

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

UPPSATSER

Bo Lindensjö: Valfärdsdemokrati och rättvisa

Martin Bennulf: En grön dimension bland svenska väljare?

Jan-Erik Lane – Torgeir Nyen: Towards an Economic Organization Theory of the State

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Jonas Hinnfors: Dagordningsbegreppet. Ordning eller kaos?

LITTERATURGRANSKNINGAR

Leo Bartonek: Der Topos 'Nähe' – Ernst Blochs Eintrittsstelle in die Sozialwissenschaften. Anm av Peter Wagner

Frédéric Bon: Les discours de la politique. Anm av Marie Demker

Bent Flyvbjerg: Rationalitet og makt. Anm av Katarina Eckerberg

Hans-Erik Olsson: Staten och ungdomens fritid. Anm av Erik Amnå

NOTISER

ABSTRACTS

Statsvetenskaplig Tidskrift 1992: Register

Årgång 95 1992 **4**

INNEHÅLL

UPPSATSER

<i>Bo Lindensjö</i> : Välfärdsdemokrati och rättvisa.....	305
<i>Martin Bennulf</i> : En grön dimension bland svenska väljare?.....	329
<i>Jan-Erik Lane – Torgeir Nyen</i> : Towards an Economic Organization Theory of the State	359

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

<i>Jonas Hinnfors</i> : Dagordningsbegreppet. Ordning eller kaos?	377
---	-----

LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Leo Bartonek</i> : Der Topos 'Nähe' – Ernst Blochs Eintrittsstelle in die Sozialwissenschaften. Anm av Peter Wagner	391
<i>Frédéric Bon</i> : Les discours de la politique. Anm av Marie Demker.....	396
<i>Bent Flyvbjerg</i> : Rationalitet og makt. Anm av Katarina Eckerberg.....	398
<i>Hans-Erik Olsson</i> : Staten och ungdomens fritid. Anm av Erik Amnå.....	400

NOTISER.....	409
--------------	-----

ABSTRACTS	411
-----------------	-----

Statsvetenskaplig Tidskrift 1992: Register	413
--	-----

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

Utgiven av Fahlbeckska Stiftelsen
med stöd av Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet.

Redaktionssekreterare: Lennart Lundquist
(ansvarig utgivare)
Bitr. redaktionssekreterare: Anders Sannerstedt
Redaktionsutskott: Lennart Lundquist, Anders
Sannerstedt och Lars-Göran Stenelo
Teknisk redaktör: Bengt Lundell

Tidskriftens ombud
Göteborg: Mikael Gilljam
Stockholm: Rune Premfors
Umeå: Benny Hjern
Uppsala: Jörgen Hermansson

Tidskriften utkommer med fyra nummer per år.
Prenumerationspris 1993 160 kr.
Pris för enstaka nummer 50 kr.
Studenter erhåller abonnemang till nedsatt pris
efter hänvändelse till vederbörande lärare.
Prenumeration sker genom insättning av avgiften
på postgiro 27 95 65-6 med angivande av namn
och adress eller skriftligen till tidskriftens exp.
Adress: Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52,
221 00 Lund
Telefon: 046-109776 (Lundquist), 108939
(Sannerstedt), 108946 (exp), telefax 104617.
Eftertryck av tidskriftens innehåll utan angivande
av källan förbjudes.
ISSN 0039-0747
Tryck: Studentlitteratur, Lund 1993

Välfärdsdemokrati och rättvisa

Bo Lindensjö

Om upplyst egenintresse är principen för all moral, måste varje människas särskilda intresse sammanfalla med mänsklighetens allmänna intresse.

Karl Marx *Die Heilige Familie* (1845)

(När rättvisepprinciper väljs) får ingen veta sin plats i samhället, klasstillhörighet eller sociala status, inte heller sin tur i fördelningen av naturliga resurser som intelligens, styrka eller liknande.

John Rawls *A Theory of Justice* (1971)

I den politiska filosofins historia har olika principer lagts till grund för social rättvisa. Fördelning av "det goda" enligt jämlikhet, fri- och rättigheter, moralisk förtjänst (t ex prestation eller uppoffring), största möjliga (totala eller genomsnittliga) samhällsnytta, tillgång och efterfrågan samt individuella behov är exempel. (Rescher 1966, Miller 1976, Raphael 1980, Lukash 1986) Rättvisa har emellertid också ansetts bara kunna avgöras "intuitivt" genom avvägning mellan sådana grundprinciper.¹ Fastän politisk filosofi under många decennier främst undersökt politiska termers semantiska funktion, har intresset för normativa frågor under senare tid återupplivats.

I boken *A Theory of Justice* (TJ), som i hög grad bidrog därtill, anknyter John Rawls direkt till klassisk diskussion. Han avstår i stort sett från "metaetisk" analys av rättvisetermen² och söker i stället klargöra när samhällets fördelning av "det goda" är rättvis. Han eftersträvar "ett livskraftigt alternativ till ... doktriner som länge dominerat vår filosofiska tradition", (TJ: 3) särskilt utilitarism och intuitionism. Han kritiserar också utilitarismens försvar för demokrati för att vara grundat på kontroversiella empiriska antaganden och därför ostabilt. Det behövs en säkrare grund för välfärdsdemokrati än utilitarismens.

Utilitarism har alltid utmanats av filosofer som inte godtar total dominans för ett enda värde. Intuitionister har, som nämnts, invänt att rättvisa måste avgöras genom intuitiv avvägning mellan olika principer. (Ross 1930) Rawls vill emellertid *varken* definiera rättvisa i termer av ett enda värde som nytta *eller* som resultat av någon teoretiskt oförklarlig "intuitiv" avvägning. Han upplöser dilemmat genom att definiera med två grundprinciper och ange en bestämd prioritetsordning mellan dem. En samhällsordning är rättvis om den *för det första* ger största möjliga och för alla lika frihet och *för det andra* bara godtar väl-

ståndsskillnader, som gynnar de sämst ställda. Hans huvudargument är att principerna

- *skulle* väljas av "fria och rationella personer i ett ursprungligt tillstånd av jämlikhet";
- *bör* väljas därför att de stämmer bättre ande med våra övertygelser om rättvisa "än andra kända doktriner"; och
- *kan* väljas, eftersom de utgör en realistisk "användbar rättvisesyn."
(TJ: 11, 579, 195, 580)

I det följande skall jag

1. antyda ett plausibelt utilitaristiskt försvar för välfärdsdemokrati och summera Rawls' kritik
2. granska Rawls' rättvisepprinciper och diskutera om hans parter verkligen *skulle*, *borde* och *kan* välja dem; och
3. belysa utvecklingen av Rawls' politiska filosofi och dess betydelse för att berättiga demokrati

1. Utilitarism, demokrati och rättvisa

Utilitarism ser nytta eller lycka som moralens grund. För klassisk utilitarism är handlingar riktiga om de främjar (och oriktiga om de motverkar) största möjliga lycka för största möjliga antal.³ När allas intressen gjorts kända och alla räknats som en och bara en, är den fördelning riktig, som maximerar lycka. Institutioner, lagar, beslut eller "policies" är riktiga, om de maximerar den (totala eller genomsnittliga) samhälleliga nyttan och oriktiga, om de inte gör så.

Samhällen måste fatta vissa för alla bindande beslut. Om de fattas demokratiskt, dvs av medborgarna själva under iakttagande av vissa procedurer⁴, maximeras antalet människor, som utövar självstyre i kollektiva beslut, lever enligt självvalda lagar och förverkligar egna intressen. Om vi lite orealistiskt tänker oss att majoriteten vinner ungefär lika mycket som minoriteten förlorar, är det klart att demokrati maximerar samhällets genomsnittliga nytta.

Invändningen att demokrati tillåter majoriteter begränsa minoriteters frihet kan utilitaristiska demokrater besvara med att demokratins procedur ger alla medborgare vissa grundläggande fri- och rättigheter, varigenom de kan främja sina intressen och att friheten i alla händelser vore mindre, om minoriteter finge begränsa majoritetens frihet. Demokrati är det styrelseskick, som ger störst frihet och därmed främjar nyttomaximum.

Demokrati kan alltså försvaras utilitaristiskt. Principen att räkna alla som en och ingen som mer än en ger individens nyttofunktioner samma vikt. Det motiverar demokratins idé om alla människors lika värde och rätt att få sina intressen lika övervägda. I förening med kravet på allas rätt att själva avgöra sina intressen, berättigar utilitarism demokratins lika medborgarskap; inte bara principen en människa—en röst utan hela systemet av lika fri- och rättigheter.

Om demokrati inte skall särbehandla medborgare utan opartiskt och välviligt fördela nytta mellan jämlingar, av vilka ingen kan göra anspråk på särställ-

ning, ter sig nyttoprincipen både neutral och rationell. Om man antar avtagande marginalnytta, att fattiga oftast har större nytta av t ex en extra hundralapp än rika, ger utilitarism ofta stöd åt radikal välfärdsstatlig fördelningspolitik. (Smart 1991:106ff)

1.1 Rawls' kritik

Fastän Rawls instämmer i mycken klassisk kritik av utilitarism, som avvisar dess ensidiga betoning av nytta, pekar på svårigheter att definiera den, avgöra preferensers intensitet, jämföra olika personers nytta och följaktligen empiriskt fastslå vilka lagar, institutioner eller "policies" som maximerar nytta, anser han grundfelet vara ett annat.⁵ Det är lärans oförmåga att respektera personers individualitet, att ta skillnaden mellan personer på allvar. (TJ: 22 ff) Varje person har rättigheter, som inte får kränkas, ens om hela samhällets intresse står på spel. (TJ: 3) Rättvisa tillåter inte att totala eller genomsnittliga nyttomaxima går före enskildas rätt.

Utilitarismens försvar för demokrati är villkorligt. Det beror på empiriska antaganden som stödjer konklusionen att demokrati främjar nytto-maximum, t ex att alla har samma nytta av demokratisk frihet. I annat fall skulle utilitarism kräva olika fördelning av fri- och rättigheter.⁶ Om man – mot förmodan – empiriskt kunde säkerställa att en majoritets nytta av att hålla sig med slavar vore större än den skada som åsamkas slavarna, vore utilitarister bundna att försvara slaveri. I Rawls' lära beaktas inte slavägarnas nytta, därför att slaveri är oförenligt med rättvisa och demokrati. Utilitarismens försvar för demokrati är otillräckligt.

2. Rawls' rättviseteori

För Rawls är rättvisa samhällens främsta dygd, liksom sanning är tänkandets. Liksom osanna teorier bör förkastas, hur eleganta de än är, bör orättvisa institutioner omdanas, hur effektiva de än är.⁷ *Rättvisans primat* innebär inte bara att den vid konflikt övertrumfar andra värden. Det innebär framför allt att rättvisepprinciper skall härledas oberoende av andra värden.⁸ De får inte motiveras med en särskild syn på det goda t ex nytta; de måste motiveras utan kontroversiella filosofiska eller andra läror. Principerna fördelar därför inte nytta utan vissa neutrala resurser, "grundvärden," ("social primary goods"); frihet, makt, sociala positioner, välstånd och självrespekt. De är, föreställer han sig, användbara oavsett mål. Om samhällen består av människor med olika mål, bör de styras av principer som inte godtyckligt gynnar somliga av dem.⁹

"Justice as fairness" är Rawls' benämning på sin teori. Termen ansluter till en knappt synbar tendens i engelska språket att tala om fördelnings-procedurer t ex lotterier eller antagningsystem i termer av "fairness" och fördelningsresultat i termer av "justice". Poängen är att fördelningsresultat är rättvisa ("just"), om de tillkommer i en ("fair") procedur, som inte godtyckligt gynnar någon och därför är acceptabel för alla.

2.1 Ursprungssituation och rättvisa

Grundidén är att rättvisans principer är föremål för ursprungligt allomfattande samtycke. Rawls tänker sig en församling av representanter för mänskligheten. De vet att de tillhör samma generation (men inte vilken), inser att de tjänar på samarbete och skall enas om dess villkor.¹⁰ De skall välja principer för tillämpning under *rättvisans omständigheter*, dvs knapphet och motstridiga krav.¹¹ Med denna uppläggning kan, menade Rawls, valet av rättvisepprinciper undersökas med modern – neutral och okontroversiell – teori om rationella beslut under osäkerhet. Man kan demonstrera vilka principer som skulle väljas. Idealet är en ”strikt deduktiv” ”moralisk geometri med all den stränghet termen innebär.” (TJ: 121)

Rawls prövar vad han kallar *undvikandets metod*, dvs att söka undvika kontroversiella utgångspunkter. Han vill gå från enighet eller i alla fall ”brett accepterade men svaga premisser till mera specifika konklusioner.” (TJ: 18) Hans parter är, liksom t ex nationalekonomins aktörer, icke-altruistister. De vill förverkliga egna livsplaner och maximera sitt innehav av grundvärden. Parterna väljer rättvisans principer genom att välja det för var och en mest rationella. Rationalitet tolkas etiskt okontroversiellt som ”att ta det mest effektiva medlet till givna mål.” (TJ: 14)

För att göra proceduren ”fair” så att ingen kan dra otillbörlig nytta av sin medverkan vid kontraktets utformning eller få övertag över andra, får de inte veta sina egna livsplaner eller i övrigt något om sig själva eller sitt samhälles konkreta villkor. Är jag dum eller begåvad, rik eller fattig, tillhör jag ett utvecklat industriland eller ett stenålderssamhälle? Sådan kunskap döljs för dem bakom en slöja av okunnighet, (”veil of ignorance”) som tvingar dem överväga risken att vara sämst ställd. (TJ: 12, 19, 136-140) De vet däremot, att de som vi andra, värderar vissa ting, t ex frihet, möjlighet att nå önskade positioner, inkomst, välstånd samt självrespekt. Denna ”tunna” teori om det goda innehåller bara sådant som *alla* – oavsett livsplan – måste värdera. Den gör anspråk på att vara etiskt neutral.¹²

Parterna kan däremot resonera perfekt och känner samhällslivets grundvillkor. Fastän rationella, icke-altruistiska och okunniga om sina konkreta villkor bryr de sig, stipulerar Rawls, föga om vad de kan få över minimum.

Då kontraktet är oåterkalleligt och binder de efterkommande skyddar man under denna osäkerhet sina intressen bäst genom att avvisa perfektionistiska, utilitaristiska, marknadsinriktade eller egalitära principer. Ty de kan få outhärdliga konsekvenser, kanske t o m slaveri. Om man inte vet om man själv är moraliskt förtjänstfull, om ens intressen kommer att offras för samhällsnyttan, eller om man har knappa marknadsefterfrågade egenskaper, avvisar man dessa principer. T o m jämlikhet, som ter sig attraktiv för de försiktiga parterna, avvisas, när parterna inser att Rawls’ principer, ger den sämst ställda (de alla riskerar bli) mer än jämlikhet.

När de väljer Rawls’ principer maximerar de minimum. De rangordnar alternativ utifrån deras värsta konsekvenser oavsett hur sannolika de är. Sedan väljer de – med hänsyn till risken att bli sämst ställd – alternativet med de ”bästa”

värsta konsekvenserna; *lika fördelning, om inte ojämlikhet är till allas men särskilt de sämst ställdas fördel*. För samhällen där möjligheten att förverkliga livsplaner är så stor, att de sämst ställdas frihet inte kan ökas genom att andras frihet ökar mer, väljer de *största möjliga och för alla lika frihet och bara de skillnader, som maximerar de sämst ställdas position*.

2.2 Rawls' rättviseprinciper

Mot utilitarismens vacklan mellan att se rättvisa som ett namn på välordnade samhällens tendens att maximera nytta eller som ett av olika sätt att nå nytto-maximum¹³, ställer Rawls sin *allmänna rättviseuppfattning*; lika fördelning av grundvärden (frihet, makt, välstånd och självrespekt), om inte olikhet gagnar alla och särskilt de sämst ställda. För välordnade samhällen, där grundbehov tillgodoses och frihet effektivt kan utövas, ger det en *speciell rättviseuppfattning*, som innehåller en frihetsprincip och en skillnadsprincip med en samma-chans-klausul. (TJ: 60-75, 302-303)

Frihetsprincipen krävde först "den mest omfattande frihet, som är förenlig med samma frihet för alla" (Rawls 1957) men omformuleras till kravet på "största möjliga system av grundläggande fri- och rättigheter", som är förenligt med ett liknande system för alla.¹⁴ *Skillnadsprincipen* godtar ojämlik fördelning av välstånd och makt, om, men bara om, "olikheten är till störst fördel för de sämst ställda" och dessutom – enligt *samma-chans-klausulen* – "förbunden med att tjänster och positioner är öppna för alla". ("fair equal opportunity") (TJ: 302)

Principerna är *lexikaliskt* ordnade. Frihetsprincipen går alltid före *samma-chans-klausulen*, som i sin tur alltid går före *skillnadsprincipen*. (TJ: 40 ff, 61 ff) Frihet får bara inskränkas för en viktigare frihets skull. Värnplikt t ex är rättvis om den ägnas försvar av en viktigare frihet, t ex rätt till demokratiskt självstyre, och tryckfrihet kan begränsas, om det behövs för att individer skall få rättvis domstolsbehandling. Frihet får däremot inte avvägas mot individers eller samhällets välfärd. Rättvisan tillåter inte att man inte skjuter upp allmänna val eller begränsar fackliga friheter av hänsyn till samhällsekonomis stabilitet.

För alla lika, allmän frihet, som t ex medger oinskränkt rätt att äga produktionsmedel, skulle innebära stora begränsningar i andras fri- och rättigheter. Det tycks vara därför Rawls efterhand preciserar *frihetsprincipen* till "ett system av grundläggande fri- och rättigheter".¹⁵ Demokrati berättigas inte med sin nytta utan som individuell *rättighet*. Den ger *politisk* frihet, rätt att rösta och kandidera till politiska ämbeten, yttrande-, tros- och organisationsfrihet, personlig frihet, rätt till personlig egendom samt frihet från godtycklig arrestering. Friheten är formell och har – eftersom alla inte kan använda den lika effektivt – inte samma värde för alla.

Trots att alla är lika fria att äga tidningar eller TV-sändare, kan ju inte alla äga dem. Ett krav på för alla lika värde av friheten skulle kanske ställa frihetsprincipen i konflikt med skillnadsprincipen, dvs motverka de sämst ställdas rätt till maximalt innehav av grundvärden. Principen kräver inte heller ekonomisk fri-

het, individens ovillkorliga rätt att äga produktionsmedel eller förfoga över produkten av sitt arbete.¹⁶ Denna rätt är villkorlig och beror på om den är förenlig med övriga principer.

Samma-chans-klausulen medger att samhällspositioner privilegieras, om det behövs för att locka lämpliga personer till viktiga uppgifter. De måste i så fall vara öppna för alla och förenas med arrangemang, t ex kompensatorisk utbildning, som ger lika begåvade och ambitiösa individer samma reella chans. (TJ: 83 ff) *Skillnadsprincipen* slutligen, kräver att välståndsskillnader är tillåtna, men särskilt de sämst ställda, fördel.¹⁷ Skillnader mellan storföretagares och lågutbildade arbetares välstånd kan motiveras med att främja de senares välstånd; men inte med att främja samhällets totala nytta, t ex genom ökad BNP.

Principerna ställer stränga krav på staten. Om inte största möjliga, för alla lika, frihet förverkligas, ållas lika chanser gagnas och de sämst ställda välstånd i övrigt maximeras, kränker staten rättigheter och förverkar sin rätt till medborgerlig hörsamhet.¹⁸ Det reser frågan om Rawls verkligen lyckats demonstrera att hans principer *skulle* väljas i initialsituationen, om hans principer verkligen är rättvisepprinciper och *bör* väljas, och om de är realistiska och *kan* väljas för verkliga samhällen.

2.3 Skulle principerna väljas?

I Rawls' allmänna rättvisepprinciper likställs frihet med övriga grundvärden. Inte ens om man godtar hans naturtillstånd är det klart, varför parterna överger sin försiktighet och ger frihet särställning i den speciella.¹⁹ Frihet är, när allt kommer omkring, bara nödvändigt för vissa planer. Andra förverkligas lättare, om friheten får bytas mot materiellt välstånd. (Wolff: 93 ff) Så det är inte klart, varför parter, som inte vet sina livsplaner, skulle ge frihet så hög prioritet. Rawls anser nog inte att de överger sin försiktighet utan att försiktigheten i välordnade samhällen just kräver att frihet prioriteras. Om man inte vet vilken plan man har, är det rationellt att prioritera frihet som förenlig med flest planer. Det vore oklokt att värdera välstånd högre, när civilisationens villkor förbättras och chanserna att förverkliga planer ökar.

Med hänsyn till parternas försiktiga psykologi och höga prioritering av *jämlikhet i frihet* kan man å andra sidan undra, hur de vågar acceptera skillnadsprincipen och överhuvudtaget medge skillnader i välstånd. Med sin kunskap om samhällets grundläggande dynamik måste de veta att ojämlikhet i rikedom, makt och välstånd även medför ojämlikhet i frihet, eftersom rikedom, makt och välstånd gör det lättare för individer att verkligen använda sina fri- och rättigheter. I själva verket talar alla argument, som övertygar parterna att välja för alla lika (formell) frihet, snarare för att välja för alla lika värdefull (reell) frihet.²⁰

Om man bara ser till initialsituationen – och frånser den speciella psykologi Rawls utrustar parterna med – kan man snarare undra varför de väljer den stränga skillnadsprincipen och bara godtar ojämlikhet, som gynnar de sämst ställda. Varför skulle inte rationella och icke-avundsjuka parter godta ojämlik-

het, som t ex inte försämrar för de sämst ställda? Enligt Rawls beror det på att de vet att ojämlikhet minskar de sämst ställdas självrespekt. Men beror den verkligen på hur mycket grundvärden man har? Kan inte "fattigdomsbaserad självrespekt vara mera tillfredsställande än minimivälfärd till priset av vanhedrande underdånighet inför välfärdsbyråkratin?" (Barber 1974: 299)

Varför är parterna besatta av att undvika det värsta? Med rationella kalkyler kan de beräkna sannolikheten för olika utfall och chansa på att inte bli sämst ställda. Om alla har samma chans att bli vem som helst, är det inte irrationellt att chansa på att allt går väl och föreslå perfektionistiska principer t ex belöning efter begåvning.²¹ Sannolikheten att bli genomsnittlig är i alla händelser god och rationalitet i strikt mening tycks snarare tala för val av rättvisepprinciper i termer av genomsnittsnytta, dvs utilitaristiska principer som maximerar samhällets genomsnittliga nytta i stället för att välja som om ens värsta ovän skulle avgöra ens position.

Men Rawls medger dem inte detta. De får inte kalkylera sannolikheten av att ha en viss livsplan eller viss karaktär. Han stipulerar att de har så stark riskaversion och bryr sig så lite om vad de får över minimum, att de inte chansar i denna osäkra situation.²² De oroar sig så över risken att förlora, att de inte lockas av chansen att vinna. Därför beslutar de enligt maximinregeln och väljer den princip vars värsta utfall är minst dåligt. (TJ: 18) Psykologiska ad-hoc-antaganden snarare än rationalitet bestämmer deras försiktiga, kanske t o m fega, val. Utan dem skulle parterna föredra en version av den doktrin Rawls vill vederlägga, nämligen (genomsnittlig) utilitarism. Principerna är knappast härledda från neutrala rationalitetsteoretiska premisser; de följer snarare av främmande, kontroversiella tilläggsantaganden.²³

2.4 Bör principerna väljas?

Rawls har definierat en hypotetisk kontraktsituation, där rationella parter väljer rättvisepprinciper bakom en slöja av okunnighet. Även om de skulle välja principerna i den situation han definierat som "en situation, där maximinregeln tillämpas" (TJ: 155) aktualiseras frågan hur vi vet att principerna just är *rättvisepprinciper* och inte – som t ex Nozick föreslår – egennyttig klokhet eller t o m avund.²⁴ Vad berättigar dem som rättvisepprinciper?

2.4.1 Kontraktualism

Är de rättvisepprinciper, därför att de uttrycker vad rationella och fria aktörer utan moraliska band till varandra skulle enas om i en situation, som är neutral och opartisk, dvs "fair"? Vi kan, enligt Rawls säga att principerna "är berättigade, därför att de skulle vinna samtycke i initialsituationen". (TJ: 21) En invändning mot detta är att bara *ingångna* kontrakt tycks berättiga principer. I så fall kan Rawls kontrakt, som är *hypotetiskt* och aldrig ingåtts, inte berättiga principer.²⁵

Även om jag skulle ha enats med dig om att sälja min klocka för en hundralapp, om du frågat i går, kräver inte rättvisan att jag säljer idag, när jag fått veta

att det är en Rolex. Eller anta "att vi spelar poker och mitt i en hand upptäcker att leken saknar ett kort. Du föreslår att vi kastar handen, men jag vägrar, därför att jag vet att jag kommer att vinna och vill ha pengarna i potten. Du kan säga att jag säkert skulle ha gått med på proceduren, om möjligheten att ett kort saknats diskuterats i förväg."²⁶ Det hypotetiska kontraktet *berättigar* inte principen, men hjälper oss kanske upptäcka den. Fastän Rawls ibland tycks tveka om principerna är rättvisa för att de skulle väljas eller väljs för att de är rättvisa, kan inget *hypotetiskt* kontrakt berättiga dem.

2.4.2 Rationalism

När parterna är precis lika varandra, behöver inga förhandlingar ske. Alla övertygas av samma argument och valet av principer kan, som Rawls noterar, ses "utifrån en enda slumpmässigt vald person," (TJ: 139) dvs som vems som helst rationella och egennyttiga val. Det är vad "fria och rationella personer, angelägna att främja egna intressen skulle godta i en ursprunglig position av jämlikhet." (TJ: 15) Om jag begåvats med talanger och använder dem, så att den sämst ställd gagnas, får jag själv mera. Om jag är sämst ställd, får jag det så bra som möjligt. Kan principerna berättigas, därför att de uttrycker vad varje rationell person skulle välja för att tillgodose sina intressen i initialsituationens osäkerhet?

Om principerna tillgodoser allas intresse för att maximera grundvärden, kan egennyttiga väljare knappast förbigå dem. Det vore irrationellt att riskera ett värre öde än att som sämst ställd få det så bra som möjligt. Även om man kan invända att en *förklaring* i termer av rationella och egennyttiga val under osäkerhet, inte verkar *berättiga* principer som rättvisepinciper, framstår det naturligtvis som ett starkt skäl, om principerna är i allas intresse.

Initialsituationen visar emellertid inte detta. Att vissa principer under säregna omständigheter och osäkerhet är i mitt intresse, innebär inte att de är i mitt intresse under andra omständigheter, när jag t ex vet mer om mig själv och mitt samhälle. Varför bör vi, om nu verkliga individens intressen är viktiga, just ta initialsituationens perspektiv "i stället för vårt eget verkliga?" (Wolgest 1987: 58) Principernas rationalitet i den egendomliga initialsituationen kan inte *berättiga* dem. Ger argumenten att principerna inte gör "godtyckliga skillnader mellan personer", ger "rimlig" balans mellan konkurrerande krav, (TJ: 5) och "bättre än andra kända doktriner" (TJ: 579) svarar mot våra övervägda omdömen någon ledtråd?

2.4.3 Empirism

Etik måste, enligt Rawls, liksom annan vetenskap, utvecklas i samspel mellan teori och "fakta", dvs våra genomtänkta övertygelser i rättvisefrågor. Med *den reflektiva jämviktens metod* kan man, hävdar han, visa, att de principer som *skulle* väljas i hans teoretiskt konstruerade procedur ligger under våra övertygelser om rättvisa. Principerna uttrycker normer, som vi redan godtar eller skulle godta efter reflektion.

I det perspektivet framstår Rawls' resonemang om initialsituation och aktörer som en empirisk teori, från vilken hypoteser om rättvisans principer kan härledas och testas. Proceduren *genererar* hypoteser om principer och omdömena *bekräftar* dem. Han ger själv ammunition åt tolkningen genom att framställa våra övervägda omdömen som en mängd moraliska *fakta*, varemot rättvisehypoteser kan testas. Det finns, säger han, "en bestämd, om än begränsad klass av fakta mot vilka våra principer kan kontrolleras, nämligen våra övervägda omdömen i reflektiv jämvikt. En rättviseteori är föremål för samma metodregler som andra teorier." (TJ: 26)

Rawls jämför med lingvistik. När vi konstruerar grammatiken för ett språk, söker vi de principer, som kommer till uttryck i korrekt språk. Om vi lyckas, klarlägger principerna språkets struktur. Noggranna talares språk kan förutsägas. Om vi misslyckas med att t ex förklara ett uttryck, som tycks oss riktigt, kan vi modifiera principerna, så att de blir förenliga med det motspänstiga uttrycket. Men vi kan också, om vi känner oss säkra på principerna, hålla fast vid dem och se uttrycket som kanske trots allt oriktigt. På samma sätt kan vi, enligt Rawls, formulera ett slags rättvisegrammatik. Genom att röra oss mellan teori och övertygelse och modifiera än den ena än den andra kan vi nå (bästa möjliga) passning mellan principer och övertygelser.²⁷

Rawls' arbete med att beskriva initialsituationen skall ses i detta ljus. Språkteori får modifieras med antaganden, som medger härledning av hypoteser, som klarlägger språkliga fakta. Rättviseteori får modifieras, så att principer kan härledas, som stämmer med och klarlägger "rättvisefakta"; de övervägda omdömen, som vi får tillgång till genom att t ex försäkra oss om att de uttrycks under eftertanke, bygger på sanna verklighetshetsföreställningar, är allvarligt menade, tveklösa, görs utan biavsikter och består efter omprövning.²⁸

Den empiriska tolkningen aktualiserar många invändningar. Liksom den rationalistiska skiljer den inte mellan förklaring och berättigande. Iden att övervägda omdömen är moraliska fakta inbjuder inte heller till den *prövning* av omdömens giltighet, som förefaller vara skäl för att överhuvudtaget ägna sig åt rättviseteori. Är filosofers uppgift verkligen att – som sociologer eller antropologer – *klarlägga* våra omdömen? Att vi råkar ha vissa värderingar visar väl inte att de är riktiga. Reser det inte bara frågan om vilka värderingar vi bör ha?

Rawls' principer kan inte rimligen ses som empiriska hypoteser, ägnade att klarlägga våra övervägda omdömen. Om överensstämmelse mellan omdömen och principer är avgörande, tillför initialsituationens kontrakt ingenting: det blir överflödigt. Även om flera formuleringar i *A Theory of Justice*, ger stöd åt tolkningen, är den ingen plausibel tolkning av Rawls ståndpunkt. Han söker inte bara en deskriptiv moralisk grammatik, som klarlägger de principer som *råkar* ligga under våra omdömen. Han söker principer, i sig plausibla, som ger stöd åt och berättigar dem.

I så fall riskerar emellertid Rawls' modellering av initialsituationen att framstå som otillåtet "riggande". (Hare 1974: 91) Med formuleringar som att vi vill "definiera initialsituationen, så att vi får den önskade lösningen" (TJ: 141), inbjuder han själv till anklagelsen för att rigga. I språkteori är riggande inte

samma problem, eftersom grammatikens principer bara behöver klarlägga språkbruk – inte berättiga det.

2.4.4 Intuitionism

Mera plausibel – och kanske förenlig med ”riggandet” – är en intuitionistisk tolkning av Rawls metod. Fastän hans prioritetsregler utesluter *avvägning* mellan principer, spelar intuitiva *omdömen* stor roll i hans argumentation. (Feinberg 1974, Hare 1974) I själva verket stöder han principerna på två sätt; dels, som vi redan sett, i initialsituationens och samhällskontraktets disciplinerade termer, dels informellt och intuitivt. Låt oss se hur Rawls’ informella, intuitiva stöd för principerna ser ut.

Fastän principerna skulle väljas av rationella, icke-avundsjuka och icke-altruistiska väljare bakom en slöja av okunnighet, stämmer de med vår övertygelse om rättvisa som ömsesidigt och nyttigt samarbetsarrangemang under knapphet och motstridiga krav. Om allas välstånd beror på ett samarbete, utan vilket ingen får ett tillfredsställande liv, bör förmåner utdelas så att alla, även de sämst ställda, lockas samarbeta.

Principerna stämmer med övertygelsen att det goda inte bör fördelas utifrån tillfälliga, för individer okontrollerbara egenskaper. (Rawls 1977: 160) Att fördela efter *förtjänst* som begåvning eller karaktär vore just att låta tillfälliga, okontrollerbara, moraliskt irrelevanta, i grund ”oförtjänta”, egenskaper avgöra det godas fördelning.²⁹ Det samma gäller *nyttoprinciper* som – i strid med våra omdömen – ställer nyttomaximum framom verkliga människors, t ex de sämst ställda, öden.

Också *marknadsprincipen* avvisas. Även om den förenas med formell jämlikhet i möjligheter och ger begåvade fattiga samma chans, strider den, menar Rawls, mot övertygelsen att det goda inte får fördelas utifrån moraliskt irrelevanta tillfälligheter. Fastän det är ”attraktivt att tänka sig att samhället bör utvecklas över tiden enligt frivilliga överenskommelser” kan vi inte frånse att marknaden över tiden ackumulerar ojämlikhet.³⁰ Denna bakgrundsojämlikhet gör marknadsfördelning alltför beroende av tidigare fördelning, eftersom tillgångar får växa, där slumpen en gång lät dem falla.

Om vi noga prövar våra övertygelser, kräver de *reell* jämlikhet i chanser; ens livsutsikter får inte bero av i vilka sociala villkor man råkar hamna. Alla med samma begåvning och vilja att använda den har rätt till lika livsutsikter. (TJ: 73) Det kräver lika sociala startmöjligheter. Om de uppnås, är återstående skillnader naturgivna. Även vår naturliga utrustning är emellertid godtycklig och moraliskt irrelevant; en naturens nyck varöver vi saknar kontroll. Att fördela enligt naturens lotteri är lika oberättigat som att fördela enligt det sociala livets tillfälligheter.

Varken sociala eller naturgivna skillnader är moraliskt relevanta; ingendera bör avgöra vad människor har rätt till. Om *alla* individuella egenskaper är moraliskt irrelevanta, förtjänar ingen någon speciell tilldelning av resurser.³¹ Ingen har rätt till mer än jämlikhet, ingen behöver godta mindre. Strikt jämlikhet är naturlig intuitiv utgångspunkt.

Ändå gör, enligt Rawls, våra övertygelser inte halt vid jämlikhet. De medger i själva verket samma avsteg som dem hans rationella icke-altruistiska parter gör bakom slöjan av okunnighet. Anta "ett hypotetiskt ursprungligt arrangemang, där alla grundvärden delas lika; alla har lika rättigheter och skyldigheter. Inkomster och välstånd delas lika. Tillståndet är utgångspunkt för att bedöma förbättringar. Om viss ojämlikhet i välstånd och organisatorisk makt gör att alla får det bättre än i denna hypotetiska ursprungssituation står de i samklang med den allmänna uppfattningen."³² Om de sämst ställda har det så bra som möjligt och andra – utan att förtjäna det – har det än bättre, har ingen grund att klaga.

Mot övertygelsen att orättvisa är ojämlikhet, som inte alla tjänar på och att invändningar mot skillnader som maximerar de sämst ställdas välstånd är grundlösa, kan trots allt intuitivt grundade, skäliga omdömen anföras. Om t ex medborgare i ett samhälle enats om att dela lika och avvisar Rawls' princip, som tillåter skillnader till de sämst ställdas fördel, därför att de värderar jämlikhet mer än ökat välstånd, kanske de kan kritiseras för bristande rationalitet. Men det tycks i alla händelser inte alls intuitivt givet att de just bryter mot rättvisans principer, om de avvisar Rawls' principer.

I intuitionistisk tolkning framstår själva initialsituationen som uttryck för övervägda moraliska omdömen om opartiskhet och "fairness". Vi prövar omdömen, principer och samhällliga arrangemang genom att konfrontera dem med initialsituationens grundläggande intuition. I så fall blir hela kontraktsargumentet bara en version av överensstämmelseargumentet och ger inget oberoende stöd åt principerna. Även denna tolkning gör initialsituationens kontrakt överflödigt.

2.4.5 Konstruktivism

Rawls avvisar den intuitionistiska tolkningen. Hans reflektiva metod är en (kantiansk) konstruktivism. (Rawls 1980: 555 ff) Den medger inte, som pluralistisk intuitionism, avvägning *mellan* principer; inte heller, som rationell intuitionism *direkt* härledning av principer från intuitioner. Inga ideer är på förhand immuna mot kritik. Konstruktivism förutsätter inte ens att det finns på förhand givna rättvisepinciper. De måste *konstrueras*, t ex utifrån ideal om välordnade samhällen, styrda av en offentlig rättvisesyn eller i Kants mening autonoma personer, som ser varandra som fria, jämlika, moraliska och rationella. (Rawls 1980: 521 ff) Initialsituationen är konstruerad som den filosofiskt bästa för val av rättvisepinciper.³³

Poängen är att förena idén om fairness med de formella villkor begreppet välordnat samhälle uttrycker och använda dem vid val mellan rättvisepinciper. Vi börjar med att klargöra våra ideal. Sedan konstruerar vi med deras hjälp en initialsituation, som avgör parternas övervägande och val av principer. Varje led prövas mot övervägda omdömen. Konstruktivism förutsätter tydligen en oklar och – tror jag – ohållbar distinktion mellan "ideal" om t ex välordnade samhällen och autonoma personer å ena sidan och "övervägda omdömen" å den andra.

Fastän argument för rättvisepprinciper, enligt undvikandemetoden, bör utgå från enighet, söker Rawls inte (längre) underliggande objektiva principer, som uttrycker och klarlägger universella sanna omdömen. Han föreslår – utifrån filosofiska ideal och en opartisk, ”fair” procedur – rättvisepprinciper, som vi kan godta. Han utesluter inte större räckvidd, men antar det inte heller. Metoden är, hävdar han ontologiskt, kunskapsteoretiskt och metaetiskt neutral. Den avstår från kontroversiella ställningstaganden t ex om rättvisedomens realism, sanning eller universalism.

Initialsituationens val uttrycker *ren* procedudural rättvisa. Där finns, lika lite som i ett lotteri, något oberoende kriterium på rätt utfall; bara en ”korrekt eller fair procedur, så att utfallet också är korrekt eller fair, oavsett vad det är”. (TJ: 86, Rawls 1980: 523) En skillnad mellan lotteriets rena procedur och initialsituationens, som Rawls inte riktigt diskuterar, är att man i den senare men inte i den förra, vet utgången på förhand. Initialsituationen verkar inte ren i samma mening som lotteriet.

Kanske skiljer han mellan rena procedurer i lotteriets mening, som inte kan konstrueras och konstruktivistiskt rena procedurer³⁴, som – om de karakteriseras rätt utifrån ”våra” ideal om autonoma personer och välordnade samhällen – medger härledning av rättvisepprinciper. Rättvisa garanteras av att proceduren arrangerarats riktigt, är ”fair” och inte godtyckligt gynnar någon. Vad rättvisa kräver i lotterier vet vi, men vad den kräver i en samhällelig fördelning måste konstrueras.

Det gör ursprungssituationen. Rättvisa ses inte längre som resultat av ett på egenytta grundat rationellt val. Det *rationella* har, betonar Rawls nu, för honom alltid varit underordnat det *skäliga*.³⁵ Slöjan av okunnighet gör att valet av principer inte påverkas av t ex ojämlikhet i välstånd, status eller intelligens. Den tvingar parterna se varandra som fria, jämlika, rationella och moraliska, i Kants mening *autonoma* personer, beredda att godta för alla acceptabla rättvisepprinciper.

Gränsen mellan intuitionism och konstruktivism synes ändå inte skarp. Rawls börjar med idén om rättvisa som resultat av en formell, opartisk, neutral, dvs ”fair” valsituation, där utfallet som i ett lotteri är rättvist, vad det än är. När allt kommer omkring finner han den dock ur stånd att ge acceptabla principer. (Lindensjö 1988: 58) Därför kompletterar han med substantiella etiska *ideal* om autonoma personer och välordnade samhällen, som knappast kan skiljas från intuitioner. De motiveras med än mer grundläggande intuitioner, t ex att ingen förtjänar fördelar av naturligt eller samhälleligt givna resurser och att vinster från dem därför är moraliskt irrelevanta.

2.4.6 Scientism

Ändå tolkas Rawls’ konstruktivism ofta i termer som jag – lite tillspetsat – vill benämna etisk scientism.³⁶ Enligt den *vida* reflektiva jämviktens metod, ”riggar” Rawls inte sin teori för att medge härledning av principer som stämmer med våra omdömen; inte heller låter han, som intuitionister, våra omdömen slutgiltigt avgöra rättvisepprinciper. Metoden är i denna tolkning, en variant av

vetenskapens metod.³⁷ Den söker jämvikt mellan tre klasser av påståenden: *övervägda omdömen* (t ex slaveri är orätt), *rättvisepprinciper* (nyttoprincipen eller Rawls principer) och *bakgrundsteorier* om procedurer, moraliska personer, moralens roll i samhället mm.

Med teori avgörs om principer och omdömen skall godtas eller revideras; med omdömen avgörs om teorin skall ändras. Bristande överensstämmelse kan undanröjas, om omdömen, principer eller teori revideras. Om teorin inte ger principer som stämmer med omdömena, får omdömena omprövas. Om de står fast, får teorin ändras och nya principer härledas. Om de stämmer med omdömena är allt väl; om inte, får enstaka omdömen "suspenderas". Invändningar – t ex att principer inte gärna kan berättigas med teorier, som de själva stöder sig på eller att teorier inte kan stödja omdömen, som de själva får stöd av – avvisas med argumentet att just så utvecklas t ex naturvetenskap.

Ty, hävdar man, inte heller i natuvetenskap har *observationer, teorier* eller *hypoteser* någon privilegierad position; allt kan ifrågasättas. Motsägelser undviks genom att teori, hypoteser eller observationer revideras. Hypoteser berättigas – liksom Rawls' principer – genom ömsesidigt stöd mellan många överväganden, med att allt passar in i en sammanhängande helhet. Observationer stödjer teorier och hypoteser, vilka i sin tur stödjer observationer.

Initialsituationens principer får stöd både av övervägda omdömen och plausibel – filosofisk eller samhällelig – teori om (t ex) procedurer, personer, välordnade samhällen och moralens samhällsroll. Det handlar om en "vidare" reflektiv jämvikt än den "trånga" mellan omdömen och principer. Om initialsituationen beskrivs med bakgrundsteori som i alla fall delvis är oberoende av omdömen, kan – liksom i vetenskap – (bästa möjliga) passning skapas mellan omdömen, principer och bakgrundsteorier, som var för sig är plausibla. (Daniels 1991:91 ff)

En svårighet med tolkningen är väl diskuterad, nämligen relationen mellan empirisk observation och rättvisedom. (Haslett 1991: 139 ff) Vetenskaplig cirkularitet kan passera, därför att vi "vet" att en yttervärld av fakta beskrivs, som är oberoende av både teori och observationer. Den begränsar godtycklig manipulation och gör det möjligt att värdera teorier genom att göra förutsägelser och undersöka om de slår in. I den reflektiva metoden har detta – för vetenskap utslagsgivande – ingen motsvarighet.

Om den invändningen befinns bygga på en alltför positivistisk vetenskapsyn, kan en annan åberopas som, tror jag, träffar särskilt hårt, därför att den baseras på en av Rawls' egna grundläggande ideer. Metoden ger nämligen ingen hjälp, när man skall avgöra, om omdömen, principer eller teori skall ändras. Rawls tvingas falla tillbaka på intuitionism i just den mening han alltid sökt undvika; ett antal likvärdiga alternativ mellan vilka val bara kan träffas med intuitiv avvägning.

2.4.7 Kontextualism

"Det som berättigar en rättvisepuppfattning är inte sanning mot en oss i förväg given ordning utan överensstämmelse med en djupare förståelse av oss själva,

våra strävanden och vår insikt att den, givet vår historia och tradition, är den för oss mest skäliga.” (Rawls 1980: 519) Om rättvisepprinciper, som Rawls numera understryker, inte är universella utan bara kan bestyrkas utifrån en gemensam kontext och om undvikandemetoden skall tillämpas, kan de inte stödjas med kontroversiell filosofisk teori, inte ens Kants om autonoma personer. Rawls behöver en mindre kontroversiell utgångspunkt. Han finner den i ideer, förbundna med demokratins institutioner och tolkningstraditioner. Han söker kärnan i en överlappande konsensus, nämligen demokratins för (de flesta av) oss gemensamma ideer.³⁸

Reflektiv jämvikt avser nu relationen mellan bakgrundsteori, principer och demokratiska övertygelser. Vi samlar säkra övertygelser, t ex att religiös tolerans är rätt och rasdiskriminering orätt och söker de principer de uttrycker. Vi ser våra politiska institutioner, vår kultur och traditionerna att tolka dem som en gemensam fond av erkända ideer och söker förena dem i en rättvisepuppfattning som stämmer med övertygelserna. Religiös tolerans är grundparadigm för frihetsprincipen med dess krav på för alla lika frihet. Den är inte kontroversiell eller oförenlig med våra politiska institutioner och ideer. Rasdiskriminering är ett skolexempel på kränkning av samma-chans-klausulen, som också är väl grundad i demokratins traditioner och ideal. Frihetsprincipen och samma-chans-klausulen är säkert i reflektiv jämvikt med rimligt tolkade demokratiska övertygelser. (Rawls 1985: 224 ff)

Större problem erbjuder, synes det mig, skillnadsprincipen, som ju kräver att välståndsskillnader, som inte maximerar de sämst ställdas lott, elimineras. Den uttrycker intuitionen att fördelar till följd av naturens eller samhällets lotteri är moraliskt godtyckliga och inte får avgöra individers välstånd. Sådana fördelar bör ses som samhälleliga tillgångar, vilka – enligt rättvisans krav – bör användas för att kompensera de mindre vällottade.

Initialsituationen är ingen neutral utgångspunkt utan ett uttryck för demokratiska samhällets värderingar. Den förutsätter, hävdar Rawls mot dem, som anklagar honom för personmetafysik, inte mer metafysik än ett monopolspel. Den hjälper oss formulera värderingar vi redan har. Vi kan pröva den närhelst vi står inför ett politiskt–moraliskt problem. Kontraktet är bara ett sätt att visa hur människor i demokratiska samhällen tänker. Det speglar våra åtaganden till frihet och jämlikhet. Rättvisa är vad fria och jämlika medborgare kan enas om under villkor som är ”fair”. I kontextualistisk tolkning är rättvisans principer och premisser implicita i demokratins traditioner. (Rawls 1985: 242 ff)

Strategin att argumentera utifrån allmänt omfattade demokratiska ideal och undvika kontroversiell filosofi är knappast problemfri. En invändning kan benämnas ”det demokratiska berättigandets paradox.” (Baynes 1992: 72) I demokratiskt perspektiv är rättvisepprinciper berättigade, om fria och jämlika medborgare offentligt kan enas om dem. Det krävs emellertid kriterier för att avgöra om de verkligen är fria och jämlika; kriterier som inte bör hämtas från våra ideer om frihet och jämlikhet. Det är inte oproblemiskt att demonstrera en samhällsordnings rättvisa genom att vädja till dominerande föreställningar och institutioner i detta samhälle – det är ju dessa som skall värderas.³⁹

2.5 Kan Rawls' principer väljas?

Hur kan Rawls principer, hypotetiskt valda bakom en slöja av okunnighet, hjälpa oss, som vet "vilka och var vi är?" (Walzer 1983: 79) Rawls' svar är att de är praktiskt användbara och kan bidra till samhällsfred och stabilitet. De kan läggas till grund för organisering av verkliga samhällen.

När parterna enats om rättvisepprinciper lyfts "slöjan av okunnighet" successivt undan. De får kunskap om "sitt eget" samhälle, så att de kan anta en författning, som ger lika grundläggande frihet åt alla medborgare. Följande steg består i att utforma och genomföra lagar och politik, ägnade att maximera de sämst ställdas långsiktiga utsikter med hänsyn till "fair" jämlikhet i chanser och lika grundläggande friheter.

2.5.1 Staten

Initialsituationens parter ger en stat ger mandat att förverkliga rättvisans principer. Ty när fördraget är signerat, börjar de misstänka varandra för att inte hålla det och frestas själva svika det. Problemet löses genom att en stark, repressiv apparat etableras, som tex kan straffa "gratispassagerare", som vill dra nytta av kontraktet utan att själva bidra. Statens uppgift är att bevaka att kontraktet hålls.

Staten är bara berättigad om den kan genomföra rättvisans principer, dvs skydda individers fri- och rättigheter, främja jämlikhet i chanser och förbättra välbefindandet genom att arrangera olikheter, som gynnar alla och särskilt de sämst ställda. Den måste därför veta både hur jämlikhet i möjligheter och de ojämlikheter som verkligen gynnar sämst ställda, skall arrangeras. En förvaltnings- och politikapparat behövs alltså för att identifiera ändamålsenliga handlingsätt.

2.5.2 Staten och frihetsprincipen

Staten svarar alltså för kontraktets första del, som kräver största möjliga och för alla lika frihet, innan andra frågor ens får övervägas; t o m om det gäller att stödja behovande eller samhället som helhet. Sådan okänslighet för verkliga mänskliga behov kan ingen stat i ett verkligt samhälle uppvisa. Det tyder på att Rawls underskattar problemen med att förena de båda huvudprinciperna i verkliga samhällen.

Frihetsprincipen går före skillnadsprincipen. Om man som Rawls definierar intressen i termer av preferenser för "grundläggande värden" och godtar politiskt deltagande som tecken på intresse, riskerar man gynna de bäst snarare än de sämst ställda. I verkliga samhällen kan de förra väntas ha högre medvetenhet om sina intressen och delta mer i politiskt beslutsfattande.

2.5.3 Staten och samma-chans-klausulen

Kravet på samma chans, som påminner om att Rawls inte lyckats befria sig från en sorts moralisk förtjänstprincip, (Fishkin 1984: 156) är mera komplext än

hans analys förutsätter. Vi kan tänka oss två lika begåvade barn, som lär sig läsa. De skiljer sig i fråga om vilken undervisning som passar dem bäst. Det ena lär bäst visuellt, det andra genom att lyssna. Om samma chans främjas med "lika medel", som brukar vara fallet i verkliga samhällen, gynnar undervisningen det ena. Det gynnade barnet ter sig snart mer begåvat än kamraten, varvid vi uppfattar skillnaden som naturgiven. Om den andra formen använts, kunde förhållandet varit omvänt. Rådande teknologi kan alltså gynna vissa och missgynna andra med liknande begåvning och ambition.⁴⁰

2.5.4 Staten och skillnadsprincipen

Om staten skall ordna ojämlikhet, så att de sämst lottade gynnas, måste de identifieras. Hur välja mellan grupper som förtryckta etniska minoriteter, fängelsekunder, beroende hemmafruar, drogmissbrukare, fattiga eller sjuka för att inte nämna olika kombinationer av dessa? Rawls föredrar ett klassperspektiv med en "representativ" företrädare för de lägst avlönade eller utbildade. Lösningen beaktar dock bara vissa värden. Rawls antar, kanske med rätta, att just dessa korrelerar med övriga värden, t ex "självrespekt". Det är i alla fall inte osannolikt att viktiga sociala nackdelar skulle förbises i en sådan mätning. Det kan knappast heller uteslutas att de "sämst ställda" snarare är "orepresentativa" individer med särskilda behov.⁴¹

För att förverkliga skillnadsprincipen och samma-chans-klausulen måste staten identifiera relevanta handlingsalternativ och avgöra deras för- och nackdelar för olika grupper. Det är ett villkor för fortsatt samarbete. Om kontraktet skall hållas, måste både de sämst ställda och övriga veta, att de får vad de skall, att det inte finns något för dem bättre sätt att uppfylla kontraktets villkor på.

2.5.5 Teknokrati eller politik

En väg kan kallas *teknokratisk*. Den går ut på att bygga politik på vetenskaplig kunskap. Staten skaffar nödvändig kunskap genom att specialisera och professionalisera sin organisation. En allokeringsavdelning svarar för prissystem och motverkar marknadsmonopol; en stabiliseringsavdelning främjar effektiv efterfrågan och acceptabel sysselsättningsnivå; en transfereringsavdelning svarar för en social miniminivå; en distributionsavdelning anpassar slutligen skatter, egendomsrätt och produktion av allmänna nyttigheter till rättvisans principer. (TJ: 276)

Att förutsäga och mäta effekter av politiska åtgärder och utvärdera mot skillnadsprincipen är sällsamt komplicerat. Mängden "möjliga" åtgärder är enorm, mängden tänkbara effekter likaså. Än värre är att effekter sällan fördelas jämnt över folket. Antalet undergrupper "för vilka effekter måste bedömas separat, begränsas i princip bara av antalet individer i befolkningen". (Gershuni 1982: 195) En del av problemet kan Rawls bortse från, eftersom han bara beaktar effekter på vissa "representativa" personer. Men det är svårt att tänka sig att en verklig modern stat i praktiken kan begränsa sig så. Även om så vore fallet,

återstår naturligtvis det principiellt svåra prediktionsproblemet, låt vara i mindre komplicerad form.

Den teknokratiska vägen aktualiserar klassiska problem med planering och samordning. I verkliga samhällen splittrar specialisering staten i olika delar. Statssektorer koncentrerar sin uppmärksamhet till egna områden, försummar problem i andra, ja, skapar problem för varandra.⁴² En på detta sätt segmenterad stat tycks ur stånd att beakta hela samhällets intresse, dvs Rawls kontrakt.

En annan väg att se till att människor får vad de enligt kontraktet skall ha kan kallas *politisk*. Parterna får själva i förhandlingar mellan konkurrerande partier, organiserade intressen, professioner, statsbyråkrater mm enas om kontraktets konkreta innehåll och utfall. Strategin är problematisk, därför att den inte kan väntas särskilt gynna de sämst ställda; de brukar vara mindre effektivt organiserade, mindre medvetna om sina intressen och mindre konfliktkapabla.

3. Politisk filosofi, rättvisa och demokrati

Även om Rawls inte riktigt förverkligat vad han inledningsvis förutskickade, vågar jag gissa att han även i framtiden kommer att framstå som sin samtids intressantaste politiske filosof. Projektet har emellertid, som jag sökt visa, reviderats under resans gång; i några avseenden så grundligt att de framstår som full reträtt. Jag vill sluta med några reflektioner om Rawls' övergripande filosofiska ambition, filosofiska metodologi och berättigande av välfärdsdemokrati.

3.1 Från etik till politisk filosofi

Rawls sökte från början formulera en lära, som konsekvent sätter rättvisa i centrum, och bättre än utilitarism svarar mot våra övervägda intuitiva övertygelser t ex att slaveri är orätt. Det är inte alls klart att han lyckats, ens i den avgörande övertygelsen om slaveri. Rawls' *speciella* teori, som kräver lika frihet för alla, förbjuder visserligen slaveri i välordnade samhällen. Men varken Rawls eller någon annan har mig veterligen gjort gällande att utilitarism skulle kunna medge slaveri i moderna samhällen. Mot den bakgrunden kan man kanske hävda att lärorna – även om utilitarism åberopar empiriska antaganden – når lika långt.

Viktigare är att den speciella teorin bara är ett fall av en *allmän* teori, som medger olika fördelning av *alla* samhällliga värden, inklusive frihet, om detta gynnar de sämst ställda. Den allmänna teorin är inte logiskt oförenlig med slaveri och man behöver knappast sträcka sin fantasi över det orimliga för att föreställa sig att den under vissa villkor kan medge slaveri.

Man kan också – trots Rawls' strävan att överskrida utilitarism – undra om han verkligen lyckats utmönstra utilitaristiskt tänkande i sin egen teori, om man därmed menar att det goda på något sätt skall maximeras och att den enes förluster kan uppvägas av den andres vinster. Dels kan *skillnadsprincipen*, som kräver maximering av den sämst ställdes fördelar, tolkas så, att dennes

vinster uppväger den bäst ställdes förluster. I så fall kan Rawls lära rent av framställas som en utilitarism för den sämst ställde. Dels kan kravet på omsorg om kommande generationer, som ju inte baseras på rättvisans villkor om ömsesidiga fördelar utan på antaganden om känslband mellan generationer, tolkas så att tidiga släktleds umbäranden kompenseras av de kommandes vinster.

Det kan emellertid inte uteslutas att dessa tillkortakommanden snarare är medvetna målreträter än misslyckanden. Rawls har givit upp – den i tidiga uppsatser och i *A Theory of Justice* uttryckta – avsikten att formulera ett fullständigt alternativ till generell utilitaristisk moralteori. Han anser nu varje övergripande etisk teori – kantiansk, utilitaristisk eller perfektionistisk – oförenlig med en skälig teori om rättvisa. Rättviseteori bör, menar han, inte ses som en del av moralfilosofin. Rättviseteori är en politisk filosofi och måste vara vara oberoende av kontroversiell filosofisk teori. Demokratins toleransprincip måste tillämpas på filosofin själv och rättviseteori vara *politisk* snarare än *metafysisk*.

3.2 Från universalism till relativism

I tidiga uppsatser, men också i *A Theory of Justice*, sökte Rawls universella och sanna rättvisepinciper. Därför behövde han en neutral, okontroversiell ”arkimedisk utgångspunkt”, varifrån principerna kunde härledas. Han utgick från en pre-politisk rationalitet hos abstrakt konstruerade individer utanför tid och rum, men fann efterhand att det var ett mycket missvisande fel, att se rättviseteori som del av rationalitetsteori. Jag har också sökt visa att principerna kan stödjas utan hänvisning till initialsituationens kontrakt, liksom att Rawls med tiden mjukar upp sin rationalistiska kontraktsslogik. Fastän han erkänner att den inte är en ”arkimedisk” utgångspunkt utan bygger på andra än mer grundläggande ideal och att den illustrerar snarare än demonstrerar, vill han inte ge upp den.

Även om Rawls inte lyckats bevisa och berättiga sina principer, har han, enligt många mening, visat hur filosofiskt berättigande *i princip* bör gå till. Att berättiga normativa principer genom att visa att de stämmer med relevant och plausibel empirisk och normativ teori, filosofiska ideal och konkreta etiska omdömen skulle i princip vara sunt. Metoden har t o m framställts som filosofins vetenskapliga metod. Den antas kunna överbrygga traditionella klyftor mellan intuitionisters ”självklara utgångspunkter”, naturalisters återförande av normativa begrepp på empiriska och moraliska skeptikers relativism.

I det föregående har jag sökt påvisa metodens mottaglighet för de mest skiftande tolkningar – naturalistiska, intuitionistiska och relativistiska. I tidiga uppsatser, där Rawls sökte visa rättvisepincipernas sanning, tillämpade han metoden så, att kritik för naturalism (empirism) inte alltid saknar fog. Även om sådana inslag inte ens saknas i *A Theory of Justice*, tillämpas metoden där och i efterföljande uppsatser så intuitivt, att dess självständighet till traditionell intuitionism kan diskuteras. I senare arbeten, där principerna berättigas med demokratins ideal, kan avståndet till klassisk intuitionism te sig betryggande. De aktualiserar å andra sidan frågan om avståndet till relativism och skepti-

cism, dvs om metoden i denna tolkning överhuvud taget kan berättiga rättvisepprinciper.

3.3 Från rättvisa till demokrati

Rawls gör inte längre anspråk på sanning eller universalism för sin rättviseteori. Teorin systematiserar bara demokratiska ideer, som alls inte tyder på existensen av några oberoende rättvisepprinciper. De är bara ett underlag från vilket *för oss* skäligen rättvisepprinciper kan föreslås. Rawls förenar demokratiska ideer i en sammanhängande och i alla fall delvis ny rättvisesyn, som hävdar att vissa arrangemang bättre än andra förverkligar "våra" frihets- och jämlikhetsideal. Den förenar en liberal frihetsprincip med en socialistisk jämlikhetsprincip i en socialliberal, "välfärdsdemokratisk" samhällsordning.

Eftersom teorin uttrycker demokraters reflekterade självförståelse, kan den vara utgångspunkt för politiska överenskommelser mellan demokrater, dvs medborgare som ser varandra som fria och jämlika trots olika uppfattningar om det goda. Att Rawls inte längre gör anspråk på en *neutral* grund för sina rättvisepprinciper utan berättigar dem med demokratins (för oss) gemensamma grund aktuliserar emellertid, som jag sökt visa, frågan om man verkligen kan avgöra en samhällsordnings rättvisa genom att hänvisa till dess egna ideer och traditioner. Det är tydligt att Rawls rättviseteori nu snarare *uttrycker* och *upprepar* demokratins ideal än *berättigar* den. Hans poäng är inte längre att demokrati är rättvis utan att rättvisa (för oss) är demokratisk.⁴³

Noter

1. Enligt intuitionister består vår moraliska förmåga i att fälla moraliska omdömen i enskilda fall, generalisera dem till allmänna moraliska principer och – om de kolliderar – på nytt lita till intuition. Se t ex Ross och Rescher för olika tillämpningar. Feinberg 1974, Dworkin 1974 och (särskilt) Barry 1989 diskuterar ingående intuitionistisk metod. Det gör också Rawls 1971 (s 34 ff) och Rawls 1980 (s 554 ff).

2. Därmed inte sagt att Rawls lyckas undgå metaetiska ställningstaganden. I *A Theory of Justice* kan iden om "moraliska fakta" tolkas som "värderealism", dvs att rättvisepprinciper har sanningsvärde. Senare formuleringar, att principerna snarare är "skäligen (reasonable) för oss givet våra uppfattningar om personer som fria, jämlika och fullt ut samarbetande samhällmedlemmar." (Rawls 1980) tolkas ofta "antirealistiskt" Med en "scientistisk" tolkning av Rawls metod, som jämför den med naturvetenskapens, har emellertid även senare ståndpunk-

ter tolkats realistiskt. Se Brink 1991 för ett försök att fixera Rawls metaetiska positioner. Mest explicit i metaetiska frågor är Rawls själv i Rawls 1980 (s 554 ff).

3. Se Mill, J.S. för en klassisk formulering. I Smart & Williams (1973) förespråkar den förre och kritiserar den senare utilitarism.

4. Dahl 1989 (kap 6) diskuterar procedural demokrati och olika (bl a utilitaristiska) möjligheter att berättiga den.

5. Dock anser Rawls inte styrkan i en känsla relevant för fördelningars rättvisa (Rawls 1971: 230, 361). Ståndpunkten kritiserar av Barber, (Barber 1974:311) som ser den som ett av många tecken på Rawls' oförmåga att förstå att politik, väsentligen just bestäms av känslstyrka. Att beakta det är enligt Barber nödvändigt för att förverkliga den samhällseliga stabilitet Rawls eftersträvar.

6. Rawls 1967. För diskussion härom se Buchanan 1985: 62 ff.

7. Se Rawls 1971: 3 ff samt framför allt Buchanan 1985 för en systematisk diskussion om förhållandet mellan etik och effektivitet.

8. Rawls a.a. s 24-30; Häremot invänder komunitarianer att rättvisepprinciper inte *kan* definieras oberoende av det goda, eftersom principernas innebörd varierar mellan olika sociala värden. Se t ex Walzer 1983: 15 och Sandel 1982:15 ff.

9. För invändningen att Rawls liberalism egentligen inte är neutral utan bara propagerar för liberalismens egen syn på det goda, se MacIntyre 1988:337 ff.

10. Rawls 1971: 17-22, 120-121. I T J är parterna medborgare i ett samhälle, berövade minnet om sin och sitt samhälles identitet. I senare skrifter, t ex Rawls 1980, är de representanter med uppgift att främja medborgarnas intressen utan att veta något konkret om dem. Det spelar ingen roll vad man accepterar utom att det senare förklarar hur t ex spädbarn eller mentalt handikappade passar in i ursprungssituationen. Se Barry 1989: 182 ff för närmare diskussion. I övrigt är det naturligtvis viktigt, vilka som medverkar. Att bara *verkliga* och inte *möjliga* människor medverkar kan få konsekvenser för rättvisa t ex i abortfrågor. Att djur utesluts innebär att även de saknar skydd av rättvisepprinciper. Se Hare 1974 och Parfit 1987 för diskussion härom. Att deltagarna tillhör samma generation, så att de vet, att de tjänar på samarbete, innebär att inte heller framtida generationer skyddas av rättvisepprinciperna. De skyddas däremot av Rawls antagande att parterna har känsloband till sin avkomma.

11. Rawls övertar termen rättvisans omständigheter från Hume, liksom en föreställning om rättvisa som ömsesidig nytta. Den senare visar sig svår att integrera i det i övrigt kantska projektet. Spänningen diskuteras av Sandel 1985 i termerna Deontology with a Humean Face (s 13 ff), liksom av Barry 1989.

12. Uppfylls kravet på etisk neutralitet? Premisserna missgynnar i alla fall "spelares" etiska ståndpunkt. Det kan dock även ifrågasättas på mera respektabla grunder. Rawls definition av "det goda", uttryckligen gjord för att vara neutral mellan olika teorier om det goda, gynnar vissa livsstilar framför andra. Så innebär hans ganska materialistiska tolkning av det goda att t ex re-

ligiösa asketer kan klaga över att hans krav berövar dem den enkelhet och kamp för överlevnad de "givet sin övervärldsliga tro ser som nödvändiga". Barber 1974: 299. Se också Nagel 1974: 1 ff, som hävdar att parternas individualism på förhand utesluter övervägande av kollektiva livsformer. Även Habermas ifrågasätter ang. Rawls' grundvärden om lycka måste vara att för egen del samla materiella ting, om det inte kan vara att skapa sociala relationer, där ömsesidighet överväger och tillfredsställelse inte är "den enes triumf över den andres undertryckta behov." Habermas 1979: 198-199. Mot bakgrund av kritiken understryker Rawls (Rawls 1975: 553 ff) att grundvärden generaliserar från behov och att neutralitet inte gäller mellan "livsplaner" utan mellan moraliska personer med förmåga att anta och revidera sådana.

13. Enligt Mill (s 321) säger vi, när normala rättvisepprinciper slås ut av nyttoöverväganden, inte att "rättvisan får vika för en annan moralprincip, utan att det som vanligen är rättvist i kraft av den andra principen, inte är rättvist i detta särskilda fall." Ståndpunkten, att rättvisa bara är ett av olika sätt att maximera nytta och inte fundamental för utilitarism intas t ex av Smart 1991 (s 116).

14. Rawls 1971: 302. Man kan i och för sig undra varför rättvisa kräver *största möjliga* frihet. Om man bara koncentrerar sig på därpå, kan man aldrig börja med de övriga principer. Kanske är det skälet till att Rawls senare modifierar till ett "fullt adekvat" schema av för alla lika friheter. Rawls 1985: 227.

15. Se Hart 1974 för diskussion om spänningen mellan en allmän frihetsprincip och ett system av specificerade friheter. Han noterar att även den nya lösningen ger problem, eftersom olika friheter kan komma i konflikt med varandra. Rawls måste *antingen* hänvisa till intuitiv avvägning, som han djupt ogillar *eller* till "lexikalisk ordning" av friheter, liknande den mellan hans rättvisepprinciper. Han tycks föredra den senare vägen. För diskussion om lexikalisk ordning av olika principer. Se Wilkins & Zelikovitz 1991.

16. Rättvisepprinciperna utesluter inte, som många av Rawls kritiker tror, alla former av

socialism; de "skulle snarare kräva dem, om stabilitet i ett välordnat samhälle inte kan nås på annat sätt." Rawls 1975: 546.

17. Kravet att *alla*, inte bara de sämst ställda, skall gagnas av rättvisans principer har diskuterats. Rawls antar empiriskt en kedjeförbindelse, som innebär att allas utsikter förbättras, när de sämst ställdas utsikter förbättras. (TJ: 80 ff) Men man kan nog inte utesluta att, i ett samhälle med tre grupper, de sämst ställda kan gagnas av en ordning, som medger det högsta skiktet stora utsikter men närmar mellangruppen till de sämst ställda. Även då tjänar tjänar emellertid alla, nämligen i förhållande till jämlikhet. För närmare diskussion, se Barry 1989 kap 6.

18. Fastän Rawls anser att vi har en naturlig plikt att lyda en nästan rättvis stat, berättigar kränkningar av rättvisprinciper en civil olydnad, om de inte kan motverkas lagligt. Om berättigad civil olydnad hotar medborgarnas sammanhållning, "faller inte ansvaret på de protesterande utan på dem vars missbruk av makt och auktoritet berättigar opposition." Rawls 1971: 390-391. För diskussioner av (bl a) denna ståndpunkt se flera bidrag i Bedau 1991.

19. Det antyder en oklarhet i Rawls' syn på det goda. Den allmänna synen gör ingen skillnad mellan gott i sig (intrinsiskt gott) och gott som medel (instrumentellt gott). Alla värden ter sig instrumentella. Frihet och självrespekt verkar inte goda i samma mening som pengar, även om de kan användas instrumentellt, t ex för att skaffa makt. Den speciella synen gör å andra sidan en dramatisk skillnad mellan frihet, som bara får begränsas för frihets skull och andra grundvärden, dock utan att Rawls karakteriserar den som intrinsiskt god. Kanske menar han att bara människors förverkligande av sina livsplaner har egenvärde. Men varför då maximera grundvärden? I så fall borde det räcka med de grundvärden envar behöver för att förverkliga livsplaner.

20. För denna argumentation se Daniels 1974: 263 ff. Jfr också Graham 1986: 36. Frihetsprincipen kan emellertid – kanske mot Rawls' intention – tolkas så, att fördelningen av välstånd inte får hindra, att de politiska friheternas värde förblir "fair". Jfr

Rawls 1971: 226. I så fall är skillnadsprincipen mycket radikal. När social och ekonomisk olikhet inskränkts så, att inte de politiska friheternas "fair" värde hotas, godtas bara välståndsskillnader som gagnar de sämst ställda. Se Baynes 1992: 159-160. Mot tolkningen talar att skillnadsprincipen verkar bli överflödigt.

21. Om initialsituationens parter är "verkliga" människor med en given position, som de tillfälligt berövats kunskap om, kan man naturligtvis hävda att de inte har samma chans att bli vem som helst. De är redan någon, vars intresse de har att tillgodose. Det verkar i alla fall inte *irrationellt* att betrakta okända sannolikheter som lika.

22. Troligen oroar sig Rawls av normativa skäl för att kalkyler skulle gynna genomsnittsmänniskor snarare än de sämst ställda, men avstår från att utveckla skälet, eftersom normativ argumentation förutsätter vad som skall bevisas. Se Lyons 1974: 162 ff.

23. Maximinprincipen som sådan är i och för sig inte främmande för t ex spelteori, men brukar bara anses tillämplig vid spel mot en motståndare, som önskar en värsta möjliga utfall; ett förhållande som enligt Rawls inte föreligger i ursprungssituationen.

24. Nozick 1974 (s 200, 228-229) hävdar att även om Rawls' väljare skulle välja Rawls' principer, så är de inte rättvisprinciper, eftersom de inte fördelar enligt *berättigande* och ser människor som medel för varandra's välfärd.

25. Man kan i och för sig tänka sig argumentation i termer av ett *verkligt* kontrakt, t ex att medborgarna i sitt handlande, genom att motta de förmåner samhället ger dem, visar att de, medvetet om än outtalat, enats om dess principer. Detta är t ex Lockes syn på samhällskontraktet, som strängt kritiserats av Hume. Se Sabine 1968 kap. 26 och 29 samt Simmons 1981. Ingenting tyder emellertid på att Rawls resonerar så. Han betonar i stället sitt kontrakts hypotetiska status. Rawls 1971: 16.

26. Dworkin 1977 (s 151) föreslår att principerna legitimeras av en grundläggande naturlig individuell rätt till "lika respekt och beaktande vid design av de politiska institu-

tionerna," som kommer till uttryck i kontraktsvillkoren. Tolkningen avvisas av Rawls, som i ett senare arbete (1980) hävdar att villkoren speglar grundläggande intuitiva ideer om fria och jämlika personer.

27. Rawls 1971: 20 "Genom att gå fram och tillbaka och ibland ändra kontraktsvillkor, ibland dra tillbaka omdömen (om vad som är rättvist, och anpassa dem till principerna) antar jag att vi kommer att finna en beskrivning av ursprungssituationen, som både uttrycker skäliga villkor och ger principer, som passar till våra övervägda och vederbörligen anpassade principer."

28. Villkoren är, enligt Rawls, överhuvudtaget gynnsamma för att fälla riktiga omdömen. Jfr Daniels 1991: 91. Själv är jag inte helt övertygad. I alla fall har både gammaltestamentliga profeter och historiska revolutionärer fällt rättvisedomdömen i sorg och vrede utan att de på denna grund behöver tillbakavisas.

29. Rawls 1971: 102. Termen "öförtjänt" visar att Rawls här inte klarar sig utan de förtjänstkriterier han själv sökt utmönstra ur rättviseteorin. Jfr dock not 1.

30. Rawls 1977: 59 ff. Se också Rawls 1975: 96, enligt vilken "rätten att äga produktionsmedel och avtalsfrihet, såsom den uppfattas i laissez-faire-doktrinen, inte är grundläggande och alltså inte skyddas av den första principen."

31. För kritik av denna Rawls' grundläggande egalitära intuition, se Gorr 1991, som hävdar att den inte respekterar Rawls' eget krav på att ta skillnaden mellan personer på allvar. Även den som delar intuitionen att individer inte förtjänar sina talanger saknar kanske argument för hur samhället, som inte heller förtjänar dem, får rätt att använda dem för gemensamma ändamål.

32. Rawls 1971 (s 62) ger också en annan intuitiv argumentation för skillnadsprincipen. Om alla omgivningsbetingade skillnader i förmåga bör elimineras, men det i praktiken är omöjligt, bör skillnaderna inte ge de redan gynnade än mer förmåner, om det inte gynnar de sämst ställda.

33. För olika tolkningar av Rawls konstruktivistiska ansats, se t ex Dworkin 1974, Bar-

ry 1989: 264 ff. Brink 1991, Daniels 1990 samt Kukathas & Pettit 1990 kap 7.

34. Vi får, enligt Barry 1989 (s 264 ff) "tänka oss två slag av ren procedurall rättvisa, faktisk och konstruktivistisk. Den förra är i grund ex post; vi väntar tills proceduren utförts och kallar resultatet rättvist. Det senare är fråga om att härleda (eller spekulera om) vad rationella aktörer skulle åstadkomma." Barry 1989: 268.

35. Rawls 1980 framträder här som en av sina egna uttolkare. Man kan förvisso diskutera vilken auktoritet han har som uttolkare av TJ. Argumentet är att han även i *A Theory of Justice* konsekvent söker visa hur hans principer och arrangemang är skäliga snarare än rationella. Det är naturligtvis just denna tendens, som lockat till en intuitionistisk tolkning av verket.

36. Rawls är mindre ansvarig för denna tolkning än några av hans uttolkare, t ex Daniels 1979: 273, som hävdar att den vida reflektiva jämviktens metod "mycket liknar naturvetenskaplig praktik. Varken i naturvetenskap eller etik testas vi bara teorier mot i förväg bestämda, relativt fasta data. Snarare omvärderar vi ständigt dessa datas plausibilitet och relevans mot de teorier vi är benägna att acceptera." Se också Daniels 1991 samt Buchanan 1982, som också identifierar den reflektiva metoden med den vetenskapliga. För invändningar mot metoden, särskilt i just denna tolkning, se t ex Raz 1991 och Haslett 1991.

37. Rawls 1971 (s 20) skiljer dock dock ännu inte explicit mellan en "trång" reflektiv jämvikt mellan principer och omdömen och en "vid" som också tillfogar relevanta bakgrundsteorier.

38. Rawls 1987 (s 23 ff) söker alltså en politisk liberalism, som inte bara är ett Hobbeskt *modus vivendi*, garanterat av staten, men som inte heller kräver en enda sammanhållen åskådning à la Kant eller Mill.

39. Rawls har alltså i hög grad han närmat sig sina, av Aristoteles och Hegel påverkade, "kommunitarianska" kritiker. För närmare diskussion se t ex Doppelt 1990, Mouffe 1990 samt Kukathas & Pettit 1990 kap 6 och 7. Se Gutman 1985: 308 ff för

diskussion av kommittarians kritik av liberalism.

40. Se Rae 1981: 70 ff, som i sammanhanget dock inte särskilt kritiserar Rawls.

41. Rawls' syn på de sämst ställda i A Theory of Justice kritiseras bl a av Barber 1988 (s 68-70) och Wolff 1977 (s 27). Notera att Rawls i ett senare arbete (Rawls 1975) reviderar sin syn. De sämst ställda avgränsas med tre kriterier nämligen att vara missgynnad i social bakgrund, naturgivna fallenheter och tur. Det är oklart om bara ett eller alla kriterier måste uppfyllas. Definitionen lägger en för huvudverket främmande "moraliserande" aspekt, eftersom de som trots gynnsamma utgångspunkter förlösat sitt arv inte omfattas av skillnadsprincipen. Se Weatherford 1991: 37-45.

42. Härpå tyder i alla fall mycket av det gångna decenniets planerings- och styrningslitteratur. För en översikt, se Lindensjö 1991.

43. För synpunkter på denna uppsats, som vidareutvecklar mina bidrag 1988 och 1992, vill jag tacka Kristina Boréus och Rune Premfors, statsvetenskapliga institutionen, Stockholms Universitet. Uppsatsen är tänkt att ingå i ett arbete på temat legitimitet, välfärd och rättvisa.

Litteratur

- Arthur, J. & Shaw, W. *Justice and Economic Distribution*, Prentice Hall 1991.
- Barber, B. *The Conquest of Politics*, Princeton University Press 1988.
- Barber, B. Justifying Justice, i Daniels, N. a.a. 1974.
- Barry, B. *Theories of Justice*, University of California Press 1989.
- Baynes, K. *The Normative Grounds of Social Criticism*, State University of New York Press 1992.
- Bedau, H. A. (red) *Civil Disobedience*, Routledge, London 1991.
- Brink, D. Rawlsian Constructivism in Moral Theory, i Corlett, J. A. a.a. 1991.
- Brown, A. *Modern Political Philosophy*. Penguin, London 1985.
- Buchanan, A. E. *Marx and Justice, The Radical Critique of Liberalism*, Rowman & Allanheld Totowa, New Jersey 1982.
- Buchanan, A. E. *Ethics, Efficiency and the Market*, Rowman & Allanheld Totowa, New Jersey 1985.
- Corlett, J. A. *Equality and Liberty: Analyzing Rawls and Nozick*, MacMillan 1991.
- Dahl, R. *Democracy and its Critics*, Yale University Press, New Haven 1989.
- Daniels, N. (ed) *Reading Rawls. Critical Studies of a Theory of Justice*, Basic Books 1974.
- Daniels, N. Equal Liberty and Unequal Worth of Liberty, i Daniels, N. a.a. 1974.
- Daniels, N. Reflective Equilibrium and Archimedean Points, i Corlett J. A. a.a. 1991.
- Doppelt, G. Beyond liberalism and communitarianism, i Rasmussen (ed) *Universalism vs. Communitarianism*, MIT Press 1990.
- Dworkin, R. *Taking Rights Seriously*, Duckworth 1977.
- Dworkin, R. The Original Position, i Daniels, N. a.a. 1974.
- Feinberg, J. Rawls and intuitionism, i Daniels, N. a.a. 1974.
- Fishkin, J. *Justice, Equal Opportunity, and the Family*, Yale University Press 1984.
- Gershuni, J. What Should Forecasters Do? A pessimistic view, i Baehr, P. & Wittrock, B. (utg) *Policy Analysis and Policy Innovation*, Sage, London 1981.
- Gorr, M. Rawls on Natural Inequality, i Corlett, J. A. a.a. 1991.
- Graham, K. *The Battle of Democracy*, Wheatsheaf Books, Brighton 1986.
- Gray, J. *Liberalism*, Open University Press, Bristol 1986.
- Gutman, A. Communitarian Critics of Liberalism, i *Philosophy and Public Affairs* 14, 1985 s 308 ff.
- Habermas, J. *Communication and the Evolution of Society*, Beacon Press, Boston 1979.
- Hare, R. Rawls' Theory of Justice, i Daniels N. a.a. 1974.
- Hare R. M. *Moral Thinking*, Clarendon Press, Oxford 1984.
- Hart, H. L. A. Rawls on Liberty and its Priority, i Daniels, N. a.a. 1974.
- Haslett, D. What is Wrong with Reflective Equilibria, i Corlett, J. A. a.a. 1991.
- Kukathas, C. & Pettit, P. *Rawls*, Stanford University Press, Stanford 1990.

- Lindensjö, B. Social rättvisa enligt Rawls, i *Häftet för Kritiska Studier* 3 1988.
- Lindensjö, B. Demokrati och politisk styrning, i Olsen, J. (red) *Svensk demokrati i förändring*, Carlsons 1991.
- Lindensjö, B. Utilitarismen, Rawls och demokratin, i Beitzel, M. och Molander, A. (red) *Handling, norm och rationalitet*, Ariadne Förlag Daidalos 1992.
- Lyons, D. Nature and Soundness of the Contract and Coherence Arguments, i Daniels, N. *a.a.* 1974.
- MacIntyre, A. *Whose Justice Which Rationality*, University of Notre Dame Press, Notre Dame Indiana 1988.
- Mill, J.S. *Utilitarianism*, The Fontana Library 1962.
- Miller, D. *Social Justice*, Clarendon Press 1979.
- Molander, A. (red) *Handling, norm och rationalitet*, Ariadne Förlag 1992.
- Mouffe, C. Rawls. Political Philosophy without Politics i Rasmussen (ed) *a.a.* 1990.
- Nagel, T. Rawls on Justice, i Daniels, N. *a.a.* 1974.
- Nozick, R. *Anarchy, State and Utopia*, Basic Books, New York 1974.
- Pärfit, D. *Reasons and Persons*, Clarendon Press 1987.
- Rawls, J. Outline of a Procedure for Ethics, i *Philosophical Review* 2, 1951 s 177 ff.
- Rawls, J. Justice as Fairness, i *Journal of Philosophy* 1957 s 653 ff.
- Rawls, J. Distributive Justice, i Lasslett, P. & Runcyman, W. (red). *Philosophy, Politics and Society*, Oxford University Press 1967.
- Rawls, J. *A Theory of Justice*, Oxford University Press, Oxford 1971.
- Rawls, J. Fairness to Goodness, i *Philosophical Review* 1975 s 536 ff.
- Rawls, J. The Basic Structure as Subject, i *American Philosophical Quarterly* 1977 s 159 ff.
- Rawls, J. Kantian Constructivism in Moral Philosophy, i *Journal of Philosophy* 1980 515 ff.
- Rawls, J. Justice as Fairness: Political not Metaphysical, i *Philosophy and Public Affairs* 14, 1985 s 223 ff.
- Rawls, J. The Idea of an Overlapping Consensus, i *Oxford Journal of Legal Studies* 7, 1987 s 1 ff.
- Rawls, J. The priority of Right and Ideas of the Good, i *Philosophy and Public Affairs* 17, 1988 s 251 ff.
- Rae, D. *Equalities*, Harvard University Press, Cambridge Mass 1981.
- Raphael, D. *Justice and Liberty*, The Athlone Press, London 1980.
- Raz, J. The Claims of Reflective Equilibrium, i Corlett, J. A. *a.a.* 1991.
- Rescher, N. *Distributive Justice*, University Press of America 1983.
- Ross, *The Right and the Good*, Clarendon Press 1930.
- Sabine, G. *A history of political theory*, G. Harrap & Co 1968.
- Sandel, M. *Liberalism and the Limits of Justice*, Cambridge University Press 1985.
- Scanlon, T. Rawls' Theory of Justice, i Daniels, N. *a.a.* 1974.
- Simmons, J. *Moral principles and political obligation*, Princeton University Press 1981.
- Smart, J. J. C. & Williams, B. *Utilitarianism For & Against*, Cambridge University Press, Cambridge 1973.
- Smart, J. J. C. An Outline of Utilitarian Ethics, i Smart, J. J. C. & Williams, B. *a.a.* 1973.
- Smart, J. J. C. Distributive Justice and Utilitarianism, i Arthur, J. & Shaw, W. *a.a.* 1991.
- Walzer, M. *Spheres of Justice*, Basic Books, New York 1983.
- Walzer, M. *Interpretation and Social Criticism*, Cambridge MA 1987.
- Weatherford, R. Discussions Defining the Least Advantaged, i Corlett, J. A. *a.a.* 1991.
- Wilkins, B. & Zelikovitz, K. Principles for Individual Actions i Corlett, J. A. *a.a.* 1991.
- Williams, B. A Critique of Utilitarianism, i Smart, J. J. C. & Williams, B. *a.a.* 1973.
- Wolff, R. P. *Understanding Rawls*, Princeton, New Jersey 1977.
- Wolgest, E. *The Grammar of Justice*, Cornell University Press, Ithaca and London 1987.

En grön dimension bland svenska väljare?

Martin Bennulf

Problemet

Miljöpartiet skall "verka fristående från blockbildningar och obundet av det traditionella höger-vänster-mönstret" heter det i partiets program. Vid tiden för miljöpartiets bildande var förekomsten av en ny grön dimension i politiken ingen självklarhet. Per Gahrton uttryckte besvikelse över de svenska statsvetarna. De struntade i rapporter om nya värderingsmönster, menade Gahrton, och påstod vidare "i svensk litteratur är upplåsningen vid det gamla mönstret nästan total". Gahrton beskyllde statsvetarna Mats Bäck, Bo Särilvik, Olof Petersson, Sören Holmberg, Bengt-Ove Birgersson och Jörgen Westerståhl för att "strunta i nya strömningar, småpartier och nya partibildningar". Men det fanns grader i helvetet. Sociologen Walter Korpi anklagades av Gahrton för att om ha konstruerat bevis mot att en ekologisk dimension finns i politiken (Nu kommer miljöpartiet! 1982:43, 137. Se även Næss 1981; Friberg - Galtung 1984; Tengström 1987:158-167; Gahrton 1981).

Nåmera är läget annorlunda. Tanken på en grön dimension i svensk politik svindlar inte. Att en sådan finns betvivlas endast undantagsvis. I statsvetenskapliga läroböcker lär vi oss att det svenska partisystemet är tvådimensionellt; det existerar ett nytt-konfliktmönster på tvären mot-vänster-högerkonflikten (Birgersson - Westerståhl 1992; Bäck - Möller 1991). Även i den politiska debatten framställs den gröna dimensionen ofta som ett reellt fenomen.

Men existerar det en grön dimension i svensk politik - en dimension där hög prioritet för tillväxt står mot hög prioritet för ekologisk balans? Avsikten är att *empiriskt* pröva förekomsten av en grön dimension på väljarnivå i svensk politik.

Den gröna dimensionens eventuella förekomst kan naturligtvis prövas på ett flertal sätt. Fokus kan läggas på analyser av de *budskap* som partier och organisationer för fram. Innehållsanalyser, såväl kvalitativa som kvantitativa, av miljödebatten i tv, radio och tidningar är tänkbara. Studier av *beteende* bland partier och beslutsfattare (t ex omröstningar i riksdag och kommunfullmäktige) är relevanta. I de kommande analyserna prövas hypotesen endast på väljarnivå, men även riksdagsmännen analyseras som referenspunkt.

Förekomsten av en grön dimension bör yttra sig på ett flertal sätt bland väljarna. Två huvudfrågeställningar bör analyseras. Den första gäller förekom-

ten av en grön politisk *åsiktsdimension* (att väljarnas åsikter i miljöfrågor formar konsistenta mönster). Och den andra frågeställningen gäller om väljarna uppfattar att det finns en grön *partipolitisk dimension* i partisystemet (att partierna kan rangordnas från tillväxt till ekologi). Den första frågeställningen kommer att behandlas i denna artikel och den andra i en kommande studie (Bennulf 1993). Först skall emellertid tidigare mätningar av den gröna dimension diskuteras och begreppen politisk åsiktsdimension och partipolitisk dimension definieras.

Den gröna dimensionen – tidigare mätningar

Vad har då forskarna sagt? Sören Holmberg uppmätte 1978 en alternativ kärnkraftsdimension bland svenska väljare (Holmberg 1978). Jörgen Westerståhl och Bengt-Ove Birgersson har givit den nya dimensionen namnet agrar-industriell och de menar att det är den gamla stad-land dimensionen som återkommit i ny skepnad i och med miljöfrågan (Birgersson – Westerståhl 1992). Walter Korpi använder namnet teknik-ekologidimensionen i en artikel från 1980 (Korpi 1980). Olof Petersson gav inte den nya dimensionen något namn 1978, men karaktäriserar den ändå som att den uttrycker skillnader i synen på industrisamhället, teknik och energi (Petersson 1978). I en artikel i *Tvårsnitt* 1979 döpte Evert Vedung den nya dimensionen till tillväxt-ekologidimensionen. Vedung menar att "motpolerna på den nya konfliktlinjen kan beskrivas med termer som ekonomisk tillväxt, industrialism, kärnkraft, storskalig teknologi och centralism å ena sidan och ekologisk balans, lokalsamhälle, småskalighet och flödande energikällor å den andra. Genom uppkomsten av denna tillväxt-ekologidimension blev det svenska partisystemet tvådimensionellt" (Vedung 1979).

Att det svenska partisystemet skulle vara tvådimensionellt är inte ett helt nytt påpekande. Vid olika tidpunkter har olika alternativa dimensioner diskuterats. Den vanligaste har rört konflikten mellan stad och land. Andra alternativa skiljelinjer som diskuterats har t ex gällt religiositet, könstillhörighet och yrkessektor. Oavsett vilka andra dimensioner som diskuterats har *en* slutsats alltid kunnat formuleras; vänster-högerdimensionen dominerar svensk politik.

I boken *Kampen om kärnkraften* testar Sören Holmberg empiriskt frågeställningen om en tillväxt-ekologidimension på väljarnivå i samband med folkomröstningen om kärnkraft 1980. Han finner en svagt strukturerad dimension när det gäller tillväxt-ekologiåsikter – bland högutbildade väljare var åsiktssambanden dock relativt starka (Holmberg – Asp 1984: kap. 11). Kent Asp påvisar dessutom ett klart samband mellan massmedieexponering och tillväxt-ekologiideologi (Asp 1986: 292). Ju mer informerade personer desto klarare åsiktssamband. Asp drar slutsatsen att "den ekologitillväxtideologin var vid tiden för folkomröstningen en produkt av lättroliga, mer eller mindre tillfälliga opinionsbildande krafter - massmedier och politiska aktivister – än av trögroliga förankrade opinionsbildande krafter i samhället – de politiska partierna" (Asp 1986:302).

Asps slutsats tycks ha stått sig. I samband med valet 1988 var – trots den omfattande miljödebatten – åsiktssambanden när det gäller tillväxt–ekologi-frågor klart lägre än vid folkomröstningen 1980 (Bennulf 1990a:160–161; Se även Holmberg 1990; Bennulf 1990b; Bennulf – Holmberg 1990; Asp 1991; SOU 1990:44, Vedung 1991:171–188; Anshelm 1990; Bäck – Möller 1991: 32–33).

Den tyske samhällsvetaren Detlef Jahn har studerat de nya gröna frågorna inom ramen för en jämförande studie om svensk och västtysk fackföreningsrörelse. Han lanserar ytterligare en term och talar om "new versus productionist politics" (Jahn 1991:11). Jahn har studerat den nya dimensionen med hjälp av innehållsanalyser av fackföreningarnas tidningar och kongresshandlingar. Debatten om kärnkraft betraktas som indikator på en bredare ny politisk konflikt. Enligt Jahns analyser finns en ny politisk dimension i Sverige, även om den tagit sig andra uttryck än i Västtyskland (Jahn 1991:43–56; Jahn 1992).

De svenska riksdagspartierna – i synnerhet miljöpartiet – har analyserats med avseende på förekomsten av en grön dimension i riksdagen. Ett visst – men inte särskilt entydigt – stöd för förekomsten av en sådan grön dimension finns (Gaiter 1991; Hedrén – Loftsson 1992).

Dilemmat – att mäta den gröna dimensionen

Hur skall man gå tillväga för att empiriskt undersöka om det finns en grön dimension i politiken? Många av de undersökningar som hittills genomförts lider av en klar brist – innebörden av en grön politisk dimension definieras sällan eller endast i vaga ordalag. När den gröna dimensionen har definierats återfinns inte alltid några klart framförda ståndpunkter om vilka analysresultat som stöder eller faller hypotesen.

Låt mig anföra ett exempel på denna typ av problem. Robert Rohrschneider postulerar, i avhandlingen *The Greening of Party Politics in Western Europe*, förekomsten av en ny politisk skiljelinje (ny kontra gammal politik) i Västeuropa och tolkar därefter de samband som finns okritiskt som stöd för förekomsten av en sådan ny dimension. Det förtjänar att påpekas att Rohrschneider ingalunda är ensam om detta misstag (se vidare Bennulf 1993).

Rohrschneider mäter förekomsten av en ny dimension på massnivå utifrån medborgarnas inställning till miljörörelser. Han menar att sådana åsikter är ett betydelsefullt sammanfattningsmått på en viktig ny politisk sakfråga (Rohrschneider 1989:36). Om detta förefaller oklart beror det på att vad som skall menas med en politisk dimension aldrig definieras på ett entydigt sätt. Exempelvis menar Rohrschneider att "The environmental cleavage is one of the most important New Politics issues" (Rohrschneider 1989:203).

Hur har då Rohrschneider mätt den gröna dimensionen? Han studerar medborgarattityder i Västtyskland, Frankrike, Storbritannien och Nederländerna (data är huvudsakligen från Eurobarometer 25, 1986). Intervjufrågorna om inställning till miljörörelser gäller tre typer av rörelser: naturskyddsrörelser, ekologiska rörelser och anti-kärnkraftsrörelser.¹ Två typer av intervjufrågor

användes – en om förtroende för organisationerna och en om man skulle kunna tänka sig att bli medlem eller ej i en sådan organisation. Föga förvånande uppvisar dessa två typer av variabler en samvariation. Och även de lägsta korrelationerna (som återfinns i Frankrike $r=0,15$; $r=0,20$; $r=0,27$) kan, enligt Rohrschneider, tas till intäkt för att konstruera ett index av dessa sex variabler. Att konstruera ett index på så lösa grunder är ett tveksamt tillvägagångssätt.²

Därefter mäter Rohrschneider den nya och den gamla politiska dimensionen i termer av kulturella kontra ekonomiska frågor – svaret på ett flertal sådana frågor ligger till grund för två index. Med ekonomiska frågor avser Rohrschneider att mäta vänster–högerdimensionen och med kulturella frågor avser han att mäta den nya politiska dimensionen.

Dessa index korrelerar Rohrschneider sedan med indexet för inställning till miljörelser, som naturligtvis är problematiskt. Internkorrelationerna (Pearsons r) var i genomsnitt (för de fyra länderna) 0,18 för de ekonomiska frågorna och 0,23 för de kulturella frågorna (Rohrschneider 1989:51). Rohrschneider drar slutsats att: "It could be shown that group evaluation measure reflects culturally progressive and economically leftist issue positions, which validates the indicator" (Rohrschneider 1989:54).

Så bör inte ett index valideras; istället krävs någon form av test för endimensionalitet, vilket Rohrschneider inte genomför. Inställning till miljörelser betraktas som ett mått på "det gröna" eller "det nya". När det korreleras med det kulturella indexet (d v s ett mått på samma sak) är sambandet i genomsnitt 0,23 (r) och när det korreleras med vänster–högerindexet är sambandet 0,18 (r). Om vi bortser från de låga korrelationerna återstår ändå en besvärande fråga. Hur vet vi att den gröna dimensionen och vänster–högerdimensionen inte är samma sak? Inställning till miljörelser går ju nästan lika ofta hand i hand med vänsteråsikter som med gröna åsikter enligt de presenterade siffrorna. På ett mer generellt plan kan Rohrschneiders och andras dilemma illustreras med hjälp av figur 1.

Figur 1. När finns empiriskt stöd för förekomsten av en ny politisk dimension?

Internkorrelation inom den nya dimensionen	Korrelation med traditionell dimension	
	Svag	Stark
Svag	A	B
Stark	C	D

Kommentar: Ruta C utgör det empiriskt mest tillfredsställande resultatet när det gäller att konstatera förekomsten av en ny politisk dimension.

För att vi skall kunna tala om förekomsten av en ny politisk dimension bland väljarna bör vi ha en stark åsiktskonsistens när det gäller inställning till olika

fenomen som gäller den nya dimensionen (starka internkorrelationer). Men – och det är viktigt – den nya dimensionen måste även vara relativt oberoende av den traditionella, annars har vi ingen ny politisk dimension (låg korrelation med den traditionella dimensionen). De empiriska resultaten bör alltså återfinnas i figurens nedre vänstra hörn (Rohrschneiders analys återfinns i ruta A). Som ett minimum bör samtliga korrelationer vara relativt starka (inte endast signifikant skilda från 0) och de interna korrelationerna på den nya dimensionen klart högre än den nya dimensionens korrelation med den traditionella.³

Och resultaten skall kunna upprepas i olika mätningar över en längre tidsperiod. Något som är så flyktigt att det bara kan uppmätas vid ett tillfälle förtjänar inte att kallas politisk dimension. Stabiliteten kan vara av två slag. Dels att mätningar av valmanskåren vid olika tidpunkter skall peka på liknande svarsmönster, dels att intervjuer vid två olika tidpunkter – med samma personer – skall ge liknande resultat (panelstabilitet).

Problemet – har vi en ny dimension eller ej – finns naturligtvis även i Sverige när vi skall mäta den gröna dimensionen. Hittillsvarande undersökningar visar att sambanden är ganska låga (men ändå klart skilda från noll), de är inte oberoende av vänster–högerdimensionen och resultaten kan återupprepas. Utan att diskutera i termer av ovanstående figur har Sören Holmberg och jag valt att tala om en svagt utvecklad ny politisk skiljelinje som dock inte är oberoende av vänster–högerdimensionen (Holmberg – Asp 1984:kap. 11; Bennulf 1990a, 1990b; Bennulf – Holmberg 1990). Statsvetaren Anders Westholm däremot väljer att inkorporera den gröna dimensionen i vänster–högerdimensionen och talar om den röd–gröna dimensionen (SOU 1990:44, kap. 9). Frågan är vilken uppfattning som är mest rimlig.

I en analys av den gröna dimensionen på massnivå i samband med valet 1988 drog jag tre slutsatser. Den gröna dimensionen var betydligt svagare utvecklad än vänster–högerdimensionen. Styrkan i den gröna dimensionen har avtagit sedan folkomröstningen 1980. För att sambanden i gröna frågor skall komma upp i samma storleksordning som för vänster–högerdimensionen måste vi analysera små särskilt intresserade grupper bland väljarna. I gruppen väljare i åldern 31–40 år som är högt utbildade och som läser mycket om politik i tidningarna fanns den gröna dimensionen starkt utvecklad. Denna politiska väl-informerade grupp utgör dock endast ungefär en procent av valmanskåren (Bennulf 1990b:157–161).

Med dessa resultat i bakhuvudet kan man förvänta sig att en studie av politiska åsikter bland svenska elitgrupper – företrädare för politik, förvaltning, näringsliv, massmedia m m – skulle resultera i ett klarare stöd för förekomsten av den gröna dimensionen.

Men så är inte fallet. Inom ramen för maktutredningen har Anders Westholm studerat maktelitens åsiktsdimensioner (SOU 1990:44, s 341–347). Med makteliten avser Westholm människor som är politiskt engagerade, som är välutbildade och som t ex har topposter inom näringsliv och myndigheter. I denna undersökning kan Westholm inte påvisa förekomsten av en grön dimension. Miljöåsikter är nämligen inte oberoende av vänster–högeråsikter bland makteliten. Han finner ett lika starkt samband mellan åsikter i vänster–höger-

frågor och gröna frågor som internt mellan olika gröna frågor. Westholm väljer därför att tala om den röd–gröna dimensionen som en dimension snarare än som två separata dimensioner.⁴

En liten del av olikheterna i resultaten kan tillskrivas olika frågetekniker, och en annan förklaring kan ges av en förändrad verklighet. Miljöfrågorna kanske håller på att inkorporeras med vänster–högerdimensionen, vilket dock ännu så länge endast märks på elitnivå? Eftersom möjlighet föreligger (maktredningen har använt samma frågebatteri som valundersökningen 1988) kommer en jämförelse att göras på denna punkt senare i kapitlet.

Vad är en politisk dimension?

Vad skall avses med en politisk dimension? Med dimension eller skiljelinje – engelskans dimension eller cleavage – åsyftas ofta en konflikt bland befolkningen i ett land – olika grupper av befolkningen står, av olika skäl, i motsatsförhållande till varandra. Det kan t ex röra sig om motsatsförhållanden mellan män och kvinnor, storstadsbor och landsortsbefolkning eller protestanter och katoliker. En skiljelinje kan gälla ett flertal politiska sakfrågor.⁵ När det gäller könsdimensionen t ex kan den gälla frågor om arbetsfördelning i hemmet, politisk representation för kvinnor, arbetsdelningen i samhället och löneskillnader mellan män och kvinnor.⁶

Alla skiljelinjer i ett samhälle är inte nödvändigtvis politiska. Könsskiljelinjen t ex kan ta sig andra uttryck än politiska. När det gäller åsikter i olika politiska sakfrågor och vilket parti man röstar på är skillnaderna mellan män och kvinnor mycket små. Oskarson (1990:240–243) menar att det empiriska stödet för förekomsten av en självständig strukturell politisk skiljelinje baserad på könstillhörighet i Sverige är, om än inte obefintligt, svagt i Sverige. Ett av de tydligaste tecknen på att en skiljelinje är politisk är förekomsten av politiska partier med avsikten att försvara olika gruppintressen, exempelvis arbetarpartier.

Statsvetarna D. W. Rae och Michael Taylor skiljer på tre typer av skiljelinjer. Egenskapsskiljelinjer (ascriptive or trait cleavages), åsiktsskiljelinjer (attitudinal cleavages) och beteende skiljelinjer (behavioural or act cleavages, Rae–Taylor 1970). De menar att detta är tre olika typer av skiljelinjer som bör analyseras på olika sätt. Statsvetarna Stefano Bartolini och Peter Mair anser dock att Raes och Taylors tre typer av skiljelinjer är olika aspekter av *en* skiljelinje (Bartolini – Mair 1990:215). Det är emellertid klokt att skilja mellan å ena sidan egenskapsskiljelinjer (skiljelinjer baserade på exempelvis könstillhörighet eller religiös gruppstillhörighet) och å andra sidan skiljelinjer av policy-karaktär. Den sistnämnda typen av skiljelinjer kan åskådliggöras med hjälp av ett kontinuum. Låt oss ta vänster–högerdimensionen som exempel. En aktör kan inta åsikter som återfinns var som helst mellan skalans ytterpunkter – man kan befinna sig mer eller mindre till vänster. Den först nämnda typen är av en mer absolut karaktär, exempelvis står man på den katolska sidan i en religiös konflikt eller så gör man det inte.

Förekomsten av en politisk dimension får konsekvenser. En är förekomsten av politiska ideologier. Med hjälp av den politiska ideologin orienterar sig väljaren gentemot den politiska världen. Väljarnas politiska ideologier kan betraktas som en "kognitiv karta" eller ett *schema* över konflikten i partisystemet. Om det finns en vänster–högerdimension i politiken skall det bland väljarna finnas utvecklade vänster–högerideologier och en för de allra flesta väljare gemensam kognitiv kartbild över partiernas positioner på kartan. Väljarens egen placering på kartbildens bestämmer sedan – allt annat lika – vilket parti hon föredrar.⁷

Den mest berömda teorin om politiska skiljelinjer i de västeuropeiska länderna presenterades av Seymour M. Lipset och Stein Rokkan i boken *Party Systems and Voter Alignments* från 1967. De menar att västvärldens partisystem i huvudsak återspeglar de politiska skiljelinjer som fanns vid tiden för demokratiens genombrott. Enligt Lipset och Rokkan finns det fyra konfliktkonstellationer som är typiska för de västeuropeiska partisystemen. De härrör ur olika faser av nationsbyggnadsprocessen. De olika skiljelinjerna är centrum–periferi, kyrka–stat, landsbygd–stad och arbetsgivare–arbetare.⁸ När skillnader mellan partisystem skall studeras är de tre förstnämnda dimensionerna mest relevanta. När olika partiers styrka inom ett partisystem skall analyseras är emellertid den fjärde dimensionen oftast mest givande, enligt Lipset och Rokkan.

Kring olika åsiktspositioner längs dimensionerna har politiska partier bildats som försvarare av olika gruppintressen, och partierna har fått varierande styrka och betydelse beroende på hur smärtsam respektive process har varit i olika länder. Rokkans berömda tes är att 1960-talets partisystem, med få undantag, fortfarande återspeglar de stridigheter som fanns när partierna bildades. Ett i statsvetenskapen flitigt återgivet citat lyder: "the party systems of the 1960's reflects with few but significant exceptions, the cleavage structures of the 1920's ... the party alternatives, and in remarkably many cases the party organizations, are older than the majorities of the national electorate" (Lipset – Rokkan 1967:50).

Sverige och övriga skandinaviska länder brukar beskrivas som länder där två av dessa skiljelinjer har haft stor betydelse. De är konflikten mellan arbetare–arbetsgivare (vänster–högerdimensionen) och konflikten stad–land (stad–landdimensionen). Vänster–högerdimensionen har alldeles tydligt dominerat den politiska scenen i Sverige. Förekomsten av stad–landdimensionen har kunnat konstateras på centerpartiets framväxt som ett landsbygdens och jordbrukarnas parti. Partiet är sprunget ur denna konflikt. Centerpartiet har dock allt mer blivit ett vanligt vänster–högerparti i det politiska mittfältet.⁹

Men de en gång så stabila västeuropeiska partisystemen tycks tina upp. Väljarforskare runt om i Västeuropa har noterat en ökad rörlighet i valmanskårerna.¹⁰

Rokkans teori behöver inte läsas så att partisystemet är fryst en gång för alla. Erik Allardt menar t ex att utbildningsexplosionen – allt fler unga människor blir mer och mer välutbildade – kan utgöra grogrunden för en ny skiljelinje. Yngre välutbildade människor står kunskapsmässigt allt närmare de beslutsfattande eliterna men åsiktsmässigt är avstånden fortfarande avsevärda. Frågor

som jämlikhet, deltagande demokrati, studentmakt o d kan enligt Allardt räknas till denna eventuella dimension. Och naturligtvis kan numera även miljöfrågorna räknas dit (Allardt 1968).

En annan viktig förändringstrend kan noteras hos de politiska partierna. Enligt en berömd tes förvandlas partierna från ideologiska partier till s k "catch-all" partier, d v s partier som försöker fånga upp alla sorters väljare.¹¹ Drastiskt kan detta också uttryckas som tesen om ideologiernas död (Se t ex Tingsten 1955; Lipset 1959; Bell 1960; Tingsten 1966). Tesen har inte fått stå oemotsagd.¹² J C Thomas har dock på ett övertygande sätt visat att partiernas ställningstaganden har förändrats i ett flertal frågor. Åsiktsavstånden mellan vänster- och högerpartier har blivit mindre över tid. Dessutom har ett antal "nya" frågor erhållit allt mer utrymme i partimanifest o d (Thomas 1980).

Med utgångspunkt i resonemangen ovan kan vi företa några enkla definitioner. En politisk *åsiktsdimension* (attitudinal cleavage) återfinns när väljarnas åsikter i olika politiska sakfrågor formar konsistent sammanhållna mönster. En politisk grön åsiktsdimension återfinns när åsikter i olika miljöfrågor går hand i hand på ett sådant sätt att en åsiktspol inriktad mot ekologisk balans och en annan åsiktspol inriktad mot tillväxt finns. Åsikterna i frågor som gäller den gröna dimension måste dessutom vara relativt oberoende av åsikter i andra sakfrågor, som teoretiskt skall tillhöra en annan dimension.

En *partipolitisk dimension* kräver att frågorna som tillhör dimensionen är kopplade till de politiska partierna. De konflikter som tillhör dimensionen skall ha institutionaliserats på ett sådant sätt att partierna har, och av väljarna uppfattas ha, en tydlig position längs dimensionen. Om en grön partipolitisk dimension skall kunna sägas existera i Sverige måste således partierna kunna rangordnas från ekologisk balans till tillväxt och väljarna skall uppfatta att så är fallet.

Det är fullt möjligt att en åsiktsdimension existerar utan en korresponderande partipolitisk dimension. Förekomsten av åsiktsdimensionen kan på längre sikt leda fram till att en partipolitisk dimension bildas. Men även den partipolitiska dimensionen kan tänkas existera utan en därtill kopplad åsiktsdimension. Partierna tar ställning i någon typ av frågor så att ett entydigt mönster framträder – en partipolitisk dimension – vilket på sikt kan leda fram till att även en politisk åsiktsdimension formas bland väljarna.

Om det är så att både en partipolitisk dimension och en politisk åsiktsdimension existerar kan vi konkludera att en *politisk skiljelinje* finns. En *politisk skiljelinje* finns när grupper går samman med avseende på krav/intressen och att dessa avspeglas i partisystemet så att de definierar partiernas sociala och åsiktsmässiga baser.

En grön politisk skiljelinje finns alltså om förekomsten av en åsiktsmässig grön dimension och en grön partipolitisk dimension kan konstateras.

Den gröna politiska åsiktsdimensionen – frågeställningar

I Sverige finns flera politiska förändringstecken. Miljöpartiets inval i och raska uttåg ur den svenska riksdagen och ny demokratis och kds:s valframgångar 1991 tillhör de tydligaste tecknen. Ett minskat förtroende för partier och politiker, en allt högre andel partibytare i valen, en sjunkande andel väljare som ser sig som övertygade anhängare av det parti de röstar på är ytterligare tecken i skyn (se t ex Gilljam – Holmberg 1993).

Vi kan eventuellt tänka oss att miljöförstöringen och debatten kring den är en sådan kritisk händelse (i Rokkans mening) som format en ny partipolitisk dimension. Ju mer omfattande miljöproblematiken varit desto starkare gröna partier kommer respektive land att få.¹³

Miljöpartister skulle inte vara sena att hålla med om denna hypotes. Per Gahrton har t ex hävdade att miljöpartiet och miljörelsen idag befinner sig i ett läge som motsvarar den situation som socialdemokraterna befann sig i för 100 år sedan. Då gällde kampen demokratiska rättigheter. Nu gäller den, enligt Per Gahrton, ekologisk balans och jordens överlevnad (Gahrton 1988:7–10). Tansen är emellertid tveksam. Stödet för att satsa på miljövärdande åtgärder är inte starkast i de länder där miljön enligt komparativ forskning är sämst (Inglehart 1992; se även Bennulf 1993).

Med utgångspunkt i ovanstående resonemang och genomgången av miljöfrågans framväxt från tidigare kapitel kan en definition av en, eventuell, grön dimension göras. En *åsiktsmässig* grön pol gäller i första hand miljöfrågornas *prioritet*. Vid den gröna ändan av skalan har miljöfrågan högsta prioritet. En god miljö ses som en förutsättning för mänsklighetens långsiktiga överlevnad. Kärnkraften skall avvecklas, samhället skall decentraliseras och organiseras i självförsörjande enheter – allt i syfte att uppnå ett samhälle i ekologisk balans. Denna definition stämmer i huvudsak överens med den som Evert Vedung tidigare presenterat (Vedung 1979).

Gröna företrädare har döpt motståndarna till "gråa människor" eller betongpartier. Det finns emellertid inte några klart uttalade motståndare till en god miljö. Vid den minst gröna ändan av skalan har istället inte miljöfrågorna självklart högsta prioritet. Istället ses en god ekonomi – ekonomisk tillväxt – som en förutsättning för en god miljö. Kärnkraft uppfattas som ett rent, miljövänligt alternativ på energiområdet. Här finns dessutom inget motstånd till det storskaliga moderna samhället. Men vikten av t ex biologisk mångfald och en ren miljö betonas också av företrädare för de minst gröna.

Vilka resultat skall vi empiriskt finna för att konstatera att en ny dimension existerar? I det följande skall en "rättegång" mot förekomsten av en grön dimension hållas. Jag ikläder mig rollen av åklagare och kommer att pröva hållbarheten i olika bevismaterial *för* förekomsten av en grön dimension. Med syftet att uppnå "rättsäkerhet" kommer bevis som inte ger något tydligt utslag (på gränsen mellan för/mot) att tolkas till den gröna dimensionens fördel.

Rättegången om förekomsten av den gröna dimensionen gäller fyra typer av bevismaterial. De tre första behandlas i denna artikel och gäller förekomsten

av en grön politisk åsiktsdimension. För att en grön åsiktsdimension skall kunna sägas föreligga bland svenska väljare skall det finnas:

- *åsiktskonsistens i miljöfrågor*
- *stabilitet över tid – analysresultaten skall kunna upprepas*
- *inte för stark koppling mellan gröna och vänster–höger (eller andra) frågor*

Den fjärde åtalspunkten gäller förekomsten av en grön partipolitisk dimension och den behandlas i en kommande studie (Bennulf 1993). För att en sådan skall kunna sägas föreligga måste väljarna uppfatta att:

- *det finns en grön dimension i politiken, dvs att partierna skall betraktas som företrädare för grön politik i mer eller mindre grad.*

Om det finns både en grön åsiktsdimension och en grön partipolitisk dimension kan vi formulera slutsatsen att det för närvarande finns en grön politisk *skiljelinje* i svensk politik.

Åsiktskonsistens i gröna frågor

Den första punkten på dagordningen gäller konsistensen i åsikter om miljö. Detta är det mest grundläggande kravet när det gäller förekomsten en åsiktsdimension.

Den amerikanska väljarforskaren Philip E Converse uppsats ”The Nature of Belief Systems in Mass Publics” har blivit mycket uppmärksammas. Converse hävdar där att några väl strukturerade ideologier inte finns bland vanliga väljare i USA, endast i olika elitgrupper (Converse 1964; se även t ex Stimson 1975; Converse – Marcus 1979; Westholm – Niemi 1984; Kinder – Sears 1985; Granberg – Holmberg 1988; Westholm 1991). Slutsatsen grundas på att några påtagliga samband mellan inställning i olika politiska frågor inte kunde konstateras. Vidare kunde Converse visa att människors politiska åsikter var mycket instabila om de uppmättes vid olika tillfällen. De amerikanska väljarnas svar på olika intervjufrågor var inte mer kopplade till varandra än vad slumpen skulle åstadkommit.

Hur skall dimensionaliteten i väljarnas miljöåsikter fastställas? Dimensionaliteten kan betraktas som antalet åtskilda och intressanta källor till variationer mellan olika objekt (Jacoby 1991:27). Olika former av dimensionsanalys (t ex Guttman skalor, faktoranalys, multidimensionell skalning) kan användas för att fastställa dimensionaliteten i svaren på ett antal intervjufrågor. Analysteknikerna kan användas, i princip, på två sätt. De kan användas som *skalningskriterier* eller som *skalningstekniker*. När de används som kriterier är syftet att avgöra hur många dimensioner som behövs för att representera data utan betydande informationsförluster. När metoderna används som teknik är syftet att skapa ett index som mäter positioner på den aktuella dimensionen. Olika analysmetoder lämpar sig olika bra som kriterium respektive teknik. Ett enkelt additivt index är t ex en utmärkt skalningsteknik men ett fullständigt värdelöst skalningskriterium.

Låt oss gå vidare med frågeställningen om huruvida ett antal åsiktsfrågor om miljö är endimensionellt skalbara. Är variationerna i svaren reducerbara till en

dimension utan att för mycket information förloras? Kan vi tala om en bakomliggande tillväxt/ekologiideologi som styr svenska folkets åsikter om miljö?

Data från två undersökningar, SOM-undersökningen 1990 (SOM står för Samhälle Opinion Massmedia) och valundersökningen 1991, skall analyseras. De innehåller längre frågesviter om ett antal miljöpolitiska förslag.¹⁴

I SOM-undersökningen 1990 ställdes svarspersonerna inför en frågesvit om sju påståenden om miljön. Enkätfrågan hade följande utformning: "Nedanstående lista innefattar ett antal förslag som förekommit i den svenska miljödebatten. Vilken är Din inställning om vart och ett av dem?". Tabellen kompletteras i det följande med ett förslag om att behålla kärnkraften även efter år 2010 som är hämtad från en frågesvit om ett antal förslag som "förekommit i den politiska debatten". Svartalternativen för samtliga frågor var mycket bra, ganska bra, varken bra eller dåligt, ganska dåligt respektive mycket dåligt förslag.

Svaren har kodats så att det grönaste svaret givits värdet 5 (d v s åsikt som är mest inriktad mot ekologisk balans) medan siffran 1 står för den minst gröna ståndpunkten (mest tillväxtinriktad åsikt) i respektive fråga.¹⁵ Det innebär att 5 står för mycket bra förslag för samtliga frågor utom för "satsa mer på vattenkraften genom att bygga ut hittills orörda älvar" och för att "behålla kärnkraften även efter år 2010". I tabell 1 återfinns svarsfördelningen för de olika miljöåsikterna.

Tabell 1. Svenska folkets åsikter om miljö 1990 (procent).

	Tillväxt					Ekologi		Antal svar.
	1	2	3	4	5	Totalt	4+5	
1) Förbjuda plastflaskor och aluminiumburkar	2	6	14	29	49	100	78	1534
2) Lagstifta om obligatorisk källsortering av hushållsavfall	3	7	19	35	36	100	71	1517
3) Stoppa alla planer på att bygga nya kolkraftverk	2	6	26	27	39	100	66	1514
4) Satsa på ett miljövänligt samhälle även om det innebär låg eller ingen ekonomisk tillväxt	6	15	30	30	18	100	48	1514
5) Stoppa privatbilismen i innerstäderna	11	19	25	28	17	100	45	1520
6) Satsa mer på vattenkraften genom att bygga ut hittills orörda älvar	18	23	21	20	18	100	38	1522
7) Sänka hastigheten på vägarna	23	26	18	18	15	100	33	1530
8) Behålla kärnkraften även efter år 2010	34	21	20	11	14	100	25	1512

Kommentar: Data är från SOM 1990. Intervjufrågorna och svaltalternativen beskrivs i texten (se även Weibull – Holmberg 1991). För sex av frågorna gäller att svaltalternativet 5=mycket bra förslag utom i två fall frågorna 6) om vattenkraften och 8) om kärnkraft. Svaltalternativ 1 står alltså alltid för den åsikt som är tillväxtorienterad.

Den populäraste åtgärden för att förbättra miljön var enligt svenska folket (senhösten 1990) att förbjuda plastflaskor och aluminiumburkar. Även förslagen om att lagstifta om obligatorisk källsortering av hushållsavfall och att stoppa alla planer på att bygga nya kolkraftverk var mycket populära. Det fanns även en majoritet för förslagen om att satsa på ett miljövänligt samhälle och att stoppa privatbilismen i innerstäderna.

Det fanns en majoritet för att satsa på vattenkraften, som här definierats som en tillväxtståndpunkt, och emot att sänka hastigheten på vägarna. Kärnkraftsopinionen var inte heller särskilt grön – en klar majoritet av svenska folket ville behålla kärnkraften även efter år 2010.

När det gäller vänster–högerfrågor finns en hög grad av ideologiskt tänkande bland svenska väljare. Människor som hyser en vänsteråsikt i en sakfråga intar i de allra flesta fall vänsteråsikter också i andra politiska frågor. Dessutom är sannolikheten stor att en sådan person även röstar på ett vänsterparti. Converse tes, om svag åsiktskonsistens i valmanskåren, gäller inte för svenska väljare (Granberg – Holmberg 1988: kap. 4).

Men hur är det? Finns det en stark åsiktskoppling bland svenska väljare även när det gäller miljöfrågor? I tabell 2 analyseras de parvisa sambanden mellan de åtta miljöfrågorna.

I tabellen finns 28 korrelationskoefficienter. Tjugotvå av dem är så starka att de – med 95 procents säkerhet – är statistiskt säkerställt skilda från noll. Om slumpen fått råda skulle endast en eller två av sambandskoefficienterna varit signifikanta. Tre av de signifikanta koefficienterna uppvisar negativa förteck-

Tabell 2. Åsiktskonsistens i miljöfrågor 1990. Sambandsanalys av åtta förslag på miljöområdet (korrelationskoefficienter).

	2)	3)	4)	5)	6)	7)	8)
1) Förbjuda plastflaskor och aluminiumburkar	0,31	0,20	0,29	0,35	0,01 *	0,31	0,18
2) Lagstifta om obligatorisk källsortering av hushållsavfall		0,13	0,28	0,28	-0,03 *	0,23	0,16
3) Stoppa alla planer på att bygga nya kolkraftverk			0,08	0,20	0,00 *	0,03 *	-0,13
4) Satsa på ett miljövänligt samhälle även om det innebär låg eller ingen ekonomisk tillväxt				0,33	-0,05	0,37	0,36
5) Stoppa privatbilismen i innerstäderna					0,02 *	0,38	0,18
6) Satsa mer på vattenkraften genom att bygga ut hittills orörda älvar						-0,08	0,04 *
7) Sänka hastigheten på vägarna							0,31
8) Behålla kärnkraften även efter år 2010							

Kommentar: Data är från SOM 1990. Sambandsmättet är Pearsons r. Samtliga korrelationer är signifikanta på 95 procents säkerhetsnivå utom de koefficienter som märkts med asterisk (*).

en, vilket är problematiskt. Således återstår 19 korrelationskoefficienter som pekar i hypotesens riktning.

Det är emellertid inte fråga om några särskilt starka samband. Det svagaste (av de 19) är 0,08 medan det starkaste är 0,38 (stoppa privatbilismen i innerstäderna/sänka hastigheten på vägarna). Den genomsnittliga korrelationen (av de 19) är 0,26. Sambanden mellan olika vänster-högerfrågor brukar återfinnas på en klart högre nivå (Pearsons r mellan 0,30 och 0,55), se tabell 6 nedan. Styrkan i sambanden mellan de olika miljöåsikter återfinns på ungefär samma nivå som i andra undersökningar.¹⁶

Kan variationerna i svaren på de åtta olika frågorna reduceras till en dimension? När det gäller inställning till en av frågorna kan de uppenbarligen inte placeras in i samma dimension som övriga. Det är frågan om att satsa mer på vattenkraften. Den svarar för fem av sex insignifikanta korrelationskoefficienter och för två av tre negativa samband. I *inget* fall uppför sig frågan om att satsa på vattenkraften (genom att bygga ut hittills orörda älvar) som väntat.

Ståndpunkten att inte vilja bygga ut älvarna är en naturkonserverande åsikt. Den är åsiktmässigt skild från inställning till mer "moderna" miljöförbättrande förslag. Åsikten att vilja stoppa privatbilismen i innerstäderna, t ex, är lika vanlig i kombination med att vilja bygga ut älvarna som i kombination med att inte vilja göra det.

I miljörelsens agitation är det alldeles påtagligt så att konserverande naturhänsyn (t ex att den biologiska mångfalden måste garanteras) och förslag om mer "moderna" miljöåtgärder (t ex att begränsa bilismen) går hand i hand. Men när det gäller svenska folket finns inte sådana åsiktskopplingar (se vidare Benulf 1993).

Jag har i det följande uteslutit frågan om vattenkraft och summerat övriga sju frågor till ett enkelt additivt index. Indexet kan variera mellan 7 (det minst gröna värdet) och 35 (det mest gröna värdet). Av de 1534 intervjupersoner som svarat på någon av de sju frågorna var det 1432 som svarade på samtliga. De följande analyserna gäller enbart dessa personer. Spridningen över de 29 skalstegen från 7 till 35 är god. Samtliga värden representeras av åtminstone en person. Det vanligaste värdet är 25 (125 personer) och medelvärdet är 23,8.

I teoretisk mening är det relativt enkelt att argumentera för att dessa frågor kan summeras till ett index. Företrädare för olika gröna rörelser skulle inta en konsistent hållning till frågorna. Och den icke-gröna polen kan finnas företrädd bland t ex delar av näringslivet; en prioritering av tillväxt gör att man förspråkar kärnkraft, låg prioritet för ett miljövänligt samhälle etc. Så är dock inte fallet för den breda allmänheten. Ovan refererade korrelationskoefficienter är, om än signifikant skilda från noll, ganska svaga.

Ett flertal olika test för att avgöra skalbarheten i de olika frågorna har genomförts. De utgörs av en faktoranalys, analyser av sambandet mellan varje enskild fråga och ett index konstruerat av övriga frågor och ett test byggt på "extremgrupper" (bygger på de fjärdedelar av svarspersonerna som har högst respektive lägst indexvärde). De anvisningar som återfinns i McIver – Carmines (1976: kap. 3) för att avgöra vilka item som är lämpliga att inkludera i ett index har följts. Slutsatsen av dessa analyser är att förslaget om att stoppa planerna

på att bygga kolkraftverk inte bör ingå i ett index som avser att mäta en grön åsiktsdimension. Den samvarierar i allt för låg grad med inställning till övriga frågor.

De sex kvarvarande frågorna har summerats till ett additivt index. Det minst gröna värdet blir 6 och det mest gröna 30. Medelvärdet är 19,9 och standardavvikelsen 4,6. Frågorna är endimensionellt skalbara. Skalbarhetskoefficienten Cronbach alfa är 0,70 och faktoranalys ger endimensionella lösningar för de sex frågorna.¹⁷

I en kommande studie (Bennulf 1993) där skillnader mellan olika samhällsgruppers miljöåsikter skall analyseras återkommer jag till detta index som *beroende variabel*. Ett index är oftast en bättre beroende variabel än en separat intervjufråga (under förutsättning att indexet är endimensionellt skalbart). Detta av två skäl. För det första minskas de slumpmässiga mätfehlen – dvs reliabiliteten ökar.¹⁸ För det andra återfinns ett index av detta slag normalt sett på intervallskalenivå trots att det konstruerats av ordinalskalevariabler.¹⁹

I SOM-undersökningen 1990 har alltså en grön åsiktsdimension uppmätts bland svenska medborgare. Låt oss nu vända blickarna till valundersökningen 1991 och den miljöfrågesvit som förekommer där. Kan en grön åsiktsdimension uppmätas även då?

Svarsalternativen ställdes inför en frågesvit om åtta miljöfrågor. Frågeformuleringen löd: "Nu kommer några förslag om energi och miljö i Sverige. För vart och ett av dessa förslag kan Du säga om det är:" mycket bra, ganska bra,

Tabell 3. Svenska folkets åsikter om miljö 1991 (procent).

	Tillväxt					Ekologi		Antal svar.
	1	2	3	4	5	Totalt	4+5	
1) Förbjuda plastflaskor och aluminiumburkar	3	9	15	32	41	100	73	2427
2) Stoppa alla planer på att bygga nya kolkraftverk	3	10	23	30	34	100	64	2199
3) Satsa mer på vattenkraften genom att bygga ut hittills orörda älvar	11	19	15	29	26	100	55	2373
4) Stoppa privatbilismen i innerstäderna	10	24	21	31	14	100	45	2420
5) Stoppa planerna på att bygga en bro över Öresund	16	22	21	16	25	100	41	2294
6) Slutförvara kärnavfallet i den svenska bergrunden	10	23	27	15	25	100	40	2186
7) Behålla kärnkraften även efter år 2010	25	24	18	15	18	100	33	2307
8) Sänka hastigheten på vägarna	26	34	15	16	9	100	25	2458

Kommentar: Data är från valundersökningen 1991. Intervjufrågorna och svarsalternativen presenteras i texten (se även Gilljam – Holmberg – Hedberg 1993). För sex av frågorna gäller att svarsalternativet 5=mycket bra förslag utom i två fall (frågorna 6) om vattenkraften och 7) om kärnkraft. Svarsalternativ 1 står för den åsikt som är tillväxtorienterad.

varken bra eller dåligt, ganska dåligt respektive mycket dåligt förslag. Svaren har kodats så att siffran 5 står för den gröna ståndpunkten och att siffran 1 betyder den tillväxtorienterade åsikten. Siffran fem står då för mycket bra förslag för samtliga frågor utom för förslagen om att satsa mer på vattenkraften och att slutförvara kärnavfallet i den svenska berggrunden. Svenska väljares inställning till de olika miljöförslagen 1991 redovisas i tabell 3.

I sex av miljöfrågorna finns det en opinionsövertikt för den gröna ståndpunkten. Det mest populära förslaget är återigen att förbjuda plastflaskor och aluminiumburkar och det minst populära att sänka hastigheten på vägarna. Men även om opinionsläget skiftar i de olika miljöfrågorna finns det naturligtvis utrymme för en god åsiktssammanhållning på individnivå. I tabell 4 redovisas de parvisa sambanden mellan svaren på de åtta olika frågorna.

I materialet från 1991 framkommer inte en lika tydlig grön åsiktsdimension som den tidigare analysen pekade på. Förklaringen till detta är till stor del att det inte är exakt samma intervjufrågor som ingår i frågesviten vid de båda tillfällena. Fem av de 28 korrelationskoefficienterna är inte statistiskt säkerställt skilda från noll. Och hela tio av sambanden är negativa. Det är endast 14 korrelationer som går i hypotesens riktning (styrkan i dessa samband varierar mellan 0,05 och 0,39).²⁰

En principkomponentanalys visar att kärnkraften, kolkraften och förvaringen av kärnavfall bildar en egen energidimension (frågan om vattenkraften är inte kopplad till denna dimension).²¹ Medan frågorna om att stoppa privatbilismen i innerstäderna, att förbjuda plastflaskor och aluminiumburkar, att sänka hastigheten på vägarna och att stoppa Öresundsbron bildar en separat grön åsiktsdimension. Frågorna om kärnkraft och kolkraft laddar emellertid relativt högt även på den gröna åsiktsdimensionen. Förklaringen till den ny-

Tabell 4. Åsiktskonsistens i miljöfrågor 1991. Sambandsanalys av åtta förslag på miljöområdet (korrelationskoefficienter).

	2)	3)	4)	5)	6)	7)	8)
1) Förbjuda plastflaskor och aluminiumburkar	0,13	-0,00*	0,29	0,21	-0,13	-0,23	0,23
2) Stoppa alla planer på att bygga nya kolkraftverk		-0,04*	0,12	0,07	0,05	0,10	-0,02 *
3) Satsa mer på vattenkraften genom att bygga ut hittills orörda älvar			0,03 *	-0,06	0,02 *	-0,11	0,08
4) Stoppa privatbilismen i innerstäderna				0,24	-0,10	-0,22	0,32
5) Stoppa planerna på att bygga en bro över Öresund					-0,13	0,39	-0,14
6) Slutförvara kärnavfallet i den svenska berggrunden						-0,22	0,32
7) Behålla kärnkraften även år 2010							-0,31
8) Sänka hastigheten på vägarna							

Kommentar: Data är från valundersökningen 1991. Sambandsmättet är Pearsons r. Samtliga korrelationer är signifikanta på 95 procents säkerhetsnivå utom de koefficienter som märkts med asterisk (*).

funna energidimensionen står alltså att finna i införandet av en fråga om kärnavfall i frågesviten.

Trots att 1991 års resultat alltså är mindre klara än 1990 års kan de inte sägas utgöra ett starkt bevis mot (eller för) förekomsten av en grön politisk åsiktsdimension.²²

Tillväxt=ekologiåsikter 1980=1991

Den gröna dimensionen klarade det första testet = åklagarens bevisningen höll inte. Ett villkor = åsiktskonsistens (om än svagare än mellan vänster=högerfrågor) = för förekomsten av en grön dimension föreligger. I detta avsnitt skall jag ta upp den andra åtalpunkten: huruvida mätningarna kan upprepas. Finns denna konstaterade konsistens när det gäller åsikter om miljöfrågor över tid eller är det ett körtsiktigt fenomen, så att mätningarna inte kan upprepas?

En frågesvit om väljarnas uppfattningar om ett antal ideologiska framtida samhällen återfinns i väljarundersökningarna allt sedan folkomröstningsundersökningen 1980 fram till 1991.²³ Stabiliteten i svaren på de olika miljöfrågorna kan analyseras på i princip två sätt. I den kommande tabellen analyseras åsiktskonsistens vid en tidpunkt. Och den jämförs sedan med motsvarande konsistens vid andra tidpunkter. Men det är även rimligt att studera konsistensen i individens åsikter mellan olika tidpunkter.

I Bennulf (1993) redovisas en sådan analys. Stabiliteten i miljöåsikter är relativt hög när den uppmäts med tre års mellanrum ($r=0,40$ till $r=0,68$) även om en normal vänster=högerfråga uppvisar något högre panelstabilitet. Åsiktskonsistensen i kärnkraftfrågan är dock mycket stark ($r=0,68$). När det gäller kriteriet panelstabilitet är det tydligt att inte slumpen styr svenska väljares miljöåsikter.

I tabell 5 redovisas sambanden mellan inställning till tre samhällen som är avsedda att mäta en tillväxt/ekologikonflikt. Det gäller ett teknikorienterat samhälle, ett miljövänligt samhälle med låg tillväxt och ett samhälle som prioriterar hög ekonomisk tillväxt. Som referenspunkt anges även sambanden för två samhällen som har med vänster=högerdimensionen att göra = ett socialistiskt samhälle och ett marknadsinriktat samhälle. Eftersom möjligheter till jämförelse finns redovisas även sambanden så som de uppmäts bland de svenska riksdagsmännen 1985.

Åsiktskonsistensen när det gäller de två vänster=högerfrågorna är mycket stark (r mellan 0,43 och 0,54 bland väljarna). Sambanden för de tre tillväxt=ekologifrågorna är klart svagare, men de är ändå inte obefintliga. I genomsnitt samvarierar svaren på tillväxt=ekologifrågorna i storleksordningen mellan 0,15 och 0,24. Starkast kopplade till varandra är åsikterna om ett teknikorienterat och ett marknadsinriktat samhälle (r mellan 0,22 och 0,41).²⁴

Den genomsnittliga korrelationen mellan tillväxt=ekologi- och vänster=högersamhällena pekar på att inställning till dessa två samhällstyper inte är beroende av varandra (genomsnittliga samband mellan 0,15 och 0,22). Samban-

Tabell 5. Ideologisk åsiktskonsistens bland svenska väljare och riksdagsmän. Samband mellan tillväxt-ekologiåsikter och vänster-högeråsikter 1980-1991 (korrelationskoefficienter).

Samband (r)	Väljare						Riksdags-
	1980	1982	1985	1988	1989	1991	män
Miljövänligt samhälle/tillväxtsamhälle	-0,23	-0,16	-0,11	-0,11	-0,25	-0,19	-0,39
Miljövänligt samhälle/teknikorienterat samhälle	-0,19	-0,12	-0,11	-0,11	-0,10	-0,07	-0,26
Teknikorienterat samhälle/tillväxtsamhälle	0,29	0,22	0,26	0,30	0,41	0,26	0,57
Genomsnitt tre tillväxt-ekologisamband	0,24	0,17	0,16	0,17	0,25	0,15	0,41
Socialistiskt samhälle/marknadsinriktat samhälle	-0,54	-0,53	-0,54	-0,54	-0,50	-0,43	-0,49
Genomsnitt sex samband mellan vänster-höger-samhällen och tillväxt-ekologisamhällen	0,15	0,17	0,15	0,16	0,21	0,22	0,26

Kommentar: Data är från folkomröstningsundersökningen 1980, valundersökningarna 1982, 1985, 1988 och 1991, Kärnkraften i samhället 1989 samt från riksdagsundersökning 1985. Korrelationskoefficienterna är Pearsons r. Samtliga samband är signifikanta på 95 procents säkerhets nivå. Intervjufrågorna beskrivs utförligare av Bennulf 1993.

den går i den riktningen att vänsteråsikter går hand i hand med ekologiska åsikter och att högeråsikter är kopplat till tillväxtåsikter.

Styrkan i sambanden i tillväxt-ekologiåsikter tycks ha minskat mellan 1980 och 1988 för att åter öka år 1989. Med stor sannolikhet beror de skiftande styrkorna i sambanden på metodologiska skillnader. I folkomröstningsundersökningen 1980 har intervjupersonerna fått en omfattande serie intervjufrågor om energi och kärnkraft och endast ett fåtal allmänpolitiska intervjufrågor. Valundersökningen 1982 innebär omvända förhållanden; ett fåtal energi/kärnkraft-frågor och många allmänpolitiska frågor, speciellt av vänster-högerkaraktär. Vid folkomröstningen 1980 kan således både "verkligheten" och undersökningssituationen stimulerat intervjupersonerna att tänka mer i tillväxt-ekologibanor. Eftersom de starkare sambanden återkommer 1989, med liknande undersökningsförhållanden, har den metodologiska hypotesen hög trovärdighet.

Om vi ser till analysen av riksdagsledamöter 1985 bekräftas en gammal sanning. Elitgrupper uppvisar en högre grad av konsistenta åsikter än medborgare i gemen. Bland riksdagsledamöter är kopplingen mellan åsikter om tillväxt-samhället och det miljövänliga samhället mycket stark.

Sambanden mellan inställning till de tre ideologiska tillväxt/ekologisamhällen är svaga men inte obefintliga. De är stabila över tid. Analysen av dem motbevisar alltså inte tesen om en grön åsiktsdimension. Ett resultat är dock problematiskt. Inställning till tillväxt/ekologisamhällen tycks inte vara oberoende av inställning till vänster-högersamhällen. Koppling mellan vänster-höger och grönt har dessutom blivit allt starkare över tid.

En oberoende grön dimension?

Den avgörande frågan är alltså i vilken utsträckning inställning till miljöfrågorna är oberoende av inställning till vänster–högerfrågor? Det är det sista bevismaterialet som skall prövas i rättegången mot den gröna åsiktsdimensionen. Är den nya dimensionen en del av den klassiska vänster–högerkonflikten eller är den ett fristående element i svensk politik? När vi analyserade utvecklingen av åsikterna om de framtida samhällena ovan framkom en koppling mellan vänsteråsikter och gröna åsikter. Och styrkan i sambandet har blivit allt starkare över tid. Frågan är dock om vi kan tala om en oberoende grön åsiktsdimension?

Frågeställningen skall behandlas med hjälp av fem analyser. För det första skall en sambandsanalys av åsikter i politiska sakfrågor bland svenska väljare 1991 genomföras. Därefter utförs tre principalkomponentanalyser på tre olika datamängder (väljarundersökningarna 1988 och 1991 samt riksdagsenkäten 1988) för att fastställa dimensionaliteten i de politiska åsikterna. Den femte analysen gäller dimensionaliteten i svaren på frågorna om olika framtida samhällen 1991.

Tidigare har visats att miljöåsikter är endimensionellt skalbara, men att sambanden är ganska svaga och att miljöåsikterna inte är oberoende av vänster–högeråsikter. Det är emellertid inte rimligt att kräva att åsiktssambanden i miljöfrågor skall återfinnas på samma höga nivå som gäller för vänster–högerfrågor. Hur starka skall de då vara? För att jämföra sambanden när det gäller miljöfrågor med andra potentiella konfliktdimensioner (t ex samband mellan olika moralfrågor) har en sambandsliga konstruerats.

Sambandsligan 1991 grundas i svaren på 32 åsiktsfrågor i valundersökningen. De politiska förslag vi frågat om har i flertalet fall gällt vänster–högerfrågor, men det finns också rikligt med frågor om energi, miljö, internationella förhållanden, solidaritet och moral. När de parvisa korrelationerna mellan åsikter om samtliga sakfrågor granskas ger de upphov till sammanlagt 496 korrelationskoefficienter. De 42 samband som uppgår till lägst 0,30 har valts ut och redovisas i tabell 6. Åsiktssambanden är i tabellen rangordnade från starkaste till svagaste samband. Och de samband som bygger på att någon av frågorna inte kan räknas till vänster–högerdimensionen i vid bemärkelse har försetts med ramar.

Som sig bör toppar två vänster–högerförslag svenska väljares sambandsliga 1991. Det gäller sambandet mellan åsikter om att avskaffa löntagarfonderna och att sälja statliga företag och affärsverk. Många av vänster–högersambanden återfinns i toppen av sambandsliga.

Men även två andra åsiktskopplingar är mycket starka. Det gäller de internationella solidaritetsfrågorna om u-hjälp/flyktningmottagning och om stöd till invandrare/flyktningmottagning. Styrkan i dessa korrelationer illustrerar att det inte endast är vänster–högerfrågorna förunnat att uppvisa stark åsiktskonsistensen på väljarnivå i Sverige.

Övriga alternativa åsiktskopplingar återfinns på en klart lägre nivå. Analysresultaten är naturligtvis avhängiga av ett flertal faktorer (andra än verklighe-

Tabell 6. Sambandsligan 1991 (korrelationskoefficienter).

Par av sakfrågor	Styrka i sambandet (r)
1) Löntagarfonder/statliga företag	0,55
2) Privat sjukvård/privat barnomsorg	0,54
3) U-hjälp/flyktningmottagning	0,52
4) Stöd till invandrarna/flyktningmottagning	-0,52
5) Statliga företag/privat sjukvård	0,51
6) Offentlig sektor/löntagarfonder	0,50
7) Löntagarfonder/privat sjukvård	0,50
8) Statliga företag/privat barnomsorg	0,46
9) Statliga företag/statligt inflytande över näringslivet	0,45
10) Löntagarfonder/statligt inflytande över näringslivet	0,44
11) Offentlig sektor/statliga företag	0,43
12) Löntagarfonder/AP-fonders aktieköp	-0,43
13) Löntagarfonder/privat barnomsorg	0,43
14) Offentlig sektor/privat sjukvård	0,40
15) Kärnkraft/kärnavfall	0,39
16) Offentlig sektor/statligt inflytande över näringslivet	0,38
17) Inkomstskillnader/förmögenhetsskatt	0,38
18) Privat sjukvård/statligt inflytande över näringslivet	0,38
19) Stöd till invandrarna/u-hjälp	0,37
20) Spritpriser/pornografi	0,35
21) Löntagarfonder/sociala bidrag	0,34
22) Sociala bidrag/statliga företag	0,34
23) Öresundsbron/EG-medlemskap	-0,34
24) Offentlig sektor/karensdagar	0,33
25) Offentlig sektor/privat barnomsorg	0,33
26) Löntagarfonder/förmögenhetsskatt	-0,33
27) Privat sjukvård/karensdagar	0,33
28) Statligt inflytande över näringslivet/privat barnomsorg	0,33
29) Offentlig sektor/sociala bidrag	0,32
30) Löntagarfonder/karensdagar	0,32
31) Statliga företag/karensdagar	0,32
32) Spritpriser/hastigheten på vägarna	0,32
33) Hastigheten på vägarna/privatbilismen i innerstäderna	0,32
34) Offentlig sektor/6-timmars arbetsdag	-0,31
35) Sociala bidrag/stöd till invandrarna	-0,31
36) Karensdagar/privat sjukvård	0,31
37) Hastigheten på vägarna/kärnkraft	-0,31
38) Hårdare straff/u-hjälp	0,30
39) Pornografi/hastigheten på vägarna	0,30
40) Stöd till invandrarna/hårdare straff	-0,30
41) Sociala bidrag/privat sjukvård	0,30
42) Löntagarfonder/6-timmars arbetsdag	0,30

Kommentar: Data är från valundersökningen 1991. Korrelationskoefficienterna är Pearsons r . Samtliga samband är statistiskt säkerställda på 99 procents nivå. De exakta frågefomuleringarna återges i Gilljam – Holmberg – Hedberg 1993.

ten) som t ex hur många frågor som ställs om olika problemområden, var frågorna placerats i formuläret och hur de formulerats.

Det starkaste miljö sambandet återfinns på 15:e plats. Åsikter om kärnavfall och kärnkraft är ganska starkt kopplade till varandra ($r=0,39$). Korrelationerna mellan åsikter i olika moralfrågor återfinns även på ungefärligen denna nivå. Förutom i jämförelse med, de bland väljarna ovanligt välstrukturerade, vänster-högeråsikterna (och u-hjälp-, flyktning- och invandrarfrågorna) återfinns åsiktsskonsistensen i några miljöfrågor på en tillräckligt hög nivå. I jämförelse med andra åsiktssamband blir slutsatsen att åsikter i miljöfrågor återfinns på

en sådan nivå att det åtminstone inte är omöjligt att tala om en grön politisk åsiktsdimension.²⁵

I sambandsligan noterar vi även att åsikter om Öresundsbron/medlemskap i EG och inställning till spritpriser/hastigheten på vägarna är ganska starkt kopplade till varandra. Änjo aktualiseras alltså frågeställningen om miljöfrågans oberoende av andra politiska frågor.

Än så länge har rättegången mot den gröna åsiktsdimensionen utfallit till den gröna dimensionens fördel. Det finns åsiktskonsistens, mätningarna kan upprepas och sambanden är tillräckligt höga. Men finns det en oberoende åsiktsdimension?

För att kunna besvara denna frågeställning har tre principalkomponentanalyser genomförts. De redovisas i tabellerna 7, 8 och 9. Den första tabellen gäller inställning till 17 olika sakfrågeförslag bland väljarna 1988. Den andra gäller riksdagsmännens inställning till 12 olika politiska förslag samma år, och den tredje gäller väljarnas inställning till 31 olika förslag 1991. Åsikterna om samtliga politiska förslag uppmättes på en skala med svarsalternativen: mycket bra, ganska bra, varken bra eller dåligt, ganska dåligt respektive mycket dåligt förslag. Endast faktorladdningar på minst 0,30 redovisas i tabellerna och laddningar på minst 0,50 har försetts med ramar. Faktorladdningarna kan läsas som korrelationen mellan faktorerna och inställning till respektive sakfråga.

Tabell 7. Åsiktsdimensioner bland svenska väljare 1988. Principalkomponentanalys av inställning till 17 politiska förslag (faktorladdningar).

Sakfråga	F1	F2	F3	F4
Avskaffa löntagarfonderna	0,79			
Sälja statliga företag och affärsverk	0,79			
Bedriva mer av sjukvården i privat regi	0,71			
Minska den offentliga sektorn	0,66			
Sänka skatten på höga inkomster	0,46		-0,37	
Ta emot färre flyktingar		0,80		
Minska u-hjälpen		0,75		
Minska de sociala bidragen	0,49	0,50		
Öka stödet till invandrarna så att de kan bevara sin egen kultur		-0,71		
Stoppa privatbilismen i innerstäderna			0,64	
Minska försvarsutgifterna			0,55	
Minska inkomstskattnaderna	-0,38		0,53	
Inför 6-timmars arbetsdag	-0,36		0,53	0,32
Behåll kärnkraften även efter år 2010			-0,59	
Tillåta reklam i svensk TV				0,65
Ansöka om medlemskap i EG	0,32		-0,32	0,57
Bygga fler bandedaghem	-0,44			0,51

Andel förklarad varians 19% 13% 12% 8%

Kommentar: Data är från valundersökningen 1988. Analysen är en varimaxroterad principalkomponentanalys. Antalet faktorer fastställdes med hjälp av Kaisers kriterium. Endast faktorladdningar på minst 0,30 har tagits med i tabellen.

Tabell 8. Åsiktsdimensioner bland svenska riksdagsmän 1988. Principalkomponentanalys av inställning till 12 politiska förslag (faktorladdningar).

Sakfråga	F1
Minska inkomstskillnaderna	0,82
Minska försvarsutgifterna	0,79
Inför 6-timmars arbetsdag	0,78
Stoppa privatbilismen i innerstäderna	0,72
Bygga fler barndaghem	0,70
Förbjud pornografi	0,49
Höj bensinskatten	0,46
Behåll kärnkraften även efter år 2010	-0,75
Ansöka om medlemskap i EG	-0,82
Tillåta reklam i svensk TV	-0,85
Bedriva mer av sjukvården i privat regi	-0,88
Minska den offentliga sektorn	-0,88
Andel förklarad varians	57%

Kommentar: Data är från riksdagsenkät 1988 (se Holmberg – Esaiasson 1988). Antalet faktorer fastställdes enligt Kaisers kriterium.

I väljaranalysen 1988 framkommer fyra dimensioner.²⁶ Den första kan tolkas som *vänster–högerdimension*, den andra som en dimension om *social omsorg* medan dimension tre och fyra är svårare att tolka. Maktutredningens analys av "maktelitens" inställning till dessa 17 sakfrågor resulterade endast i två dimensioner (vänster–högerdimensionen och social omsorg). De sakfrågor som här brutits loss till egna separata dimensioner laddade högt på de två huvuddimensionerna i maktutredningen (SOU 1990:44, s 342–344).

Utän att ge oss in på problemet huruvida dimensionerna tre och fyra kan ges några substantiella tolkningar kan vi betrakta hur de två miljöfrågorna uppför sig. Inställning till kärnkraft och privatbilismen i innerstäderna är starkt kopplade till den tredje faktorn. På denna dimension laddar även frågorna om försvaret, inkomstskillnader i samhället och sextimmars arbetsdag starkt. I maktutredningens analys har dessa frågor kunnat föras till vänster–högerdimensionen (vilket märks även i väljarmaterialet – inkomstskillnader och sex-timmars arbetsdag laddar även högt på faktor 1). Resultaten av analyserna på väljarnivå kan tolkas i termer av en sämre åsiktskonsistens bland vanliga väljare än bland människor som tillhör makteliten.

Att så mycket väl kan vara fallet visar analysen av riksdagsmännens politiska åsikter (endast tolv förslag). I denna kan svarsmonstern reduceras till en dimension – vänster–högerdimensionen. Åsikter om kärnkraft, privatbilism och bensinskatt är, enligt denna analys, starkt kopplade till vänster–högerdimensionen.

Möjligheten att mäta den gröna dimensionen och dess eventuella oberoende av andra frågor är större i analysen av 1991 års svenska väljare. I principalkomponentanalysen för detta år ingår hela 31 sakfrågor och åtta av dem gäller miljön.

Analysen resulterar i ett relativt klart mönster. De fyra första dimensionerna är lättolkade. Den första utgör vänster–högerdimensionen, den andra och fjär-

Tabell 9. Åsiktsdimensioner bland svenska väljare 1991. Principalkomponentanalys av inställning till 31 politiska förslag (faktorladdningar).

Sakfråga	F1	F2	F3	F4	F5	F6	F7	F8
Sälja statliga företag och affärsverk	0,77							
Bedriva mer av sjukvården i privat regi	0,76							
Avskaffa löntagarfonderna	0,73							
Bedriva mer av barnomsorgen i privat företagsform	0,71							
Minska det statliga inflytandet över näringslivet	0,61							
Minska den offentliga sektorn	0,61			-0,30				
Införa karensdagar	0,51							
Höja skatten på stora förmögenheter	-0,38							
Ta emot färre flyktingar		0,83						
Minska u-hjälpen		0,72						
Införa mycket hårdare straff för brottslingar		0,60		0,37				
Minska de sociala bidragen	0,37	0,49						
Öka det ekonomiska stödet till invandrarna...		-0,70						
Förbjuda alla former av pornografi			0,69					
Höja spritpriserna			0,68					
Begränsa rätten till fri abort			0,48				0,47	
Sänka hastigheten på vägarna			0,47					
Bygga fler barndaghem				0,69				
Införa 6-timmars arbetsdag				0,53				
Minska inkomstskillnaderna i samhället				0,46				
Öka AP-fondernas möjligheter att köpa aktier	-0,38			0,41				
Stoppa privatbilismen i innerstäderna				0,62				
Stoppa alla planer på att bygga kolkraftverk				0,61		0,32		
Förbjuda plastflaskor och aluminiumburkar				0,59				
Stoppa planerna på att bygga en Öresundsbro					0,44			
Förvara kärnavfallet i den svenska berggrunden						0,80		
Behålla kärnkraften även efter år 2010						0,71		
Sänka 4-procentsspärren till riksdagen							0,73	
Bibehålla den svenska neutralitetspolitiken			0,33				-0,38	
Satsa mer på vattenkraften genom att ...					0,33			0,79
Minska försvarsutgifterna			-0,32					0,44
Andel förklarad varians	13%	9%	6%	6%	6%	5%	4%	4%

Kommentar: Data är från valundersökningen 1991. Analysen är en varimaxroterad principalkomponentanalys. Antalet faktorer fastställdes med hjälp av Kaisers kriterium. Endast faktorladdningar på minst 0,30 har tagits med i tabellen.

de utgör två varianter av social omsorg – en internationellt inriktad (faktor 2) och en inhemskt inriktad (faktor 4). Faktor 3 utgör en moralisk dimension om pornografi och spritpriser m m. Dimensionerna sju och åtta är tämligen ointressanta. Måhända är det dock intressant att konstatera att den naturkonserverande och konservativa åsikten att vilja bevara de orörda älvarna samvarierar med en motvilja till förslaget att minska försvarsutgifterna.

Den femte dimensionen tycks i förstone kunna tolkas som den gröna dimensionen. Åsikter om att stoppa privatbilismen i innerstäderna, kolkraften, förbud av plastflaskor och aluminiumburkar och om Öresundsbron är starkt kopp-

lade till denna faktor. Men några andra förhållanden sätter käppar i hjulet för en sådan tolkning. Frågan om att sänka hastigheten på vägarna (trots att den i intervjuformuläret ställdes under rubriken "några frågor om energi och miljö") laddar på moraldimensionen. Dessutom återfinns inte inställning till frågorna om kärnkraft och kärnavfall på den gröna dimensionen utan bildar en egen dimension – faktor 6. Något *empiriskt* stöd för en separat grön (eller new politics) faktor föreligger därför inte. Enligt teoribildningen på området utgör just kärnkraften en av de allra viktigaste symbolfrågorna inom dimensionen.

Ett, för detta kapitel, avslutande test om förekomsten av en oberoende grön dimension skall genomföras. Det gäller väljarnas bedömning av olika framtida samhällen. Styr väljarnas bedömning av dess samhällen av bakomliggande ideologier, som är formade av de grundläggande konfliktstrukturerna i partisystemet? Och är en av dessa bakomliggande faktorer en grön dimension?

I 1991 års väljarundersökning ombads intervjupersonerna att bedöma tretton olika framtida samhällen. Intervjufrågan gällde huruvida det var bra eller dåligt att satsa på respektive samhälle. Svaren markerades på en skala från 0 (mycket dåligt förslag) till 10 (mycket bra förslag) som hade elva skalsteg.

De framtida samhällen som väljarna fick bedöma rymmer många olika element. En del kan självklart föras till någon etablerad dimension i politiken, andra inte. Det gällde olika samhällen såsom: Marknadsekonomi/företagsamhet, enskild frihet, socialistiskt, jämställdhet och jämlikhet. De gällde även samhällen som bör satsa på lag och ordning, traditionella svenska värden, familjen, kristna värden och effektiva beslut. Tre samhällstyper avser att mäta en grön åsiktsdimension: det miljövänliga samhället (ekologi), tekniksamhället och samhället som satsar på ekonomisk tillväxt (tillväxt).

I tabell 10 redovisas resultaten av en principalkomponentanalys av väljarnas inställning till de framtida samhällena. Den presenteras enligt samma mönster som i kapitlets tidigare principalkomponentanalyser.

Principalkomponentanalysen leder till resultat som gör att förekomsten av en grön åsiktsdimension starkt kan betvivlas. Analysen resulterar i fyra dimensioner. Den första kan tolkas som en "*traditionalistisk*" dimension. Samhällen som är orienterade gentemot lag och ordning, traditionella svenska värden, familjen och effektiva politiska beslut laddar högt på denna faktor. Men även viljan att satsa på ett samhälle som är inriktat mot ekonomisk tillväxt, vilket den inte borde göra, laddar starkt på denna dimension.

Den andra faktorn kan tolkas som *vänster-högerdimensionen*. Positiv inställning till ett samhälle som prioriterar marknadsekonomi och företagssamhet samt de enskilda individernas frihet laddar starkt på denna faktor (högerpolen). Den motsatta polen utgörs av positiv inställning till det socialistiska samhället, i hög grad, och till viss del ett samhälle som vill satsa på jämlikhet (vänsterpolen). De två tillväxtinriktade samhällstyperna – teknik samt ekonomisk tillväxt – laddar också högt på vänster-högerdimensionen. Tillväxtpolen (av den förväntade tillväxt-ekologidimensionen) sammanfaller – i stor utsträckning – med högerpolen på vänster-högerdimensionen.

Som en tredje dimension framkommer "jämlikheten". Här laddar samhället som är inriktat mot jämställdhet och samhället som är inriktat mot jämlikhet

Tabell 10. Dimensioner i bedömning av framtida samhällen bland svenska väljare 1991. Principalkomponentanalys av inställning till tretton framtidssamhällen (faktorladdningar).

Samhälle som satsar på ...	F1	F2	F3	F4
Lag och ordning	0,74			
Traditionella svenska värden	0,71			
Familjen	0,68		0,30	
Effektiva beslut	0,58			
Marknadsekonomi/företagsamhet		0,74		
Teknik		0,62		
Enskild frihet		0,58		
Ekonomisk tillväxt	0,41	0,51		0,40
Socialism		-0,61	0,47	
Jämställdhet			0,80	
Jämlikhet		-0,33	0,67	
Kristna värden				0,75
Miljövänligt			0,41	0,62
Andel förklarad varians	17%	17%	14%	9%

Kommentar: Data är från valundersökningen 1991. Analysen är en varimaxroterad principalkomponentanalys. Antalet faktorer fastställdes med hjälp av Kaisers kriterium. Endast faktorladdningar på minst 0,30 har tagits med i tabellen. Den fullständiga intervjufrågeformuleringen presenteras av Gilljam – Holmberg – Hedberg 1993.

starkt. Dimensionen visar samröre med såväl vänster–högerdimensionen (det socialistiska samhället) och den gröna dimensionen (det miljövänliga samhället).

På den fjärde dimensionen laddar inställning till det miljövänliga samhället starkt. Men det är inte den förmodade gröna dimensionens motpolar (tillväxt och teknik) som framkommer. Starkt kopplat till denna fjärde dimension är emellertid viljan att satsa på ett samhälle med kristna värden.

Tänkanget kring framtida utopiska samhällen bland svenska väljare sker inte slumpvis. Två tydliga (och tolkningsbara) dimensioner styr inställningen till de framtida samhällena. De är en "traditionalistisk" dimension och vänster–högerdimensionen. Men någon oberoende grön åsiktsdimension finns inte heller enligt denna analys. Åsikter om framtida tillväxt/ekologisamhällen bildar inte någon separat dimension.

* * *

I svenska elitgrupper ("makteliten" och riksdagsmännen) sammanfaller inställning till miljöfrågor ideologiskt med inställning till vänster–högerfrågor. På väljarnivå kan inte samma slutsats formuleras på ett självklart sätt. Även om åsiktskopplingen mellan vänster–högerfrågor och miljöfrågor blivit starkare över tid (se tabell 5) sammanfaller inte de båda dimensionerna helt. På väljarnivå ger istället analysen av inställningen till miljöfrågor en något splittad bild; miljöåsikter varierar med inställning till andra frågor (som de inte bör) och samvarierar inte alltid med varandra (som de bör). Miljöåsikter är dock inte oberoende av andra frågor.

Ingen grön åsiktsdimension

Fallet med den politiska gröna åsiktsdimensionen bland svenska väljare är härmed avgjord. Endast två av tre bevismaterial pekar på att en sådan åsiktsdimension existerar. Slutsatsen blir alltså att en grön åsiktsdimension *inte* förekommer bland svenska väljare.

Åsiktskonsistensen när det gäller miljöfrågor bland svenska väljare är svag – särskilt om den jämförs med motsvarande konsistens när det gäller vänster–högerfrågor. Tillväxt–ekologiideologier är alltså inte alls lika välutvecklade bland svenska väljare som vänster–högerideologier är. Men sambanden mellan åsikter i olika miljöfrågor är ändå så pass höga att det *inte vore helt obefogat* att tala om ett grönt åsiktsmönster bland svenska folket.

De åsiktssamband som uppmätts i miljöfrågor är inte dagsländor. Analyserna över tid visar att samband återfinns under hela 1980-talet och fram till idag. Den gröna åsiktsdimensionen har alltså klarat – om än mycket knappt – två bevisförsök: åsiktskonsistensen och stabiliteten.

Men när det gäller den tredje åtalpunkten är resultaten inte lika uppmuntrande för den gröna dimensionens förespråkare. Åsiktssambanden internt på den gröna dimensionen är tillräckligt starka, men kopplingen till olika vänster–högerfrågor är så gott som lika starka. Analyserna har alltså inte kunnat påvisa förekomsten av en oberoende grön åsiktsdimension bland svenska väljare.

Med endast två bevis (av tre möjliga) är det inte möjligt att förfäktat förekomsten av en grön åsiktsdimension bland svenska väljare. Men för den skull är det inte omöjligt att en grön partipolitisk dimension existerar. Till detta sista, och avgörande bevismaterial, återkommer jag i Bennulf (1993) där fallet med den gröna dimensionen tas upp till förnyad prövning.

Uppsatsen ingår i projektet "Miljöopinion i Sverige" (Naturvårdsverket) som bedrivs inom valforskningsprogrammet vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet. Den ingår även som ett kapitel i min kommande avhandling (Bennulf 1993). Jag vill tacka Ulf Bjereld, Peter Esaiasson, Mikael Gilljam, Sören Holmberg och Anders Widfeldt vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet för värdefulla råd och synpunkter. Sådana lämnades också av deltagarna i arbetsgruppen för "Svensk politik" vid Statsvetenskapliga förbundets årsmöte, Köpenhamn 5–7 oktober 1992, där en preliminär version av uppsatsen presenterades. Särskilt vill jag tacka kommentatorn Anders Håkansson, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

Noter

1. De engelska ord som används är "nature protection associations", "ecology movement" och "movements concerned with stopping the construction or use of nuclear power plants" (Rohrschneider 1989:36–37).
2. De sex variablerna är: naturskyddsrelser (förtroende och potentiellt medlemskap), ekologiska rörelser (förtroende och potentiellt medlemskap) samt anti-kärnkraftsrörelser (förtroende och potentiellt medlemskap), Rohrschneider 1989:37–41.
3. Achen (1982:42) menar att samhällsvetenskapens traditionella nollhypotes: koeficient x är inte skild från 0, är ganska ointressant. Svaret är givet – koeficient x är signifikant skild från 0 i de allra flesta fall. Men är detta intressant? Achen argumenterar för *substansiella signifikanstest*, att sätta en

gräns när en effekt är politiskt meningsfull (istället för 0). Signifikanstestet utförs där- efter på sedvanligt sätt.

4. Gilljam – Holmberg 1990:97; Bennulf – Holmberg 1990:179 konstaterar även de en relativt stark samvariation mellan vänster- åsikter och gröna åsikter på elitnivå (data från riksdagsenkät 1988), men har ändå valt att tala om två separata dimensioner.

5. Att en skiljelinje består av olika frågor kallas i engelskspråkig litteratur för att skiljelinjen består av olika dimensioner. Jag väljer dock att använda ordet politisk dimension till att beteckna en typ av politiska skiljelinjer. Notera dock att ordet dimension i bland används i en statistisk teknisk mening (antalet intressanta variationer i svaren på ett antal intervjufrågor).

6. Begreppet skiljelinje är vanligt förekommande i forskningen, men det är ofta vagt definierat (Zuckerman 1975). Försök av enstaka författare att *klart* definiera ved de menar med en politisk skiljelinje slutar ofta med att de tunnar ut begreppet till att betyda något nästan ointressant (Bartolini – Mair 1990:213). Dahl (1966), t ex, definierar en politisk skiljelinje som en åsiktsmässig eller beteendemässig dimension *utan* någon koppling till sociala förhållanden. Med en definition av denna typ är det dock svårt att skilja en politisk skiljelinje från politisk opposition eller politisk division (Bartolini – Mair 1990:kap. 9). Se även Rae – Taylor (1970), Allardt – Pesonen (1967) och Zuckerman (1982).

7. Analysinstrumenten ”kognitiva kartor” eller scheman som styr människors kognitioner, av t ex partisystemet, presenteras och analyseras med avseende på en grön partipolitisk dimension av Bennulf 1993.

8. Två ”revolutioner” har skapat de fyra skiljelinjerna. ”Den nationella revolutionen” producerade, centrum–periferi, som är sprungen ur stridigheterna kring reformation och motreformation (1500–1600-talet), och kyrka–stat. ”Den industriella revolutionen” skapade: landsbygd–stad och arbetsgivare–arbetare. Lipset – Rokkan 1967:1–64 och Rokkan 1970:72–142.

9. Kopplingen mellan vänster–högeråsikter eller position i yrkeslivet (klassröstning)

och partival är hög i Sverige (se t ex Oskarson 1990). Sambandet mellan bostadsort (stad–land) och partival är betydligt svagare. Men det är inte obefintligt, även under kontroll för yrke (Holmberg – Gilljam 1987:200–201). Leif Lewin (1984) behandlar de stora stridsfrågorna i modern svensk politisk historia. Centerpartiet behandlas av t ex Larsson (1980).

10. Om Lipset och Rokkans tes är möjlig att testa är en omdiskuterad fråga. Försök har gjorts av t ex Rose – Urwin 1970; Maguire 1983. Se även Erson – Lane 1982. Lybeck 1985 menar att tesen är utformad så att den inte är testbar. Bartolini – Mair 1990:kap. 2 menar helt enkelt att Lipset och Rokkans tes är felaktig. Om trender i de Västeuropeiska valmanskåreman se t ex Gilljam – Holmberg 1993; Valen – Aardal 1989; Dalton – Flanagan – Beck 1984; Särilvik – Crewe 1983.

11. Kirchheimer 1966. Enligt hans tes är det främst de borgerliga partierna som organisatoriskt närmat sig socialdemokratiska masspartier. I försök att fånga väljare har partierna även närmat sig varandra ideologiskt. För en diskussion om huruvida Kirchheimers tes är empiriskt prövbar, se Ditt- rich 1983. En analys av 19 länders politiska partiernas program fr o m 1945 t o m 1980 återfinns i Budge, Roberston – Hearl 1987.

12. Se i första hand Wollinets 1979, som menar att Kirchheimers tes i för stor utsträckning var grundad i ”ideologiernas död-debatten”. Ideologierna förändras och är mer eller mindre laddade men de dör inte menar Wollinets. Se även Panebianco 1988:262–268 för en diskussion av Kirchheimers tes. Om studiet av partiorganisatio- ner, se även Pierre 1986: kap. 2.

13. Huruvida nya partier kommer att bildas – men främst om de lyckas – är till en del avhängigt av valsystemet. Notera dock att Europas första gröna parti bildades i Storbritannien där utsikterna till inval i parlamentet p g a valsystemet är i det närmaste obefintliga. Om vallagamas effekter på det politiska systemet, se t ex Rae 1971 samt Katz 1980.

14. SOM-undersökningen 1990 presenteras av Weibull – Holmberg 1990. Valunder- sökningen 1991 presenteras av Gilljam –

Holmberg 1993 samt Gilljam – Holmberg – Hedberg 1993.

15. Vilka skalvärden som de olika svaren på frågorna skall tilldelas är inte självklart. Åsiktsfrågor av detta slag antas ofta vara mätta på ordinalskalenivå. Och så länge som ordningen bevaras kan man sätta vilka siffror som helst och erhålla en lika god representation av informationen i mätningarna. Skalvärdena 1, 2, 3, 4 och 5 kan således bytas mot exempelvis 1, 7014, 10000, 10001 och 49544. Det är inte heller självklart att de olika frågorna skall ha lika vikt i det index som konstrueras. Tycker man t ex att kärnkraftfrågan är den mest viktiga symbolfrågan kan den ges vikten två. Resonemang av detta slag har lett fram till en teknik kallad optimal skalning. När en variabel skall erhålla siffervärden maximeras dessa på ett sätt som liknar minsta kvadraten anpassning till en regressionslinje. Om de optimalt skalade värdena pekar på lika stora skalsteg har vi erhållit en empirisk indikation på att "ordinalskalan" beter sig som en intervallskala. I det följande använder jag dock det *konventionella* valet – likstora skalsteg och lika vikt för respektive fråga. Om optimal skalning och att betrakta skalvärden som ett kreativt (av datateori styrt) steg i forskningsprocessen, se Jacoby 1991:5–12 och 74–80.

16. I intervjuundersökningen "Kärnkraften i samhället 1989" (Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet) uppmättes Pearsons r-korrelationer mellan 0,18 och 0,28 för frågorna om att sänka hastigheten på vägarna, förbjuda plastflaskor och aluminiumburkar, stoppa privatbilismen i innerstäderna och att förbjuda kemiska bekämpningsmedel i jordbruket.

17. Såväl en principalkomponentanalys som en principal faktoranalys ger bådadera *en* ganska stark faktor. Principalkomponentanalysens första faktor förklarar 41 procent av den totala svarsvariansen för de sex frågorna. Noterbart är även att sambandet mellan det additiva indexet och ett index konstruerat med sk factor scores samvarierar i mycket hög grad; Pearsons r är i det närmaste 1.

18. Om en svarsperson av misstag markerat ett icke-grönt svar fast hans objektiva åsikt var grön kompenseras detta av "korrekta" svar på övriga frågor som ingår i indexet. Antag att en person "borde" svara med 5 på samtliga sex enkätfrågor. Om denna person råkar markera en etta men övriga fem frågor besvaras korrekt så ändras indexvärdet från 30 till 26; personen kommer alltså, trots felet, att återfinnas nära den gröna polen av skalan.

19. Se Jacoby 1991:kap. 2. En intervallskala uppnås om de uppmätta ordinalskalevariablerna är linjärt beroende av den underliggande dimensionen.

20. Frågan om ett miljövänligt samhälle ingår inte i analysen för 1991 p g a en annorlunda frågeteknik i valundersökningen än i SOM-undersökningen. Den tillhör självklart ändå de centrala miljöfrågorna 1991. Korrelationen mellan att vilja satsa på ett miljövänligt samhälle 1991 (skala 0–10) och åsikter till de olika förslagen som presenteras i tabell 5.4 varierar mellan $r=0,00$ (kolkraft) och $r=0,34$ (kärnkraft).

21. Principalkomponentanalys är en form av faktoranalys. Syftet med metoden är att finna bakomliggande faktorer (dimensioner/principalkomponenter) som kan förklara svarsmönstren i ett flertal frågor. En bakomliggande grön faktor (eller ideologi) skulle exempelvis kunna förklara inställning till flera miljöfrågor om det fanns en grön åsiktsdimension, se vidare Kim & Müller 1978a, 1978b.

22. Här uppkommer ett problem med att tillämpa de kriterier som ställdes upp tidigare i detta kapitel. Eftersom kriteriet vid denna punkt är "relativt starka och inte endast signifikant skilda från noll". Om detta kriterie skulle tillämpas strikt kunde den gröna åsiktsdimensionen fällas redan här (det empiriska resultatet kan sägas återfinns precis på gränsen för eller mot). Åklagarens roll i rättegången mot den gröna åsiktsdimensionen är ju att finna bevis *mot* och därför krävs ett tydligt utslag, så var inte fallet, och därför "klarar" den gröna åsiktsdimensionen denna bevispunkt.

23. Intervjufrågorna om framtida samhällen och opinionsutvecklingen i dem presente-

ras i kapitel 3. Den här redovisade frågesviten är den enda tillgängliga mätserien av flera miljöfrågor, lämpade att mäta den gröna dimensionen, som ställts på ett liknande sätt i en serie undersökningar över en längre tidsperiod.

24. I folkomröstningsundersökningen 1980 ställdes även en fråga om att satsa på ett *decentraliserat* samhälle. Men inställning till det decentraliserade samhället var mycket svagt kopplat till åsikter om övriga tillväxt-ekologismråden (Holmberg – Asp 1984: 459).

25. Kriteriet som tidigare specificerats är "ganska starkt inte endast signifikant skilt från noll". Miljöåsikternas samband hamnar återigen i någon form av gränsland. Men med tre samband av tolv "icke vänster-höger" i sambandslistan är det svårt att hävda att förekomsten av en grön åsiktsdimension har motbevisats.

26. För tidigare analyser av dimensionaliteten i svenska väljares politiska åsikter, se Petersson 1977:101–107 och Holmberg 1981:259–271)

Referenser

- Achen, C. (1982) *Interpreting and Using Regression*. Newbury Park: Sage, Quantitative Applications in the Social Sciences, University Papers 29.
- Allardt, E. (1968) "Past and Emerging Political Cleavages". Paper for the Third International Conference on Comparative Political Sociology, Berlin, 15–20 januari.
- Allardt, E. – Pesonen, P. (1967) "Cleavages in Finnish Politics". I Lipset, S. – Rokkan, S. (eds.) *Party Systems and Voter Alignments*. New York: The Free Press.
- Anshelm, M. (1990) *Struktur och regional kultur*. Göteborg: Avdelningen för masskommunikation, rapport nr 16.
- Asp, K. (1986) *Måktiga massmedier*. Stockholm: Akademilitteratur.
- Asp, K. (1991) "Journalisternas åsikter – en jämförelse med politiker och allmänhet". I Weibull, L. *Svenska journalister*. Stockholm: Tiden.
- Bartolini, S. – Mair, P. (1990) *Identity, Competition and Electoral Availability*. New York: Cambridge University Press.
- Bell, D. (1960) *The End of Ideology*. New York: The Free Press.
- Bennulf, M. (1990a) "Det gröna genombrötet". I Gilljam, M. – Holmberg, S. (1990) *Rött blått grönt*. Stockholm: Bonniers.
- Bennulf, M. (1990b) *Grönt ljus. Väljarna och miljöpartiets valframgång 1988*. Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Bennulf, M. (1993) *Miljöopinionen i Sverige*. Manuskript, Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Bennulf, M. – Holmberg, S. (1990) "The Green Breakthrough in Sweden". *Scandinavian Political Studies* 13, 165–184.
- Birgersson, B.-O. – Westerstähl, J. (1992) *Den svenska folkstyrelsen*. Femte upplagan, Stockholm: Publica.
- Budge, I. – Robertson, D. – Hearl, D. (1987) *Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analysis of Post-war Elections Programmes in 19 Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bäck, M. – Möller, T. (1991) *Partier och organisationer i Sverige*. Stockholm: Publica.
- Converse, P. (1964) "The Nature of Belief Systems in Mass Publics". I Apter, D. E. (ed.) *Ideology and Discontent*. New York: Free Press.
- Converse, P. – Marcus, G. (1979) "Plus ça change ...: The New CPS Election Study Panel". *American Political Science Review* 73, 32–49.
- Dahl, R. (1966) *Political Opposition in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- Dalton, R. – Flanagan, S. – Beck P. (1984) *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies*. Princeton: Princeton University Press.
- Dittrich, K. (1983) "Testing the Catch-all Thesis: Some Difficulties and Possibilities". I Daalder, H. – Mair, P. (eds.) *Western European Party Systems*. Beverly Hills: Sage publications.
- Erson, S. – Lane, J.-E. (1982) "Democratic Party Systems in Europe: Dimensions,

- Change and Stability". *Scandinavian Political Studies* 5, 67-96.
- Frberg, M. - Galtung, J. (1984) *Rörelserna*. Stockholm: Akademitratur.
- Gahrton, P. (1981) "Visst finns en ny politisk dimension". *Sociologisk forskning* 18.
- Gahrton, P. (1988) *Vad vill de gröna?* Göteborg: Korpen.
- Gaiter, P. (1991) *The Swedish Green Party. Responses to the Parliamentary Challenge 1988-1990*. Stockholm International Studies 91:1.
- Gilljam, M. - Holmberg, S. (1990) *Rött blått grönt*. Stockholm: Bonniers.
- Gilljam, M. - Holmberg, S. (1993) *Väljarna inför 90-talet*. Stockholm: Norstedts.
- Gilljam, M. - Holmberg, S. - Hedberg, P. (1993) *Valundersökning 1991. Teknisk rapport*. Stockholm: SCB.
- Granberg, D. - Holmberg, S. (1988) *The Political System Matters*. New York: Cambridge University Press.
- Hedré, J. & Loftsson, E. (1992) "Environmentalism and Politics in Sweden", för Statsvetenskapliga förbundets årsmöte, Köpenhamn, 5-7 oktober.
- Holmberg, S. (1978) "Kärnkraften och vänster-högerdimensionen". *Statsvetenskaplig Tidskrift* 81, 67-77.
- Holmberg, S. (1981) *Svenska väljare*. Stockholm: Liber.
- Holmberg, S. (1990) "Partiernas profiler". I Gilljam, M. - Holmberg, S. (1990) *Rött blått grönt*. Stockholm: Bonniers.
- Holmberg, S. & Asp, K. (1984) *Kampen om kärnkraften*. Stockholm: Liber.
- Holmberg, S. & Gilljam, M. (1987) *Väljare och val i Sverige*. Stockholm: Bonniers.
- Holmberg, S. - Esaiasson, P. (1988) *De folkvalda. En bok om riksdagsledamöterna och den representativa demokratin i Sverige*. Stockholm: Bonniers.
- Inglehart, R. (1992) "Public Support for Environmental Protection: Objective Problems and Subjective Values", Paper presented at APSA, Chicago, september 3-6.
- Jacoby, W (1991) *Data Theory and Dimensional Analysis*. Newbury Park: Sage, Quantitative Applications in the Social Sciences, University Papers 78.
- Jahn, D. (1991) *New Politics in Trade Unions*. Florence: European University Institute.
- Jahn, D. (1992) "The Impact of New Politics in Sweden and Germany". Paper presented at APSA, Chicago, 3-6 september.
- Katz, R. S. (1980) *A Theory of Parties and Electoral Systems*. Baltimore/London: Johns Hopkins University Press.
- Kinder, D. - Sears, D. (1985) "Public Opinion and Political Action". I Lindzey, G. - Aronsson, E. (eds.) *Handbook of Social Psychology*. New York: Random House.
- Kirchheimer, O. (1966) "The Transformation of the Western European Party Systems" i LaPalombara, J. - Weiner, M. (eds.) *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press.
- Korpi, W. (1980) "Kärnkraften och politikens dimensioner". *Sociologisk forskning* 17, 15-25.
- Larsson, H. A. (1980) *Partireformationen - från bondeförbund till centerparti*. Lund: CWK Gleerups.
- Lewin, L. (1984) *Ideologi och strategi*. Stockholm: Norstedts.
- Lipset, S. M. (1959) *Political Man*. Garden City, NY: Doubleday.
- Lipset, S. M. - Rokkan, S. (1967) *Party Systems and Voter Alignments*. New York: The Free Press.
- Lübeck, J. (1985) "Is the Lipset-Rokkan Hypothesis Testable?". *Scandinavian Political Studies* 8, 105-113.
- Maguire, M. (1983) "Is There Still Persistence? Electoral Change in Western Europe, 1948-1979". I Daalder, H. & Mair, P. (eds.) *Western European Party Systems*. Beverly Hills: Sage Publications.
- McIver, J. - Carmines, E. (1976) *Unidimensional Scaling*. Newbury Park: Sage, Quantitative Applications in the Social Sciences, University Papers 24.
- Niemi, R. - Westholm, A. (1984) "Issues, Parties, and Attitudinal Stability: A Comparative Study of Sweden and the United States". *Electoral Studies* 3, 65-83.
- Nu kommer miljöpartiet!* (1982) Stockholm: Timo.
- Næss, A. (1981) *Ekologi, samhälle och livsstil*. Stockholm: LTS förlag.

- Oskarson, M. (1990) "Klassröstning på re-trätt". I Gilljam, M. – Holmberg, S. *Rött blått grönt*. Stockholm: Bonniers.
- Petersson, O. (1977) *Väljarna och valet 1976*. Stockholm: Liber/Allmänna förlaget.
- Petersson, O. (1978) *Regeringsbildningen 1978*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Pierre, J. (1986) *Partikongresser och regeringspolitik*. Lund: Kommunfakta.
- Rae, D. W. (1971) *The Political Consequences of Electoral Law*. New Haven: Yale University Press.
- Rae, D. W. – Taylor, M. (1970) *The Analysis of Political Cleavages*. New Haven: Yale University Press.
- Rohrschneider, R. (1989) *The Greening of Party Politics in Western Europe*. Ann Arbor: UMI.
- Rokkan, S. (1970) *Citizens Elections Parties*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rose, R. – Urwin, D. (1970) "Persistence and Change in Western Party Systems Since 1945". *Political Studies* 18, 287–319.
- SOU 1990:44 *Demokrati och makt i Sverige*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Särlvik, B. – Crewe, I. (1983) *Decade of Dealignment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stimson, J. (1975) "Belief Systems: Constraint Complexity, and the 1972 Election". *American Journal of Political Science* 19, 393–418.
- Tengström, E. (1987) *Myten om informationssamhället*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Tingsten, H. (1955) "Stability and Vitality in Swedish Democracy". *Political Quarterly* 2, 140–151.
- Tingsten, H. (1966) *Från idéer till idyll*. Stockholm: PAN/Norstedts.
- Thomas, J. C. (1980) "Ideological Trends in Western Political Parties". I Merkl, P. (ed.) *Western European Party Systems*. London: Collier-McMillan.
- Valen, H. – Aardal, B. (1989) *Velgere, partier og politisk avstand*. Oslo: Statistisk centralbyrå.
- Vedung, E. (1979) "Kärnkraften ger ny blockbildning i politiken". *Tvårsnitt* nr. 1, 42–48.
- Vedung, E. (1991) "Miljöpartiet, nedfrysningsteorin och den järnhårda oligarkilagen". I *Människa miljö samhälle*. Uppsala universitet.
- Weibull, L. – Holmberg, S. (red.) (1991) *Åsikter om massmedier och samhälle*. SOM-rapport 7, Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen/ Institutionen för journalistik och masskommunikation.
- Westholm, A. (1991) *The Political Heritage*. Uppsala universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Wollinets, S. (1979) "The Transformation of Western European Party Systems Revisited". *West European Politics* 2, 4–28.
- Zuckerman, A. (1975) "Political Cleavage: A Conceptual and Theoretical Analysis". *British Journal of Political Science* 5, 231–248.
- Zuckerman, A. (1982) "New Approaches to Political Cleavage: A Theoretical Introduction". *Comparative Political Studies* 15, 131–144.

Towards an Economic Organization Theory of the State

Jan-Erik Lane – Torgeir Nyen

Introduction

A basic theme in the neo-institutionalist literature is the recognition that "institutions do matter". Broadly conceived, institutions are the humanly created constraints on the interaction between individuals (North, 1990). They are the rules and norms – formal or informal rights and obligations – which facilitate or regulate exchange by allowing people to form stable and fairly reliable expectations about the actions of others (Furubotn and Pajovich, 1972; Coase, 1988; Moe, 1990; Powell and DiMaggio, 1991).

Can or should neo-institutionalist concepts and models be applied to the public sector allowing us to look at it with a different perspective? How can we make sense of the neo-institutionalist theories about interests and institutions if we are primarily interested in the public sector?

Public Institutions and Interests

Whenever human interaction involves considerable transaction costs due to the intertemporal nature of the interaction as well as the complexity of the agreements involved, principal-agent problems arise. The principal-agent relationship is constitutive of state institutions, in particular public policy-making in democracy. Public policy or the making and implementation of policies in the public sector involves the problems typical of principal-agent relationships within the private sector. At heart of the policy process and the implementation stages is the attempt of the population as the principal to *monitor* the efforts of politicians and bureaux as the agents to live up to the terms of the contract agreed upon. Public contracting stretches from the election arena over to the parliamentary theatre to the bureaucratic setting.

Starting from the interests that people or various groups bring to political institutions in an effort to further these by various state activities is a promising approach to the conduct of public sector analysis. Within such a framework it is vital to separate the rules or the public institutions from the egoistic, altruistic, personal and collective interests which figure in public institutions. Here,

we have a clear alternative to the traditional public administration framework focussing on the ambiguous public interest concept.

The new institutionalism argues that public institutions are not neutral in relation to the policies that they operate. Public institutions matter, it is claimed by both the major contrary interpretations within neo-institutionalism, viz. the sociological version of institutions as more than the sum of its parts (holist version) and the economic version of institutions as rational responses to individual interests and their aggregation into collective action (atomistic version).

Neo-institutionalism may be generalized into an alternative framework to the traditional public administration and welfare economics approaches to the public sector – an economic organization theory about the state and local government. In a democracy the interests of the citizens in relation to the state have the same status as the principle of consumer sovereignty in a decentralized economy. However, the principle of citizen sovereignty has to be accommodated to the principal–agent problems involved in governing a state. Due to the transaction costs involved in collective action a voluntary exchange approach to the public sector including the provision of public goods fails. The state offers taxation as the solution to the free rider problem in collective action (Olson, 1965). At the same time the necessity to employ an involuntary exchange mechanism (hierarchy) for managing human interaction creates *the* two principal–agent problems in political life: the first refers to the monitoring of the politicians by the citizens, whereas the second deals with how the politicians are to monitor civil servants implementing public policies.

Within any institutional setting there is bound to be serious problems of ambiguity about the rewards to be given to the agent, about the desired actions to be taken by the agent, about the causal link between actions and outcomes, as well as about what the consequences of the environment for the feasibility of public policy-making and implementation. Several public choice models may be stated in terms of the principal–agent framework (Lane, 1993).

Market Failure and Non-Market Failure

Market or politics is the classical problem in political economy, be it the old brand focussing on resource allocation and income distribution with economists Smith, Ricardo or Marx, or the new brand dealing with the interaction between the polity and the economy, e.g. with public choice scholars Tullock, Buchanan, Olson and Frey. How are we to choose between markets or the state? The traditional theory about market failures used to offer systematic criteria for this crucial problem of choosing institutions.

Welfare economics states that various kinds of market failure in itself constitute sufficient conditions for the making and implementation of public policies (Nath, 1969; Schotter, 1985). There exist four types of market failures, or situations where the allocation mechanisms of the market cannot be used to allocate resources. It may be either a technical or economic failure in the sense of physical unfeasibility in general or more specifically inefficiency. The

four kinds of market failures are: (1) Externalities, positive or negative; (2) Economies of scale; (3) Information imperfections; (4) Justice in the distribution of income and wealth.

The market failure theory argued that the demand and supply of public programmes including resource allocation, income redistribution and public regulation could be derived from citizens' preferences and available technology. Two functions, basic to the welfare economics approach, may be given as follows (Wolf, 1988).

The demand for public programmes would be an aggregation of the demand for each single public programme, which would be affected by the number of externalities (X) in various markets, the extent of monopoly (M) in the private sector, the information imperfection (I), the need for public goods (G), the perception of inequalities (E), the tax rate (R), and the unit cost for a public programme (P). The factors X, M, I, G and E would increase the demand for public programmes whereas the factors R and P would decrease it, all other things equal. This is a most general model for determining the demand side of the public household.

The supply of public programmes would depend on the factors that enter the supply function of single public programmes to be aggregated into a total supply of public programmes. These factors include: how accurately a public programme may be measured (V), the extent of monopoly in the public programme (m), how clear the technological relation between input and output is for a programme (T), the unit cost (P), the tax rate (X) and national income (Y). The factor V would decrease the supply of public programmes, whereas all the other factors stimulate the supply of public programmes.

In these two models a number of conditions for public sector activities are identified, but each of them is conducive to difficulties that were overlooked in welfare economics. Looking first at the demand side there is the tendency to a too high a demand with regard to both the number of and comprehensiveness in public programmes. Different factors in combination drive up the demand for public programmes: emphasis on market failures from groups that directly benefit from these programmes, the competition between political elites leading to an underestimation of the costs and an overestimation of the benefits, as well as the basic public sector divergence between consumption and payment.

These imperfections on the demand side result in information deficiencies that are conducive to micro- and macrofailures. Microimperfection means that benefits and costs are not tied together, which in its turn implies a fundamental asymmetry in that the benefits tend to be concentrated in small groups strongly organized whereas the costs are diluted onto the silent majority. Macroimperfection occurs when shifting political majorities employ the public budget for redistribution at the cost of a minority, or when minorities combine into temporary majorities favouring their special interests. These two demand side imperfections drive up both the number and size of public programmes beyond what is economically optimal.

At the supply side of the public sector there are several factors that increase the cost of the public budget: the systemic difficulties in identifying and

measuring the marginal cost of outputs, the use of public monopolies, uncertainty in the production technology as well as the nonexistence of standard evaluation criteria for effectiveness and efficiency (Wolf, 1988:35-99).

Combining these types of imperfections there is a high likelihood for politics (non-market) failure, including: (1) The disjunction between costs and benefits; (2) Redundant and X-inefficient costs; (3) Internalities or costs derived from the presence of private interests in public programmes; (4) Externalities or costs for others derived from public programmes; (5) Distributional inequities caused by public programmes.

Public sector equilibria will be indeterminate due to micro- and macro-failures on both the demand and supply side of the public sector; yet, whatever the equilibrium quantity would be it would tend to be too high at an exorbitant cost due to X-inefficiencies (Leibenstein, 1966), contrary to welfare economics prediction. Welfare economics lacks a theory of how interests interact with the public institutions meaning that opportunistic behaviour is rewarded. It is particularly weak in the analysis of the economic organization of the state, viz its institutions for resource allocation, redistribution and regulation.

Institutionalist Approaches

What is the essence of the new or neo-institutionalist approach? There is disagreement among the neo-institutionalists about what social phenomena are to be called "institutions". Matthews (1986) distinguishes between institutions as property rights, as conventions, as types of contracts and specifically as contracts about authority or governance structures like the firm or the bureau. Williamson (1985:15) concentrating on the latter approach, states "Firms, markets and relational contracting are important economic institutions", whereas North (1990) stresses the importance of distinguishing conceptually between the rules of the game (institutions) and the strategies (organization) the players in the social game find it advantageous to adopt (1990:5).

In the economic version, there are three levels of analysis. At the first level, the actors pursue their interests within a given institutional framework. The institutions are the rules of the game which shape the interaction between the actors. The rules of the game and the interests of the actors determine the social outcomes of the interaction. Institutions serve here as a source of explanation for outcomes (Barzel, 1982).

At the second level, the institutions are no longer a source of explanation, but are themselves to be explained. The focus is on understanding the processes by which institutions are formed. Economic neo-institutionalism recognizes that an individual may pursue his/her interests in a better way by making an effort to change the institutional constraints he or she faces rather than simply adapting to the institutional structure as if it was unsusceptible to change. The producer operating within the constraints of perfect competition may for instance try to collude with others or seek favourable regulation by the government in order to avoid threatening competition. In other words, actors may seek to alter

the rules of the market game. Likewise, in the political sphere, groups that find the institutional arrangements, the rules, in their disfavour, may seek to change those rules. Such a rule conscious strategy could be directed towards both explicit and implicit institutions, comprising the legal order in a broad sense as well as operating rules of the game such as corporatism, iron triangles and policy-networks.

Political actors know that the institutional structure matters and act accordingly by pushing for institutional change when the institutions are unfavourable to their interests. The institutional structure that results over the years, however, may not reflect explicit design or any single actor's interests, because opposing interests, opportunistic behaviour and uncertainty increase complexity (Weingast, 1989; Weingast and Marshall, 1988).

The third level is concerned with the nature of meta-institutional decision-making. This is the constitutional stage, where problems with regard to the rules for the making of institutional choice are discussed and sometimes resolved. It is an eminently political arena not fully recognized as such in the neo-institutionalist literature – the arena where the basic rules of the state are laid down – see Jellinek (1966) and Kelsen (1961).

The economic approach to institutions, no matter what level of analysis, is characterized by a view of institutions as constraints on individual choices. There is a clear distinction between the interests of the actors on the one hand and the institutions that regulate their interaction on the other. Most interests are exogenous in this perspective, as they are not to be explained with reference to institutional phenomena, but the actors may develop institutional interests, i.e. rational expectations about which institutions best serve their interests.

The sociological version of the new institutionalism looks upon institutions as more than constraints on choices. The identities and conceptions of the actors, perhaps even the notion of an actor itself, are formed by the institutional structures. The distinction between interests and institutions is not underlined. In sociological neo-institutionalism, institutions seem almost to assume the rôle as actors, which could lead to reification or the fallacy of misplaced concreteness. In this perspective, interests are endogenous, as the individuals' conceptions are formed in the institutional context they live within. What, more specifically, is the relationship between institutions and interests?

Sociological Institutionalism: Holism

March and Olsen claim for their institutions a major place because they help solve a fundamental social science problem: what makes social life orderly and social systems workable? The two alternative models fail in this respect. The neo-classical decision-making model employs the economic man assumptions explaining social order as the outcome of purely rational self-interest maximization whereas the sociological model points at impersonal forces in the social structures that stabilize individual behaviour. What kind of an entity is an institution according to March and Olsen (1989)?

These explanations of the possibility of social order failing March and Olsen claim that phenomena like rules, laws and norms make social systems possible. What sets institutions apart from interests is that as rules these entities constitute meaningful phenomena in the sense that it is crucial how the rules are interpreted by the participating actors. Institutional rules constrain behaviour because they suggest the reasons and not the causes for action. Thus, their concept of an institution requires a special methodology or epistemology.

The standard social science concepts of causality and reduction to self-interest or sociological functionalism have to be replaced by hermeneutic concepts. Understanding the so-called "Sinn" of the rules of a social system immediately provides the rationale of action in it – logic of appropriateness (March and Olsen 1989:23-24). No reduction takes place making public institutions a dimension of its own. But how can we explain or predict the behaviour in public institutions without resorting to the concepts of interest and preference?

As examples of political institutions March and Olsen mention the state, the legal order and the legislature or a parliamentary assembly; yet, would not these social systems consist of sets of various institutions? With March and Olsen "institution" denotes not only rules but also technologies and cultures; yet, an institution as a system of rules and institution as the behaviour that is orientated in terms of its rule with e.g. organizations are very different social entities.

The March and Olson sociological version does not uphold the distinction between institutions and interests. They claim that we cannot separate the set of interests from the set of institutions; second, they state that institutions come before or determine interests in all kinds of positive or negative social interaction.

Institutions come before interests; institutions shape the wishes and wants of individual persons, the preferences. Already this position is risky, but March and Olsen move to the metaphysical doctrine of organic holism (Nagel, 1961), i.e. public institutions constitute a social reality that involves more than simply the acting persons.

March and Olsen argue that the emergent properties of institutions as organized social systems give public institutions a life of their own, a destiny that even the social researcher finds it difficult to unravel. It is not clear that the holistic conclusion follows from the starting-point that institutions may explain social order. Let us try another version of neo-institutionalism that reverses the relationship between institutions and interests.

Economic Neo-Institutionalism: Transaction Costs

The neo-classical theory describes individual choice and action as based upon stable preferences and a rational consideration of alternatives and their consequences where the alternative yielding the highest level of expected utility is chosen. The process of choice takes place within a given institutional structure

of fully defined and enforced property rights. This basic choice model is retained within neo-institutional economics, examining how various institutional arrangements influence outcomes, and how institutional arrangements themselves such as the firm or the bureau arise as the outcome of interaction between various actors rationally pursuing their interests (Alchian and Demsetz, 1972; Matthews, 1986:903).

New institutional economists, e.g. Oliver Williamson have gone a step further by introducing the concept of bounded rationality in an alternative model of individual choice. Williamson's (1975) conception of the term "bounded rationality" is that of Herbert Simon, referring to the limited capacity of man to have information about all the alternatives and consequences of action, to process that information, and to communicate within the limits of language. With this model of choice, Williamson addresses the same basic question that other neo-institutional authors work with: how does an institution emerge?

The new economic theory of the state – new institutional economics or neo-institutional economics – argues that political institutions may be chosen rationally by means of deliberations about which rules are appropriate for patterns of interaction in society. Instead of treating institutions and interests as given, the institutionalist approaches in economics attempt to endogenize what has traditionally been regarded as exogenous. Various strands in economics and organization theory lead up to the development of a theory of institutions that is highly relevant to the interpretation of the public sector (Bromley, 1989; Hargraves Heap, 1989; Eggertsson, 1990).

Basic in the application of the neo-classical decision model onto organizations is the concept of transaction costs in this literature. Within a defined system of property rights it may be conceived as all the costs involved in the transfer of sets of property rights. More specifically, transaction costs are conceived as all the costs involved in establishing, monitoring and enforcing a contract. The costs of negotiating a contract include the costs of searching for contractual partners, acquiring information and concluding an agreement.

Economic organization theory departs from the neo-classical economic model which assume that the costs of transacting when engaging in exchange are zero. Ronald Coase argued that the initial assignment of property rights does not affect resource allocation outcomes in the economy when transaction costs are zero, although it may have distributional consequences (1960). Formulated more generally, when the cost of transacting is zero, institutions, e.g. systems of property rights do not affect allocative outcomes. The implication is that the neo-classical model does not recognize the importance of transaction costs and thus fails to pay adequate attention to the existence of institutions.

Coase (1937) sees institutions as governance systems that regulates contracts. The governance system that minimizes the costs involved in establishing and enforcing contracts will be chosen by the contractual partners. As a matter of fact, this basic hypothesis is equally or even more relevant for political institutions, because the issues brought to the public agenda are social problems with high transaction costs involved – issues which could not be resolved by private contracting in a simple voluntary exchange approach.

Williamson (1975; 1986) looks upon a hierarchical system in a comparative institutional framework as an arrangement that in certain organizational contexts is the most transaction cost efficient way of handling exchange. The basic question is under what circumstances a firm should organize an exchange internally or through the market assigning governance structures to the most cost efficient framework with the aim of reducing the costs of transacting.

Williamson points out two human factors and two environmental factors which when combined help explain the relative higher cost of writing and enforcing contracts in the market compared to internal organization. The human factors are bounded rationality and opportunism whereas the environmental factors include uncertainty and the small numbers problems.

Bounded rationality refers to the limited ability of man to receive/process information as well as to communicate it. Individuals are not typically capable of handling large amounts of information making it difficult to foresee all contingencies in a complex and changing environment. Opportunism refers to self-interest behaviour through deliberate manipulation of information about attributes of the object of exchange as well as one's own preferences and intentions. "Uncertainty" should perhaps rather be termed "complexity". The environment of organization is complex and changing offering risks but also opportunities. Small numbers means that only a few actors participates in the exchange.

The combination of bounded rationality with uncertainty means that writing contracts that cover all contingencies that may occur over a long period of time is impossible. Any attempt to approach the goal of rational decision-making will tend to be very costly. The market solution to this coordination problem would be an incomplete long-term contract or recurrent short-term contracts.

However, both these alternatives are subject to the problems that appear when opportunism is paired with the small numbers condition. This condition secures that competitive pressures do not eliminate the potential gain of opportunistic action. Incomplete contracts may leave room to behaviour contrary to the intention of the contract when unforeseen contingencies arise. The need for adjustment and amendment of the contract leads to the consideration of short-term contracting. Short-term contracts invite the strategies involved in the negotiation between bilateral monopolists. Each party has an incentive to realize the gain potential by engaging in cooperation, but also to capture the largest possible proportion of this potential in exchange.

Even though a small numbers condition do not obtain at the outset, this condition tends to evolve as the contractual partners invest in transaction-specific capital and acquire transaction specific skills. This process makes maintenance of the contractual relation all the more important for the parties to the contract, as the consequences of termination become severe. Market contracting becomes risky as the pay off resulting from hold-up strategies increases.

The relative advantages of relying on internal or vertical organization instead of market contracting consist of the attenuation of incentives by subgroups in an organization to behave opportunistically, as their behaviour can be monitored more closely and an incentive system be designed to further the interests

of the organization. In addition, disputes may be more easily settled within an organization than across markets. As for bounded rationality, the advantages include the possibility of a step-by-step approach to problem solving in the exchange process, as well as a process of convergent expectations serving to reduce uncertainty.

Minimizing the costs of transaction arises thus as the goal in the choice of institutions. Coase argued that allocative outcomes will tend towards efficiency through voluntary exchange if transaction costs were negligible. Voluntary exchange can be trusted more extensively if the state minimizes the transaction costs, e.g. by creating or clarifying property rights. Developing this argument from private sector organizations to public sector organization, the state could be interpreted as a rational device for handling transaction costs. Taken to its conclusion the economic theory of public institutions ends up in economic constitutionalism (Veljanovski, 1982).

Neo-institutionalism in economics implies a theory about the role of the state in defining the basics of contractual arrangements, depending on existing technologies and natural endowments. As technologies or endowments change, there is initiated a process towards new equilibrium contracts in which the state may play a profound role in minimizing transaction costs by institutional innovation. Group interests whether in the form of self-interests or broad collective interests not only enter public institutions as the building blocks of public decision-making and implementation. Such interests affect the derivation of public institutions prior to ongoing policy-making.

Economic institutionalism whether based on the rational or the bounded rational decision model deserves attention in political theory. On the one hand, the new institutionalism may constitute a framework for the analysis of the public sector. On the other hand, neo-institutionalism harbours its own theory of the state which should be discussed as critically as the sociological institutionalism above.

A New Framework for The Analysis of The Public Sector

The neo-institutionalist and new institutional economics approach can be formulated more sharply with particular relevance to the analysis of hierarchical decision-making in the public sector by utilizing the principal-agent model.

The principal-agent model starts from a contractual perspective. Agreements establish a hierarchical relationship between the contractual parties where one part in return for a compensation agrees to follow the directions of the other. One party, the principal, is given the right to instruct the other, the agent, whereas the agent promises to work for the promotion of the interests of the principal. Such relationships are established when it is impossible to specify all the details in a contract, and at the same time it is risky to leave room for discretion. Such agreements are expressed in the public contract between the electorate, politicians and bureaucrats (Moe, 1984).

Public contracts, pervading the state and local governments, involve the principal's task to design a governance system which gives the agent incentives to act in accordance with the principal's interests, that is to act as the principal would have done had he/she had the capacity and competence to do it him/herself. The contractual perspective highlights the possibility for contractual failure and implies a search for mechanisms to be established in order to control whether the agent lives up to the terms of the contract, and for sanctions to be employed to enforce the contract.

The governance problem is non-trivial except under exceptional circumstances. First, there must be conflict of interest between the principal and the agent. If the agent anyhow wants to do what the principal wants him/her to do, there would be no reason to create institutional constraints on the agent's choice of action. Second, the agent must have information that is relevant to the principal which the principal can not obtain without incurring costs. If the principal has the same information base as that on which the agent acts, and if he could monitor the actions of the agent easily, then the principal can easily design and enforce a short-term contract. Asymmetric information in combination with conflicts of interest creates the potential for two different types of governance problems in the public sector.

Adverse selection may arise at the time when the contract is established when the agent has information about the services the agent will render which is inaccessible to the principal. The agent may misrepresent the fundamentals of contract negotiation to obtain better contract terms than he would otherwise have been able to secure. When the principal comes to realize this, he/she may design terms according to the expected performance of the would-be agents discouraging better-than-average candidates and encouraging worse-than-average candidates. The degradation of the quality of the candidates may continue resulting in an outcome similar to Akerlofs (1970) description of the market for "lemons".

Moral hazard may arise even though the principal has the same information as the agent at the time when they bargain over the contract. The problem is that the principal is unable to observe the actions taken by the agent, and consequently has to base his evaluation of the agent's contract performance on the results of those actions. If the result depends on unobservable random variables beyond the agent's control, the principal can not make reliable inferences about the activities of the agent by monitoring the results of those activities alone. It allows the agent to disobey the terms of the contract without being revealed. Adverse selection arises when the agent has hidden information while moral hazard arises when the agent can hide his actions.

Public contracting in the state and local governments results in a double principal-agent relationship in a democracy. On the one hand there is the relationship between the population as the principal and its agents in their capacity of rulers of the population. On the other hand the rulers may wish to employ a staff to be active in the implementation of the policies of the rulers, which implies that the latter become the principal of the former.

Population as principal, politicians as agents

Public contracting resulting in principal-agent structures in state and local governments is characterized by ambiguity, moral hazard and adverse selection. The fact that democratic state institutions rest upon a principal-agent structure in no way prohibits that the agent may reverse the relationship and regard itself as the principal. No benevolent assumptions should be made about the conduct of state activities. The possibility of reversing the principal-agent structure of the state having the population serve the interests of the state makes it all the more urgent that institutional mechanisms be found that limit the range of opportunistic behaviour. However, there are transaction costs involved in restricting the degrees of freedom of the agent.

Strictly speaking, the referendum model involves the smallest possible margin for the agent to act on behalf of the principal. The population would decide each issue by means of a single majority vote to be implemented by those occupying state authority positions. This assumes that the activities of the agent are completely observable by the population and that each issue can be decided and implemented on its own terms. The transactions costs involved in monitoring the actions of the agent on such a close basis would be staggering.

If each and every policy would be clearly separable to be voted on completely on its own merits, then the scope for opportunistic behaviour would be diminished. However, this would require control over the agenda that would prohibit arrowian cycles and preference manipulation (Tullock, 1988). As long as the agenda may comprise more than two alternatives and as long as the simple majority rule is employed within a choice setting with more than two choosing actors or groups of actors, then there is the potential for mismatches between the preferences of the individuals in the population and the winning alternatives. How can the electorate in a liberal democracy constrain its public agents – politicians and civil servants – to act according to the contract between them agreed upon in various settings: in the constitution, on the election day or in the employment relation? By the institutions of party government?

Making the agent in the political body the automatic implementer of the wishes of the population is not a practical solution to the problem of governing the public sector. Typical of the democracies of the world today is the distance between the electing body and the elected, which gives rise to all the kinds of principal-agent problems as they are encountered in the analysis of the private sector (Ross, 1973; Williamson, 1986; Mueller, 1986). How could the population as the principal interact with the set of political parties and politicians as their agents given that there is uncertainty about what action the principal wishes the agent to take as well as that the action of the agent cannot be perfectly or costlessly monitored? By Schumpeter's elite competition?

Asymmetrical information, moral hazard and adverse selection enter the basic political contract between the electorate and the politicians. Firstly, there is ambiguity about whether the actions taken by the agent under the circumstances were the correct ones or the desired as well as whether the outcomes are acceptable to the principal to call forth the rewards, demanded by the agent.

On the basis of their information advantage the politicians may argue their case by pledging that the actions desired by the principal were not feasible under new circumstances or that the outcomes were the only ones feasible in that situation. Or the politicians may argue that the actual divergence of the desired outcomes from the actual ones do not involve any brake of the election contract, because there is bound to be moral hazard about what actions are to be taken given the election promise of bringing about a desired outcome. Moreover, there exist opportunities for manipulation of the ambiguous terms of the political contract by politicians who wish to engage in irresponsible behaviour or political symbolism meaning that there is a danger of adverse selection of some politicians.

Politicians as principals, bureaux as agents

Policy-making in a democracy is subject not only to the hazards the ambiguity of the contract between electorate and politicians presents. The degree to which policies enacted in a democratic choice setting actually coincide with the wishes of the electorate depends also on the contract regulating the relationship between politicians and the administrative and professional bureaux in the civil service. Its tasks, briefly stated according to the principal-agent contract, is to furnish policy makers with the information required to make sound decisions and to implement the policies of their political principals. The contractual problems involved in managing the public sector comprise both policy enactment contracts and policy execution contracts. This basic distinction is not to be identified with the troublesome conceptual pair in traditional public administration: politics versus administration (Appleby, 1949)

Contracts have to be made between the state and civil servants stipulating what the state expects in return for remuneration. Due to the transactions costs involved in hiring and monitoring public officials, the state typically employs the bureau model for handling various state activities. In accordance with Williamson's prediction, vertical intergration is chosen ahead of voluntary exchange. Basic to the operation of the bureau is a principal-agent relationship between politicians on the one hand and civil servants be these administrators or professionals on the other hand.

Using the bureau as the unit of analysis, adverse selection arises *ex ante* the policy decision when these units supplies information about the current situation in their area of responsibility, for instance in budgetary requests. Moral hazard can be related to the implementation of public policies. There may be reasons to believe that the potential for moral hazard problems *ex post* is even greater in public hierarchies than in private hierarchies for which the principal-agent theory originally was developed.

First, often the result, which the principal is supposed to know, is not easily measured in the public sector. Second, the outcomes of public sector activities are in many cases highly dependent on variables beyond the public agent's control making it difficult to evaluate whether the agent has stuck to the contract. Measuring performance and its modes in the public sector is usually

directed towards measuring activity levels (efficiency) which are substitutes for measuring the effects of public policies (effectiveness) (Downs and Larkey 1986). Such proxy measures may have undesired incentive effects as public agents may well direct their efforts towards improving their "score" on the measured variable, and neglect real objectives. The two governance problems, adverse selection and moral hazard may well be connected as the potential for moral hazard makes it difficult for the principal to learn that he/she is the victim of adverse selection. The Niskanen theory of the budget maximizing bureau is one way to model the second principal-agent relationship. It emphasizes the asymmetrical information involved in the interaction between politicians and the bureaux, but it assumes a passive political principal (1971). Niskanen's conclusion that the bureau as the agent will always be in a strategically advantageous position in relation to its principal the government has received much attention, but it is far from the only model that approaches bureaucracy as a principal-agent relationship (McLean 1987; Dunleavy 1991). If one assumes more of symmetry, then the conclusion that the public budget will always be much larger or twice as large than the optimal one does not follow.

There is bound to be ambiguity in the double principal-agent relationships in the public sector. Bounded rationality, small numbers problem and strategic behaviour give rise to opportunistic tactics that were not recognized within the traditional public administration and welfare economics approaches. The interaction between interests and institutions is such in the public sector that the public interest concept and its derivatives in the market failure theory has limited applicability when understanding the behaviour of voters, politicians, bureaucrats and professionals.

The very same problems crop up when the state employs public regulation in stead of public resource allocation. Trying to control actors by means of regulatory schemes gives rise to the inefficiency problems stated in the so-called capture model (Stigler, 1988). The generalized model of public regulation in the form of the model of rent seeking points out that there is no way for the government but to pay a rent for the information advantage that those regulated possess (Tollison, 1982). Implementing first-best solutions by means of public regulatory schemes is impossible due to information asymmetry, and second-best solutions are difficult to identify.

Choice of Public Institutions

The neo-institutional literature not only speaks of alternative solutions to contractual problems in voluntary exchange or hierarchy. In addition, there is the meta-contractual model about transactions costs enhancing the construction of efficient institutional solutions. If the *raison d'être* for institutions is to economize on transaction costs, then efficiency could enter either by fiat or by evolution, i.e. either through a rational choice of institutions or by means of the invisible hand of competition. The rational or effective solution may be reached through one of two paths: (1) design and (2) selection (Alchian 1950).

There are three main problems with the efficiency model interpretation of the origin of institutions. Firstly, as pointed out by North (1990) no neat supply function of new institutional arrangements can be taken for granted: How to identify the menu of organizational forms that a society devises in responses to changing relative prices? Secondly, the bargaining problem when choosing institutional forms involves high transaction costs which may prevent the parties from reaching an institutional agreement to the benefit of all the affected parties. Thirdly, the problem of inertia (Matthews, 1986:913-915) arises, as complex institutions serving several purposes may prove difficult to change. The natural selection argument concerning the evolution of rational institutions is hampered by the fact that there is no autopilot steering the development of such institutions along the right path. Changes in such rules are made by decisions and not by aggregate changes in a population of institutions. Institutional decisions depends on the perceptions and interests of the affected parties and their relative bargaining strength. The visible hand may be influenced by competitive pressures, but it is certainly not as efficient in eliminating inefficiency as the invisible hand of competition could be claimed to be.

If efficiency will not come about by the rationality of a selection process, then rationality by design remains the only way. But is really some rational decision model adequate in a choice environment where collective rules and norms is to be decided upon? The rational choice of institutions is the choice which "the collectivity believes, on average, will generate the least ex post regret" according to Shepsle (1989:139n). In this case, the efficient set of institutions would be the intended result of a collective choice process.

The social and public choice literature has shown that outcomes of voting procedures cannot be predicted only on the basis of knowledge of the preferences of the voters. "An outcome X was said to be an equilibrium if there existed no Y preferred to it by a decisive coalition of agents, normally a simple majority of the set of agents (Shepsle, 1989:136). In voting processes, such equilibria generally do not exist when a collective choice is to be made between three or more alternatives. Every alternative X can be beaten by some alternative Y which is preferred to X by a decisive coalition of voters. There is a cycle of preferences for the alternatives. In fact, not only can every alternative be beaten, but any alternative can also be chosen depending on at what point the cycling process is stopped (McKelvey, 1976).

Actual voting processes have not revealed the flux predicted by formal theory, which has lead to the rediscovery of institutions (Shepsle, 1989). Within a given set of institutions, formal or informal rules, equilibria generally do exist. In fact there are often several equilibria. Rules may restrict the agenda, the issues voted upon, the dimensions of an issue voted upon together or separately, the alternatives allowed to enter the voting process and in which sequence, the possible coalitions between choosing participants, etc.

However, groups who find that policy outcomes are unfavourable to them due to a particular configuration of institutions providing constraints may seek to change these institutions. They have institutional interests which are derived from their policy interests (Riker, 1980). What, then, are institutional interests?

Vanberg and Buchanan (1989) decompose the concept of "constitutional preferences" or institutional interests into two components: constitutional theories (cognitive) and constitutional interests (evaluative). An individual's constitutional theories are his/her conceptions about what will be the actual outcomes of alternative rules which may be more or less correct. Constitutional interests on the other hand are the evaluations, based on the individuals' values, of the various outcomes. Since all theories are to some degree uncertain, the individuals are placed behind a "veil of uncertainty" (Vanberg and Buchanan, 1989:54).

If the veil of ignorance is thick meaning that there is a lot of uncertainty about how an individual's interests will be affected by various institutional alternatives, risk averse individuals may choose institutions that "generate the least ex post regret". However, in many cases the veil of ignorance is thin. The institutional choice process is then not much different from the policy choice process, i.e. a process characterized by the lack of stable equilibria.

An infinite regress arises where in the end some choice of political institutions must be unconstrained leading to a lack of a stable outcome of the collective choice process. Following this line of thought, efficient institutions cannot be the predicted outcome of a voting process simply because no equilibrium outcome can be predicted in the absence of institutional constraints. The attempt in the neo-institutionalist approach to salvage the optimality conception by means of the theory of equilibrium institutions cannot be upheld.

Conclusion

Institutions may be interpreted as the humanly devised constraints on social interaction. There is a basic choice between pursuing ones interests within an established framework or making an effort to change this framework. As these courses of action may be regarded as alternative means for the rational pursuit of ones interests, egoistic or altruistic, institutional choice may be analyzed in the same analytic framework as choice within a given institutional structure. This way of considering the relationship between institutions and interests makes interests take precedence over institutions which is exactly the opposite position maintained in the sociological version of neo-institutionalism. Neo-institutionalism in the economic approach to the public sector implies that institutional choice is very important in public policy-making and implementation.

The institutionalist revolution in political science is the most important achievement in this discipline during the 1980s. It has opened up new ways of modelling the public sector, resulting in challenging models of policy-making and implementation in state and local government.

The different neo-institutionalist paradigms bypass the two prevailing approaches to the analysis of the public sector in an era of big government, viz. the traditional public administration framework with its Weberian conceptions of hierarchy, division of labour and public interest motivation on the one hand

and the welfare economics framework with its traditional policy criteria of market failures. Understanding the public sector requires a focus on interests and institutions as well as how they interact in the making of strategies among the actors in state and local government.

The sociological institutionalism of March and Olsen, rejecting each and every reductionist interpretation of the public sector, has a basic holist twist which upsets the balance between the motivational aspects – interests – and the rule aspects – institutions – in public sector behaviour. On the contrary, there is a tendency in the neo-institutionalist approach developing from the economic man decision model, to expect that institutions can be derived from interests in a manner that could satisfy criteria on optimality and rationality.

A clear separation between interests and institutions may be uphold, while at the same time remaining within the confines of methodological individualism. The new institutionalism seems a most promising approach to the analysis of the public sector as it emphasizes the strategic dimensions in policy-making and implementation pointing to opportunistic behaviour, bounded rationality and asymmetric information.

Literature

- Akerlof, G. (1970) "The Market for Lemons: Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, 84: 488-500.
- Alchian, A. A. (1950) "Uncertainty, Evolution and Economic Theory", *Journal of Political Economy*, 48: 211-221.
- Alchian, A. A. and Demsetz, H. (1972) "Production, Information Costs and Economic Theory", *American Economic Review*, 62: 777-795.
- Appleby, P.M. (1949) *Policy and Administration*. Alabama: University of Alabama Press.
- Barzel, Y. (1982) "Measurement Cost and the Organization of Markets", *Journal of Law and Economics*, 25: 27-48.
- Bromley, D. W. (1989) *Economic Interests and Institutions*. Oxford: Blackwell.
- Coase, R. H. (1937) "The Nature of the Firm", *Economica* 4: 386-405.
- Coase, R. H. (1960) "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, 3: 1-44.
- Coase, R. H. (1988) *The Firm, the Market and the Law*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Downs, G. and Larkey, P. (1986) *Search for Governmental Efficiency*. Philadelphia, PA: Temple.
- Dunleavy, P. (1991) *Politicians, Bureaucrats and Democracy*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Eatwell, J., Milgate, M. and Newman, P. (eds.) (1987) *The New Palgrave Dictionary of Economics*. London: Macmillan.
- Eggertson, T. (1990) *Economic Behaviour and Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Furubotn, E. G. and Pejovich, S. (1972) "Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature", *Journal of Economic Literature*, 10, no. 4: 1137-1162.
- Hargreaves Heap, S. (1989) *Rationality in Economics*. Oxford: Basil Blackwell.
- Jellinek, G. (1966) *Allgemeine Staatslehre*. Bad Homburg: Verlag Max Gehlen.
- Kelsen, H. (1961) *General Theory of Law and the State*. New York: Russel and Russel.
- Lane, J.-E. (1993) *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. London: Sage.
- Leibenstein, H. (1966) "Allocative Efficiency versus 'X-Efficiency'", *American Economic Review*, 56:392-415.

- March, J. G. and Olsen, J. P. (1989) *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.
- Matthews, R. C. O. (1986) "The Economics of Institutions and the Sources of Growth", *The Economic Journal*, 96: 903-918.
- McKelvey, R. D. (1976) "Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control", *Journal of Economic Theory*, 2: 472-482.
- McLean, I. (1987) *Public Choice*. Oxford: Basil Blackwell.
- Moe, T. M. (1984) "The New Economics of Organization", *American Journal of Political Science*, 28: 739-777.
- Moe, T. M. (1990) "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", *Journal of Law, Economics and Organization*, 6: 213-253.
- Mueller, D. C. (1986) *The Modern Corporation*. Brighton: Wheatsheaf Books.
- Mueller, D. C. (1989) *Public Choice II*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nath, S. K. (1969): *A Reappraisal of Welfare Economics*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Nagel, E. (1961) *The Structure of Science*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Niskanen, W. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*. New York: Aldine-Atherton.
- North, D. C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson, M. (1965) *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Powell, W. W. and DiMaggio, P. J. (1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Riker, W. H. (1980) "Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions", *American Political Science Review*, 74: 432-447.
- Ross, S. A. (1973) "The Economic Theory of Agency: the Principals's Problem", *American Economic Review*, 64: 134-9.
- Schotter, A. (1985) *Free Market Economics*. New York: St. Martin's Press.
- Shepsle, K. A. (1989) "Studying Institutions. Some Lessons from the Rational Choice Approach", *Journal of Theoretical Politics*, 1, no. 2: 131-147.
- Simon, H. A. (1961) *Administrative Behaviour* (2nd ed). New York: The Macmillan Company.
- Stigler, G. J. (ed) (1988) *Chicago Studies in Regulation*. Chicago: University of Chicago Press.
- Tollison, R. D. (1982) "Rent Seeking - A Survey", *Kyklos* 34: 575-602.
- Tullock, G. (1988) *Wealth, Poverty and Politics*. Oxford: Blackwell.
- Vanberg, V. and Buchanan, J. M. (1989) "Interests and Theories in Constitutional Choice", *Journal of Theoretical Politics*, 1, no. 1: 49-62.
- Veljanovski, C. G. (1982) "The Coase Theorems and the Economic Theory of Markets and Law", *Kyklos*, 35, no. 1: 66-81.
- Weingast, B. R. (1989) "The Political Institutions of Representative Government", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 145: 693-703.
- Weingast, B. R. and Marshall, W. J. (1988) "The Industrial Organization of Congress; or Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets", *Journal of Political Economy*, 96: 132-163.
- Williamson, O. (1975) *Markets and Hierarchies*. New York: Free Press.
- Williamson, O. (1985) *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.
- Williamson, O. (1986) *Economic Organization. Firms, Markets and Policy Control* Brighton: Wheatsheaf Books.
- Wolf, C. (1988) *Markets or Governments*. Cambridge, MA: MIT Press.



Översikter och meddelanden

Dagordningsbegreppet – Ordning eller kaos?

Problemet: Har dagordningsbegreppet någon substans?

Ingen som kommit i kontakt med begreppet dagordning (agenda) kan undgå att fundera över vad det står för.¹ Begreppet brukar användas för att fånga något väsentligt av vad som kallats "makten över tanken" (Petersson-Carlberg 1986:23 ff), men användningsområdet är inte omedelbart begränsat. Med tiden har innebörden blivit allt lösligare. Se t ex på dessa definitioner:

...dagordningen (the agenda) – vilken uppmärksamhet olika sakfrågor får i den politiska debatten. (Asp 1986:48)

...a particular organizational structure is, in effect, the organization's agenda. (Hammond 1986:381)

Det är troligt att vi här har att göra med en storhet som uppträder i de mest skilda skepnader. De två författarna skulle inte känna igen sig om de bytte definitioner med varandra. Asp och Hammond har haft olika syften. De problematiserar helt olika fenomen. Trots det väljer de samma term.

Det finns uppenbarligen olika bud om vad som bör inkluderas i begreppet dagordning. Definitionerna varierar, inte minst efter vilket syfte det aktuella dagordningsprojektet haft. Samtidigt är begreppet centralt för en rad skiftande statsvetenskapliga frågeställningar.

Denna centralitet gör det önskvärt att identifiera och bestämma om begreppet har en "hård kärna", som alla användare oavsett syfte kan ansluta sig till. Denna kärna skulle kunna berika möjligheterna till fruktbart utbyte över

projekt- och ämnesgränser i samhällsvetenskaperna. Kumulativiteten i forskningen skulle öka.

I syfte att bedöma i vad mån någon hård kärna kan identifieras presenterar och diskuterar jag i det följande ett antal dagordningsdefinitioner som emanerar från företrädare för de forskningstraditioner som normalt brukar inkluderas i litteraturoversikter. (Albæk 1991:396ff, Asp 1983:333ff, Korsmo 1990, McClain 1990, Milward-Laird kommande, Stone 1989)

Till hjälp vid bedömningen använder jag ett antal kriterier med vilka dagordningsbegreppets kärna skulle kunna identifieras.

Dessutom diskuterar jag kriterier för hur den politiska agendan bör definieras när syftet med dess användning avgränsas till empiriska undersökningar av dagordningskontroll på elitnivå.

Bedömningsgrunderna

Massmedieforskaren Maxwell McCombs publicerade 1972 vad som anses vara den första empiriska dagordningsstudien. Han koncentrerade sig ensidigt på massmediernas dagordningsstyrande funktion. Det föreligger, menade han, en orsaksrelation mellan vad som behandlas i massmedierna och vilka politiska sakfrågor allmänheten uppfattar som väsentliga. Dessa sakfrågor kallade han "agendan". (McCombs 1972:177)

McCombs har bildat skola för hela den gren av dagordningsforskningen som kallas den pluralistiska. Den kännetecknas av att pröva om – och hur – allmänhetens, intressegruppers och massmediers uppfattningar och beteenden påverkar den politiska dagordningen. Sambanden studeras med hjälp av opinionsundersökningar i olika aktörsgrupper och/eller inne-

hållsanalyser av mediematerial. Därvid erhålls frekvensfördelningar för ett antal "frågor". Dessa fördelningar jämförs med fördelningen av de ämnesområden som med motsvarande metoder identifieras på politisk elitnivå, tex i partiets budskap inför en valrörelse. (Asp 1986, Gilljam 1984, McCombs-Shaw 1972)

Till skillnad från den pluralistiska skolan problematiserar den sk elitistiska skolan förhållanden inom och mellan aktörsgrupper på enbart elitnivå. En variant använder metoder som tex relaterar grad av centralisering eller decentralisering inom en viss organisationsstruktur till variationer i agendan. Andra "dagordningselitister" söker förklara förekomsten av frågor på dagordningen genom att tex studera politikernas mål- och medelbedömningar. De som använder förhandlingsansatser jämför förmågan att fästa sakfrågor på dagordningen med olika aktörers styrkeförhållanden i de förhandlingar de deltar i. (Albæk 1991, Cohen-March-Olsen 1972, Milward-Laird kommande)

Mats Sjölin invänder att studiet av den politiska dagordningen inte bör begränsas till elitnivån:

Riksdagsbehandlingen av regeringsförslag utgör slutpunkten i en politisk beslutsprocess. Där kan det vara rimligt att diskutera frågan om makt över politikutformningen enbart i termer av relationen mellan regering och opposition. Ifråga om makten över den politiska dagordningen är detta emellertid uppenbart orimligt. Kampen om dagordningsmakten är en allas kamp mot alla. Oppositionspartierna i riksdagen är ju bara en bland en mångfald aktörer i det svenska politiska systemet som försöker påverka regeringen att starta en politisk beslutsprocess genom att tillsätta en utredning. (Sjölin 1991:144)

Man kan uppenbarligen låta begreppet politisk dagordning omfatta *alla* frågor som diskuteras i politiska termer på elit- och massnivå. Den pluralistiska ansatsen kan t o m slås samman med den elitistiska ansatsen. Men implikationen härav är inte alldeles tilltalande: Om "allt"

som diskuteras "politiskt" är "dagordningskamp", begränsas begreppets diskriminerande förmåga. En sådan hållning riskerar därmed att leda till en alltför "extensiv" bestämning av den "politiska dagordningen".

Samtidigt torde önskan om en central, eller t o m formell, kärna föresväva såväl Sjölin som andra med inklusiva anspråk. Men de övergår tämligen omgående till mer oprecist angivna bestämningar. De avstår t ex från att utpeka en viss plats till förmån för en allomfattande bestämning. Platsen där den politiska dagordningen befinner sig söks "överallt där politik diskuteras".

Hur ska vi då kunna nå fastare mark? Termen "dagordning" är ursprungligen mötesteknisk. Ett antal punkter är satta på pränt för att ange vad som skall avhandlas där några samlas till möte. Dagordningen anger tid och plats för behandling av vissa angivna ärenden. Indirekt anger den också vem som skall behandla frågan (de som får kallelsen). Varje steg i riktning från denna ursprungliga, mötestekniska, definition försämrar möjligheten att klart avgränsa begreppet. Bevisbördan och kraven på klarhet i formuleringarna läggs allt tyngre på den som vill vidga begreppets innehåll.²

Låt oss nyttja det mötestekniska ursprunget i sökandet efter begreppets substans. Dagordningen upptar något som ordnas av någon. Vi kan alltså fråga oss *vad* dagordningen avser. Vidare kan man fråga *vem* som ordnar detta vad. *Var* befinner sig den eller de aktörer som ordnar agendan? Och *när* kan vi tala om en sådan? Hur kan vi skilja på det som är ordnat och det som ännu är "kaos"?

I sökandet efter en bestämning av begreppet skulle man även kunna ställa frågan *hur* ordnandet går till. Dessutom kan man fråga sig *varför* dagordningen fått ett visst innehåll vid en viss tidpunkt, d v s fundera över aktörernas skäl, makt, inflytande etc.

Ju fler frågor som ställs, desto vidlyftigare blir svaren. Svårigheterna att avgränsa en begränsad substantiell kärna ökar. Därför lämnar jag för ögonblicket frågan därhän, huruvida dagordningsbegreppet *måste* specificeras vad gäller hur och varför. Den diskussionen återtas när jag granskat svaren på de övriga frågorna.

Min första uppgift består alltså i att identifiera vilka svar de existerande agendadefinitionerna – utformade för olika syften – ger på dessa enkla, men klassiska frågor. Med ledning av svaren vaskar jag sedan fram gemensamma element i definitionerna i syfte att söka avgränsa en eventuell hård kärna. (Albæk 1991:397, Durant-Diehl 1989:179, Lasswell 1958)

Dagordningsbegreppets agenda

Både den pluralistiska och den elitistiska traditionen inom dagordningsforskningen räknar sitt ursprung till 1970-talets början. Föregångsfiguren för den pluralistiska skolan är, som tidigare nämnts, McCombs. Han har haft stort inflytande på den efterföljande massmedieforskningen. I den elitistiska skolan finns flera företrädare med tämligen skilda definitioner.

Den allmänt hållna formulering McCombs och Donald Shaw använde 1972 var följande:

(”McCombs/Shaw”)

The mass media set the agenda for each political campaign, influencing the salience of attitudes toward the political issues. (McCombs-Shaw 1972:177)

I stora drag har dess innehåll bevarats oförändrat sedan dess:

(”McCombs”)

The idea of agenda-setting influence by the mass media is a relational concept specifying a positive – indeed, causal – relationship between the emphases of mass communication and what members of the audience come to regard as important. In other words, the salience of an issue or other topic in the mass media influences its salience among the audience. (McCombs 1981:126)

I Sverige har massmedieforskaren Kent Asp byggt vidare på McCombs' forskning genom att använda såväl fler orsaksvariabler som fler effektvariabler. Definitionen är dock snarlik:

(”Asp”)

... dagordningen (the agenda) – vilken upp-

märksamhet olika sakfrågor får i den politiska debatten. (Asp 1986:48)

Som det *politiska* agendabegreppets ”fäder” räknas Roger Cobb och Charles Elder. De har ägnat mer omsorg åt själva begreppets definition än McCombs. I fråga om antaganden om kausalitet hör även Cobb och Elder till den pluralistiska skolan. Deras ursprungsdefinition från 1972 lyder som följer:

(”Cobb/Elder – ursprunglig”)

...we have used the term *agenda* at this point to refer to a general set of political controversies that will be viewed at any point in time as falling within the range of legitimate concerns meriting the attention of the polity. (Cobb-Elder 1972:14)

Denna allmänna definition delar de sedan upp i två: the systemic agenda och the formal (ibland kallad institutional eller governmental) agenda:

(”Cobb/Elder – allmän”)

The systemic agenda consists of all issues that are commonly perceived by members of the political community as meriting public attention and as involving matters within the legitimate concern of existing governmental authority. (Cobb-Elder 1972:85)

(”Cobb/Elder – beslutsfattarnivå”)

...the formal agenda which may be defined as that set of items explicitly up for active and serious consideration of authoritative decision makers. (Cobb-Elder 1972:86)

Cobb har senare återkommit med liknande definitioner:

(”Cobb m fl – allmän”)

The public agenda consists of all issues which (1) are the subject of widespread attention or at least awareness; (2) require action, in the view of a sizeable proportion of the public, and (3) are the appropriate concern of some governmental unit, in the perception of community members. (Cobb-Ross-Ross 1976:127)

(”Cobb m fl – beslutsfattarnivå”)

The formal agenda is the list of items which decision makers have formally accepted for

serious consideration. (Cobb-Ross-Ross 1976:126)

Den pluralistiska skolan koncentrerar sig på frekvensmätningar av sakfrågeutsagor hos olika aktörsgrupper. Föregångaren inom den elitistiska skolan, John Kingdon, förklarar i stället variationer i agendan genom att studera systematiska drag i det politiska spel som föregår inom och mellan beslutande elitgrupper. Han söker mönster i den ström av problem aktörerna konfronteras med. Under vissa förhållanden – s k "policy windows" – överensstämmer problemen med aktörernas allmänna policylösningar. Den s k "garbage can"-modellen har många likheter med Kingdons idéer. Hans agendadefinition är, i likhet med Cobbs, tvådelad:

("Kingdon – allmän")

The list of subjects that are getting attention. (Kingdon 1984:4)

("Kingdon – beslutsfattarnivå")

The list of subjects within the governmental agenda that are up for an active decision. (Kingdon 1984:4)

Jack Walker formulerar en definition som enbart rör aktörer på elitnivå. Den förefaller ligga mellan Kingdons två versioner:

("Walker")

...the Senate's agenda can be best understood as a continuum that ranges from items with which the Senate is required to deal, either by law or political necessity, to another set of items that arises mainly from the promotional efforts of activist senators and their allies. (Walker 1977:424-425)

I många agendastudier används antingen Cobbs eller Kingdons definitioner. (Durant-Diehl 1989:179-183, Milward-Laird kommande:63-64, Stone 1989:283) Barbara Sinclair har formulerat en mellanvariant:

("Sinclair")

I define the political agenda as the set of problems and policy proposals being seriously debated by the attentive public and by policy makers. Agenda setting is the process through which issues attain the status of

being seriously debated by relevant actors. (Sinclair 1986:35-36 jfr 44)³

Slutligen återger jag här en definition av Thomas Hammond. Till skillnad från de föregående låter han agendan vara oberoende variabel och avser någon form av "organisationsstruktur":

("Hammond")

...a particular organizational structure is, in effect, the organization's agenda. ... It follows that different organizational structures (agendas) should be expected to produce different outcomes. (Hammond 1986:381, jfr Bendor-Moe 1986:1187 ff)

Bestämningsskriterium 1: "Vem"

McCombs'/Shaws (namnen refererar till de beteckningar som häftats vid definitionerna i föregående avsnitt) definition saknar delvis svar på frågan vems dagordning de avser undersöka. Agendan rör "the political campaign", varför det troligen handlar om någon sorts "politiska" aktörer. Om de befinner sig på elit- eller massnivå lämnas obesvarat. Författarnas syfte är ju att skapa ett begrepp som kan användas oavsett aktörsgrupp. Kvalificeringen till "the political campaign" bidrar dock till att avgränsa vilka aktörer som är relevanta. I McCombs' svar på vem aktören är sakna däremot all hänsyftning på det politiska. Det är "the audience's" dagordning som undersöks.

Det har inte heller syntts relevant för Asp att ange vems agenda som undersöks. Därav följer att det saknas information om på vilken nivå de underförstådda aktörerna tänks befina sig. Formuleringen "den politiska debatten" diskriminerar inte mellan "all debatt som förs i politiska termer" och "all debatt förd av politiker".⁴

Enligt Cobbs ursprungliga definition ("Cobb/Elder – ursprunglig") är det såväl allmänhetens som "the polity's" agenda som undersöks. Det är likväl oklart vilken aktörsvariant som avser "viewed at any point in time". Cobb kan mena antingen "allmänhetens view"

eller "the polity's" egen "view". Kanske menar han båda grupperna.

I Cobbs m fl "allmänna" definition ("Cobb m fl – allmän"; jämför "Cobb/Elder – allmän") är det "the publics"/"community members" agenda som undersöks. Underförstått skärps kravet på "det politiska"; enbart "uppmärksamhet" räcker inte. Den måste också vara "widespread". Trots vitt spridd uppmärksamhet kan frågan ändå falla utanför dagordningen. Det krävs nämligen att "a sizeable proportion of the public" anser att någon form av åtgärd måste till från en "appropriate ... governmental unit".

Om allmänheten debatterar frågan livligt, men inte kräver att beslutsfattare någonstans i det politiska systemet skrider till handling, ligger frågan fortfarande tydligen enligt "Cobb/Elder – ursprunglig" utanför dagordningen. Det samma gäller de frågor som visserligen behandlas av "the polity" eller annan aktör på politisk elitnivå, men som inte av allmänheten uppfattas som ett legitimt frågeområde för "the polity". Denna tvetydighet vidlåder inte McCombs' och Asps definitioner ("McCombs/Shaw", "McCombs" och "Asp").

I likhet med de föregående definitionerna skall frågorna enligt Sinclair vara "seriously debated" av såväl "the attentive public" som "policy makers". Enbart en av dessa aktörskategorier räcker inte. Som samlande term för dessa två aktörskategorier används "relevant actors". Huruvida "relevant actors" väljs med subjektiva eller objektiva kriterier framgår inte av definitionen. Formuleringarna "relevant actors" och "policy makers" villkorar hur som helst tydligare än de föregående att det är fråga om elitaktörer.

Cobbs "formella" agendadefinitioner kan användas för att pröva påverkansförhållanden inom grupper av elitaktörer. Definitionerna har anpassats till detta syfte ("Cobb m fl – beslutsfattarnivå"; jämför Cobb/Elder – beslutsfattarnivå") men det framgår inte vem som räknas till skaran av "decision makers". Avses ett genomsnitt av alla tänkbara beslutsfattare eller enbart avgränsade individer? Denna del

av definitionen är uppenbarligen menad mest som ett allmänt diskussionsunderlag.

Även i Kingdons definitioner skiljs mellan "the governmental agenda" och "the decision agenda". På den specifika förutsätts uppenbarligen att någon har mandat att fatta vissa beslut. Ehuru det inte är utskrivet torde aktören vara "the government" i betydelsen "auktoritativ värdeallokerare". På den allmänna nivån är kravet däremot vagt angivet (trots den något förvirrande beteckningen "governmental agenda"). Frågorna skall "röna uppmärksamhet", men av vem framgår inte.

Walker, slutligen, diskuterar enbart agenda på elitnivå. Svaret på frågan vems agenda som undersöks lyder i hans fall kort och gott senatens.

Dagordningsförfattarna har haft olika syften med sina definitioner och har velat undersöka skilda aktörers dagordningar. Detta avspeglas i definitionerna. Aktörerna anges efter en glidande skala från liten till stor närhet till det regelrätta politiska systemet. Bestämningarna går från "allmänheten", över "intresserad allmänhet" till "the polity" och "decision makers" och slutligen "the Senate".

Vissa definitioner rör sig med endast en enda aktörskategori. Andra pekar ut flera aktörer. Den enda som utpekar en aktör med formell auktoritativ beslutsmyndighet är Walker. Några till ("Cobb/Elder – beslutsfattarnivå", "Cobb m fl – beslutsfattarnivå", "Kingdon – beslutsfattarnivå" och "Sinclair") anger formellt bestämda aktörer, men i allmänna och indirekta termer.

Bestämningsskriterium 2 och 3: "Var" och "När"

Som delvis antytts i föregående avsnitt överlappar frågan "var" med frågan "vem"; "public", "policy maker", "polity", "governmental unit" ger såväl rumsliga som aktörsmässiga associationer. De flesta agendadefinitioner underförstår en plats, ett forum, där sakfrågorna görs till föremål för debatt och/eller kanske avgörande. Det märks i uttryck som "bland den politiskt intresserade allmänheten", "den ansvariga politiska eliten", "någon enhet på

politisk nivå” etc. En utpekad grupp av aktörer debatterar frågor på en viss arena.

McCombs’ och Asps definitioner (“McCombs/Shaw”, “McCombs” och “Asp”) innehåller två krav för när det skall vara möjligt att tala om en dagordning. För det första ställs vissa krav på sakfrågor; de måste vara föremål för uppmärksamhet i en viss, ej närmare specificerad grad. För det andra ställs villkoret att av alla tänkbara debatter är det den politiska som är relevant. Detta senare villkor innebär underförstått att ett *arenakriterium* har introducerats. Men i övrigt saknar deras definitioner explicita svar på frågan “var”. Bestämningen av “var” till “överallt där politik diskuteras” kännetecknar även Cobbs och Kingdons allmänna definitioner (“Cobb/Elder – ursprunglig”, “Cobb/Elder – allmän”, “Cobb m fl – allmän” och “Kingdon – allmän”).

I Cobbs, Kingdons och Walkers definitioner av den “formella dagordningen” (“Cobb/Elder – beslutsfattarnivå”, “Cobb m fl – beslutsfattarnivå” och “Kingdon – beslutsfattarnivå”) är det skenbart lätt att svara på var agendan är lokaliserad. Den noggranna bestämningen till trots framgår det likväl inte var “the active decision” sker. Avses en viss konkret arena, t ex parlamentet, som är förbehållet vissa formellt utpekade aktörer? Eller avses en abstrakt arena, t ex det abstrakta mötet mellan partier och väljare? Endast i Walkers fall är bestämningen otvetydig – “senaten”.

Frågan “när” agendan förekommer besvaras inte i någon definition. Trots det kan man i flertalet fall urskilja indirekta svar. De minst preciserade finns i “Asp” (när uppmärksamhet förekommer), “Cobb/Elder – ursprunglig” (när en fråga uppfattas höra till “the polity’s legitimate concern”), “Cobb/Elder – allmän” (när “issues are perceived”), “Cobb m fl – allmän” (när det förekommer “issue-awareness”), “Kingdon – allmän” (när frågor “get attention”) och “Sinclair” (när “issues are debated by relevant actors”).

Sinclair använder uttrycket “agenda setting”. Specificeringen av “setting” lämnas dock öppen. Det måste vara rimligt att utgå från att om dagordningen inte är fastställd (= “set”), så existerar den ännu inte. Enligt defi-

nitionen har “the setting process” slutförts när “problems” och “policy proposals” är föremål för debatt bland “relevant actors”. Således består agendan av de “problems” och “policy proposals” som “relevant actors” uppmärksammar.

De definitioner vars upphovspersoner avsett att problematisera förhållanden inom aktörsgrupper på elitnivå har anpassats till detta syfte även beträffande svaren på “när”-frågan. Det gäller “Cobb m fl – beslutsfattarnivå” och “Walker” (när beslut om att behandla frågan i ett formellt organ fattats). Tidsangivelsen är ytterligare insnåvad i “Cobb/Elder – beslutsfattarnivå” (ett visst beslutstillfälle i ett formellt organ) och “Kingdon – beslutsfattarnivå” (ett visst beslutstillfälle i ett formellt organ). Några definitioner saknar information att besvara frågan “när” (“McCombs/Shaw” och “McCombs”).

Bestämningsskriterium 4: “Vad”

När Asp och andra massmedieforskare (“McCombs/Shaw”, “McCombs”) använder agenda har de ett specifikt syfte. De vill pröva om det föreligger ett kausalt förhållande mellan mediernas innehåll och “den politiska agendan”. Det som förenar definitionerna är att vad som “tas upp på” agendan är “issues”/“sakfrågor”.

Nyckelordet i Asps definition utgörs mycket riktigt av “sakfrågor”. Dagordningen består enligt Asp av de sakfrågor som får “uppmärksamhet”. Detta bör rimligtvis kunna tolkas så att alla frågor i “den politiska debatten” med en frekvens större än noll räknas till agendan. Definitionen famnar m a o allt som yttras i den politiska debatten. Asps definition är därmed vag i konturerna, men utpekar ändå ett visst “objekt” som anger “vad” dagordningen består av.

Ett förslag till agendasynonym, använd i Asps bemärkelse, skulle kunna vara “frekvensprofil”. Detsamma gäller Kingdons allmänna definition (“Kingdon – allmän”) som enbart talar om de “subjects that are getting attention”.

I massmedieforskningen används ofta uttryck som "medieagendan". Denna forskningsinriktning syftar till att jämföra förekomsten av opinioner/uppfattningar i olika aktörsgrupper. En komplikation med McCombs' definitioner är att uttrycket "medieagendan" inte täcks av definitionen. Definitionerna talar ju om en agenda som påverkas av massmedierna. Det framgår dock inte explicit huruvida det som behandlas i massmedierna utgör en egen agenda. Denna komplikation gäller inte Asps definition. Priset Asp fått betala är att definitionen blivit mer allmänt hållen än i McCombs' fall.

Gemensamt för de hittills anförda definitionerna är att det är *förekomst* av ämnesområden som utgör undersökningsenhet. Mediernas utbud operationaliseras till de ämnesområden som är vanligast förekommande i pressen (mätt i spaltcentimeter e l). På motsvarande sätt utgörs den "politiska" agendan av de ämnesområden om vilka politiker (partiledare eller på annat sätt specificerad enhet) talar mest (vid t ex valmöten eller i riksdagsdebatter).

Definitionerna använder det insnävande begreppet "sakfråga" (d v s insnävat i förhållande till alla tänkbara frågor). De ger dock ingen vägledning om vilken intensitet som är tillräcklig för att en fråga skall kunna sägas finna sig på och inte utanför agendan.

Huruvida de på agendan förekommande ämnesområdena är kontroversiella eller inte, faller utanför definitionernas ("McCombs/Shaw", "McCombs", "Asp" och "Kingdon – allmän") kriterier på vad som hör till agendan. Det avgörande kriteriet är förekomst.

I Cobbs allmänna definitioner ("Cobb/Elder – allmän" och "Cobb m fl -allmän") är "vad" lika med "issues", d v s sakfrågor. Där refereras emellertid inte till den politiska debatten per se.

Cobb och Elder introducerade redan i sin ursprungsdefinition ett insnävande element: "The term *agenda* refer/s/ to a general set of political controversies". Denna definition är inte anpassad till syftet att jämföra enbart förekomsten av frågor mellan aktörsgrupper. Den är i stället anpassad till syftet att pröva

skillnaden mellan politiskt kontroversiella frågor och övriga frågor.

I Sinclairs definition används termerna "problems" och "policy proposals" för att beteckna vad som tas upp på agendan. Dessa beteckningar kombineras med uttrycket "seriously debated". Detta krav vetter, i likhet med syftet hos Cobb/Elder, mot kontroversialitet som ett kriterium på vad som hör till agendan.

I "Cobb m fl – beslutsfattarnivå", "Kingdon – beslutsfattarnivå" och "Walker" består dagordningens objekt av en formell lista av frågor. Ingen av dessa tre definitioner kräver emellertid att de listade frågorna skall vara kontroversiella.

"Varför" och "Hur": Bestämningsskriterier?

Varför får då agendan sitt utseende? Varför strider aktörerna? Den centrala agendaskapande aktiviteten är rimligen den där aktörerna definierar vad de betraktar som ett problem "with attributing bad conditions to human behavior instead of to accident, fate, or nature". Att utpeka mänskligt handlande snarare än "opåverkbara" naturkrafter som orsak till klandervärda förhållanden är likvärdigt med att göra frågan politiskt kontroversiell. (Stone 1989:299)⁵

Utgångspunkten för ett sådant synsätt är självfallet att aktörerna är utrustade med ett visst mått av handlingsfrihet. Givetvis står striden het kring fördelningen av konkreta företeelser. I det politiska spel som föregår själva fördelningen rör tvisten dock mer abstrakta ting. Genom att framställa saken med bruk av sitt eget ideologiska språk kan aktören forma dagordningens innehåll. (Edelman 1967)

Frågan "varför" rör implicit frågor kring "processen" "agenda control". Uttryck som kontroll, styrning, bestämning (setting) eller problemformuleringsprivilegium används ofta synonymt. De inger oss tanken att någon eller några aktörer har "makt", "resurser", "skicklighet" eller "inflytandeposition" nog för att ge agendan det innehåll den/de önskar.

"Kontroll" och "privilegium" konnoterar i viss mån tillstånd (man *har* kontroll, *äger* privilegium). "Styrning" är å andra sidan ett "processuellt" inriktat begrepp. Det sjuder av aktivitet, av aktörers handlande, medan "kontroll" och "privilegium" pekar ut en resurs, en egenskap hos aktören.

Agenda control extends much beyond determining the list of issues at the forefront of concern. In fact, objective circumstances were much more important than Reagan's campaign in making the economy the most salient issue on the national political agenda. agenda control can be said to exist when one set of political actors has its definition of the problem – its assumptions and rationales – widely accepted and can therefore define the policy choices. (Sinclair 1985:293-294, 297, 311-312)

Alltså, "agenda control" är en aktörs förmåga att forma agendans innehåll med avseende på såväl innehållets omfång som dess riktning, dvs hur de i agendan innefattade frågorna politiskt bör lösas. En sådan avgränsning här fördelar. Den aktualiserar principer enligt vilka den dominerande aktören (den som har kontroll och kan kontrollera) vill släppa in eller möta bort frågor.

Även om man godtar att aktören har förmåga att kontrollera dagordningen vill jag hävda, skapas fler problem än man löser om det i definitionen byggs in hur denna kontroll går till.

Aktörerna konkurrerar om problemformuleringsprivilegiet, för att få sina preferenser accepterade som bindande offentlig politik. (Bennett 1980:257-258, Edelman 1977:23, 36, Gilljam 1988:27, Sinclair 1985:294) Denna kontroversialitet skulle i en mening kunna likställas med "hur" agendan formas. Men lika gärna skulle "hur" kunna avse hur agendan i rent formellt och tekniskt hänseende förändras och formas. Sådana formella tekniker måste skiljas från aktörens innehållsliga "skäl för förändring". Aktören antas ju söka förändra dagordningen för att genomföra sina intentioner i sakfrågan.

Använt i den första bemärkelsen skulle vi få en definition med orimlig teknikalitetsgrad. I

den andra bemärkelsen vetter "hur" mot "varför". Att i definitionerna bygga in svar på frågan "varför" vore emellertid att inkludera det som skall prövas. Detsamma gäller för kriteriet "hur". Hur författaren än tänkt besvara "varför" rör svaret teorier om kausala samband mellan variabler där agendan utgör *en* variabel. Och vilken teori författaren än avsett att använda, tex någon form av organisationsteori eller rationalistisk teori, krävs välgrundad argumentation. Men denna argumentation kan självfallet inte byggas in som en del av definitionen.

Min slutsats blir att frågorna "varför" och "hur" *inte* bör ingå som bestämningskriterier. Kriterierna lämnas i fortsättningen åt sidan. Det har även flertalet av de här gränskade definitionerna gjort. De definitioner som har vaga aktörsbestämningar håller sig i allmänhet naturligt nog på rätt sida rågången. Utan aktör ingen intention. Walkers definition, som har en klar aktörsbestämning, är den som har svårast att hålla rent från inslag av "hur" och "varför".

En hård kärna?

Kan man då säga att definitionerna i den befintliga dagordningslitteraturen visar på en hård kärna? Svaret måste preliminärt bli nekande. Dagordningsförfattarna har formulerat sina definitioner med olika syften. Syftena påverkar definitionerna och därmed svaren på de frågor jag ställt till litteraturen.

Dagordningsförfattarna är inte eniga om "vems" dagordning som skall undersökas. Tre likstora grupper av definitioner kan urskiljas. Den ena består av dem som studerar "alla aktörer (utom massmedier) med utsagor om politik". Hit hör definitionerna "McCombs/Shaw", "McCombs", "Asp" och "Kingdon – allmän". Den andra gruppen studerar "det politiska samfundet" i vid bemärkelse. Hit hör definitionerna "Cobb/Elder – ursprunglig", "Cobb/Elder -allmän", "Cobb m fl – allmän" och "Sinclair". Den tredje gruppen studerar "beslutsfattare". Den består av definitionerna

"Cobb/Elder – beslutsfattarnivå", "Cobb m fl – beslutsfattarnivå", "Kingdon – beslutsfattarnivå" och "Walker".

I den första gruppen är aktören således vald på basis av att denne uttrycker vissa "uppfattningar" snarare än innehar en viss formell position. De båda andra grupperna vänder på bestämningen. Aktören väljs på basis av att inneha en formell position snarare än uttrycka vissa uppfattningar.

Även svaren på "var" dagordningen är lokaliserad uppträder i tre varianter. I den ena ytterligheten undersöks dagordningar som har liten grad av närhet till det regelrätta politiska systemet ("McCombs/Shaw", "McCombs", "Asp" och "Kingdon – allmän"). I den andra ytterlighetsgruppen ingår dagordningar med stor grad av närhet till det regelrätta politiska systemet ("Cobb/Elder – beslutsfattarnivå", "Cobb m fl – beslutsfattarnivå", "Kingdon – beslutsfattarnivå" och "Walker"). Mellan dem finns ytterligare en grupp ("Cobb/Elder – ursprunglig", "Cobb/Elder – allmän", "Cobb m fl – allmän" och "Sinclair"). "Var"-grupperna är fördelade på samma sätt som "vem"-grupperna. Bestämning av aktör och arena är uppenbarligen två sidor av samma mynt.

Oenigheten försvinner nära nog när definitionerna grupperas efter "vad" som utgör dagordningen. Visserligen framträder även här tre delar, men de är inte likstora. Den dominerar, vars författare undersöker dagordningar som är explicit relaterade till "det politiska". Endast i två definitioner ("McCombs" och "Kingdon – allmän") saknar dagordningen varje antydning om en sådan relation.

Den hårda kärnan i dagordningslitteraturen är därmed identifierad. Avskalad allt som skulle ha kunnat tillhöra den återstår inte mycket. Det råder inte enighet kring "vems" dagordning författarna velat undersöka. Inte heller finns någon enighet om "var" dagordningen är lokaliserad. Kärnan består i stället av att nästan alla författare – trots olika syften – framhåller relationen till "det politiska". Denna hårda kärna borde därför vara användbar även vid en definition som skall användas i en undersökning av dagordningskontroll på elitnivå.

Trots samstämmigheten om "det politiska" är de undersökta författarna knappast eniga om denna kärnas närmare innebörd. Vi bör därför söka en användbar specificering.

"Politik" skulle kunna avse *alla* utsagor som avser allt som på något vis kan relateras till det politiska systemet. Det vore att använda en *inklusive* bestämning. Motsatsen, *d v s en exklusiv* bestämning, vore att enbart avse "problem" o l som är av sådan karaktär att de görs till föremål för en "allom bjudande", *d v s* auktoritativ värdeallokering.

Det kan ifrågasättas om en inklusiv bestämning är användbar för den som söker avgöra vilka frågor som är "politiska" i den nyss angivna meningen.

Definitioner som enbart baseras på "förekomst av frågor" erbjuder ett trubbigt verktyg för den som skall skilja "relevanta frågor" från "irrelevanta frågor". Med enbart kvantitetskriterier blir uttrycket "tas upp på dagordningen" liktydigt med att frågan helt enkelt har börjat debatteras mera. Frågan faller innanför ett – i bästa fall – på förhand angivet kriterium på de mest debatterade frågorna. Tillsammans utgör dessa frekvent debatterade frågor agendan.

Massmediedefinitionerna kännetecknas av en inklusiv bestämning av "vad" agendan består av. Det framgår att frågorna skall höra till den *politiska* debatten, men specificeringen av "politisk" är oklar (antingen "all debatt förd i politiska termer" eller "all debatt förd av politiker"). För att tillgodose sina egna syften använder de ofta tilläggsbestämningar utanför definitionen. Bruket av definitionen riskerar då att reduceras till ett kosmetiskt arrangemang.

Jag vill här dra en lans för den exklusiva bestämningen. En sådan förmår peka ut den verksamhet som faktiskt kan åstadkomma "politiska" resultat i den meningen att bindande beslut kan fattas och formellt leda till åtgärder. Med detta krav tillgodosett ges fortfarande frihet att studera olika aktörers möjligheter att påverka dagordningen, liksom även de platser där dagordningen förekommer. Men det skulle samtidigt medföra entydighet, över projekt- och ämnesgränser, om föremålet för dessa skilda aktörers intresse.

Låt oss betrakta tabell 1, i vilken svaren på frågorna "vem", "var", "när" och "vad" har förtecknats. Tabellen har ordnats så, att definitioner som bedömts ge *inklusive* svar sorterats för sig och definitioner som givit *exklusive* svar grupperats för sig.

Tabell 1. Tolv agendadefinitioners svarskombinationer på frågorna "vem", "var", "när" och "vad".

Fråga:	Svarstyp:		
	Inklusivt svar	Mellan-svar	Exklusivt svar
"Vem":	1,3,9	2,4,5,7,12	6,8,10,11
"Var":	2,9	1,3,4,7,12	5,6,8,10,11
"När":	3,4,5,7,9,12	8,11	6,10
"Vad":	1,2,3,9	4,5,7,11,12	6,8,10

Kommentar: Siffrorna i tabellen motsvarar definitionerna enligt följande:

1) McCombs/Shaw, 2) McCombs, 3) Asp, 4) Cobb/Elder-ursprunglig, 5) Cobb/Elder – allmän, 6) Cobb/Elder – beslutsfattarnivå, 7) Cobb m fl – allmän, 8) Cobb m fl – beslutsfattarnivå, 9) Kingdon – allmän, 10) Kingdon – beslutsfattarnivå, 11) Walker, 12) Sinclair.

Hammonds definition registreras ej i tabellen. Definitionerna (1) och (2) saknar svar på "när".

Definitionerna i tabellens första grupp drar vagt likhetstecken mellan agendan och förekomsten av politiska uppfattningar hos allmänheten.

Likheterna mellan de mest exklusiva ("Cobb/Elder – beslutsfattarnivå", Cobb m fl – beslutsfattarnivå", "Kingdon – beslutsfattarnivå" och "Walker") är betydande. De utpekar någon form av formellt beslutsforum och därav definierade aktörer.

Jag vill av det föregående dra denna slutsats. På *varje* definition av den politiska dagordningen bör ställas kravet att *avstå från att besvara* frågorna "hur" och "varför" (jfr ovan). *Varje* definition bör däremot innehålla element som relaterar definitionen till var och en av de frågor jag ställt. För att jämförelser över ämnesgränser skall underlättas bör svarens karaktär dessutom vara exklusivt bestämda. Vilken konkret empirisk referens dessa svar får måste däremot bero på varje dagordningsförfattares specifika syfte.

Åt svaret på frågan "vad" reserverar jag ett starkare krav än på övriga frågor. *Varje* definition bör innehålla en explicit bestämning av det "politiska" som diskriminerar gentemot alla andra företeelser.

En nöjaktig definition av "politisk dagordning" bör, med ledning av ovanstående krav, innefatta följande allmänt angivna element:

Vad? *Utsagor om specifika sakfrågor som bör bli/eller är föremål för samhällets auktoritativa värdeallokering...*

Vem? *...av specificerade aktörer...*

Var? *...på specificerade arenor...*

När? *...vid bestämda tidpunkter i denna allokeringsprocess.*

Dagordningsbegreppet vid elitstudier

Vilka implikationer får de nyss nämnda slutsatserna för en definition på elitnivå? När de existerande dagordningsdefinitionerna behandlas *som om* deras syfte var att studera dagordningskontroll på elitnivå kan de kritiseras för att inte klara av de ovanstående specificerade kraven.

Det som debatteras av "alla medborgare" eller "allmänheten" framställs varken i politiska termer eller får direkt inflytande över den formella beslutsapparaten. Samtidigt omfattar ett så inklusivt aktörskriterium just de grupper, där den kvantitativt mest omfattande diskussionen av politiska frågor förs. De frågor som tas upp av dem som är satta att fatta beslut bindande för alla är däremot mycket få. Så exklusivt bestämda grupper har å andra sidan makt att faktiskt bestämma en frågas formella öde, t ex att den åtgärdas. Detta exklusivitetskrav bör vara ett minimikrav för den som tänker använda begreppet för dagordningsbestämning på elitnivå.

Frågor som är eller skulle kunna bli partipolitiskt kontroversiella utpekar indirekt aktörer på elitnivå i demokratier – partier. Inget hindrar att sakfrågor debatteras på massnivå, men det kan knappast vara rimligt att hävda att "alla medborgares" diskussion av en fråga kan göra skillnad i formellt hänseende, i den mening

Easton avser. Att det är just i formellt hänseende diskussionen "bör" göra skillnad förefaller självklart om de aktörer som, med Sinclairs term, är relevanta (= "vem"), befinner sig på politisk elitnivå. De söker eller har en för hela samhället auktoritativ, d v s formellt bindande värdeallokeringsauktoritet.

När medieforskare talar om att vissa frågor är mer "salient" (framträdande) än andra, avser de saliency på vissa "arenor". Enligt Harold Lasswell strävar aktörer efter inflytande över varandra för att förverkliga sådant de värderar högt. "Interaktion" betecknar själva mötet mellan aktörerna i deras strävan efter inflytande. "Arena" är ett mönster av interaktioner med en viss stabilitet beträffande tidsutdräkt och aktörskombination. (Lasswell-Kaplan 1950:78-80)⁶

Massmedieforskarnas användning av begreppet arena skiljer sig från Lasswells. I stället för att avse interaktion i ett forum mellan aktörer, avser medieforskarna just de aktörer som förknippas med ett visst forum. På mediearenan finns enbart medier, på väljararenan enbart väljare och på partiarenan enbart partier. När aktörerna på mediearenan yttrar sig, skapas medieagendan o s v.

Till skillnad från medieforskarna innehåller Cobbs ("Cobb/Elder – ursprunglig", "Cobb/Elder – allmän" och "Cobb m fl – allmän") och Sinclairs allmänna definitioner element som understryker att mötet mellan aktörer är centralt. Det framgår av hänsyftningar på "controversies" ("Cobb/Elder – ursprunglig") eller på möten mellan aktörer ("Cobb/Elder – allmän", "Cobb m fl – allmän" och "Sinclair").

Används arena i Lasswells bemärkelse, inser vi att "föremål för politisk uppmärksamhet" utgör den springande punkten i den definition vi är ute efter. Detta krav tillgodoser visserligen mediedefinitionerna, men dessa är inklusivt utformade och därför mindre lämpade för studiet av "auktoritativa värdeallokeras" agenda. Minimikravet är att frågorna måste avgöras på politisk väg. Men en sådan definition skulle fortfarande skapa problem. "Hela" politiken, hela det politiska debatterandet blev då liktydigt med agendan. Något måste begreppet diskriminera, annars är det värdelöst!

"Politisk uppmärksamhet" måste därför bestämmas så att politiskt "snack i största allmänhet" utesluts. Detta sker genom att skärpningar genomförs i kraven på vad uppmärksamhet ("vad") ska innefatta. Då blir också frågan om forum ("var"), men även om aktör ("vem") brännande.

För att uppfylla kravet på politisk relevans måste vår agendadefinition rimligtvis villkora platsen, så att auktoritativ värdeallokering diskriminerar. De aktörer som här är relevanta skall därför verka i ett visst bestämt *formellt avgränsat politiskt forum* (= "var"). Vidare torde ett minimikrav vara att definitionen anger en tidpunkt som ligger någorlunda nära den "kritiska" agendaskapande punkten. Ingen av de här granskade definitionerna klarar detta krav tillfredsställande. Jag vill bestämma begreppet så att det avser den del av samhällets beslutsprocess, som faktiskt legitimt gör skillnad mellan det som tillhör och det som inte tillhör agendan (= "när"). Att föra till dagordningen ska vara att föra till ett ställe där auktoritativ värdeallokering snart skall ske och kan ske enligt vissa beslutsregler.

Två saker framgår klart:

- Man måste klargöra skillnaden och gränserna mellan platser och frågor, d v s mellan arenor och agendor.
- Man måste skilja mellan formell procedur – regler – för avgörandet av en fråga och den innehållsliga politiska kampen för att få en fråga till föremål för debatt och avgörande.

Medan arena definieras med ledning av vilka aktörer som deltar i utformandet av vissa beslut definieras agenda snarare med ledning av karaktären hos det dessa aktörer strider om.

Uttrycket "politisk uppmärksamhet" bör skärpas därhän att det likställs med "föremål för behandling och beslut i organ som kan fatta, eller medverka till att fatta, för hela samhället (på en viss nivå; nationell, regional, lokal) bindande beslut".

Detta medför att vi krymper forum och skärper uppmärksamhetskriteriet vad beträffar den politiska dimensionen. Det som "är på" agendan är de frågor som görs till föremål för politisk, d v s auktoritativ värdeallokering.

"Politisering" i den mening Björn Molin avsåg med begreppet syftade på frågor som "är ett element i partiernas propaganda inför valjarna". (Molin 1965:141) Molin undersökte partiets strategiska handlande i förhållande till väljarkåren. Partipolitisering i fora där formellt bindande beslut kan fattas föreligger i stället när partierna där framlägger konkurrerande förslag genom sina ledande företrädare. Agendan är alltså inte summan av de i Molins mening politiserade frågorna.

Undersöker man ett speciellt forum som tex riksdagsutskottet, befinner sig naturligtvis rent språkligt alla frågor som väcks av riksdagens ledamöter på utskottets formella dagordning. Den definition jag söker är dock inte identisk med den "språkliga". Alla frågor på ett riksdagsutskotts bord bör inte automatiskt falla innanför utskottets politiska agenda. Detaljfrågor under en viss nivå berör inte hela samhället, d v s faller utanför Eastons värdeallokeringskriterium.

Det är uppenbart orimligt att tala om tid, plats, objekt och aktör om bestämmningarna är inklusivt utformade. Den som föreslår så allomfattande bestämmingar att de aktörer som bestämmer dagordningen inte kan urskiljas från alla andra aktörer vinner inte i klarhet. På samma sätt riskerar tanken på en viss plats att förlora i innehåll om platsen där den politiska dagordningen befinner sig söks "överallt där politik diskuteras". Likaledes urvattnas tanken på ett visst objekt om dagordningen närmar sig en bestämming som i sig inkluderar "alla" frågor. Kan inte tidpunkten för dagordningens tillkomst skiljas från alla andra tänkbara tillstånd löper ävenledes definitionen risken att förlora skärpa. Dessa invändningar borde övervägas oavsett vilket syfte definitionens upphovsperson ställt upp för sin undersökning.

Vissertligen fångar de definitioner som i sig inkluderar tex etermediers och/eller varierande delar av allmänhetens debatt något i högsta grad väsentligt i det politiska livet. Men dessa definitioners författare har inte uppmärksammat att i sin mest inklusiva form kommer frågan var dagordningen befinner sig, vem som påverkar den och vad den består av, att sakna

svar. En politisk agendadefinition bör därför innehålla formellt och exklusivt bestämda element om definitionen av "politik" skall bibehålla sin betydelse.

Med ledning av de krav som ställts upp på en undersökning på *formell elitnivå* föreslås följande *specifika definition* av politisk dagordning:

Politisk dagordning = De frågor som är föremål för behandling och beslut i organ som kan fatta, eller medverka till att fatta, för hela samhället (på en viss nivå; nationell, regional, lokal) bindande beslut och om vilka de politiska partierna har olika uppfattningar vad gäller hur värdeallokeringen bör bli.

Den debatt som förs på partiledarnivå på tex tidningarnas debattsidor kommer inte att finnas på den så bestämda dagordningen. Här måste forskaren göra ett val. Antingen väljs ett exklusivt bestämt begrepp som diskriminerar mellan det som är och inte är på agendan, eller ett inklusivt bestämt begrepp som fångar hela den politiska debatten men saknar precision.

Jonas Hinnfors

Noter

1. Uppsatsens problemställningar har utarbetats inom ramen för ett större projekt.

I detta projekt drivs tesen att regeringen söker "inteckna den framtida politiska dagordningen". Projektmedarbetarna söker driva hem denna tes genom att i propositioner och huvudmotiveringar för avslag i riksdagsutskottet söka efter klausuler som anger principer för framtida legitima beslutstillfällen. Förekomst av sådana klausuler tolkar vi som regeringens och utskottsmajoritetens försök att slå vakt om problemformuleringsprivilegiet, d v s att styra genom att "inteckna den framtida politiska dagordningen".

Objektet för den större undersökningen utgörs av riksdagsutskottets behandling av fem sektorer: bostadspolitik, forskningspolitik, miljöpolitik, näringspolitik och socialpolitik, särskilt socialförsäkringar. Vårt huvudantagande är att det finns en viss systematik i utskottsmajoriteternas avslags-

motiveringar med avseende på ett antal specificerade "intekningsprinciper".

2. Jag hävdar självfallet inte att den här sökta dagordningen bör vara identisk med den "mötetekniska". Det vore att begå det s k "Language-in-Use-Fallacy". Däremot förmår den mötetekniska definitionen ge *precisa och otvetydiga* svar på ett antal frågor. Samma förmåga stipulerar jag för den här sökta definitionen. (Sartori 1984:57, 28 ff, 63)

3. Jämför: "The political agenda may be defined as 'the set of problems and policy proposals being seriously debated by the attentive public and by policy makers and the terms of that debate'. By 'terms of the debate,' I mean the assumptions and rationales that link problems with policy proposals. /.../ ...agenda control can be said to exist when one set of political actors has its definition of the problem - its assumptions and rationales - widely accepted and can therefore define the policy choices." (Sinclair 1985:291, 293)

4. I uppsatsen "The Struggle for the Agenda, Party Agenda, Media Agenda, and Voter Agenda, in the Swedish Election Campaign" skiljer Asp på olika agendor. Kriteriet på att tillhöra endera agenda är: "the number of messages devoted by the party leader to each issue /in opening campaign speech/" (= party agenda). "Issues given priority in the news media in the month before an election" (= media agenda). "issues which are important /to the voters/ in determining which party /the voters/ will vote for on election day" (= voter agenda). (Asp 1983:336-337, 338, 343)

5. Jämför Kingdon: "Conditions become defined as problems when people believe they can do something about them". (Kingdon 1984:4)

6. Lasswells distinktion tangeras av Cobb och Elder när de menar att "(t)he public arena is not a field on which all play on equal terms: some have greater access than others and greater power and ability to shape the definition of public issues". (Cobb-Elder 1983:179)

Referenser

- Albæk, E, 1991. Den politiske dagsorden - en skraldespand? AIDS som illustrativ case, *Politica* 28, 396-417.
Asp, K, 1983. The Struggle for the Agenda, Party Agenda, Media Agenda, and Voter Agenda in

the 1979 Swedish Election Campaign, *Communication Research* 10, 333-355.

Asp, K, 1986. *Mäktiga massmedier*. Stockholm: Akademitratur.

Bendor, J - Moë, T, 1986. Agenda Control, Committee Capture, and the Dynamics of Institutional Politics, *American Political Science Review* 80, 1187-1207.

Beñnett, W L, 1980. *Public Opinion in American Politics*. New York: Harcourt Brace Jovanovich inc.

Cobb, R - Elder, C, 1983. *Participation in American Politics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Cobb, R - Ross, J-K - Ross, M H, 1976. Agenda-Building as a Comparative Political Process, *The American Political Science Review* 70, 126-138.

Cohen, M - March, J - Olsen, J, 1972. A Garbage Can Model of Organizational Choice, *Administrative Science Quarterly* 17, 1-25.

Durant, R - Diehl, P, 1989. Agendas, Alternatives, and Public Policy: Lessons from the U.S. Foreign Policy Arena, *Journal of Public Policy* 9, 179-205.

Edelman, M, 1967. *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana: University of Illinois Press.

Edelman, M, 1977. *Political Language: Words That Succeed and Policies That Fail*. New York: Academic Press.

Gilljam, M, 1984. Pluralist and Marxist Agenda-Setting Research, The Possibilities for a Convergence Between Traditions, *Gazette* 34, 77-90.

Gilljam, M, 1988. *Svenska folket och löntagarfonderna. En studie i politisk åsiktsbildning*. Lund: Studentlitteratur.

Hammond, T, 1986. Agenda Control, Organizational Structure, and Bureaucratic Politics, *American Journal of Political Science* 30, 379-420.

Kingdon, J, 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Company.

Korsmo, F, 1990. Problem Definition and the Alaska Natives: Ethnic Identity and Policy Formation, *Policy Studies Review* 9, 294-306.

McClain, P, 1990. Agenda Setting, Public Policy, and Minority Group Influence: an Introduction, *Policy Studies Review* 9, 263-272.

McCombs, M, 1981. The Agenda-Setting Approach, s 121-140 i Nimmo, D -Sanders, K

- (red) 1981, *Handbook of Political Communication*. Beverly Hills: Sage.
- McCombs, M – Shaw, D, 1972. The Agenda-Setting Function of Mass Media, *Public Opinion Quarterly* 36, 176-187.
- Milward, H B – Laird, W, kommande. "Where Does Policy Come From?". Manuskript, i Peters, G – Rockman, B (red) kommande, *The Discipline of Public Administration*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Molin, B, 1965. *Tjänstepensionsfrågan. En studie i svensk partipolitik*. Göteborg: Akademiförlaget.
- Lasswell, H, 1958. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland: Meridian Books.
- Lasswell, H – Kaplan, A, 1950. *Power and Society*. New Haven: Yale University Press.
- Petersson, O – Carlberg, I, 1990. *Makten över tanken*. Stockholm: Carlssons.
- Sartori, G, 1984. Guidelines for Concept Analysis, s 15-85 i Sartori, G (red) 1984, *Social Science Concepts*. Beverly Hills: Sage.
- Sinclair, B, 1985. Agenda Control and Policy Success: Ronald Reagan and the 97th house, *Legislative Studies Quarterly* X, 291-314.
- Sinclair, B, 1986. The Role of Committees in Agenda Setting in the U.S. Congress, *Legislative Studies Quarterly* XI, 35-45.
- Sjölin, M, 1991. 'Decline of Parliaments'-tesen och den svenska riksdagens makt under 1970- och 1980-talet, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 94, 125-148.
- Stone, D, 1989. Causal Stories and the Formation of Policy Agendas, *Political Science Quarterly* 104, 281-300.
- Walker, J, 1977. Setting the Agenda in the U.S. Senate: A Theory of Problem Selection, *British Journal of Political Science* 7, 423-445.

Litteraturgranskningar

Leo Bartonek, *Der Topos 'Nähe' – Ernst Blochs Eintrittsstelle in die Sozialwissenschaften. Ein Beitrag zur Ontologie der modernen Gesellschaft*, Stockholm: Universitet Stockholm, Statsvetenskapliga institutionen, 1992.

Wenn es aber einen Wirklichkeitssinn gibt, und niemand wird bezweifeln, daß er seine Daseinsberechtigung hat, dann muß es auch etwas geben, das man Möglichkeitssinn nennen kann.

(Robert Musil, *Der Mann ohne Eigenschaften*)

Selbst wenn er es im Untertitel bescheiden als 'Beitrag zur Ontologie der modernen Gesellschaft' angibt, so verfolgt Leo Bartonek in *Der Topos 'Nähe'* zweifellos ein hochgestecktes Ziel. Der Autor diskutiert zunächst die gesellschaftstheoretischen Ansätze von drei Autoren, die vermutlich in jeder Liste der bedeutendsten lebenden Politik- und Sozialwissenschaftler auf den ersten Rängen vorkommen werden: Jürgen Habermas, Pierre Bourdieu und Anthony Giddens. Er kommt zu dem Schluß, daß – entgegen ihrem Anspruch und einigen ihrer Errungenschaften zum Trotz – es letztlich keinem der drei gelingt, in überzeugender Weise die Vermittlung von Struktur und Praxis zu konzeptualisieren. Der Zusammenhang zwischen menschlichem Handeln und gesellschaftlichen Strukturen werde letztlich immer als ein 'geschlossener' aufgefaßt, in dem das Handeln des Individuums zwar etwas Besonderes, aber eben nur eine Spezifikation der allgemeinen Strukturen sei, unter die es völlig subsumierbar bleibe. Im Anschluß an diese Kritik heutiger Gesellschaftstheorie wird argumentiert, daß es in den Arbeiten von Ernst Bloch bereits einen Ansatz gäbe, den Zusammenhang von Struktur und

Praxis 'offen' zu konzeptualisieren. Der Schlüssel zu diesem Versuch liege in dem Begriff der 'Nähe'. Er erlaube es, der zeitlichen Dimension menschlichen Handelns die ihr zukommende Bedeutung zu geben und jene Zeitform in den Mittelpunkt zu stellen, die einzig der Praxis gerecht werden kann: die Gegenwart. Bartonek skizziert hier das Programm eines, wie er formuliert, 'offenen Realismus' als Grundlage einer kritischen Sozialwissenschaft.

An diese beiden großen Schritte schließt ein dritter an, ein sogenannter 'offener Schluß', in welchem nochmals eine wesentliche Erweiterung der Argumentation vorgenommen wird, indem die Folgen einer Blochschen Perspektive für die Politikanalyse erörtert werden. Hier argumentiert der Autor, daß die Begriffe der Politik selber und des Staates allzuoft schon die Annahme eines geschlossenen Zusammenhangs implizieren, in welchem Pluralität nur Spielarten eines vorgegebenen Allgemeinen benennen könne. Alternativ dazu schlägt er den Begriff der Kultur als Grundlage einer offenen Thematisierung von Gesellschaft vor und verweist empirisch auf Forschungen zu sozialen Bewegungen, die – wenn vielleicht auch eher implizit – mit offenen Zusammenhängen arbeiten zwischen den Praktiken, auf die sie sich beziehen, und den sozialen Strukturen, die durch diese Praktiken möglicherweise verändert werden.

Diese Arbeit macht es ihren Lesern nicht leicht – insbesondere denen nicht, die davon ausgehen, daß die Sozialwissenschaften inzwischen auf soliden theoretischen und methodologischen Grundlagen ruhen und von dort ausgehend an einem sicheren Gebäude empirischen Wissens über moderne Gesellschaften arbeiten können. An diesen Fundamenten rüttelt der Autor sicherlich. Und dabei wird es diese Leser irritieren, daß viele der von

ihnen für Grundbausteine gehaltenen Elemente nicht einmal näher diskutiert werden. Zu weit scheint der Bauplatz Bartoneks entfernt.¹ Aber auch viele derjenigen, die – um eine andere Metapher zu verwenden – abseits vom und gegen den gemächlich fließenden Hauptstrom der Forschung schwimmen, werden sich in diesem Wasser hier nicht schnell wohlfühlen können. Für sie stehen die Namen Habermas, Bourdieu und Giddens ja oft als Beispiele dafür, daß es alternative Fundamente einer Sozialwissenschaft geben kann, die solider sind als das nur scheinbar stabile Hauptgebäude. Hier wirft Leo Bartoneks Analyse Zweifel auf die Sicherheit des Grundes, auf dem auch diese gesellschaftstheoretischen Alternativen stehen.

Ich betone diese Position des hier vorliegenden Textes in der gegenwärtigen Konstellation der Sozial- und Politikwissenschaften aus zwei Gründen. Zum einen, weil in ihr die Gefahr begründet liegt, daß er nicht in genügender oder angemessener Weise rezipiert wird. Zum anderen, weil in den Herausforderungen dieser Arbeit eine umso größere Notwendigkeit begründet liegt, sie ernstzunehmen. Zugleich bittet die Arbeit aufgrund ihres Anspruches aber auch geradezu um kritische Rückfragen.

Das Hauptanliegen dieses Buches ist es, in die Sozialwissenschaften ein Verständnis von Zeitlichkeit einzuführen, das allein es erlaube, gesellschaftliche Konstellationen als wirklich offene, d.h. also solche aufzufassen, in denen es den handelnden Menschen prinzipiell – wenn auch nicht unter jeglichen Bedingungen – möglich ist, diese Konstellationen in einer Weise zu verändern, die über alles Vorhandene und Gewordene hinausgeht. Dieses Anliegen erscheint mir notwendig und die Kritik an den drei genannten Gesellschaftstheorien auch nicht unberechtigt. Bartonek spürt den Autoren subtil und findig bis in sprachliche Eigenheiten nach.

Hier sollte allerdings auch eine erste Kritik ansetzen. Nicht immer wird die feine Analyse den Absichten und – zugegebenermaßen – auch Uneindeutigkeiten der kritisierten Texte gerecht. So argumentiert Bartonek beispiels-

weise, mit dem Habitus-Konzept sei lediglich eine Spezifikation von Strukturen möglich, Bourdieu erlaube keine 'Lücke' zwischen Praxis und Struktur, verfüge über keine 'Zeitform des Werdens'. Nun enthält aber das spätere – nach dem *Entwurf einer Theorie der Praxis* – theoretische Hauptwerk *Sozialer Sinn* ein ganzes Kapitel zur 'Wirkung der Zeit', in dem Bourdieu von 'Ungewißheit' und 'Pause' spricht, den Begriff der 'Regel' zurückweist.² Es gibt dort also durchaus erhebliches Interesse für Zeitlichkeit und auch für den besonderen Status der Gegenwart. Praktiken, so Bourdieu, 'lassen sich nur erklären, wenn man die gesellschaftlichen Bedingungen, unter denen der Habitus ... geschaffen wurde, und die gesellschaftlichen Bedingungen, unter denen er angewandt wird, zueinander ins Verhältnis setzt.' Und später: 'Das praktische Verhältnis eines bestimmten Handelnden zur Zukunft, das seine *Gegenwartspraxis* beherrscht, definiert sich nämlich .. in dem Verhältnis zwischen seinem Habitus (insbesondere den zeitlichen Strukturen und den Dispositionen zur Zukunft, die sich gebildet haben, solange ein bestimmtes Verhältnis zu einer bestimmten Welt von Wahrscheinlichkeiten andauerte) und einem bestimmten Zustand der ihm objektiv von der Sozialwelt gebotenen Chancen.' Er nennt dies ein 'Verhältnis zu einer nach den Kategorien des (für uns) Möglichen und (für uns) Unmöglichen strukturierten Welt' und spricht vom Lesen der 'Gegenwart der vermuteten Welt' und dem Leben "'nach den eigenen Möglichkeiten" ... [d.h.] sich mit Prozessen zu verbünden, die das Wahrscheinliche zu realisieren suchen.'

Trotz manchmal wenig großzügiger Lesart der Texte von Habermas, Bourdieu und Giddens vermag Bartonek aber im großen und ganzen überzeugend zu zeigen, daß hier eine wirkliche, unzureichend bearbeitete Problematik vorliegt.³ Auf den ersten Blick verblüfft es, daß er bei ja doch recht unterschiedlich orientierten Theoretikern zu einer ähnlichen Diagnose kommt. Doch bei näherem Hinsehen findet sich ein Grund für diese negative Gemeinsamkeit im wissenschaftsgeschicht-

lichen Kontext der gegenwärtigen Theoriediskussionen, auf den ich kurz eingehen möchte.

Mit Hans Joas kann man als Konstitutionstheorien solche Gesellschaftstheorien bezeichnen, die ihren Ausgangspunkt von der Konstituierung von Gesellschaft aus den Praktiken der handelnden Menschen nehmen. Es gibt keine Strukturen ohne die lebenden handelnden Menschen, die sie beständig schaffen. Zu diesen Theorien zählt selbstverständlich diejenige Anthony Giddens', der die Bezeichnung ja entlehnt ist, auch die von Pierre Bourdieu und nur mit Einschränkungen – wegen ihres dualistischen Charakters – diejenige von Jürgen Habermas. Die hauptsächlich theoretische Kontroverse in der Gesellschaftstheorie verläuft zwischen diesen Konstitutionstheorien und den – wieder mit Joas – sogenannten Differenzierungstheorien, die eigenläufige gesellschaftliche Prozesse zulassen bzw. sogar ihren Ausgangspunkt von diesen nehmen.⁴ Was das theoretische Fundament angeht, besteht für mich in dieser Kontroverse kein Zweifel. Differenzierungstheorien jeglicher Couleur gelingt es nicht, ihre eigenen Begriffe in plausibler Weise zu begründen.

Die nachfolgende Frage ist dann jedoch die, wie in den Konstitutionstheorien Konstitution von Gesellschaft aus den Handlungen heraus betrachtet wird. Hier arbeitet Bartonek heraus, daß allen drei Theorien ein Bezug auf – weit verstanden – Alltagswelt gemeinsam ist: 'Lebenswelt, Habitus, Interaktion in 'encounters and routines', alle diese Begriffe verweisen auf Ähnliches. Diese Orientierung leuchtet zunächst ein, in doppelter Weise sogar:

– Zum einen – gegen den Objektivismus gerichtet – kann so gezeigt werden, daß die primäre soziale Welt nicht die der abstrakten Systeme und Institutionen ist, daß jene vielmehr aus 'Näherem', um einen Blochschen Terminus zu gebrauchen, konstituiert werden müssen. Dies ist ein Schritt in der Gesellschaftstheorie, hinter den niemand mehr zurückfallen sollte.

– Zum anderen – auf das Erreichen der Erkenntnisleistung des Objektivismus gerichtet – betonen alle diese Theorien die Selbstver-

ständlichkeit, Routinisiertheit, Sozialisiertheit, Beharrlichkeit dieses Alltagslebens; sie tun dies, um zu zeigen, daß Gesellschaftskonstitution aus Alltagsleben nicht unplausibel ist, daß es dort keine unvereinbare Vielheit gibt, deren 'Integration' reiner Zufall wäre, sondern eine Art Vorkonstituiertheit, die die reale Existenz von Gesellschaft verstehbar macht.

Dieses Vorgehen ist theoriegeschichtlich leicht verständlich. Ohne Aussagen dieser Art würden Habermas, Bourdieu und Giddens dem Verdikt, reine Hermeneutiker oder Mikroanalytiker zu sein, verfallen und ihr Ziel, eine umfassende Alternative bereitzustellen, verfehlen. Hier aber setzt Bartoneks Kritik ein: Aus seiner Sicht opfern die Konstitutionstheorien diesem Theorieziel das Schöpferische, Unvorhersehbare, Offene des menschlichen Handelns. Hier wird der Zusammenhang wieder geschlossen, der nur kurz – auf der programmatischen Ebene – geöffnet war. In diesem Sinne können wir *Der Topos 'Nähe'* als einen weiteren Schritt weg vom Objektivismus auffassen.

Zur Ausfüllung des Desideratums – eines Verständnisses von Zeitlichkeit – greift Leo Bartonek auf Ernst Bloch zurück. Auch dieser Schritt mag zunächst überraschen, wird aber theoriegeschichtlich sehr plausibel, wenn man sich vor Augen hält, daß Blochs Arbeiten von der 'Forderung nach einem anderen Realitätsbegriff als dem verengten und erstarrten der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts' (128) geprägt waren, er sich also auch in einer Auseinandersetzung mit deterministischen und objektivistischen Anschauungen sah.⁵

Nun war Bloch allerdings kein Sozialwissenschaftler, sondern Philosoph. Bartonek spricht entsprechend vorsichtig von der 'Eintrittsstelle' Blochs in die Sozialwissenschaften. Seine Absicht ist es, das sozialwissenschaftliche Potential des Blochschen Begriffs der Nähe deutlich zu machen, der die spezielle Zeitlichkeit und die inhärente Möglichkeitsform des menschlichen Handelns in der Handlungsgegenwart kennzeichnet. Das Blochsche Denken zu akzeptieren, hat gewichtige Folgen für die Gestalt und sogar die generelle Mög-

lichkeit von Sozialwissenschaft überhaupt (77, 225-7). Methodologische Diskussionen werden in den Sozialwissenschaften ja oft um die Formalisierung und Operationalisierung (vgl. dagegen 122-3), in den Geschichtswissenschaften um die Frage der zeitlichen Distanz (vgl. dagegen 153) geführt. Für Bartonek hingegen neigen solche Vorstellungen von Möglichkeiten der Systematisierung von Phänomenen und von der historischen Erklärung zu sehr dazu, 'Geschlossenheit' sozialer Prozesse zu konstruieren. Oft sind es Mittel, die Gegenwart zu disziplinieren oder auszuschließen. Hier berührt sich, wenn ich es richtig sehe, Bartoneks Ansatz mit neueren Diskussionen etwa in der Ethnologie oder in feministischen Ansätzen ebenso wie mit der Kontroverse um Lokalismus und Universalismus, die ja von der Wissens- und Wissenschaftssoziologie über die politische Diskussion bis zum Postmodernismus an vielen Orten theoretischer Debatte eine Rolle spielt. Er nimmt somit eine erhebliche Distanz zu den konsolidierten sozialwissenschaftlichen Kerndisziplinen ein, ohne jedoch das Projekt der Sozialwissenschaft überhaupt aufzugeben, wie es so oft in der postmodernen Perspektive geschieht.

Wohl aus dem letztgenannten Grunde hält Bartonek nicht mit der sozusagen rein ontologischen Erörterung inne, sondern versucht darzulegen, welche Auswirkungen seine Konzeptualisierung für konkrete politikwissenschaftliche Analysen hat. Hier verschiebt sich, mit anderen Worten, die Analyseperspektive von der Ontologie zur Zeitdiagnose. In diesen Darlegungen stellen sich die meisten Fragen. Dies ist aber weniger dem Autor als vielmehr den Dimensionen der Problematik zuzuschreiben.

Bartoneks Ansatzpunkt ist es hier, die Beobachtung der Geschlossenheit sozialwissenschaftlichen Denkens – oder wissenschaftlichen Denkens überhaupt – auf die Politik zu übertragen. Für einen solchen Schritt gibt es gute Gründe. So formulierte Zygmunt Bauman beispielsweise kürzlich 'The practice of science is in its innermost structure no different from that of state politics; both aim at a monopoly

over a dominated territory, and both reach their aims through the device of inclusion/exclusion.'⁶ Dennoch wirft diese umstandslose Übertragung Fragen auf.

Zunächst ist eine auffallende Diskrepanz hinsichtlich der drei Kritisierten festzustellen. Alle haben ja neben den eigentlich theoretischen auch zeitdiagnostische und politische Beiträge verfaßt. Nun ist mein Eindruck hinsichtlich der Theorien, daß Habermas Bartoneks Forderungen am wenigsten gerecht wird, gefolgt von Bourdieu und dann von Giddens, der noch vergleichsweise am offensten ist. Sieht man sich die drei hingegen als politische Intellektuelle an, so dreht sich die Rangfolge von Kritikfähigkeit und -bereitschaft um, scheint mir. Der Verdacht drängt sich auf, dies habe etwas mit den Theorieprogrammen zu tun. Eine im eigenen Selbstverständnis 'offenere' Sozialwissenschaft mag sich den Boden für eine kritische Position selbst entziehen. Bestätigungen für eine solche Befürchtung finden sich nicht nur in der postmodernen Proklamation des Endes der Intellektuellen, sondern auch generell in neueren Diskussionen um die Kritikfähigkeit der Sozialwissenschaften.⁷

Darüber hinaus wirft Bartoneks Analyse hier auch substantielle Fragen auf. Die Gegenüberstellung der Begriffe von Politik und Kultur überzeugt nicht recht, da fast unvermeidlicherweise eine dualistische Gesellschaftstheorie konstruiert wird, die Bartonek am Beispiel Habermas' zuvor zu recht kritisiert hatte. Die Folge sind zum einen Probleme der Zuordnung von Phänomenen: warum etwa sollten soziale Bewegungen als kulturell, nicht aber zugleich auch als politisch verstanden werden? Zum anderen gibt es politisch wohl doch ein wirkliches Problem mit der Vielheit und Offenheit, nämlich die Frage der Modi von Repräsentation, Interessenaggregation und Entscheidungsfindung. Dies scheint mir ein konzeptionell ungelöster Aspekt sozusagen postmoderner Politik zu sein – von Gianni Vattimos Vorschlägen für eine 'transparente Gesellschaft' in Italien bis zu den Diskussionen über Multikulturalismus in den USA.

Dort, wo Bartonek eingehender politische Problematiken behandelt, nähert er sich un-

Dort, wo Bartonek eingehender politische Problematiken behandelt, nähert er sich unvermeidlich Aspekten normativer politischer Theorie. Dabei beklagt er durchgehend Abschließungen und die Subsumtion des Besonderen unter das Allgemeine und verlangt demgegenüber Offenheit und eine Betonung von schöpferischer Vielfalt. Zwei vielleicht gegenläufig wirkende Fragen drängen sich auf. Der These von der Abschließung zum Trotz gibt es doch offenbar gesellschaftliche Bereiche, in denen wir ständig mit zum Teil radikalen Öffnungen umgehen? Ich spreche vom *Neuen, Offenen* in Wissenschaft, Technik, Wirtschaft. Betrachten wir etwa Gentechnologien und das Humangenom-Projekt, das ist zweifellos eine *Front*, nur eine sehr problematische, die in der Tat die Frage nach dem 'richtigen Leben' aufwirft (205, 223). Kurz gesagt: das Schöpferische hat nicht immer das normativ Wünschenswerte zum Ergebnis.

Auf der anderen Seite: wenn wir uns die Handlungen und Praktiken in unseren Gesellschaften ansehen, dann stellt sich die Frage nach dem wirklichen Gewicht des Offenen, nach der Größe des objektiv-real Möglichen, um es mit Bloch zu sagen. Beeindruckt denn nicht empirisch die Selbstverständlichkeit, Routine, Alltäglichkeit vielen Handelns, auch die Konsequenzlosigkeit von gravierenden, sogar skandalösen Vorgängen (93, 97). Haben Habermas, Bourdieu und Giddens – z.T. gegen ihre eigene Intention – nicht viel mehr recht, als man oft wünschen sollte? Auch wenn Leo Bartonek solche Frage nicht beantworten kann, gelingt es ihm doch, zu ihnen anzuregen, verschüttete Dimensionen aufzuzeigen, Probleme bloßzulegen und auf Wege ihrer Bearbeitung hinzuweisen.

Zur Erläuterung eines offenen Verständnisses von sozialen Auseinandersetzungen bezieht sich Bartonek auf Bemerkungen von Ulrich K. Preuß zu den unablässig wieder einmal demokratietheoretischen Problemen der 'deutschen Frage'. So ist es auch mir vielleicht erlaubt, an eine Beobachtung aus der jüngeren Vergangenheit anzuknüpfen. In der Humboldt-Universität zu Berlin steht in der Eingangshalle, dem Portal gegenüber, an der

Wand der Satz: 'Die Philosophen haben die Welt nur verschieden interpretiert, es kommt aber darauf an, sie zu verändern.' – ein Satz, der Ernst Bloch gefallen hat und an dessen Umsetzung er selber sich beteiligte. Nun ist aber auch diese Utopie in der Wirklichkeitsform, in der Bloch ihr begegnete, eher eine vom Typ Campanellas gewesen, in welcher Sonderung nur im detailliert vorgegebenen Rahmen eines Allgemeinen möglich war. Als dann das Eis dieser gefrorenen Utopie schmolz, schien es eine kurze Zeit der Offenheit zu geben, die jedoch schnell in neue und gar nicht so neue Ordnungen überging. Die Frage, die eine Analyse wie die Leo Bartoneks aufwirft, ist: Wenn es in der *Gegenwart* jener offenen Periode mehr sozialwissenschaftliche Versuche mit einem Blick auf das *objektiv-real* Mögliche gegeben hätte, hätte das die Situation selbst nicht zu größerer Offenheit verändert? Sicher ist, daß es sie kaum gegeben hat – und Bartonek zeigt, welche Ursachen dies auch in den vorherrschenden sozialwissenschaftlichen Ontologien gehabt haben könnte. Im Sinne seiner eigenen These vergrößert seine Arbeit vielleicht die objektiv-reale Möglichkeit für eine offenere Sozialwissenschaft.

Peter Wagner
November 1992

Anmerkungen

1. Um nur ein Beispiel zu geben: Wenn ein Theoretiker vom Schlage eines Randall Collins Giddens wegen dessen Romantizismus kritisiert, wird dieser dann erst sagen, wenn *gegen* Giddens wiederum Friedrich Schleiermacher kritisch ins Feld geführt wird. ('The romanticism of agency/structure versus the analysis of micro/macro', *Current Sociology*, Bd. 40, 1992, H. 1)
2. Pierre Bourdieu, *Sozialer Sinn. Kritik der theoretischen Vernunft*, Frankfurt/M., Suhrkamp, 1987 (orig. *Le sens pratique*, 1980), Zitate von den Seiten 181, 194, 189, 105, 120-1.
3. Es sei kurz angemerkt, daß es vielleicht andere Sozialwissenschaftler und Gesellschaftstheoretiker gegeben hätte, bei denen der Bartoneksche

Blick freundlicher ausgefallen wäre, etwa Cornelius Castoriadis, Alain Touraine oder Hans Joas.

4. Hans Joas, *Die Kreativität des Handelns*, Frankfurt/M, Suhrkamp, 1992, S. 336-48.

5. Zahlen in Klammern verweisen auf die entsprechende Seite in *Der Topos 'Nähe'*.

6. Zygmunt Bauman, *Modernity and Ambivalence*, Cambridge, Polity Press, S. 8.

7. Zu ersterem s. Jean-François Lyotard, *Tombeau de l'intellectuel et autres papiers*, Paris, Galilée, 1984; zu letzterem Sophie Ernet, 'Une rupture avec la sociologie critique', *Espaces Temps*, 1992, H. 49/50, S. 33-40

Frédéric Bon: *Les discours de la politique*. (Textes réunis et présentés par Yves Schemel) Paris: Economica 1991.

Den franska statsvetenskapen framstår ofta som självgod och isolationistisk. Språket blir en bärriär för den anglosaxiskt inspirerade forskaren och då inte bara med avseende på örförståelse, utan lika mycket ett främlingskap för det teoretiska uttryckssättet, byggt på den kontinentala filosofiska traditionen.

Strax efter den franske statsvetaren Frédéric Bons alltför tidiga död 1990, publicerades postumt en samling av hans artiklar och essäer kring språk och politik. Bon hann under sin verksamma tid, sedan mitten av 1960-talet, publicera en stor mängd arbeten i de mest skilda ämnen. I klassisk fransk tradition hävdar han att "all politik är språk" och därmed att ett språkfilosofiskt perspektiv kan anläggas på hela politikforskningen.

Bon skriver i en artikel om språkbruk och politik från 1985 att "det politiska handlandet självt tycks syfta till en produktion av tal och symboler." I artikeln går Bon emot tanken på att våldet skulle kunna undslippa ett sådant språkligt tvång. Även våldshandlingar, menar Bon, kan med fördel göras till språkliga handlingar, öppna för tolkande analys. Bon refererar här till Max Weber som menade att politik hade sina rötter i våldet, men i det "legitima våldet". Men hur kan vi tala om legitimt våld

om vi inte tolkat våldet och klätt det i språklig dräkt? säger Bon. Våldet är sällan naket i politiken, istället arbetar politiken med våldets symboler, och dessa måste kunna lösas in i handling, på samma sätt som sedlar löses in i guld. Om symbolerna skall fungera måste de också ha auktoritativ makt bakom sig, om så inte är fallet "devalveras" makten på samma sätt som valuta devalveras om guldreserven tar slut. Också våldshandlingar måste alltså kläs i ord och inordnas därmed i en språklig analys av politiken, konkluderar Bon.

Flera av Bons mest framträdande arbeten är koncentrerade kring väljarforskning och ideologistudier. I hans forskning upphävs gränserna mellan kvantitativa och kvalitativa metoder på ett hälsosamt sätt. Den kvantitativa forskningens tolkande karaktär blottlägges hos Bon, tex ifråga om valdeltagande. I en artikel från 1979 diskuterar Frédéric Bon vad valhandlingen står för i medborgarnas politiska engagemang. Han pläderar för att röstande skall ses som en medborgerlig och nationell "rit".

Valhandlingen är både en individuell handling och en kollektiv. Den kan diskuteras, säger Bon, både som en beslutsprocess och ett resultat av densamma, både som en fördelning på politiska partier och en fråga om social förankring, både ifråga om motiv för partival och effekter på samhället. Bon drar en parallell mellan religiös liturgi och röstande, som för honom som fostrad i ett katolskt land känns naturlig.

Att se röstandet som en rit är dock inte tillräckligt, det är bara ett perspektiv, menar Bon. Han refererar här till en annan fransk väljarforskare, Philippe Braud, som hävdar att röstandet är en "pacifierings-ritual". Bon ser ritens snarare som en "kontaktrit" mellan folket och politikerna. I det perspektivet kan röstskolkandet tolkas som en vägran att komma i kontakt med politiken, i samma mening som uteblivande från mässan kan tolkas som en vägran att komma i kontakt med Gud.

Bon går vidare och menar att valhandlingen i detta perspektiv framstår som ett sätt att reducera det komplexa politiska livet till ett val mellan få och på förhand kända alternativ. I

Frankrike är detta särskilt tydligt, menar Bon, då väljarundersökningar mellan 1956 och 1978 visat att omkring 50 procent av den totala variansen i partival förklaras av en vänster-höger-position, detta trots att denna period kännetecknas av flera stora politiska omstörtningar, som de Gaulles maktövertagande 1958 och studentoroligheterna 1968.

Enligt Bon existerar kategorierna vänster och höger som en ritual för att reducera den politiska komplexiteten, långt innan de för medborgarna fyllts av ett innehåll. Detta hänger samman med den begränsning som den kultur där vi fostras utgör. Som belägg för detta tar Bon de franska väljarnas geografiska fördelning, där en anmärkningsvärd stabilitet mellan höger- och vänsterröster föreligger inom varje region. Här finns anledning att jämföra med Emmanuel Todd, fransk demograf, som i flera böcker framfört sina teser om att Frankrikes politiska karta dikteras av familjesyn, arvsrätt och religion vilket medför en skarp gräns mellan Nord- och Sydfrankrike i politiskt hänseende.¹

Ett annat av Bons framträdande studieobjekt är politiska ideologier. I en studie av det franska kommunistpartiet efter Stalin, skriven 1969, visar han att partiets samhällsteorier inte alls utvecklats efter den stalinistiska perioden. Det har istället blivit allt mera av boskillnad mellan vad Bon kallar den ekonomiska teorin och den politiska teorin. Det väsentligaste som inträffat är en formell acceptans av demokratin. Men denna tycks ha tillkommit utanför den gamla teoriramen och har alltså inte påverkat de övriga delarna av ideologin. Istället har ideologin kommit att bli mindre betydelsefull som en plan för handling. Ideologin betyder allt mindre för de ståndpunkter partiet intar och Bon vågar sig på gissningen att den kommunistiska partiideologin inte kommer att förändras i särskilt stor utsträckning under de kommande åren (efter 1969). Partiideologin kommer istället att spela en allt mindre roll för partiets aktiva arbete.

Bon menar att ett parti med en sådan välutvecklad politisk teoriram som det franska kommunistpartiet försvarar denna i det längsta. När förändringar inträffar i samhället så

lägger man till vissa dogmer utöver denna teoriram – som demokratin – och den ursprungliga teoriramen kvarstår oanfrätt. Den ursprungliga idelogin kommer att spela en allt mindre roll, medan de tillagda elementen blir styrande för dagspolitiken.

Vad är det då Bon gör som förtjänar att framhållas? Har vi inte här ännu en fransk skolastiker vars luftiga teoretiska rammar rymmer allt och intet?

Det som är intressant med Frédéric Bons forskargärning är hans försök att överskrida metodgränser och därmed avtäcka de grundläggande modeller som används i allt forskningsarbete. Han pläderar för att likartade logiska tolkningsmönster måste ligga till grund för såväl tabelltydande som ideologianalys. Utan dessa blir politikforskningen inget annat än astrologi eller efterhandskonstruktioner. Bon problematiserar både empirisk forskning och teoribyggande med avseende på den underliggande kunskapssynen, inte för att han tror att resultaten skulle bli så annorlunda, utan för att forskaren enligt hans uppfattning aldrig kommer åt de politiska fenomenen på något annat sätt. Man studerar ju inte ett språk under tiden det talas. Behärskar man inte grammatiken och förstår den underliggande strukturen blir de inlärdasatserna lösryckta och obegripliga. Lika olämpligt är det att försöka studera politik genom att rycka loss vissa politiska handlingar som röstande – eller vissa element – som ideologi – menar Bon. Vetenskapens syfte är ju inte, som ideologins, att ordna verkligheten, utan att förklara den.

Men häri ligger också svagheten i Bons arbeten. I hans mening är analytisk beskrivning eller en kategorisering inte tillräckligt för att motsvara hans uppfattning om vetenskapen. Därmed har han också frigjort sig från de empiriska grunder som ändock är en förutsättning för de stora teorierna. Riskerna med Bons pläderingar är att de endera förfaller till Pastor Janssons predikningar, alltså att teorierna blir så abstrakta och så övergripande att de inte diskriminerar för något och därmed blir innehållslösa, eller att han slår in öppna dörrar. Brottas kanske inte alla med problematiken kring generaliserbarhet, tolkningsmöjligheter

och grundläggande alltomfattande förklaringsmodeller? Det Bon säger kan förleda till att sätta sig med armarna i kors och konstatera att samhällsvetenskapen är en omöjlighet eller att allt är bra som det är.

Men istället kan delar av Bons resonemang inspirera till att i större utsträckning än nu, trots att vi fortsätter att arbeta empiriskt, behandla data med vad som traditionellt kallas kvalitativa metoder och att sätta in den politiska handlingen i en politisk grammatik. Den kvantitativa metodiken är framför allt, enligt Bon, en insamlingsmetodik.

Bon vill närma den politiska sociologin till naturvetenskapernas generaliseringmöjligheter. Sociologin generaliserar alltför lite trots sina stora datamängder och långa tidsserier. Detta beror på att mängden information från undersökningar av olika slag dränker forskaren, där denne istället, med hjälp av sina tidigare utvecklade logiska tolkningsmönster, skulle välja ut den information hon/han behövde.

Frédéric Bon ställde många metateoretiska frågor, frågor av den karaktär som forskaren ofta skyggar för. Den anglosaxiskt skolade statsvetaren som är villig att överse med en bitvis annorlunda och ibland svårgenomtränglig vetenskaplig diskurs har dock många infallsvinklar att upptäcka hos Bon. Han gjorde aldrig anspråk på att fullt ut besvara de stora frågorna, men han höll dem levande och vitaliserade därmed den vetenskapliga diskussionen.

Marie Demker

Noter

1. Se Todd, E: *La nouvelle France*. Seuil Paris 1988

Bent Flyvbjerg: *Rationalitet og magt. Bind I: Det konkrete videnskab; Bind II: Et case-baseret studie av planlægning, politik og modernitet*. Odense 1992: Akademisk Forlag.

Genom att göra en enda fallstudie av den planeringsprocess som ett stadsplaneprojekt i Aalborg genomgår får Bent Flyvbjerg läsaren att förstå hur komplicerat men ändå enkelt som maktens utövare lyckas driva igenom sina idéer. Bent Flyvbjerg, som är verksam vid Aalborgs Universitetscenter, har presterat en doktorsavhandling som nu är en bestseller i Danmark. Med en detaljrikedom som är enastående och med en välunderbyggd historisk berättelse om detta projekts tillkomst, sönderdelning och fall appellerar han till dem som är intresserade av verklighetens problem vid genomförandet av politik och planering. Samtidigt är avhandlingen grundlig även på det teoretiska planet. Man har valt att ge ut den i två delar, kanske är det klokt av förlaget som på så sätt kan vända sig till olika publikker. Med 177 respektive 463 sidor är jag benägen att hålla med om att en enda volym hade varit väl avskräckande.

Den första delen av avhandlingen är en genomgång av olika vetenskapsteorier med makt och rationalitet som tema. Flyvbjerg diskuterar här hermeneutiska kontra rationalistiska förhållningssätt till hur teorier utformas. Han citerar författare såsom Richard Rorty, Anthony Giddens, Harold Garfinkel, Michel Foucault, Hubert Dreyfus och Pierre Bourdieu. Från detta formulerar han argument om samhällsvetenskapens nuvarande tillstånd som ansluter sig till den hermeneutiska traditionen. Genom att studera det konkreta, och sätta in detta i sin kontext, menar han att det är möjligt att få kunskap om objektet för hans intresse, nämligen maktens "vem, vad, var och hur".

Den röda tråden i hela avhandlingen är analysen av *relationerna* mellan makt och kunskap, vilken är nödvändig för att förstå den komplexa beslutsprocess som formar planering, politik och miljöutfall – och som är ett samspel mellan offentligt och privat besluts-

fattande. Flyvbjerg slår dock in öppna dörrar när han kritiserar andra forskare för att inte studera hur implementeringen av program drar åt andra håll än det rationalistiska. Otaliga är ju de studier inom bl a implementationsforskningen – många av dessa studerar just olika miljöprogram – som visar just att top-down modeller av policy-program och deras genomförande inte fungerar som de var tänkta, utan att bli förvrängda, förvanskade eller helt enkelt aldrig förverkligade. Istället har forskare då fokuserat nedifrån, och tagit sin utgångspunkt i de policy-problem som uppfattas av olika aktörer på "fältet". Resultatet av implementationsforskningen blir då annorlunda och koncentrerar sig ofta på hur dessa aktörer organiserar sig för att lösa sina policy-problem. Försök har även gjorts att sammanföra dessa två perspektiv och studera policies både ur top-down och bottom-up perspektiv.

I sina slutsatser kommer Flyvbjerg också fram till något liknande en sådan syntes mellan de två perspektiven. Han tar Habermas som källa för top-down perspektivet och Foucault för bottom-up, där Habermas framstår som "den sista rationalisten" och Foucault som förespråkare för den detaljerade förståelsen av realpolitiken. Flyvbjerg använder sina teoretiker på ett övertygande sätt och får dem att berika den fängslande historien om Aalborgs stadsplaneprojekt. Det är dock den andra delen av avhandlingen – den konkreta fallstudien – som jag anser vara den största behållningen.

Från att ha varit ett mål-rationellt projekt om att förbättra trafikmiljön i Aalborg går detta stadsplaneprojekt igenom en serie av faser. Det fragmentiseras och ändras under genomförandeskedet. Av de totalt 41 delprojekt som skulle förbättra för kollektivtrafik och begränsa biltrafiken i centrum genomfördes endast 15 % enligt planen, 20 % delvis och 66 % inte alls under de åtta år som Flyvbjerg följt utvecklingen. Det beror på maktkonstellationen mellan Aalborgs köpmannaförening och kommunens tekniska facknämnd. Detta samarbete har århundraden på nacken, och påverkar i hög grad maktutövningen även i dagens samhälle. Rationella argument tillåts justeras efter maktens önskemål, och den politiska behandling-

en av projektet blir ett spel där utgången är förutbestämd av denna maktkonstellation. Det handlar om en stabil maktrelation, vilket gör den svåranalyserad med sådana forskningsmetoder som inte går på djupet. Flyvbjerg lyckas att fånga detta förhållande genom sin grundliga fallstudie, där ingen detalj i argumenteringen från de olika aktörerna verkar ha förbisetts. Detta är avhandlingens trumfkort, det är svårt att inte låta sig övertygas av alla öppenhjärtiga intervjuer.

Flyvbjerg pekar på två förhållanden inom forskningen som gör att verklighetens förhållande mellan makt och rationalism ofta blir försummad i analysen. För det första gäller att stabila maktrelationer mer sällan studeras och uppmärksammas jämfört med tillfällen för konfrontationer mellan intressen. För det andra att vad som händer *innan* och *efter* det att den formella planeringen äger rum sällan studeras av praktiska skäl.

I fallstudien får han fram att många av de "rationella" överväganden som gjordes under planeringsprocessens gång i själva verket var efterkonstruktioner. Som Flyvbjerg själv uttrycker det: "Magt producerer rationalitet". På så sätt legitimerar till synes rationalistiska motiveringar de beslut som redan tagits innan de kommit upp på till behandling av kommunens demokratiska organ. Till synes värderar man ut ex olika planalternativ men i praktiken är kriterierna för denna värdering satta så att endast ett alternativ passar. Detta är ett exempel på att teknik används för att rationalisera politik. I ett senare skede av hans fallstudie av planeringsprocessen finns exempel på att politik används för att eliminera teknik. Slutligen finns även exempel på försök att eliminera politik med hjälp av teknik.

Jag vill sluta med att återge ett av de många citat från fallstudien, som får tala för sig själv. Det är från en intervju med den tidigare stadsplanearkitekten i Aalborg (byplanchef) som får sammanfatta avhandlingens poäng om verklighetens rationalitet. Citatet ger samtidigt en bild av varför denna avhandling blivit

så populär – den är levande, tänkvärd, och behandlar i hög grad aktuella frågor om miljöpolitikens förverkligande:

”Der var den svaghed i argumentationen – eller i dokumentationen – at bussystemet på forhånd så sådan ud [med knudepunkt på Nytorv-Østeraagade]. Man havde jo de omstigninger på Nytorv. Man ville nå til det resultat [at busterminalen skulle placeres på Nytorv-Østeraagade] under alle omstændigheder.

Det er ligesom den historie om Lilleby, hvor klokkeren ringer til telefoncentralen, fordi han skal have stillet kirkeuret. Så ringer han til telefoncentralen og spørger, hvad klokken er, hvorefter telefondamen ser ud af vinduet på kirkeuret og siger: ’Den er fem’. ’Godt’, siger klokkeren, ’så passer mit ur’.

Katarina Eckerberg

Hans-Erik Olson: *Staten och ungdomens fritid. Kontroll eller autonomi?* Stockholm 1992: Arkiv avhandlingsserie 40.

Sammanfattning

I avhandlingens fokus står ungdomars fritid, eller den tid av dygnet de inte är tvungna att arbeta, vila eller umgås med sina närmaste. Hans-Erik Olson vill beskriva hur det gick till när fritiden blev ett politiskt problem. Han syftar också till att få fatt i de politiska aktörernas intentioner. Till sin hjälp tar han en s k aktör/struktur-ansats. Med struktur avses å ena sidan resultatet av människors handlanden, å andra sidan det mönster av normer, värderingar och verklighetsuppfattningar de bär på såsom materiella, ideologiska och politiska. Sådana förvisso grundläggande men föränderliga faktorer påverkar antingen medvetet i vad som kallas i en informationsström eller mer omedvetet i en socialisationsström aktörerna att fatta vissa beslut i olika slag av politiska församlingar som t ex Sveriges riksdag eller

Stockholms stadsfullmäktige. Båda dessa nivåer omfattas för övrigt i Olsons statsbegrepp och empiriska analys.

Fritidspolitikerna är en maktrelation, där de respektabla med hjälp av statlig intervention försöker vinna kontroll över den icke-respektabla ungdomens fritid. Så kan man formulera den teoretiska ansatsen med vilken författaren går till verket för att vinna större klarhet ifråga om staten och ungdomens fritid. Nu har de vuxna väl alltid haft problem med sina ungdomar. Ändå var det främst under det förra seklet som urbanisering och industrialisering förde upp den sociala frågan på dagordningen; uppfostran i och utanför den allmänna folkskolan. Men den ideologiska kontroll som de beslutna utövade fick vika undan. Industrierbetet hade en stor del i skulden till att familjelivet blivit förvandlat i grunden. I städernas fabriksmiljöer mötte arbetarna klocktiden. Fritiden synliggjordes. De små lägenheterna förslög inte för de stora arbetarfamiljernas fritidsaktiviteter. Gatorna och gårdarna blev särskilt dess ungdoms fritidslokaler. Denna s k folkliga urbanitet oroade borgarfamiljerna kanske inte så mycket genom det beteende arbetarungdomarna uppvisade utan genom att borgarfamiljernas egna värderingar och normer utmanades. Barnen lämnades vind för våg när båda föräldrarna arbetade. Också det vittförgrenade föreningslivet av ekonomiskt, politiskt och religiöst slag tog föräldrarnas tid i anspråk i sådan utsträckning att familjeplikerna eftersattes. Dessutom hade de ungdomar som själva arbetade nu fått pengar som överskred deras utgiftsbehov. Tiden utanför arbetet blev större när barnarbetet minskade p g a industrins mekanisering. I slutet av seklet ansåg många borgerliga opinionsbildare att nya samhällsmetoder behövdes för att ersätta den ideologiska kontroll som familjen, kyrkan och skolan inte längre kunde eller fick garantera. Husböndernas makt över sina anställda, prästernas makt över sina församlingsbor, mästarnas makt över sina lärlingar – på punkt efter punkt försvagades kontrollinstrumenten. De etablerade kontrollerande institutionerna tvangs att avveckla sina ideologiska monopol över de enkla människorna, som bara blev fler och fler.

Hur skulle man kunna uppfostra särskilt industriarbetarklassens barn så att inte samhällets egen säkerhet skulle hotas av brottslighet och allmän förvildning? Den frågan oroadе inte minst folkskollärarna mot slutet av 1800-talet. Deras egen kontroll sträckte sig inte över tiden efter skolan. Den liberale riksdagsledamoten Fridtjuv Berg var en av dem, som i sin egenskap av sekreterare i deras yrkesförening, engagerat sig starkt i uppfostringsfrågan. 1896 skrev han en motion som ledde till att Tvångsuppfostrings-kommittén tillsattes med den konservative biskopen Gottfrid Billing som ordförande.

Kommittén anförde bl a brottsstatistik för att understryka behovet att förebygga brott. Ett samhällsansvar borde gestaltas. Varken skolrådet eller kyrkorådet kunde anförtros detta brett upplagda arbete. I sitt förslag om en lag angående vanartade och i sedligt avseende försummade barns behandling – vanartslagen – ville man inskriva obligatoriska barnavårdsnämnder för att tillsammans med alla andra goda krafter övervaka särskilt arbetarklassfamiljernas uppfostran av sina barn.

I den proposition som senare följde kunde Sveriges folkskollärare konstatera att de blivit bönhörda. Barnavårdsnämnder inrättades visserligen – men de skulle utgöras av skolråden. Prästerna däremot tvangs åse en i raden av många marginaliseringar av kyrkan.

Statens aktiviteter var dock inte de enda som riktade sig mot ungdomarnas fritid. Från slutet av 1800-talet togs en rad initiativ för att ordna för dem. Det var barnkrubbor, barnträdgårdar, folkbarnträdgårdar och skollovskolonier för de yngre. Men även för de äldre fanns ordnade fritidsaktiviteter, som arbetarstugor. Ofta startades de av enskilda personer ur de högre samhällsskikten för att kontrollera arbetarbarnens uppfostran så att bl a brottslighet kunde förebyggas. Men också ungdomarna själva började sluta sig samman i politiska organisationer, i allmänna gemenskapsföreningar men också i mera moralfostrande klubbar. IOGT startade sin verksamhet 1902, 1912 bildades ABF.

Olson skiljer mellan sådana föreningar som har en allmän-kulturell strävan, uppfostran som ideologi, och sådana som har en ideolo-

gisk profil, idelogin som uppfostran. Till de förra räknades olika föreläsningföreningar, kursverksamheter och hobbyverkstäder eller idrottsklubbar, vilka inte hade någon uttalad ideologi utan mest var av allmänt samhällsbevarande, fosterländskt och nationalistiskt slag. Det var verksamheter skapade av de vuxna för särskilt den föreningslösa ungdomen, vars håg av olika anledningar inte stod till de ideologiska frågorna eller helt enkelt inte var mogna för att ta itu med dem. De icke-respektabla ungdomarna var mer expressivt lagda och drog sig till enkla nöjen. Ledarnas roll var central. Ofta fanns utländska förebilder.

Till de senare, de mer uttalat ideologiskt identifierade, ska vi räkna dem vi kommit att kalla folkrörelserna, som hade en kritisk relation till staten. Där var det i större utsträckning ungdomen själv som organiserade sin egen verksamhet. Målmedvetet skapade dessa mer instrumentellt inriktade ungdomar sina organisationer. Väluppfostrat och respektabelt i samhällets ögon.

Samhället kunde dock inte i längden förlita sig på detta frivilligarbete. Få kommuner hade ännu 1917 implementerat de särskilda barnavårdsnämnderna. En socialpolitisk offensiv sattes nu in. Genom 1924 års barnavårdsförslag blev nämnderna obligatoriska. Kommunerna gavs uppdraget att ta ansvar för ungdomens fostran även på fritiden. Ett lapptäck av disparata lagar syddes ihop till en samlad text. Åldersgränsen för nämndernas ansvarsområde höjdes från 15 till 18 år och senare till 21 år. De som är professionella uppfostrare såsom präster, lärare och läkare tilldelades samhällsansvar.

Bakom denna förändring stod liberaler som Fridtjuv Berg och G H von Koch men också påtryckargrupper som CSA och Fattigvårdsförbundet. Ett av deras skäl var att utbreda de liberala och konservativa värderingar, vars dominans kunde hotas när en allmän rösträtt skulle föra socialdemokratin till en maktposition. Skolans roll reducerades. Socialpolitik blev vad författaren kallar en "självständig gren på det statliga uppfostringsträdet" (s 97). Socialdemokrater, däremot, levde i ett spänningsfält mellan å ena sidan en fatalistisk tro

på att utvecklingen i sig skulle leda till det socialistiska samhället, å andra sidan en praktisk erfarenhet av oerhörda mänskliga umbäranden. De ställde upp bakom barnavårdsnämnderna även om prästernas inflytande förändrade stridigheter inom partiet. Kanske kunde ungdomen räddas från inte bara brott och allmän osedlighet utan erbjudas alternativ till det sköjesraseri i danspalats och Folkets Hus som i det sena trettioåret blev föremål för en häskmoraliserande propaganda från framför allt de kristnas och de borgerligas håll.

En riksdagsmajoritet beslöt ändå om en utredning angående missförhållandena i nöjeslivet. Därmed fanns 1939 fyra utredningar som grubblade över fritidspolitiska problem. En av dem var ungdomsvårdskommittén, som ville tilldela den instrumentellt inriktade ungdomen ansvaret för att uppfostra den uttrycksfullt; folkkrörelser som haft ideologin som uppfostran tilldelades av staten rollen att vara vårdare; alltså fick de uppfostran som en tilläggs- eller ersättningsideologi. De icke-respektabla ungdomarnas fritid skulle kontrolleras. Fram till 1939 skedde det huvudsakligen med lagar och skärpt kontroll. Men därefter skulle också de ljusa, positiva alternativen som ändå fanns i en i övrigt förmodad kultur stödjas och uppmuntras.

Debatten om statens stöd till föreningslivet präglades av en spänning mellan de idéburna rörelserna och de allmänna ungdomsgårdarna. Den skar tvärs igenom de politiska partierna. I Stockholms stadshus fick den föreningsidealistiska linjen definitivt vika 1955. Den politiska majoriteten – föreningsrealisterna – trodde inte föreningslivet om att vare sig vilja eller kunna nå all ungdom. I Stockholm institutionaliserades en kommunal ungdomsrörelse med ungdomsgårdarna som bas.

Sammanfattningsvis har detta halvsekels politiska diskussioner haft det gemensamt, att den icke-respektabla föreningslösa ungdomen utgjort "ungdomsproblemet". Det var den ungdom som inte gick in i de framväxande folkkrörelserna av tveksamhet inför deras instrumentella livshållning. Någon uttrycksfull gestaltad autonomi på fritiden har aldrig accepterats. Ett kontrollperspektiv har varit

grundläggande. Först städslade staten folkskollärare och präster, senare ansvariga ungdomsledare och sist föreningsledare som legitimerade fostrare i kampen mot ungdomens alltför fria användning av sin fritid. Men bland de politiska aktörerna fanns med tiden en allt större tveksamhet till föreningarnas förmåga att fånga upp de oorganiserade. De verksamheter som började i privat regi institutionaliserades så småningom av stat och kommun. Ideologin som uppfostran fick ge vika för uppfostran som ideologi.

"Fritid" och "fritidspolitik"

Är fritidspolitik ett avgränsbart politikområde? Författaren säger sig inte se på fritiden som aktivitet, som tillstånd eller som holistisk idé¹. I stället väljer han att betrakta fritiden som tid, närmare bestämt det som inte är "tvångstid", eller det som blir över sedan vi arbetat, skaffat oss mat och ätit den, vilat oss, vårdat våra anhöriga samt utfört våra medborgerliga plikter. Med detta följer, såvitt jag förstår, att fritiden varierar i rum såväl som i tid. Olika människor har olika mycket fritid, en och samma människas fritid varierar under hennes livscykel.

Den debatt Olson faktiskt analyserar gäller dock knappast alls omfattningen av denna tid (jfr s 12). Objektet för studien är de offentliga samtalen om fritidens aktiviteter; vad förordar man för sysslor under fritiden, vad är det för attityder man vill ska råda för fritiden? När författaren säger att fritiden är en i högsta grad omtvistad arena där olika samhällsklasser för en politisk kamp mellan "de övre samhällsskiktens strävan till kontroll av proletariatets fritid och det senares kamp för autonomi på fritiden" (s 12), är det ju inte om tiden striden står utan om innehållet i betydelsen av aktiviteter. Striden gäller fritiden som aktivitet, och tillstånd (se även frågorna s 16), ja även fritidens frihetlighet (s 219). Om tiden varit intressantast, skulle helt andra politiska samtal ha följts, t ex arbetstidsdebatterna.

Forskning om fritidspolitik

Hur ska man då få fatt i de idéer som offentligt diskuterats om fritiden och dessutom förklara de aktiviteter som ordnats som offentliga angelägenheter? Och går det därur att skilja ut de frågor som gäller ungdomen?

I avhandlingen tangeras bara delvis social- och skolpolitiken medan de andra politikområdena inte närmare berörs. Avgränsningen är inte självklar. Före trettioåret går det väl knappast alls att tala om fritidspolitik; tio- och tjugotalets politiska aktörer definierar knappast själva något sådant politikområde. I t ex diskussionerna om arbetslöshet och ungdomsarbetslöshet torde däremot mycket stå att finna beträffande synen på ungdomens fritid.

Ungdomens fritid är en avgränsning som förefaller mindre problematisk även om Olson inte säger när den börjar respektive slutar. Han säger att relationen mellan staten och ungdomens fritid framför allt kommit att manifesteras i två fenomen: offentliga bidrag till ungdomsorganisationer och kommunala ungdomsgårdar. Därmed har han operationaliserat relationen mellan staten och ungdomens fritid högst avsevärt och ställt frågan som en fråga om diskussioner och beslut av olika former för samhällsstöd till ungdomens fritidsaktiviteter.

Källor

När det gäller källor har brevsamlingsstudier avvisats. Dagspressen har likaledes uteslutits, vilket kanske är skada när särskilt partikonflikternas omfattning och innebörd senare ska klarläggas.

Eftersom en del av de centrala aktörerna fortfarande lever, kunde man möjligen ha uttömt möjligheten att vinna ytterligare information, låt vara med risk för att få en slagsida i materialet. Men syftet kunde ha varit att få hjälp att teckna den allmänna debattstämning som råder vid olika tidpunkter och som spelar en så central roll i avhandlingen.

Syftet

Hur har samspelet mellan aktörer och strukturer fungerat i relationen mellan staten och ungdomens fritid på nationell nivå och i Stockholm under tiden 1896 till 1954? Så lyder huvudfrågan. De operativa frågorna är:

1) Hur har stat och kommun intervenerat i ungdomens fritid? – en fråga om teknik; sedan

2) Varför har de gjort det? – en fråga om innehåll i aktörernas idéer, deras beroende av påtryckargrupper av olika slag; samt

3) Hur självständiga har aktörerna varit i förhållande till mer strukturella faktorer såsom urbanisering, tidigare fattade beslut och olika slags värderingar?

Aktörerna handlar inte oberoende, utan utsätts för olika påverkansströmmar: socialisation, alltså uppfostran, information, alltså kunskap, samt restriktion, alltså olika hinder som kringgärdar det politiska beslutsfattandet. De sistnämnda lämnar dock Olson därhän, eftersom han säger sig inte bry sig om beslut som kunde ha men aldrig har fattats. Här tolkar Olson indelningens fader Lennart Lundquist onödigt snävt. En inskränkning kan ju ha en relativ betydelse för att ett beslut blev som det blev. Nu är inte skadan så stor eftersom inte några påverkansströmmar alls dyker upp i de empiriska resonemangen.

Mer besvärande är Olsons oklarhet över förhållandet mellan aktör och struktur. Han säger att aktörerna påverkar strukturerna mer direkt, än strukturerna påverkar aktörerna. I figuren antyds en mycket mer direkt strukturell determinism, vilket också fläckvis färgar av sig i analysen. Att t ex brottsligheten bland stadsungdomen inte ökat i förhållande till ungdomarnas ökning är en sak. När Fridtjuf Berg och andra ändå inte var nöjda utan arbetade fram vanartslagen förvånas Olson. Men kan inte Bergs bedömning ha att göra med både att situationen alltjämt var bedrövlig och att de politiska ambitionerna undan för undan höjdes när man såg att förändringar kunde skapas? För sakframställningen i stort har dock inte heller det metateoretiska aktör-/strukturavsnittet den betydelse som initialt förespeglas.

De tre begreppsparen och deras tillämpning

a. Stat och samhälle

”Staten ses som en arena på vilken de klasser eller grupper som finns i samhället agerar för att komma i besittning av de instrument, som statens maktapparat utgör” (s 20 f), lyder statsdefinitionen. Både staten och samhället är arenor. I staten verkar klasser, i samhället individer som relativt fritt formulerar olika idéer kring vilka de organiserar sig. Också begreppet civilt samhälle passerar hastigt förbi under återopande av Hessler, Smith, Hirsch och Poulantzas.

Det är ett grumligt begreppspår. Det är svårt att se varför inte den weberska definitionen av stat som legitim maktutövning alls berörs. Den habermaska samhällsbestämningen som privatpersoner organiserade i partier och grupper ligger också nära till hands. Stat och civilt samhälle i Keanes mening hade kanske varit ett ännu naturligare och effektivt koncept med tanke på de empiriska problem Olson skulle ge sig i kast med. Att distinktionen stat och samhälle inte riktigt räcker till, framgår väl också av att en annan, i och för sig inte mindre problematisk distinktion mellan offentligt och privat tas till hjälp i den empiriska analysen (sid 198, 208 och 215 text, se även sid 22). När statsintresse förs in i analysen (s 37), förefaller kontakten med det ursprungliga statsbegreppet i varje fall tillfälligt brutet. Och när ”fritiden framträder som en självständig arena för politisk produktion” (s 12) är oklarheten rent besvärande, så mycket mer som denna slutsats sägs vara ”en central utgångspunkt för detta arbete” (ibid).

Statsbegreppet och statens relation till det civila samhället hade förtjänat en mer inträngande och ändamålsenlig begreppsutredning. I praktiken tycker jag dock att författaren kommer nära den weberska definitionen, text ”Det är to m naturligt att [de ideologier som finns i samhället] först manifesterar sig i aktioner av enskilda och grupper i samhället, innan dessa finner staten lämplig som ett instrument för att genomföra sina intentioner” (s 76, se även s 23 och 97).

Staten inkluderar den lokala staten, dvs kommunen, som här ses som en decentraliserad eller delegerad centralstatlig politik. Nu är det väl inte alldeles självklart. Kommunen kan och bör också betraktas som en gentemot staten självständig enhet, vid tiden före kommunallagarna rentav som privat association. Här skriver Olson ånyo onödigtvis fast sig i en principiell deklaration. Hans empiriska rön pekar delvis i en annan riktning. Hans stereotypa förförståelse gör honom impotent att teoretiskt ta hem poängen. Analysen av Stockholms stad visar sålunda, att den kommunala självstyrelsen visst har sin stora betydelse. Kommunen har och begagnar sig av en frihet att handla självständigt. Den har ett annorlunda perspektiv än de nationella kommittéerna. Huvudstaden tycks ha en relativ autonomi gentemot den centrala statsmakten (s 158, 203, 208, 210 och 215).

b. Kontroll och autonomi

Avhandlingens kraftfält konstitueras av begreppen kontroll och autonomi, vilka också utreds grundligare. I anslutning till Robert Dahl menar Olson att ideologisk kontroll är motsatsen till möjligheten att själv sätta sina egna normer.

Han är också medveten om kontrollbegreppets mångtydighet. Det kan avse syftet, strategin eller resultatet. Hans intresse sägs sammanfalla med kontroll som intention; vilka grupper försöker kontrollera andra gruppers fritidsbeteenden? Studien ska gälla autonomi mellan klasserna. Uttalat tycks dessutom relationen gälla staten och en särskild klass, arbetarklassen.

Referensen till Dahl är löftesrik. Dessvärre visar sig Olsons tolkning vara både felaktig och ofullgånge. Felaktig när Olson pådyvlar Dahl påståendet att ”det inte går att göra någon gradbestämning av vare sig kontroll eller autonomi” (s 22). Ett av Dahls stora bidrag till diskursen består i att han utvecklar begreppet relativ autonomi:

”[...] I believe that it helps one to perceive and to describe social relations more accurately if we think about ”amounts” of influ-

ence and autonomy as if they could vary – like income and wealth – over an indefinitely large range of values.

.../Some writers have conceived power – and by implication what I mean by autonomy and control – as if it could be described by only two quantities: all or none. Although this is far from the prevailing view, it offers such a strong contrast to the interpretation suggested here that to consider it briefly may be illuminating.”²

Inte heller har Olson rätt i att Dahl medvetet avstår från att diskutera hur kontroll förhåller sig till makt och inflytande. I den bok han åberopar behandlar Dahl på sidorna 17-20 frågan hur kontroll förhåller sig till makt och inflytande.

Olsons läsning av Dahl är också ofullständig. Han tycks inte ha upptäckt att Dahl faktiskt i samma avsnitt av nämnda bok preciserar begreppet ”social autonomy” till ”the complement of social regulation” i ett slags paradoxal relation till politisk autonomi som ”the complement of control...”³. Olson skriver förvånansvärt: ”Såvitt jag känner till har begreppet ”social autonomy” aldrig lanserats...” (sid 23). Olson försöker ett begreppsligt kapital han hade precis runt hörnet.

Han konstaterar också – varför? – att sociologer ”oftast helt oflekterat” (s 23) brukar använda begreppet social kontroll. Må så vara men t ex Edmund Dahlströms definition – ”processer som verkar i riktning mot social konformitet och motverkar social avvikelser”⁴ – borde inte framstå så motbjudande i Olsons föreställningsvärld om en kamp mellan olika norm- och värdesystem.

Olsons eget kontrollbegrepp är också frustrerande. Det är intentionerna bakom besluten som intresserar honom, säger han. Men han vill ju ”se hur kontrollsträvandena tar sig ut.../vilka grupper som försöker kontrollera andra gruppers fritidsbeteenden” (s 22). Innan han hunnit skrida till verket har han därmed, för det första, lämnat intresset för vad som ligger bakom kontrollen. Hans empiriska fråga rör kontrollstrategin, alltså hur staten bär sig åt för att nå den åtråvärda kontrollen.

Inom ramen för en begreppsanalys har han, för det andra, stipulerat det empiriska resultatet. Genom fritidspolitikens söker vissa grupper reducera andra gruppers autonomi. Detta är fritidspolitikens syfte eller drivkraft (s 22). I praktiken har han snabbt förnekat sitt påstådda intresse för några intentioner; kontrollen är intentionen. Studien handlar om hur staten betedde sig för att uppnå den.

c. Respektabilitet och icke-respektabilitet

Olson ansluter sig till brittisk socialhistorisk forskning men också till den nya svenska folkrörelseforskningen. Det fanns en respektabel grupp ganska välutbildade och välavlönade arbetare, som bar upp arbetarklassens organisationer i hopp om att omsider få lön för mödan. Deras instrumentella läggning gav dem mer gemensamt med medelklassen än med den mer expressivt orienterade, den sk icke-respektabla, delen av arbetarklassen, vilken mer levde för stunden, utan att för den skull tillhöra det kriminella trasproletariatet (s 25). Det är striden mellan de respektabla och de icke-respektabla autonomi som fritidspolitikens sägs handla om.

Trots en ganska grov indelning står författaren på det stora hela här på ganska säker grund. Min enda tveksamhet gäller nyttan med att skilja mellan expressiva och instrumentella aktiviteter, ursprungligen konstruerad av Ulf Himmelstrand. Respektabel blir väl den som i handling själv respekterar de allmänt respekterade normerna och ger sig hän i organisationsarbetet. De icke-respektabla hyste inte samma respekt för det allmänt respektabla.

De icke-respektabla stod ofta utanför de formella organisationerna, säger Olson vidare. Men också de hade väl organisationer: både formella, t ex för motorburen ungdom, och informella? På så sätt fick de en social tillhörighet, en egen identitet och samhällelig institutionalisering. Olson menar också att respektabiliteten snarare var en roll än en ideologi. Arbetarna kunde ena dagen gå in i den, andra dagen träda ur. Men att respektabiliteten då skulle vara något som inte borgerligheten definierade utan arbetarna själva, är svårt att för-

stå, eftersom respektabilitet blir liktydigt med föreningsanslutning.

d. Bristen på könsperspektiv

I Hans-Erik Olsons avhandling anläggs aldrig något könsperspektiv. Utifrån en allmän förståelse av ungdomars fritid kan man förvänta sig att flickornas och pojkarnas fritid skiljer sig åt. Mellan raderna framgår också att problemet med den föreningslösa ungdomen ofta var ett pojkeproblem: byxfickssverige, ligapojkar, Matteuspojkar t ex. Under läsningen gror även frågorna: vilka blev alkoholister, vilka blev alkoholisthustrur, vilka blev brottslingar, vilka blev kvar att försörja familjen etc etc?

När Olson påstår att visserligen var graviditet före äktenskapets ingående olagligt och belagt med böter, ”men någon skam behövde inte föräktenskapliga förbindelser föra med sig” (s 27), får man anta att han skriver mot bättre vetande. Om hur det faktiskt förhöll sig vet vi numera en hel del. År 1884 kom t ex 400 gravida kvinnor resande till Stockholm på vinst och förlust till en särskild asyl på Söder. Överlag tvingades fyra av fem ogifta mödrar att lämna bort sina barn till fosterfamiljer eller till sk änglamakerskor. Mellan 1913 och 1924 vårdades 1 709 kvinnor på Stockholms allmänna BB för svåra infektioner efter illegala abortförsök.⁵ Ann-Sofie Ohlander redovisar att det vid 1907 års socialdemokratiska kvinnokonferens förelåg fyra motioner om förbättringar av ensamma mödrars ställning, tre av dem gällde de ogifta mödrarna och deras barn. I fokus stod de ogifta mödrarna, vilka befann sig i konflikt mellan vård- och försörjningsansvar. Deras rättsliga och sociala situation i samhället utmärktes av orättvisor och fördömanden. Och, konstaterar hon: ”Det kan vara viktigt att notera att de också gjorde detta utan några som helst moraliserande övertoner – utom mot de övergivande barnafäderna”⁶.

Så, den föreningslösa ungdomens autonomi Olson skildrar, vems autonomi var det? De nära nog idylliska skildringarna av bondesamhällets erotiskt vibrerande fäbodhelger, vems autonomi var de uttryck för? Vem stod för följderna?

Att det oftast var kvinnorna som tog saken i egna händer och skapade sociala alternativ medan männen pratade, är inte det också uttryck för desperation? Privata initiativ togs när det offentliga stod passivt. Och Elisif Thiels stadshusmotion med kvinnor ur fyra partier, kan inte det ge anledning till reflektioner av detta slag? Kanske tog de intryck av att det var flickorna som betalade priset för den sexuella sk friheten, i form av illegala aborter som inte sällan ledde till döden. Att de nybildade barnavårdsnämnderna skulle ha en kvinnlig ledamot (s 79) – vad låg bakom den förändringen? Det är ju ett mycket progressivt inslag i en tid som just accepterat kvinnlig rösträtt.

Det finns alltså skäl att tro att ett könsperspektiv hade varit fruktbart. Ny kunskap och nya aspekter hade kunnat presenteras. Det kan inte uteslutas, att författaren funnit olika idéer om pojkars och flickors fritid. Som den nu föreligger är avhandlingen företrädesvis en studie av staten och pojkarnas fritid.

6. Tesens bärkraft

De breda folklagrens ungdom har alltid självständigt och autonomt organiserat sin egen fritid men det är den föreningslösa icke-respektabla ungdomen som hela tiden utgjort ”ungdomsproblemerna”. Denna ungdoms autonomi på fritiden accepterades aldrig. Det gällde att försöka förändra denna ungdoms fritid och göra den mer respektabel. Från 1896 till 1955 har detta kontrollperspektiv varit grundläggande (s 213 f).

Avhandlingen hämtar sin intellektuella energi ur denna tes. Motfrågan, som naturligt inställer sig hos läsaren men aldrig ställs av författaren, blir: kontroll i vilket syfte? Av skäl jag angett utreds aldrig kontrollsyftet. Här och var får vi ändå veta att de moral-konservativa kontrollanspråk var i deras eget intresse, för att skydda dem själva, deras politiska värderingar och deras livsstil från förändring. Statens kontroll blev de besuttna klassernas självförsvar mot oroligheter på stadens gator och mot revolution.

Men vad hade då de föreningslösa ungdomarna egentligen för självständighet? Stod de i själva verket inte i ett alldeles uppenbart beroendeförhållande till andra aktörer och strukturer, bl a till följd av att de saknade kunskaper, erfarenheter och vad vi idag kallar politisk kompetens och ibland ett avlönat arbete? Olson skriver själv att den föreningslösa stockholmsungdomen i slutet av trettioalet saknade: "... tillräcklig livskraft på den ideologiska fritidsmarknaden" (s 76). Var det då inte andra aktörer eller strukturer av ekonomisk och social natur, som genom vad Olson själv kunnat kalla påverkansströmmar, höll dessa grupper i sitt grepp? En ökad kontroll från statens sida skulle göra dem mer autonoma i förhållande till andra. Hjälptill självhjälpt. Kontroll för autonomi. Tänk om det var det som var syftet!

Ungdomarna hade ju inte ens någonstans att ta vägen om så bara för "olika slag av förströelse" som Elisif Thiel skrev 1941. Den motionen tillkom utifrån ett kontroll-perspektiv, säger Olson utan att observera att hon och hennes medmotionärer inte var främmande för att skaffa lokaler "som ungdomen kan betrakta som sina egna, där de kunna i viss utsträckning ha bestämmanderätt och där det finns möjligheter till olika slag av sysselsättning efter vars och ens kynne och läggning"⁷. Att den motionen skulle vara artskild från den åstrandiska från samma år, är heller inte alldeles uppenbart. Den senare hade ingen moraliserande grundton, säger Olson; men så här inleddes den:

Under den senaste tiden ha flera ungdomsligor avslöjats och sprängts i huvudstaden. Unga pojkar och flickor, de flesta i tonåren, ha lockats med i fördärvet av element med typiska kriminella anlag. Kontakt har nåtts på de billiga kaféerna. Dessa äro rastställen och värmestugor för stora delar av den ekonomiskt sämst ställda ungdomen.⁸

Var inte statens kontroll ett medel för att uppnå ett högre syfte, ungdomarnas verkliga självständighet? Var det inte detta socialdemokraterna åsyftade när de i sitt kulturpolitiska program sade sig vilja "bryta den passiviserande tendensen och ge bättre möjligheter till verklig

rekreation, till avspänning och återhämtning, yttre aktivitet och allsidig inre människoutveckling"(sid 207)? Olson kallar även detta för ett uttryck för folkbildarmoralism och fritidens rationalisering. Ett liberalt frihetskoncept – frihet från statligt tvång – tycks spela författaren ett spratt; statens kontroll av ungdomarna måste också förstås som en frihet till något.

När det gäller föreningsungdomen håller Hans-Erik Olson för troligt, att "en viktig drivkraft bakom uppbyggandet av föreningslivet var att de respektabla arbetare därmed kunde skilja ut sig från de icke-respektabla och bli accepterade av en borgerlighet" (s 75).

Återigen: Varför var det i så fall angeläget; vad var det man vill fly från och fly till? Ungdomslagen som funnits i byarna hade samlat alla mellan konfirmation och giftermål kring ett allmänintresse i byn. Konformiteten rådde, enligt Olson. Folkrorelseorganisationerna däremot byggdes upp kring och odlade särintressen. I bondesamhället rådde alltså ett närmast lyckligt naturtillstånd medan industrisamhällets förde med sig en split och söndring, som folkrörelserna förstärkte. Återigen saknas en mindre romantiserad, mer realistiskt skildrad utgångspunkt.

Liberalen Fridtjuv Berg, senare ecklesiastikminister i Staaffs båda ministärer 1905-09 resp 1911-14, spelade en viktig roll i vanartslagens tillkomst. Egendomligt nog protesterade inte socialdemokrater mot en lag som redan till sin intention var en klasslag. Varför teg tex Branting? Jo, konstaterar Hans-Erik Olson:

Branting m fl insåg att vanartslagen inte skulle drabba den respektabla delen av arbetarklassen, utan enbart den icke-respektabla delen, som stod utanför rörelsen. Även inom arbetarrörelsen var det många, som ansåg att "kväset" nog kunde behöva få sin uppfostran förbättrad. I det tysta gjorde man gemensam sak med de borgerliga uppfostringsideologerna (s 46).

Den barnavårdsdag som efterträder vanartslagen karakteriserar författaren också som ett kontrollinstrument (s 95). Vad som var rätt och fel i barnens liv, skriver Olson, antogs

kunna fastställas objektivt av barnavårdsnämndens experter, d v s prästen, läraren och läkaren (s 79). Nu var det väl snarast så att kyrkan marginaliserades i de nya nämnderna. Viktigare är dock att Olsons fritidspolitiska koncept tycks leda honom vilse. Dess moraliska "bias" fördunklar kontexten för det politiska beslutsfattandet och de faktiska sociala omständigheter som där gällde. Den socialmedicinska misären torde ha varit minst lika viktig att bekämpa som den moraliska. Barnens hälsa var en viktig politisk fråga, inte bara eller främst en moralfråga.⁹ Möjligen läser Olson historien alltför litet ur ett samlat familje-, barn- och ungdomsperspektiv, alltför mycket ur ett fritidssysselsättningsperspektiv. För de politiska aktörerna gällde debatten de utsatta människornas hälsa och totala välbefinnande (under hela dygnet). Ett stort välfärdspolitiskt scenario tenderar Olsons fritidspolitiska koncept att reducera till en kamp om de icke-respektablas moraliska autonomi gentemot staten.

Slutord

Det är skada att Hans-Erik Olson utrustar sig med så okänsliga, ineffektiva och passiviserande begrepp. Hans idylliserade och manscentrerade skildringar av hur fritiden gestaltades innan Leviathan grep in passar bara alltför väl in i hans programmatiska föreställningsvärld. Genom att ryckas loss från sitt breda sociala sammanhang blir fritiden en moralfråga. Vilka politiska idéer som fanns kring ungdomens fritid blir därmed bara belysta av en hän-delse.

Lyckligtvis är begreppsapparaten inte så konsekvent använd att empiriska rön i annan riktning inte orkar tränga sig fram. Därför är

Olsons avhandling en ömsom provocerande, ömsom medryckande men genomgående intresseväckande och välskriven studie av några kritiska passager i välfärdsstatens utveckling. Hans innovativa ämnesval och hans angreppssätt frambringar delvis ny kunskap. Den tidsmässigt ganska långa perioden, liksom jämförelsen mellan den nationella utvecklingen och den kommunala är också fruktbarande. Slutligen vitaliserar hans förtrogenhet med andra socialvetenskaper framställningen.

Erik Amnå

Noter

1. "Att forska om fritid! Plan för uppbyggandet av svensk fritidsvetenskap". *Forum för fritidsforskning, Stockholms Universitet: Fritidspolitiska studier 3, 1989, s 9.*
2. Dahl, Robert A: *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy vs. Control*, New Haven and London: Yale University Press 1982, s 22.
3. *Ibid*, s 19.
4. Dahlström, Edmund: Normer, avvikelse och social kontroll, ur *Sociala avvikelser och social kontroll*, red. J. Israel, Stockholm: Almqvist & Wiksell 1968 s 17-46, s 19 (cit).
5. Davidsson, Barbro, Forsling, Christina: *Abort förr och nu – en bok om aborträtten*, Stockholm: Röda rummet 1982, s 21 ff.
6. Ohlander, Ann-Sofie: Det osynliga barnet? Kampen om den socialdemokratiska familjepolitiken, ur *Socialdemokratins samhälle*, red: Misgeld, K – Molin, K – Åmark, K, Stockholm: Tiden 1988 s 170-190, s 175 f (cit).
7. Stockholms stadsfullmäktige; motioner, nr 10, 1941.
8. Dito, nr 30, 1941.
9. Ohlander a.a. s 174 f.

Notiser

Nordisk statsvetarkongress i Oslo

För tionde gången hålls den 19-21 augusti 1993 nordisk statsvetarkongress, nu i Oslo. Som vanligt domineras kongressverksamheten av ett stort antal arbetsgrupper, denna gång sjutton stycken. Många av arbetsgrupperna behandlar teman som är så rykande aktuella att man kan tala om pop-ämnen. Andra behandlar mer tidlösa frågor. Den uppmärksamme noterar att Finland är starkt underrepresenterat bland workshopsledarna; varje sann nordist hoppas att detta är en tillfällighet.

Den som vill delta i en arbetsgrupp bör ha anmält sig till arbetsgruppens ledare senast 1 mars 1993. Den hugade kongressdeltagaren kan välja à la carte från följande menu.

1. Europæiske forudsætningen for udviklingen i de nordiske samfund. Christer Jönsson, Lund och Ole Karup Pedersen, Köpenhamn
2. EF og medlemslandene: europificering av nasjonal politikk, Kjell Eliassen och Svein S Andersen, Handelshøyskolen BI
3. Nordisk interesseartikulation i et Europa under hastig forandring, Henning Bregnsbo, Köpenhamn och Niels Christian Sidenius, Århus
4. Könrelations og europæisk transformation, Anette Borchorst, Århus och Beatrice Halsaa, Oppland Distriktshøgskole
5. Demokrati, opinionsbildning och utrikespolitikk, Ulf Bjereld, Göteborg
6. Jämförande politik: premisser, metod, empiri, Dag Anckar, Åbo
7. Nordisk parlamentsforskning, Matti Wi-berg, Åbo
8. Miljöpolitik och förvaltning, Lennart J Lundqvist, Göteborg och Alf-Inge Jansen, Bergen

9. Nye organisationsformer i kommunerne, Henrik Larsen, Odense och Stig Montin, Örebro

10. Frivillig organisering i nye omgjevnader, Per Selle, LOS-senteret i Bergen och Kurt Klaudi Klausen, Odense

11. Interessegrupper i Norden, Victor A Pestoff, Stockholm och Karsten Ronit, Handelshøyskolen i Köpenhamn

12. Politologisk forvaltningsforskning og offentlig ledelse, Torodd Strand, Bergen och Gunnar Gjelstrup, Frederiksberg

13. Våljare och val i Norden, Mikael Gilljam och Sören Holmberg, Göteborg

14. Lokalvalg og lokalpolitikk, Hilmar Rommetvedt, Stavanger och Anders Håkansson, Lund

15. Demokratiets seier og krise, Jörgen Hermansson, Uppsala, Knut Midgaard och Raimo Malnes, Oslo

16. Teori og praktik i politisk textanalyse og retorikstudier, Orla Vigsö Sörensen, Uppsala och Marja Keränen, Jyväskylä

17. Den politiska begreppsbildningens omvandling i de nordiska språken, Henrik Stenius, Renvallinstituttet, Helsingfors och -Bo Stråth, Göteborg

Nordiska internationellpolitiker förenar sig

I anslutning till nordiska statsvetarkongressen kommer 18-19 augusti 1993 i Oslo att hållas en konferens, där *Nordic International Studies Association* bildas. På denna konferens kommer också att anordnas paneler om beslutsfattande i kris, språk och internationella

relationer, de nordiska länderna och EG, småstater och interdependens, Nordeuropa och regionalt samarbete, "approaches to global governance", mm. En interimsstyrelse finns redan, ledd av Bengt Sundelius, Stockholm. NISA har som syfte att främja forskning, avancerade studier samt kontakter mellan akademiker och praktiker inom internationell politik i de nordiska länderna. NISA kommer att bygga på individuellt medlemskap, och årsavgiften för 1993 är 250 kronor (danska sådana). Studerande slipper undan med 200 kronor. På köpet får man rabatt på prenumeration av *Co-operation and Conflict*. Adressen till NISA är Rosenborgsgade 15, DK-1130 København K.

Till redaktionen insända skrifter

- Bengt Abrahamsson, *Varför finns organisationer?* 2 uppl. Lund 1992: Studentlitteratur
- Jørgen Goul Andersen, Hans Jørgen Nielsen, Niels Thomsen, Jørgen Westerståhl, *Vi og vore politikere. En kortlægning af forholdet mellem befolkningen og politikerne i dagens Danmark*, Viborg 1992: Spektrum
- Ross K Baker, *Det mångtydiga USA. Världspolitikens Dagsfrågor 11* 1992
- Nils Brunsson – Ingemund Hägg, red, *Marknadens makt*, Stockholm 1992: SNS
- Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1991*. Köpenhamn 1992: Dansk Udenrigspolitisk Institut & Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Europagemenskap och rättsvetenskap*. Utredning utförd av de juridiska fakulteterna på uppdrag av regeringen. Uppsala 1992: Iustus
- Hans Fog – Jan Bröchner – Anders Törnqvist – Karsten Åström, *Mark, politik och rätt. Om plan- och bygglagen i praktiken*. Stockholm 1992: Byggeforskningsrådet
- Bertil Fundahn – Holger Holmgren, *Budgetering, planering och redovisning – för kommuner och landsting*, Lund 1992: Studentlitteratur
- Kristian Gerner, *Centraleuropas återkomst*, 2 uppl. Stockholm 1992: Norstedts Juridik
- Peter Gundelach – Karen Siune, eds, *From Voters to Participants. Essays in Honour of Ole Borre*, Århus 1992: Politica
- Stefan Hedlund, red, *Efter Sovjet. Tankar kring ett imperium i upplösning*, Stockholm 1992: Nerenius & Santérus
- Kurt Johannesson – Olle Josephsson – Erik Åsard, red, *Svenska tal från Torgny lagman till Ingmar Bergman*, Stockholm 1992: Norstedts
- Christer Jönsson – Ole Elgström – Magnus Jerneck, *Internationell politik*, 2 uppl. Lund 1992: Studentlitteratur
- Torben Beck Jørgensen – Preben Melander, red, *Livet i offentlige organisationer. Institutionsdrift i spændingsfeltet mellem stat, profession og marked*, Köpenhamn 1992: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Leif Lewin, *Ideologi och strategi. Svensk politik under 100 år*, 4 uppl. Stockholm 1992: Norstedts
- Rolf Lundén – Erik Åsard, ed, *Networks of Americanization. Aspects of the American Influence in Sweden*. Uppsala 1992: Almqvist & Wiksell International
- Lise Lyck, ed, *Denmark and EC Membership Evaluated*, London 1992: Pinter Publishers
- Gunnar Viby Mørgensen, *Kan vi stole på politikerne?* Viborg 1992: Spektrum
- Ana Maria Narti, *Revolutionen som stals. Demokratirörelsens syn på Rumänien efter Ceausescu, Världspolitikens Dagsfrågor 9* 1992
- Olof Petersson, *Kommunalpolitik*, Stockholm 1992: Publica
- Jon Pierre, *Kommunerna, näringslivet och näringspolitiken*. Stockholm 1992: SNS
- Jonas Pontusson, *The Limits of Social Democracy. Investment Politics in Sweden*, New York 1992: Cornell University Press
- Horst Siebert, *Europas nya ekonomiska karta*. Stockholm 1992: SNS
- Sven-Erik Sjöstrand – Ingalill Holmberg, red, *Företagsledning bortom etablerad teori*, Lund 1992: Studentlitteratur
- Herbert Tingsten, *Nazismens och fascismens idéer. Den nationella diktaturen*, Stockholm 1992: Ratio
- Ole Wæver, *Introduktion til Studiet af International Politik*, Köpenhamn 1992: Forlaget Politiske Studier

Abstracts

Statsvetenskaplig Tidskrift (The Swedish Journal of Political Science) normally contains four sections: *Uppsatser (Main articles)*, *Översikter och meddelanden (Reviews of recent political and scholarly developments)*, *Litteraturgranskningar (Book reviews)*, and *Notiser (Shorter notices)*.

Bo Lindensjö: *Välfärdsdemokrati och rättvisa (Welfare Democracy and Justice)*
In *A Theory of Justice*, John Rawls argues that his principles of justice would, should and could be chosen by free and rational persons in an original position of equality. Whereas Rawls in subsequent articles has only slightly modified his *principles of justice*, his general *outlook and methodology* now in certain respects seem considerably changed. The aim of this article is to capture some of these changes, particularly those regarding methodology. It is suggested that different texts lend support to different interpretations of Rawls's philosophical method of reflective equilibrium. It has or can reasonably be interpreted in terms as different as naturalism/empirism, intuitionism, constructivism, scientism and contextualism. Rawls's methodological development, it is argued, seems connected with his growing pessimism concerning the capacity of philosophy to generate comprehensive, universal, true and generally agreed upon statements.

Martin Bennulf *En grön dimension bland svenska väljare? (A Green Dimension among Swedish Voters?)*

The thesis of the existence of a green dimension among Swedish voters is tested. The green dimension is defined as the conflict between growth and ecology.

In political science the existence of a new political cleavage is often put forward. How-

ever, the lack of empirical proof is sometimes striking. That is, empirical criteria for when a political dimension exists is not always specified.

Three criteria are specified for the existence of a green attitudinal dimension. There should exist constrained attitudes on environmental matters among Swedish voters. The constrained attitudes should be stable, i.e., the results should be obtainable over time in different surveys and in panel surveys. Finally, attitudes on environmental matters should be independent of attitudes on other matters.

The analyses of representative samples of the Swedish population (national election studies and SOM-studies) show that there does not exist a green attitudinal dimension among Swedish voters. The two first criteria are met to some degree (constrained attitudes and stability). However, there is no independence of other issues. To a large extent environmental attitudes covary with attitudes towards left-right issues.

Jan-Erik Lane – Torgeir Nyen: *Neo-Institutionalism and the Public Sector*

In the Nordic countries the interest in neo-institutionalism has been much too focussed at the sociological interpretation of the new major paradigm. It comes out of organizational theory mixing the old institutionalism with its rule fixation with carbage can inspired decision theory. Although the sociological version of neo-institutionalism may appear as very promising, one should also pay attention to the new institutionalism and institutionalist economics. It is highly relevant to the interpretation of essential political realities. On the one hand, the emphasis on interests in the process of institution building fits nicely with the standard public choice models. On the other hand, the emphasis on institutions carries the ap-

proach into constitutionalism and political deliberations about basic institutions in society. Actually, the new institutionalism of Williamson and institutionalist economics requires more of political science, if it is to develop its theories about institution building further, because the identification of state institutions comes before the creation of exchange and market institutions. This is why the political economy of Smith, Ricardo and Marx never made a sharp separation between politics and economics.

Jonas Hinnfors: *Dagordningsbegreppet. Ordning eller kaos? (The Concept Agenda. Order or Chaos?)*

Although essential to political science, the concept "agenda" has gradually come to appear in a wealth of guises. My claim is that identifying the concept's "hard core" would

facilitate fruitful exchange between subject fields.

It is suggested that a viable definition should meet certain criteria: "What" does the agenda refer to? "Who" is acting? "Where" and "when" is it created? Moreover, I recommend that every agenda-definition excludes answers as to "how" and "why" the agenda was formed.

When the criteria are applied to the agenda-literature, only a slim core proves to exist. The agenda should be related to "politics" /= "what"/. Keeping this vague answer in mind, a satisfactory definition meeting my criteria, should include the following elements:

Statements concerning specified issues, subject to authoritative allocation of values for a society ... /= "what"/ ... by specified actors.../= "who"/ ... in specified arenas.../= "where"/ ... at specified moments in the process of allocation ... /= "when"/.

Medarbetare i Statsvetenskaplig Tidskrift

Docent Bo Lindensjö är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Stockholm

Martin Bennulf är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg

Jan-Erik Lane är professor i statsvetenskap i Oslo
Torgeir Nyen är verksam vid Institutt for statsvetenskap i Oslo

Fil dr Jonas Hinnfors är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg

Dr phil Peter Wagner är research fellow vid Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

Fil lic Marie Demker är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg

Fil dr Katarina Eckerberg är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Umeå

Fil dr Erik Amnå är verksam vid Institutionen för politik med förvaltning i Örebro

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

NITTIOFEMTE ÅRGÅNGEN
(NY FÖLJD: ÅRG 74)
INNEHÅLL

1992



UTGIVEN AV
FAHLBECKSKA STIFTELSEN
STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION, LUND

REDAKTION
FAHLBECKSKA STIFTELSENS KOLLEGIUM

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE
LENNART LUNDQUIST

UPPSATSER

<i>Martin Bennulf</i> : En grön dimension bland svenska väljare?.....	329
<i>Torbjörn Bergman</i> : Multiple Goals and Constitutional Design: How the Swedish King Lost His Formal Powers	209
<i>Jan-Erik Lane – Torgeir Nyen</i> : Towards an Economic Organization Theory of the State	359
<i>Bo Lindensjö</i> : Välfärdsdemokrati och rättvisa.....	305
<i>Lennart Lundquist</i> : Förvaltningschef och demokrati.....	234
<i>Jan Magnusson</i> : Demokratiseringsprocessen i Östeuropa 1989 som en "garbage can"	1
<i>Stig Montin</i> : Privatiseringsprocesser i kommunerna	31
<i>Ingegerd Municio</i> : An Ethnographic Approach to the Study of Institutional Change.....	113

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDE

<i>Torben Bech Dyrberg – Jacob Torfing</i> : Politik og institutioner	139
<i>Tim Booth</i> : Social Experimentation and Social Reform	59
<i>Mats Bäck – Tommy Möller</i> : Lärobokens problem – och recensionens.....	187
<i>Terry Carlbon</i> : Underhusvalet i Storbritannien 1992	182
<i>Mattias Gustafsson – Ingemar Elander</i> : Lokal självstyrelse i Centraleuropa.....	69
<i>Patrik Hall</i> : Nationer och nationalism	162
<i>Jonas Hinnfors</i> : Dagordningsbegreppet. Ordning eller kaos?	377
<i>Jan-Erik Lane</i> : Interests and Institutions	151
<i>Tomas Niklasson</i> : Aktuella böcker om Central- och Östeuropa	88
<i>Gunnar Richardson</i> : 1950 års skolbeslut: Idéernas kraft eller realiteternas tryck?	257
<i>Bo Rothstein</i> : Genmäle: Strukturalismens fallgropar och problem.....	263

LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Leo Bartonek</i> : Der Topos 'Nähe' – Ernst Blochs Eintrittsstelle in die Sozialwissenschaften. Anm av Peter Wagner	391
<i>Carl Bildt</i> : Hallänning, svensk, europé. Anm av Jakob Gustavsson	298
<i>Fredrika Björklund</i> : Samförstånd under oenighet. Svensk säkerhetspolitisk debatt under det kalla kriget. Anm av Jan Hallenberg	271
<i>Frédéric Bon</i> : Les discours de la politique. Anm av Marie Demker	396
<i>Janina Wiktorina Dacyl</i> : Between Compassion and Realpolitik. Anm av Kim Salomon	279
<i>Rolf Ejvegård</i> : Vad är demokrati? Anm av Ingvar Mattson	197
<i>Bent Flyvbjerg</i> : Rationalitet og makt. Anm av Katarina Eckerberg	398
<i>Jonas Hinnfors</i> : Familjepolitik. Samhällsförändringar och partistrategier 1960–1990. Anm av Anders Sannerstedt	285
<i>Samuel P Huntington</i> : The Third Wave. Anm av Anders Uhlin	106
<i>Anders Håkansson</i> : Konsten att vinna ett val. Anm av Göran Gustafsson	265
<i>Johan Lundborg</i> : Ideologiernas och religionens död. Anm av Evert Vedung	96
<i>Karl Molin</i> : Omstridd neutralitet. Anm av Ulf Bjereld	201
<i>Hans Mouritzen</i> : Finlandization. Anm av Mikael Spång	192
Norden i det nye Europa. Anm av Hans Mouritzen	293
<i>Hans-Erik Olsson</i> : Staten och ungdomens fritid. Anm av Erik Amnå	400
<i>Göran Rosenberg</i> : Friare kan ingen vara. Anm av Kristian Sjøvik	199
NOTISER	205, 302, 409
ABSTRACTS	111, 207, 304, 411

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT, BOX 52, 221 00 LUND

Anvisningar till författare

Manuskript insändes till Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund i två exemplar. Efter redaktionell granskning och beslut om publicering insändes slutgiltigt manuskript i två exemplar jämte, om ordbehandlare använts, manus på *diskett*, i IBM- eller Mac-miljö. Vid tveksamhet om den tekniska utformningen, kontakta Bengt Lundell, Statsvetenskapliga institutionen, Box 52, 221 00 Lund, tfn 046-108946.

Statsvetenskaplig Tidskrift kommer att liksom hittills publicera uppsatser, översikter och meddelanden, litteraturgranskningar samt notiser, på svenska, danska, norska och engelska. Författare kommer att få granska korrektur.

Manuskript bör utformas enligt följande anvisningar.

- 1 Arbetets titel på separat titelsida, med uppgift om författare, institutionsanknytning, fullständig adress och telefon.
- 2 För *uppsatser* och *översikter* bifogas på separat sida *abstract* på engelska, högst 150 ord.
- 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 på separata ark. I huvudtexten anges var tabeller och figurer skall inplaceras.
- 5 För referenser används parentessystemet. Ex: (Olsen 1985: 5, Lipset – Rokkan 1967: 35). Kommenterande fotnoter numreras löpande och bifogas på särskilt blad. De placeras efter texten.
- 6 Refererad litteratur redovisas i särskild litteraturförteckning, placerad efter huvudtexten. Förteckningen utformas i enlighet med följande exempel.

Anckar, D, 1990. Finland: Dualism och konsensus, s 131–175 i Damgaard, E (red) 1990, *Parlamentarisk förändring i Norden*. Oslo: Universitetsforlaget.

Karvonen, L, 1991. "Fragmentation, Instability and Breakdown: Party Systems and the Interwar Crisis in Europe". Paper, Statsvetenskapliga Förbundet, arbetsgrupp Komparativ politik, Linköping.

Lane, J-E – Ersson, S, 1990. Politico-Economic Regimes: An Evaluation, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 93, 61–76.

Strom, K, 1990. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.

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

Torbjörn Aronson: *Konservatism och demokrati. En rekonstruktion av fem svenska högerledares styrelsedoktriner*. Lund Political Studies 64. Stockholm 1990: Norstedts

STATSVETENSKAPLIG
Box 52, S-221 00 Lund
Sverige

TIDSKRIFT