (red), *Markets, Hierarchies and Networks. The Co-ordination of Social Life*. London: SAGE.
- Vedung, Evert, 1982. *Energi politiska utvärderingar 1973-81*. Stockholm: Delegationen för energiforskning DFE Rapport nr 52.
- Wittrock, Björn – Lindström, Stefan, 1984. *De stora programmens tid – forskning och energi i svensk politik*. Stockholm: Akademitrattur.
- Wollman, Hellmut, 2003. Coordinating in the Intergovernmental Setting, s 594-606 i Peters, B. Guy – Pierre, Jon (red), *Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications.

FESTSKRIFT TILL
KRISTER WAHLBÄCK 70 ÅR

Krister Wahlbäck fyller 70 år den 21 november 2007. Vänner och kolleger vill med anledning härav hylla honom med en festskrift, "Säkerhetspolitik och historia". Boken kommer att innehålla uppsatser från såväl det akademiska fältet som den diplomatiska världen – detta för att markera hans stora insatser på såväl de historiska och statsvetenskapliga områdena som i regeringskansliet.

Till vår glädje har gensvaret varit mycket stort. Boken kommer att innehålla bidrag från en lång rad prominenta akademiker, politiker och diplomater. Till dem som lovat medverka hör bl.a. Carl Bildt, Kjell Goldmann, Max Jakobson, Leif Leifland, Olof Ruin, Daniel Tarschys och Carl Tham. Sammanlagt kommer boken att innehålla ett tjugotal uppsatser och omfatta ca 300 sidor.

Du som vill hedra Krister Wahlbäck och få sitt namn infört i Tabula Gratulatoria ombedes att senast den 1 juli 2007 sätta in 250 SEK på PlusGirokonto 104 69 23-7. Ange Wahlbäck på talongen och uppge namn på den eller de personer som ska stå i tabulan samt adressen dit boken ska skickas.

Sprid gärna detta meddelande till andra som kan tänkas vara intresserade av att subscribera på festskriften!

Stockholm den 8 februari 2007

MATS BERGQUIST ALF W JOHANSSON

Statsvetenskapliga förbundet

FÖRBUNDSREDAKTÖR: HELENA WOCKELBERG

Förbundsredaktören har ordet

Hur många gånger under den senaste treårsperioden har du ansökt om patent? Svårt att komma ihåg? Då blir det också svårt att fylla i den enkät som slumpmässigt utvalda anställda vid Uppsala universitet fått sig tillskickade från rektor. Antingen får du chansa eller låta bli, för vet ej-svar medges inte. Hade jag fyllt i enkäten hade jag ärligt kunna säga att jag bestämt minns deltagande i ett mindre antal så kallade "kommersiella produkter", i alla fall om jag får räkna böcker och tidskrifter som säljs på öppna marknaden. Jag minns också att jag inte tipsat någon arbetsgivare om en student, och att ingen frågat. Vad jag absolut har gjort minst en gång om året under perioden är att vara studieobjekt i en utvärdering av något slag, och det börjar kännas smått parodiskt. Alla upp-tänkliga olika principaler vill göra sin egen mätning. Men, säger den alerta skattebetalaren, det är väl bra att någon tar reda på vad de där forskarna egentligen gör? Ja visst! Men inte bör svaret på frågan bli "deltar i självvärderande verksamhet"?

Utvärderingar är inte oskyldiga frågeformulär. De medför en del problem som vi måste förhålla oss till. För det första tar det tid att tillhandahålla all den informa-

tion som efterfrågas, tid som ingen egentligen betalar för. För det andra och vad värre är, så bör vi inse att många av de saker vi faktiskt gör aldrig kommer att uppmärksammas i dessa undersökningar, och de viktigaste frågorna kommer aldrig att ställas. Ingen har till exempel frågat mig hur stora seminariegrupperna är på de kurser jag undervisar på, eller hur den senaste besparingen påverkat kvalitén på den undervisning jag tillhandahåller. Och ingen har försökt mäta om den student som fick underkänt, och alltså är ett misslyckande genomströmningsmässigt, lärt sig något relevant och viktigt. Allra värst är ändå, för det tredje, att vi kan komma att anpassa vad vi gör till det som mäts. Aha, säger nu den ännu mer alerta skattebetalaren, redaktören är en sådan där gnällig vetenskapsperson som inte vill bli styrd! Det är på sätt och vis en riktig observation, men med det centrala tillägget att jag skulle välkomna styrning som syftar till att värna universitets och högskolors kärnverksamheter, forskning och undervisning. För mig är den tredje uppgiften av nödvändighet just trea. Även om jag kan bli både inspirerad och "fortbildad" av samhällsdebatten, näringslivskontakter och SVT 24 så är det oftast först när jag utträttat något vettigt på de två andra arenorna (forskning och undervisning) som jag känner att jag har något att bidra med på den tredje.

Har du synpunkter på förbundssidan eller vill lämna bidrag är du välkommen att kontakta förbundsredaktören via e-post Helena.Wockelberg@statsvet.uu.se eller telefon 018-4713448.

Att forskarna ska interagera med "samhället" är vi förstas alla överens om, frågan är som Dagens Nyheters debattredaktör Mats Bergstrand påpekar i detta nummer "inte om utan hur". Läs hans syn på vad du bör göra nästa gång en journalist frågar dig om statschefen bör abdikera! Läs också vad förbundets vice ordförande Per-Ola Öberg svarade på de "tre snabba frågor" förbundsredaktören fyrade av i hans riktning när hon fick klart för sig att formerna för förbundets årsmöte ska reformeras.

HELENA WOCKELBERG
FÖRBUNDSREDAKTÖR

Statsvetarnas kommunikationsproblem

Att diskutera statsvetarnas förhållande till medierna är onekligen att ta sig an något av ett lyxproblem. I alla fall om statsvetarnas förhållandevis välfungerande relation till press, radio och tv jämförs med situationen inom andra discipliner. Statsvetarna åtnjuter, som alla forskare, ett högt anseende i journalistkretsar. Problemet blir då att vi i mediebranschen inte anses förstå vilka som är allra bäst och allra finast. Statsvetenskapen är också den i mediasammanhang i dag totalt dominerande vetenskapliga disciplinen. Problemet beskrivs då i vällevnadstermer: det kan bli för mycket av det goda. Och statsvetarna har dessutom fallenhet för flernivåkommunikation, att anpassa argumentationsteknik och framställningssätt efter auditorium, något som i många andra discipliner är en bristvara. Problemet som här diskuteras är reellt och handlar om vad man tappar på vägen mellan forskningsrapport

och Rapport i SVT. Inom statsvetenskapen tycks uppfattningen finnas att det är fel statsvetare som uttalar sig på fel sätt om fel saker. Och dessutom för ofta.

Eftersom Statsvetenskaplig tidskrifts förbundsredaktör haft önskemål om en diskussion i ämnet i sina spalter, och dessutom vänligheten att bjuda in mig till den samma, ska jag här försöka ge några personliga reflexioner utifrån ett redaktörs-perspektiv.

Om utgångspunkten, den i Högskolelagen stipulerade så kallade tredje uppgiften, att vetenskapssamhället ska "samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet", är vi nog alla överens. Frågan är hur detta ska ske. Från mediehåll används argumentet ofta lite slappt för att få forskare att medverka i ett visst tv-program eller att skriva i en viss tidning. Där torde det ändå vara uppenbart att lagen inte utkräver någon i tid och rum oinskränkt transparens. Från forskarhåll framförs ibland argumentet att det är medierna själva som med sin inboende dramaturgi främjar ensidighet och förenkling och därmed omöjliggör fullföljandet av den tredje uppgiften. Även där finns dock den avgörande invändningen: inget bättre alternativ står till buds. Argumentationen har drag av demokratidebatt; frågan gäller inte om utan hur.

I den diskussionen har statsvetarprofessor Kjell Goldmann givit ett värdefullt bidrag i sin bok "Statsvetenskap som yrke" (Studentlitteratur 2005). Låt mig därför något uppehålla mig vid några av hans resonemang. Goldmann konstaterar att det under perioden december 2002 till maj 2004 förekom statsvetarprofessorer i de ledande svenska medierna i genomsnitt 1,3 gånger per dag. Uppenbarligen vill han ha en uppstramning. Lika uppenbart är att han ännu inte är bönhörd. Den lista över statsvetarnas medieflitighet som sedan

presenteras med Sören Holmberg som etta följd av Bo Rothstein och Tommy Möller lider i och för sig av att framträdandena inte är viktade; en snabb telefonintervju, eller en sömnig morgonsoffesittning, ger samma poäng som en debattartikel byggd på seriös forskning om den ökande mistro mot politikerna eller om opinionsinstitutens inbyggda bias i partisympatiundersökningarna. Men topptrion ger en annan intressant ingång till frågan om hur den tredje uppgiften ska fullgöras. De tre forskarna representerar tre olika modeller för hur kommunikationen med samhället utanför universitetsväggarna ska skötas.

1. Presentation av egna nya forskningsrön till medierna. Här representerat av Sören Holmbergs skickliga förmedlande och analys av nya kvantitativa resultat om väljarströmmar och väljares preferenser.
2. Analyser av pågående politiska skeenden. Att kommentera en politisk utveckling i anslutning till enskilda händelser. Syftet är att öka förståelsen om vad som sker exempelvis genom jämförelser över tid. Det är en genre som Tommy Möller väl behärskar.
3. Lyfta upp frågor till offentlig debatt. Exempelvis inomvetenskapliga frågor av allmänt intresse som diskussionen om den svenska genusforskningens, eller för den delen statsvetenskapens, internationella status. Bo Rothstein är en värdig företrädare för denna kategori.

Alla dessa tre modeller ryms inom den tredje uppgiftens ramar. Att minimera definitionen till att bara gälla punkt ett är enligt mitt förmenande inte riktigt tillfredsställande. Dels finns det ett betydande demokratiskt värde i att medborgarna får del av den fördjupning och analys som tillhandahålls i modellerna två och tre. Dess-

utom kan allmänhetens möjligheter att ta till sig kunskaper om nya forskningsrön rimligtvis inte sägas ske helt fristående från kunskaper om hur samhället i stort fungerar och förändras; kategori ett förutsätter kategorierna två och tre.

På marginalen riskerar Goldmanns undersökning att bli missvisande även av andra skäl än den saknade viktningen av olika medier. Han utgår ifrån att alla debattartiklar tillkommer på författarens initiativ och hänför därför denna verksamhet till kategorin "statsvetarinitiativ" trots att det i statsvetarkollektivet torde finnas kännedom om att många artiklar tillkommit på initiativ från tidningarnas redaktörer. Och dessutom glömmer han bort att graden av aktivitet inte alls överensstämmer med graden av framgångsrik aktivitet. Många artiklar, även av statsvetare, blir refuserade.

Statsvetarna vill nämligen medverka mycket mer än de får. Svårflirtade redaktörer sätter stopp. Så när Goldmann uppmanar medierna att "vara mer intresserade av den vetenskapliga grunden för det som skrivs...och mera aktiva i sökandet efter den bästa kompetensen" ska han alltså veta att en viss sådan verksamhet faktiskt pågår. De kriterier vi ställer upp skiljer sig dock helt naturligt något från dem som används för att plocka fram de mest framgångsrika forskarna inom statsvetenskapen. Att det är olika personer som toppar de olika listorna är alltså i sig inget argument för att det skulle vara "fel" statsvetare som dominerar i mediasammanhang. Man skulle kunna tänka sig en tabell i fyra fält med olika kombinationer av motsatsparen "vill/vill inte" och "kan/kan inte" delta på ett effektivt sätt i massmediesammanhang. De statsvetare som finns i fältet "vill och kan" hamnar i topp på Goldmanns lista. De i fältet "vill men kan inte" refuseras av tidningarna och

bjuds inte in till etermedieprogrammen. Frågan är sedan om de personer som toppar olika listor över mest internationellt citerade svenska statsvetare (i de fall de differentierar från medielistorna) tillhör kategorin "kan men vill inte" eller kategorin "kan inte och vill inte". De mest framstående forskarna behöver ju inte nödvändigtvis vara de bästa kommunikatörerna. Mediernas val av forskare kan alltså vara rationellt och riktigt även ur ett vetenskapligt perspektiv – gällande hur väl den tredje uppgiften utförs – trots att de mest citerade i massmedierna inte överensstämmer med dem som toppar olika internationella vetenskapliga citeringslistor. I sammanhanget ska heller inte stickas under stol med att redaktörernas bedömning av en artikels nyhetsvärde inte nödvändigtvis måste överensstämma med dess vetenskapliga värde. Frågans publika kvaliteter och politiska känslighet väger tyngre i mediernas vågskål än i vetenskapens. Olika medier har också så olika utgångspunkter för denna bedömning att det är svårt att generalisera för mycket om de publicistiska värderingarna. Därför borde det även vara rimligt att exempelvis statsvetare värderar olika typer av medieframträdanden som olika viktiga också ur ett vetenskapligt perspektiv, det vill säga för att föra ut vetenskaplig kunskap och insikt i samhällsdebatten. Den egna debattartikeln eller deltagandet i ett längre direktsänt fördjupande etermediesamtal ger mer, för både förmedlare och konsument, än nyhetssändningarnas trestekundersklipp från förinspelade intervjuer.

För att en dialog om forskarnas deltagande i den offentliga debatten ska vara meningsfull gäller det att medieföreträdarna inte ryggmärsmässigt förordar största möjliga exponering i alla tänkbara sammanhang. När exempelvis tidigare Hierta-professorn (på den tid tjänsten var tillsatt)

Olof Ruin framför synpunkten att vissa statsvetare skulle kunna må bra av att något begränsa sina framträdanden, finns där förstås en ärlig och berättigad oro för att en överexponering medför att varje enskilt statsvetarframträdande kommer att tillmätas mindre tyngd i samhällsdebatten. Det gäller, som sagt, inte minst för statsvetarna att vara lite mer kräsmagade i valet av arenor. Det paradoxala förhållandet råder ju att samma medieföreträdare som lockar och pockar för att få experterna till sina studios samtidigt i smyg ser ner på dem som är allt för angelägna om att synas.

Jag har samtidigt svårt för Kjell Goldmanns "lejonborgska" argument att statsvetarprofessorer visst får uttala sig om proffsboxning och allehanda andra allmänna frågor, men då som privatpersoner och utan att den vetenskapliga titeln används. På samma sätt som man inte kan vara utbildningsminister bara när det passar kan inte statsvetarprofessorn lägga av sig sin titel när han så behagar. Samma sak gäller förstås för chefredaktörer och andra medieföreträdare. Där tycker jag dock själv att det borde vara mindre problematiskt för en statsvetare att gå ut i en uppenbart friliggande fråga än att agera i den ofta förekommande gråzonen; uttalanden om politiska frågor där statsvetarna inte alltid har någon självklar expertkunskap men där deras kompetens under vissa betingelser faktiskt kan vara avgörande: Bör statschefen abdikera? Kan Bildt sitta kvar? Hur går det i valet?

Goldmanns generella kritik mot mediernas funktionssätt ska dock på intet sätt bagatelliseras. Det är ju talande att medan brittiska Labour i oppositionsställning under början på 1990-talet bestämde sig för en rejäl satsning på att stärka mediestaben för att kunskapsmässigt klara av att mäta sig med de synnerligen kompetenta poli-

tiska journalisterna gjorde den tidigare socialdemokratiska regeringen i Sverige samma sak av motsatt skäl: Uppfattningen i regeringskansliet var att journalisterna blivit okunnigare i politiska frågor och att behovet av ökad tydlighet och högre kunskapsnivå i informationsstaben därför stärkts.

Beskrivningen har visst fog för sig. Den är föranledd av journalistkårens utveckling från specialisering mot generalisering; de ekonomiska kraven på mer trimmade redaktioner ökar behovet av att ha reportrar med breda bevakningsfält som därför med nödvändighet kommer att kunna ganska lite om väldigt mycket: en tydlig motpol till akademikern. Parallellt med denna utveckling finns det, som Helena Wockelberg mycket riktigt påpekat här i *Statsvetenskaplig tidskrift* (2005/3), en aktiv styrning av nyhetsmaterialet som gör att journalisten ofta mer är ute efter att få en i förväg bestämd vinkling bekräftad av experten än av att förbehållslöst söka en analys av ett intressant samhällsförhållande. Sålunda verkar vi ha fått allt mindre kunniga reportrar med allt större inflytande över medborgarnas samhällsinformation.

Inte heller denna bild är dock helt invändningsfri. För vi måste konstatera att experten har ett mycket stort inflytande över vad medierna förmedlar. I en ny C-uppsats vid avdelningen för medie- och kommunikationsvetenskap i Sundsvall om experter i valbevakningen 2006 har 88 artiklar i fyra stora tidningar (DN, SvD, Aftonbladet och Expressen) studerats. I samtliga fall har olika experter uttalat sig i valrelaterade frågor. ”Inte i någon av artiklarna förekom några utskrivna kritiska frågor riktade mot experterna, eller någon ifrågasättande kommentar till dem från journalisterna”.

Problemet med mediernas hantering av forskare är alltså inte enbart att de håller sig med en nyhetslogik som vetenskapsmännen känner sig obekväma med. Det är också problematiskt att tilltron till professorerna är så hög bland journalisterna. Uttalandena betraktas som Den Stora Sanningen, inte som de mänskligt bräckliga hypoteser de ofta är. Inom statsvetenskapen är insikten om sakernas tillstånd mer utvecklad. Olof Ruins reaktion i samma uppsats fångar en utbredd inställning: ”Problemet är ju ibland att statsvetarna som yttrar sig... blir alltför lika vanliga politiska kommentatorer.”

Men det är sannerligen inget huvudproblem. Tvärtom är forskarnas deltagande i samhällsdebatten viktig även av renodlat journalistiska skäl. Vi på DN Debatt kritiserar ibland för att okritiskt släppa igenom artiklar från etablissemangen, från olika makteliter. Vad kritikerna inte tänker på är att dessa artiklar i sig ofta analyserar och avslöjar missförhållanden inom andra delar av samma maktelit. Vi får alltså en granskning av makten, inklusive statsvetenskapen, genom detta öppna samtal. Statsvetarprofessorerna bidrar därmed inte bara till att fullfölja sin egen tredje uppgift utan också i hög grad till att fullgöra den så kallade tredje statsmaktens första och andra uppgift: att informera och att granska.

Statsvetenskapen har en synnerligen gynnad position i medierna, jämfört med andra vetenskapliga discipliner, och kan därför kosta på sig lyxen att diskutera hur någonting som fungerar bra skulle kunna fungera ändå bättre. Annat är det inom exempelvis juridiken, den vetenskapliga gren som enligt Bo Rothstein dominerar den politiska offentliga debatten i USA och därför drar till sig lejonparten av alla samhällsintresserade studenter där.

I Sverige tillhör juristerna, med några högljudda undantag, de medieskyggas skara. Särskilt på domarsidan har det av tradition varit sparsmakat med offentliga framträdanden. Frågan om relationen till medierna verkar inte heller bedömas som lika angelägen inom juridiken som inom statsvetenskapen, något som enligt min uppfattning står i omvänd proportion till behovet. Men helt tyst är det inte. Justitiekansler Göran Lambertz tar exempelvis upp spörsmålet i boken "Festskrift till Per Henrik Lindblom" där han påpekar att en verksamhet inte värderas utifrån kvaliteten på det den uträttar utan utifrån den bild av kompetensnivån som allmänheten får via medierna. Och ansvaret för att informationen i sakfrågorna blir korrekt ligger enligt Lambertz på experterna i väl så hög grad som på medierna själva:

"Om en reporter inte får hjälp att förstå, är det snarare regel än undantag att rapporteringen blir fel. Detta är inte konstigt, och vi som kanske borde ha hjälpt till har knappast någon rätt att oja oss – som så ofta sker – över att reporterna är 'okunniga' och 'alltid missförstår'. Ansvaret i sådana fall är minst lika mycket vårt eget".

Resönemånga gällande här förtroendet för rättsväsendet men det har förstås bäring på diskussionen om vetenskapssamhällets relation till medierna i ett övergripande perspektiv. Det är alltså enligt Lambertz irrationellt av juristerna att inte ställa upp för medierna, det riskerar att skada förtroendet för rättsväsendet. Man kan notera att professorn i internationell ekonomi Lars Calmfors kommer till motsatt slutsats när det gäller nationalekonomernas agerande. Båda tycker att det är viktigt för samhällsdebatten att forskarna medverkar. Men Calmfors finner det rationellt för yngre begåvade forskare att avstå eftersom priset är för högt i form av ovederhäftiga påhopp från partsföreträdare som

medvetet missbrukar forskningsresultaten för egna syften (DN Debatt 2/1-06). Vi ska i detta sammanhang inte glömma att det kan finnas en annan förklaring till nationalekonomernas uttåg ur spalterna: att de inte längre är lika attraktiva för journalisterna. Den rikliga förekomsten av ekonomer under det tidiga 1990-talets turbulenta tid gav mycket kunskap men också en hel del prediktioner som senare visade sig svajiga. Journalistkåren började fråga sig om man kunde lita på nationalekonomerna. Baksidan av den höga tilltron är ju att fallet blir högt i omprövningens stund. En liknande utveckling kan drabba statsvetarna om uppfattningen att deras medieframträdanden mer handlar om "tyckande" än "kunnande" tillåts slå rot.

Förutom argumenten om vad som är bäst för vetenskapssamhället finns faktiskt också olika uppfattningar om vad som är bäst för medborgarna. I september 2001 dristade jag mig till att säga att allmänheten vill ha del av de medicinska landvinningarna när de är färska och inte när hela medicinarkåren uppnått konsensus om resultatens riktighet tio år senare. Jag hävdade dessutom att vi som läsare inte har några problem med att ta del av motstridiga forskningsresultat, att vi kan sova själva. Det var som att svära i den heliga vetenskapliga kyrkan. Ledande företrädare för landets epidemiologiska forskning svarade: "Allvarligast är Bergstrands föreställning att allmänheten kan 'läsa två separata texter'. Den stämmer illa med våra dagliga möten där patienter, sjukvårdspersonal och allmänhet uttrycker förvirring och uppgivenhet över strömmen av motstridiga hälsolarm". (DN 23/9-01).

Statsvetenskapens företrädare ligger härvidlag i uppenbar framkant. Där finns ingen elitistisk tro att motstridig informa-

tion skulle vara skadlig för medborgarna och inte heller någon stark kraft som drar åt det medieisolationistiska hållet. Därför har statsvetarna också – i större omfattning än andra discipliner – medieföreträdarnas öron när de, med JK:s ord, ojar sig över våra brister.

MATS BERGSTRAND
CHEF DN DEBATT

Referenser

- Bergstrand, Mats, Lewin, Leif och Björck, Anders. 2006. *När verkligheten sparkar bakut*. Lund: Studentlitteratur.
- Goldmann, Kjell. *Statsvetenskap som yrke*. 2005. Lund: Studentlitteratur.
- Jonsson, Sandra och Westerdahl, Karolina. 2006. "Ingen jeppe från gatan – experter i valbevaktningen." C-uppsats HT 2006. Mittuniversitetet i Sundsvall.
- Lambertz, Göran. 2004. Förtroendet för rättsväsendet. Bidrag i *Festskrift till Per Henrik Lindblom*. Uppsala: Iustus förlag.

Artiklar i tidningar/tidskrifter

- Adami, Hans-Olov et al. "Inlägg/Forskning och massmedier." *DN* 23/9 2001.
- Bergstrand, Mats. "Mörklägg inte forskningsresultaten." *DN* 7/9 2001.
- Calmfors, Lars. "Begränsat men förödande att forskare flyr samhällsdebatten". *DN Debatt* 2/1 2007.
- Wockelberg, Helena. "Statsvetarna och massmedia." *Statsvetenskaplig tidskrift* 2005/3.

Tre snabba frågor till...

...**Per Ola Öberg**, Uppsala universitet, som är vice ordförande i förbundets styrelse där man just nu diskuterar hur man ska förändra formerna för årsmötet:

Vad är det för fel på årsmötet?

– Årsmötet fyller en viktig funktion i och med att det erbjuder doktorander ett utmärkt tillfälle att få sin första konferensfarenhet utanför den egna institutionen. Detta bör vi fortsätta att måna om. Men om årsmötet ska överleva måste det locka även dem som doktoranderna hoppas få synpunkter ifrån. Det är viktigt att vi har en god blandning av helt nya doktorander och mer etablerade forskare som alla deltar med egna uppsatser och i diskussionerna. Tyvärr har vi på senare år sett ett minskande intresse från äldre doktorander och från de mer etablerade forskarnas sida. Grupperna domineras ibland helt och hållet av uppsatser från doktorander som är helt i början av sin utbildning. Allt för sällan ser vi uppsatser från professorer, och ibland saknas deras närvaro helt och hållet. Det finns helt enkelt tecken på att årsmötet inte längre fungerar som den självklara mötesplatsen för svenska statsvetare som det en gång gjorde. Detta riskerar att helt urvattna idén med förbundets årsmöte och kan på längre sikt bli ett allvarligt problem för svensk statsvetenskap. Jag tror att vi behöver en fungerande arena för utbyte mellan statsvetare som är verksamma i Sverige och en sådan fungerar bara om vi kan upprätthålla en bättre blandning av deltagare på årsmötet.

Om årsmötet i framtiden ska ha en delvis tematisk inriktning, vilket tema bör bli först ut?

– För min egen del är jag inte helt övertygad om att teman skulle locka fler deltagare. Det har ofta visat sig vara väldigt svårt att samla statsvetare kring gemensamma teman, vi har helt enkelt väldigt olika intressen. Därmed riskerar teman att antingen bli för breda för att fylla någon funktion eller allt för smala för att vara lockande för många. En tänkbar lösning är att varje tema förankras i de workshops som hålls på årsmötet så att alla känner att det berör dem. Jag tror alltså att man bör ha gemensamma arrangemang för alla på årsmötet, men att de koordineras med någon aktivitet inom grupperna också. Hellre än traditionella teman (välfärd, globalisering, makt) tycker jag för min del att det skulle vara mer intressant att ha teman inriktade på samhällsvetenskaplig metod och teori med presentationer och diskussioner om (nya) tekniker och idéer. Jag kan också tänka mig att vi vid något tillfälle diskuterar examinationsformen vid svenska universitet och högskolor. Många med mig har upplevt att det nuvarande systemet med en betygsnämnd som ska fatta beslut direkt efter disputationen inte fungerar tillfredsställande. Det tryck ledamöterna utsätts för när beslutet ska fattas nästan samtidigt som disputanden hälsar släkt och vänner välkomna till disputationssfesten riskerar att sätta hela systemet ur spel. Betygsnämndssammanträdet blir bara en ritual och ansvaret för kvalitetsgranskningen vilar helt och hållet på de enskilda institutionerna. Många gånger fungerar de interna procedurerna säkert bra, men i det fall det inte finns specialkompetens i handledarkollegiet föreställer jag mig att det kan uppkomma svårigheter. Bland annat av den anledningen har jag kommit att förespråka de procedurer som finns i våra

grannländer. I Danmark och Norge tar betygsnämnden först ställning till om disputation överhuvudtaget ska äga rum eller om avhandlingen måste förbättras innan dess. Att betygsnämnder i Sverige underkänner avhandlingar är som bekant mycket ovanligt. Däremot känner jag själv till flera fall från våra grannländer där betygsnämnderna beslutat att begära kompletteringar innan det givits klartecken för att spika disputationsdatum. Så länge vi har den procedur vi nu har, riskerar vi att få leva med misstanken om att det finns ett mörkertal i Sverige därför att ledamöter av betygsnämnder vid samhällsvetenskapliga institutioner tagit fullt rimliga mänskliga hänsyn och tvingats leva med att de godkända avhandlingar som de egentligen inte anser håller måttet. Även om den typen av diskussioner om grundläggande förutsättningar för undervisning och forskning kanske inte lämpar sig som teman för årsmötet, borde vi i större utsträckning föra dem i förbundets regi.

Angående idén om ett pris för bästa uppsats: kan man tävla i statsvetenskap?

– Absolut! I någon mån gör vi ju det hela tiden när vi söker anslag och tjänster. Tanken om att utdela ett pris på statsvetenskapliga förbundets årsmöte befinner sig ännu på idéstadiet och det finns inga färdiga regler för hur pristagaren ska utses. Det är inte självklart att priset ska gå till ”bästa uppsats”, man kan mycket väl tänka sig att instruktionerna utformas så att priset kan tilldelas en uppsats som särskilt förtjänar att framhållas som ett viktigt bidrag till den statsvetenskapliga forskningen, eller något i den stilen. På så sätt kan unga forskare konkurrera med mer etablerade på lika villkor. Priset kan ges till någon som presenterat en god och mycket lovande idé, även om det kanske finns

bättre, mer färdiga uppsatser på årsmötet. Vår förhoppning är att det blir mycket prestigefullt att ha tilldelats statsvetenskapliga förbundets pris, men också att det samtidigt ska utgöra ett mer lättamt inslag i verksamheten.

Rättvisa åt Tingsten!

Herbert Tingsten – idékritikens fader, så löd rubriken på ett inlägg av Ludvig Beckman på "förbundssidan" i Statsvetenskaplig Tidskrift 2006/3. Enligt min mening finns det flera oklara eller på annat sätt tvivelaktiga punkter i framställningen: ett par exempel.

1. En första punkt gäller frågan vad Tingsten menade med idékritik. Beckmans svar löd så här: Tingstens "uppfattning var att ideologierna innehöll påståenden som kunde kritiserats och utvärderas, de var inte enbart fiktiva berättelser eller retoriska vändningar. Statsvetaren skulle pröva hållbarheten av ideologiernas sakpåståenden och pröva hur de resonemang som framfördes hängde samman och följde av varandra" (s. 317).

Citatet är inte precis glasklart. Det enklaste och bästa hade varit att låta Tingsten själv komma till tals. Den självklara källan är i så fall hans bok *Idékritik* (1941); det centrala avsnittet lyder så här:

Ofta påstås att de politiska ideologierna utgöra värderingar och på denna grund äro undandragna debatt; när det gäller värderingar föreligger ju icke sanningfrågan. Uppfattningen är naturlig så till vida, som en ideologi tänkes ägnad att påverka handlan-

det och för att handla kräves ju ett beslut, som kan sägas vara beroende av en värdering. I varje ideologi finnes också ett moment av värdering eller åtminstone av utsagor, som antas ägnade att omedelbart framkalla en värdering av bestämd art. Men en undersökning av några politiskt viktiga ideologier visar omedelbart, att de icke huvudsakligen utgöra serier av värderingar. Verklighetsomdömen spela huvudrollen (s. 12).

2. Från vetenskapsmannen Tingsten gick Beckman över till publicisten med samma namn. Också här blir ett rätt långt citat nödvändigt:

Men fömuftstron kan också bli fömumstig. Det var många som var kritiska mot Tingsten, inte minst i rollen som chefredaktör för Dagens Nyheter. Framför allt gällde kritiken åsikterna som han framförde, stödet för en svensk atombomb, för ett svenskt Natomedlemskap, föraktet för en "tredje ståndpunkt" mellan det kalla krigets kontrahenter. Men också Tingstens debattstil betraktades som kontroversiell. Meningsmotståndare på vänsterkanten avfärdades som "medlöpare" och "förrädare". Sättet varmed Tingsten argumenterade kunde uppfattas som alltför ogeneröst, hårt och inriktat på att knipa enkla poänger – vilket ofta påpekats i den ymniga litteraturen om Tingsten. Vad som inte hävdats är emellertid att detta kan vittna om ett problem med den idékritiska metoden som sådan. (s. 317f).

När man har läst detta, frestas man utropa: Make distinctions or shut up!

Sociologerna lär oss, att vi spelar olika, av varandra tämligen oberoende roller i vårt liv. Som Jörgen Westerstahl har påpekat, levde Tingsten som offentlig, utåt uppmärksammas person tre liv: professor, chefredaktören, memoarförfattaren (Westerstahl 1992 s. 204). Att som Beckman gröta ihop de båda förstnämnda och

därvid föreställa sig, att Tingsten i sina DN-artiklar i någon större grad bedrev idékritik à la Tingsten är ohållbart.

3. Till sist en randanmärkning. Beckman citerar ett skarpt kritiskt omdöme om Tingsten, fällt av Olof Lagercrantz, den ene av hans efterträdare som chefredaktör. Där hette det, att Tingsten "förde ingenting eller litet framåt" och att hans främsta gren tycktes vara "dueller på exercisplatser" snarare än "bataljer på slagfältet".

De inte helt korrekta citaten är – vilket Beckman borde ha nämnt – hämtade från Lagercrantz recension av fjärde delen av Tingstens memoarer (DN. 1964-08-24). De tre tidigare delarna hade fått en starkt positiv kritik av samme Lagercrantz i DN. I den här aktuella recensionen fanns för all del ett visst beröm, men som helhet var den snarast nedgörande. Tingsten svarade med att bryta sitt kontrakt med DN (DN 1964-09-04).

Också på denna punkt var Beckman oklar, men han verkade godta Lagercrantz hårda dom. För den som mot slutet av 1950-talet, Tingstens sista år på DN, kunde på nära håll följa Lagercrantz inställsamma uppträdande mot chefredaktören, måste bedömningen bli en annan.

De grovt nedsättande omdömena i recensionen framstår då i sitt rätta ljus – dvs som uttryck för svekfullhet.

TORBJÖRN VALLINDER
DOCENT I STATSVETENSKAP

Referenser

- Tingsten, Herbert, 1941. *Idékritik*. Stockholm: Bonniers.
- Westerståhl, Jörgen, 1992. "Herbert Tingsten – statsvetenskapsmannen", s 203-217 i Falckemark, Gunnar (red.), *Statsvetarporträtt. Svenska statsvetare under 350 år*; Stockholm: SNS Förlag

Replik

Vallinder hävdar att Tingsten behandlas orättvist i min text som anses innehålla "flera oklara eller på annat sätt tvivelaktiga" påståenden. Det första av dem skall gälla min uttolkning av den Tingstenska idékritiken vilken enligt Vallinder inte är "glasklar". Jag hade gärna diskuterat den frågan men eftersom de påstådda oklarheterna inte preciseras är invändningen inte möjlig att bemöta, tyvärr.

Vallinders andra synpunkt gäller kritiken mot Tingsten, som jag återger, enligt vilken han ibland ansågs vara en ogenerös debattör. Vallinder menar att den slutsatsen vilar på min oförmåga att hålla isär Tingstens olika roller och verksamhetsfält. Det som gäller för Tingsten som chefredaktör kan enligt Vallinder inte läggas professor Tingsten till last.

Nu var det förvisso inte sagt att Tingsten endast var ogenerös när han debatterade dagspolitiska frågor i rollen som chefredaktör. Men låt oss ändå anta det och därmed ställa frågan igen, om det skulle vara något fel i att kritisera Tingstens idékritiska handlag utifrån en läsning av inläggen på Dagens Nyheter. Vad skulle idékritikens läromästare själv svara? Det svar vi finner är att den kritik som riktas mot de i offentligheten förekommande idéerna "vill vara av samma art som den man riktar mot vetenskapliga arbeten" (*De konservativa idéerna*, 1939, s 7). Tingsten ansåg att kravet på "redbar" argumentation var lika giltigt för den allmänna politiska debatten som i vetenskapliga arbeten. Detta är i själva verket en av idékritikens huvudpoänger. Och accepterar vi den är det knappast ett misstag att ställa frågan om publicisten Tingsten lever upp till de redbarhetskrav som gäller för hans akademiska skrifter. Skulle vi ursäkta de brister som kan återfinnas i Tingstens

DN-artiklar med att dessa inte var idékritiska studier skulle vi svika det ideal om en "rationalisering av den offentliga debatten" som han själv ivrade för.

Vallinder har även en tredje synpunkt som egentligen inte alls har med ämnet för min ursprungliga text att göra, nämligen huruvida Olof Lagercrantz agerade "sveckfullt" mot Tingsten eller inte. Den frågan handlar uppenbarligen inte om vilket omdöme som gör Tingsten rättvisa men om vilket omdöme Lagercrantz förtjänar. Vallinder menar att sveckfullheten framgår av det faktum att Lagercrantz blev mer kritisk i sin läsning av Tingstens memoarböcker efter att denne lämnat sin post på DN.

Huruvida Lagercrantz bör beskrivas som sveckfull kan man förstås diskutera. Men en sådan diskussion kommer då att gälla personen Lagercrantz och inte de argument han framförde. Och det kan ifrågasättas om en idékritisk granskning av texter verkligen bör ta hänsyn till egenskaper hos författaren till dem. En ståndpunkt som avfärdas på grundval av en negativ värdering av personen som framför

den är ju ett exempel på det klassiska *argumentum ad hominem*. Ett sådant är ett felslut eftersom en ståndpunkts rimlighet självfallet inte har ett dyft att göra med vem som framför den. Just detta felslut finner vi också exempel på i Tingstens texter. Skribenter vilka förfäktade vad Tingsten ansåg vara felaktiga ståndpunkter avfärdades ibland som "förrädare" eller "medlöpare". Kritiken kom därmed att riktas mot den person som formulerade argumentet snarare än mot argumentet självt. Med en sådan metod blir givetvis den politiska debatten varken mer förnuftig eller redbar. Det är möjligen en förhastad slutsats, men intrycket är ändå att Vallinder på den punkten har inspirerats av de sidor hos Tingsten som vi har minst anledning att ta fasta på. Tingstens bidrag bestod i att visa att en genuint kritisk granskning av politiska ideologier och idéer är möjlig. De exempel som också finns på att en sådan granskning kan leda till ogenerositet och gnällighet borde vi emellertid söka undvika.

LUDVIG BECKMÅN
DOCENT I STATSVETENSKAP

Prenumerera på Statsvetenskaplig tidskrift!
www.statsvetenskapligtidskrift.se

■ Litteraturöversikter

Birgitta Niklasson: *Contact Capital in Political Careers. Gender and Recruitment of Parliamentarians and Political Appointees.* Göteborg Studies in Politics 96. Göteborg 2005: Department of Political Science.

CHRISTINA BERGQVIST¹

Avhandlingens innehåll och slutsatser

Betydelsen av kontakter i politiken, speciellt i *rekryteringen* till politiska positioner, är ett eftersatt område i den statsvetenskapliga forskningen. Vissa typer av kontakter, t.ex. giftermål mellan högt uppsatta politiker eller en son eller dotter som går i mammans/pappans politiska fotspår, väcker ofta stor uppmärksamhet i massmedia och i samhällspolitisk litteratur. De flesta av oss håller nog spontant med om att kontakter ofta verkar vara viktiga för att nå framgångar i politiken. Birgitta Niklasson tar i sin avhandling *Contact Capital in Political Careers. Gender and Recruitment of Parliamentarians and Political Appointees* steget från spekulativa och mer populärt hållna studier om detta till att mer systematiskt undersöka vilken roll kontakter spelar för dem som uppnått politiska toppositioner.

Syftet med avhandlingen är att bidra till teoretisk och empirisk utveckling kring

frågan om kontacters betydelse för politisk karriär. För att förstå relationen mellan kontakter och politisk karriär avser Birgitta Niklasson att utveckla ett nytt begrepp som hon kallar *kontaktkapital*. En första preliminär definition av kontaktkapital presenteras som "expressive and instrumental resources that an individual gains access to through family, social, and work contacts and which she can make use of in attempting a political career" (s 54).

I avhandlingen diskuteras hur begreppet kontaktkapital skiljer sig från andra närstående begrepp som t.ex. socialt kapital. Socialt kapital är, enligt författaren, för brett och det har därför varit viktigt att utveckla begreppet kontaktkapital för att fånga kontakternas betydelse för en individs möjlighet till politisk karriär. Den begreppsliga och teoretiska utvecklingen som avhandlingen syftar till baserar sig på empiriska studier av kontaktkapitalets roll i den svenska politiska elitens karriär. Undersökningen vägleds av tre hypoteser:

1. Kontaktkapital är en viktig politisk karriärfaktor
2. Kontaktkapital är viktigare i centrala patronagestrukturer (*central patronage recruitment structures*) än i lokala byråkratiska strukturer (*local bureaucratic*)
3. Betydelsen av kontaktkapital för politisk karriär komplicerar politiskt avancemang för kvinnor, personer utan universitetsexamen och personer från lägre social klassbakgrund

Hypoteserna grundar sig bl.a. på tidigare forskning om betydelsen av kontakter i näringslivet. Tankegången bakom hypotes två är att kontaktkapital blir viktigare i rekryteringsstrukturer som präglas av *central patronage recruitment* därför att de är

¹ Docent Christina Bergqvist är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.
E-post: Christina.Bergqvist@statsvet.uu.se
Artikeln är en sammanfattning av fakultetsoppositionen vid disputationen den 25 november 2005.

obyråkratiska, består av ett fåtal personer med makt över rekryteringsprocessen, kriterierna är oklara och processen är ogenomskinlig. I den lokala byråkratiska processen, som är mer formaliserad och med fler personer inblandade i besluten, minskar betydelsen av kontaktkapital.

Avhandlingen syftar inte till att testa olika förklaringsfaktorer till politisk karriär utan studien har ett mer explorativt syfte. Den beroende variabeln i undersökningen är *politisk karriär*. Vad menas då med politisk karriär i denna avhandling? Efter en diskussion om några alternativa sätt att identifiera vilka som har byggt en politisk karriär stannar Birgitta Niklasson vid den s.k. positionsmetoden. Det innebär att de som uppnått höga positioner i folkvalda och exekutiva organ rimligen bör ingå i urvalet. Studier av politiska karriärer har ofta handlat om den parlamentariska eliten. Den ingår också i denna undersökning, men även regeringssidan ingår genom att även politiska tjänstemän på departementen undersöks. (Statsråden ingår ej, p.g.a. för låg svarsfrekvens). Sätillvida är det en studie av den politiska maktelitens karriär, närmare bestämt den svenska politiska eliten.

Det empiriska underlaget består av surveydata och intervjuer. Uppåt 200 personer tillhörande den politiska makteliten har besvarat en enkät och 32 personer har intervjuats. Enkätstudien ingår i en större elitundersökning där olika typer av makteliter ingår. I viss mån har dessa data använts för att göra jämförelser mellan makteliterna. Fokus i avhandlingen ligger emellertid på de två grupperna parlamentariker och politiska tjänstemän och det är denna politiska elits egna subjektiva uppfattningar som ligger till grund för analyserna.

Tidigare studier har visat att vita välutbildade män från socialt privilegierad bak-

grund historiskt sett alltid har dominerat politiska eliter. Birgitta Niklasson gör i början till den empiriska delen av avhandlingen en specialundersökning av den politiska elitens sammansättning, genom några historiska nedslag, alltsedan 1925. Det exklusiva mönstret bekräftas för både parlamentariker och politiska tjänstemän. Mönstret är speciellt utpräglat för tjänstemännen och med få undantag är det de politiska tjänstemännen som har den mest privilegierade klassbakgrunden och den högsta utbildningen och till och med 1970-talet är den i princip totalt mansdominerad.

Denna exklusivitet gäller i ganska stor utsträckning även dagens svenska politiska elit, speciellt då det gäller utbildning och klass (och etnicitet, men det ingår inte i analysen). När det gäller kön är däremot Sverige idag "avvikande" eftersom mäns dominans i den politiska makteliten minskat. Män har nu "bara" 55-60 % av platserna istället för 90 till 100 %. Det har alltså skett en remarkabel utjämning vad gäller könsfördelningen på politiska positioner, men genombrottet kom sent, speciellt bland de politiska tjänstemännen och det är endast under de senaste 5-10 åren som andelen kvinnor överstigit 40 procent. Skillnaderna härvidlag mellan parlamentariker och politiska tjänstemän stärker idén om att det är värt att undersöka betydelsen av kontaktkapital i de två olika typerna av rekryteringsstruktur.

Vilken vikt fäster då parlamentariker och politiska tjänstemän själva vid kontakter?

På en direkt fråga så visar det sig att kontaktkapital anses vara en mycket viktig tillgång för en politisk karriär, i enlighet med den första hypotesen. Även utbildning och mediakontakter anses viktiga, medan social bakgrund och ekonomiska tillgångar anses spela en mycket liten roll.

Det visar sig också att de politiska tjänstemännen i linje med den andra hypotesen fäster större vikt vid kontaktkapital än parlamentarikerna.

En jämförelse mellan olika typer av makteliter visar att den politiska eliten fäster lika stor eller t.o.m. större vikt vid kontakter än andra makteliter inom t.ex. näringsliv och intresseorganisationer. Makteliten är också förbluffande enstämmig när det gäller den lilla betydelse som pengar och social bakgrund anses ha.

Trots att könsfördelningen utjämnats är män fortfarande i majoritet i den politiska eliten. Niklasson undersöker också vad eliten själv anser att detta beror på. Brist på kontakter anses vara den viktigaste förklaringen. Kontakter upplevs som speciellt viktiga av de politiska tjänstemännen. Alternativa förklaringar som t.ex. omsorgsansvar eller att kvinnor blir diskriminerade på något sätt kommer längre ner på listan över förklaringsfaktorer respondenterna har att ta ställning till. Nästan ingen tror att underrepresentationen av kvinnor beror på bristande kompetens eller förmåga. Det finns alltså vissa indikatorer på att den tredje hypotesen om kontaktkapitalets negativa inverkan på kvinnors politiska karriär får stöd av den politiska eliten själva.

Vad gäller innehållet i kontaktkapitalet delar författaren in kontakterna i *antal*, *räckvidd (range)*, d.v.s. olika typer av kontakter som kan var både emotionella och instrumentella, och *status*. Tillsammans bildar dessa tre dimensioner av kontaktkapital ett *kontaktkapitalindex*. I ett första steg analyseras skillnaderna mellan parlamentarikers och politiska tjänstemäns kontaktkapitalindex. Resultaten visar att politiska tjänstemän haft något fler kontakter, med något större räckvidd och i högre grad med personer med hög status.

Kontroll för kön, utbildning och klass ger en rad intressanta resultat. Det visar sig t.ex. att kvinnorna i den politiska eliten har ett större kontaktkapital än männen, att sambandet mellan utbildning och kontaktkapital är oklart och att de med privilegierad social bakgrund har mer kontaktkapital än de från opriviligerade grupper.

Kapitel 8 är baserat på intervjuerna med personer i den politiska eliten och syftar till att utveckla begreppet kontaktkapital. Det räcker inte att så att säga utforska de mer kvantitativa aspekterna av kontaktkapital, utan det är viktigt att också gå bakom frågor om vem som har kontakt med vem och hur mycket, till frågor om innehållet, alltså de mer kvalitativa sidorna av kontakter.

Birgitta Niklasson har utvecklat en klassificering av olika aspekter av kontaktkapitalet. Denna används för att stärka resultaten från hennes tidigare analyser.

Kontaktkapitalet kan delas in i två huvudkategorier, *expressiva (emotionella)* och *instrumentella kontakter*. Det *expressiva kontaktkapitalet* stärker en persons *politiska vilja (political will)*, medan det *instrumentella kontaktkapitalet* består av två underkategorier, nämligen *politisk skicklighet (political craft)* och *politiskt utrymme (political space)*. Inom ramen för politiskt utrymme finner vi den viktigaste formen av kontaktkapital, *the core contact capital*, som handlar om att få information om lediga positioner, rekommendationer, och rekrytering till politiska positioner.

Tillgången till detta "core contact capital" (kärnkontaktkapital) kan erhållas både genom svaga och starka kontaktband. Här skiljer sig parlamentariker och politiska tjänstemän åt. För en parlamentariker kan det vara bättre att ha många svaga kontaktband än ett fåtal starka, för tjänstemannen är det tvärtom. Det beror på skillnader i rekryteringsprocessen. En politisk

tjänsteman blir ofta "handplockad" av någon man redan känner. I den mer öppna och genomskinliga parlamentariska processen kan inte starka kontaktband få en lika avgörande roll.

Mycket kortfattat så är huvudslutsatserna att de tre hypoteserna får ett indirekt stöd av den empiriska undersökningen. Kontaktkapital har betydelse för politiska karriärer, kontaktkapital spelar dessutom en ännu större roll i centrala och informella strukturer och betydelsen av kontaktkapital försvårar för opriviligerade sociala grupper att göra politisk karriär.

Diskussion om syfte, teorier och centrala begrepp

Birgitta Niklasson har i sin avhandling avgränsat sig till att göra en beskrivande och explorativ studie. Det verkar rimligt med tanke på att frågan om kontakternas betydelse för politisk karriär och hur vi kan utveckla bättre analytiska redskap för att undersöka kontakterna är förhållandevis outforskad. Ändå kan jag inte komma ifrån känslan av att syftet i själva verket är något stramt hållet och i och med att undersökningen är strukturerad utifrån tre hypoteser och att relationen mellan de olika enheterna diskuteras i termer av oberoende och beroende variabler etc. så för det tankarna till att det också handlar om att förklara. "Variabelspråket" rimmar helt enkelt ibland illa med det beskrivande och explorativa syftet. Detta är kanske mer en synpunkt på stilen i framställningen än en invändning som ifrågasätter syftet och genomförandet av undersökningen.

Sammantaget är författaren noga med att utreda sina begrepp och bidrar med många intressanta diskussioner utifrån tidigare forskning om vikten av kontakter för att göra karriär. Två av de centrala begreppen i avhandlingen är naturligtvis begreppen *politisk karriär* och *rekryterings-*

strukturer. (Begreppen kontaktkapital och social bakgrund återkommer jag till i diskussionen om empirin.) Politisk karriär är det som i undersökningen kallas den beroende variabeln och det är två huvudtyper av politisk karriär som undersöks. Dels folkvalda politiker med ledande positioner i riksdagen och EU-parlamentet och dels politiska tjänstemän på departementen såsom statssekreterare, pressekreterare och politiskt sakkunniga. Till skillnad från en del andra studier om politisk karriär är inte bara parlamentariker utan också politiska tjänstemän inkluderade. En anledning till det är, enligt Niklasson, att gruppen politiska tjänstemän ökat i betydelse både vad gäller inflytande och i antal (s. 63 ff). Det är ju intressant i sig, men det blir inte riktigt klart varför det är intressant och relevant i förhållande till denna studie. Det hade varit värdefullt om författaren utvecklat detta tydligare. Är det så att de politiska tjänstemännen blivit fler och fått mer makt? I så fall i förhållande till vem? Vari ligger problemet? Är det ett demokratiproblem? Ett jämlikhetsproblem? Eller innebär politisering, som ibland hävdas, en urholkning av kompetens? Här hade författaren kunnat vara tydligare och mer explicit anknytit till aktuella diskussioner om förhållandet mellan politiker och tjänstemän.

Surveyundersökningen och intervjuerna

Som nämnts baseras det empiriska materialet på både en surveyundersökning och på intervjuer. Jag vill framhålla att intervjuerna ger avhandlingen ett "lyft" och kompletterar analysen av enkäterna mycket bra. Att ta del av intervjuerna gör framställningen mer levande och ger "kött på benen" åt det sifferexercerande som ibland präglar analysen av enkäterna.

När det gäller analyserna kan det vara av speciellt värde att lyfta fram några intressanta och oväntade resultat vad gäller genus. Givet hur könsfördelningen historiskt sett utvecklats hade man kunnat förvänta sig att könsfördelningen skulle vara sämre bland tjänstemännen än bland parlamentarikerna, men idag finns inga större skillnader mellan dessa två grupper. Däremot var skillnaderna dels mellan kvinnor och män mycket större längre tillbaks i tiden, dels tog det också längre tid för kvinnor att uppnå positioner som politiska tjänstemän. Även om män fortfarande är i majoritet så uppgår andelen kvinnor till drygt 40 procent i båda grupperna. På en fråga om de viktigaste orsakerna till att det finns färre kvinnor på de absoluta toppositioner anger respondenterna själva att det beror på brist på kontaktkapital. I tabell 6.4 (s. 107) anger 83 % av båda grupperna av politiker att det är mycket viktigt eller ganska viktigt. Och i tabell 6.5 (s 110) framgår att politiska tjänstemän jämfört med parlamentariker är ännu mer benägna att se bristen på kontaktkapital som en orsak till att kvinnor är underrepresenterade.

Samtidigt visar analysen av kontaktkapitalindex (antal kontakter, räckvidd och status på kontakterna) att kvinnor har ett större kontaktkapital än män, liksom att personer med privilegierad bakgrund har mer kontaktkapital än opriviligerade grupper. Det till synes oväntade resultatet att kvinnor som gjort politisk karriär har mer kontaktkapital än män i motsvarande situation kan enligt författaren förklaras av att kvinnor överkompenserar. Kvinnor verkar alltså behöva mer kontaktkapital än män för att bygga en politisk karriär. Frågan här är om detta, t.ex. med hjälp av intervjuerna hade kunnat utredas lite mer. Kompensation kan vara en förklaring till kvinnornas högre kontaktkapitalindex.

Slutord

Det är ingen tvekan om att Birgitta Niklasson har valt ett spännande område att forska om. Hennes undersökning ger ett viktigt bidrag både till den politiska och vetenskapliga diskussionen om betydelsen av kontakter och vilka implikationer kontaktkapital har för individen, men också för hur det politiska systemet fungerar.

Några av mina invändningar gäller de mer övergripande och teoretiska frågorna om demokrati och jämlikhet/jämställdhet. Här hade det varit värdefullt om författaren hade kunnat lyfta fram den diskussionen tydligare i ett tidigt skede i avhandlingen. De flesta tidigare studier om kontaktkapital har handlat om arbetsmarknaden och näringslivet och det hade varit värdefullt med ett utförligare resonemang om hur den demokratiska rekryteringsstrukturen skiljer sig från rekryteringsstrukturer på en marknad. Möjligen hade också frågan om kön/genus kunnat få ett större utrymme. Speciellt frågan om att kvinnor överkompenserar genom att ha mycket kontaktkapital hade kunnat ägnas större uppmärksamhet.

Utgångspunkten i avhandlingen är att kontakter är av betydelse för rekryteringen av den politiska eliten. Niklasson hävdar också att det behövs ett nytt begrepp för detta. Många undrar säkert varför inte redan etablerade begrepp, som t ex socialt kapital räcker. Personligen känner jag mig övertygad om att det faktiskt finns fog för det nya begreppet kontaktkapital. Det är ett viktigt bidrag för kommande studier att avhandlingen systematiserat och utvecklat begreppet kontaktkapital. Jag gjorde en google-sökning på internet på ordet kontaktkapital och fick bara 20 träffar och ganska många av dem handlar om Birgitta Niklassons avhandling. Jag tror nog att vi så småningom kommer att få ännu fler träffar.

Johnny Rodin: Rethinking Russian Federalism. The Politics of Intergovernmental Relations and Federal Reforms at the Turn of the Millennium. Stockholm 2006: Department of Political Science.

ANDREY S. MAKARYCHEV¹

Studies of Russian regionalism, alas, are not as popular in the Scandinavian academic circles as they used to be at their peak in the 1990s. Against this background, Johnny Rodin's book seems to be an important – and rather successful – attempt to revive the scholarly interest in a variety of issues pertinent to sub-national politics and center – periphery relations in Russia.

The author's *theoretical background*, arguably, consists of three conceptual approaches rather compatible with each other. *Firstly*, Johnny Rodin explicitly employs the vocabulary of social constructivism, referring to what he calls “ideational approach”, “images of the Other”, etc. This explains why the nature of politics is seen through the Self vs. Other prism – a tradition grounded in the works of Alexander Wendt, Iver Neumann, Ted Hopf and some other prominent authors. Yet, *secondly*, Johnny Rodin reaches beyond social constructivism, trying to combine ideational and institutional change approaches. The author of the reviewed book is interested not only in answering the perennial question of whether ideas matter but,

which is more challenging, in understanding the ways ideas shape the institutional configuration of social relations. *Thirdly*, we can find in this book some indications of a “genealogical” approach rooted, in particular, in a Foucaultian tradition. This move is highly noticeable in Johnny Rodin's pointing to the year 1998 as the “focusing event”, a turning point which involved an accumulation of a critical mass of anomalies and provoked, subsequently, further political changes. Those anomalies, evidently, could be treated as an extreme form of asymmetries – a key concept in Johnny Rodin's conceptual vocabulary.

Indeed, a very important part of his arguments deals with a peculiar interplay of *symmetry* and *asymmetry* as constitutive characteristics of the center-periphery relations in Russia. At first glance, the author tries to convince us that, on the one hand, centralization/unification leads to a specific form of symmetry which could be verbalized in the famous (though extremely controversial) concept of “the dictatorship of law” coined by President Putin. On the other hand, Johnny Rodin makes clear that it was the policy of decentralization that provoked asymmetry, as exemplified by Boris Yeltsin's practice of “bilateral” arrangements between Moscow and the provinces. In the author's interpretation, symmetry is semantically related with cooperation and harmony, while asymmetry, is rooted in specific group politics and, therefore, connotes with fragmentation and rivalry. Seen from this perspective, Russia is moving from region-centered asymmetric federalism to nation-centered symmetric federalism, and Putin's federal reform appears to be a factor of greater symmetry. Putin's regional policy is described as less confrontational, more consensual/concerted/

1 Andrey Makarychev is Professor of Political Science and International Relations in the Nizhny Novgorod Linguistic University. Postal address: Golovanova 29-12, 603137 Nizhny Novgorod, Russia. E-mail: amakarych@mail.ru.

planned/formalized/compromised – and, concomitantly, more symmetric.

However, it might be useful to make a step further in order to discern how symmetry and asymmetry are intertwined and intermingled. The *first* way of reasoning in this direction would be to assume that within the framework of Yeltsin-time asymmetric federalism, there was some degree of symmetry since all regions were, to some extent, in the same position and, hence, were equal in being parts of “take as much sovereignty as possible” doctrine. Also indicative are Johnny Rodin’s statements that after 2006 regional leaders gained even more powers, as well as those assuming that there are some elements of decentralization under Putin – could they mean that the current symmetry of today might evolve into a new form of asymmetry of tomorrow?

The *second* pathway of deepening the discussion of symmetry and asymmetry would be to ask whether the implementation of the symmetric federalism concept will imply that Russia is still a federation? Doesn’t the symmetric concept of federalism efface the very idea of federalism as such?

The *third* research track would be to make an attempt at relating to each other the two semantic couples – symmetry/asymmetry and politicization/de-politicization. De-politicization seems to better correspond to the logic of symmetry, with better acceptance of the reform and greater cooperation among different bodies. A de-politicized pattern of power is grounded in a pure economic rationale and does not recognize exceptional moves based upon ethnic specificity. Politicization, on the contrary, seems to be closer to the logic of asymmetry, with more conflicts between the agents involved.

There is, finally, one more important set of questions to be asked: is the system which does not stipulate special arrangements with specific regions more or less effective? More or less conflictual? Does not symmetry constitute a certain hindrance to a variety of experimental and innovative practices? It is from here that I will move to discussing *the nature of Putin’s regime* in Johnny Rodin’s interpretation.

The first impression is that the author gives a number of characterizations of Vladimir Putin: he is depicted as a policy entrepreneur, a policy-maker, or simply a politician. Yet on at least one occasion Johnny Rodin clarifies that Putin is not a policy innovator but rather a policy entrepreneur with a political will.

Yet this statement does not seem to be sufficient, since it leaves open a key question: is Putin a Political Subject (a Sovereign in terms of Carl Schmitt, a Master in terms of Slavoj Žižek), or a mere instrument of an anonymous/faceless/invisible structure? At some point Johnny Rodin seems to be inclined to admit that Putin is simply part of the structure: “Ideas now have their champion”, and later more specifically – “Putin fitted the picture”. In theoretical terms, this reminds of what was called “de-subjectivization” by Slavoj Žižek: the subject posits himself as an instrument of a certain structure. “It is as though the sword itself performs automatically its function of justice” (Žižek 2003: 29). The subject, in other words, instead of intervening in reality, just lets things develop as they are. Rephrasing Žižek, one may assume that Putin is “reduced to the passive observer of” his own acts.

The fact that Johnny Rodin’s book leaves open a number of questions, seems to be natural for this kind of research due to the controversial character of its sub-

ject. Here are some more questions which could be asked for the sake of stimulating further discussion: is federalism an 'empty signifier' which could be filled with different readings? Is it a kind of "elite game" which makes it different from the idea of democracy? The Russian community of political scientists will certainly be eager to get more perspectives on these matters from their Swedish colleagues in the future.

References

Zizek, Slavoj, 2003. *The Puppet and the Dwarf: The Perverse Core of Christianity*. Cambridge and London: the MIT Press.

Replik från Johnny Rodin

The federal reforms that were introduced during Putin's first presidential term (2000-2004) surprised me in several ways. Their scope and degree of centralization were far-reaching. All previous attempts of federal authorities during the 1990s to redistribute powers in this way had failed. However, this time around these supposedly controversial policies were accepted, or even hailed, not only by political actors at the federal level, but also by many regional leaders.

As Andrey Makarychev pointed out in his analysis of my dissertation I approached this puzzling development from an ideational perspective. Deriving from a basically moderate constructivist perspective I employed the more concrete theorizing of historical institutionalism (represented by scholars such as Peter Hall, Margaret Weir, March and Olsen, and John Kingdon) to understand the transformation process of intergovernmental relations in Russia. In the end I found that a shift of federal paradigms, which fol-

lowed the political and economic crisis in 1998, constituted an important part of this process. Mr Makarychev notices the similarities of this approach with Foucault's genealogical perspective. This is an interesting observation. Throughout my research process I based my thinking rather on the theorizing of Thomas Kuhn. The connections between Foucault and Kuhn are undeniably interesting. Intriguingly, although they are contemporaries, I cannot find that they refer to each other. This is definitely a topic that could be explored further.

One central difference between the federal paradigm of the Yeltsin era and that of the Putin era concerns the acceptable level of judicial asymmetry. While asymmetry had been part of the *modus operandi* of the Russian federal system throughout the 1990s, it became almost a taboo at the turn of the millennium. The ban of asymmetry was welcomed by a clear majority of governmental actors, which in the end contributed to more harmonious intergovernmental relations. However, I do not claim, as stated by Mr Makarychev, that 'symmetry is semantically related with cooperation and harmony, while asymmetry, is rooted in specific group politics and, therefore, connotes with fragmentation and rivalry'. This is a highly debated issue within federal studies and there is no established theoretical consensus. Rather, it appears to be an empirical question. Therefore, my conclusions concerning symmetry/asymmetry and the level of intergovernmental cooperation apply mainly to the Russian case.

Andrey Makarychev also brings up the interesting point regarding to what extent Putin is a political subject in the terminology of Carl Schmitt and Slavoj Zizek. Indeed, although I do not discuss the issue in those terms I think it is important to

underline that the changes that Russia has gone through since 2000 should not be viewed as the result of Putin's personal power or the power of the current government. Instead, it is the current federal paradigm that is strong. In fact, the paradigm shift that began in 1998 and consolidated in 2000 has permeated many aspects of Russia's political and social life with a conservative emphasis (stronger patriotism, a strong state ideal, restoring Russia as an empire) combined with a rather liberal economic policy. Consequently, provided this political discourse will continue to dominate Russian politics Putin will simply be replaced by a person with a very similar political approach in the presidential election in 2008.

Slutreplik från Andrey Makarychev

Indeed, Johnny Rodin's comments seem to confirm that the question of why the Putin's regime was so successful in reinstalling the mechanisms of centralization is of core significance for his research. This policy of recentralization is semantically expressed through a number of normative concepts like "political consensus", "pro-Putin majority", and some others that constitute the kernel of a "unitary discourse" of power, to put it in Foucaultian terms. In political terms, the success of recentralization efforts could be explained by Putin's skillful usage of two key arguments: firstly, the governors' fear of further popular elections which, as many of

them deemed, were too risky for their future careers, and secondly, the widely spread belief that electoral procedures are deeply corrupted and easily manipulated.

Yet, in my mind, one step further has to be taken at this juncture, namely in the direction of finding out the nature of consensus associated with the incumbent President. Is it a "rational" consensus justified by references to some sort of "ultimate knowledge" of governance, or, perhaps, it is a "political" construct that presupposes the division of the political sphere into those who are "in" and who are "out". My argument would be that Putin's consensus is a bordered phenomenon in a sense that it enacts the mechanisms of inclusion and exclusion widely practiced by the Kremlin. The key analytical problem is that these mechanisms are very ambiguous and function in a rather uncertain way – for example, Putin never goes public with his reasons or explanations when he nominates somebody for the governor's position. This policy of "constructive ambiguity" seems to be intentionally designed for leaving open as many options for the federal center's regional policy as possible.

Yet the interplay of inclusion and exclusion may turn into an even more interesting question since, as Johnny Rodin rightly assumes, Putin is to be replaced by his successor rather shortly. Does it mean that the system constructed by Putin will inevitably exclude its founder for the sake of self-preservation?

Daniel Silander: *Democracy from the Outside-In: The Conceptualization and Significance of Democracy Promotion*. Växjö 2005: Växjö University Press

JAN TEORELL¹

Statsvetenskapliga institutionen vid Växjö universitet har producerat sin första avhandling i statskunskap. Jag hade nöjet att, som inbjuden fakultetsopponent, övervara disputationen och föra ett stimulerande samtal med författaren, Daniel Silander. Vad som följer är en sammanfattning av avhandlingens uppläggning och resultat, samt min bedömning av dess styrka och svagheter.

Sammanfattning

Silanders avhandling syftar till att öka vår förståelse av hur internationella faktorer bidrar till demokratisering (10).² Han delar in detta övergripande syfte i två: (i) ett teoretiskt som handlar om att utveckla en analysmodell (*analytical framework*) för att fånga en sådan internationell faktor, *democracy promotion*, vilket jag fortsättningsvis kommer att översätta som "demokrati-främjande",³ och (ii) ett empiriskt som handlar om att applicera denna analysmo-

dell på EU:s demokrati-främjande agerande gentemot tre post-kommunistiska stater: Slovakien, Vitryssland och det forna Jugoslavien (FRY), dvs. vad som numer kallas Serbien & Montenegro.

Det *teoretiska* syftet, som (vid sidan av inledningskapitlet) upptar avhandlingens första del, anges som det viktigare av de två (12). Det är indelat i tre delar: en begreppsbestämning och operationalisering av forskningsfältets beroende variabel: "demokratisering" (kap. 2); en litteraturgenomgång och klassificering av olika faktorer som förklarar demokratisering (kap. 3); samt utvecklandet av en analysmodell för att förstå en av dessa faktorer, nämligen demokrati-främjande (kap. 4). Låt mig sammanfatta dessa i tur och ordning.

1. Demokratisering definieras som "en politisk process från diktatur till demokrati" (32). Denna process menar S. kan indelas i tre faser: pretransition, transition, och konsolidering. Dessa tre faser korresponderar mot övergången från totalitära till auktoritära diktaturer (pretransition), från auktoritära diktaturer till elektorala demokratier (transition), samt från elektoral till liberala demokratier (konsolidering). S. menar vidare att begreppet demokratisering kan göras mätbart med hjälp av data från Freedom House, och illustrerar också utifrån dessa data demokratiutvecklingen i världen, på global och regional nivå, under de senaste 30 åren.

2. Genomgången av litteraturen om förklaringsfaktorer till demokratisering sker utifrån en uppdelning i inhemska respektive internationella faktorer. De inhemska delas i sin tur in i socioekonomiska, kulturella och politiska faktorer, medan de internationella delas in i demokrati-diffusion respektive demokrati-främjande. S. menar att de internationella faktorerna i allmänhet försumrats i tidigare demokra-

-
- 1 Docent Jan Teorell är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet. E-post: jan.teorell@svet.lu.se
 - 2 Fortsättningsvis avser siffror inom parentes sidhänvisningar till avhandlingen.
 - 3 Demokrati-främjande definieras i avhandlingen dels som "active prodemocratic pressure towards domestic actors" (83), dels som "prodemocratic policies towards domestic actors" (89). Jag har medvetet valt den svenska termen "demokrati-främjande" framför "demokratibistånd", eftersom det senare associerar alltför mycket till "uhjäl" i största allmänhet.

tiseringsforskning (78f), och att detta gäller den ena av dessa, demokrati-främjande, i synnerhet (87). Ifråga om demokrati-främjande har en del empirisk forskning bedrivits, menar S., men här råder särskilt brist på teoretiska studier (86, 87).

3. Det är således på denna punkt S. vill göra sin centrala teoretiska insats (193).⁴ För att förbättra vår teoretiska förståelse av demokrati-främjande utvecklar han en analysmodell med sex aspekter. Den första av dessa är de (i) aktörer som verkar som ”demokrati-främjare”, vilka kan vara globala, internationella, nationella eller sub-nationella. Den andra aspekten är de (ii) intressen som vägleder demokrati-främjarna, närmare bestämt demokrati, marknadsekonomi och säkerhet. Den tredje aspekten är de (iii) metoder som demokrati-främjarna använder för att realisera (*pursue*) sina intressen; dessa metoder kan vara politiska, ekonomiska och militära. Den fjärde aspekten är de (iv) kanaler genom vilka demokrati-främjandet verkställs; dessa kan vara uppifrån eliten och ned till befolkningen (*top-down*) och nedifrån befolkningen och upp till eliten (*bottom-up*). Den femte aspekten är de (v) relationer med motparten som demokrati-främjandet skapar; dessa relationer menar S. kan variera utifrån nivån på de krav (*demand*) som ställs på motparten, och graden av stöd (*support*) som ges av demokrati-främjaren. Den sjätte aspekten, slutligen, är (vi) resultatet (*impact*) av demokrati-främjandet; detta menar S. kan variera utifrån omfattningen (*scope*) och karaktären (*nature*) på mottagarlandets reaktioner, där omfattningen kan vara hög eller låg, och karaktären på mottagandet positiv eller negativ.

4 Sidmässigt är dock kap. 4 bara 16 sidor långt, vilket kan jämföras med kap. 2 (26 sid) och kap. 3 (28 sid).

Avhandlingens andra, och *empiriska* del, inleds med en beskrivning av demokratiseringsprocesserna i de tre utvalda länderna Slovakien, Vitryssland och ex-Jugoslavien (kap. 5). Denna beskrivning över tid – i princip från 1991 till 2004 – görs både utifrån data från Freedom House och med hjälp av fallbeskrivningar utifrån sekundärmaterial, och visar att Slovakien genomfört en lyckad demokratiseringsprocess, Vitryssland en misslyckad – till och med en återgång till autokrati – medan utfallet i ex-Jugoslavien varit mer osäkert. Även om framsteg gjorts under senare år karaktäriserar S. tillståndet i dagens ex-Jugoslavien som ”transitional” (114, 138).

Sedan följer det centrala empiriska bidraget, där analysmodellen appliceras på EU:s demokrati-främjande agerande gentemot de tre utvalda länderna. Denna framställning baseras främst på sekundärlitteratur och centrala EU-dokument, men har i viss mån även kompletterats med material från intervjuer med EU-tjänstemän verksamma inom området (kap. 6).⁵ EU är alltså den demokrati-främjande (i) *aktören* ifråga. Enligt S. har EU:s demokrati-främjande drivits av något olikartade (ii) *intressen* gentemot de olika motparterna: ifråga om Vitryssland har det handlat om marknadsekonomi, ifråga om Slovakien om demokrati och marknadsekonomi, och ifråga om ex-Jugoslavien om säkerhet. Gentemot Vitryssland har ekonomiska (iii) *metoder* använts, vilka (iv) *kanaliserats* nedifrån befolkningen och upp till eliten; gentemot Slovakien har man dock vid sidan av de ekonomiska använt

5 Intervjuernas status i avhandlingen är något oklar: de är 9 till antalet (299), varav 7 dokumenteras i Appendix A, men i den löpande texten refereras endast ett ytterst fåtal gånger till dessa intervjuer.

politiska metoder, och gentemot ex-Jugoslavien, genom invasionen av Kosovo 1999, därtill militära; ifråga om båda de senare länderna har både kanalen uppifrån eliten och ned och nedifrån befolkningen och upp använts. (v) *Relationen* till Vitryssland har karaktäriserats av låga krav och lågt stöd från EU:s sida, medan det motsatta – höga krav och högt stöd – gällt gentemot Slovakien. Gentemot ex-Jugoslavien har kraven genomgående varit högt ställda, men stödet har skiftat från lågt till högt. (vi) *Resultatet*, slutligen, har i fallet Vitryssland varit en negativ reaktion av låg omfattning, i fallet Slovakien en positiv reaktion av hög omfattning, och i fallet ex-Jugoslavien en förändring från en negativ till en mestadels positiv reaktion, som dock hela tiden varit av hög omfattning.

I avhandlingens avslutningskapitel drar S. något mer långtgående slutsatser när han argumenterar för vilka strategier för demokrati-främjande som kan förväntas bli mer eller mindre framgångsrika (kap. 7). Det Slovakiska fallet – där EU drevs av ett demokratiintresse, använde politiska och ekonomiska metoder som kanaliseras både uppifrån och nedifrån, ställde höga krav och samtidigt gav starkt stöd – anges som den mest framgångsrika strategin; S. kallar denna strategi ”villkorat samarbete” (*democratization through conditional cooperation*). Sannolikheten för framgång beskrivs dock som betydligt lägre om den Vitryska strategin används, dvs. utan ett pådrivande demokratiintresse, med enbart ekonomiska metoder och kanalisering nedifrån, samt med låga krav och ett svagt stöd; denna mindre framgångsrika strategi kallar S. ”smittostrategin” (*democratization through contagion*) utifrån föreställningen att det enda som skulle kunna bidra till en demokratisering av Vitryssland vore att landet passivt ”smittades” av

demokratin från närliggande länder. Det ex-Jugoslaviska fallet, slutligen, visar att demokrati-främjande också kan ske genom en ”kontrollstrategi” (*democratization through control*), där säkerhetsintressen driver och militära tvångsmetoder används; denna strategi riskerar att leda till ett osäkert utfall där demokratisering inte följs av konsolidering (196f).

Avhandlingen avslutas med en kort reflektion över studiens begränsningar, vilka samtidigt pekar på behovet av framtida forskningsinsatser. De teoretiska begränsningarna beskrivs som bristen på integrering av inhemska och internationella förklaringsfaktorer, samt frånvaron av ett fler-aktörsperspektiv. De empiriska begränsningarna beskrivs som behovet av att pröva analysmodellen i en annan geografisk och historisk kontext.

Styrka och svagheter

S:s avh. både ger ett teoretiskt och empiriskt bidrag till forskningsfältet ifråga. Avhandlingen är väl disponerad och klart och tydligt skriven. Genomgången av demokratiseringslitteraturen vittnar om en stor beläsenhet i ämnet. Genom att spjälka upp fenomenet demokrati-främjande i olika aspekter öppnas upp för ett mer nyanserat tänkande om detta fenomen i framtiden. Det råder också brist på aktörsoorienterade studier av i synnerhet de internationella förklaringsfaktorerna till demokratisering. De empiriska fallen illustrerar på ett förtjänstfullt sätt hur demokrati-främjande kan variera i praktiken.

Samtidigt är det min bedömning att S:s bidrag är mycket mer begränsat än vad han själv försöker göra gällande. Jag håller således inte med om hans egen beskrivning av avhandlingens begränsningar. När det gäller avhandlingens *teoretiska* insats anser jag, för det första, att bidraget till diskussionen om demokratibegreppet

och om förklaringsfaktorer till demokrati är marginellt. När det gäller synen på demokratisering ligger avhandlingen snarare i mittfåran av *en* dominerande forsknings-tradition på området, den som brukar gå under benämningen "the transition paradigm". Att definiera demokratisering som en "process" från diktatur till demokrati, och att tala om demokratiseringsprocessers olika "faser" leder i slutändan – trots S:s medvetenhet om detta (34) – till just den kritik som anförts mot att tolka demokratiseringsprocesser i termer av ett predestinerat slutmål mot vilket alla länder, av något slags inneboende kraft, strävar.⁶ När det gäller genomgången av förklaringsfaktorer till demokratisering kan man också sätta vissa frågetecken kring S:s beskrivning av de internationella förklaringsfaktorernas eftersatthet. I själva verket citerar S. själv ett flertal viktigare arbeten på detta område som skrevs redan i slutet av 1980- och i början av 1990-talet.⁷ Han försummar dessutom att uppmärksamma den tidigare litteratur som brukar gå under benämningen "beroendeskolan", enligt vilken integration i det

internationella kapitalistiska systemet hade en negativ inverkan på förutsättningarna för demokratisering i ett land.⁸

För det andra menar jag att värdet av den utvecklade analysmodellen framför allt begränsas av dess tvehågsna och ofullgångna relation till en mer fulljädrad förklarings-teori. En mer klagörande uppsjälkning av demokratifrämjandets variationer hade enligt min mening varit att utgå från VEM som gör det (aktörer), VARFÖR de gör det (vilka intressen/motiv som vägleder dem), HUR de gör det (exempelvis genom användandet av mer eller mindre villkorade politiska, ekonomiska & militära medel, med olika grad av investerade resurser), samt vilken REAKTION detta leder till i mottagarlandet (hos elit respektive befolkning). Detta hade gjort den så kallade "analysmodellen" till en egen liten teoribildning på området. Utifrån denna hade man sedan kunnat utveckla prövbara hypoteser om hur förutsättningarna för demokratisering i ett land påverkas av VEM som är demokratifrämjare, HUR denna demokratifrämjare agerar, och av den REAKTION som detta agerande framkallar (även om det senare givetvis i den tänkta orsakskedjan hamnar väldigt nära det som skall förklaras). Med tanke på att den litteratur om demokratisering S. vill bidra till just har ett förklarande syfte hade en sådan förklarande ambition tätt sig helt naturligt. S. söker nu gömma sig bakom vaga formuleringar av

6 Den kritik jag åsyftar är givetvis Thomas Carothers, "The End of the Transition Paradigm", *Journal of Democracy* 13(1), 2002.

7 Närmare bestämt Laurence Whitehead, "International Aspects of Democratization", i O'Donnell, G., Schmitter, P., & Whitehead, L., red., *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives* (Baltimore & London: The Johns Hopkins University Press, 1986); Huntington, Samuel, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: Oklahoma University Press, 1991); Pridham, Geoffrey, red., *Encouraging Democracy: The International Context of Regime Transition in Southern Europe* (London: Leicester University Press, 1991); Geoffrey Pridham, Eric Herring & George Sanford, red., *Building Democracy? The International Dimension of Democratization in Eastern Europe* (New York: St. Martins Press, 1994).

8 Två av de mest välciterade referenserna inom denna litteraturbildning är Andre Gunder Frank, *Capitalism and Underdevelopment in Latin America: Historical Studies of Chile and Brazil* (New York & London: Modern Reader Papersbacks, 1969); Wallerstein, Immanuel, *The Modern World System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century* (New York: Academic Press, 1974).

typen att "inga kausala relationer har eftersträvat, bara logiska" (11; jfr 14), men detta gör knappast saken bättre.

I ett ytterligare steg tillbaka i förklaringskedjan skulle jag också gärna ha sett en mer ambitiös diskussion av de intressen som kan motivera internationella aktörer att främja demokrati i andra länder. Detta gäller i synnerhet det så kallade "demokrati"-intresset, som S. anför vid sidan av ekonomiska och säkerhetsintressen. En mer precis tolkning av detta intresse torde vara att vissa internationella aktörer kan ha ett intresse av att främja demokrati *i sig*, medan andra endast gör detta med det *instrumentella* syftet att uppnå andra mål (såsom ekonomisk vinst, säkerhet). Detta reser emellertid i sin tur frågan varför det skulle kunna finnas ett intresse för att främja demokrati i sig givet att demokrati-främjande både är ett riskabelt och kostsamt företag. S. skisserar en lösning på detta problem som utgår från att det i demokratier utvecklas en *norm* enligt vilken man bör överföra på andra politiska aktörer i det internationella systemet de värdesystem som reglerar ens beteendesätt på hemmaplan (91ff). Detta reser emellertid bara återigen frågan *varför* ett sådant normsystem i så fall skulle uppstå, samt vilka de sanktioner (internaliserade eller inte) skulle vara som upprätthåller normsystemet. På denna punkt hade S. med fördel kunnat skärpa sitt teoretiska bidrag.

Relaterat till den ofullgångna förklaringsambitionen anser jag, för det tredje, att avhandlingens främsta *empiriska* brist är att S. inte tillräckligt övertygande lyckas visa att variationer i EU:s demokrati-främjande verkligen bidrog till att förklara utfallet i de tre studerade länderna, och inte bara avspeglade en process som egentligen bestämdes av andra faktorer. Till S:s försvar kan anföras att han primärt sett sin uppgift som teoretisk. Men faktum kvar-

står att nästan halva boken utgörs av en empirisk analys, och att S. dessutom som redan nämnts drar ganska långtgående slutsatser från sina empiriska fall.

Ifråga om EU:s relation till Vitryssland kan man fråga sig om ett utökat demokratibistånd, i linje med det man riktade till Slovakien, verkligen hade inneburit någon skillnad för Lukashenkas möjligheter att sitta kvar vid makten. S. beskrivning av detta fall ger mest belägg för att EU egentligen bara valde att vända kappan efter den inhemska vinden i Vitryssland under mitten av 1990-talet. I takt med att den auktoritära regimen hårdnade svalnade EU:s intresse av att ha några relationer med Vitryssland. Ifråga om EU:s relation till ex-Jugoslavien kan man till att börja med sätta frågetecknen vid S. tolkning av den militära insatsen mot Kosovo som "demokrati-främjande". Att syftet primärt skulle ha varit att destabilisera Miloševics regim i Belgrad är i alla fall inget han anför några belägg för. Dessutom skulle man kunna invända att denna militära aktion inte alls drevs fram av EU, utan av USA (via FN). EU framstår således i fallet ex-Jugoslavien som en internationell aktör av underordnad betydelse.

I fallet Slovakien förefaller förvisso slutsatsen rimlig att EU:s agerande var av central betydelse för utfallet och ifråga om denna slutsats har S. även gott sällskap av ett flertal andra forskare på området.⁹ Frå-

9 Geoffrey Pridham, "Complying with the European Union's Democratic Conditionality: Transnational party Linkages and Regime Change in Slovakia, 1993-1998," *Europe-Asia Studies* 54(2), 1999; Jeffrey Kopstein & David Reilly, "Geographic Diffusion and the transformation of the Postcommunist World", *World Politics* 53(October):1-37, 2000; Steven Levitsky & Lucan Way, "Linkage versus Leverage: Rethinking the International Dimension of Regime Change", *Comparative Politics*, vol 38 (4) s 379-401, 2006.

gan är dock *vad* det närmare bestämt var i EU:s agerande som förklarar det positiva utfallet för demokratiseringsprocessen i Slovakien. En inte orimlig tolkning skulle vara att den kritiska komponenten utgjordes av ett hägrande EU-medlemskap. Utan medlemskapet som morot kan man fråga sig om EU:s demokratifrämjande aktioner alls hade haft samma effekt. Detta innebär i sin tur att man kan ifrågasätta de andra "aspekter" som S. i slutsatserna lyfter fram som kritiska för en framgångsrik demokratifrämjande aktion; att det bakomliggande intresset bör vara "demokrati i sig", att metoderna bör vara politiska och ekonomiska, och bör kanaliseras både uppifrån och nedifrån (196f). Utan medlemskapsincitamentet torde dessa faktorer ha haft föga inverkan på den slovakiska regimen.

Av detta följer också att vissa frågetecken måste sättas kring hur långtgående generaliseringar som kan växlas ut ur avhandlingens empiriska fynd. Om EU exempelvis skulle få för sig att vilja främja den demokratiska utvecklingen i, säg, Zimbabwe, skulle det hjälpa föga även om man tillämpade hela det paket av åtgärder S. förordar. Utan att kunna erbjuda fördelarna med ett medlemskap (vilket knappast skulle bli aktuellt), skulle en sådan demokratifrämjande aktion ha föga effekt på Mugabes auktoritära regim. Kanske är det rent av så att den lyckade demokratifrämjande aktionen i Slovakien utgör ett sällsynt undantag i demokratins historia?

Cecilia Eriksson: "Det borde vara att folket bestämmer". En studie av ungdomars föreställningar om demokrati", Örebro Studies in Political Science 16, 2006.

ANN-DORTE CHRISTENSEN¹

Denne anmeldelse bygger på mit indlæg som opponert ved det offentlige forsvar af Cecilia Erikssons (CE) afhandling ved Örebro Universitet den 29 september, 2006. Indledningsvis vil jeg understrege, at der er tale om en omfattende og velgennemført undersøgelse. Afhandlingen giver ny viden om de unge medborgeres demokratiopfattelser, og den rejser interessante perspektiver for nordisk statsvidenskabelig forskning. Afhandlingen bærer præg af, at den bygger på et grundlæggende positivt syn på de unge. Det er tydeligt, at CE har taget de unge alvorligt i såvel den teoretiske tilgang til de unge medborgere som i det konkrete empiriske arbejde med de skoleelever, som indgår i undersøgelsen.

Mine mere kritiske kommentarer vil jeg samle i fire hovedtemaer (1) Opfattelsen af de unge medborgere, (2) Den demokratiteoretiske vinkel, (3) Metode og operationalisering, (4) Kommentarer til afhandlingens konklusioner. Først vil jeg dog give et kort rids af afhandlingens problemstillinger og hovedresultater.

CEs udgangspunkt er almindelige menneskers forestillinger om demokrati, som undersøges med udgangspunkt i de unge medborgere mellem 14 og 19 år. Studiet

1 Ann-Dorte Christiansen är ass. professor vid Institute for History, International and Social Studies vid Aalborgs universitet
E-post; adc@ihis.aau.dk

er teoretisk forankret i demokratilitteraturen, og det bygger på en kvalitativ empirisk forskningsmetode: fokusgruppeinterviews. Konteksten er den svenske samtid, hvor demokratiet er et af de idealer, der prises mest. Der er tre gennemgående temaer: Hvad betyder demokrati? Hvorfor er demokrati godt/dårligt? Kritiske punkter i demokratidiskussionen.

CE argumenterer for, at de unge er medborgere er præcis som medborgere i andre aldersgrupper. Hun er dermed kritisk over for tanken om at se ungdommen som en overgangsfase eller de unge som underordnet voksne medborgere.

Precis som vilka andre medborgare som helst har ungdomar både idéer, erfarenheter och intressen som är värde att uppmärksamma för sin egen skull (s. 26)

På den måde ses de unge snarere som en spejling af vor tid end som en pejling på fremtiden. CE udgangspunkt knytter dermed ikke i så høj grad an til generationstesen eller livscyklustesen, som studier af de unges medborgerskab og politisk deltagelse sædvanligvis gør.

Afhandlingens fremgangsmåde er inspireret af såkaldt teoretisk informeret metodologi, som er en betoning af, at det er forskerens teoretiske udgangspunkt, der er afgørende for de data, der indsamles og for analysen af disse. Samtidig understreges det dog, at det er vigtigt, at der skabes en mødeplads for teori og empiri.

Det *teoretiske* udgangspunktet er baseret på fire diskussioner af demokratibegrebet, og der opstilles en analyseramme, som sammenstiller forskellige idestrømninger. Den *første* diskussion rejser spørgsmålet om, hvad demokrati er, hvilke grundkrav man skal stille for at et styre kan opfattes som demokratisk og hvilke demokratiske institutioner, der anses som nødvendige. Der lægges her vægt på bidrag fra Robert

A. Dahl, Jack Lively and den danske retsfilosof Alt Ross. Den *anden* demokratidiskussion omhandler idealerne for medborgernes deltagelse. Udgangspunktet er her de to yderpunkter: I den ene pol elitedemokratiet, som det forstås bl.a. i Joseph Schumpeters klassiske udgave og i den mere moderne svensk udgave som ansvars- eller valdemokrati. I den anden pol deltagerdemokratiet, som det fx er defineret af Carole Pateman. I forlængelse af disse to poler diskuteres også det deliberative demokrati, som CE imidlertid argumenterer for ikke at betragte som en selvstændig demokratisk model, da "den gode samtale" kan indeholdes indenfor såvel den elitedemokratiske som den deltagerdemokratiske model. Derfor vælger hun i sin analyseramme "i første hand att framhålla skiljelinjerna mellan betoningen på representation och lederskap kontra omfattande medborgerligt deltagande – dvs. elit-/val-demokrati respektive deltagardemokrati"(s. 75).

Den *tredje* diskussion drejer sig om, hvad der motiverer demokratiet med særlig vægt på, hvorvidt deltagelsen begrundes ud fra et lighedsargument (som et mål i sig selv) eller fra et konsekvensargument (som et middel). Den sidste og *fjerde* demokratidiskussionen er forankret i tid og rum gennem tre nedslag i moderne svensk, nordisk og vesteuropæisk demokratiteoretisk diskussion: 1940'erne: Demokratiets undergang (bidrag fra Joseph Schumpeter, Herbert Tingsten og Alf Ross); 1970'erne: Demokrati som form kontra indhold (med udgangspunkt i en svensk debatantologi fra 1975) og 1990'erne: Nye indre og ydre forudsætninger (med udgangspunkt i Den svenske demokratiudredning, 2000).

Ovennævnte diskussioner af demokratibegrebet tjener som en forforståelse af demokratibegrebet, og de sammenfattes i

en analysemodel, som danner udgangspunkt for den *empiriske undersøgelse* af de unge medborgeres forestillinger om demokrati. Det sker gennem 10 fokusgruppeinterviews med henholdsvis 14-15-årige skoleelever i slutningen af folkeskolens 8. og 9. klasser og med 17-19-årige elever i sidste gymnasieklasser. I hver aldersgruppe er der en blandet gruppe, mens de andre grupper består af enten piger eller drenge. Ligeledes er der i udvalget taget hensyn til socio-økonomiske forhold ved at udvælge skoler i tre forskellige områder i forhold til forskelle i indkomst, uddannelsesressourcer mv.

CE argumenterer for, at fokusgrupper er velegnede til at komme i dybden og til at skabe rum for refleksion og eftertanke, idet holdninger kan formes og skærpes i interaktion og samtale med andre mennesker. Formålet er at ”lyfta fram olika föreställningar, synsätt och perspektiv som finns bland (unga) medborgare” (s. 51). Interviewene har været løst struktureret, deltagelsen har været frivillig og er foregået i skoletiden.

En af afhandlingens *hovedresultater* er, at de unge har en temmelig konventionel opfattelse af demokrati. Den radikalitet, som ofte tilskrives de unge, finder CE ikke i sit materiale. For de unge er den demokratiske medborger primært vælgeren. Folkestyret tillægges stor betydning, og ”folket” er vælgerskaren. Det handler om retten til at være med på lige vilkår, og de unge føler sig ikke som fuldgyldige medborgere. Det skyldes dog ikke kun, at de fleste af dem ikke har stemmeret, men også at de generelt har en følelse af underordning.

Det er det svenske elite- og valgdemokrati, der er den primære referenceramme for de unge, og deres demokratiopfattelser er tydeligvis forbundet med nationalstaten. Selvom EU og globale spørgsmål

berøres, er Sveriges grænser også grænsen for de unges tanker om demokrati (s. 118).

Stemmeretten er den eneste af de demokratiske institutioner, som tillægges afgørende betydning. Medborgerne styrer ved at vælge repræsentanter, og derfor er de virkelige magthavere politikerne. Men generelt er de unge kritiske over for politikere – mest fordi der er for stor afstand mellem dem/os. De unge tager valgdemokratiet som en selvfølge; det har en høj legitimitet, men det fungerer ikke optimalt og er ikke fuldendt.

Baggrunden for denne opfattelse er primært lighedsargumentet om, at alle kan være med, men også at der ikke findes noget alternativ til demokratiet. De kritiske røster mod demokratiet er især, at folk ikke forholder sig. Dette skyldes ifølge de unge ikke så meget uformåen, men snarere en manglende interesse. Hvis denne brydes vil medborgerne kunne opbygge de nødvendige kundskaber for at kunne forholde sig. Og de almindelige medborgere kan godt få indflydelse, men ansvaret herfor ligger hos den enkelte.

Langt de fleste af de unge i undersøgelsen deler disse demokratiopfattelser. Men der er dog også undtagelser. Hvor det fx især er nogle af pigerne på ”sambällsvetarprogrammet”, der formulerer deltagerdemokratiske argumenter, fremfører nogle af drengene fra højstatusområdet synspunkter om, at medborgerne generelt skal have en mere begrænset rolle, ligesom også nogle få af drengene argumenterer for autoritære demokratiske værdier. Endvidere fremhæves, at det er de svageste elever i skolen, der har vanskeligst ved at diskutere demokrati, hvorimod de ældste og mest kompetente elever er dem, der har det mest nuancerede demokratisyn.

Afslutningsvis vil jeg i dette rids af afhandlingen understrege, at den indeholder interessante perspektiver om de unges demokratiforestillinger i et skoleperspektiv. Fx diskuteres det, om de unges konventionelle syn på demokrati kan have en sammenhæng med de svenske lærebøger, som er blevet kritiseret for at lægge for meget vægt på demokrati på nationalstatsniveau og for at tillægge medborgerne en meget begrænset rolle. CE er overrasket over, at eleverne kun i meget ringe udstrækning nævner skolen som demokratisk arena. Afhandlingen rejser spørgsmålene, om skolen gør tilstrækkeligt for at opbygge demokratiske kompetencer i form af kendskab til nøgleelementer i svensk demokrati, og om skolen i praksis træner eleverne nok til at diskutere demokrati.

Opfattelsen af de unge

Som nævnt er en af de grundlæggende præmisser i afhandlingen, at de unge medborgere er et godt udgangspunkt for at undersøge "vanlige" medborgerforestillinger om demokrati. CE argumenterer for, at der ikke længere er så store generationsforskelle i holdninger til demokrati, og at generationerne i dag ligner hinanden mere end nogensinde (s. 28). Imidlertid kan man spørge, om CE afskærer sig fra væsentlige forklaringer ved ikke at trække på nogle af de sædvanlige forklaringer i forhold til unges politiske og demokratiske holdninger og praksis. Jeg tænker her på generationstesen, der lægger vægt på, at forskellige generationer er 'bærere' af specifikke kendetegn; på teorier om politiske socialisering og ungdomskultur; samt ikke mindst på livscyklustesen og tankegangen om aldersbetingede medborgerroller, som ikke mindst den svenske medborgerundersøgelse har peget på (Petersson m.fl., 1989). CE har ret i, at de unges principielle

og overordnede holdninger til demokrati ligger tæt på resten af befolkningens, men det udelukker for mig at se ikke, at man analytisk tematiserer de særlige forhold, der vedrører børns og helt unges medborgerskab. Et større blik på dette ville formentlig have tilført analysen en højere konkretiseringsgrad, da det ville muliggøre en kobling mellem de forholdsvise abstrakte demokratidealer til mere konkrete praksiserfaringer. Fx er der en stor sandsynlighed for, at det ringe kendskab og tilhørsforhold, som de unge har til de demokratiske institutioner, er aldersbetinget.

Den demokratiteoretiske vinkel

Kan hovedkonklusionen om, at de unge har en meget konventionel opfattelse af demokrati have en sammenhæng med de demokratiteoretiske afgrænsninger, der er foretaget? CE vælger at afgrænse den deliberative demokratimodel og koncentrere analysen om den elite- og deltagerdemokratiske model. Men selvom hun har ret i, at der kan indgå deliberative elementer i begge disse modeller, er det spørgsmålet, om det er fornuftigt at afgrænse sig fra "den gode samtale" betydning i analysen af de unges forestillinger om demokrati. Den empiriske analyse viser da også, at de unge medborgere ofte fremhæver områder som viden og kompetence, ligesom det er tydeligt at disse elementer er helt centrale i forhold til at tematisere nogle af folkeskolens nuværende problemer med at "opdrage til demokrati". Med andre ord kan man spørge, om den teoretiske og analytiske vægtning mellem på den ene side elitedemokrati og på den anden siden deltagerdemokrati udstikker tilstrækkelig tolkningsbredde i analysen. Det bliver for meget enten et individualistisk orienteret demokratiperspektiv, der retter sig mod en repræsentativ styreform, eller et offentlighedsorienteret perspektiv, som knyttes

snævert til den direkte deltagelse. Hvad der ligger derimellem kan CE ikke tematisere inden for den opstillede analyseramme. Det drejer sig ikke kun om det samtaledemokratiske, men fx også det forbrugerdemokratiske (der er individualistisk, men jo ikke repræsentativ) (se uddybende Torpe, 2005).

Metode og operationalisering

Bliver vi inden for CEs analyseramme trænger et af afhandlingens metode-spørgsmål sig på: nemlig om der ved at spørge forholdsvis abstrakt til, hvilke demokratiske forestillinger de unge har, indirekte lægges op til en vægtning af det repræsentative valgdemokrati og (det svenske) folkestyre. Eller med andre ord: Hvordan kan man undersøge deltagerdemokratiske opfattelser, uden at lægge op til at diskutere, hvad folk gør? Analysen viser da også, at det er meget få elever, der fremhæver demonstrationer, underskriftindsamlinger, foreningsarbejde mv. som en del af demokratiet, hvilket er en af begrundelserne for at understrege det konventionelle i de unges demokratiopfattelser.

Dette rejser spørgsmålet om, hvordan man undersøger forestillinger om demokrati. Hvordan transformerer man de abstrakte begreber om demokrati til konkrete værdier i de unges hverdagsliv? Det er tydeligt, at CE har lagt vægt på ikke at ville påvirke sine informanter, hvilket har været argumentet for de helt eksplorative og åbne spørgsmål i fokusgrupperne om, hvad demokrati er og hvilke værdier, der knyttes sig hertil. Imidlertid mener jeg ikke, at det eksplorative sigte med undersøgelsen indebærer en udelukkelse af en mere eksplícit operationalisering af demokratibegrebet fra de abstrakte demokrati-teorier til de konkrete værdier i de unges hverdagsliv. En sådan "mellemregning"

ville have kunnet sikre for det første, at forståelsen af demokrati blev målbar i forhold til de unges univers og for det andet, at der blev åbnet for, at informanterne fik associationer til forskellige demokratimodeller.

Adrienne Sörbom, der har interviewet unge og ældre medborgere om deres engagement og deltagelse, skriver fx: "För att undvika att intervjuerna från början inriktades på enbart påverkan genom partipolitik, vilket hände i den allra första intervjun som genomfördes, inledde jag de övriga intervjuerna med att säga några ord om att man kan påverka samhället på olika sätt och på olika nivåer" (1999).

Et andet eksempel er analyser af politiske interesser, hvor undersøgelser har vist, at selvom kvinder er blevet stort set lige så aktive medborgere som mænd, så rapporterer mænd sig stadig som meget mere politiske interesserede end kvinder. Denne forskel er blevet forklaret med, at mange kvinder fortsat forbinder "det politiske" med parti- og folketingspolitik, som de ikke er så interesserede i som mænd er, hvorimod fx politisk interesse i forhold til daginstitutions- og skolebestyrelsesarbejde ikke umiddelbart forbindes med "om man er politisk interesseret".

Min pointe er, at selvom formålet er eksplorativt at fremanalysere forestillinger om demokrati er det vigtigt, man i sit empiriske arbejde åbner op for forskellige opfattelser, som rækker længere end reproduktion af umiddelbar hverdagsbevidsthed. Her er fokusgruppe-interviewene et godt valg, da de netop kan være med til at skærpe egne holdninger og perspektiver. Men det kræver samtidig, at man som interviewer skaber rum for disse associationer. Dette synes jeg ikke er så overbevisende i forhold til den generelle demokratiopfattelse. Til gengæld synes jeg det er lykkedes vældigt fint i forhold til de

unges opfattelse af friheds- og lighedsideal, som jeg vil fremhæve som en af de væsentlige hovedkonklusioner.

Afhandlingens konklusioner

Analysen viser, at de unge medborgere ser det som vigtigt, at alle i et demokrati oplever sig som ligeværdige, og at alle har lige muligheder for at påvirke samfundet. For de unge handler det om, at "blive regnet med" som medborgere – for de andre medborgere i andre aldersgrupper er det ifølge de unge mere et spørgsmål om de faktiske muligheder i relationer til køn, klasse, etnicitet mv. CEs pointe er, at lighed/jæmlighed fremhæves af de unge som en central værdi uden at ordet "jæmlighed" nævnes. Det samme gælder for frihedsdimensionen, som de unge fremhæver fx gennem en stærk betoning af ytrings- og foreningsfriheden, men også her uden af frihedsbegrebet nævnes eksplicit.

CE fremhæver, at når frihed og lighed tilhører de mest basale politiske begreber i såvel politisk teori som i politiske diskussioner og samfundsdebatter, så er det efter hendes mening bemærkelsesværdigt, at ordene kun ligger diffuse i baggrunden og ikke optræder i de unges italesættelse af ligheds- og frihedsidealene. Hun mener, det for det første kan skyldes, at disse elementer er så indlysende, at de tages for givet af de unge, så det ikke opfattes som nødvendigt eksplicit at trække dem frem som grundlæggende begreber. For det andet at det kan hænge sammen med, at de unge ikke har forstået disse begreber (bl.a. fordi de ikke har en tilstrækkelig vægtning i skolens undervisning). I forlængelse af ovenstående diskussion om metode og operationalisering vil jeg nævne en tredje mulig forklaring: Det er ikke sikkert man kan forvente, at unge medborgere i deres italesættelse af demokratiforestillinger, vil

bruge så forholdsvis abstrakte idealer som frihed og lighed. Efter min opfattelse indeholder CEs analyse af disse aspekter af de unges demokratiforestillinger den største dybde og originalitet i afhandlingen, men jeg opfatter ikke den eksplicitte italesættelse af de klassiske demokratibegreber som det væsentligste. Jeg synes, det er langt mere bemærkelsesværdigt, at de unge i denne undersøgelse ikke kun udtrykker individualistiske og egennyttetænkning. For selvom de som andre unge i tiden er præget af individualiseringen så ser det også ud til, at de som generation har et blik for lighedsdimensionen som en central samfundsmæssig værdi.

Dér hvor jeg synes de unges holdninger er mest påfaldende og bekymrende i en demokratiperspektiv er mere rettet mod den snævre tilknytning til det svenske nationale repræsentative demokrati. De unge berører stort set ikke spørgsmålet om overstatslig demokratisk organisering, eller hvordan globale spørgsmål påvirker det nationale demokrati. Denne mangel på kendskab til den demokratiske betydning af EU, transnationale bevægelser, globalisering og medialisering er overraskende. Det kunne oplagt være et af de områder, hvor den svenske grundskole og gymnasium, 'kridtede skoene' og gjorde en indsats for at styrke de unge medborgeres læring til demokrati.

Referencer

- Sörbom, Adrienne. 1999. Engagemang med förhinder! Yngre och äldre om politik, förändring och miljö, s 295-326 i Amnå, Erik (red) *Det unga folkestyret*. SOU 1999:93.
- Torpe, Lars m.fl. 2005. *Demokrati på nettet – offentlighet, deltagelse og digital kommunikation*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Petersson, Olof m.fl. 1989. *Medborgarnas Makt*. Stockholm: Carlsson.

Johannes Stripple: *Climate Change After the International: Rethinking Security, Territory and Authority*. Lund Political Studies 140. Lund 2005: Department of Political Science

KEN CONCA¹

This volume, which was defended as a doctoral dissertation in the Department of Political Science at Lund University in September 2005, brings together three elements: a critical analysis of mainstream “rationalist” International Relations (IR) theory; a “processual ontology” used to develop that critique by assessing how IR theory operates in, and on, the world; and an interpretation of the politics of climate change as a means of examining specific processes and mechanisms through which IR theory constructs a social world.

To conduct this inquiry, the author draws upon three core concepts of IR: security, territory, and authority. Here they are rendered not as neutral descriptors of an underlying reality, but rather as processes that historically have served to stabilize international relations in our imaginations, as the familiar realm of bordered states seeking security in a context of anarchy. Stripple suggests a two-way relationship between these core IR processes and the politics of climate change. On the one hand, he sees them as disciplining our view of both the climate problem and imaginable solutions. He also sees them, however, as dynamic processes that are

rearticulated and reworked in the climate debate.

Framed in this manner, the work sits within the constructivist theoretical tradition. It views the international system not simply as a system of fact but rather a system of meanings. The structure of the international system is not inherent but, rather, social. In Alexander Wendt’s (1992) famous dictum, “Anarchy is what states make of it.” The role of theory in this context is not to serve as a mirror on the world, but is better understood as a set of performative practices. Thus Stripple associates his argument with Steve Smith’s (2004) dictum about IR theory “singing the world into existence.” He also shares the broad premise of constructivist theorists that the ability of IR theory to offer a stable system of meaning is challenged, if not besieged. And he argues that climate change politics is a fruitful realm in which to see that process at work.

One of the work’s great strengths is an excellent literature review, which draws out not just the theories of authors working in the constructivist tradition but the implications of those theories for how we understand world politics. A related strength is the work’s impressive clarity; it provides an excellent entry point into a body of literature that has shaken the roots of IR theory—but not always done so in clear and accessible language.

Another strength, and an innovative feature of the work, is its emphasis on the multiplicity of processes that form the core of the mainstream IR narrative. Where mainstream IR theorists in the rationalist tradition see nouns—states, sovereignty, territory, authority—constructivists see verbs. The emphasis is on a world not of facts but of processes. Stripple selects three of those processes which he takes to be at the heart of IR as the or-

1 Ken Conca is Associate professor of Government and Politics, University of Maryland
E.post: kconca@gvpt.umd.edu

ganizing themes of his inquiry: securitization, territorialization, and authorization.

If Stripple's perspective is innovative, his interpretation is cautious. He is as sensitive to the ways that climate politics reproduces and reinscribes the bordered, statist, sovereign world of our imaginations as he is to the transformative dimensions. Unlike many constructivists working at the interface of ecology and politics (see for example Kuehls 1996), however, Stripple does not interpret the effects of global environmental challenges as an inexorable push toward a post-Westphalian, post-sovereign realm. For example, in his discussion of the process of securitization, he stresses the multiplicity of practices of securitization and of the subjectivities that need to be secured. On the one hand, he sees a significant transformative trend in the climate arena, in which security is being rearticulated as a risk to be underwritten rather than a threat to be countered. As a result, compensation for loss is replacing freedom from danger. At the same time, however, diplomatic maneuvers in the climate arena by states as diverse as the United States and the alliance of small-island states reproduce traditional statist, territorialized understandings of security, threats, and counter-measures.

As with security, so with territory. The social construction of climate change as a "global" problem tied to a global carbon cycle raises the possibility of climate politics as a de-territorialized political space. At the same time, however, climate change politics is replete with reterritorializing maneuvers. An example developed at length in the text is that of the debate around climate equity and the highly uneven rates of emissions of different countries and social classes. As Stripple shows, climate politics has transformed the Earth's buffering capacity into territorial-

ized "carbon sinks" that become power resources in intergovernmental negotiations. As a result, the equity debate around climate emissions and climate-change consequences has been rendered as equity among territorial units, not people.

Of the three core processes examined in the work, it is the process of authorization that appears to hold the most dramatically transformative consequences. Again, there is an emphasis on multiple practices of authorization at work. But here the emphasis is on those that do not (re)authorize states as the legitimate agents of governance. Chapter Four contains an intriguing discussion of the activities of the global insurance industry, emphasizing the ways that the industry acts as a de facto agent of governance: framing problems and mobilizing responses, and doing so in ways that create new solidarities that cut across national lines of identity.

One question that is less than fully treated in the work is the selection of the three core processes of securitization, authorization, and territorialization. The work is richer for avoiding the trap of settling on a single master narrative (bordering, for example, on sovereignty) at the heart of IR theory. However, the very success of rationalist IR theory in colonizing imagination suggests that there must be, if not a monolithic master narrative, several core processes at work. Rather than offer a defense of his particular choices, Stripple simply acknowledges the likelihood that "Any reader of this book will have specific troubles with my choice and would have liked to see some other concept (think of your favorite)."

Certainly the choices of security, territory and authority are defensible, if not defended here. One wonders, however,

about the role of arguably equally fundamental processes, such as citizenship and the social construction of nationalism. Given the subtleties and ambiguities in Stripple's findings—with territoriality seen a largely reproducing the statist frame, authorization understood as largely transcending it, and securitization rendered as a mix of the two effects—the choice of the particular processual lenses used to focus our attention seems critical.

Stripple concludes the work by offering the metaphor of IR theory as a tourist's travel guide to understanding international environmental politics. He suggests that many who use the guide to study climate change and other eco-political phenomena prefer to stay close to the beaten path, deploying time-tested rationalist concepts to the study of environmental conflict and cooperation. He also suggests that those who do go trekking off the beaten path have too often failed to "write home" in the sense of re-engaging with the larger questions of IR theory and of world politics (he also cites recent work on migration in IR theory as a positive example of writing home). The metaphor is apt, but the scholar's responsibility less clear:

Should we seek to un-write the master guide? To write a new guide? To subvert the idea of guide books and destabilize the act of guide-writing in general?

Of course, different scholars will quite reasonably find different answers to that question. For Stripple, the answer is clear: we should recognize that much of our trusty guidebook is obsolete, but also that the terrain into which we are heading is not really solid ground at all—at least until we find the (temporarily) stable understandings that will make it so. *Climate Change after the International* does not purport to be a new guidebook, but is well worth taking along on the trip.

References

- Kuehls, Thom, 1996. *Beyond Sovereign Territory: The Space of Eco-Politics*. University of Minnesota Press.
- Smith, Steve, 2004. "Singing Our World into Existence: International Relations Theory and September 11", *International Studies Quarterly* 48, p 499-515.
- Wendt, Alexander, 1992. "Anarchy Is what States Make of It: The Social Construction of Power Politics", *International Organization* 46, p 393-425.

Tom Christensen, Per Læg Reid, Paul G. Roness och Kjell Arne Røvik: Organisationsteori för offentlig sektor. Malmö 2005: Liber

JOHAN BERLIN – ERIC CARLSTRÖM¹

Förvaltningspolitik och organisationsteori är två områden som ligger relativt nära varandra. Författarna till denna bok har sett ett behov av att kombinera dessa ämnesområden och därför tagit fram en lärobok i organisationsteori för offentlig sektor. I Norge inkluderas organisationsteori inom det statsvetenskapliga ämnet vilket förklarar att boken är skriven av fyra norska professorer i statsvetenskap, verk samma vid olika universitet i Norge. Boken är översatt från norska till svenska och delvis omgjord med exempel tagna från en svensk kontext. I boken har författarna ambitionen att ta ett helhetsgrepp på organisationsteori med applicering på de problem som kan uppträda i offentliga organisationer. Organisationsteori, demokratiteori och beslutsteori kombineras och offentliga organisationer används som empiriska exempel. Samtidigt som utgångspunkten är lovvärd krävs det omfattande avgränsningar för att hantera ett så omfattande ämne utan att tappa den röda tråden.

Boken är indelad i nio kapitel. Det inledande kapitlet består av en övergripande beskrivning av organisationsteori för offentlig sektor. Här behandlas frågor om;

vad som är skillnaden mellan offentliga och privata organisationer, hur organisationsteori kan avgränsas för offentlig sektor samt strukturer, processer och uppgifter i offentliga organisationer. I de tre följande kapitlen presenteras tre teoretiska perspektiv, det instrumentella perspektivet, kulturperspektivet och myt perspektivet. Utifrån de tre perspektiven beskrivs fyra teman i offentliga organisationer; mål och värderingar, ledning och styrning, reformer och förändringar samt effekter och implikationer. De fyra temao områdena diskuteras med utgångspunkt från de tre teoretiska perspektiven. I bokens avslutande kapitel förs en övergripande diskussion utifrån frågor om organisation, organisering, strategier, komplexitet och reformarbete. Boken avslutas med att ett antal framtidsscenario n för offentliga organisationer skisseras.

Ska något kapitel väljas som särskilt läs värt faller valet på bokens åttonde kapitel. I kapitlet behandlas frågor om effekter och implikationer av organisering i offentlig sektor. Bland annat reser författarna frågor om varför det är så svårt att mäta effekter. I kapitlet beskrivs de utmaningar och dilemman som en politiker eller förvaltnings tjänsteman kan ställas inför vid effekt- och resultatmätning. De aspekter som diskuteras handlar om; ansvars-, resultatmätning-, rapporterings- och uppföljningsproblem. I framställningen har författarna ett distanserat förhållningssätt till att det skulle förekomma en »bästa» organisationslösning. Detta förklaras bland annat med att offentliga organisationer inte är ett entydigt fenomen, samt att kontexten har stor betydelse för resultatet. Kapitlet avslutas med en diskussion om effekter av reformer utifrån en vid respektive snäv utgångspunkt.

I boken ges genomgående en rad exempel på olika svårigheter med att organisera

1 Fil dr Johan Berlin, är verksam som tf universitetslektor vid Förvaltningshögskolan Göteborgs universitet.
E-post: johan.berlin@spa.gu.se
Fil dr Eric Carlström, är verksam som universitetslektor vid Högskolan Väst.
E-post: eric.carlstrom@hv.se

och styra offentlig verksamhet. Exempelen är mestadels hämtade från statlig verksamhet, såsom; Skatteverket, Skolverket och Försvarsmakten. Exempel hämtade från statlig sektor dominerar. För balansens skull hade det varit önskvärt med fler exempel hämtade från landsting och kommuner. Det framstår som angeläget med tanke på att dessa är huvudmän för en stor del av den offentliga sektorns verksamhet.

Till bokens starka sidor bör dess logiska uppläggning, struktur och språk lyftas fram. Det gör att boken är lättillgänglig som läromedel. För det andra ger de tre inledande teoretiska kapitlen en god beskrivning av organisationsteoretiska utgångspunkter, vilka också kan läsas separat med god behållning. En tredje styrka består i författarnas ambition att gynna en mer förståelseorienterad granskning av offentliga förvaltningar. Ett tilltagande behov av att utmana ensidiga förklaringar och utöka potentialen för förståelse kräver ett större inflytande av teoribildningar som bär vissa voluntaristiska drag, det vill säga, ger visst utrymme för att mänskligt agerande kan ha betydelse och inte behöver vara förutsägbart eller konformt. Det som i boken benämns som en "transformativ ansats" är ett användbart sätt att göra mer varierande och representativa analyser som inrymmer fler dimensioner än de dominerande förklaringsmodeller som tidigare varit brukligt inom området.

Vi vill också passa på att peka på några av bokens svagare sidor. De tre teoretiska perspektiven är behäftade med vissa problem. Teorier som under lång tid varit viktiga för organisationsforskare skulle med några enkla handgrepp kunnat ges en hemvist bland perspektiven. Detta gäller i synnerhet kulturperspektivet som författarna dedicerar Philip Selznick. Författarna tenderar att begränsa kulturperspekti-

vet och mytperspektivet vilket gör att de får relativt små differenser i redogörelsen. Exempelvis framhålls det, något vagt, att i båda perspektiven finns naturliga utvecklingsprocesser men att i kulturperspektivet råder en lös koppling mellan nya strukturer och normer och att det i mytperspektivet finns en "särkoppling" mellan beslut och handling (s. 178). Skillnaden framstår som hårfin. Detta är ett exempel på något vaga distinktioner som kunde ha gjorts tydligare och mer kontrastrika. Fenomenet behöver, helt i författarnas anda, kunna granskas från flera olika håll för att förstås. Inte minst gäller detta offentliga organisationer som är komplexa, motsägelsefulla med djupa historiska rötter. Ett annat organisationsteoretiskt perspektiv som kunde givits utrymme är nyinstitutionella ekonomiska teorier (NIE) vilka bland annat representeras av teoretiker som Douglass North (1993) och Oliver Williamson (2000). Detta perspektiv lyfter särskilt fram hur förfoganderätter fördelats mellan länder, professioner och i hierarkier. NIE bidrar också med transaktionskostnadsteorier som synliggör de förluster som exempelvis moderna reformer medför. I boken sorteras detta perspektiv in bland de instrumentella synsätten vilket kan uppfattas som en snäv generalisering. NIE är ett institutionellt perspektiv snarare än instrumentellt i strikt mening.

Den andra svagheten handlar om avsaknaden av referenser i texten. Eftersom boken är att betrakta som en forskningsorienterad lärobok blir detta lite av ett problem. Den som vill läsa vidare, fördjupa sig, eller följa upp något av resonemangen är hopplöst förlorad. Referensregistret längst bak i boken ger den vane och teoretiskt bevandrade läsaren möjligheter att söka vidare. Men vänder de sig till målgruppen studenter är det tveksamt om de

kan förväntas kunna sätta in de olika resonemangen i sitt rätta teoretiska sammanhang. Författarnas ambition att skriva utan referenser för att få "flyt" i läsningen är god, men genom användandet av en notapparat hade samma syfte kunnat uppnås.

Inledningen av respektive kapitel hör till bokens tredje svaghet. Varje kapitel i boken inleds med ett utdrag från t.ex. Statskontorets, Skatteverkets eller Polisens årsredovisning. Som läsare har vi frågat oss varför dessa texter står där och varför de inte används mer aktivt. Vi hade önskat att avsikten med de inledande text-citaten hade framhållits tydligare. Syftar de till att framhålla och driva en tes, eller att belägga något som först därefter reds ut teoretiskt eller är syftet rentav att väcka intresse? Om skälet är det sistnämnda frågar vi oss hur intresseväckande ett utdrag ur Skatteverkets årsredovisning från år 2003 egentligen är. Om skälet är att driva en tes eller, i omvänd ordning, belägga den fortsatta beskrivningen väcks en rad metodmässiga frågor som borde redovi-

sas tydligare i framställningen. Här finns det utrymme för förbättring.

Även om boken är behäftad med svagheter tar ändå det positiva intrycket överhanden. Bokens beskrivning av moderna organisationsteoretiska modeller "i vardande" ger en god förståelse för organisatoriska skiljelinjer och den offentliga sektorns komplexitet. Boken kan därför rekommenderas som kurslitteratur inom ämnen som statsvetenskap, företagsekonomi och offentlig förvaltning. Även de forskare som är i behov av en kortfattad organisationsteoretisk översikt torde ha visst utbyte av att ta del av bokens tre teoretiska kapitel.

Referenser

- North, Douglass C., 1993. *Institutionerna, tillväxten och välbefindandet*. Stockholm: SNS Förlag.
- Williamsson, Oliver E., 2000. "The New Institutional Economics: Taking stock, looking ahead", *Journal of Economic Literature* 38:3, s 595-613.

Prenumerera på Statsvetenskaplig tidskrift!
www.statsvetenskapligtidskrift.se

□ ÅRGÅNG 109 2007 NR 1