STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

Årgång 98 1995 2

INNEHÅLL

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: Gullan Gidlund
Uppsala: Jörgen Hermansson

Tidskriften utkommer med fyra nummer per år.
Prenumerationspris 1995 190 kr.
Pris för enstaka nummer 60 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: 046-2229776 (Lundquist), 2228939 (Sannerstedt), 2228946 (exp), telefax 2224617.

ISSN 0039-0747
Tryck: Studentlitteratur, Lund 1995

Metaphors, Thought and Theory: The Case of Neorealism and Bipolarity

Anna Wieslander

1. Introduction

> The light of human minds is perspicuous words, but by the exact definitions first snuffed and purged from ambiguity: reason is the pace; increase of science, the way; and the benefit of mankind the end. And, on the contrary, metaphors, and senseless and ambiguous words, are like ignes fatui; and reason upon them is wandering amongst innumerable absurdities.
> Thomas Hobbes[1]

The neglect of metaphors and the celebration of science, reason and exact definitions, as expressed above by one of the founding fathers of what later was to become the discipline of international relations, represent a traditional attitude among academic scholars. This attitude is positivistic in that it assumes an objective reality that can be precisely and unambiguously described by scientific language. Metaphors, then, are rather unimportant. They are considered to be vague and fuzzy, as well as "deviant and parasitic on 'normal usage'" (Ortony p. 2). While being appropriate for poets and politicians, scientists who strive for objective description of the physical reality should avoid them. Metaphors have no place in the scientific discourse. Somewhat ironically, though, Hobbes uses a metaphor, *ignes fatui,* in his dismissal of metaphors, and his main theme of thought is summed up in another metaphor, namely the title of his work, *Leviathan.*

In the following, it will be argued that there is no such sharp distinction between metaphors and scientific theory as is commonly believed. By borrowing from Linguistics and Cognitive Science, the overlap between theory and metaphor will be examined, and new insights of how metaphors work will be applied and discussed within the field of international relations. Increasing our knowledge of metaphors might widen our understanding of theory. Accordingly, the aim of the study is to explore ways of thinking about metaphors, and their connection to and relevance for theory and research.

I am very grateful to Prof. George Lakoff, Department of Linguistics, University of California at Berkeley, with whom I have cooperated closely in the accomplishment of the following metaphorical analysis.

Statsvetenskaplig Tidskrift 1995, årg 98 nr 2, s 129-156

International relations (IR) is generally viewed as a subset of Political Science, which is a relatively new science, developed during this century. Ongoing discussions on how to create a theory of international relations have spanned decades. The following metaphorical approach should be considered within the light of this ongoing search for theory. It turns inwards, toward theory, and aims at scrutinizing some of the concepts used for understanding and explaining international relations, by using Kenneth Waltz's neorealism as a point of departure. In the analysis, definitions of concepts are not the concern. Rather, key terms are viewed as metaphors carrying certain entailments that have implications for the logic and power of the theory. The metaphorical approach raises questions about the relation between language and thought; between linguistic structure and modes of reasoning.

Here, the argument will not be pushed so far as to consider language to be the determinant factor in shaping research. However, language will be assumed to influence reason, and to lead thoughts in a certain direction. Sometimes, this influence constrains, as illustrated by the way electricity is understood. Two metaphorical conceptualizations are commonly used. Electricity is viewed (1) as a fluid, (2) as a crowd made up of individual electrons. Gentner and Gentner (1982) have observed that students who understand electricity only as a crowd of electrons tend to make mistakes in solving those kind of problems where the fluid metaphor works better. Those who understood electricity only as a fluid were also constrained in their reasoning. In order to obtain a more sophisticated understanding of electricity, both metaphors were required. (Lakoff p. 305)

Improved knowledge and understanding might not simply be a question of using more than one metaphor. Those who believe in the existence of an objective reality may also search for metaphors that better 'match the real world' than others. Knowledge about a ' superior match', then, could persuade people to substitute the old metaphor with the new one. Unfortunately, research in cognitive psychology has shown that such an intellectual enterprise is rather problematic. In writing about the role of historical analogies in foreign policy decision-making, Yuen Foong Khong (1992) shows that analogies used in public to justify policies are also usually used in private to analyze. Hence, a connection between language and reason is established and illustrated. However, Khong then points to the fact that both Kennedy and Johnson held on to the Munich and the Korea analogy during the Vietnam war, even though they were informed about the prevailing differences and given alternative analogies to use. The differences were acknowledged but the 'enormous similarities' were continually emphasized. Rather than being a case of intellectual inertia, the tendency to emphasize information consistent with one's one chosen analogies is a result of the simplification strategies human beings use to process information. It is easier to process, store and recall information that can be fitted into existing 'knowledge structures'. (Khong pp. 256-257) Such a conclusion not only disappoints students of 'learning from history', but also suggests to what extent consciousness of metaphorical concepts can contribute to improve the development and application of theory in international relations.

Despite their higher appropriateness, new metaphors often are met with resistance.

The paper consists of two parts. First, the connection between metaphors and theory is established by structural mapping, which then is applied to neorealism as developed by Kenneth Waltz. In the second part, special attention is given to *bipolarity* as one of the most used metaphors to characterize and interpret the international system between 1945 and 1990. The main focus is on what the metaphor highlights and what it hides.

2. Metaphorical Analysis: Mapping Mental Domains

Within the positivistic tradition, metaphors are distinguished from concepts in that metaphors are considered to be vague, while concepts are thought to be more exact from the point of definition. Metaphors appear to have a more intuitive than constructed 'touch' to them, and they carry various possibilities of interpretation. In a response to the argument that metaphorical language lacks scientific precision, Richard Boyd has developed the notion of *theory-constitutive* metaphors. The point is that theoretical terminology often is introduced long before the study of some phenomena has reached that point where it is possible to specify the sort of defining conditions that is acquired by the positivist's view of language. Nevertheless, some tentative and preliminary account of the properties of presumed kinds is necessary. This can be achieved "by open-ended analogy to kinds whose properties are in some kind better understood. One way of expressing such analogies is by metaphorical use of terms referring to those better understood kinds. Theory-constitutive metaphors, then, simply represent one strategy among many for the preliminary stages of theory construction" (Boyd p. 371). When such metaphors are successful, they become adapted by the whole scientific community and invite to further research.

To sharply distinguish between theoretical concepts and metaphors is misleading and springs out of a misperception of what a metaphor is and how it works. As a matter of fact, most concepts are created by metaphorical processes. One underlying, basic metaphor often controls a whole field of concepts. To understand these processes, let us turn to cognitive semantics.

In 1979, Michael Reddy published a pioneer work on metaphorical understanding.[2] His rigorous analysis of the conduit metaphor sparked off intensive research within the linguistic and cognitive fields on systems of metaphorical thought "that we use to reason, that we base our action on, and that underlie a great deal of the structure of language." (Lakoff 1992:2) These recent studies of language processes have shown that the mental processes by which one thinks are essential if the objective is to understand how the words we use shape our view of reality.

The connection between language and thought can nowadays be explored through structural mapping. In *The Contemporary Theory of Metaphor*, George Lakoff (1992) rejects the traditional definition of a metaphor as a novel

or poetic expression "where one or more words for a concept are used outside of its normal conventional meaning to express a 'similar' concept" (ibid. p. 1). He argues that metaphors are more a matter of thought and reason than of language. From a cognitive perspective, metaphors are conceptual instruments that make it possible for people to think about situations that are new, complex, or remote. They are used in communication to understand problematic situations in terms of situations that are familiar and understandable.

Accordingly, the locus of metaphor is in the way we conceptualize one mental domain in terms of another. This is indicated by the origins of the word *metaphor*. It has developed from the Greek verb *metapherein,* which means to carry from one place to another. (Miller p. 156) A conceptual domain is some general subject matter, e.g., time, space, sports, a machine, economics, a person, etc., and it is organized by conceptual frames, as in frame semantics.[3]

Metaphorical understanding in the sense of cross-domain mapping is the norm as soon as one starts talking about abstractions or emotions. Take love as an example. In English, it is common to talk about love as if it were a journey: *Look how far we've come. We may have to go separate ways. We cannot turn back now. Our relationship is off the track.* What happens is that one domain of experience, love, is understood in terms of the domain of journeys. Put differently, knowledge about journeys is mapped onto knowledge about love, and we reason about love the way we reason about journeys. Journey is the *source* domain and love is the *target* domain. The source domain is generally more structured than the target domain, since we need a highly structured domain in order to reason. Not everybody has the same domains of experience that are highly structured. A people living in a remote and isolated place might not use journeys in their conceptualizing system for love, although they have the same conceptualizing capacity. (Lakoff 1987:309) Research has shown the existence of 'metaphor families' that always function as source domains. One family is formed by domains that are inherently structured by competition and includes war, games, sports, races and predation. Every domain in a family can be mapped onto any other domain in that family, with the mapping constrained by the invariance principle (see 2.2.)

Furthermore, several different domains might be mapped onto the same target domain, and these may contradict each other. Love is then not only seen as a journey, but also as a possession, as hunger, etc.

Lakoff describes the metaphorical scenario 'love as a journey' as follows:

> The lovers are travelers on a journey together, with their common life goals seen as destinations to be reached. The relationship is their vehicle, and it allows them to pursue those common goals together. The relationship is seen as fulfilling its purpose as long as it allows them to make progress toward their common goals. The journey is not easy. There are impediments, and there are places (crossroads) where a decision has to be made about which direction to go and whether to keep traveling together. (Lakoff 1992:4)

As mentioned earlier, a metaphor allows us to focus on one aspect of a concept, but it might lead us to lose sight of other aspects that are inconsistent with that metaphor. Take for instance the metaphor "life as a story" implied in the con-

versational request: "tell me the story of your life!" In order to create coherence, many important experiences are usually left out in our stories. Some features are highlighted while others are suppressed. (Lakoff/Johnson pp. 174-175)

> The very systematicity that allows us to comprehend one aspect of a concept in terms of another ... will necessarily hide other aspects of the concept. In allowing us to focus on one aspect of a concept..., a metaphorical concept can keep us from focusing on other aspects of the concept that are inconsistent with that metaphor. (ibid. p. 10)

Metaphors are often not thought of in a conscious manner. They become ingrained words and expressions that are not perceived of as metaphorical but completely natural. Hence, metaphors might also be considered to be necessary and inevitable, which is not the actual case. For every metaphor there are alternative ones. (Jönsson/Jansson p. 4)

2.1. Neorealism – An Influential Theory

One of the most influential and important works on postwar international theory has been Kenneth Waltz's *Theory of International Politics*, where he develops what is commonly called neorealism or structural realism. Seeds of this theory can be found in another famous text which Waltz wrote twenty years earlier, namely *Man, the State and War*. Later, Waltz has made important points on neorealism in *Neorealism and Its Critics* as well as *Realist Thought and Neorealist Theory*.[4]

According to Thomas Kuhn, paradigms give rise to concepts. Hence, before starting the metaphorical analysis of neorealism, it might be worthwhile exploring the paradigm in which the theory was developed. A paradigm is a set of fundamental assumptions that form a picture of the world scholars are studying and give instructions on how to view the object of their inquiry. It is much less specific than a model or a theory. A paradigm points the way to knowledge, but it is not knowledge itself. Neorealism falls within the realist paradigm of international relations, that according to John Vasquez and Richard Mansbach (1981) consists of three fundamental assumptions:

> 1. Nation-states and /or their decision-makers are the most important set of actors to examine in order to account for behavior in international politics.
> 2. Political life is bifurcated into 'domestic' and 'international' spheres, each subject to its own characteristic traits and laws of behavior.
> 3. International relations is the struggle for power and peace. This struggle constitutes a single issue occurring in a single system and entails a ceaseless and repetitive competition for the single stake of power. Understanding how and why the struggle occurs and suggesting ways for regulating it is the purpose of the discipline. (Mansbach/Vasquez pp. 4-5)

These assumptions have been widely held, although disagreements over various conceptual frameworks, theories and even methodology have been frequent. Neorealism was eagerly awaited among scholars of the realist paradigm, since its sparsity and elegance gave IR a theory of the same calibre as

those that had long existed in the field of Economics. In other words, "it mobilized the scientific community's longing for a paradigmatic core" (Guzzini p. 467). Waltz's main concern was to show how the structure of the international system determines the behavior of its parts, namely states. He presupposes *Homo economicus* (states are unitary actors and functionally similar, i.e., 'like units'), a being whose basic preference is to survive in its environment and manages to do so by cost-benefit analysis of alternative actions. Anarchy and the distribution of power put constraints on the state as a rational actor and determine the structure of the international system. The major actors in the system always strive toward a balance of power. (Waltz 1979:128)

2.2. Analysis

In the following, a metaphorical analysis in the form of structural mapping will be made of neorealism using *Theory of International Politics* as a reference. What in the theory are considered as terms and concepts will here be dealt with from a metaphorical perspective. The analysis focuses on economics, self-interest, survival, anarchy, balance of power, and bipolarity. Like the theory, Waltz's principal metaphors are simple and elegant. There are two basic metaphors, which can be viewed as underlying a field of various metaphors, so called special cases. The first basic metaphor springs from Biology and focuses on survival and the maximization of self-interest and is called the *Social Darwinian* metaphor. Social Darwinism is based on a misuse of Darwin's evolutionary theory. It was developed by social scientists inspired by Herbert Spencer, a nineteenth century British philosopher, who actually coined the phrase "survival of the fittest", which was later adopted by Darwin. While Darwin originally spoke of natural selection based on coincidence, within an evolution that spanned thousands of years, Spencer emphasized competition as a selective function – the strongest and the ones better adopted to their environment will conquer the weaker. (Liedman pp.179-180)

The second originates from Physics and focuses on the interplay of forces, hence it is called *the Stable Physical System* metaphor. While the former has three special cases, the latter has two:

1. The Social Darwinian Metaphor
   Special Case A:. Economics (States are Firms)
   Special Case B: Survival (States are Animals)
   Special Case C: Self-Interest (States are Persons)

2. The Stable Physical System Metaphor
   Special Case A: Balance of Power (States are Objects Exerting Force)
   Special Case B: Bipolarity (Major Powers are Magnet Poles)

Economics differs from the other special cases in that it is the only metaphor that Waltz explicitly recognizes as he uses it analogically to compare microeconomics with international politics. Hence, it is a good illustration of how strucutral mapping works. The special case of Economics entails that (1) states are firms; (2) large states are dominating firms; (3) the international system is

an economic market; (4) a position in the international system is a market share; (5) sovereignty is economic independence; (6) power is expected returns, and (7) wars are price wars. From this metaphor we derive entailments such as:

> *Source domain*: The greater a firm's market share, the greater is its ability to maintain and increase its expected returns.
> *Target domain*: The greater a state's position in the international system, the greater its ability to maintain and increase its power.
> *Waltz*: " [...] great power gives its possessors a big stake in their system and the ability to act for its sake. (Waltz p. 195)
> *Waltz*: "Units having a large enough stake in the system will act for its sake, even though they pay unduly in doing so." (ibid., p. 198)
> *Source domain*: Price wars are a tactic to increase a firm's market share.
> *Target domain*: Wars are a tactic to enhance a state's position in the international system.
> *Waltz*: "When [great powers] are at or near the top, they fight [...]." (ibid., p. 187)

By using the Economics metaphor, Waltz reasons about how the international system is managed and who is in charge:

> *Source domain*: Dominating firms in an economic system have more to say about which games will be played and how.
> *Target domain*: Large states in an international system have more to say about which games will be played and how.
> *Waltz*: "In economic systems, any one of the several dominating firms has more to say about all of the matters that affect it than has one firm among hundreds of small ones. [...] In international politics [...] [t]he principle entities that constitute the system are also its managers. They try to cope with the affairs of each day; they may also seek to affect the nature and direction of change." (ibid., p. 199)

The realist emphasis on competition fits of course nicely with the Economics metaphor, which is used by Waltz to account for *detente* and the eased relations between the Soviet Union and the United States in the late 1960s:

> *Source domain*: Dominating firms that compete increasingly resemble each other as competition continues.
> *Target domain:* Large states that compete increasingly resemble each other as competition continues.
> *Waltz*: "Theories of oligopolistic competition tell us (that in) important ways, competitors become like one another as their competition continues. [...] [T]his applies to states as to firms." (ibid., p. 173)

In neorealism there exists an ambigious clash between the Economics and the survival metaphor, as pointed out by its critics. Waltz blurs the utility-maximization position of microeconomic theory with a theory of natural selection, "according to which features of the environment exterminate those who respond inappropriately, while rewarding those who respond appropriately." (McKeown p. 44, 52-53)[5] Commonly it is assumed that firms primarily seek to maximize profit in the same way that traditional realists have claimed that the most important objective for states is to maximize power. Waltz, however, rejects the latter assumption and argues instead that states first of all seek sur-

vival. The same can be said for firms: "To maximize profits tomorrow as well as today, firms first have to survive" (Waltz p. 105). Thus, a firm, in the same way as a state, has to secure its survival before it can start maximizing profit or power on account of the state. The notion of survival is usually not included in rational economic reasoning. Survival is already given, as is perfect information, a hierarchy of preferences, etc. The fact that Waltz includes survival in the Economics metaphor implies the existence of a hierarchical relationship between the metaphors. Survival and physical balance are more essential than maximization. Richard Ashley has called attention to what he calls the man/war hierarchy in Waltz's reasoning that resembles the above noticed phenomenon:

> On the one hand, state and domestic society assume the privileged place of the original rational identity, man, and they can easily assume this place because, in all variants of modern political narrative, the state secures the legitimacy of its reason in a combat with rational man. On the other hand, and as before, the signs of anarchy and war betoken a residual domain of an indeterminate history escaping man's rational control. (Ashley p. 286)

Mappings contained in the survival metaphor include (1) states are animals; (2) a viable position in the international system is an ecological niche; (3) maintaining sovereignty is living, and (4) losing sovereignty is dying. The entailments are such as:

> *Source domain:* Animals have a survival instinct.
> *Target domain:* States have a survival instinct.
> *Waltz:* "[States] are unitary actors who, at a minimum, seek their own preservation and, at maximum, drive for universal domination." (Waltz 1979:118)
> *Source domain:* Animals must compete to survive.
> *Target domain:* States must compete to maintain sovereignty.
> *Waltz:* "The theory depicts international politics as a competitive realm. [...] The fate of each state depends on its responses to what other states do. The possibility that conflict will be conducted by force leads to competition in the arts and the instruments of force." (ibid., p. 127)

The logic of preventive war lies embedded in the survival metaphor. Preventive war has to do with a state's position in the international system. If state A is increasing its power, state B might perceive A as a threat to B's position. B might chose to launch a war against A before A has grown too powerful thus increasing B's chances of winning the war and maintaining its international position.

> *Source domain:* One animal will attack another if it sees it as a threat to its ecological niche.
> *Target domain:* One state will attack another if it sees it as a threat to its position in the international system.
> *Waltz:* "The first concern of states is not to maximize power but to maintain their positions in the system." (ibid., p. 126)
> *Waltz:* "Great powers [...] fight more wars than lesser states do. Their involvement in war arises from their position in the international system, not from their national characteristics. When they are at or near the top, they fight [...]." (ibid., p. 187)

Source domain: One animal will attack another if it sees it as a threat to its survival.
Target domain: One state will attack another if it sees it as a threat to its sovereignty.
Waltz: "States strive to maintain their autonomy. To this end, the great powers of a multipolar world maneuver, combine and occasionally fight." (ibid., p. 204)

The mapping of the self-interest metaphor assumes that (1) a state is a person; (2) national interest is self-interest; (3) sovereignty is personal independence; (4) economic health is physical health; and (5) military power is physical strength. Some entailments derived from this mapping are:

Source domain: People naturally assume that they must compete to maximize their self-interest.
Target domain: States naturally assume they must compete to maximize their self-interest.
Waltz: "When faced with the possibility of cooperating for mutual gain, states that feel insecure must ask how the gain will be divided. They are compelled to ask not 'Will both of us gain?' but 'Who will gain more?'" (ibid., p. 105)
Source domain: It is in a person's self-interest to maximize his physical health and strength.
Target domain: It is in a state's national interest to maximize its economic health and military power.
Source domain: It is in a person's self-interest to maintain personal independence.
Target domain: It is in a state's national interest to maintain sovereignty.
Waltz: "[...] the state's [...] interest provides the spring of action: the necessities of policy arise from the unregulated competition of states; calculation based on these necessities can discover the policies that will best serve a state's interests; success is the ultimate test of policy, and success is defined as preserving and strengthening the state." (ibid., p. 117)

The stable physical system metaphor has five basic mappings. These mappings imply that (1) states are physical objects; (2) power is physical force; (3) opposing states are physical objects exerting force on each other; (4) balance of power is a balance of force exerted; and (5) a stable international system is a stable physical system. Balance of power implies that losing sovereignty is falling. The logic transmitted through the mapping can for instance be expressed as follows:

Source domain: If two physical objects exert force on one another, the one exerting greater force will cause the one exerting lesser force to fall.
Target domain: If two states oppose each other, the one with the greater power will cause the one with the lesser power to lose sovereignty.

Compare this to Waltz's reasoning:

Internationally, if an aggressive state becomes strong or a strong state becomes aggressive, other states will presumably suffer. (ibid. p. 137)
[...] power provides the means of maintaining one's autonomy in the face of force that others wield. (ibid. p. 194)

As for bipolarity, the mappings, in addition to those five mentioned above, include (1) a bipolar international system is a magnet bar with two poles exerting equal and opposite force on each other; (2) opposing large states are poles

of a magnet bar; (3) smaller states are objects attracted to poles of magnet. Accordingly, the mapping entails such logic as:

> *Source domain:* The relation between the two poles of a magnet bar is stable.
> *Target domain:* The relation between the large states in a bipolar international system is stable.
> *Waltz*: "A system of two has many virtues. (...) The system is... stable, as I have shown." (ibid. pp. 166-167)[6]
> Anarchy lies potent in the bipolarity metaphor, as the following mapping shows:
> *Source domain:* A magnet with two poles is a natural system.
> *Target domain*: A bipolar international system is a natural system.
> *Source domain:* There is no external control of such a physical system.
> *Target domain:* There is no external control of such an international system.
> *Waltz:*"To the assumptions of the theory we then add the condition for its operation: that two or more states coexist in a self-help system, one with *no superior agent* to come to the aid of states that may be weakening or to deny to any of them the use of whatever instruments they will think serve their purposes." (ibid. p 118. Emphasis added.)

The logic of the source domain may reflect thinking that is already commonly applied but further supported by the metaphor. In addition, the source domain may contain potential for further research, as described by Richard Boyd and his notion of theory-constitutive metaphors. Consider the following entailments:

> *Source domain:* An extremely forceful magnetic pole will exert an overwhelming force on small states in its vincinity.
> *Target domain:* An extremely powerful state will exert an overwhelming force on small states in its vincinity.
> *Waltz:* "The war aims that Germany developed in the course of fighting World War I called for annexing all or parts of small nearby countries. They could not prevent Germany from realizing her ambitions; only other great powers can do so." (ibid. p. 204-205)
> *Waltz:* Because of the weight of our capabilities, American actions have tremendous impact whether or not we fashion effective policies and consciously put our capabilities behind them in order to achieve certain ends. (ibid. p. 192)
> *Source domain:* The forces exerted by the poles are proportional to distance; the closer other objects are, the stronger the force on them.
> *Target domain:* The forces exerted by the opposing powers are proportional to distance; the closer the smaller states are, the stronger the force on them.

The logic entailed in the magnet bar metaphor reflects important features of widespread security thinking at the state level. Spheres of influence, as expressed for the United States by the Monroe doctrine since 1823 and for Russia since 1992 with the 'near abroad' policy, illustrate this phenomenon. The 'satellite' states of the Soviet Union during the Cold War is another example. Both involve an image schema where states arrange themselves as ironflings that cling most strongly near the poles of a magnet bar. Here, the entailments support realist thought that existed long before neorealism was developed. Thus, in 1959, John Herz argued that bipolarity had led to a decrease in the sovereignty of states that were associated with the two superpowers. This was true

both for the satellites of the USSR and the allies of the United States. In the latter case, provisions of the agreements that governed stationing American troops abroad compromised the territorial integrity of the allies. (Herz pp. 111-143.) Hans Morgenthau claimed that small states under bipolarity had lost their "freedom of movement" and the European allies were constrained by the great power of the United States "whose political, military, and economic preponderance [was able to] hold them 'in its orbit' even against their will" (Morganthau p. 336).

If bipolarity is used as a way to interpret the international system, then its entailments might be perceived as 'natural' conditions of how the world functions. Spheres of interest become common sense. The logic of the metaphor enforces the logic of political security thinking. That Sweden felt more threatened by the Soviet Union than did for instance Venezuela during the Cold War also appears as self-evident. Of course one cannot dismiss geo-strategic or technological arguments for such reasoning, but research has also shown that strategy and state security sometimes spring from other sources than the evident.[7]

The above described entailments have been captured and developed by other neorealists than Waltz. The metaphor of *bandwagoning* is used to describe that states sometimes ally with the stronger side. Stephen Walt has distinguished between bandwagoning behavior of states caused by offensive reasons, i.e., to be able to share the spoils of victory, or for defensive reasons, which means to ally with the most dominant and threatening side in order to avoid an attack on the state itself. (Walt pp. 6-9)

Anarchy has not been dealt with in the same manner as the other metaphors, although it was mentioned when the entailments of bipolarity were examined. As a matter of fact, all the metaphors entail anarchy, in that there is no external force controlling the behavior of the 'state as a physical object', 'state as a pole', 'state as an animal', 'state as a person' or 'state as a firm'. The same is true for the international system as perceived by Waltz, in the sense that a 'world government' does not exist. Since there is no external entity controlling the behavior of entities in the source domains, that property is mapped to the target domains. Waltz's anarchic source domains seem plausible for the anarchic target domain of the international system.

Some cases of what in metaphorical analysis is called *target domain override* are present in neorealism. Target domain override explains limitations on metaphorical mappings. The *invariance principle* states that there are inherent target domain structures that limit the possibilities for automatic mapping. (Lakoff 1992:10) The logic of the source domain, hence, is not transferred to the logic of the target domain. This would explain 'multipolarity', which does not fit into the magnet bar metaphor, where only two poles exist. All knowledge about the physical aspects is overridden, while the ideas of opposing forces and states clinging like iron flings are applied. Target domain override also occurs in metaphors such as "the weaker pole in the system", an impossibility in a magnet bar, where the poles have equal force, and the idea of one pole threatening to attract more states than the other. In both cases the equal

stagnant force that the poles are exerting is ignored. Why do these overrides occur? Not enough is known about these mental overrides in order to give an extensive answer. In the case of bipolarity, one suggestion is that the overall metaphysical tendency of human beings to polarize issues may be so strong as to override the logic of the magnet bar metaphor. Strong beliefs developed within a specific cultural and historical setting may also contribute to the occurrence of overrides.

2.3. Conclusion

It has been shown that the metaphors of neorealism carry entailments that are in accordance with the logic of the theory. Neorealism is elegant and sparse. The choice of metaphors in line with the character of the theory reveals high skills on part of its constructor. This is not to argue that the metaphors were deliberately chosen, but rather that Waltz's choice of metaphors contributes to the power of his theory. The entailments of the metaphors help creating a coherent theory. In addition, the metaphors have highly structured source domains, that support the impression of neorealism as a well-structured theory. To illustrate this argument, take the metaphor of *cascades* as introduced by James Rosenau (1990) to account for patterns of interaction in world politics. Cascades are described as "analogous to a flow of white water down a rocky river bed: just as the flow churns and shifts, sometimes moving sideways, sometimes diagonally, and sometimes even careering in the reverse direction, and leaving sprays, eddies, and whirlpools in its wake, so do action sequences in the multi-centric world gather momentum, stall, reverse course, and resume anew as their repercussions spread among whole systems and subsystems" (Rosenau p. 299). This water metaphor is more complex and its logic is not as easily applied as in the case of for instance physical objects or animal instinct behavior.

Structural mapping draws attention to the fact that several metaphors can be used to describe the same phenomenon. In neorealism there are a multiple of metaphors at work to describe the functioning of the international systems and its parts, i.e., states. These metaphors to some extent contradict each other, for instance a state is both viewed as a firm and a physical object. If the contradictions do not appear as disturbing, one reason may be that they are all drawn from natural and social sciences and hence should be well-known to most scholars. By choosing such metaphors Waltz adds scientific status to his theory. In connection to the discussion of metaphorical choice it might be worthwhile noticing a hypothesis that has been raised in the study of intercultural communication. The hypothesis suggests that mechanical metaphors dominate thinking in the Western culture while organic metaphors have a more prominent position in the oriental part of the world, which would be in line with the metaphors of physical balance chosen by Waltz.[8] That Rosenau's water metaphor appears as less structured for us might partly be due to Western experience.

It has been suggested that the logic of the metaphors can influence further research topics, as illustrated by the case of bandwagoning. Foucault once

posed the question: "How is it that one particular statement appeared rather than another?" (Foucault p. 27). To give a thorough answer, historicity must be taken into account, i.e., human knowledge within a historical context.[9] Examining the ruling paradigm gives some clues to the appearance of the research agenda. Waltz follows the realist assumptions as described by Mansbach and Vasquez, although he moderates the third assumption by arguing that states primarily seek survival, not power.

A metaphorical approach to theory can give additional clues. If attention is paid to the logic entailed by the metaphors, then it might also be easier to obtain new insights to the ontological question of what it is that scholars want to study and why. The structural mapping revealed that the logic behind spheres of influence, satellite states and preventive war was embedded in the metaphors of the theory and seemed to fit 'naturally' into the line of reasoning, just as realists have a tendency to view either of the phenomena as natural and inevitable, although not desirable. The research agenda of the American political scientist community has been widely influenced by the realist paradigm, despite the attempts by some scholars to break loose.[10] Metaphorical analysis made on European and American discourse in the building of the 'new' Europe after 1989 shows that there are signs that European discourse is moving beyond reliance on container schema metaphor, which focuses on state borders, the security within them and the threat posed outside them.[11] American discourse, on the other hand, still tends to assume the container schema and to focus on images of stasis. (Chilton p. 48)

As shown in the analysis, the bipolarity metaphor seems rather problematic due to the overrides that occur. Its entailments and overrides raise several questions, which will be dealt with in the next chapter.

3. The Elusive Bipolarity

As opposed to for instance 'anarchy' or 'sovereignty', the polarity-terminology in IR has remained almost unquestioned, despite the widespread discussions on the issue. After the Cold War finally had ended, there was a general consensus on the term bipolarity as an accurate characterization of the period between 1945 and 1990. The post-Cold War debate focused on the difficulty of defining what was to come next: unipolarity or multipolarity?

The consensus is, however, to some extent retrospectively constructed. Scholars and politicians did on various occasions, from the late 1960s and onwards, declare the end of bipolarity, but somehow, the metaphor survived. What, then, was bipolarity? Is it possible to say exactly wherein "bipolarity" lay? The disagreements on the present structure of international politics and in what direction we are heading make such questions even more relevant.

Using the metaphorical analysis of the previous chapter as a foundation, I will in the following discuss the concept of bipolarity as used in international relations. I will examine the origins of its use within a historical context. I will show what the term highlights and what it hides and explore some of the issues

that such a scrutiny raises. I will argue that bipolarity for several reasons is a powerful metaphor. First, let us briefly return to the metaphorical content of bipolarity.

3.1. The Metaphor of Bipolarity

Bipolarity is connected to the image of a magnet bar consisting of two poles, at which the attractive force seems greatest. The two poles in the postwar era would be the U.S. and the Soviet Union, around which states would arrange themselves as iron flings that cling most strongly near the poles of a magnetized bar. The isolated magnet bar fits with the idea that there exists one, coherent international system. Force is a central term both to magnet bars and the international system. Between states, the threat of using or the actual use of force is traditionally a central concern. Power and force are closely connected. In the case of magnets, the area in which the effect of a magnet can be detected is called magnetic field, usually pictured as a series of lines called *lines of force.*(New Standard Encyclopedia p. M-57) The relationship between the two poles is equal in terms of force. One pole is as able to attract as many iron flings as the other. The poles are viewed as two opposites within the same body (i.e., the magnet bar or the international system) and some kind of balance or equilibrium between the two poles is assumed. The relationship is symmetric and static. As actors, the poles have overwhelming preponderance in the system.

3.2. Tracing the Origin of the Metaphor

Kenneth Waltz did not coin the term 'bipolarity'. Possibly, the first appearance of the concept as a part of IR-terminology was in W.T.R Fox's *The Superpowers* (1944). Written during World War II, Fox sketches a picture of the postwar world and suggests that "the Western democracies and the Soviet Union will constitute the poles of world politics", when poles are measured in terms of aggregation of power (Fox p. 97). The metaphorical entailments of bipolarity are present in the analysis, as illustrated when Moscow and Washington are mentioned as "the centers around which potentially hostile forces tend to gather". It appears as if Fox recognizes the concept's metaphorical entailments and the risk that they might lead thought in a specific direction. Thus, he tries to provide intellectual arguments to counter the images produced by the metaphor. Fox deliberately argues against the assumption that the two strongest powers necessarily are bound to oppose each other, although he does not deny the possibility that such an opposition is possible. From his point of view, however, there are few reasons for the USSR and the 'Anglo-American combination' to oppose each other, since they geographically pose no direct threat to each other and a war between them would result in such vast moral and material destruction that it would not be considered as worthwhile (ibid., p. 98). Still the risk prevails that the image of the two as polar *opposites* becomes the accepted thesis of bipolarity, and Fox warns that "the thesis would become true simply by being believed" (ibid., p. 100).

Focusing on the historical context in which bipolarity appeared provides some clues to understand the widespread use and acceptance of the concept. At the time when *The Superpowers* was published, scholars of international relations struggled with restricting the area of research. Hans Morgenthau complained over the tendency in IR to combine topics from a wide range of different fields, "from agriculture almost to sociology", and advocated that IR should restrict itself to the basic concern of "the struggle for power among sovereign states" (Morgenthau/Thompson:*preface*). This frustration and search for a scientific identity coincided with a perception of growing global dominance of the United States and the Soviet Union. The mounting tension between the two in the early postwar years relieved this frustration and facilitated the creation of a distinct research agenda that focused on the power of the state (Knutsen p. 222). Few Americans disagreed on the nature of the enemy nor the enormity of the stakes involved.

The realist approach sprung out of a unique and fertile dialogue between American and European scholars, in which the latter drew on a long tradition of Continental politics. Winston Churchill was an influential believer in and advocator of realist foreign policy, and according to Knutsen (1992), Churchill, together with George Kennan, laid the foundation for realism in the United States (ibid., p. 223). Both were practitioners rather than theorists whose opinions emerged out of historical knowledge and diplomatic experience. Britain and Russia had been locked in a 'Great Game' on the European continent since the nineteenth century, and the historical animosity, distrust and fear that marked the relationship between the two countries echoed in Churchill's speeches and policies. Of those Americans who were to become prominent realists, several were refugees from Hitler's Germany, such as Hans Morgenthau, John Herz, and Arnold Wolfers. This dynamic between Europe and the United States and the possibility of British influence, is interesting to notice in that it might have contributed to, in Fox's words, the thesis of opposing forces becoming true simply by being believed. One must not forget the close connection between theorists and politicians in those days. Scholars of international relations had the ambition to advise statesmen and Hans Morgenthau's *Politics Among Nations* influenced a generation of American foreign policy makers.

First published in 1948, merely three years after the Second World War had ended, Morgenthau in *Politics Among Nations* provides fascinatingly firm conclusions while exploring the postwar international system. He focuses on balance of power and describes one major change as being the disappearance of a balancer, the "holder" of a balance, as used to be the function of Great Britain.

> Today the European balance of power has become a mere function of the world wide balance of which the United States and the Soviet Union are the main weights, placed on opposite scales. (Morgenthau 1951:149)

The United States and the Soviet Union are viewed as equally strong states. The preponderance on the side of the U.S. is due to its allies:

> In the metaphorical language of the balance of power one might say, rather crudely but not without truth, that, while in the Russian scale there is a weight of seventy, the weight of the American scale amounts to a hundred of which seventy is the United States' own strength, ten that of Great Britain and the remainder that of the other actual or prospective allies. (ibid. p. 274.)[12]

The equal weight of the Soviet Union and the United States, seventy – seventy, as Morgenthau puts it, is illustrated in a map where each of the two powers is put in a scale where they are balancing each other. (ibid. p. 277) In the first edition of his work, bipolarity as a term does not appear. Interestingly enough, though, the concept is added in the second edition from 1954 and used in congruence with the balance of power reasoning as described above (Morgenthau 1954:326). Morgenthau simply adds on to the mechanical metaphor the entailments of bipolarity, of which the most important from this respect should be opposing forces that reflects the perceived increased hostility between the U.S. and the Soviet Union in those days.

3.3. Hidden Aspects of Power

Morgenthau's analysis hints at two major problems with bipolarity, namely the implied power parity between the poles and the embedded notion of balance of power. As mentioned in the previous chapter, metaphors allow us to focus attention on certain aspects, but might lead us to lose sight of other aspects that are inconsistent with the metaphor. While some features are highlighted, others are suppressed. Bipolarity entails a relationship between the two poles that is equal in terms of force. The Soviet Union and the United States were given equal weight in the bipolar situation described by Morgenthau in 1951. Hedley Bull (1977) claimed that "equality or parity in power" was a necessary condition for the simple balance between the two that had prevailed during the Cold War (Bull pp. 101-102). In a textbook on international relations from 1991, the "bipolar world of the late 1940s and 1950s" was illustrated by *figure 1* (Papp p. 44).

Equally big circles represent the USSR and the U.S.. These are surrounded by smaller circles clinging on to the major ones. The influence of the magnet bar metaphor is obvious. However, closer scrutiny reveals power to be much more complex than the rather simple and straight-forward arguments and figure suggest. How to define and measure power has been of major concern for an endless row of IR-scholars. The difficulty of the subject has led many definitions of power to be vague and sweeping or lacking altogether.

Power analysis has been greatly refined since the early days of realism. Nowadays, it accounts for various approaches such as specifying the context of power resources, or including societal norms, unintended effects and even the rites, routines and discourses that contribute to the conceptualization of power.[13]

However, at the time when bipolarity started to appear in the IR-terminology, the main focus was on power resources and capacity. Often some kind of aggregation of power was recognized as necessary. Morgenthau included a cru-

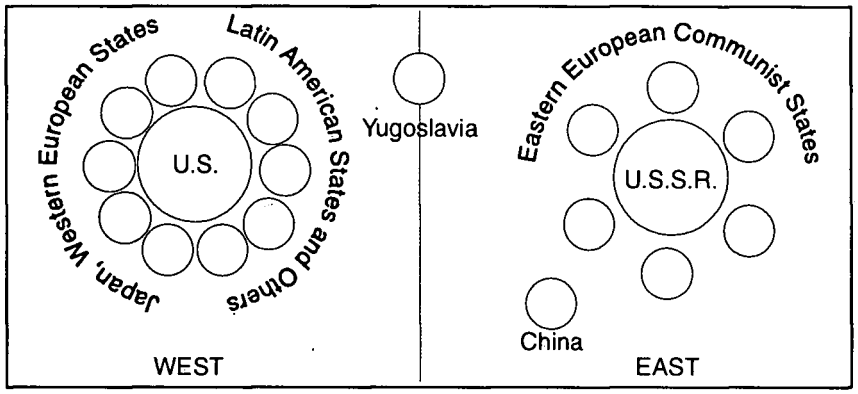


Figure 1.

cial psychological element in the concept, broadly defined as "man's control over the minds and actions of other men... (as) a psychological relation between those who exercise it and those over whom it is exercised" (As quoted in Knutsen p. 224). Power, then, is a function of actors' perceptions of each others' spiritual and material capabilities. Consequently, the international system is maintained by an underlying perceptual consensus, or a 'silent compact' (ibid.). The positivistic requirements demanded however that there should be an objective way of measuring power by focusing on quantifiable variables, hence military might have been widely emphasized in realism, which Morgenthau resented. As it turns out, his definition seems more useful and appropriate than any of the more 'scientific', whether concerned with military power alone or with an aggregate of power capabilities. Let us return to the aftermath of World War II to illustrate this argument.

3.3.1. Problems with Parity

What is arguable is not the claim that the U.S. and the USSR were the most powerful states of the world at that time, nor the claim that any competitors to the top ranking positions were far behind. The problem is embedded in the symmetry implied by describing the two powers as having equal capabilities. Before analyzing this implied symmetry, some clarifications should be made with regard to methods. The analysis carried through in the following might resemble this approach at a first sight, but it should be pointed out that here, power is analyzed *as it has been understood* by the scholars that have used the metaphor. No claim is made that there exist one way of measuring and understand power that rightly correspond to reality.

Analogically, the metaphor of bipolarity can be said to have sprung from a perception of two giants dividing the world between them. However, even though giants always look huge from below, the size of them can vary. This is an aspect that the metaphor of bipolarity hides. Recent retrospective figures on world power for the early postwar period gives the Soviet Union a share of 16

percent and the U.S. a share of 36 percent in 1946. For 1950, the numbers are 18 and 28 percent respectively. Great Britain had 11 percent of the world power in 1946. In 1950, that figure had decreased to 6 percent. (Wohlforth p. 63)[14] Accordingly, Soviet power was less than half of U.S. power in 1946, and two thirds in 1950. In 1946, the Soviet Union and Great Britain were closer to each other than the Soviet Union and the U.S.. If these numbers were illustrated with circles, then the figure would look quite different from the one above. Of course it is possible to defend scholars of the 1940s and 1950s with the argument that they did not have access to the same data on the Soviet Union as later has become available. Stalin closed off the country from the rest of the world, which deprived the West of reliable knowledge of Soviet conditions. Nevertheless, it should be remembered that bipolarity was coined and increasingly used during and after a war that resulted in the USSR suffering the tremendous loss of 22 million casualties and a steep decline in industrial production. In addition, the party itself had lost one million of its people that severely shook the underlying ideological framework of the country (Croan p. 112). The USSR was in urgent need of reparation, and it was extremely important for the Soviets to rebuild the Soviet economy (Evangelista p. 124, Starobin p. 695). The devastating effects of World War II on the Soviet Union were internationally known, although not documented in detail, and were also emphasized by American 'doves' such as Henry Wallace. Stalin showed a fearsome face and exaggerated Soviet military strength and economic health. The fact that the contemporary scholars of International Relations so easily seem to have bought Stalin's bold bluff is surprising and hints at possible sociological, cognitive and linguistics constraints on analysis.

Furthermore, one can claim that there simply need to be rough equality between the poles. Such an argument, however, does not obliterate the question of where to draw the line to decide which powerful states that 'count'. Waltz, for instance, solves the problem by referring to "common sense" in the counting of great powers of an era and by dismissing it as an empirical question, which does not bring any clarity into the issue (Waltz 1979:131). As for bipolarity in the postwar period, he argues that the Soviet Union "was a lopsided great power, compensating for economic weakness with political discipline, military strength, and a rich territorial endowment" (Waltz 1993:50). Waltz's discussion of how to measure power and rank states does not become more detailed than that. Some fundamental knowledge about the functioning of power reveals the extreme limitations of such an approach. To start with, no criteria are given for how to weigh different variables against each other. Waltz appears to have a firm opinion of what the world is like. These beliefs form the foundation for his theory and do not need to be elaborated on, since that would bring complexity into his sparse theory.

3.3.2. Military Strength and Relative Power

As for those who have emphasized the use of military power capabilities, the issue is not as clear-cut as it sometimes has been presented. Figures on military

strength indicate parity between the United States and the Soviet Union in 1946, and a greater Soviet share in 1950: 35 percent as compared to 23 percent for the U.S. (Wohlforth p. 60) These figures, based on military personnel and military expenditures, should, however, be handled with caution and put within a context. Evangelista (1983) has shown the inaccuracy in viewing the Soviet Union as offensively oriented and a major threat to Western Europe in the early postwar period. Stalin's army was not able to invade Western Europe prior to the formation of NATO in 1949. This was due partly to military considerations, partly to the fact that many of the troops were engaged in nonmilitary tasks, mainly connected to reparation, instead of training for an offensive. (Evangelista p. 111) However, the significance of the pace of Soviet postwar demobilization in the occupied areas was downplayed in the American media (*footnote* ibid., p. 113). In 1948 it became apparent that the U.S. intelligence reports had predicted a far lesser demobilization of Soviet troops than actually took place. Strikingly enough though, Joint Chief of Staff ignored these new, lower figures of manpower in planning Soviet invasion scenarios. The earlier conclusions were never revised. (ibid., pp. 114-115) Evangelista claims that his conclusions about the lack of both Soviet intentions, as well as military capabilities, of invading Western Europe "are consistent with many early postwar intelligence reports regarding Soviet military capabilities and intentions." For instance, in a 1945 November report, the Joint Intelligence Staff argued that the Soviets were unlikely to risk a major war for at least fifteen years. (ibid., pp. 133-35) In a report in 1947, the CIA stated that "the greatest present danger to U.S. security lies, mot in the military strength of the USSR and the possibility of Soviet armed aggression, but in the possibility of the economic collapse of Western Europe". (Review of the World Situation as It Relates to the Security of the United States, CIA, 26 Sept, 1947, p. 2) Hence, it appears as if the West intentionally exaggerated the Soviet conventional threat to Europe.

Even after the formation of NATO, the United States, according to NSC 162/2 (1953), did not expect the Soviet Union to deliberately launch a general war "during the next several years" against neither the United States nor any of the other NATO countries (NSC (National Security Council) 162/2, 1953, p. 4, 16, as reprinted in Trachtenberg pp. 42, 56). However, somehow the idea of such a threat remained. In the same document, concern is expressed that the military strength in Western Europe "is presently not sufficient to prevent a full-scale Soviet attack from overrunning Western Europe." Thus, although such a scenario did not seem realistic at that time, further build-up of NATO military strength was recommended and motivated by such a full-scale Soviet attack. (ibid., p. 49. [NSC 162/2 p. 11]) In 1955, it was again stated that the Soviet Union was unlikely to risk a war with the United States "within the next five years" (ibid., p. 102. [NSC 5501 p. 6]).

In addition, there is the issue of nuclear weapons. In 1946, the United States had monopoly on atomic power. The first Soviet atomic bomb test occurred in fall 1949, but nuclear parity was not achieved until the early 1970s.

3.3.3. The Role of Perceptions

From the early postwar period an onwards, then, it seems as if the balance of power between the United States and the USSR from an American perspective required U.S. superiority in capabilities, i.e., relative rather than absolute power was to be balanced. The use of relative power is not a problem in itself, as long as it is explicitly recognized and not combined with the notion of bipolarity, which requires symmetry and equal opposed force. Parity in relative power does not make much sense. Did anything make up for Soviet inferiority of resources and capacity so that the claimed bipolarity was established? The question hints at the possibility that Morgenthau had grasped something essential in his definition of power that later got lost within the realist paradigm and its focus on capabilities. Perceptions are important in international politics. A perceived threat strongly influences a state's behavior and states often respond to threat rather than power.[15] The idea of looking at the balance of power during the Cold War by focusing on perceptions of power rather than measurable capabilities is developed by William Wohlforth in *The Elusive Balance* (1993). If the two powers were perceived as equals, then it might be that their actual capabilities are of minor importance. The task for the scholar, then, would be to go beyond commonly existing perceptions of power by means of research in order to state and explain, clearly and explicitly, the underlying dynamics. Such research has not been on the realist agenda, and power has in most cases been considered as 'given': 70-70 in Morgenthau's words. The close collaboration between American theorists and politicians at the time when bipolarity was established might have contributed to this descriptive use of bipolarity, but the fact is that fundamental view of power parity between the poles, as embedded in the magnet bar metaphor, was kept even when bipolarity was claimed to *explain* the behavior of states. Power analysis was carried through to 'fit' this prevailing perception, which might explain the vague and sweeping character of such analysis.

The claim here is not that this constrained mode of thinking is exclusively due to the metaphor of bipolarity, i. e., that the language used has completely eliminated alternative paths of reasoning. Rather, there seems to be an interaction between belief-systems and choice of theoretical concepts, a process which in most cases is unconscious. Pre-existing beliefs regarding the phenomenon the theorist wishes to explain influence the choice of concepts by way of structural mapping. As the metaphorical analysis has shown, these concepts, in turn, carry entailments that are in line with the theorist's beliefs, thus supporting and strengthening certain ways of viewing the world. They promote further research in accordance with the entailments and may delay the discovery of theoretical weaknesses and overlooked empirical variables. From where beliefs originate and how they develop is a question for psychologists to answer and will not be dealt with here. Nevertheless, the importance of the historical and cultural context in which a theory is formed should be recognized, as well as the paradigm in which the theorist works, since all of these constitute the foundation for concepts.

3.3.4. Multipolarity Emerges

The scrutiny of the embedded notion of power parity in bipolarity seems to have raised more questions than it has answered. Although theorists have used different definitions of and approaches to power, basically all of them have reached the conclusion that bipolarity existed at least from the late 1940s and twenty years ahead. After the end of the Cold War, the whole period between 1945 and 1990 has commonly been characterized in terms of bipolarity. However, during the later half of that period such a wide-spread consensus did in reality not exist. As expressed by a scholar in 1972:

> The attempts which have been made to abstract the crucial relationships of the international system since World War II on the basis of *bipolar* images have not proven very flexible. International events of the last decade have imposed a severe strain on such summary and confining concepts. (Hanrieder p. 184. Emphasis original)

The events of the decade referred to in the quote included defection of China from the Communist bloc, France partially defecting from NATO, and an evident inability of the United States and the Soviet Union to dictate their partners in all matters. Japan, Western Europe, China and even certain developing countries, were perceived of as emerging power centers. Periods of *detente* further added to the feeling of a world in transformation. The concept of multipolarity was derived from bipolarity to account for these new 'power poles'. Military capabilities were not included in these power calculations. Instead, the focus was on economic and political aspects. Arguing that military strength had diminished in importance, Henry Kissinger as Secretary of State in the Nixon administration, promoted the idea of five poles, namely the United States, the Soviet Union, Western Europe, China, and Japan. Hedley Bull recognized three poles in 1977 – the United States, the USSR, and China. The increased tensions between the Soviet Union and the United States in the late 1970s, combined with a widespread economic recession, seems to have silenced many advocators of multipolarity who then returned to the bipolar metaphor. (Papp p. 44, Waltz p. 130, Bull p. 101, and Olson p. 139)

3.4 Opposition and Solid Poles

As W.T.R. Fox recognized, the metaphor of bipolarity contains strong elements of opposition. Fox feared that the, perhaps unnecessary, acceptance of the Soviet Union and 'the Anglo-American groups of power' as polar opposites would lead to the thesis becoming true. His fear was verified for a variety of reasons, including mutual mistrust and misunderstandings on behalf of both 'poles'. Stalin viewed the United States as an imperialist state led by capitalist oppressors and driven towards expansion. The world was, according to him, sharply divided into a socialist and a capitalist camp, which nicely fits with the bipolarity metaphor. (Knutsen pp. 215-216) The West was quick to pick up on this 'division of the world' and equally labeled the Soviet Union as aggressive.[16] While American attempts to cooperation and friendly co-existence with

the USSR were recognized by the West during the Cold War, there also were events – as well as non-events – signaling Soviet defensive intentions and cooperative attempts that did not attract much attention. Non-events would be such incidents as the Soviet willingness to sign the Austrian State Treaty in 1955, the withdrawal of troops in Finland after World War II, and the fact that the Soviet Union was not engaged in strategic build-up in the early 1980s. (Jervis pp. 116-1179) Within the metaphorical framework, non-events are events that do not fit into the bipolarity metaphor – that are hidden by it.

The metaphor of bipolarity implies solid poles. As a consequence, the relationship between the poles is highlighted and it can be argued that this relationship has received an excessive amount of attention at the expense of others. For instance, the post war era was the first time in history that the capitalist Great Powers were allies. In the aftermath of the Cold War, this salient feature appears to have been overlooked, and its implications are not widely investigated. The importance of a shared set of liberal beliefs, institutions and practices among the capitalist Great Powers might be worth focusing upon. In connection to this focus, the formation of and the driving forces behind NATO (the North Atlantic Treaty Organization) stand out in a different light when the belief that the organization primarily was created because Europe feared a conventional attack from the East is abandoned. Indicators exist that the United States was more preoccupied with the possibility of Soviet expansionism than Western Europe was.[17] According to a CIA-report in 1949, NATO was formed with the objective to formalize the "intent of the U.S. to reduce to reasonable proportions the threat to *its* security". (Review of the World Situation as It Relates to the Security of the United States, 3-49, p. 3. Emphasis added.) The following year, CIA called for "a determined campaign to lift the European moral from its present apathy" with regard to NATO (Review of the World Situation as It Relates to the Security of the United States, 8-50, p. 1).

Geographically, it seems somewhat peculiar that the United States would be so highly concerned with its security against the Soviet threat, especially since the USSR did not yet possess strategic weapons. David Campbell (1993) has suggested that the danger the United States faced had more to do with American identity than the Soviet Union and communist forces. Having recognized that 'danger is not an objective condition', that states are 'always in a process of becoming', and that 'identity is constituted in relation to difference', Campbell makes the argument that the borders of American identity were defined through the Cold War. National security was a question of the 'ethical boundaries of identity' rather than the 'territorial borders of the state'. Space (the Frontier) rather than time (a common history) has been the vital but not sufficient component in the creation of an American identity. "Only in a country where it is so unclear what is American do people worry so much about the threat of things 'un-American'" (Michael Kammen as quoted in Campbell p. 50). Since the boundaries of identity are formed by making distinctions such as inside/outside, self/other, and domestic/foreign, the emphasis of danger in foreign policy reflects the fear of transgressions of the nation's boundaries of identity. The global inscription of danger in U.S. foreign policy existed long

before the Cold War. As pointed out earlier, the postwar era gave the Americans an easily identified enemy whose threatening status the vast majority agreed upon. From this perspective, the bipolarity metaphor, with its embedded image of an American opposite equal in strength, became a part of the ongoing process of constituting American identity. (ibid., pp. 39-60)

3.5. A Powerful Metaphor

One of the few recent attempts to question the usefulness of bipolarity has been made by R. H. Wagner (1993). The ambiguous and contradictory aspects of bipolarity constitute the focus of his inquiry and the conclusion is that the concept fails to capture what was truly distinctive about the distribution of power during the cold war. Wagner presents four distinct definitions of the term bipolarity used in the literature: (1) a condition in which all of the states in the system are grouped into two hostile coalitions; (2) a condition in which there are only two states capable of global deterrence; (3) a system of only two states; and (4) a condition in which two states command a much larger distribution of power than all others so that they can defend themselves against any combination of other states. (Wagner p. 89) The first definition was used by scholars such as Fox and Morgenthau, the second by Arthur Lee Burns, and the third and fourth by Kenneth Waltz. Waltz argued that because the Soviet Union and the United States were so much more powerful than other states, allies were of little importance to them. The most commonly applied understanding of the two 'poles', however, has been as blocs, not the United States and the Soviet Union alone. Wagner concludes that the question "What was bipolarity?" has no clear answer due to its many different meanings and the tendency to confuse description with explanations. He dismisses the concept as invalid and advocates that it should be avoided. (ibid., p. 103)

Notwithstanding its obvious fallacies it seems likely that bipolarity will prevail within IR as a commonly used and accepted metaphor. There are several reasons for this. Attention has been drawn to the entailments the metaphor carries and that they are in congruence with the realism paradigm which is still influential within IR as well as among politicians of various countries. Old metaphors are hard to get rid of, not only because of linguistic and sociological constraints, but also due to cognitive limitations that favor information that can be fitted into existing 'knowledge structures'.

Furthermore, bipolarity may capture a feeling that "there was something special about the distribution of power among states after World War II" in the sense that power was concentrating at two distinct centers (ibid., p. 89-90).

From a cognitive perspective, the magnet bar metaphor is highly structured and thus easy to derive logic from, as compared to for instance a cascade of water, as suggested by James Rosenau.

Finally, it should be noticed that bipolarity goes with a common way of thinking in terms of *polarization*, i.e., "dividing things into two exclusive categories, and then supposing that if something under consideration does not belong to one of them, then it must belong to the other. Either/or is the pattern of such

thought, and because it is usually clear, rigorous, and incisive, it is also often regarded (...) as uniquely rational." There are many situations that can illustrate polarization, such as judging a given action either as 'right' or 'wrong' rather than considering that it might be both or neither (Taylor pp. 117-118). Lately, the 'dichotomization' commonly applied in Western political discourse has gained lots of attention among scholars of various disciplines.

Accordingly, the bipolarity metaphor with its dominating, distinct two poles invites to and enforces tendencies of dichotomization and polarization in describing world phenomena, as illustrated by postwar vocabulary such as the Socialist/Communist world versus the Capitalist/Free world and the East versus the West.

4. Conclusion

The Hobbesian tradition of dismissing metaphors in science as delusive and misleading springs from a misunderstanding of what metaphors are and how they function. Contemporary cognitive and linguistic research has shown that metaphors are conceptual instruments that make it possible for people to think about things that are new, complex, remote or abstract. They are used to understand problematic situations in terms of situations that are more understandable and familiar.

What is the connection between metaphors and scientific theory? A first step toward answering that question involves blurring the distinction between theoretical concepts on one hand, and metaphors on the other. The locus of metaphor is in the way we conceptualize one mental domain in terms of another. The same can often be said for theoretical concepts. A concept is a source domain from which we derive logic. This logic is then applied to the target domain, i.e., the phenomenon we are studying. Through structural mapping, the process of understanding one domain in terms of another can be traced. Thus, theoretical concepts can generally be viewed as metaphors. Structural mapping shows that metaphors carry entailments that have implications for the logic and the power of the theory, as illustrated by the metaphorical analysis of neorealism. The entailments contained in the metaphors of neorealism are in accordance with the logic of the theory and contribute to its coherence. Furthermore, the metaphors are all drawn from natural and social sciences which add scientific status to the theory. Finally, the entailments of the metaphors to a great extent fit the basic assumptions of the realist paradigm in which neorealism was constructed.

One characteristic of metaphors that is highly relevant for our understanding of theory is that metaphors intensify some perceptions of reality and screen others out of attention. They highlight what one wants to believe and avoid what one does not wish to face. Through this characteristic, in combination with the entailments they carry, metaphors influence and lead thought in a special direction. Metaphors may also constrain thought, but to claim that the metaphors which we use to view the world with *determine* our perception of

it, is to push the argument too far. Perceptions are rooted within a wider context than metaphors, including the paradigm in which the theorists work. Metaphors may then be unconsciously chosen so that they support and strengthen these perceptions. If one wishes to scrutinize what is excluded from the prevailing knowledge, it is essential to examine how the metaphor, as a mediator of meaning and knowledge, is constituted. Metaphors not only hint at what the scientific community wants to study and why, but also why some questions are never asked. The logic entailments that metaphors carry can easily be viewed as 'natural' or 'self-evident', thus making reasoning in line with these appear the same. In addition, further research in line with these entailments is promoted. Linguistic constraints work in congruence with and might reinforce the sociological constraints provided by the paradigm that sets the research agenda.

Bipolarity has been used as an illustration of what metaphors hide and highlight. Despite its ambiguity, the concept is widely accepted and used. Bipolarity suppresses aspects of international cooperation and the development of relations other than those between the two 'poles'. Most importantly, perhaps, it carries entailments of polar power parity, which to some extent can be seen as a modern myth. This phenomenon may not have its root in the use of the metaphor, but has obviously been supported and reinforced by its widespread application.

The discontent with the IR-theory and ruling paradigms has caused scholars to advocate the breaking out of 'conceptual jails' in order to capture those phenomena that do not 'fit' the present research agenda and widen our scope of reasoning (Rosenau p. 37). Metaphorical analysis is one way of focusing on the dynamics, and limits, of theory. Metaphors carry logic which is theoretically applied. In addition, they are constituted in a cultural, historical and scientific context that shape meaning and knowledge. For such reasons, they are worth paying closer attention to, when the aim is to understand the shaping of thoughts and some of the constraints on our ability to reason.

Notes

1. Hobbes p. 29-30. In Hobbes' time the term *ignis fatuus* ("foolish fire"), according to the *Oxford English Dictionary*, was used figuratively for any delusive guiding principle, hope, aim or such.

2. See Reddy, M. 1979. *The Conduit Metaphor – A Case of Frame Conflict in Our Language about Language* pp. 284-324 in Ortony, A (ed.). *Metaphor and Thought* (Cambridge Univeristy Press)

3. For an account of frame semantics see Fillmore, C. 1982. *Frame Semantics. In Linguistic Society of Korea*, pp. 111-138 in Fillmore, C. (ed.) *Linguistics in the Morning Calm* (Seoul: Hanshin).

4. Waltz, K.1959. *Man, the State and War* (New York: Columbia University Press); Waltz, K. 1979. *Theory of International Politics* (McGraw-Hill, Inc); Waltz, K. 1986. *A Response to My Critics* in Keohane, R. *Neorealism and Its Critics* (New York: Columbia University Press); Waltz, K.

1990. *Realist Thought and Neorealist Theory*, Journal of International Affairs, XLIV, 1 (Spring/Summer)

5. See also Keohane, R. 1983. *Theory of World Politics: Strucutral Realism and Beyond* in Finifter, A. and Lipset, S. M. (eds.). *The State of the Discipline: Political Science* (Washington, D.C.: APSA).

6. Waltz has since then changed his view claiming that he confused peace with stability. In *The Emerging Structure of International Politics* he explains that the bipolar system, although highly peaceful, was less stable than its predecessor. p. 45.

7. See Campell, D. 1992. *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity* (Minneapolis: University of Minnesota Press).

8. Jönsson/Jansson p. 11 referring to Ting-Toomey, S. 1987. *The 'Root Metaphors' Orientations: Implications for Intercultural Communication Researchers* in Thomas, S. (ed.). *Culture and Communication: Methodology, Behavior, Artifacts, and Institutions* (Norwood, NJ: Ablex).

9. See for instance Ashley p. 265.

10. See for instance Rosenau, *Turbulence in World Politics*. Rosenau attempts to break out of "conceptual jails" and claims that theorizing has to begin anew. Although his work is both creative and inspiring, he does not fulfil his promises. What he does is adding a multicentric world to the state-centric world as described by neorealists. He adds on to *but uses* the neorealist foundation. A more timid criticism comes from Keohane, Nye, and Buzan who admit that they are building on neorealism in their attempts to extend and improve the theory. See Baldwin, D (ed.) 1993. *Neorealism and Neoliberalism* (Columbia University Press) and Buzan, B (et. al.). 1993. *The Logic of Anarchy* (Columbia University Press).

11. The container metaphor views states as containers. As Chilton put it: "States in the system are entities with an inside, an outside and a bounding surface. In such a picture only the surface of separate containers is in contact. The contents – that is the citizens – are represented as 'exerting pressure' on the bounding surfaces, that is on the governments who are internationally in contact with other governments. The metaphor simply cannot represent people in one state interacting with people in another state, and this is a major drawback. A conception of international citizen relations, indeed of transnational commercial relations, is not accommodated. This is a good example of the way in which a dominant cognitive model can impose limits on thought." Chilton, P. 1991. *The Container Concept of Security: A Cognitive Linguistic Approach.* Stanford University, unpublished paper, p 53.

12. For the equality between the USSR and the U.S. see also pp. 285-286.

13. For a review on recent developments within power analysis, see Guzzini, *Structural Power.*

14. The World Power Index includes military expenditures, military personnel, total population urban population, steel production, and consumption of industrial fuel.

15. See Walt, S. M. 1987. *The Origin of Alliances* (Cornell University Press). On the importance of fear in the continuation of the Cold War, see also Lynch, A. 1992. *The Cold War is Over – Again* (Westview Press) p. 23.

16. From a western perspective, the United States has often been viewed as a *status quo* state and the Soviet Union as a *revolutionary* power. The perception has been that in the postwar era, the United States, on the whole, has been satisfied with living with the world as it is, while the Soviet Union has seen its security as dependent on changing the world. See Gaddis, J. L. 1981. Containment: Its Past and Future, *International Security* 5(4):74-102, p. 79.

17. When the North Atlantic Treaty Organization was formed in 1949, it was basically a symbolic act to solidify U.S. political commitment to Europe. Then came the first Soviet nuclear test bomb, the revolution in China, NSC-68, the Korean War and the militarization of NATO started. Europe feared a Soviet attack. (Evangelista p. 136, Mastanduno p. 140) However, as Mastanduno has pointed out in analyzing Cold War trade, "the circumstances surrounding the

outbreak of the Korean War proved to be truly extraordinary, marking perhaps the only instance in the postwar era that West European governments actually feared an imminent Soviet conventional attack." (Mastanduno, M. 1988. Trade as a Strategic Weapon: American and Alliance Export Control Policy in the Early Postwar Period, *International Organization* , 42, (1):145)

References

Ashley, R. 1989. *Living on Border Lines: Man, Poststructuralism, and War,* pp. 260-321 in Der Derian, J. and Shapiro, M. (eds.) *International/Intertextual Relations* (Lexington: Lexington Books)

Boyd, R. 1979. *Metaphor and Theory Change: What is Metaphor a Metaphor for?* pp. 356-408 in Ontony, A. *Metaphor and Thought* (Cambridge: Cambridge University Press)

Bull H. 1977. *The Anarchical Society* (New York: Columbia University Press)

Campbell, D. 1993. *Cold Wars: Securing Identity, Identifying Danger*, pp. 39-60 in Dolan, F. and Dumm, T. (eds.) *Rhetorical Republic: Governing Representations in American Politics* (Amherst: The University of Massachusetts)

Chilton, P. 1992. *Grand Designs: Metaphorical Interventions.* Unpublished paper, Stanford University, USA.

Croan, M. 1970. *Stalin's Rationality and Domestic Imperatives*, pp. 111-113 in Paterson, T. G. (ed.) *The Origin of the Cold War* (Lexington: D C Heath)

Der Derian, J and Shapiro, M. (eds.) 1989. *International/Intertextual Relations: Postmodern Readings of World Politics* (Lexington: Lexington Books)

Dolan, F. and Dumm, T. (eds.) 1993. *Rhetorical Republic: Governing Representations in American Politics* (Amherst: The University of Massachusetts)

Evangelista, M. A. 1983. Stalin's Postwar Army Reappraised, *International Security* 7 (3):110-138.

Foucault, M. 1972. *The Archaeology of Knowledge* (Harper Colophon Books)

Fox, W. 1944. *The Superpowers: the United States, Britain, and the Soviet Union: Their Responsibility for Peace* (New York: Harcourt, Brace and Company)

Guzzini, S. 1993. Structural Power: The Limits of Neorealist Power Analysis, *International Organization*, 47 (3):444-478.

Hanrieder, W. 1972. *The International System: Bipolar or Multibloc?* , pp. 183-214 in Romani, R. *The International Political System: Introduction and Readings* (New York: John Wiley & Sons, Inc)

Herz, J. 1959. *International Politics in the Atomic Age* (New York: Columbia University Press)

Hobbes, T. 1955. *Leviathan.* Edited by Michael Oakeshott. (Oxford: Blackwell)

Jervis, R. 1988. *War and Misperception*, pp. 101-126 in Rotberg, R. I. and Rabb, T. K. (ed.). *The Origin and Prevention of Major Wars* (Cambridge: Cambridge University Press)

Jönsson, C. and Jansson, P. 1990. *Säkerhetspolitikens metaforer.* Uppsats för IX Nordiska kongressen för statsvetenskap i Reykjavik 15-19 augusti 1990. University of Lund, Sweden.

Khong, Y. 1992. *Analogies at War: Korea, Munich, Dien Bien Phu, and the Vietnam Decisions of 1965* (Princeton: Princeton University Press)

Knutsen, T. 1992. *A History of International Relations Theory* (Manchester: Manchester University Press)

Lakoff, G. 1987. *Women, Fire, and Dangerous Things: What Categories Reveal about the Mind* (Chicago: University of Chicago Press)

Lakoff, G. 1992. *The Contemporary Theory of Metaphor.* Unpublished paper, University of California at Berkeley, USA.

Lakoff, G. and Johnson, M. 1980. *Metaphors We Live By* (Chicago: Chicago University Press)

Liedman, S-E. 1989. *Från Platon till Gorbatjov: De politiska idéernas historia,* (Stockholm: Bonniers)

McKeown, T. 1986. The Limitations of "Structural" Theories of Commercial Policy, *International Organization,* 40 (1):43-64

Mansbach, R. and Vasquez, J. 1981. *In Search of Theory: A New Paradigm for Global Politics* (New York: Columbia University Press)

Miller, E. 1979. Metaphor and Political Knowledge, *American Political Science Review*, 73 (1):155-170.

Morgenthau, H. J. 1951. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (New York: Alfred A. Knopf)

Morgenthau, H. J. 1954. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (New York: Alfred A. Knopf)

Morganthau, H. 1966. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (New York: Alfred A. Knopf)

Morgenthau, H. and Thompson, K. 1952. *Principles and Problems of International Politics: Selected Readings* (New York: Alfred A. Knopf)

New Standard Encyclopedia (Chicago: Standard Educational Corporation) vol. 11.

Olson, W. (ed.) 1991. *The Theory and Practice of International Relations* (Englewood Cliffs: Prentice Hall)

Ontony, A. 1979. *Metaphor and Thought* (Cambridge: Cambridge University Press)

Ortony, A. 1979. *Metaphor: A Multidisciplinary Problem*, pp. 1-16 in *Metaphor and Thought* (Cambridge: Cambridge University Press)

Papp, D. 1991. *Contemporary International Relations*, Third Edition (MacMillian Publishing Company)

Review of the World Situation as It Relates to the Security of the United States, Central Intelligence Agency, 26 Sept, 1947.

Review of the World Situation as It Relates to the Security of the United States, Central Intelligence Agency, 3-49, March 16, 1949.

Review of the World Situation as It Relates to the Security of the United States, Central Intelligence Agency, 8-50, August 16, 1950.

Romani, R. 1972. *The International Political System: Introduction and Readings* (New York: John Wiley & Sons, Inc)

Rosenau, J. 1990. *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity* (Princeton: Princeton University Press)

Starobin, J. R. 1969. Origins of the Cold War: The Communist Dimension, *Foreign Affairs*, 47 (4):681-696.

Taylor, R. 1992. *Metaphysics*, Fourth Edition (Englewood Cliffs: Prentice Hall)

Trachtenberg, M. 1988. *The Development of American Strategic Thought 1945-1969* (New York: Garland Publishing, Inc)

Wagner, R. H. 1993. What Was Bipolarity? *International Organization*, 47 (1):77-106.

Walt, S. 1985. Alliance Formation and the Balance of Power, *International Security*, 9 (4):3-43.

Waltz, K. 1979. *Theory of International Politics* (McGraw-Hill, Inc)

Waltz, K. 1993. The Emerging Structure of International Politics, *International Security*, 18 (2):44-79.

Wohlforth, W. C. 1993. *The Elusive Power: Power and Perception during the Cold War* (Ikatha, London: Cornell University Press)

Systemtilltro och brukarmissnöje

En reanalys av maktutredningens medborgarundersökning

Jan Assarson

Ett demokratiskt politiskt system bör uppfattas som legitimt av sina medborgare.[1] Den politiska maktutövningen skall grunda sig på de underlydandes samtycke och förtroende. Systemet bör utgöra en accepterad ordning. Det är dock långt ifrån självklart att så alltid är fallet i de länder som brukar räknas som demokratiska. Ännu större spännvidd än mellan demokratiska länder torde återfinnas mellan individer inom ett och samma politiska system. Detta sätter ljuset på en viktig principiell fråga: vad förklarar människors tilltro till – eller misstro mot – det politiska systemet? Varför åtnjuter maktutövningen större legitimitet hos vissa medborgare än hos andra?

Statsvetenskapen saknar idag ett tillfredsställande svar på dessa frågor. De traditionella sociologiska och politiska förklaringsmodellerna har visat sig ha begränsad förklaringskraft. I denna framställning prövas därför en alternativ förklaring: att legitimiteten formas i de kontakter medborgarna gör med det politiska systemet i rollen som brukare av offentlig service. Denna förklaringsansats, som fortsättningsvis kommer att gå under benämningen "mötesteorin", bygger på hypotesen att mötet med sjukvården, skolan eller barnomsorgen är det legitimitetsskapande ögonblicket.

Legitimitet och systemtilltro

En förklarings styrka är nu i slutändan alltid avhängig precisionen i det som skall förklaras. Innan den empiriska prövningen kan genomföras måste därför några ord sägas på det rent begreppsliga planet. Det gäller den koppling som ofta görs – till exempel i inledningstycket ovan – mellan "legitimitet" och "förtroende". Ordet *legitimitet* härstammar från latinets "lex", vilket betyder "lag". Termens bokstavliga betydelse är således "laglighet" eller "laglig rätt". I överförd bemärkelse används den dock lika ofta i betydelsen "rättmätighet" eller "skälighet". Att något uppfattas som legitimt är ungefär liktydigt med att det inte står i strid med en individs moraliska uppfattning om vad som är rätt och fel. Begreppet legitimitet står för moralisk acceptans. Denna acceptans innebär endast att man *inte* är *emot* (Berg 1988:20f).

Det vanligaste sättet att fastställa i vilken mån en politisk institution åtnjuter legitimitet eller inte är att studera dess *förtroende* hos allmänheten. Denna operationalisering har gjort legitimiteten tillgänglig för empiriska mätningar

Statsvetenskaplig Tidskrift 1995, årg 98 nr 2, s 157-184

(Merquior 1980:4f). Men "förtroende" kan inte oproblematiskt betraktas som en begreppslig synonym till "moralisk acceptans". "Förekomsten av legitimitet implicerar någon form av förtroende", har det hävdats (Petersson 1987:127). Jag tror att det är fel. Förtroende är starkare än det tunna kravet på moralisk acceptans. Förtroende implicerar legitimitet – men det motsatta förhållandet behöver inte gälla. Att likställa legitimitet och förtroende är således förrädiskt. Det skyler över en begreppslig nyansskillnad.

Faktum kvarstår att det mest lätthanterliga sättet att "mäta" legitimitet är att undersöka medborgarnas förtroende. Slutledningar om det politiska systemets legitimitet utifrån sådana mätningar måste emellertid göras med försiktighet. Att något uppfattas som legitimt respektive åtnjuter allmänhetens förtroende uttrycker två positioner på en glidande skala. Det är först när förtroendet vänds till misstro (om ens då) som legitimiteten kan ifrågasättas.

Men även "förtroende" har blivit föremål för begreppslig träta. Det har ifrågasatts huruvida man skall betrakta förtroende som en *attityd* eller som ett val – en *handling*. William Riker har argumenterat för den senare betydelsen: "Trust refers to an act of seeking an advantage by placing one's fate in another's hands when there is nevertheless some chance that the other may not do what the actor wants" (Riker 1980:8; se även Petersson 1987:127). Riker underkänner alla definitioner av förtroende som en attityd (ja, han vill rent av ifrågasätta huruvida attityder överhuvud taget existerar). Att acceptera Rikers definition av förtroende som en handling vore dock att göra våld på den språkliga konventionen, åtminstone på svenska. Förtroende är ju något man "hyser" eller "känner" – det "utövas" inte. Den handling Riker efterlyser finns representerad av verbet "anförtro". Men "förtroende" kan språkligt inte representera något annat än en känsla eller en attityd.[2] Det är förvisso så att förtroende – liksom misstro – kan ta sig uttryck i handling. Men huruvida detta alltid är fallet måste i slutändan vara ett empiriskt spörsmål (Wiberg 1988:42). Det påverkar inte begreppets innebörd.

Synonym med förtroende är termen "tilltro". Förtroende för det politiska systemet benämns här fortsättningsvis *systemtilltro*. Att tala om "systemtilltro" utan närmare preciseringar förutsätter dock förekomsten av en sammanhållen förtroendeattityd hos allmänheten riktad mot det politiska systemet som helhet. Det är inte säkert att det finns en sådan sammanhållen attityd. Uttryck som "det politiska systemet" täcker in väldigt mycket, och man kan inte på förhand anta att det betyder samma sak för alla tillfrågade (Petersson m.fl. 1989:287). Eller för att tala med Elias Berg: "There seems to be nothing about legitimacy that singles out any particular objects of legitimation. What are the actual objects of (il)legitimation and the possible connections between them can only be discovered by empirical investigation" (Berg 1988:28).

En viktig distinktion som gjorts i detta avseende är David Eastons uppmaning att skilja mellan förtroende riktat mot "the regime" respektive "the authorities". Med det förra avses allmänhetens uppfattning om de demokratiska spelreglernas legitimitet; det senare är en mer handfast attityd riktad mot de för närvarande styrande politikerna (Easton 1965: 190ff, 278ff). Då surveyundersökningar i USA pekade på en avtagande systemtilltro i valmanskåren uppstod

en tolkningsstrid om vilken av dessa två nivåer i det politiska systemet misstron riktade sig mot. Vissa såg den tilltagande förtroendeklyftan som ett uttryck för det demokratiska systemets undergrävda legitimitet (Miller 1974). I en kritisk granskning av denna tes hävdade emellertid andra att det inte gick att dra så långtgående slutsatser på basis av surveyundersökningarnas data. Misstron kunde lika gärna vara mer specifik, och riktad mot de sittande politikerna (Citrin 1974).

Denna kontrovers pekar på vikten av precision då tilltrons "objekt" specificeras (Abrahamson & Finifter 1981:306). Men inte ens om det gick att entydigt precisera de olika delar av det politiska systemet som förtroendet kan riktas mot, skulle man med säkerhet kunna tala om en sammanhållen förtroendeattityd. Förtroendet för de olika aspekterna av det politiska systemet behöver nämligen inte vara kopplade till varandra. Systemtilltron kan vara flerdimensionell.

Vi får således två tänkbara modeller av systemtilltron som psykologiskt fenomen. I det första fallet föreligger ett sammanhållet attitydkomplex, där inställningen till delarna – t.ex. "the authorities" respektive "the regime" – utgör indikatorer som speglar uppfattningen om det hela. En sammanfattande systemtilltrovariabel skulle i så fall kunna konstrueras i form av ett attitydindex. I det andra fallet, där attityderna till de olika delaspekterna av det politiska systemet inte är kopplade till varandra, kan vi emellertid inte tala om *en* systemtilltrovariabel. Vi får istället tala om systemtilltrons dimensioner. Skulle det visa sig att systemtilltron är flerdimensionell kan det få betydelsefulla följder, inte minst för en förklarande ansats. Det kan nämligen vara olika faktorer som förorsakar variationer i de olika dimensionerna.

Forskning om systemtilltro i Sverige

Vad vet vi då om tilltron till det politiska systemet i Sverige? I huvudsak tre typer av riksrepresentativa undersökningar finns för att belysa frågeställningen.[3] För det första valundersökningarna, där jämförbara frågor om förtroende för politiker och partier ställts sedan 1968. För det andra SOM-undersökningarna, som sedan 1986 upprepat ett antal frågor rörande allmänhetens förtroende för tretton olika samhällsinstitutioner. Och för det tredje det datamaterial som här skall reanalyseras: maktutredningens medborgarundersökning från 1987.

Valundersökningarna utgör den längsta befintliga mätserien. Frågor om politikerförtroende fanns med redan i 1960 års valundersökning. Att "alla partier ger löften före valet, som de inte på allvar försöker hålla när valet är över", var ett påstående som hela 69 procent av valmanskåren då instämde i (Holmberg & Gilljam 1987:235). Litet olika frågor har sedan ställts i olika undersökningar. De frågor som ställts sedan 1968 är två negativt formulerade påståenden om partier och riksdagspolitiker som svarspersonerna får ta ställning till: "Partierna är bara intresserade av folks röster men inte av deras åsikter"; och "De som sitter i riksdagen och beslutar tar inte mycket hänsyn till vad vanligt folk tycker och tänker". Andelen som instämmer i dessa frågor har ökat från omkring 40

till omkring 70 procent fram till 1991 års val. Misstron har således tilltagit markant under de två senaste decennierna (Gilljam & Holmberg 1993:170).

Av erfarenhet vet man dock att människor har en tendens att instämma i påståendefrågor, oavsett hur de formuleras. Eftersom de nämnda påståendena är negativt formulerade, skulle detta således ge en överdrivet dyster bild av politikerförtroendet. I undersökningarna från 1968 till 1976 vägdes detta upp av att man även ställde positivt formulerade påståendefrågor. Dessa slogs sedan samman med de negativa till ett förtroendeindex. Den procentuella andelen med lågt förtroende visade sig ändå öka från 17 procent 1968 till 23 procent 1976 (Petersson 1977: 259ff). Sedan 1988 års valundersökning ställer man, för att kompensera den negativa bilden från påståendefrågorna, i stället en kompletterande fråga om hur stort förtroende svarspersonen känner för svenska politiker "allmänt sett". Även med denna mer direkta mätmetod visar sig misstron vara stor. 55 procent av väljarna angav 1988 att de hade mycket litet eller ganska litet förtroende för svenska politiker. Vid valet 1991 hade denna siffra ökat till 61 procent (Gilljam & Holmberg 1993:171f).

I SOM-undersökningarna har en något annorlunda mätteknik tillämpats. Svarspersonerna får svara på en fråga om hur stort förtroende de har för det sätt på vilket tretton olika samhällsinstitutioner sköter sitt arbete. Utvecklingen pekar mot en samhällstilltro på fallrepet. Medelvärdet på det sammanfattande balansmåttet (andelen stort minus andelen litet förtroende) har sjunkit från +31 1986 till +13 1992. Regering och riksdag uppvisar båda en dramatisk minskning: från +36 till -19 för regeringen, och från +32 till -11 för riksdagen (Elliot 1993:13). 1990 inträffade dock bottennoteringen för regeringen (-28). Den politiska tilltron återställdes sedan något i och med regeringsskiftet 1991 (Elliot 1992:8f). Men förtroendeuppgången var ett tillfälligt mellanspel. Förhoppningarna som knöts till den nya regeringen Bildt kom snart på skam (Elliot 1993:21).

Skall något sammanfattningsvis sägas om dessa tidsseriedata om systemtilltrons utveckling är det att – för att återknyta till Eastons distinktion – frågan om tilltron till "the authorities" har dominerat. Frågorna handlar nästan uteslutande om tilltron till partier och politiker. Frågan om systemtilltrons dimensionalitet har därför – av förklarliga skäl – inte utretts.

Systemtilltron i medborgarundersökningen

Den hittills bredast upplagda studien av medborgarnas tilltro till det politiska systemet är den inom ramen för maktutredningen genomförda medborgarundersökningen. Detta material erbjuder intressanta möjligheter till prövning av hypoteser om systemtilltron.[4] Undersökningen genomfördes hösten 1987 på ett (obundet slumpvis) urval personer i åldrarna 16-80 år, mantalsskrivna i Sverige. Utländska medborgare med bosättning i Sverige ingick således i undersökningen. 2071 individer intervjuades genom hembesök, vilket motsvarar 77,9 procent av nettourvalet. Bortfallet var något större bland kvinnor och

Tabell 1. Frågor om systemtilltro i medborgarundersökningen.

Uppfattningar om missförhållanden inom rättsstaten:	
Hur ofta förekommer det enligt Din uppfattning:	*Medeltal*
Att myndigheterna hemlighåller viktiga upplysningar som allmänheten egentligen borde få reda på	6,6
Att myndigheterna utför sitt arbete på ett ineffektivt sätt	6,4
Att människor med hög utbildning och goda inkomster får en bättre behandling av domstolarna än andra	6,3
Att kvinnor missgynnas i förhållande till män	5,8
Att personnumren används för att kontrollera människor utan att det egentligen finns skäl för det	5,6
Att offentliga tjänstemän tar emot mutor	4,6
Att barn tvångsomhändertas av myndigheterna på lösa grunder	4,0
GENOMSNITT:	**5,6**
Förtroende för olika samhällsinstitutioner:	
Hur stort förtroende har Du i allmänhet för:	*Medeltal*
Domstolarna	6,3
Riksdagen	5,9
De stora intresseorganisationerna	5,2
Nyhetsrapporteringen i massmedia	5,1
De statliga myndigheterna	5,1
De kommunala myndigheterna	4,9
De privata storföretagen	4,6
De politiska partierna	4,6
GENOMSNITT:	**5,2**
Tilltro till den demokratiska processen:	
Om man ser till vad Du själv anser:	*Medeltal*
Hur stor vikt fäster politikerna vid krav som förs fram av till exempel lokala organisationer eller grupper av människor?	3,7
Hur stor möjlighet har människor i allmänhet att föra fram sina åsikter till politikerna?	4,2
Hur stor möjlighet att få rättelse finns det för den som blivit felaktigt behandlad av en myndighet?	3,4
Hur stor förmåga har människor i allmänhet att förstå vad som händer och sker i politiken?	3,8
I hur stor utsträckning har människor i allmänhet de kunskaper som behövs för att fatta politiska beslut?	3,6
GENOMSNITT:	**3,7**

bland boende i städer, men på det hela taget inte av sådan karaktär att det på något avgörande sätt kan sägas påverka resultaten (Petersson m.fl. 1989:33).

Tre olika frågekomplex i intervjuerna sökte belysa frågan om tilltron till det politiska systemet (för en sammanfattning av dessa, se även Petersson m.fl. 1989:271ff). Det första gällde medborgarnas uppfattning om huruvida rättsstatens principer upprätthålls i Sverige idag. I anslutning till en serie påståendefrågor fick svarspersonerna ange sina svar på en skala från 0 ("förekommer aldrig") till 10 ("förekommer mycket ofta"). I det andra frågekomplexet ställdes en mer direkt fråga om svarspersonernas förtroende för ett antal samhälls-

institutioner. Svarsalternativen varierade även här mellan 0 ("inget förtroende") och 10 ("mycket stort förtroende") – dock med omvänd innebörd i jämförelse med frågorna om rättsstaten: höga poängtal implicerar här förtroende. Slutligen ställdes fem frågor rörande uppfattningar om den demokratiska processen. Dels om hur svarspersonerna uppfattar det politiska systemets responsivitet, och dels om hur de bedömer andra medborgares politiska kompetens. Svarskategorierna gick återigen från 0 ("ingen alls") till 10 ("mycket stor").

Tabell 1 sammanfattar frågorna och de genomsnittliga resultaten. Jämförelser mellan de olika frågekomplexen bör givetvis göras med försiktighet, eftersom de numeriska talens exakta innebörd i hög grad beror av hur frågan är ställd. Siffrorna antyder dock att tilltron till den politiska processen är den i genomsnitt sämst utvecklade hos medborgarna. Näst sämst ställt är det med uppfattningen om rättsstaten (märk att dessa siffror skall tolkas omvänt), medan institutionsförtroendet ligger tämligen väl samlat kring skalans mittpunkt.

Frågan är nu om dessa teoretiska indelningar av tilltron äger sin motsvarighet i det empiriska materialet. Är det så att medborgarna skiljer mellan förtroendet för rättsstaten, samhällsinstitutionerna och den demokratiska processen, eller är alla tre dimensionerna ett uttryck för samma sak? Innan vi övergår till denna prövning av systemtilltrons dimensionalitet är det dock på sin plats med ett begreppsligt klargörande. Frågorna om den politiska processen är som synes ställda om politiker och människor *i största allmänhet*, dvs. med implicit referens till medborgarnas uppfattning om "det ideala politiska systemet". Undersökningen innefattade emellertid även fem frågor om hur svarspersonerna uppfattar den egna politiska kompetensen och systemets responsivitet gentemot en själv – *i jämförelse med andra medborgare*. Poängen med denna tudelning är att söka fånga upp de båda dimensionerna i begreppet "political efficacy" (se Westholm & Niemi 1986:61f). Alltsedan detta begrepp – definierat som "the feeling that individual political action does have, or can have, an impact on the political process" (Campbell m.fl. 1954: 187) – gjorde inträde på den statsvetenskapliga scenen har det spelat en framträdande roll i forskning om framför allt politiskt deltagande. Men redan på ett tidigt stadium framkastades idén att begreppet var tvådimensionellt: att det rymde å ena sidan en bedömning av det politiska systemets mottaglighet för krav och påtryckningar, och å andra sidan en bedömning av det egna politiska jaget (Lane 1959). Denna distinktion formaliserades så småningom, och de två skilda dimensionerna gavs beteckningen "external" (bedömning av systemet) respektive "internal efficacy" (bedömning av jaget) (Balch 1971:23ff).[5]

Begreppet "systemtilltro", som det här används, har emellertid bara en referenspunkt: det rådande politiska systemet i (implicit) jämförelse med "det ideala". Systemtilltron är en funktion av medborgarnas uppfattning om diskrepansen mellan hur det är och hur det borde vara. Detta betyder att uppfattningar som uteslutande refererar till det politiska självförtroendet *inte* är en del av systemtilltrobegreppet. De fem frågor där svarspersonerna ombeds jämföra sig själva med andra medborgare inkluderas således inte bland systemtilltrons indikatorer.

Systemtilltrons dimensioner

En dimensionsanalys av samtliga frågor i de tre frågekomplexen genererar med de konventionella kriterierna fyra underliggande dimensioner.[6] Tre av dessa står i direkt överensstämmelse med frågekomplexens uppdelning. Vi får således en dimension med institutionsförtroende, en med uppfattningar om rättsstaten, samt en med tilltro till den demokratiska processen.

Den fjärde och "nya" dimensionen består av tre komponenter: en uppfattning om hur ofta kvinnor missgynnas i förhållande till män, samt förtroendet för massmedia och storföretagen.[7] Vid en första anblick kan denna dimension tyckas vara svår att ge en substantiellt intressant tolkning. Det är inte helt lätt att se vad för sorts underliggande åskådning dessa attitydfrågor skulle vara ett uttryck för. Men granskar vi de tre komponenterna närmare finner vi att en egenskap förenar dem, samtidigt som den skiljer dem från alla de andra frågorna som inkluderades i analysen: de utgör de enda exemplen på frågor som inte direkt har med det politiska systemet att göra. Frågan om kvinnor missgynnas i förhållande till män är ställd utan referens till vare sig offentliga myndigheter eller det politiska livet överhuvud taget. Frågan gäller samhället i stort. Massmedia brukar förvisso gå under beteckningen "den tredje statsmakten", men det är ändå inte helt oproblematiskt att räkna medierna som en del i det politiska systemet (åtminstone inte enbart). Och storföretagen är i frågeformuleringen explicit angivna som en privat samhällsinstitution.

Det är således vid närmare eftertanke inte helt förvånande att dimensionsanalysen gav oss tre grundläggande systemtilltrodimensioner – och en som inte har med det politiska systemet att skaffa.[8] I den fortsatta analysen exkluderas därför komponenterna i den fjärde och "opolitiska" dimensionen. Resultatet av en dimensionsanalys med de återstående frågorna blir därmed de tre entydiga dimensionerna institutionsförtroende, tilltro till rättsstaten och tilltro till den demokratiska processen (tabell 2).[9]

Systemtilltron visade sig således inte vara *en* sammanhängande psykologisk storhet hos den svenska befolkningen. En tredimensionell rymd krävs för att korrekt återge människors tilltro till det politiska systemet.[10] Avvikelser från huvuddiagonalen i denna rymd, dvs. människor som till exempel hyser mycket stort institutionsförtroende men ingen tilltro till rättsstaten eller den demokratiska processen, är emellertid tämligen fåtaliga. Dimensionerna är nämligen inbördes korrelerade. En hög misstro i en dimension tenderar att gå hand i hand med en hög misstro i de övriga.[11]

Då dimensionsanalysen pekat ut inte mindre än tre underliggande aspekter av systemtilltron, kommer den fortsatta förklaringsansatsen således att företas med tre beroende variabler. Dessa utgörs av frågorna för respektive dimension sammanslagna till ett additivt index (tabell 3).[12] Den första dimensionen, benämnd *institutionstilltron*, utgör en sammanslagning av medborgarnas förtroende för kommunala och statliga myndigheter, domstolarna, riksdagen, partierna samt intresseorganisationerna. Den andra dimensionen, *rättsstatstilltron*, speglar medborgarnas bedömning av huruvida domstolarna diskriminerar efter social position, offentlighetsprincipens efterlevnad, ineffektivitet och

Tabell 2. Dimensionsanalys av systemtilltron.

	Dimension 1	2	3
Dimension 1: Institutionsförtroende			
Kommunala myndigheter	**.75**	.21	.19
Statliga myndigheter	**.82**	.22	.20
Domstolarna	**.64**	.31	.08
Riksdagen	**.81**	.12	.14
Partierna	**.71**	.02	.23
Intresseorganisationerna	**.67**	-.03	.16
Dimension 2: Tilltro till rättsstaten			
Ojämlik behandling i domstol	-.02	**.65**	.10
Myndigheter hemlighåller upplysningar	.16	**.72**	.08
Myndigheterna effektiva	.23	**.57**	.10
Tjänstemän tar mutor	.11	**.72**	.07
Barn tvångsomhändertas	.08	**.70**	.04
Personnumren används utan skäl	.11	**.71**	.07
Dimension 3: Tilltro till den demokratiska processen			
Politiker fäster vikt vid krav	.32	.13	**.54**
Möjlighet föra fram åsikter	.14	.09	**.59**
Möjlighet få rättelse	.18	.34	**.57**
Möjlighet förstå politiken	.18	.02	**.74**
Kunskaper för att fatta beslut	.08	.00	**.73**

Kommentar. Svaren på frågorna om missförhållanden inom rättsstaten har inverterats, för att kunna ges samma teoretiska tolkning som de övriga variablerna.

korruption inom förvaltningen, samt förekomsten av myndighetskränkning av den personliga integriteten. Den tredje dimensionen, slutligen, speglar två aspekter av den demokratiska processen: politikernas och myndigheternas responsivitet inför medborgerliga krav, samt den allmänna medborgerliga kompetensen i politiska frågor; denna dimension kommer fortsättningsvis att gå under benämningen *processtilltron.*

Med samma förbehåll som ovan kan en försiktig jämförelse mellan tilltrons tre dimensioner göras. Helt klart är att det finns en statistiskt signifikant skillnad mellan medelvärdena på de tre indexvariablerna.[13] Tendensen är densamma som förut: tilltron är störst för de politiska institutionerna och lägst för den demokratiska processens sätt att fungera, medan rättsstatstilltron intar en mellanposition.

Tabell 3. De tre systemtilltroindexen.

	Medelvärde (0-10)	*Standardavvikelse*	*N*
Institutionstilltro	5,31	1,68	1964
Rättsstatstilltro	4,41	1,90	1896
Processtilltro	3,76	1,52	1951

Kommentar. Den andra dimensionens värden har inverterats för att indexen skall kunna ges likvärdig teoretisk tolkning. Indexen kan variera från 0 (låg) till 10 (hög tilltro).

Att förklara systemtilltron

De förklaringsansatser som hittills prövats i forskningen om systemtilltro i Sverige har huvudsakligen koncentrerats till förtroendet för partier och politiker.[14] En typ av förklaring som föreslagits är att misstron skulle vara särskilt utbredd bland socialt och ekonomiskt underpriviligerade grupper. De flesta undersökningar visar emellertid att sambanden mellan socioekonomiska faktorer och politikerförtroende är svaga (Holmberg & Gilljam 1987:238). Inte heller maktutredningen fann några starka kopplingar av denna karaktär: "Misstron mot partier och politiker är inte koncentrerad till någon speciell befolkningsgrupp. Andelen med lågt förtroende är ungefär densamma i alla grupper: bland unga såväl som gamla, bland arbetare såväl som tjänstemän och företagare, bland män såväl som kvinnor" (Petersson m.fl. 1989:279).

Vid 1991 års valundersökning framträdde förvisso socioekonomiska samband. Förtroendet för politiker var något lägre bland kvinnor än bland män, något lägre bland unga än bland gamla, och något högre bland storstadsmänniskor än människor i mindre tätorter och på landsbygden. Yrkesmässigt visade sig förtroendet vara lägst bland högre tjänstemän. Men kopplingarna var – liksom i tidigare undersökningar – förhållandevis svaga (Gilljam & Holmberg 1993:172).

En annan mer politiskt betingad typ av förklaringsteori har också lanserats. Den amerikanske valforskaren Arthur Miller var en av de första att argumentera för en sådan ansats. Han menade att politikermisstron är en följd av människors missnöje med den politik som förs på olika områden (Miller 1974). "Cynism och misstro mot allt vad partier och politiker heter följer i det politiska missnöjets spår", som teorin formulerats av svenska valforskare (Holmberg & Gilljam 1987:238; se även Holmberg 1981:168). *Politiker*förtroendet skulle således vara en effekt av *politik*förtroendet. Olof Petersson har lanserat en mer specifik variant av denna teori. Enligt Petersson är det inte den förda politiken oberoende av vilket parti som sitter i regering som avgör väljarnas förtroende. Det är först när det egna partiet hamnat i regeringsställning som missnöje med politikens utformning får allvarliga konsekvenser. Politikermisstro skulle således vara "en signal att väljarna anser att det egna partiet är oförmöget att lösa de aktuella politiska problemen i samhället" (Petersson 1977:264).

Ingen av dessa politiska förklaringsansatser har falsifierats i valundersökningarna. Men sambanden har inte heller varit särskilt markanta. Valforskarna konkluderar: "Många människor har...en låg tilltro till politiker trots att de inte är särskilt missnöjda med det egna partiets politik. Likaså finns det många väljare som är kritiska mot vad det egna partiet gör utan att de för den skull har förlorat tilltron till partier och politiker i allmänhet" (Holmberg & Gilljam 1987:240). I de två senaste valundersökningarna har dessa negativa resultat snarast tagit sig uttryck i att frågan om vad som förklarar politikermisstron inte på allvar rests (Gilljam & Holmberg 1990:116f; Gilljam & Holmberg 1993: 172f).

Dessa dystra resultat stämmer till några reflektioner. Den första är att nya förklaringsteorier om den politiska tilltrons orsaker måste formuleras och prö-

vas. Denna framställning är ett första steg i denna riktning. En ansats som kommer att kallas "mötesteorin" skall formaliseras och prövas på maktutredningens data. En andra reflektion som infinner sig är emellertid att förhoppningarna om att finna *en* teori eller förklaringsansats som på egna ben kan förklara graden av systemtilltro troligen måste komma på skam. Dels därför att systemtilltron är flerdimensionell. Attityderna till olika aspekter av det politiska systemet kan ha olika förklaringar. Och dels därför att det inte framstår som orimligt att tänka sig att olika förklaringsansatser kan komplettera varandra. En alternativ väg blir därmed att sänka ribban något för vad som skall få räknas som "god förklaring". Sedan kanske det kan utrönas vilken gemensam förklaringskraft de partiella förklaringarna uppnår. Jag kommer i viss utsträckning att slå in även på denna sistnämnda väg.

Mötesteorin

En av den moderna välfärdsstatens karaktäristika är den offentliga förvaltningens storlek. Den griper in i medborgarnas liv på ett sätt som saknar historiskt motstycke. Eller som Bo Rothstein har formulerat det: "Vi föds, leker, utbildar oss, har (i stor utsträckning) vår fritid organiserad av, vårdas av och dör slutligen i den offentliga förvaltningens hägn" (Rothstein 1991:44).

Förvaltningen har traditionellt enbart betraktats som de centrala maktorganens redskap – som *genomförare* av beslut fattade i regering och riksdag. Den moderna förvaltningsforskningens upptäckter skapar emellertid en något annorlunda bild. Vi vet idag att förvaltningen spelar en central roll även i *utformandet* av den offentliga politiken. Detta har flera orsaker. En är den politiska tidens knapphet. Parlamentariska församlingar hinner vanligtvis inte fatta beslut mer än en gång om året för ett helt politikområde. Det betyder att de måste överlämna beslutanderätten till andra organ – vanligen då den offentliga förvaltningen (Rothstein 1991:45). En annan förklaring är Michael Lipskys teori om "gräsrotsbyråkrater". Lipsky menar att de tjänstemän och professioner som arbetar i förvaltningens yttersta kapillärer, dvs. i direktkontakt med medborgarna, måste åtnjuta en stor handlingsfrihet i förhållande till sina överordnade och till politikerna. Detta som följd dels av komplexiteten i de beslut de måste fatta, dels av den situationsanpassning och flexibilitet arbetet med människor kräver (Lipsky 1980:13ff).

Eftersom förvaltningen besitter så stor egen beslutanderätt blir mötet med denna en särskilt betydelsefull händelse för medborgarna. Att rösta var tredje år blir mindre viktigt, eftersom den folkvalda församlingen ändå har begränsad beslutsmakt i de för medborgarna mest livsavgörande situationerna. Till skillnad från de legitimitetsteorier som betonat det politiska systemets inflödessida – till exempel förekomsten av allmän och lika rösträtt – sätts här således utflödessidan i fokus. Bo Rothstein har sammanfattat detta synsätt så här:

> Medborgarnas kontakter med det politiska systemets utflödessida, dvs. med förvaltningen, är i allmänhet mångdubbelt flera och intensivare än deras kontakter med dess inflödessida. Man kan därför säga att förvaltningens utformning i stor utsträckning utgör det existerande styrelseskicket såsom medborgarna konkret

Tabell 4. Systemtilltro och servicemissnöje (r).

Missnöje som	*Institutionstilltro*	*Rättsstatstilltro*	*Processtilltro*
Patient	-0,14* (N=1481)	-0,12* (N=1429)	-0,09* (N=1472)
Småbarnsförälder	-0,13 (N=181)	-0,02 (N=176)	0,06 (N=182)
Skolbarnsförälder	-0,08 (N=354)	-0,08 (N=345)	-0,05 (N=352)
Brukare	-0,14* (N=1564)	-0,12* (N=1510)	-0,09* (N=1551)

* Signifikant med tvåsidigt test på p=0,05-nivån.
Kommentar: Missnöjesvariablerna grundar sig på frågan "I vilken utsträckning har du under det senaste året haft anledning att känna missnöje med...?" för respektive serviceområde, där svaren tilläts variera mellan 0 ("inget missnöje") och 10 ("mycket stort missnöje"). Brukarmissnöjet utgörs av genomsnittet av missnöjet inom svarspersonens aktuella brukarroller.

möter och upplever det och därför spelar en avgörande roll för inställningen till det politiska systemet (Rothstein 1991:82).

"Mötesteorin" hävdar alltså att tilltron till de offentliga institutionerna och procedurerna skapas i de situationer där medborgarna möter dem i konkret form. I takt med att den offentliga serviceproduktionen expanderat har dessa mötessituationer blivit allt fler. Medborgarskapet förverkligas idag i stor utsträckning i rollen som konsument av offentliga tjänster – dvs. i rollen som brukare. Det är således brukarnas relation till och "möte" med sin offentliga service som ställs i blickfokus.

Frågan är då hur "mötet" skall konceptualiseras för att teorin skall kunna prövas på det empiriska materialet. I medborgarundersökningen ingick en serie frågor som sökte fånga upp svarspersonernas attityder och aktiviteter i tre olika brukarroller. Frågor ställdes om situationen som patient, småbarns- och skolbarnsförälder. En första prövning av mötesteorin blir därmed att se i vad mån det finns en koppling mellan tillfredsställelsen med servicen och systemtilltron. Hypotesen är att servicemissnöjet får politiska konsekvenser. Om inte det politiska systemet kan erbjuda en fullgod barnomsorg, skola och sjukvård, då är det inte värt vårt förtroende i andra avseenden heller – så skulle brukarna kunna tänkas resonera.

Tabell 4 presenterar resultatet av prövningen.[15] En komplikation kan här genast noteras. Då antalet små- och skolbarnsföräldrar i urvalet av naturliga skäl inte är särskilt stort, blir N-talen för dessa kategorier alltför låga för att kunna generera några statistiskt signifikanta samband. Av detta skäl har en ny variabel konstruerats, där det genomsnittliga missnöjet för de brukarroller som är aktuella för respektive svarsperson ingår. Denna variabel är i ett avseende dubiös: det går inte att säga huruvida den på aggregatnivå representerar missnöje med skolan, barnomsorgen eller sjukvården. Fördelen är dock att N-talet blir högre. Eventuella samband ges därmed större chans att nå statistisk signifikans. Då det dessutom enligt mötesteorin är brukarrollen i allmänhet som är av intresse – inte specifikt patient- eller föräldrarollen – finns även teoretiska skäl som talar för en sammanslagning.

Tabell 5. Systemtilltro och brukarinflytande (r).

Faktiska påverkans-misslyckanden som	*Institutionstilltro*	*Rättsstatstilltro*	*Processtilltro*
Patient	-0,14* (N=276)	-0,06 (N=263)	-0,18* (N=274)
Småbarnsförälder	-0,20 (N=74)	0,15 (N=74)	-0,15 (N=76)
Skolbarnsförälder	-0,17 (N=129)	-0,04 (N=125)	-0,04 (N=130
Brukare	-0,18* (N=419)	-0,04 (N=404)	-0,17* (N=420)
Upplevda påverkans-möjligheter som			
Patient	0,18* (N=1483)	0,08* (N=1432)	0,24* (N=1475)
Småbarnsförälder	0,00 (N=257)	0,14* (N=252)	0,05 (N=259)
Skolbarnsförälder	0,14* (N=355)	0,06 (N=346)	0,23* (N=353)
Brukare	0,17* (N=1567)	0,10* (N=1553)	0,24* (N=1555)

* Signifikant med tvåsidigt test på p=0,05-nivån.
Kommentar. Variabeln *faktiska påverkansmisslyckanden* är endast aktuell för dem som svarat "ja" på frågan "Har du under det senaste året gjort något försök att åstadkomma förbättringar eller motarbeta försämringar rörande...?" för respektive serviceområde. Variabeln är för de tre brukarrollerna kodad till 1 för dem som svarat "nej" på följdfrågan "Fick du i huvudsak dina önskemål tillgodosedda?", och 0 för dem som svarat "ja" eller "ännu ovisst". Den sammanfattande variabeln för brukare utgörs av summan av påverkansmisslyckandena inom aktuella brukarroller (kan således variera från 0 till 3). Variabeln *upplevda påverkansmöjligheter* utgörs av genomsnittsbedömningarna i följande avseenden: för sjukvårdsbrukarna "Påverka vården ifråga om sådant som du kan tänkas ha önskemål om", "Få vård i tillräcklig omfattning", "Välja den läkare du vill ha" och "Byta till en annan mottagning eller vårdklinik om du skulle vilja"; för barnomsorgsbrukarna "Påverka barntillsynens uppläggning och utformning", "Påverka den miljö i vilken barnen vistas", "Påverka det sätt på vilket barnen umgås med varandra", "Byta till en annan omsorgsform om du skulle vilja", och "Få barntillsyn i den omfattning du önskar"; samt för skolbrukarna "Påverka undervisningens uppläggning och utformning", "Påverka skolmiljöns utformning", "Påverka det sätt på vilket eleverna umgås med varandra i skolan" och "Byta till en annan skola om du skull vilja". Svarsalternativen kan variera från 0 ("inga möjligheter") till 10 ("mycket stora möjligheter"). Den sammanfattande brukarvariabeln utgör ett genomsnitt av genomsnittsbedömningarna

Resultatet av prövningen är entydigt: det finns en koppling mellan servicemissnöje och systemtilltro. Sambandet manifesterar sig i samtliga av de tre tilltrodimensionerna. Och riktningen är den förväntade: ju större missnöje, desto lägre tilltro. Men kopplingen är svag. Många brukare känner stor tillfredsställelse med sin service, men misstror ändå det politiska systemet – alltför många för att vi skall känna oss övertygade om mötesteorins bärighet.

Teorin kan emellertid utvecklas. Man kan tänka sig att det inte är inställningen till servicen som i första hand får politiska konsekvenser, utan det *inflytande* brukarna upplever sig kunna utöva över servicen. Vid sidan av servicemissnöjet är systemtilltron en funktion av brukarnas påverkansmöjligheter – så skulle en rimlig precisering kunna formuleras. Vi kan även med denna precisering se i vilken mån teorin håller streck. Medborgarundersökningen tillåter två mätmetoder för att fånga brukarnas påverkansmöjligheter. Dels ställdes en fråga om brukarnas subjektivt upplevda möjligheter att påverka sin service i olika

Tabell 6. Systemtilltro, servicemissnöje och brukarinflytande (standardiserade regressionskoefficienter).

	Institutionstilltro	*Rättsstatstilltro*	*Processtilltro*
Servicemissnöje	-0,08	-0,05	-0,03
Faktiska påverkansmisslyckanden	-0,11*	-0,00	-0,09
Upplevda påverkansmöjligheter	0,13*	0,06	0,23*
Förklarad varians:	5,3% (N=419)	0,3% (N=404)	7,3% (N=420)

* Signifikant med tvåsidigt test på p=0,05-nivån.
Kommentar: Den förklarade variansen är beräknad enligt formeln för R^2 korrigerat för antalet oberoende variabler i regressionsmodellen (se not 16).

avseenden. Dels frågades i vilken mån de faktiskt försökt påverka (under det senaste året), och i vilken mån de i så fall fått sina önskemål tillgodosedda. Båda dessa operationaliseringar kan nu prövas mot tilltrodimensionerna.

Resultatet presenteras i tabell 5. Vi ser att problemet med för låga N-tal kvarstår för barnomsorgen och skolan, även om signifikanta samband i vissa fall uppstår vad gäller de subjektivt uppskattade påverkansmöjligheterna. Detta motiverar återigen en sammanfattande variabel som spänner över samtliga tre brukarroller.

Kopplingarna till systemtilltron framträder även här, men mönstret skiljer sig i vissa avseenden från prövningen mot servicemissnöjet. Sambandet med tilltron till den demokratiska processen har förstärkts, medan de för rättsstatstilltron är svagare. Variabeln som mäter resultatet av faktiska påverkansförsök uppvisar inget signifikant samband alls med rättsstatsuppfattningen. Den slutsats vi kan dra av detta blir att mötesteorin har en viss – om än svag – förklaringskraft, men att denna skiljer sig åt dels beroende på hur teorin operationaliseras och dels beroende på vilken tilltrodimension den prövas mot. Det förstnämnda förhållandet motiverar en multivariat prövning. Har missnöjet verkligen en direkt inverkan på systemtilltron oberoende av känslan av inflytande? Hur stor är de upplevda påverkansmöjligheternas förklaringskraft vid kontroll för de faktiska påverkansmisslyckandena?

Frågeställningarna prövas för de sammanfattande brukarvariablerna (tabell 6).[16] Två förhållanden utgör huvudresultatet. För det första att mötesteorin – åtminstone såsom den här konceptualiserats – inte håller streck som förklaring till medborgarnas uppfattning om rättsstaten. De redan svaga bivariata sambanden förlorar helt sin (statistiska) signifikans i den multivariata prövningen. Inte heller modellen som helhet kan tillskrivas någon förklaringskraft för rättsstatstilltron.[17] För det andra är det de subjektivt uppskattade påverkansmöjligheterna i brukarrollen som har störst direkt effekt. Detta gäller alltså de aspekter av systemtilltron där modellen har förklaringskraft: institutionsförtroendet och tilltron till den demokratiska processen. Servicemissnöjet visade sig inte ha några direkta kopplingar till systemtilltron. Effekterna av att ha misslyckats

Tabell 7. Systemtilltro och erfarenheter av myndighetsutövning (r).

	Institutionstilltro	*Rättsstatstilltro*	*Processtilltro*
Felaktigt behandlad av myndighet	-0,11* (N=1963)	-0,13* (N=1895)	-0,07* (N=1950)
Försökt få rättelse	0,09 (N=204)	0,11 (N=208)	-0,00 (N=212)

* Signifikant med tvåsidigt test på p=0,05-nivån.
Kommentar: De två frågorna lyder: "Har Du någon gång under det senaste året blivit felaktigt eller orättvist behandlad av någon myndighet inom stat, landsting eller kommun?"; och om "ja" på denna fråga: "Försökte Du få rättelse eller ändring?". Båda variablerna är kodade till 1="ja" och 0="nej".

med ett påverkansförsök försvagades i båda fallen, och kvarstår inte som signifikanta överhuvud taget vad gäller processtilltron.

Styrkan i kopplingarna är emellertid inte särskilt imponerande. Andelen förklarad varians uppgår inte ens till 10 procent i något fall. Men återigen: huruvida detta skall anses vara problematiskt får avgöras först vid en jämförelse med de övriga förklaringsansatserna. Möjligen har vi i denna teori åtminstone funnit en pusselbit som tillsammans med dem vi känner sedan tidigare kan ge en bättre förståelse av systemtilltrons orsaker.

Mötet med myndigheterna

Hypotesen att medborgarnas tilltro till det politiska systemet förklaras av deras erfarenheter från konkreta möten med systemets utflödessida, har hittills prövats för mötet med den offentliga serviceproduktionen. Därtill fanns goda skäl. Eftersom detta möte kan antas vara det mest avgörande för de flesta medbor-

Tabell 8. Systemtilltro, brukarmissnöje och myndighetsutövning (standardiserade regressionskoefficienter).

	Institutionstilltro	*Rättstatstilltro*	*Processtilltro*
Upplevda påverkansmöjligheter	0,13*	0,06	0,23*
Faktiska påverkansmisslyckanden	-0,12*	-0,02	-0,09
Servicemissnöje	-0,06	-0,03	-0,03
Felaktigt behandlad av myndighet	-0,11*	-0,13*	-0,03
Förklarad varians:	6,2% (N=419)	1,7% (N=404)	7,2% (N=420)

*Signifikant med tvåsidigt test på p=0,05-nivån.
Kommentar: Den förklarade variansen är beräknad enligt formeln för R^2 korrigerat för antalet oberoende variabler i regressionsmodellen (se not 16).

gares livssituation, finns det mycket som talar för att effekterna på systemtilltron här också blir som störst.

Det finns emellertid andra mötessituationer av intresse. Medborgarskap innebär inte bara institutionaliserade rättigheter att delta i och på olika sätt påverka utformningen av de offentliga angelägenheterna. Medborgarskapet innebär också att de offentliga organen har rätt att bestämma över medborgarens liv (Petersson m.fl. 1989:61). Erfarenheter av *myndighetsutövning* är således en annan typ av "möte" med det offentliga, som kan tänkas få effekter på förtroendet.

I medborgarundersökningen ingick en direkt fråga om huruvida svarspersonerna "någon gång under det senaste året blivit felaktigt eller orättvist behandlad" av en myndighet. Dessutom ställdes en fråga om svarspersonerna i så fall försökt att "få rättelse eller ändring". Detta ger två möjligheter till en alternativ precisering av mötesteorin. De som gjort negativa erfarenheter borde ha lägre systemtilltro än övriga medborgare. För dem som därtill sökt få rättelse borde särskilt mycket stå på spel, varför systemtilltron här kan antas vara ännu lägre.

Det visar sig finnas fog för det förra, men inte för det senare av dessa påståenden (tabell 7). Det finns ett samband mellan erfarenheter av myndighetsutövning och systemtilltro. Kopplingen är svag, men den går i förväntad riktning: de som gjort negativa erfarenheter har lägre tilltro. Detta gäller samtliga tre tilltrodimensioner, men i något mindre grad tilltron för den demokratiska processen. Däremot finns det inga (statistiskt) signifikanta skillnader mellan de som sökt få rättelse och de som avstått från detta.[18]

Den konstaterade kopplingen medför dock en fråga. Kvarstår effekten även vid kontroll för brukarmissnöjesvariablerna? Eller visar det sig rent av vara så att effekterna från brukarvariablerna försvinner då erfarenheterna från myndighetsutövningen förs in i bilden? Tabell 8 ger svaret: det beror på vilken dimension av systemtilltron vi tittar på. De negativa erfarenheterna av myndighetsutövning visar sig ha en direkt effekt på institutionsförtroendet och tilltron till rättsstaten. Inverkan på processtilltron försvinner dock vid kontroll för de andra brukarvariablerna. Mönstret i övrigt är detsamma som tidigare (jfr tabell 6), med samma direkta effekter och ungefär samma styrkeförhållanden.[19]

Den stora och den lilla demokratin

Förutom de tre brukarrollerna som patient, små- och skolbarnsförälder innehöll medborgarundersökningen ett antal frågor som berörde några andra aspekter av medborgarskapet. Frågor om missnöje, påverkansförsök och subjektivt upplevda påverkansmöjligheter ställdes även i anslutning till rollen som boende, konsument och förvärvsarbetande. Dessa frågor kan komplettera den bild av mötesteorins effekter som hittills har framkommit. Vi kan här företa en prövning av medborgarskapets innebörd i ett större sammanhang. Det gäller kopplingen mellan den stora och den lilla demokratin. Mötesteorin förutsätter att de viktigaste legitimitetsskapande ögonblicken uppstår i medborgarnas möte med det offentliga. Så behöver inte vara fallet. Det kanske är så att miss-

Tabell 9. Systemtilltro, boende, kapitalvaruinköp och arbetsliv (r).

Missnöje som	*Institutionstilltro*	*Rättsstatstilltro*	*Processtilltro*
Boende	-0,08* (N=1941)	-0,10* (N=1873)	-0,02 (N=1927)
Konsument	-0,03 (N=1356)	-0,02 (N=1318)	0,00 (N=1351)
Förvärvsarbetande	-0,09* (N=1276)	-0,11* (N=1242)	-0,03 (N=1269)
Faktiskt påverkans-misslyckande som			
Boende	-0,06 (N=570)	0,01(N=562)	-0,00 (N=570)
Konsument	0,04 (N=170)	-0,20* (N=165)	-0,03 (N=173)
Förvärvsarbetande	-0,16* (N=787)	-0,09* (N=772)	-0,13* (N=785)
Upplevda påverkans-möjligheter som			
Boende	0,08* (N=1958)	0,01 (N=1889)	0,08* (N=1945)
Konsument	0,04 (N=1355)	-0,02 (N=1317)	0,08* (N=1347)
Förvärvsarbetande	0,03 (N=1416)	-0,01 (N=1379)	0,11* (N=1410)

* Signifikant med tvåsidigt test på p=0,05-nivån.
Kommentar. Som konsument räknas endast de som under det senaste året gjort något större kapitalvaruinköp. Variablerna är kodade som i tabell 5. *Missnöjet* kan således variera från 0 ("inget missnöje") till 10 ("mycket stort missnöje"). Variabeln *faktiskt påverkans-misslyckande* är kodad till 1 för dem som inte fått sina önskemål tillgodosedda vid ett påverkansförsök under det senaste året, och 0 för dem som antingen fått sina krav tillgodosedda eller som ännu inväntar resultatet. De *upplevda påverkansmöjligheterna*, slutligen, utgörs (återigen) av den genomsnittliga bedömningen för respektive medborgarroll, där 0 innebär "inga möjligheter" och 10 "mycket stora möjligheter" i följande avseenden: för boende "Påverka hur bostaden skall repareras", "Påverka hur det är ordnat utomhus i ditt bostadsområde", "Påverka kostnaden för bostaden" och "Byta bostad om du skulle vilja"; för konsumenter "Vilka möjligheter hade du att bedöma den inköpta varans kvalitet?", "Vilka möjligheter fanns det att välja mellan olika fabrikat eller modeller till det pris som du var villig att acceptera?" och "Vilka möjligheter hade du att avgöra om den inköpta varan var den bästa till det pris som du var villig att betala?"; samt för förvärvsarbetande "Bestämma när ditt arbete skall börja och sluta för dagen", "Bestämma hur ditt dagliga arbete skall läggas upp", "Påverka arbetsmiljön", "Påverka beslut om arbetets allmänna inriktning", "Byta till andra arbetsuppgifter hos den nuvarande arbetsgivaren om du skulle vilja", och "Byta till annan arbetsgivare om du skulle vilja".

nöjet med – och den upplevda och faktiska kontrollen över – den egna situationen i samtliga livssfärer är av betydelse.

Denna kompletterande förklaringsansats går alltså ut på att det inte bara är i brukarrollen som missnöje och påverkansmöjligheter får konsekvenser för det offentligas legitimitet, utan även i rollen som boende, konsument och förvärvsarbetande. Den stora demokratins legitimitet är en funktion av hur den lilla förverkligas.

Att även de andra medborgarrollerna har betydelse för systemtilltron framgår av tabell 9. Det finns kopplingar, även om de genomgående är svaga. Detta föranleder en prövning av dessa variablers förklaringskraft relativt mötesteorin. Har effekterna av brukarmissnöjet en fristående effekt även vid kontroll för de andra medborgarrollerna? Vid en sådan prövning ställs vi dock inför ett problem. Eftersom en uppdelning i underkategorier sker ganska långt för fram-

Tabell 10. Systemtilltro, mötesteorin och medborgarrollerna (standardiserade regressionskoefficienter).

	Institutionstilltro			*Rättstatstilltro*
Påverkansmöjligheter som brukare	0,19*		Felaktigt behandlad av myndighet	-0,09 $+R^2$ =-0,2%
Påverkansmisslyckanden som brukare	-0,13*		Missnöje som boende	-0,12
Felaktigt behandlad av myndighet	-0,10 $+R^2$ =6,4%		Missnöje som förvärvsarbetande	-0,09
Missnöje som boende	-0,11		Påverkansmisslyckande som konsument	-0,29
Missnöje som förvärvsarbetande	-0,12		Påverkansmisslyckande som förvärvsarbetande	-0,11 $+R^2$ =4,9%
Påverkansmisslyckande som förvärvsarbetande-	0,08		*Förklarad varians:*	6,8% (N=103)
Påverkansmöjligheter som boende	0,00 $+R^2$ =2,7%			
Förklarad varians:	11,5% (N=242)			
	Processtilltro			
Påverkansmöjligheter som brukare	0,20* $+R^2$ =3,9%			
Påverkansmisslyckande som förvärvsarbetande	-0,05			
Påverkansmöjligheter som boende	0,08			
Påverkansmöjligheter som konsument	0,01			
Påverkansmöjligheter som förvärvsarbetande	0,10* $+R^2$ =1,9%			
Förklarad varians:	7,0% (N=543)			

* Signifikant med tvåsidigt test på p=0,05-nivån.
Kommentar: Den förklarade variansen är beräknad enligt formeln för R^2 korrigerat för antalet oberoende variabler i regressionsmodellen (se not 16). Beteckningen "$+R^2$" anger andel förklarad varians som den givna gruppen variabler tillför utöver den andra gruppen variabler.

för allt variablerna som mäter påverkansmisslyckanden, sjunker N-talet alltför drastiskt för att meningsfulla kontroller skall kunna genomföras.[20] Det är således ogörligt att pröva samtliga hittills presenterade variabler i en och samma modell. Ett sätt att åtminstone till del kringgå denna problematik är dock att i regressionsmodellen för respektive tilltrodimension endast inkludera de variabler som i de hittillsvarande prövningarna har uppvisat (statistiskt) signifikanta effekter. Resultatet av en sådan prövning redovisas i tabell 10.[21]

Vi ser att mönstret ser olika ut för de olika tilltrodimensionerna. För institutionsförtroendet är resultatet entydigt: effekterna från de övriga medborgarrollerna försvinner, och endast brukarvariablerna har en egen direkt effekt. Här får således mötesteorins antagande stöd. Det är missnöjet med den service det politiska systemet erbjuder som får konsekvenser för tilltron, och i betydligt

mindre utsträckning situationen som boende, konsument eller förvärvsarbetande.

Då modellen prövas för inställningen till rättsstaten erhålls bara negativa resultat. Inga av de effekter som tidigare framkom kvarstår som signifikanta. Här lyckades vi inte undvika problemet med att N-talet blir för lågt för att meningsfulla kontroller skall kunna genomföras. De enskilda effekterna är nu emellertid inte livsavgörande för att pröva mötesteorins förklaringskraft relativt de övriga medborgarrollerna. Den förklarade variansen är det vägledande kriteriet för detta ändamål. Denna visar på en mycket svag bärighet för mötesteorin.[22]

Prövningen mot processtilltron fäller emellertid, liksom för institutionstilltron, utslaget till mötesteorins fördel. Mönstret är dock inte lika entydigt. Effekten av de subjektivt upplevda påverkansmöjligheterna som brukare kvarstår förvisso fortfarande som den starkaste – och denna står även för en merpart av den förklarade variansen – men den åtföljs nu av en inverkan från de upplevda påverkansmöjligheterna som förvärvsarbetande. Den allmänna "koppling mellan arbetsplatsdemokrati och politisk demokrati" som maktutredningen påvisade (Petersson m.fl. 1989:194), slår således igenom i detta fall. Förbindelsen mellan den stora och den lilla demokratin sträcker sig här utöver mötet med den offentliga servicen.

Systemtilltro och social position

Genomgången ovan av den hittillsvarande forskningen om systemtilltron i Sverige gav vid handen att de socioekonomiska bestämningarna haft klen förklaringskraft. Frågan är nu om detta även gäller systemtilltron såsom den här operationaliserats och uppdelats.

Vi kan tänka oss en hel rad hypoteser knutna till sociologiska förklaringsfaktorers inverkan på tilltron till det politiska systemet. Den ännu ojämlika maktfördelningen mellan könen i samhället borde leda till lägre systemtilltro hos kvinnor än hos män. De äldre och etablerade borde känna större tilltro än de yngre generationerna. De rika, välbeställda och välutbildade samhällsklasserna borde ha mindre anledning att känna misstro mot politiken än befolkningsgrupper med lägre social status. Invandrare och människor med annan etnisk härkomst kan tänkas i högre grad känna sig fjärmade från det svenska politiska systemet än de infödda. En ytterligare skiljelinje går mellan centrum och periferi: graden av tilltro kan tänkas vara kopplad till det geografiska avståndet från maktens boningar. Vi kan även tänka oss att systemtilltron har en koppling till den egna familjesituationen. Frågan om sambandens riktning kanske dock i detta fall skall hållas öppen. Vi kan å ena sidan tänka oss att ensamstående i större utsträckning förlitar sig till den offentliga sfären än de som bor tillsammans med andra. Å andra sidan kanske systemtilltron är en funktion av den kollektiva bas kärnfamiljen utgör.

Sektorstillhörigheten är en annan potentiell förklaringsfaktor som under senare år har uppmärksammats i debatten. Statens storlek har, som följd av den extremt snabba expansionen av den offentliga sektorn under efterkrigstiden,

Tabell 11. Systemtilltro och social position (standardiserade regressionskoefficienter).

	Institutionstilltro	*Rättsstatstilltro*	*Processtilltro*
Man/kvinna	-0,00	-0,00	-0,04
Ålder	0,14*	0,09*	0,04
Utbildning	0,01	0,14*	0,04
Klass	0,04	0,07*	0,00
Invandrare	0,00	0,03	-0,05
Invandrarbakgrund	-0,02	-0,01	-0,01
Land/stad	0,02	-0,02	0,06*
Privat/offentlig sektor	0,08*	0,13*	0,10*
Sambo/ensamstående	0,01	0,06	0,02
Förklarad varians:	2,5% (N=1246)	6,4% (N=1215)	1,5% (N=1240)

* Signifikant med tvåsidigt test på p=0,05-nivån.
Kommentar: I analysen ingår endast förvärvsarbetande. Den förklarade variansen är beräknad enligt formeln för R^2 korrigerat för antalet oberoende variabler i regressionsmodellen (se not 16). Könsvariabeln är kodad till 0=man, 1=kvinna. Åldern är uttryckt i antal år. Utbildning är kodat till 1=låg, 2=medel, 3=hög. Klassvariabeln utgörs av 0=arbetare, 1=tjänstemän, företagare och jordbrukare. Invandrarvariabeln är kodad till 1 om svarspersonen invandrat, annars 0, medan variabeln invandrarbakgrund är 1 om svarspersonen är född i Sverige men har åtminstone någon förälder som har invandrat (annars 0). Land/stad-variabeln utgörs av 0=ren landsbygd eller samhälle, 1=stad eller storstad. Sektorsvariabeln är dikotomiserad till 0=privat och 1=kommunal- eller statsanställd (även anställd vid statligt bolag eller affärsverk). Civilståndsvariabeln, slutligen, är kodad till 0=gift eller sammanboende, 1=ogift, frånskild eller änka/änkling.

aldrig varit mer omfattande än idag. Är det så att detta även genererat effekter på systemtilltron? Det vore inte orimligt att tänka sig en mer positiv attityd till det politiska systemet hos dem som faktiskt har staten eller kommunerna som arbetsgivare.

Hypoteserna är som sagt legio. De skall nu prövas på maktutredningens data. Då det är den samlade förklaringskraften för systemtilltrons vidkommande som är mitt primära intresse, nöjer jag mig dock att gå direkt till den multivariata analysen. Vi får här en bild av de direkta effekterna från var och en av de sociala bestämningarna med kontroll för resten. Resultaten sammanfattas i tabell 11. De sociologiska förklaringsfaktorernas svaga bäring på inställningen till det politiska systemet får återigen stöd. Skillnaderna mellan olika befolkningsgrupper är liten. Rättsstatstilltron avviker i viss mån från detta mönster. Här är kopplingarna fler, och de har en starkare sammantagen effekt. Offentliganställda, äldre, högutbildade och medelklassen har en större tilltro till den svenska rättsstatens funktionssätt än övriga. Det rör sig dock fortfarande om svaga samband.

Två sociala bestämningar inverkar på institutionstilltron. Misstron är mer utbredd bland de yngre och bland de privatanställda. Sektorsvariabeln har även en egen direkt effekt på tilltron till den politiska processen. Riktningen är den förväntade: offentliganställda har större tilltro. Även centrum/periferi-dimensionen visar sig här ha en viss inverkan: den urbana människan känner en något

Tabell 12. Systemtilltro, mötesteorin och social position (standardiserade regressionskoefficienter).

	Institutionstilltro		*Rättsstatstilltro*	
Påverkansmöjligheter som brukare	0,17*		Felaktigt behandlad av myndighet	-0,12* $+R^2$ =1,4%
Påverkansmisslyckanden som brukare	-0,15*		Ålder	0.07*
Felaktigt behandlad av myndighet	-0,10 $+R^2$ =6,4%		Utbildning	0.15*
			Klass	0.06*
			Privat/ offentlig sektor	0,12* $+R^2$ =6,5%
Ålder	0,18*			
Privat/offentlig sektor	0,09 $+R^2$ =3,7%		*Förklarad varians*:	7,9% (N=1218)
Förklarad varians:	11,0% (N=310)			
	Processtilltro			
Påverkansmöjligheter som brukare	0,23* $+R^2$ =5,1%			
Privat/offentlig sektor	0,08*			
Land/stad	0,07* $+R^2$ =1,0%			
Förklarad varians:**	6,7% (N=1024)			

* Signifikant med tvåsidigt test på p=0,05-nivån.
Kommentar: Den förklarade variansen är beräknad enligt formeln för R^2 korrigerat för antalet oberoende variabler i regressionsmodellen (se not 16). Beteckningen "$+R^2$" anger andel förklarad varians som den givna gruppen variabler tillför utöver den andra gruppen variabler. Skälet till att mötesteorin här står för en något förändrad förklarad varians än när samma variabler kördes i tabell 10 är att bastalen för analyserna i denna körning är annorlunda.

större tilltro till den demokratiska processen än landsbygds- och småstadsbon.[23]

Varken kön, etnisk härkomst eller civilstånd visade sig däremot ha några direkta effekter. Män skiljer sig inte från kvinnor, invandrare inte från etniska svenskar, och de samboende tycker likt de ensamstående om det politiska systemet – när hänsyn tagits till övriga sociala bestämningar.

Frågan är nu om mötesteorins förklaringskraft står sig mot de sociologiska förklaringsfaktorerna. För att kunna pröva detta måste vi först återigen sänka ambitionsnivån vad gäller antalet förklaringsvariabler som kan inkluderas i modellen. På samma sätt som förut prövar vi därför endast de effekter som visat sig signifikanta för respektive förklaringsansats. En sådan prövning redovisas i tabell 12. Det visar sig att ingen av de två ansatserna helt tar ut den andra. Snarare kompletterar de varandra. Åtminstone gäller det institutionstilltron, där den förklarade variansen avsevärt förbättras i denna nya modell jämfört med när mötesteorin får verka ensam. Effekten på institutionstilltron av såväl de subjektivt upplevda påverkansmöjligheterna som de faktiska påverkansmisslyckandena i rollen som brukare kvarstår även vid kontroll för de

socioekonomiska faktorerna. Av dessa tycks endast ålder ha en fristående inverkan. Det är fortfarande så att äldre människor har högre tilltro till de offentliga institutionerna – oberoende av deras erfarenheter som brukare.

Mötesteorins bristfälliga förklaringskraft för rättstatstilltron gör sig emellertid ånyo gällande. De socioekonomiska bestämningarna står för en betydligt större del av den förklarade variansen i denna tilltrodimension än negativa erfarenheterna från myndighetsutövning. Den starkast faktorn här visar sig vara utbildningsnivån. Även om hänsyn tas till medborgarnas klasstillhörighet visar sig de högutbildade ha större tilltro till rättsstatens funktionssätt än de lågutbildade.[24]

I prövningen mot tilltron för den demokratiska processen är förvisso alla effekterna i modellen (statistiskt) signifikanta. Men styrkeförhållandena är entydiga. Påverkansmöjligheterna som brukare är en viktigare förklaring till processtilltron än sektorstillhörigheten och land/stad-dimensionen. Den förklarade varians de socioekonomiska bestämningarna bidrar med är avsevärt mindre än mötesteorins andel.

Vi måste således dra en tredelad slutsats om mötesteorins och den sociologiska ansatsens relativa förklaringskraft. De sociala bestämningarna förklarar bäst rättsstatsuppfattningen, medan mötesteorin står sig starkare som förklaring till processtilltron. Som förklaring till förtroendet för de offentliga institutionerna kompletterar de två ansatserna varandra – dock med mötesteorin som den något starkare kontrahenten.

Sammanfattning och diskussion

Jag har i denna framställning prövat ett antal hypoteser om vad som förklarar det politiska systemets legitimitet. Legitimitet har genomgående operationaliserats som förtroende för systemets sätt att fungera – systemtilltro. En dimensionsanalys gav vid handen att systemtilltron hos de svenska medborgarna är ett flerdimensionellt begrepp. Medborgarna skiljer mellan förtroendet för de offentliga institutionerna, uppfattningar om rättsstatens funktionssätt och tilltron till den demokratiska processen.

En förklaringsansats under beteckningen "mötesteorin" har stått i centrum för prövningen. En första variant av denna teori som prövades utgick från hypotesen att systemtilltron är en funktion av det missnöje medborgarna upplever i rollen som brukare av offentlig service. Den inverkan som här kunde påvisas visade sig dock försvinna vid kontroll för en annan operationalisering av mötesteorin. Det är det faktiska och det upplevda inflytandet över brukarsituationen som har direkt bäring på systemtilltron. Dock inte i alla dess dimensioner. Det visade sig här – liksom senare – klokt att skilja mellan de tre aspekterna av tilltron. Brukarnas vanmakt tog sig nämligen bara uttryck i en effekt på institutions- och processtilltron. Inställningen till rättsstaten påverkades inte. Effekt på rättsstatstilltron visade sig emellertid en annan precisering av mötesteorin ha: negativa erfarenheter av myndighetsutövning.

I en prövning mot missnöjes- och inflytandeförhållandena inom de övriga medborgarrollerna – som boende, konsument och förvärvsarbetande – stod sig

mötesteorin starkast som förklaring till institutions- och processtilltron. Det enda undantaget utgjordes av inflytandet inom arbetslivet: en känsla av kontroll över den egna arbetssituationen inverkar positivt på tilltron till den demokratiska processen – oberoende av vilka erfarenheter man gjort som brukare. Mötesteorin visade sig emellertid ha sämre bärighet än de övriga medborgarrollernas karaktäristika som förklaring till rättstatstilltron.

Även vid prövning mot ett antal socioekonomiska faktorer höll mötesteorin streck – som förklaring till institutions- och processtilltron. Vad gäller den förra tilltrodimensionen kompletterade de två ansatserna varandra. Institutionstilltron visade sig vara en effekt av såväl brukarinflytande som ålder. För processtilltron kvarstod mötesteorin som den starkaste förklaringsfaktorn, även om en viss förklaringskraft tillfördes av sektorstillhörigheten och centrum/periferi-dimensionen.

En kritisk kommentar

Det kanske därmed skulle vara på sin plats med en sammanfattande regressionsmodell, där de tre förklaringsperspektiven tillåts drabba samman alla på en gång. Detta skulle kunna ge ett mått på deras gemensamma kraft som förklaring till systemtilltron. Jag avstår emellertid.[25] Skälet är – återigen – att teorierna som tar fasta på olika medborgarroller innebär alltför långtgående uppdelningar av materialet för att kontroller för andra variabler skall bli meningsfulla.

Istället vill jag som avslutning stämma till några kritiska reflektioner. Ett problem med prövningen av mötesteorin är, som nämnts, det låga N-talet. Detta har emellertid en annan konsekvens än att det försvårar långtgående modellprövningar. Det ligger något i grunden otillfredsställande i att överhuvud taget pröva alla dessa hypoteser som bara gäller vissa grupper av medborgare. Mötesteorin, såsom den här konceptualiserats, har å ena sidan visst fog för sig. Men den är å andra sidan bara tillämplig för vissa delar av befolkningen. Detta gäller i synnerhet de varianter av teorin där urvalet måste brytas ned till den nivå där endast de som faktiskt försökt påverka sin situation ingår. Denna begränsning tar sig inte uttryck i en lägre förklarad varians (den förklarade variansen är ju bara relaterad till de individer som är aktuella för en given modell). Begränsningen ligger i stället i den population resultaten går att generalisera till.

En annan brist, som för övrigt gäller alla förmenta kopplingar mellan den "lilla" och den "stora" demokratin, är de oproblematiserade kausalriktningarna. Frågan är om vi verkligen med säkerhet kan sluta oss till att orsaksriktningen går från perceptionerna i den egna situationen till uppfattningarna om det politiska systemet i stort. Skulle det inte kunna vara tvärtom? Vad är det som säger att en upplevd känsla av vanmakt i rollen som brukare inte kan vara *en effekt av* låg tilltro till det politiska systemet?

Inte mycket. Kausalriktningarna har, för att prövningarna överhuvud taget skulle bli meningsfulla, fått utgöra ett oproblematiserat grundantagande i den-

na framställning. Men detta grundantagande *är* på intet sätt oproblematiskt. Den enda av mötesteorins orsaksriktningar vi med någorlunda säkerhet kan yttra oss om är den från *erfarenhet* till attityd. Felbehandlingar av en myndighet eller misslyckade påverkansförsök torde i mindre utsträckning kunna tolkas som ett *resultat* av misstro mot det politiska systemet. Inte ens denna kausalriktning är dock invändningsfri. Vad som bör räknas som "felaktig eller orättvis behandling" från en myndighets sida är inte självklart; personer med lägre systemtilltro i allmänhet kan tendera att sätta tröskeln lägre i detta avseende. På samma sätt kan ett inslag av självuppfyllande profetia, såtillvida att de som misstror systemet anstränger sig mindre i sina påverkansförsök och därmed också misslyckas i sina strävanden, inte uteslutas.

Vad vi nu än anser om mötesteorins brister i tillämplighet och oprövade antaganden om orsaksriktningar, finns det emellertid ett förhållande som är särskilt beklämmande. Sambanden är genomgående svaga. Alltför många människor passar inte in i mönstret. Alltför många brukare med låg uppfattning om sina möjligheter att påverka känner ändå en stark tilltro till det politiska systemet. Och alltför många med starkt brukarinflytande misstror trots detta politiken.

Systemtilltrons internalisering

De svaga sambandens triumftåg har, som nämndes ovan, varit ett ledtema i all forskning om misstron mot politik och politiker. Detta förhållande reser – avslutningsvis – frågan om vad vi egentligen skall tro om den attityd systemtilltrofrågorna utger sig för att mäta. Hur pass väl internaliserad är egentligen medborgarnas uppfattningar om det politiska systemet? Är svaren mer ett utslag av jargong än av välgrundad uppfattning?

Medborgarundersökningen ger oss givetvis inga svar på dessa frågor. Men vi kan ändå genom att studera systemtilltrons kopplingar till andra typer av politiska attityder och beteenden åtminstone söka skissera ett avslutande porträtt av den gåtfulla företeelsen.

En idé som ibland har framförts är att den politiska misstron skulle vara ett uttryck för något positivt, något för demokratin hälsosamt. Väljare skall vara kritiska till politiker och ifrågasätta det politiska livet. Detta är bara ett tecken på självständighet och en rationell livshållning – så ungefär lyder tankegången. Ett grovt, men ganska effektivt, sätt att pröva denna uppfattning på är att studera tilltrons samband med kunskaper om och intresse för politik. Om det är de mest kunniga och intresserade som känner störst misstro, då finns det fog för tanken att den låga tilltron är ett sundhetstecken. Valundersökningarna tyder dock snarare på det omvända förhållandet. "Människor med en hög grad av politikermisstro ... tenderar att ha sämre politiska kunskaper och mindre intresse för politik än genomsnittsväljaren", summerar valforskarna (Gilljam & Holmberg 1993:172).

Medborgarundersökningen innehöll inga frågor om politiska kunskaper, men svarspersonernas självuppskattade intresse för politik registrerades. Tendensen är densamma som i valundersökningarna (tabell 13). De som misstror

Tabell 13. Systemtilltro och intresse för politik (r).

	Institutionstilltro	*Rättsstatstilltro*	*Processtilltro*
Intresse för politik	0,18* (N=1960)	0,07* (N=1892)	0,17* (N=1947)

* Signifikant med tvåsidigt test på p=0,05-nivån.
Kommentar: Frågan löd: "Hur pass intresserad är Du i allmänhet av politik?". 1="inte alls", 2="inte särskilt", 3="ganska" och 4="mycket intresserad".

det politiska systemet är inte mer intresserade av politik än andra. De är mindre intresserade. Det finns med andra ord dåligt stöd för tanken att politikmisstron skulle vara ett utslag av kritisk och välgrundad reflektion. Materialet ger snarare intryck av en förhållandevis löst påklistrad jargong. Tankarna leds osökt till Shakespeare:

Den makt och höghet finns inte på jorden
Som slipper från förtal. Hur ren man är
Så blir man smädad. Vilken kung förmår
Dra upp den ogrässkörd som skvallret sår?

(*Lika för lika*, sv.övers. Göran O. Eriksson)

Ett annat sätt att pröva tilltroattitydernas internalisering är att se i vilken mån de leder till handling. Att delta i det politiska livet borde vara förknippat med en större känsla av systemtilltro. Passiviteten borde vara som mest utbredd bland de politiskt alienerade. Medborgarundersökningen ger emellertid inget stöd för denna tankegång heller (tabell 14). En prövning av tilltroattityderna mot fem olika typer av politiska aktiviteter ger ett mycket nedslående resultat.[26] Detta gäller både de bivariata korrelationerna och de multivariata effekterna. Institutionstilltron har en viss inverkan på partiaktiviteterna, och inver-

Tabell 14. Systemtilltro och politiskt deltagande.

	(r)				
	Kontakter	*Partiaktivitet*	*Manifestationer*	*Protester*	*Röstning*
Institutionstilltro	0,07* (N=1964)	0,15* (N=1964)	0,08* (N=1964)	0,02 (N=1964)	0,11* (N=1790)
Rättsstatstilltro	0,04 (N=1896)	0,05 (N=1896)	0,04 (N=1896)	0,03 (N=1896)	0,07* (N=1722)
Processtilltro	0,08* (N=1951)	0,10* (N=1951)	0,10* (N=1951)	0,05* (N=0,05)	0,04 (N=1773)
	(standardiserade regressionskoefficienter)				
	Kontakter	*Partiaktivitet*	*Manifestationer*	*Protester*	*Röstning*
Institutionstilltro	0,04	0,13*	0,04	-0,00	0,08*
Rättsstatstilltro	0,02	0,00	0,00	0,01	0,07*
Processtilltro	0,06*	0,04	0,09*	0,04	-0,03
Förklarad varians:	0,7% (N=1819)	2,2% (N=1819)	1,1% (N=1819)	0,0% (N=1819)	1,1% (N=1658)

* Signifikant med tvåsidigt test på p=0,05-nivån.
Kommentar: Den förklarade variansen är beräknad enligt formeln för R^2 korrigerat för antalet oberoende variabler i regressionsmodellen (se not 16).

kar även – tillsammans med rättsstatstilltron – på röstningsbenägenheten. Processtilltron har effekter på viljan att ta kontakter och delta i politiska manifestationer. Men sambanden är genomgående mycket svaga. Skillnaderna i systemtilltro mellan de aktiva och de passiva är högst marginella.

De svaga sambandens triumftåg drar således vidare. Systemtilltrons natur gäckar alla försök till avmystifiering. Det finns god anledning att som avrundning återkalla Sören Holmbergs kärnfulla formuleringar från början av åttiotalet:

> Man kan inte undgå att bli betänksam när man ser alla dessa negativa resultat och svaga samband. Det politiska misstroendet verkar leva ett eget liv. Det korrelerar inte alls med en mängd tänkbara förklaringsfaktorer. Och sambandet mellan graden av misstroende och valdeltagande eller andra former av politisk aktivitet är dessutom ofta obetydligt. Den misstro som opinionsmätningarna registrerar i sina undersökningar tycks varken ha några orsaker eller några konsekvenser (Holmberg 1981:174).

Noter

1. Artikeln är en omarbetning av ett kurspapper som ventilerades vid internatet för kvantitativa metoder i Umeå, 1-3 juni 1994. Ett stort tack riktas till Bo Rothstein och Anders Westholm för värdefulla synpunkter till denna reviderade version! Den ursprungliga idén till papperet härstammar emellertid från min tid som forskningsassistent åt Tommy Möller i projektet "Demokrati i förändring" (för en beskrvning av Möllers delprojekt, se Strömberg, Möller & Nilsson 1993:117ff). Framför allt de idéer och tankegångar jag nu utvecklar i anslutning till den så kallade "mötesteorin" står i djup tacksamhetsskuld till många och långa samtal och diskussioner under denna tid med Tommy Möller.

2. Åtminstone gäller detta på svenska. Ett problem är dock att engelskans ord "trust" både är ett verb och ett substantiv.

3. För en fjärde undersökning, som dock endast innefattade svenska ungdomar (födda 1965), se Westholm & Niemi 1986.

4. Det kan tyckas märkligt att jag inte prövar mina hypoteser på den "kommunmedborgarundersökning" som genomfördes inom ramen för forskningsprojektet "Demokrati i förändring" (se not 1 ovan). Skälet till detta är tvåfaldigt. För det första är denna enkätundersökning i olika avseenden undermålig; den lider av ett svarsbortfall på 53%, och dessutom saknas möjligheter att på ett entydigt sätt urskilja servicebrukare. För det andra var inte de ansvariga för undersökningen särskilt hjälpsamma vid hanteringen av de tekniska förutsättningarna för en prövning på deras datamaterial.

5. För en diskussion om och undersökning av dimensionaliteten och mätproblematiken förknippad med "efficacy"-begreppet, se Aish & Jöreskog 1989.

6. Dimensionerna urskiljs med principalkomponentanalys. Svaren på frågorna om missförhållanden inom rättsstaten har inverterats, för att kunna ges samma teoretiska tolkning som de övriga variablerna. Antalet faktorer bestäms med Kaiser-kriteriet, dvs. att egenvärdet skall vara större än 1. Till underlag för analysen ligger – här liksom fortsättningsvis – en korrelationsmatris med "pairwise deletion", dvs. där enheter *inte* räknats bort bara för att de har svarsbortfall på någon av variablerna. Fördelen med detta förfaringssätt är att N-talet maximeras. Risken är att systematiska fel uppstår som följd av att bortfallet gör att olika enheter ligger till grund för korrelationsmåtten i olika delar av matrisen. En jämförelse av "pairwise" och "listwise deletion" ger dock vid handen – här liksom som sena-

re – att faktorladdningarna påverkas marginellt. Den substantiella tolkningen av respektive faktor påverkas inte alls.

7. Egenvärdena för respektive faktor blir 5.6, 2.4, 1.5 samt 1.2. Summan av dessa utgör således 53% av den totala variansen. Den fjärde dimensionens tre utmärkande variabler har följande faktorladdningar (varimaxroterad lösning):

Kvinnor missgynnas	0,53
Massmedia	0,56
Storföretagen	0,52

8. Det bör noteras att den fjärde dimension snarare bör ses som en "slaggprodukt" från den givna dimensionsanalysen, än som ett eget attitydkomplex. De bivariata korrelationerna mellan variablerna är nämligen låga (kvinnor missgynnas–massmedia: 0.02; kvinnor missgynnas–storföretagen: 0.10; massmedia–storföretagen: 0.25).

9. Kaiser-kriteriet genererar alltså här tre faktorer, med egenvärdena 5.3, 2.2 och 1.4. Andelen förklarad varians dessa faktorer står för blir därmed 53%. Som framgår av tabell 2 är faktorladdningarna för de tre första frågorna i dimension 3 förhållandevis svaga; kommunaliteterna är i samtliga tre fall lägre än 0.5. Detta förklaras av att en fjärde faktor står och stampar i tamburen (egenvärde=0.95). Denna innebär att just dimension 3 sönderfaller i två dimensioner: en som speglar responsivitetstilltron ("Politiker fäster vikt vid krav", "Möjlighet föra fram åsikter" och "Möjlighet få rättelse") och en som speglar uppfattningen om övriga medborgares politiska kompetens ("Möjlighet förstå politiken", "Kunskaper för att fatta beslut"). Uppsplittringen av dimension 3 kan således ges en entydig substantiell tolkning. Den har dessutom stöd från en tidigare undersökning, där den fjärde faktorn slog igenom "Kaiser-vallen" (Westholm & Niemi 1986:64). Då komplexiteten i min beroende variabel blir tillräcklig redan med tre systemtilltrodimensioner, är emellertid min bedömning att det lämpligaste i detta fall är att strikt tillämpa Kaiser-kriteriet och således bibehålla dimension 3 intakt.

10. Det kan inte uteslutas att dimensionaliteten i någon mån är en metodartefakt. De tre frågekomplexen ställs i tre separata delar av intervjuerna, och det kan mycket väl tänkas att svarspersonerna av detta skäl svarar mer likvärdigt *inom* varje frågekomplex än *mellan* dem. Denna misstanke styrks även av att dimensionsanalysen gav ett annat resultat i en tidigare undersökning med ett liknande frågekomplex om den demokratiska processen. I denna undersökning ställdes inte frågorna om responsivitetstilltro och bedömning av medborgarkompetens i direkt anslutning till varandra (Westholm & Niemi 1986:76f). Dessa två delaspekter av tilltron till den demokratiska processen visade sig i denna undersökning också, som nämnts, sönderfalla i två dimensioner (se not 9 ovan).

11. En promax-roterad lösning ger följande interfaktorkorrelationer: faktor 1 och 2: 0.34; faktor 1 och 3: 0.42; faktor 2 och 3: 0.24.

12. Ett problem som uppstår när den här typen av index skall konstrueras är hur svarsbortfall skall beaktas. Ställningstagandet gäller hur många frågor man skall acceptera bortfall på för en enhet utan att den skall exkluderas ur den fortsatta analysen. Jag stannade för att sätta ribban vid 50 procent. Endast personer som svarat på mer än hälften av respektive dimensions frågor har därmed fått ett värde på den dimensionens indexvariabel. Vidare räknades skalan om så att den för varje indexvariabel kan variera från 0 (låg) till 10 (hög) tilltro. Slutligen har den andra dimensionens värden inverterats så att 0 innebär låg och 10 hög tilltro.

13. Detta ser vi redan på att konfidensintervallen för de tre indexen (för institutionstilltron 5,31 ±0.07; för rättsstatstilltron 4,41 ±0.09; och för processtilltron 3,76 ±0,07) i inget fall överlappar varandra på p=0,05-nivån. Konfidensintervallet för *skillnaden* mellan institutionstilltron och rättstatstilltron är därtill 0.90 ±0.06, och för skillnaden mellan rättstatstilltron och processtilltron 0.65 ±0.05.

14. Valforskarna brukar skilja mellan teorier som förklarar misstron vid en given tidpunkt, och sådana som förklarar utvecklingstendenser över tid. Dessa två kan överlappa varandra, men kan också vara skilda åt. Det som refereras här är förklaringsansatser av den första typen.

15. Missnöjesvariabeln för rollen som småbarnsförälder grundar sig på de som har omvårdnaden ordnad på annat sätt än endast i hemmet. Detta innebär att individer med

t.ex. privat dagmamma är inkluderade, vilket ter sig olyckligt utifrån mötesteorins antagande. Det finns emellertid inga enkla sätt att ur materialet skilja ut endast dem som har kommunal dagmamma.

16. Andelen förklarad varians är här, liksom fortsättningsvis, korrigerad för antalet oberoende variabler i modellen, enligt formeln $1-[((n-1)(1-R^2))/(n-p)]$, där n är antalet observationer och p antalet parametrar i modellen. Skälet till att denna korrigerade variant av R^2 används är att den vanliga multipelkorrelationskoefficienten alltid ökar när en ny oberoende variabel tillförs modellen – även om populationsparametern har nolleffekt. Vi får däremot med det korrigerade måttet en skattning av den förklarade variansen i populationen *utan bias* (Blalock 1979:487). Detta tillåter jämförelser mellan regressionsmodeller med olika många parametrar.

17. F-värdet för modellen blir 1.4, vilket ger ett p-värde (givet att nollhypotesen är sann) på 0.24. Det är helt klart så att modellens dåliga prediktionskraft för rättsstatstilltron kan vara en effekt av det låga N-talet. Detta i sin tur är ett resultat av att urvalet brutits ned till att endast innehålla de brukare som gjort något påverkansförsök. Om variabeln *faktiska påverkansmisslyckanden* inte inkluderas i modellen stiger N-talet markant (N=1504), men kopplingarna blir fortfarande svaga (R^2=0,02). Detta ger ytterligare stöd för att förkasta mötesteorin – i denna form – som förklaring till rättsstatstilltron.

18. Värt att notera är emellertid att det i och för sig inte signifikanta sambandet mellan försök att få rättelse och institutions- respektive rättsstatstilltron går i motsatt riktning mot vad som förväntades. De som sökt rättelse har *större* tilltro än andra.

19. Detta mönster speglas även i den förklarade variansen för de respektive regressionsmodellerna i tabell 6 och 8. Som förväntat ökar den förklarade variansen för institutionstilltron och rättstatstilltron. Den försämras däremot för processtilltron, vilket är en indikation om att variabeln "felaktigt behandlad av myndighet" inte bör inkluderas i modellen för att förklara tilltron till den demokratiska processen.

20. Endast 27 individer har gjort ett påverkansförsök inom samtliga områden.

21. Det kan tyckas orättvist att pröva de aggregerade brukarvariablerna mot de tre övriga, enskilda medborgarrollerna. Aggregerade variabler som sammanfattar missnöjet, påverkansmisslyckandena och påverkansmöjligheterna inom de övriga medborgarrollerna ger dock genomgående lägre effekter på systemtilltron än sina disaggregerade motsvarigheter.

22. Modellen som helhet är statistiskt signifikant på p=0,05-nivån (F=2,5). Som framgår av tabell 10 försämrar dock variabeln "felaktigt behandlad av myndighet" den förklarade variansen.

23. Det mest intressanta med denna ypperligt svaga koppling är väl dock att dess riktning skiljer sig från den senaste väljarundersökningen. Politikerförtroendet visade sig i denna vara något *lägre* bland storstadsbor – och *högre* bland människor i mindre tätorter och på landsbygden (Giljam & Holmberg 1993:172).

24. Både utbildnings- och klassfaktorn slår alltså igenom trots multikollinearitet (det bivariata sambandet mellan dem är 0.48; N=1218).

25. Noga räknat avstår jag inte från körningen, utan från att presentera resultaten i löptexten. En samlad körning med variablerna från tabell 10 och 12 ger följande resultat. För institutionstilltron blir den förklarade variansen 16,7% (N = 236), med mötesteorin som den största bidragsgivaren ($+R^2$ = 6,7%), följd av de socioekonomska bestämningarna ($+R^2$ = 4,7%) och sist de övriga medborgarrollvariablerna ($+R^2$ = 1,5%). Statistisk signifikans uppnås av de subjektivt upplevda påverkansmöjligheterna som brukare (ß = 0,22) samt ålder (ß = 0,23). För rättsstatstilltron uppgår R^2 till 18,5% (N = 99); de socioekonomiska variablerna står för merparten av förklaringskraften ($+R^2$ = 11,0%) – klass blir här den enda signifikanta effekten (ß = 0.27) – medan mötesteorin försämrar modellen ($+R^2$ = -0,1%). För processtilltron, slutligen, blir R^2 = 8,5% (N = 533). Mötesteorin står här för den största förklarade variansen ($+R^2$ = 3,8%), de övriga rollvariablerna intar en mellanposition ($+R^2$ = 2,4%), medan den sociala positionen står sig sämst ($+R^2$ = 1,2%). Signifi-

kanta effekter är de upplevda påverkansmöjligheterna som brukare (ß = 0,20) och förvärvsarbetande (ß = 0,11), samt sektorstillhörigheten (ß = 0,12).

26. Deltagandevariablerna utgörs av fem grupperingar utifrån en dimensionsanalys av ett stort antal frågor om olika typer av politiska aktiviteter (se Petersson m.fl. 1989:97ff, 134f).

Referenser

Abrahamsson, P R – Finifter, A W, 1981. On the Meaning of Political Trust: New Evidence From Items Introduced in 1978, *American Journal of Political Science* 25, 297-307.

Aish, A-M – Jöreskog, K G, 1989. *Political Efficacy: Measurement and Dimensionality.* University of Uppsala: Department of Statistics, Research Report 89-4.

Balch, G, 1974. Multiple Indicators in Survey Research: The Concept "Sense of Political Efficacy" i *Political Methodology* 1974:1, 1-43.

Berg, E, 1988. The meaning of legitimacy, i Anckar, D, Nurmi, H – Wiberg, M, (red) *Rationality and Legitimacy: Essays on Political Theory.* Jyveskylä: The Finnish Political Science Association.

Blalock, H, 1979. *Social Statistics.* Second Revised Edition. Auckland: McGraw-Hill.

Campbell, A, Gurin, G – Miller, W, 1954. *The Voter Decides.* Evanstone: Row & Peterson.

Citrin, J, 1974. The Political Relevance of Trust in Government, *American Political Science Review* 68, 973-988.

Easton, D, 1965. *A Systems Analysis of Political Life.* New York: John Whiley.

Elliot, M, 1992. Förtroende på fallrepet, i Holmberg, S – Weibull, L (red) *Trendbrott?* Göteborgs universitet: SOM-rapport 8.

Elliot, M, 1993. Medborgerlig tillit och misstro, i Holmberg, S – Weibull, L (red) *Perspektiv på krisen.* Göteborgs universitet: SOM-rapport 9.

Gilljam, M – Holmberg, S, 1990. *Rött Blått Grönt. En bok om 1988 års riksdagsval.* Stockholm: Bonniers.

Gilljam, M – Holmberg, S, 1993. *Väljarna inför 90-talet.* Stockholm: Norstedts.

Holmberg, S, 1981. *Svenska väljare.* Stockholm: Publica.

Holmberg, S – Gilljam, M, 1987. *Väljare och val i Sverige.* Stockholm: Bonniers.

Lane, R, 1959. *Political Life.* New York: Macmillan.

Lipsky, M, 1980. *Street-Level Bureaucracy.* New York: Russel Sage.

Merquior, J G, 1980. *Rousseau and Weber. Two Studies in the Theory of Legitimacy.* London: Routledge & Kegan.

Miller, A, 1974. Political Issues and Trust in Government 1964-1970, *American Political Science Review* 68, 951-972.

Petersson, O, 1977. *Väljarna och valet 1977.* Stockholm: Statistiska centralbyrån.

Petersson, O, 1987. *Metaforernas makt.* Stockholm: Carlssons.

Petersson, O, Westholm, A – Blomberg, G, 1989. *Medborgarnas makt.* Stockholm: Carlssons.

Riker, W, 1980. Political Trust as Rational Choice, i Lewin, L – Vedung, E (red) *Politics as Rational Action.* Dordrecht: Reidel.

Rothstein, B, 1991. Demokrati, förvaltning, legitimitet, i dens. (red) *Politik som organisation.* Stockholm: SNS.

Strömberg, L, Möller, T – Nilsson, L, 1993. Välfärdens lokala produktion och fördelning, i Gustafsson, G (red) *Demokrati i förändring. Svenska kommuner och landsting i det lokala välfärdssamhället.* Stockholm: Publica.

Westholm, A – Niemi, R, 1986. Youth Unemployment and Political Alienation, i *Youth & Society* 18, 58-80.

Wiberg, M, 1988. Political Trust and Distrust Between Citizens and Politicians: Two Perspectives, i Anckar, D, Nurmi, H – Wiberg, M (red) *Rationality and Legitimacy: Essays on Political Theory.* Jyveskylä: The Finnish Political Science Association.

Översikter och meddelanden

Bildligt talat – Metaforer och bildspråk i svenska partiledardebatter 1932-1991

Inledning

Vi tycker att man ska gå med i EG, inte som en gnällig vagn sist i tåget, utan gå fram till lokföraren, var med och styr och påverka utvecklingen. Det är därnere vi har våra kompisar. Det är vår marknad. Det är 350 miljoner människor. Kanonfestligt egentligen!

Så uttryckte sig Ian Wachtmeister om Ny demokratis inställning till EG i TV:s partiledardebatt 1991. Hans uttalande är ett exempel på användning av bildspråk, men också på en förenkling av en komplicerad verklighet. Detta kan uppfattas som negativt; ofta talas det om att de stora perspektiven och den utvecklade argumentationen alltmer förloras till förmån för slående formuleringar.

En orsak till denna utveckling sägs stå att finna hos massmedierna. Kampen om uppmärksamhet är hårdare i dag än före TV-eran, det är helt enkelt viktigare och nödvändigare än någonsin för dem som deltar i den politiska debatten att få publicitet och nå ut med sina budskap. Förklaringen kan delvis vara att människor är politiskt rörligare. Väljarkåren kan inte längre betraktas som en huvudsakligen stabil enhet; i valet 1991 visste inte majoriteten av de röstande vilket parti de skulle stödja två månader före valet (Gilljam & Holmberg 1993). Att övertyga och övertala har blivit ett allt viktigare maktmedel. Att "komma ut" i massmedierna är av yttersta, för att inte säga helt avgörande, vikt för låt oss säga ett litet parti med ambitionen att ta plats i riksdagen (se t ex Asp 1986).

Samtidigt som opinionsbildningens betydelse betygas från alla håll, förekommer en stark kritik mot den politiska informationen för att vara ytlig, lösryckt ur sina sammanhang och därtill mer inriktad på sensation och spektakel, än på de långsiktiga (och mer svårbeskrivbara) skeendena. Flera samhällsforskare har behandlat problemet. Gudmund Hernes talar om "det medievridde samfunn", Kent Asp om politikens "medialisering". Hernes hävdar att det moderna samhället i mångt och mycket präglas av ett överskott på information men ett underskott på uppmärksamhet från de presumtiva informationsmottagarnas sida. Massmedierna, som ju måste konkurrera om sin publiks uppmärksamhet, använder därför ett antal tekniker, som författaren benämner *medialiseringstekniker*. Dessa är konkretisering, tillspetsning, förenkling, polarisering, och personifiering (Hernes 1978). Konsekvensen blir att de som vill uppmärksammas i medierna, exempelvis politiker, måste anpassa sig till dessa massmediala tekniker eller metoder; att av nödtvång spela med i mediernas spel (Hernes 1978, Asp 1986).

Hernes nämner inte specifikt den språkliga dräkten, men i tekniker som exempelvis tillspetsning och förenkling torde ingå en anpassning av språket både hos massmedier och aktörer i den politiska världen med avseende på stilvärde och andra språkliga kvaliteter.

Ett av otaliga sätt att fånga uppmärksamhet, och som torde passa in i det mediavridna eller medialiserade samhället, är att tala i bilder. Vanligen benämnes detta "bildligt", "figurativt" eller "metaforiskt" språk. Ett samlingsnamn för dylika uttryck är *troper*. Bilder eller figurer kan och måste förekomma i snart sagt vilket språkbruk som helst och är inget nytt. Användningen av metaforer och annat bild-

språk är ett av retorikens element, och har som sådant antika rötter. Metaforer och dylika troper är inte bara utsmyckning av talet, eller förenkling och åskådliggörande av abstrakta, icke-materiella fenomen. De kan också säga något om den syn talaren har på de olika fenomenen, på politiska problem eller på samhället och politiken i stort. Troperna kan bestämma eller styra vårt sätt att föreställa oss politiska fenomen, därför är de också politiskt intressanta.[1]

Även i modern tid uppmärksammas troperna i studier i retorik. I Sverige har den moderna svenska politiska retoriken behandlats bland annat av retorikprofessorn Kurt Johannesson, särskilt i boken *Retorik eller konsten att övertyga* från 1990.[2] Johannesson anknyter här till diskussionen om medievridning, och menar att med den ökade konkurrensen om det knappa utrymmet i massmedierna blir politikernas logiska och allsidiga argumentation lidande. I stället banas väg för mer spektakulära inslag. Medierna vill ha slagkraftiga bilder och därför levererar politikerna sådana. Med hjälp av bilder eller figurer kan ett abstrakt och för en av stor massmediekonsumtion bortskämd tittare/lyssnare/läsare likgiltigt innehåll göras konkret, till något bekant och nära. Naturens, sportens och trafikens världar känner vi alla till och de är enkla att förstå. Därför, menar Johannesson, är det främst därifrån som våra nutida svenska politiker hämtar sina bilder (Johannesson 1990 s133-134; 201).

Olof Petersson tar i Maktutredningen upp två andra figurer som i särskilt stor utsträckning anses ha präglat den svenska politiken under det gångna halvseklet. De är *husets* och *maskinens* metaforer. Synen på samhället som hus uttrycks särskilt tydligt i folkhemsmetaforen. Som författarna hävdar torde denna vara en av de mest kända, och spridda, metaforerna i svenskt politiskt språk. Den anses ha myntats i ett riksdagstal 1928 av Per Albin Hansson, och har alltsedan förknippats med det socialdemokratiska projektet, med välfärdsstaten (SOU 1990:44).

En annan samhällssyn tonar fram i maskinmetaforen. Här används uttryck som "hjulen snurrar", "styrning" etc, som antas röja en rationalism och tro på social ingenjörskonst hos talaren (SOU 1990:44). [3]

Det är tydligt att de funktioner som särskilt Johannesson vill ge bilderna eller figurerna överensstämmer mycket väl med de tekniker Hernes och Asp menar att massmedier (och de aktörer som agerarar via massmedierna) använder för att få största möjliga uppmärksamhet. Bildspråket kan konkretisera och förenkla komplicerade företeelser (kronan flyter), personifiera (Westerberg ökar med två procentenheter) och spetsa till (slaget om väljarna).

I sin avhandling i nordiska språk vid Uppsala universitet *Stil och strategi i riksdagsretoriken* (1994) behandlar Ann Cederberg bland annat användningen av bildspråk i riksdagsanförandena vid tre tidsperioder: 1870-, 1920- respektive 1960-talen. I stort sett bekräftas här antagandena om vilka typer av bilder som är vanliga i politikerspråket. Däremot finns inga belägg för att bruket av bildspråk skulle ha ökat, snarare tvärtom. Flest är bilderna under den andra av de tre perioderna, men riksdagen är över huvud taget inget forum för målande beskrivningar (Cederberg 1994). Undersökningen gäller ett urval av riksdagsledamöter och endast en typ av politiskt material, och sträcker sig inte heller så långt fram i tiden att det blir meningsfullt att dra slutsatser om nya villkor för politiken vad medieexponeringen beträffar. Dock kan synen på bildspråket som ett tidlöst fenomen styrkas av Cederbergs rön, något som ju talar emot Johannessons m fl teser.

Det finns alltså några antaganden om det figurativa språket i politiken, som dock inte prövats empiriskt. 1. Troper passar väl in i medialiseringen, och skulle därför vara vanligare förekommande nu än förr. 2. De närliggande metaforerna hämtas från sportens, naturens, trafikens värld. Maskin- och folkhemstroperna hör också till de vanliga. I denna uppsats redovisas en liten empirisk undersökning med utgångspunkt i de ovan skisserade antagandena. Frågan är alltså om politiker idag i större utsträckning än förr tar till bilder och figurer i sitt offentliga språk.

Undersökningen riktar in sig på ett medialt politiskt forum, nämligen de vid varje riks-

dagsval återkommande partiledardebatterna. Den första avhölls i Radiotjänsts regi 1948, men hade föregångare i radiodiskussioner mellan partiföreträdare redan 1932 och 1936. Radion förblev debatternas medium fram till 1958, då de återkommande debatterna dessutom började TV-sändas. De kan alltså följas över tid, från ett medium till ett annat, och från en tid då radion var allenarådande bland etermedier med sin enda kanal, till en era av mångfald i utbud, pockande på publikens uppmärksamhet. Som en följd av antagandena om tilltagande medievridning och eterkonkurrens borde debattspråket under tiden som gått sedan 1948 blivit mer utsmyckat av diverse liknelser, metaforer och andra bilder. Detta exempelvis för att snabbt konkretisera problem, och i och med detta fånga tittarens eller lyssnarens uppmärksamhet, i ett för dagens etermedier, kan det förmodas, långsamt och tempofattigt innehåll. Om 1940- och 50-talets radiodebatter avhölls i den enda radiokanalen, utan konkurrens med andra etermedier, fann de sin publik utan att behöva låta den sakliga diskussionen blandas med ovidkommande spektakulära inslag, som däremot krävs i dagens mediesituation med knivskarp konkurrens och informationsöverskott.

Jag har hittills betraktat bildspråket som ett negativt inslag i politiken, som retorik i dess sämre bemärkelse. Det måste poängteras att jag inte här skall göra någon värdering av fenomenet som sådant. Det torde vara möjligt att se användandet av bilder och figurer på åtminstone två sätt. Enligt det första, där saklighet kan sägas vara idealet, är figurativt språk av ondo. Bilderna ingår i ett medvetet sätt att antingen göra sig lustig, skämta bort kritik eller (ännu värre) att med vältalighet lägga dimridåer (!) över en önskvärt saklig framställning. Cederberg antar, i linje med Basil Bernsteins teorier om utvecklad respektive begränsad kod, att ett språk med få bilder är mer prestigefyllt än ett med många. Därmed skulle våra politiker kunna återfinnas i den förra kategorin, eftersom man får anta att de har, eller strävar efter ett tillägna sig, vad vi kallar prestigefyllt språk (Cederberg 1994, s 141). Det andra sättet att se bildspråket är att det i stället kan hjälpa till att göra komplexa problem mer begripliga och tydliga. Dessutom kan användandet av troper utmärka en god talare. Många troper är kanske ett tecken på ett bra språkbruk? En god talekonst, åtminstone efter det antika snittet, inbegriper ju utnyttjande av språkliga bilder och figurer. Denna diskussion tas också upp med språkfilosofiska förtecken av E F Miller i uppsatsen *Metaphor and Political Knowledge* (1979). Skillnaden motsvarar den mellan "verificationists", enligt vilka metaforer är onödiga och dessutom av ondo i politiskt språk, eftersom det finns objektiv och gripbar verklighet som låter sig beskrivas, och "constitutivists", som hävdar att utan metaforer kan den politiska världen inte ges mening. Språket konstituerar verkligheten, och bestämmer så vår uppfattning av densamma. Metaforer kan inte reduceras till bokstavliga uttryck utan förlust av mening (Miller 1979).

Obeaktat de värderingar som eventuellt kan förknippas med det politiska språket kan vi mot bakgrund av antagandena om medialiseringen samt den johannessonska tesen, där troperna kopplas till denna medialisering, ställa oss frågan om politikernas språk har utvecklats i riktning mot att innehålla fler bilder. Måhända utgör partiledardebatter ett material där det är mera troligt att sådana kommer till användning än i riksdagstalen.

De frågeställningar som utmynnar ur ovanstående resonemang är:

- Har användandet av figurativt språk (troper/bilder) ökat i de svenska partiledardebatterna sedan 1932?

Under de gångna sextio åren har en enorm förändring i massmedievärlden ägt rum, som gör frågeställningen relevant mot bakgrund av antagandet. Perioden som analyserats täcker in sådana förändringar som utbyggnad av flera kanaler i radio, TV:s start och sedermera uppdelning på två kanaler, för att nämna några drag i en accelerarande medieutveckling.

Det är förstås naturligt att betrakta språket som någonting personligt och individuellt. Variationer i bildspråk torde inte utgöra något undantag. Kan det finnas variationer som har andra förklaringar? Gunnar Fredriksson anty-

der när han talar om svenska politikers olika språkbruk att det kan finnas olika språkkulturer eller retoriska traditioner i olika politiska läger (Fredriksson 1992). Även Johannesson menar att så kan vara fallet (Johannesson 1983). Kan det avspegla sig i skillnader vad gäller bildspråket?

- Finns det systematiska skillnader mellan partier med avseende på användandet av figurativt språk ?

Förutom att besvara dessa primära frågor syftar uppsatsen också till att ge en bild av de olika kategorier av troper som ovan nämnts. Jag gör en indelning av troperna i olika ämneskategorier för att visa från vilka "tankevärldar" politikerna hämtar sina bilder, vilka teman de, medvetet eller omedvetet, tagit sina bilder ifrån. Med ovan nämnda antaganden som grund väljer jag ut de kategorier som motsvarar de av Johannesson respektive Petersson nämnda och exemplifierar för att belysa i vilken utsträckning de används, och hur de används, alltså hur de konkret ser ut. Här koncentrerar jag mig på att ge exempel på vanliga metaforer och hur de olika debattdeltagarna använder dem. Denna del av syftet är alltså mer "impressionistisk" till sin karaktär och avser inte vara heltäckande redovisning av alla tänkbara kategorier av troper eller alla aktörer. Exemplen har valts ut för att visa på typiskt användande av bildspråket.

- Vilka ämnesområden hämtar politikerna sina bilder ifrån?

Undersökningens material

Materialet i denna framställning har hämtats från forskningsprojektet Partiernas opinionspåverkan vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg.[4] Det består av de avslutande partiledardebatter som sänts i radio/TV vid valrörelserna sedan 1932 och omfattar 16 debatter. Den första av de analyserade debatterna avviker på så sätt att den fördes mellan olika prominenta partiföreträdare, dock ej partiledarna. Denna diskussion hade temat "Partierna och den ekonomiska krisen". 1936 års debatt föreligger endast som sammanfattande referat, och återger därmed inte deltagarna ordagrant. Därför har den lämnats utanför analysen. Vid riksdagsvalen 1940 och 1944 förekom inga radiosända debatter. Från 1948 ingår en obruten serie av radio/TV-debatter från alla riksdags-(andrakammar-)val till 1991.

Partiledardebatterna i radio/TV är bara en av många typer av politiskt-retoriskt material, och har möjligen sina särdrag, som man bör ha i minnet då man drar allmänna slutsatser om politiskt språk. För det första innehåller debatterna både skriftspråk och talspråk. Det förekommer likaså både väl förberedda inlägg, som mer spontana yttranden. Det ligger i sakens natur; en debatts innehåll, särskilt inlednings- och avslutningsanföranden, är nedskrivet på förhand, men under debattens gång måste naturligtvis deltagarna svara på uppkomna frågor eller angrepp, som är mer eller mindre orepeterade. En analys av till exempel mötesanföranden eller riksdags-diton skulle få en tydligare karaktär av förberett material och måhända ge andra resultat vad avser användande av bildspråk.[5] Debatternas betydelse ligger i att de för partierna är sista chansen inför varje riksdagsval att visa sig och göra sig hörda inför väljarna.

Tillvägagångssätt

Den kvantitativa innehållsanalysen innefattar här att varje utsaga från debattdeltagarna som innehåller en språklig bild ges ett värde på variabeln Bildspråk som samtidigt klassificerar den inom något av de fem ämnesområdena eller kategorierna som presenteras ovan alternativt klassificeras som "övrig". Debatterna har av praktiska skäl bearbetats från utskrifter från debatterna. Därmed missar forskaren nyanser som röstläge och (i TV) kroppsspråk bidrar med. Detta kan dock rimligen inte påverka resultatet vad gäller just figurativt språk, om än retorikstudium i sin helhet torde kräva både syn- och hörselintryck.

Vad är troper?

Hittills har jag tagit begreppet troper oproblematiskt. Fullt så enkelt är det dock inte. För att gå tillbaka till den klassiska retoriken: Den klassiska retoriken brukar kunna delas in i fem delar: De två första *inventio* och *dispositio* inrymmer respektive diskursen för ämnet och uppläggningen av talet. Dessutom hör *memoria* och *actio* hit, som bland annat berör kroppsspråket. Den sista, kallad *elocutio,* lär ut hur tankarna bäst skall kläs i ord för att nå effekt hos åhörarna. Det handlar om talets stil, klarhet och ornamentering och troperna är här av stor betydelse. De är uttryck som ersätter de vanliga vardagsspråkliga. De viktigaste är som följer (Vossius 1990):

Metafor (grekiska 'överföring', lat *translatio,*) Exempel: "vetenskapernas blomstring".

Metonymi (gr 'namnbyte', namn för något annat, nyckelord närhet): "Hitler gick in i Polen", "Vita Huset ger följande kommentar..".

Synekdoke (delen av något sätts i stället för helheten eller vice versa) "Hela Råsunda skrek av glädje".

Ironi (bygger på motsatser; "Einstein" om "idiot").

Även **liknelser** och **allegorier** bör räknas till troperna. En liknelse har metaforens egenskaper men likheten görs explicit, t ex med ordet *som.* "Olof Palme är slug som en räv". En metafor skulle kunna sägas vara en underförstådd liknelse: "Olof Palme är en räv".

För denna uppsats är indelningen av troper i underkategorier mindre relevant. I begreppet trop (synonymt också bild; figur) räknar jag in samtliga ovanstående kategorier. Det gemensamma draget är att uttrycket står för något annat än den vanliga betydelsen, "överförd betydelse".

Ingen användning av ett ord är metaforisk i sig – bara i relation till ett visst lexikon, en viss norm – "stilens nollpunkt"[6] (Carlshamre 1990). Detta lexikon motsvarar i regel det normala, vardagliga språkbruket. Att bestämma vad som utgör troper eller figurer är det stora metodologiska problemet. Johannesson saknar till exempel en uttalad operationell definition. Ett minimikrav på troperna är att de är ord eller satser som används i annan bemärkelse än dess egentliga, eller naturliga. De används i överförd bemärkelse (Vossius 1990; Carlshamre 1990; Miller 1979). En svårighet är att många vardagliga uttryck tekniskt sett är troper, men är så utslätade efter lång tids användning att de inte längre uppfattas bildligt. Vanligen talas om avbleknade eller döda metaforer. Många ord kan, drivet in absurdum, definieras som troper: *stolsben* kan nämnas som en extrem, men även några hämtade från dagens politiska språk tillhör rimligen dessa: 'nedskärningar', 'inkomstklyftor' eller fraser som 'vika sig i frågan' , 'köra fast i förhandlingar' . Knappast någon idag uppfattar dylika uttryck metaforiskt, och bör därför inte heller ingå i analysen. Däremot bör dessa jämföras med nyare konstruktioner: 'fallskärmsavtal' eller 'betongparti' där det är mer uppenbart att användaren av troperna är medveten om att det är fråga om en överförd betydelse. Härav avslöjar sig ett par möjliga kriterier för urval av troper:

1. Alla troper tas med, avbleknade/döda eller inte.
2. Graden av innovation hos talaren som kriterium

Skapar talaren själv uttrycket för den speciella situationen eller väljer han en allmän och känd bild?

3. Medvetande- eller förstärkningskriterium; utesluta uppenbart "döda" troper och "allmängods".

Kan man på goda grunder anta att talaren är medveten om att uttrycket han använder är en trop?

Är uttrycket förstärkande eller mer målande än tänkbara och rimliga bokstavliga uttryckssätt med samma mening?

Alternativ 1 är ganska enkelt genomfört men ger ett trivialt och föga intressant resultat. Innovationskriteriet, alternativ 2, är inte heller särskilt användbart. Det förutsätter en omfattande kunskap om tropers historiska ursprung,

när de först kom till osv. Vissa vanliga stående uttryck faller under definitionen av troper, men är knappast nya, och kräver ingen uppfinningsrikedom hos talaren. Ändock kan de utgöra en förstärkning i ett visst sammanhang, som 'inte värd ett jota', eller 'att lägga locket på' när man avser 'tysta en (kritisk) diskussion. Många vanliga uttryck torde på det här sättet vara "starka" som troper.

I sista ändan blir det frågan om att i de olika fallen avgöra med ett slags rimlighetskriterium: om talaren kan antas använda ett uttryck utan att denne är medveten om att det används figurativt och det samtidigt inte går att finna något vardagsspråkligt uttryck som kunnat ersätta, utesluts tropen ur analysen. Kontexten vari uttrycket förekommer är till stor hjälp för rätt inplacering.

Ännu ett problem som uppstår är utvecklingen av språket. Vad som till exempel uppfattades som metaforiskt för femtio år sedan har kanske bleknat idag. Kontexten ger dock även här god hjälp att avgöra vilket det rör sig om.

Kategoriseringen av troperna kan motiveras av Johannessons respektive Peterssons antaganden. Sport/idrott, natur/djur, trafik/sjöfart, hus/hem och maskin/mekanik utgör varsin kategori. Detta gör det möjligt att ge en bild av hur de troper författarna antar är vanliga används konkret. Någon hjälp på vägen i form av operationella definitioner av kategorierna ger tyvärr inte vare sig Johannesson eller Maktutredningens rapport. Dessutom redovisar jag ytterligare en kategori som under arbetet med materialet framstod som en klart urskiljbar kategori, vanlig i partiledardebatternas figurspråk. Det är "människan som biologisk varelse", som innefattar anatomi- och medicintermer, sjukdomar och läkekonst.

Partiledarnas bildspråk

Allmänt

Den första frågeställningen som skall besvaras är om troperna blivit vanligare i partiledardebatterna under den analyserade perioden. För att få ett mått på hur vanliga bilder eller figurer är har deras antal relaterats till debatternas längd. Under 1950-talet pågick exempelvis debatterna under längre tid än i dag. För att få ett standardiserat mått har antalet förekommande metaforer dividerats med den totala debattiden i timmar för varje partiledardebatt. Vi får ett mått på kvantiteten troper som är antal per debattimma. Detta redovisas i diagram 1.

Användningen av figurativt språk visar ingen entydig tendens att vare sig öka eller minska. Mot slutet av perioden (1980-talet) skönjer vi dock en stabilt hög nivå. Samtidigt är det i den tidigaste debatten från mellankrigstiden som deltagarna är mest benägna att använda troper. Från denna tid saknas ytterligare mätpunkter, och vi kan inte vara säkra på att 1932 års debatt är representativ för sin tids politiska språkbruk. I övrigt är det svårt att se att de variationer som finns mellan olika år pekar på utveckling i någon speciell riktning.

Ett mått vi kan få på utvecklingen är jämförelsen mellan tiden före respektive efter TV:s införande Det genomsnittliga antalet troper per debattimma under perioden fram till 1958, exempelvis (radioeran) är 12,8 Genomsnittet för åren 1960 till 1991 är 12,2. Alternativt kan vi jämföra perioden 1948-1968 (alltså exklusive 1932) och fram till indelningen i två TV-kanaler med perioden 1970 till 1991. Brytpunkten 1970 sammanfaller för övrigt ungefärligen med tiden för en professionell journalistkårs framväxt, något som brukar framhållas som en orsak till medialiseringen. Värdena blir då 10,6 respektive 12,9. En svag ökning alltså mot slutet av perioden, men på det hela taget ingenting som starkt talar för någon medialiseringseffekt på det här området.

Mellan partierna skiljer det dock en del i benägenhet att använda troper. Tabell 1 ger det genomsnittliga antal troper respektive partis företrädare använt per timme som han har haft ordet i debatterna (effektiv talartid). I tabellen särredovisas socialdemokraternas extra representant (s II), vilken förekommit vid alla debatter utom fyra (1932, 1936, 1956 och 1979).

Främst på att använda bildspråk är alltså socialdemokrater och moderater, men mest av-

vikande är centern som bara står för hälften så många som s eller m. Variationerna mellan personer inom partierna är inte större än att s och m ibland byter plats, likaså v och fp. Centern är oavsett partiledare det parti som genomsnittligt har minst antal troper. Hos socialdemokraterna är de individuella skillnaderna störst. Utan Olof Palme hade inte partiet placerat sig högst. Några rimliga skäl till partivariationerna torde vara svåra att finna, och mycket av resultaten måste givetvis tillskrivas den individuella faktorn. Vissa personers språk är, medvetet eller omedvetet, sådant att bildspråk oftare och mer naturligt kommer i bruk än hos andra. Socialdemokrater använder överlag något fler bilder än borgerliga partiledare. Några enskilda personer kan framför allt framhållas som särskilt benägna att ta till troper (se tabell 2). Torsten Nilsson, den socialdemokratiske social- och sedermera utrikesministern, deltog i två debatter och visade där prov på både många och ganska målande figurer, medan en borgerlig motsvarighet är Jarl Hjalmarson. I mera sentida debatter har Carl Bildt använt sig av förhållandevis många tro-

Tabell 1. Antal troper (bilder/figurer) partivis i partiledardebatterna under perioden 1932-1991. Genomsnitt per talartid i timmar.

Partiledare från	Antal troper/ timma
v	12,1
s	14,8
s II	14,6
c	7,3
fp	10,9
m	14,4
Samtliga	12,6
Antal troper totalt= 540	

Kommentar: s II= ytterligare socialdemokratisk deltagare (utöver partiledaren).
Följande redovisas ej i tabellen: kds, miljöpartiet, ny demokrati (endast 1991), liberalerna (1932, 1936) samt en extra deltagare vardera för fyra av partierna som förekom 1952.

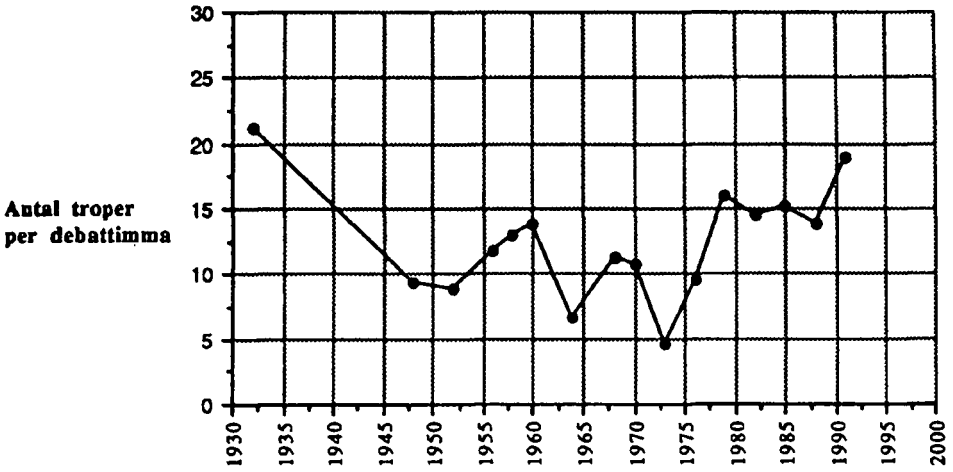


Diagram 1: Antal troper per debattimma i partiledardebatterna 1932-1991.
Kommentar: Tabellen bygger på radio/TV-debatterna inför varje riksdagsval, med undantag av 1936, saknas i analysen av tekniska skäl.

Tabell 2. Genomsnittligt antal troper per effektiv talartid i timmar.

Namn	Troper/ timme	Antal debatter
1 Carl Bildt	25,4	(2)
2 Olof Palme	23,8	(6)
3 Torsten Nilsson	22,5	(2)
4 Jarl Hjalmarson	15,0	(4)
5 Ulf Adelsohn	14,7	(2)
6 Ingvar Carlsson	13,3	(2)
7 Hilding Hagberg	13,2	(4)
8 Gösta Bohman	12,5	(3)
9 Lars Werner	11,9	(6)
10 K-O Feldt	11,0	(3)
11 Tage Erlander	10,6	(7)
12 Ernst Wigforss	10,6	(2)
13 Bengt Westerberg	10,5	(3)
14 Gunnar Hedlund	9,8	(8)
15 Bertil Ohlin	9,8	(6)
16 Gunnar Helén	9,8	(2)
17 Ola Ullsten	9,1	(2)
18 Arne Geijer	7,7	(3)
19 Yngve Holmberg	6,0	(2)
20 Olof Johansson	4,8	(2)
21 C-H Hermansson	3,8	(4)
22 Thorbjörn Fälldin	2,9	(5)

Kommentar: Tabellen omfattar endast de som deltagit i minst två partiledardebatter.

per och Olof Palme hade likaledes nära till det figurativa språket.

Ovanstående topplista för de olika politikerna visar vad som ligger bakom siffrorna för partierna som helhet (tabell 1). Centerledare har som nämnts överlag varit obenägna till bildspråk. I nio av de sexton debatterna är centerledaren den som minst antal gånger tagit till bildspråk. Thorbjörn Fälldin använde ytterst sällan någon metafor eller annan trop i partiledardebatterna. Om just Fälldin säger Johannesson att han hade två språk, ett tungt byråkratiskt och ett mer informellt, dialektalt och ålderdomligt präglat, som han tog fram i samtal med journalister mer på tu man hand (Johannesson 1990, s 206). Hans fem framträdanden i partiledardebatterna ger snarast exempel på den formella och sakliga varianten. Gunnar Hedlund, som kanske ändå förknippas med åtminstone en klassisk metafor, *"vi skall inte sälja skinnet förrän björnen är skjuten"* (1964), sade i de många partiledardebatter han deltog i sällan något metaforiskt. Olof Johansson har i likhet med företrädarna också ett bildfattigt, eller om man så vill, sakligt, sätt att tala.

I övrigt visar inte materialet på några tydliga partiskillnader. Inte heller Johannessons påstående att kvinnor i allmänhet skulle vara mer sparsamma med bildspråk än män då det "är ett aggressivt språk som våldför sig på verkligheten, förvänger och förgrovar" (SvD 13.2 1993), kan få stöd i debatterna. Det finns för få fall för att dra några slutsatser, men de enda två kvinnor som fram till förra valet någonsin deltagit i en svensk partiledardebatt, Mona Sahlin (s) och Inger Schörling (mp) placerade sig i topp vad gäller antalet troper 1991. I vad mån de bidrog till förvängning och förgrovning är förstås inte plats här att utreda.

Nämnas bör också representanterna för de tre i partiledardebatter nya partierna som debuterade 1991, nämligen kds, mp och nyd. Deras resultatet bör tolkas med stor reservation och varsamhet då de endast deltagit en gång, och redovisas av denna anledning inte i tabell 2. Förutom Inger Schörling med flest bilder (motsvarar 43,6 /timma), bidrog också Alf Svensson med tämligen många (24,5). Ian Wachtmeister hade härvidlag en lägre profil (10,9).

Det figurativa språket förekommer oftare i situationer då debattörerna talar om andra partiers (i regel motståndares) politik. Det är uppenbart att bilderna oftare tas till för att kritisera andra än för att göra allmänna beskrivningar av verkligheten, eller för att tala om vad man själv gjort alternativt önskar göra. Det förefaller naturligt att så är fallet; det är när man vill spetsa till något, och verkligen höras, som bildspråket kommer fram. Av metaforerna återfinns 2/3 av dem i situationen när politikern talar om andra partier och deras politik. Dessa situationer utgör samtidigt ca 45% av hela debattmaterialet. Centerpartiets företrädare är över hela perioden mer restriktiva med kritik av sina motståndare. Möjligen kan detta tyda på att troper framför allt hör till den verk-

Tabell 3. Andelen troper av olika kategorier av samtliga troper för respektive period, 1932-1991.

Kategori	1932	1948-1968	1970-1991	Hela perioden
Människan	33	6	8	10 (N=60)
Natur/Djur	4	5	8	7 (N=45)
Trafik/Sjöfart	3	2	5	6 (N=38)
Sport/Idrott	3	3	8	5 (N=30)
Hus/Hem	1	4	1	5 (N=30)
Maskin/Mekanik	7	9	6	2 (N=15)
	N=69	N=261	N=273	N=603

liga politiska "hetluften"; de tas till när något slagkraftigt skall sägas. Socialdemokrater och moderater som är något av huvudmotståndare använder således många troper, medan centern står utanför i viss mån, och ger prov på få. En annan förklaring är att centerns företrädare helt enkelt väljer att ta upp konkreta ämnen där bildspråk inte faller sig naturligt.

Kurt Johannesson försöker sig på en karaktäristik av några partiers retorikstil utifrån partiledarnas framträdande i Almedalen 1982. Lars Werners retorik, exempelvis, är tämligen fri från bilder, den har en undervisande men inte målande ton. Författaren vill karaktärisera stilen som "retorisk puritanism". Werners språk är "anmärkningsvärt rent från sinnlighetens och fantasilekens figurer, metonymier, metaforer, liknelser" (Johannesson 1983, s190). I min undersökning har Werner ett genomsnittligt antal troper. Palme använder ett fåtal bilder, men de som finns är i gengäld mycket genomtänkta och utvecklade. Ironin är ett av hans viktigaste medel. Om Fälldins sakliga språk säger Johannesson att det faktum i sig att han undviker metaforer och dylikt, kan vara ett retoriskt medel att skapa förtroende (Johannesson 1983).

Cederberg diskuterar sina resultat med utgångspunkt i språklig prestige och finner mer av bildspråk i andra kammaren än i första. Hon vill tolka detta som ett stöd för den bernsteinska hypotesen om det bildfattiga prestigeladdade språket, eftersom hon antar en social och utbildningsmässig skillnad mellan de båda kamrarna. Den relativt höga frekvensen av troper i 1920-talets andra kammare kan kopplas till många nyinvalda med lägre utbildning. Det är dock skillnad mellan ledamöter vars yrken är av mera opinionsbildande karaktär, med vana att söka nå ut med budskap (många bilder) och de med "tekniskt och förhandlande" språk (få bilder). Till de förra hör präster och redaktörer, till de senare en landshövding, en förbundsdirektör, professorer och borgmästare (Cederberg 1994 s138).

De individuella frekvenserna av troper i debattmaterialet kan inte sägas ge stöd för antagandet om att hög utbildning och prestige ger ett bildfattigt språk. Om eventuell yrkesbakgrund kan vara avgörande för förståelsen av resultaten är mera tveksamt. Sentida politiker tenderar att inte ha någon annan bakgrund än just politikerns. Det är emellertid inte någon entydig dominans av nutida politiker bland de bildspråksbenägna, utan en någorlunda jämn fördelning.

Tropernas ursprung

Ovan antogs att ett antal kategorier av troper skulle vara särskilt vanliga i den svenska politiska retoriken. *Sport, natur* och *trafik* (Johannesson) samt *huset* och *maskinen* (Petersson) nämndes som de viktiga bildområdena politikerna använder. I mitt material har jag följt denna indelning i syfte att ge en uppfattning om *hur* vanliga de är. Dessutom utkristalliserade sig en ny kategori vid insamlingen av materialet: *människan*. Här redovisar jag dessa kategori för kategori, först antalet troper som

förekommer kategorivis under hela analysperioden, därefter ger jag också exempel på hur troper ur de nämnda kategorierna ser ut, och belyser olika sätt att använda bildspråket. Jag gör för varje kategori också en sammanfattande karaktäristik och koncentrerar mig på det typiska användandet av troper i de olika kategorierna.

I tabell 3 skiljer jag ut 1932, därför att den tidsmässigt inte hör till någon av de kontinuerliga serierna av debatter, och därför att användningen av bildspråket var särskiljande. Den enskilda kategori, av dem som framstår som klart avgränsade, som förekommer mest i materialet är den som berör människan, exempelvis att likna samhället vid kroppsdelar, eller att likna olika politiska förslag vid mediciner för behandling av sjukdomar. Denna kategori förekommer under hela analysperioden, men har viss slagsida åt den tidigaste perioden. Hela 20 av troperna med dessa motiv är från 1932. I övrigt är de redovisade kategorierna jämnt förekommande under perioden; de tycks alltid vara lika användbara att hämta bilder ifrån. 'Hus/hem'-troperna är särskilt vanliga 1988 och 1991. Det handlar då ofta om de 'öppna dörrar' (särskilt mot EG) som flera debattörer tog upp, och som klassificerats i nämnda kategori.

Husets och maskinens metaforer

Per Albin var naturligtvis inte först med att likna samhället vid ett hus eller hem för sitt folk. Även inom en socialdemokratin motsatt ideologi ligger bilden nära till hands. För konservativa med sin vurm för den enskilda egendomen och bandet med det förflutna passar det trygga hemmet ypperligt. I högerns valmanifest från 1911 heter det att *"(e)ndast ett självständigt Sverige kan fullt ut bli det svenska folkets 'egna hem'"*. En aktuell politisk fråga under det tidiga 1900-talet var den om att skapa möjligheter för mindre bemedlade att själva bli ägare till hus och gårdar. Det var sannolikt lätt för dåtidens politiker att hämta bilden från den s k egnahemsrörelsen. De frisinnade har en nästan identisk bild i valet 1914. *"Det frisinnade partiet sätter alltjämt en demokratisk samhällsordning såsom sitt mål och vill finna utvägar att göra Sverige till ett gott och kärt hem för alla som där bygga och bo"*.

Sin stora betydelse för den politiska föreställningsvärlden till trots, är folkhemmet i stort sett frånvarande i radio/TV-debatterna. Debattörerna använder inte detta, eller motsvarande sinnebilder för samhället. Än mindre görs någon explicit referens tillbaka till Per Albin själv i detta sammanhang. Enda undantaget är radiodiskussionen mellan partiföreträdare inför valet 1932, med temat "Partierna och den ekonomiska krisen", där folkhemmet dyker upp i en polemik mellan den socialdemokratiske representanten Ernst Wigforss och kilbomskommunisternas Ture Nerman.[7]

Övriga förekommande troper som förts till kategorin hus/hem, har en annan karaktär, som inte ens med den största fantasi kan införlivas i folkhemstanken. Det handlar mer om att illustrera motståndarnas tillkortakommanden med metaforisk hjälp av andra slags byggen:

> *"som när en byggmästare försöker bygga ett hus utav fullständigt disparat material, det huset ramlar ihop som ett korthus"* säger Tage Erlander om det enligt hans mening ohållbara borgerliga pensionsförslaget 1958.

Bengt Westerberg gör en jämförelse av socialdemokratisk och borgerlig bostadspolitik med hjälp av åskådliggörande hus 1985:

> *"skulle man göra staplar på det här då skulle stapeln på bostadsbyggandet under de borgerliga regeringsåren bli som en skyskrapa, medan ert bostadsbyggande skulle bli som en friggebod ungefär"*

Den andra bilden, maskinens metafor, förefaller ha en större bredd vad gäller olika uttryck. Några visar mycket explicit på att samhället betraktas som något maskinellt som när Wigforss (1948) pratar ekonomi på följande sätt: *"det ekonomiska livet är en mekanism,.., en väldigt fin balansmekanism"* *"rubbar mekanismen, i stället för att rätta till den"*. 1956 argumenterar Bertil Ohlin för sänkta skatter med *"tunga skattebördor verkar mer som sand än som olja i maskineriet"*. Gunnar Hedlunds be-

skrivning (1958) av en industriarbetare som *"en liten liten kugge i ett stort hjul bland många andra"* passar också in här. Andra är mer subtila, och ger inte omedelbart upphov till tanken på samhället som en maskin. Till exempel gäller det motorsågens princip vid nedskärningar som är uppe till debatt 1985. Ibland gränsar troper av denna typ till kategorin Trafik (t ex bromsar, motorer). Här har avgränsningsproblemet visat sig stort.

Trafik och sjöfart

Troperna med anknytning till trafik och sjöfart kan ibland kopplas till kategorin maskin och mekanik, så till vida att de båda ofta ger åhöraren en föreställning om att hela samhället är i rörelse; att vi "är på väg" någonstans, företrädesvis framåt. Enligt Petersson och hans kolleger i Maktutredningen, är det framstegsoptimismen och den sociala ingenjörskonsten som lyser igenom i den här typen av bilder. En del av troperna i debattmaterialet kan också sägas ha sådan karaktär. Erlander talar 1948 om den kommande socialdemokratiska politiken när han pekar på *"den vägsträcka mot ett bättre Sverige, som enligt vår mening bör tillryggaläggas under närmaste fyraårsperiod"*. Sammantaget används trafik- och sjöfartstroperna också mer i "positiva" sammanhang än exempelvis sport- och naturkategorierna, det vill säga det är färre som används vid kritik av andra.

Ibland går det för fort i trafiken. I ekonomin handlar det om att då och då sänka farten. Hedlunds önskade åtgärd från 1956, *"att dra åt räntebromsen så att det börjar osa i bromsbanden"*, påminner oss om detta. Å andra sidan kan det behövas *"en startmotor för att få igång den ekonomiska tillväxten"* (Alf Svensson i debatten 1991).

Sverige beskrivs ofta som en båt, en skuta som skall styras över havet. Gösta Bohman och hans svärson Carl Bildt, med sina skärgårdserfarenheter, är de som ojämförligt oftast talar om kursriktning, och att lägga om eller behålla rätt kurs i politiken. Detta sätt att uttrycka sig förekom knappast alls i debatterna före deras tid. Många av "kurs"-metaforerna används positivt så till vida att de beskriver den egna politiken, de egna visionerna snarare än motståndarna. Tage Erlander beskriver 1968 den splittrade borgerligheten med en sjöfartsallegori. Den är atypisk för trafik och sjöfartstroperna så till vida att den används för att beskriva motståndarna och ställa dem i dålig dager:

> *"Tre linjer representerar de här i denna fråga och ni kanske har märkt, ärade lyssnare, hursom herr Hedlund har klippt den ena förtöjningen efter den andra till det här skeppet, som snart är obemannat fullständigt och driver omkring redlöst på folkopinionens hav. Det kallar de för borgerlighet, men det påminner mer om den flygande holländaren snart."*

Sport, spel och idrott

Liknelser och metaforer med sportmotiv är särskilt användbara för att beskriva politiken som sådan. Ofta är det en beskrivning i negativa ordalag. Talaren tycks vilja distansera sig själv och sitt parti från politiken, och se på de inblandade, politikerna, som inbegripna i ett spel eller en match som inte leder till något substantiellt. Ture Nerman ville i partiernas radiodiskussion 1932 visa på en skenbar oenighet mellan socialdemokrater och borgerliga genom att likna deras motsättningar vid *"uppvisning i florettfäktning med en sådan där liten boll på spetsen"*. Samma bild använder åsiktsfränden Hilding Hagberg tjugo år senare, och i samma syfte, när han talar om "skenfäktningar". Ett färskare exempel på en liknande tropanvändning är Inger Schörlings (mp) liknelse av de traditionella partierna vid *"två inoljade sumobrottare som förgäves försöker koppla grepp på varandra"*.

Det finns också exempel på hur sport och idrott får illustrera, och förenkla, företeelser i samhället eller politiska förslag. Olof Palme försöker i ett replikskifte med Gunnar Hedlund i partiledardebatten 1970 förklara ett matematiskt problem för den oförstående centerledaren:

"(J)ag hörde honom (Hedlund) tala om att vi låg fyra från botten i produktionsstatistiken. Jag satte mig och räknade om det – räknar man i kronor och ören låg vi först helt enkelt därför att vi låg högt i startläget. Om jag tränade några veckor i 200 meter medley, så skulle jag förbättra mina resultat i procent mer än Gunnar Larsson, men allt talar för att han även efteråt skulle ha kvar världsrekordet i grenen"

Här fungerar bilden utmärkt för att förklara ett abstrakt fenomen, men det kan också i anslutning till medialiseringen ses som en tillspetsning eller förenkling, som eventuellt döljer ett komplicerat förhållande med många och svårgripbara delar.

Gösta Bohman, som ofta hämtar bilder från sportens värld, målar upp det absurda i en skola utan betyg: *"det är som att tro att man får bättre höjdhoppare genom att ta bort ribban"*. Även diskuskastning utan måttband får i samma debatt illustrera betygslösheten (1979). Sportens värld med klara och entydiga regler torde vara en guldgruva för den som söker troper för att förenkla problem.

Natur och djur

I denna kategori finns flera bekanta talessätt, som det smått klassiska björnskinnet (Ohlin i debatten 1956 och Hedlund 1964). I övrigt är det svårt att koppla naturmetaforerna till något tydligt tema eller ge dem en speciell karaktär. Där sportmetaforerna har det tacksamma tävlings- eller konkurrenstemat, och mekanikfigurerna ofta antyder framstegstänkande och utvecklingsoptimism, är naturtroperna mer varierade.

Troper i allmänhet används ju oftast i negativa beskrivningar, särskilt av de politiska motståndarna, och naturen ger i regel positiva associationer, och bjuder på vackra och romantiska metaforer som vi känner från litteraturen. I materialet är det svårt att finna de positiva bilderna, trots att det inte är svårt att tänka sig att sådana finns, exempelvis visionära bilder med naturteman. Kanske är det därför svårt att ge exempel på just de åskådliggörande bilder "vi alla känner"; de har ingen plats i den politiska världen.

De djur och den natur som förekommer är följaktligen av sådant slag att de ger oss dåliga vibrationer: *"ekonomiska vargatider"* säger högerns Wohlin om krisen 1932. Tage Erlander ger kommunisterna epitetet *"skadedjur"* 1952.

Snårskogen, där motståndarna går vilse (t ex i statistiken) är en då och då uppdykande bild. Träsket, gungflyt eller till och med kärret, dit regeringen dragit ned Sverige, alternativt det oppositionen kommer att göra, är ett annat åskådliggörande, som förekommer vid ett flertal tillfällen.

Människan

Jag avslutar med den kategori av troper som enligt mina ovan redovisade kriterier vanligast förekommer i materialet (se tabell 3). Denna har jag kallat människan som biologisk varelse, och kompletterar de fem ovanstående bland de viktigaste kategorierna. Den finns inte med i antagandena som gjorts, men utgör i materialet en tydlig, avgränsad kategori som jag därför finner det värt att ta upp.

Människan förekommer ofta i tal om samhällets och särskilt ekonomins funktionssätt. Debatten 1932 är i särskilt hög grad präglad av anatomitroper betecknande samhället. I stort sett alla talare använder sådana bilder, och det är den ekonomiska krisen som föranleder talarna att beskriva densamma i sjukdomstermer. En mästare på detta område är högerpartiets representant Nils Wohlin, som gång efter annan i debatten 1932 beskrev samhällets anatomi. *"Förtäckta eller oförtäckta planer på egendomskonfiskation avskära livsnerven i det ekonomiska samhället"*. Regeringspartiet de frisinnades företrädare Ivar Österström visar prov på ett mycket utvecklat bildspråk när han på motsvarande sätt tillbakavisar kommunisternas påstående att den ekonomiska krisen är början på kapitalismens fall:

"Det kanske rent av blir en liten paus i gravgrävningen vad det lider. Patienten kanske frisknar till. Febern är visserligen

mycket hög, men det kan hända den bästa kropp utan att man därför dömer bort den. Baciller kunna härja hos oss alla, och en eventuell socialistisk statskropp är väl inte undantagen från detta öde, och den samhällskropp som herr Nerman hyllar så varmt, verkar ju på oss andra såsom tillhörande den särskilt farliga sort, som man kallar bacillbärare och som man måste vara alldeles särskilt rädd för."

Kommunisternas Ture Nerman talar om hela världssystemet på samma sätt: Den nationalistiska tullpolitiken *"stockar den internationella handelns blodomlopp"*.

Ett slitstarkt tema finner vi hos folkpartiet. Ivar Österström säger 1932 att *"svårigheterna fordra både hjärna och hjärta* (för en lösning)" Bengt Westerberg använder samma bild i partiledardebatten 1988 *"utforma politiken...med både hjärta och hjärna"/ "Det krävs ett hjärta som klappar för dem som är svaga och det krävs en hjärna som kan räkna ut hur vi bäst ska hjälpa de människorna"*. Den förekom som ett inslag i valkampanjen i övrigt. Kanske är detta socialliberalismens mest slagkraftiga metafor?

Torsten Nilssons reflexion 1964 är kanske tidstypisk och sammanfattar mycket kort några av 1960-talets problem: *"samhället har råkat ut för en viss växtvärk"* Olof Palme talar ibland om samhällsproblem som sjukdomar. Utslagning och arbetslöshet beskriver han vid flera tillfällen som en *"farsot"*, och 1982 är ekonomisk brottslighet *"något av varbölder"*.

Sammanfattning och avslutning

Figurativt språk (troper som liknelser, metaforer och allegorier) utmärker det politiska språket såväl som övrigt språk. Antaganden har gjorts om att politiker allt oftare skulle använda sig av troper i sitt språk som ett led i en medievridning eller medialisering av politiken. Denna skulle göra politikerna mer benägna att ta till olika retoriska knep, för att i den allt starkare mediekonkurrensen göra sina röster hörda. Analysen av partiledardebatterna 1932-1991 visar dock inte på någon tydlig sådan utveckling. Materialet ger inte på ett entydigt sätt stöd för tesen att någon speciell medialiseringsutveckling på detta sätt skulle kunna avläsas i språket. Användningen av troper är tämligen stabilt över den studerade perioden, med en viss uppgång under 1980-talets valdebatter, men redan 1932 var politikerspråket i lika hög utsträckning kryddat med metaforer som det är idag.

Vissa skillnader kan iakttas mellan partierna: Det är framför allt centern som skiljer ut sig, genom att överlag vara snålast med bildspråket. Det gäller för flera av partiets ledare. Socialdemokrater och moderater använder flest bilder i sitt språk, av dem kan särskilt nämnas Olof Palme och Carl Bildt. Troperna används i särskilt hög grad när debattörerna vänder sig till, och kritiserar sina motståndare. Dock finns skillnader. En del bilder, särskilt de med trafik eller mekanik som tema, används ofta också för att beskriva något positivt: den egna politiken eller framtida mål som ställs upp. Det finns ytterligare kategorier av troper som är vanliga i materialet, allra vanligast är sådana relaterade till människokroppen inklusive läkekonst och sjukdomar. De förefaller särskilt lämpade för att förstärka beskrivningar av kris och störningar i samhället, något som 1932 års krisdebatt pekar på. Folkhemsmetaforen däremot, som på förhand förekommer i antaganden som en vanlig bild i politiken är så gott som frånvarande i partiledarnas debatter.

Det finns ingenting som tyder på att troper används av mindre välutbildade personer, eller av dem med ett mindre prestigefyllt språk, som annars hävdats.

Denna studie kan naturligtvis inte säga något allmänt om medialisering, eller förändring över tid av politikers sätt att framträda. Däremot kan den vara värd mer än att bara ge en provkarta på olika politikers bildspråk som kuriosa. Den kartlägger en liten del av det politiska språket hos våra politiker. Anknyter vi till den i inledningen antydda diskussionen ovan om synen på språket kan resultaten värderas olika. Är det möjligt att förstå verkligheten utan bilder eller inte? Är bildspråket av godo eller av ondo? Är det förtroendeingivande eller bara bländverk?

Ur denna uppsats genereras ytterligare en del frågor. En är om det finns olika politiskspråkliga kulturer som odlas i olika politiska läger? Har varje parti i någon mån sitt eget språk, sina uttryckssätt eller är det endast betingat av personliga faktorer? Varför är t ex medicinen och anatomin så framträdande 1932, och varför kursriktningar på 1980-och 1990-talen? Metaforer tycks ibland ha ett ideologiskt värde, åtminstone när de är som mest målande och bilden blir var mans egendom. Att finna idémässiga rötter till olika bilder, kan förklara varför vissa bilder tas fram vid olika tillfällen och av vissa aktörer. Organisk respektive mekanisk samhällssyn är i själva verket metaforiska eller allegoriska sätt att beskriva verkligheten. Studiet av dagens politiska bilder kan komma sådana uppfattningar på spåren.

Å andra sidan är det inga avgörande partiskillnader när det handlar om vilka bilder man väljer. Att socialdemokratiska ledare inte utvecklar och gör bruk av folkhemsmetaforen stöder inte heller tanken på att partierna utvecklar särskilda retorikstilar, färgade av sin organisationskultur.

Något som också kan sätta in den här undersökningen i ett sammanhang och göra den mer intressant är att relatera politikernas bildspråk till motsvarande språkbruk i andra sammanhang. Är politiker mer eller mindre än andra benägna att tala i bilder? Och använder de speciella troper, som skiljer dem från andra människor? Cederberg (1994) hävdar att rikdagsspråket under de perioder hon studerar över lag är fattigt på metaforer och andra bilder.

Bildspråket är viktigt också om man tänker ett steg längre, nämligen i effekttermer på oss som publik och mottagare av politiska budskap. Förmodligen är det sådana här kuriositeter vi minns. Att Hedlund ville skjuta björnen 1964 minns åhörarna, men inte att han ville ha fler trafiksäkra lekplatser för barnen eller införliva tandvården i den allmänna sjukförsäkringen. Inte heller minns någon hans traglande av statistik som visar på vilken tråkmåns han eventuellt var. Om det är så att spektakulära men kanske politiskt intetsägande inslag "betalar sig" och politiker medvetet satsar på sådana uttryckssätt, ligger det nära till hands att acceptera tesen om medialiseringen: fakta och argument kommer bort. I ett sådant perspektiv kan en undersökning som den här kombinerat med effektmått på vad som uppfattas i politiska tal, debatter etc ge vid handen hur denna medieanpassning påverkar allmänheten.

Den allmänna tesen att medieutvecklingen tvingar fram ett spektakulärt bildspråk kan dock inte få stöd i materialet. När politikerna hade mer tid att breda ut sig på, kunde de också utveckla mera av retoriken, mera av bilder och målande beskrivningar. Att se bildspråket som ett förenklande inslag, och ett försök att utmärka sig i ett allt ökande mediabrus, är just en förenkling. Retoriken har en lång historia, också i den svenska politiska propagandan, alldeles oaktat medieutvecklingen.

Nicklas Håkansson

Noter

1. För en diskussion se Miller (1979).
2. Många aspekter av språket i politiken finns i Gunnar Fredriksson *"Det politiska språket"*, Stockholm, Tiden 1992.
3. Se även Olof Petersson: *"Makt i det öppna samhället"* kap 2, Stockholm, Carlssons 1989, samt *Metaforernas makt*, särsk. kap. 1.
4. Studiet av bildspråk ingår som en del i projektet Partiernas opinionspåverkan, som huvudsakligen finansieras av Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet (HSFR). Projektledare är docent Peter Esaiasson. I innehållsanalysen av materialet har också Martin Brandorf medverkat.
5. För en empirisk analys av riksdagstal se Cederberg (1994).
6. Carlshamre (1990) hämtar begreppet från Roland Barthes, som benämner fenomenet *le degré zéro de l'ecriture.*
7. Nerman anklagar här s för att ha hävdat att allt står rätt till i Sverige genom att likna det vid "ett folkhem". Wigforss svarar att folkhemmet är ett mål och inget förhandenvarande, och att Nermans anmärkning är lika absurd som att påstå att Sverige är kommunistiskt, endast för att Nerman önskar det!

Referenser

Asp, Kent (1986). *Mäktiga massmedier. Studier i politisk opinionsbildning.* Stockholm, Akademilitteratur.

Carlshamre, Staffan (1990). *Textteori.* Göteborg, Litteraturvetenskapliga institutionen (stencil).

Cederberg, Ann (1994). *Stil och strategi i riksdagsretoriken. En undersökning av debattspråkets utveckling i den svenska tvåkammarriksdagen (1867-1970).* Uppsala, Inst för nordiska språk.

Fredriksson, Gunnar (1992). *Det politiska språket.* Stockholm, Tiden.

Gilljam, Mikael och Holmberg, Sören (1993). *Väljarna inför 90-talet.* Stockholm, Norstedts Juridik.

Hernes, Gudmund (1978). "Det medievridde samfunn" i Hernes, G (red.): *Forhandlingsøkonomi og blandningsadministrasjon.* Bergen, Universitetsforlaget.

Johannesson, Kurt (1983). *Svensk retorik från Stockholms blodbad till Almedalen.* Stockholm, Norstedts.

Johannesson, Kurt (1990). *Retorik eller konsten att övertyga.* Stockholm, Norstedts.

Johannesson, Kurt (1993). "Språket aldrig oskyldigt" *Svenska Dagbladet* 13.2 1993.

Miller, Eugene F (1979). "Metaphor and Political Knowledge" i *American Political Science Review* LXXIII.

Petersson, Olof (1989). *Makt i det öppna samhället.* Stockholm, Carlssons.

SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige.* Maktutredningens huvudrapport. Stockholm, Allmänna förlaget.

Vossius, G J (1990). *Elementa Rhetorica.* Övers. Stina Hansson. Göteborg, Litteraturvetenskapliga institutionen.

Nykomlingar i riksdagen – En undersökning av debuterande riksdagsledamöters agerande under 1900-talet

Inledning*

> Det är ganska klart att parlament är sociala institutioner som utvecklar informella beteenderegler, värdenormer, maktförhållanden. Det är dock ovanligt, såvitt jag kunnat finna i litteraturen, att ett sådant perspektiv anläggs på parlament eller politiska beslutscentra överhuvudtaget.[1]

Det inledande citatet spelar an på en viktig men sällan genomförd tankegång nämligen att riksdagen är en institution och arbetsplats, bland många andra, med medarbetare som uppträder och agerar på ett speciellt sätt.

En viktig del av hur en institution fungerar är hur nya medarbetare institutionaliseras. Av särskilt intresse är hur nya riksdagsledamöter institutionaliseras. Få är väl exempelvis de ledamöter som inte kommer ihåg sitt jungfrutal eller sina första dagar som riksdagsledamot.

Från utländsk parlamentarisk forskning har vi lärt oss att det bland nya ledamöter finns en slags nykomlingskultur, en inskolningsperiod som består i att de nya ledamöterna till en början ska hålla sig i bakgrunden innan de på allvar tar sig an sitt uppdrag i parlamentet.[2]

En annan aspekt av hur riksdagen fungerar som institution är att aktiviteten har ökat under senare tid. Detta är ett fenomen som kan observeras även i andra länders parlament. Vi vet att aktiviteten i parlamenten har ökat i de nordiska länderna.[3] Vi vet också att den parlamentariska aktiviteten har ökat i Frankrike och USA.[4]

Orsaker till varför aktiviteten i parlamenten har ökat har diskuterats. Beror ökningen på ökad arbetsbelastning genom den offentliga sektorns tillväxt, ökad internationalisering, ökad grad av konflikt och konkurrens mellan partierna? I fallet med den amerikanska senaten hävdas en bidragande orsak till aktivitetsökningen vara att en stor grupp av nya ledamöter kom in i senaten och var mer aktiva än sina föregångare.[5] Kan detta, sist nämnda, vara en orsak till aktivitetsökningen även i den svenska riksdagen?

Syftet med denna uppsats är att undersöka om det i den svenska riksdagen finns eller har funnits någon nykomlingskultur. Jag vill också undersöka om denna eventuella nykomlingskultur luckrats upp genom att de nya ledamöterna blivit mer aktiva och att detta i sin tur bidragit till den ökande aktiviteten i riksdagen.

Nykomlingskultur....

... i den svenska riksdagen.

Trots att det aldrig tidigare gjorts en systematisk undersökning av de debuterande ledamöternas agerande i den svenska riksdagen vet vi i alla fall något om hur de nya riksdagsledamöterna institutionaliseras.

I "Den socialdemokratiska riksdagsgruppen 1903-1920" beskriver Ragnar Edenman den socialdemokratiska riksdagsgruppens uppkomst och utveckling under närmare två decennier i början av 1900-talet.

Hjalmar Branting, som ensam representerat socialdemokraterna i riksdagen fick genom valet 1902 tre stycken nya partikollegor: F.W. Thorsson, Nils Persson och Viktor Larsson. Genom detta lades grunden till den socialdemokratiska riksdagsgruppen. Spänd förväntan rådde kring hur denna nya trio skulle mottagas i andra kammaren. Persson och Larsson gjorde en försiktig entré genom att jungfrutala i debatten om höjning av de värnpliktigas dagavlöning. Thorssons debut var mindre diskret. Han valde att angripa de indirekta skatterna i sitt jungfrutal och han utstrålade uppenbarligen inte vad kammaren väntade sig av en "färsk" andrakammarledamot.[6]

> ...Hr Thorsson ställde sig bredbent och med händerna i byxfickorna vid sin plats och höll ett verkligt folkmötestal, arrogant både i ton och uttryckssätt.[7]

Thorssons debut sågs inte med blida ögon. Till nästa riksdag hade dock Thorsson anpassat sitt uppträdande något och var åter välkommen upp i talarstolen.

I August Borgströms "Jungfrutalare i riksdagen" presenteras ett antal riksdagsledamöters jungfrutal. I Hjalmar Brantings jungfrutal inför kammaren 25 januari 1897 får vi en aning om vilka regler som gällde för ledamöterna när de skulle tala i kammaren.

> Herr talman! Det skulle under vanliga förhållanden icke hava fallit mig in att redan nu begära ordet i denna kammare; men det är väl dock icke alldeles vanliga förhållanden – får vi hoppas att vår budget springer upp för varje år så, som den gjorde de sista åren och såsom också är fallet i det förslag, som nu föreslagits i riksdagen. Det må då kunnas ursäkta mig att jag under sådana omständigheter låter den lilla konventionella regeln vika som lyder: 'Nyvald riksdagsman tige i församlingen'.[8]

Branting talar här om "den lilla konventionella regeln" vilken innebar att riksdagsmannen skulle vara tyst och lyssna i stället för att prata direkt. Det gällde att alltså att inte för tidigt ställa sig i talarstolen.

I Björn Elmbrants bok "Fälldin" beskriver författaren riksdagen vid tiden då Thorbjörn Fälldin blev ledamot i andra kammaren, nämligen vid extravalet 1958.

> Riksdagen var vid denna tid organiserad efter senilitetsprincipen. En ny riksdagsledamot kunde få en ordinarie utskottsplats, men först efter ett antal år. Han fick skriva motioner och ställa interpellationer och frågor, men skulle i övrigt yttra sig så lite som möjligt och absolut inte i de 'stora' debatterna.[9]

I uppsatssamlingen "Riksdagen inifrån" skriver Astrid Kristensson om sin tid som ledamot i andra kammaren. Kristensson valdes in i andra kammaren vid extravalet 1958 och hon beskriver sin första tid i riksdagen på följande sätt:

> Ja, jag vet inte om man riktigt kan föreställa sig den respekt som en nybliven riksdagsman kände för de äldre kollegorna. Först och främst var det ju de som lyckades bli ordinarie i utskott. De betraktades med stor vördnad, och det dröjde länge innan man själv kunde påräkna att bli ordinarie. Man lärde sig snart att det var skillnad mellan för-

> stakammar- och andrakammarledamöterna, för att inte tala om dem som var utskottsordförande. Statsråd och talmän skall vi bara inte tala om. Dem vågade man ju aldrig närma sig.[10]

Ett annat perspektiv på de nya ledamöternas entré i riksdagen tar Per Gahrton upp i "Riksdagen inifrån" där han bland annat beskriver hur nya riksdagsmän institutionaliseras. Gahrton menar att de nya ledamöterna ofta inträder i riksdagen med en vilja att göra och förändra något. På grund av den kontrollfunktion som ledamotens parti utövar gentemot den enskilde ledamoten ebbar så småningom ledamotens vilja att *göra* något ut och övergår till att i stället vilja *bli* något.[11]

> Det handlar alltså om att man går in i institutionen, riksdagen, med vissa ambitioner och uppfattningar men efterhand tvingas till en ganska genomgripande omvändelse, anpassning.[12]

Gahrton menar att de nya ledamöterna institutionaliserats genom att förändra sin önskan om att uträtta något. De nya ledamöterna anpassas till en viss kultur, i detta fallet ingen nykomlingskultur utan snarare en allmän riksdagskultur.

Gahrton kommenterar också sin egen debut i riksdagen vilken förefaller ligga i linje med hans beskrivning av riksdagsledamöternas institutionalisering. Enligt Gahrton själv drog han igång en omfattande aktivitet som om han som riksdagsledamot "hade makt och ansvar i förhållande till samtliga beslut som skulle fattas – och dessutom i förhållande till samhällsutvecklingen som helhet".[13] Denna nybörjarflit avtar och vid en presentation av väckta motioner, debattinlägg, interpellationer och frågor under hans första mandatperiod framgår tydligt att aktiviteten är avtagande.[14]

Ovanstående axplock ur den svenska riksdagslitteraturen visar att det förmodligen finns eller i alla fall fanns en nykomlingskultur som innebar att den nye ledamoten skulle hålla sig i bakgrunden under sin första tid i riksdagen. Genom Brantings jungfrutal får vi lära oss att man som nykomling inte skulle tala för tidigt. På det sättet Thorsson mottogs får vi lära oss att det gällde att hålla en ganska låg och ödmjuk profil till en början. Elmbrant menar att man som nykomling helst inte skulle yttra sig överhuvudtaget. Kristensson talar mer om den allmänna andan bland nykomlingarna i riksdagen, vilken verkar ha inneburit att man inte skulle tro att man var något. Gahrton, slutligen, talar om en anpassning av de nya riksdagsledamöternas ambitioner.

... i den amerikanska senaten och det brittiska underhuset

Ingen systematisk undersökning av nya ledamöter har gjorts tidigare i Sverige. Vi får alltså vända våra blickar mot utländsk parlamentarisk forskning. I en undersökning av den amerikanska senaten visar Barbara Sinclair att på 1950-talet skulle de nya ledamöterna under sin första tid i senaten tjäna närmast som lärling. De skulle vara tysta och lyssna och lära sig. Under 70-talet förändrades detta mönster och de nya ledamöterna gav upp de gamla lärlingsidéerna.

Jörgen Rasmussen visar i sin artikel "Will I like it the first time?" på ett uppbrott från en tidigare accepterad nykomlingsnorm i det brittiska underhuset. Tidigare under 1900-talet härskade det en slags sedvänja i underhuset beträffande när och hur de nya ledamöterna skulle hålla sitt jungfrutal samt vad talet skulle innehålla. Seden var att de nya ledamöterna helst inte skulle tala för tidigt. De skulle ha en ödmjuk framtoning i talet och undvika alltför kontroversiella frågor. Anledningen till att dessa seder skulle efterföljas var att den nye parlamentsledamoten först skulle lära sig hur man uppträdde i debatterna i underhuset innan han själv yttrade sig. Det visade sig dock att de ledamöter som valdes in i underhuset under slutat av 1960-talet endast delvis anpassade sig efter dessa regler. De regler som inte accepterades av de nykomna ledamöterna handlade om tidpunkten för talet. De nya ledamöterna höll sitt tal tidigare än vad som ansågs vara brukligt. Den oskrivna regeln att inte hålla ett för långt jungfrutal efterlevdes bättre.[15]

Båda dessa studier visar på en tidigare accepterad nykomlingsnorm som nu under sena-

re tid försvagats. De nya parlamentsledamöterna anpassar sig inte längre till de "regler" som tidigare gällde bland de nya parlamentsledamöterna

Ökad aktivitet...

Det andra perspektivet på riksdagen, som ska behandlas i denna uppsats, tar sin utgångspunkt i den ökande aktiviteten i parlamenten.

... i de nordiska parlamenten

I samlingsvolymen "Parlamentarisk forandring i Norden" visar ett antal forskare på en ökande aktivitet i de nordiska ländernas parlament. Denna aktivitetsökning yttrar sig på olika sätt i de nordiska länderna. I Danmark syns aktivitetsökningen både i arbetet i kammaren och i utskotten. I Norge märks den parlamentariska aktivitetsökningen bl a genom att antalet frågor ökat markant. I Finland ökar antalet motioner och frågor men även regeringsinitiativ så som exempelvis propositioner. I Sverige, slutligen, yttrar sig aktivitetsökningen främst genom ökande antal motioner.[16]

Hur ska den ökande aktiviteten tolkas frågar sig Erik Damgaard i bokens avslutande kapitel. Är aktivitetsökningen bara ett uttryck för ökande arbetsbelastning till följd av samhällets ökande komplexitet, den offentliga sektorns utveckling samt stigande internationalisering? Eller är det ett uttryck för ökad grad av konflikt och konkurrens mellan de politiska partierna. Båda förklaringarna är troligen giltiga. Konfliktnivån mellan de olika politiska partierna i Danmark, Sverige och Norge har varit ökande under senare tid. Finland är det enda av länderna där konfliktnivån har minskat. I Sverige yttrar sig den stigande konfliktnivån främst genom att andelen utskottsbetänkanden med reservationer växer markant.[17]

Från den "passive specialisten" till den "aktive generalisten".

Tidigare nämnde jag Sinclairs undersökning av den amerikanska senaten. I denna bok, *The Transformation of the U.S Senate*, beskrivs den förändring som den amerikanska senaten har genomgått under senare delen av 1900-talet.

Från att på 50-talet ha varit en inåtvänd och stängd institution där utskottsarbetet stod i centrum och med senatorer som var specialister på ett fåtal frågor förändrades senaten till att på 80-talet bli en utåtriktad och öppen institution med senatorer som var engagerade i en rad ämnen.[18]

Sinclairs studie visar hur den enskilde senatorn förändrar sitt beteende över tid. Hon sammanfattar förändringen av senatorerna på följande sätt:

> The typical senator of the 1950s was a specialist who concentrated himself upon the issues that came before his comittees. His legislative activities were largely confined to the comitteeroom; he was seldom active on the Senate floor, and he made little use of the media. He was deferential to his seniors, loyal to the institution and highly restrained in the use of the powers Senate rules confer upon the individual.[19]

> The typical senator /of the 1980s/ no longer specializes; he becomes involved in a broad range of issues, including ones that do not fall into the jurisdiction of his committees. Even though he serves on more committees than his predecesssor of the 1950s did, he does not confine his activities to the committee room. He is also active on the Senate floor and often makes use of public arenas as well. He is less deferential to anyone and much less restrained in using the powers granted to him by rules of the senate.[20]

Sinclair beskriver också hur de debuterande senatorernas beteende har förändrats över tid. På 50-talet skulle den debuterande senatsledamoten under sin första tid i senaten vara tyst och ägna sig åt att lyssna och lära. Man kan säga att senatorn under sitt första år skulle tjäna som lärling. Detta för att förhindra att den nye senatorn skulle ställa till oordning i senaten och vara med och fatta viktiga beslut innan han egentligen var kompetent till det.[21]

Att denna oskrivna regel respekterades av de debuterande ledamöterna framkommer bl.a.

av sambandet mellan tjänsteår och genomsnittligt antal "amendments"[22] en senator gör de olika åren. Under 50- och 60-talet var de debuterande senatorerna inte speciellt aktiva, i jämförelse med de ledamöter som tjänstgjort en längre tidsperiod. De debuterande ledamöterna gjorde inte mer än 1,3 amendments per person. De övriga grupperna däremot lade fram mellan 2 och 4,5 amendments per person under de flesta kongresserna. Under 1970-talet förändras detta mönster. Under den 92:a kongressen är det i stället de nya senatorerna som är den grupp som är mest aktiva. De avger i genomsnitt 7,5 amendments medan de övriga grupperna håller sig på en nivå mellan 5,3 och 6,5 amendments per person. Även de övriga grupperna senatorer har blivit mer aktiva. Men mönstret är mest framträdande när det gäller nykomlingarna i senaten.

Under följande kongresser har nykomlingarna varierat i grad av aktivitet. De ligger dock på en högre aktivitetsnivå än tidigare. Man kan därför påstå att idéerna om ett lärlingsskap för de debuterande ledamöterna dog ut under 70-talet och under 1970- och 80-talet var nykomlingarna i senaten aktiva.[23]

Förutom att de debuterande senatorerna blev mer aktiva i debatterna beskriver även Sinclair hur de förändrade sitt beteende på andra sätt. Bl. a. breddade de sitt intresseområde för olika frågor i takt med att deras aktivitet ökade.[24]

Varför förändrades då senaten? Förändringen drevs fram av framförallt två händelseförlopp, menar Sinclair. Under åren 1959-1965 kom det in en ny stor grupp av demokrater i senaten. Denna grupps nya krav utsatte senatens interna struktur och regler för påverkan vilket skulle kunna leda till förändring. Men senatens förändring berodde även på en reaktion på omgivningens utveckling. Ett ökande antal intressegrupper, minskande styrka hos de politiska partierna, nya kontroversiella frågor som kom upp på dagordningen och inte minst televisionens makt "störde" ett stabilt system med ett fåtal aktörer som agerade på ett föga överraskande sätt. Idag är systemet inte lika stabilt. Aktörerna är fler till antalet och bjuder på fler överraskningar och det utkämpas en hård kamp om vilka som ska få plats på senatens dagordning.[25]

Det intressanta för min uppsats är den allmänna aktivitetsökningen och förändring av senaten som delvis kan förklaras med hjälp av de nya ledamöterna blivit allt mer aktiva i förhållande till de övriga ledamöterna.

I denna uppsats kommer jag alltså dels att undersöka om det bland de svenska nyvalda riksdagsledamöterna finns eller har funnits en nykomlingskultur som yttrar sig genom att de nya ledamöterna är mindre aktiva än de övriga ledamöterna. Jag undersöker dessutom om denna nykomlingskultur har försvagats under senare delen av 1900-talet på grund av att nykomlingarna har blivit mer aktiva. Kanske till och med mer aktiva än de etablerade ledamöterna och på så sätt varit en drivande kraft bakom den allmänna parlamentariska aktivitetsökningen.

Jag ställer följande frågor:

- Hur aktiva är de debuterande ledamöterna i förhållande till de övriga ledamöterna?
- Finns det någon tendens till att de debuterande ledamöterna har blivit mer aktiva över tid?
- Om det sker en sådan förändring, när sker den?

Att mäta aktivitet – undersökningens uppläggning

Det finns naturligtvis inte bara ett sätt att mäta riksdagsledamöternas aktivitet. Ledamöterna utövar olika former av aktivitet. Dels en "dold" form av aktivitet t.ex. ledamöternas agerande i sin riksdagsgrupp och utskott. Dels en "synlig" form av aktivitet då ledamöterna utövar de huvudsakliga former av aktivitet som syns i riksdagstrycket.

Man skulle kunna undersöka arbetet i riksdagsgruppen och anteckna vilka av de debuterande ledamöterna som är aktiva. Ett annat alternativ är att undersöka ledamöternas aktivitet i utskotten. Detta har inte varit möjligt då dessa överläggningar och sammanträden inte är offentliga och det därför inte finns tillgång till material.

Jag har därför valt att undersöka den huvudsakliga aktivitet som sätter märken i riksdagstrycket. Det är också så att det man närmast kan förknippa med nykomlingskultur är den synliga formen av aktivitet. Det framgår inte minst av vad Elmbrant nämner i sin bok om vad ledamöterna förväntades göra respektive avstå från under sin första tid i riksdagen.[26]

Det finns tre huvudsakliga aktiviteter som sätter märken i riksdagstrycket: att skriva motioner, hålla anföranden samt ställa interpellationer och frågor.

Beträffande motionerna kan man antingen skriva under en kollegas motion eller skriva en s.k. egenmotion. Att skriva en egenmotion innebär att ledamoten ensam eller tillsammans med en annan ledamot väckt en motion. En ledamot kan också, enligt riksdagstryckets definition, ansetts ha skrivit en egenmotion om ledamotens namn står som första underskrift på en motion som undertecknats av fler än två ledamöter.

Förutom att väcka motioner kan ledamoten gå upp i talarstolen och antingen hålla ett anförande eller ställa en interpellation eller fråga. För att undersöka hur aktiva de nya ledamöterna är kommer jag att räkna antal gånger de nya ledamöterna använder sig av ovanstående aktiviteter.

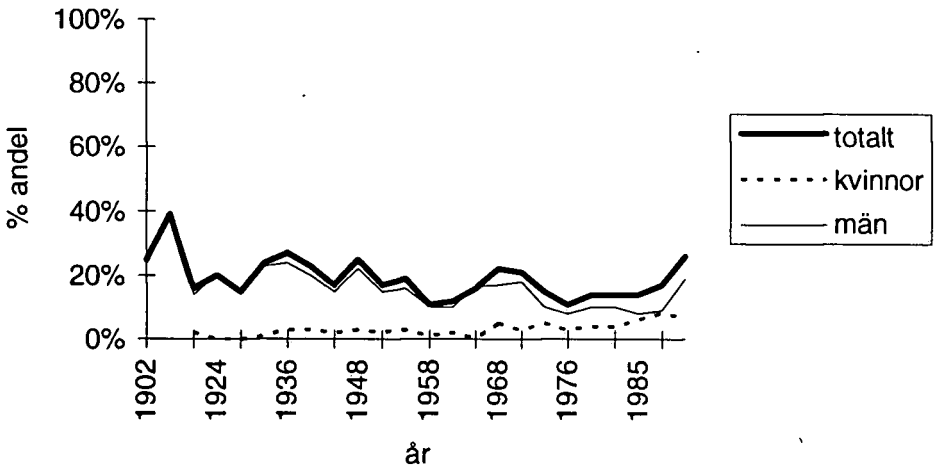
Ett av sätten de nya ledamöterna i det brittiska underhuset visade att de brutit upp från tidigare nykomlingsnorm var att fler började hålla sitt anförande tidigare.[27] För att se om det finns liknande tendenser i den svenska riksdagen kommer jag att undersöka hur många av de debuterande ledamöterna som håller sitt jungfrutal under sitt första riksdagsår.

För att kunna avgöra om det finns en nykomlingskultur krävs det att man jämför de nya ledamöternas aktivitet med de övriga ledamöternas aktivitet. Denna jämförelse görs under åren 1903, 1922, 1945, 1965 samt 1991/92. Jämförelsen är gjord mellan ett totalurval av de debuterande ledamöterna vid de undersökta åren och ett slumpmässigt urval av tjugo av de etablerade ledamöterna[28].

Hur många nykomlingar?

För att det ska ske en förändring av nykomlingskulturen måste det ske någon förändring

Figur 1. Andel debuterande ledamöter av det totala antalet ledamöter under 1900-talet (t.o.m. 1968 ledamöter i andra kammaren).



Källa: Einarsdotter (1993) och Wiklund (1993)

av de nya ledamöterna som grupp. En sådan förändring är att gruppen nya ledamöter som gör entré i parlamentet efter något val är väldigt stor i jämförelse med tidigare nykomlingskullar. I kraft av sin storlek kan denna grupp ledamöter driva fram en förändring mot den ökade parlamentariska aktivitet som vi sett under senare tid.

Så skedde i den amerikanska senaten i och med den stora grupp av nya ledamöter som kom in i senaten genom valet 1958. Denna grupp ledamöter, till största delen demokrater, bidrog till att senaten förändrades.

Hur är det då i den svenska riksdagen? Är det så att en stor grupp nya ledamöter kommer in i riksdagen vid något tillfälle eller är det ungefär lika många nya ledamöter som byts ut varje år?

Under senare delen av 1900-talet har det inte skett några stora förändringar av andelen nya ledamöter som kommer in i riksdagen vid de olika valen. Utvecklingen kan betecknas som stabil men med variation. I genomsnitt byts ca 20% av ledamöterna ut varje valår.

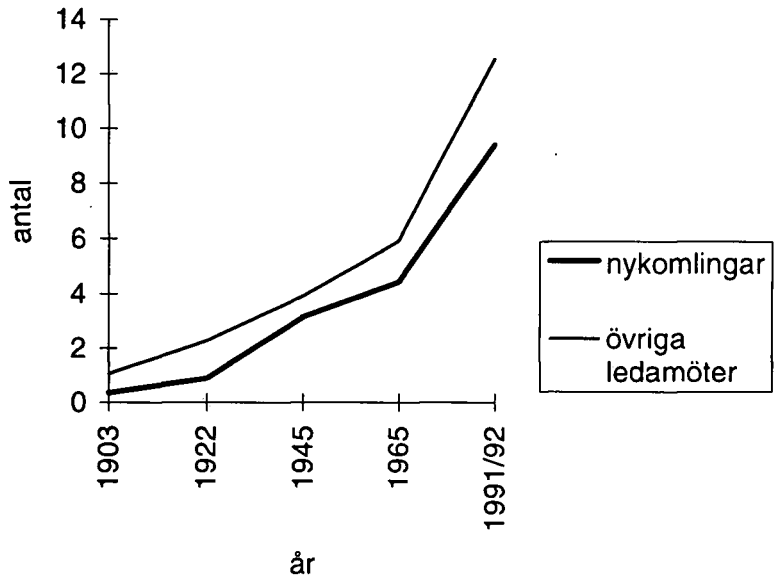
Ett undantag är valet 1911 då 39% av ledamöterna byts ut. Detta är det första valet efter den genomförda reformen med allmän rösträtt och valbarhet för män. Man kan då anta att det är en helt ny grupp av ledamöter som kommer in i riksdagen som kan ha kunnat komma att påverka riksdagens utveckling. Detta årtal är därför bra att ha i minnet vid kommande analys.[29]

Men under senare år finns ingen förutsättning för en förändring i riksdagen på samma grunder som den amerikanska senaten förändrades. Det har inte på motsvarande sätt förekommit att onormalt stora nykomlingskullar gjort entré riksdagen.

Mer eller mindre aktiva nykomlingar?

Den första frågan jag ställer är om man kan upptäcka en nykomlingskultur i riksdagen. Om det finns en nykomlingskultur skall den yttra sig på det sättet att de nya ledamöterna är mindre aktiva än sina etablerade kollegor. Jag jämför därför de nya ledamöternas aktivitet med de mer etablerade ledamöternas aktivitet.

Figur 2. Genomsnittligt antal egenmotioner per ledamot (1903-1991/92)



Diagrammen visar skillnaden i absoluta tal mellan nykomlingar och övriga ledamöter. Ofta kommenteras den relativa skillnaden i diagramtexten. De relativa skillnaderna återfinns i tabell 7 i tabellbilagan.

Nykomlingsaktivitet – motioner

Ett av de viktigaste instrumenten en riksdagsledamot kan använda när han eller hon vill förändra något är att skriva motioner. Antingen kan ledamoten skriva under en annan ledamots motion eller också kan ledamoten skriva en s.k. egenmotion.

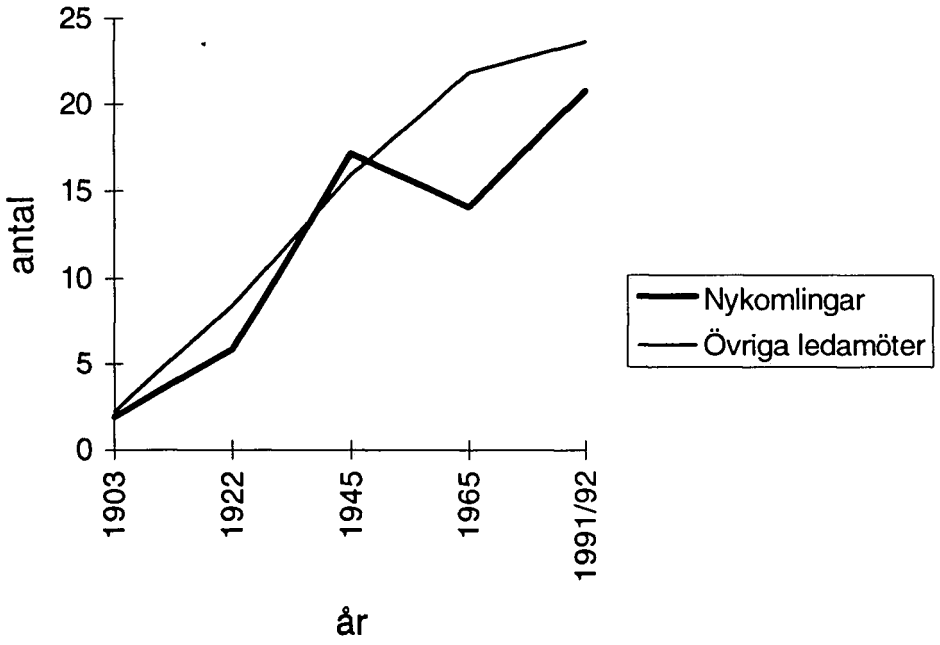
Genom Kristenssons citat fick vi lära oss att nykomlingarna förväntades hålla sig i bakgrunden under sin första tid i riksdagen. Vi får också lära oss att de nya ledamöterna helst inte ska hålla anföranden under sin första tid i riksdagen men att det är fritt fram för nykomlingarna att skriva motioner. Finns det en nykomlingskultur som innebär att de nya ledamöterna inte skriver lika många egenmotioner som de etablerade ledamöterna?

Ja, det finns en nykomlingskultur som gäller de nya ledamöternas egenmotioner. De nya ledamöterna är mindre aktiva än de övriga ledamöterna under hela den undersökta perioden.

Men det har hänt något med de debuterande ledamöternas motionsaktivitet. Den har nämligen ökat i förhållande till de övriga ledamöterna. Andelen egenmotioner som lades fram av de debuterande ledamöterna uppgick 1903 och 1922 till ca. 30 respektive 40% av de etablerade ledamöternas aktivitet. 1945 hade motsvarande siffra ökat till nästan 80%. Under åren 1965 och 1991/92 håller sig andelen relativt konstant. Observera att detta gäller det relativa förhållandet mellan nykomlingarnas aktivitet och de etablerade ledamöternas aktivitet.

Mellan åren 1922 och 1945 sker alltså en förändring. Då blir de nya ledamöterna mer

Figur 3. Genomsnittligt antal underskrifter på motioner per ledamot.



aktiva i förhållande till sina etablerade kollegor.

Det finns en nykomlingskultur som innebär att de nya ledamöterna inte lägger fram lika många egenmotioner som de etablerade ledamöterna. Hur är det då med underskrifter på motioner? Man skulle kunna tänka sig att de nya ledamöterna var välkomna att skriva under mer etablerade ledamöters motioner även om de inte var välkomna att ta lika många egna initiativ genom att skriva egenmotioner.

Nykomlingskulturen gäller även för underskrifter av motioner. De nya ledamöterna skriver under färre motioner än sina mer etablerade kollegor under de flesta undersökta åren, 1945 undantaget.[30]

Men de nya ledamöterna blev mer aktiva gentemot sina mer etablerade kollegor när det gäller att lägga fram egenmotioner. Denna förändring sker dock inte när när det gäller att skriva under motioner.

Under 1945 är denna tidigare observerade nykomlingskultur borta. De nya ledamöterna är lika aktiva som sina etablerade kollegor under detta år men aktiviteten sjunker senare åter tillbaka under de etablerade ledamöternas nivå.

Nykomlingsaktivitet – anföranden

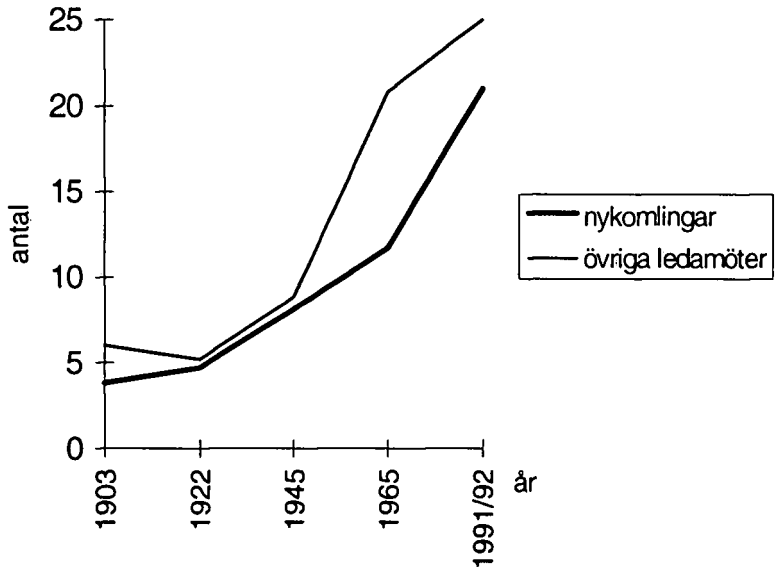
Ett annat instrument ledamöterna har till sitt förfogande är ledamöternas möjlighet att yttra sig i kammaren. I Brantings jungfrutal får vi dock reda på att de nya ledamöterna helst skulle "tiga i församlingen". Denna regel bekräftas i Elmbrants bok där vi får veta att de nya ledamöterna "fick lov" att ställa frågor och interpellationer och skriva motioner men helst inte yttra sig i kammaren och absolut inte i de "stora debatterna".[31]

Är det så att de nya ledamöterna följer denna regel och inte talar lika mycket som sina etablerade kollegor?

Ja, enligt figur 4 håller de nya ledamöterna färre antal anföranden än sina mer etablerade kollegor under hela den undersökta perioden.

Att nykomlingarna ska "tiga i församlingen" är något som fortfarande gäller. De nya leda-

Figur 4. Genomsnittligt antal anföranden per ledamot (1903-1991/92).



möterna har inte blivit mer aktiva i förhållande till sina mer etablerade kollegor på denna punkt.

Nykomlingskulturen är som svagast dvs aktivitetsskillnaden är som minst under åren 1922 och 1945. Under samma tidsperiod som de nya ledamöterna började skriva fler egenmotioner håller de också fler anföranden. Denna förändring håller dock inte i sig och under efterföljande år har klyftorna åter ökat mellan nykomlingar och övriga ledamöter.

Nykomlingsaktivitet – jungfrutal

En annan sida av det här med att yttra sig i kammaren är att göra det för första gången, dvs att hålla sitt jungfrutal. Att inte hålla sitt jungfrutal för tidigt verkar ha varit en viktig del i nykomlingskulturen. Som jag nämnde tidigare får vi genom Hjalmar Brantings jungfrutal reda på att den nya riksdagsledamoten helst ska "tiga i församlingen" och han ber också om ursäkt för att han bryter mot denna regel genom att han så tidigt håller sitt jungfrutal.[32]

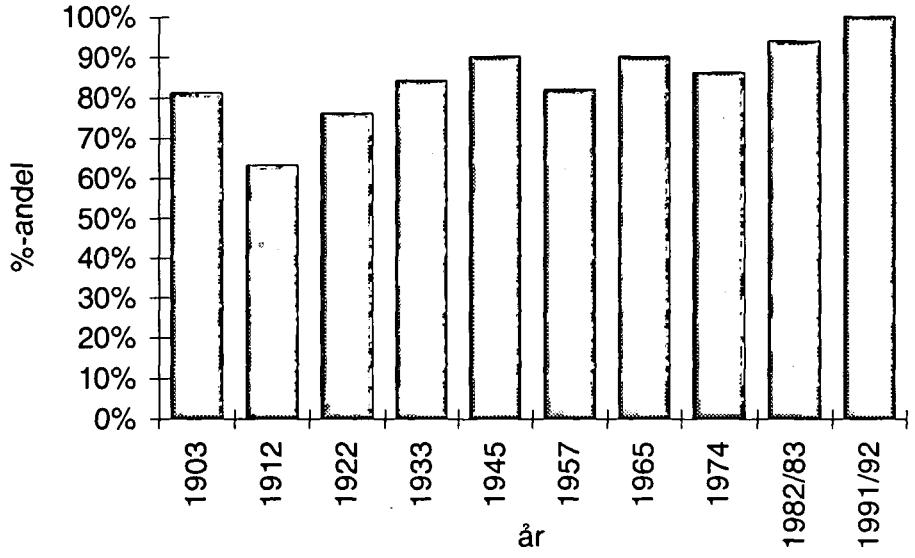
I det brittiska underhuset fanns det också en "regel" som sa att de nya ledamöterna helst skulle vänta ett tag innan de höll sitt jungfrutal. Det visade sig dock att de ledamöter som valdes in under 1960-talet inte anpassade sig till denna regel. De nya ledamöterna talade betydligt tidigare än vad som ansågs brukligt.[33]

Är det så att de nya ledamöterna avvaktar ett tag innan de äntrar talarstolen eller har de likt ledamöterna i det brittiska underhuset blivit tuffare med tiden och talar tidigare? Nedan visas andelen nya ledamöter som yttrar sig under sitt första riksdagsår.

Regeln att inte hålla sitt jungfrutal för tidigt verkar ha varit en viktigare del av nykomlingskulturen förr. Det var en relativt stor andel nya ledamöter som därmed överhuvudtaget inte yttrade sig under sitt första riksdagsår.

Men de nya ledamöterna har blivit mer tuffa med tiden. 1991/92 yttrade sig alla de nya ledamöterna under sitt första riksdagsår.[34] Här har det alltså hänt något och det verkar som att

Figur 5. Andel nykomlingar som håller sitt jungfrutal under sitt första riksdagsår (1903-1991/92).



denna del av nykomlingskulturen har försvunnit.

Nykomlingsaktivitet – interpellationer och frågor[35]

Ett sätt för ledamöterna att uppmärksamma ämnesområden de är intresserade av, är att ställa interpellationer och frågor till statsråden. Om de nya ledamöterna uppträder efter vad Elmbrant säger om vad som förväntas av de nya ledamöterna skulle det inte finnas någon nykomlingskultur när det gäller ledamöternas möjlighet att ställa interpellationer och frågor.[36]

Nej, här finns ingen tydlig nykomlingskultur som yttrar sig på det sättet att de nya ledamöterna är mindre aktiva än sina mer etablerade kollegor.

Fram till 1945 ställer de nya ledamöterna fler interpellationer än de etablerade ledamöterna. Åren därefter är de nya ledamöterna mindre aktiva än sina mer etablerade kollegor. Interpellationerna är inte en del av nykomlingskulturen.

Inte heller beträffande de nya ledamöternas frågeaktivitet kan vi upptäcka en tydlig nykomlingskultur (Se figur 7).

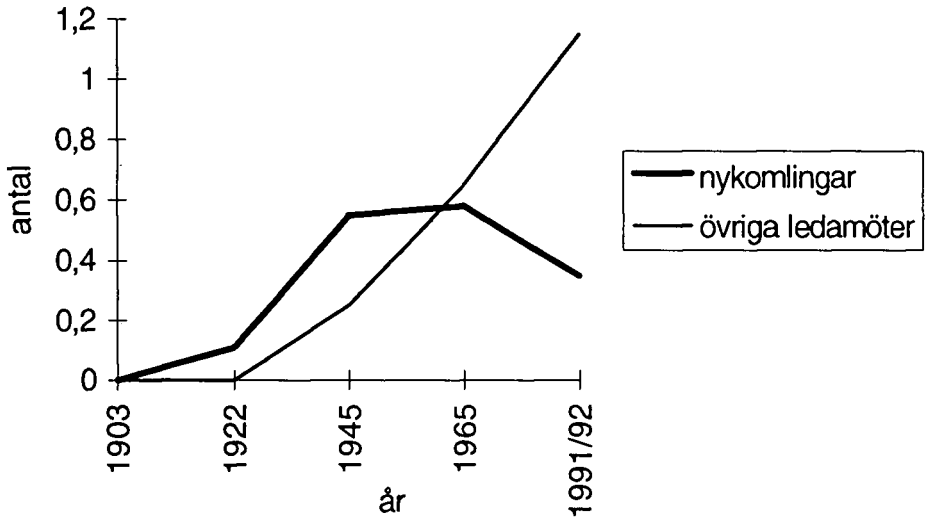
Åren 1945 och 1965 ställer de nya ledamöterna något fler frågor än de etablerade ledamöterna. 1991/92 är däremot de etablerade ledamöterna mer aktiva än sina nya kollegor. Även beträffande frågorna kan man se en avtagande aktivitet hos de nya ledamöterna gentemot de etablerade ledamöterna.

Vad denna aktivitetsnedgång som man kan finna bland de nya ledamöterna både beträffande frågor och interpellationer egentligen betyder är det svårt att uttala sig om. Varken interpellationer eller frågor omfattas av nykomlingskulturen.

Slutsatser

Det finns en nykomlingskultur bland de debuterande ledamöterna. Nykomlingskulturen verkar idag främst bestå i att de nya ledamöterna inte ska tala lika mycket som de övriga ledamöterna och inte heller skriva motioner i

Figur 6. Genomsnittligt antal interpellationer per ledamot (1903-1991/92).



lika hög grad som de etablerade ledamöterna.[37]

Om vi studerar nykomlingarnas aktivitet i förhållande till de övriga ledamöterna ser vi att de nykomlingarna under de flesta undersökta åren är mindre aktiva än sina mer etablerade kollegor. De skriver färre egenmotioner och håller färre anföranden. Under stora delar av den undersökta perioden skriver de också under färre motioner.

Nykomlingskulturen var dock starkare förr än vad den är idag. I och med att de nya ledamöterna på flera områden blivit mer aktiva har nykomlingskulturen försvagats. Ett exempel på detta är att de nya ledamöterna i allt större utsträckning lägger fram egenmotioner idag jämfört med vad de gjorde i början av 1900-talet. Det verkar alltså som att initiativ från nya ledamöter är mer välkomna idag än vad de var tidigare under 1900-talet.

Denna försvagade nykomlingskultur yttrar sig också på det sättet att allt fler av de nya ledamöterna håller sitt jungfrutal under sitt första riksdagsår. Under början av 1900-talet var det en ganska stor del av ledamöterna som inte yttrade sig under sitt första riksdagsår. I dag yttrar sig alla de nya ledamöterna under sitt första riksdagsår. Här finns alltså inte längre någon nykomlingskultur.

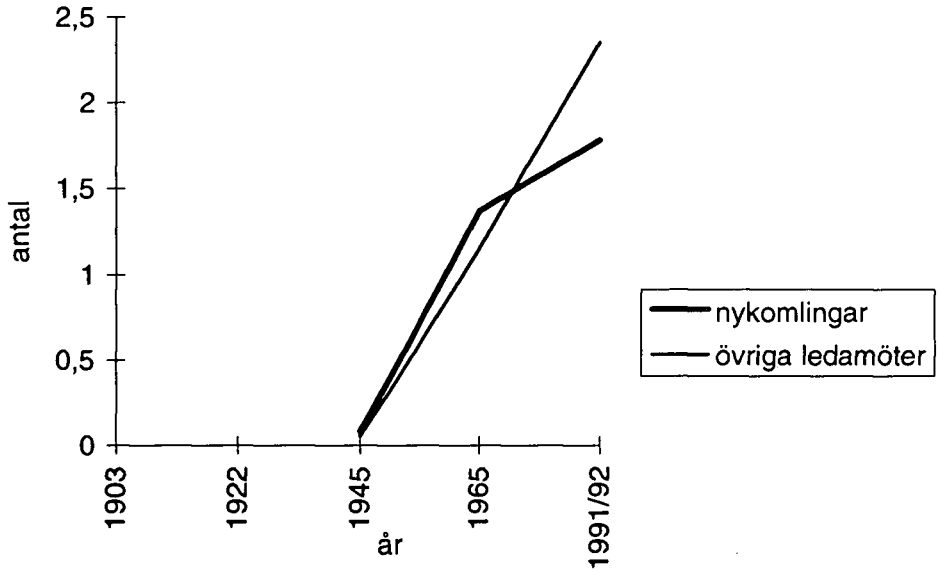
Ovan nämnda utveckling gäller dock inte nykomlingarnas anföranden och underskrifter på motioner. Däremot kan man se vissa perioder då skillnaden mellan nya och etablerade ledamöters aktivitet är liten dvs nykomlingskulturen är svag. 1945 är ett sådant år då nykomlingsaktiviteten är hög.

En utveckling som är svårare att tolka är den för frågor och interpellationer. Här får jag helt enkelt konstatera att nykomlingskulturen inte omfattar interpellationer och frågor.

Nykomlingskulturen har alltså förändrats under den undersökta tidsperioden och de nya ledamöterna har blivit mer aktiva i förhållande till sina mer etablerade kollegor. När sker denna förändring?

Vad gäller egenmotionerna kan vi se att det händer något mellan åren 1922 och 1945, då antalet egenmotioner ökar markant i förhållande till de mer etablerade ledamöternas egenmotioner. De nya ledamöterna lade år

Figur 7. Genomsnittligt antal frågor per ledamot (1903-1991/92).



1922 fram egenmotioner som uppgick till drygt 40% av de etablerade ledamöternas egenmotioner. 1945 är motsvarande siffra ca 80%

Andelen ledamöter som yttrar sig under det första riksdagsåret har ökat mer kontinuerligt över tid.

Vi kan inte upptäcka någon ihållande ökning av andelen anföranden och underskrifter på motioner i förhållande till de etablerade ledamöterna över tid.[38] Däremot kan vi konstatera att 1945 är ett år då de nya ledamöterna är som mest aktiva i förhållande till de mer etablerade ledamöterna.

Vad gäller ledamöternas benägenhet att lägga fram egenmotioner skedde alltså en förändring mellan åren 1922 och 1945. Denna förändring blev bestående. För de övriga aktiviteterna kan man se en aktivitetsökning från de debuterande ledamöternas sida gentemot de övriga ledamöterna under denna tid. Denna aktivitetsökning håller dock inte i sig under resten av 1900-talet.

Det intressanta med dessa resultat är att då man verkligen tror att det har skett en förändring i riksdagen, nämligen i och med demokratiseringen i början av 1900-talet, sker det i det närmaste ingenting. Förändringarna inträffar senare.

Den stora grupp av nya ledamöter som kom in i riksdagen vid valet 1911 verkar inte ha drivit fram någon varaktig förändring även om vi inte vet något om hur de nya ledamöterna agerade just under året 1912.

Inte heller kvinnornas entré i riksdagen genom valet 1921 verkar ha bidragit till att nykomlingskulturen förändrades. Detta är i och för sig inte så förvånande i och med att det 1922 endast var 2% (4 st) av de nya ledamöterna som var kvinnor. De nya kvinnliga ledamöterna var mindre aktiva än männen under detta år och förblev det ganska många år framöver.[39]

Vad det är som bidrar till den ökade aktiviteten år 1945?

Att aktivitetsnivån ökar 1945 beror till stor del på den nya ganska stora grupp kommunistiska ledamöter som kom in i riksdagen då. Denna grupp ledamöter är generellt mer aktiva än de övriga nya ledamöterna.

Denna grupp lägger fram många fler egenmotioner per person än nya ledamöter från de övriga partierna. De håller också fler anföranden, skriver under fler frågor och ställer fler interpellationer än sina nykomlingskollegor.

Det skulle kunna vara så att denna nya grupp av ledamöter "bryter isen" eller banar väg för en fortsatt mer aktiv utveckling bland de nya ledamöterna beträffande hur många egenmotioner man lägger fram. Därav den fortsatta höga andelen nykomlingsaktivitet i förhållande till de övriga ledamöternas aktivitet. Däremot verkar inte den nya gruppens beteende har banat väg för en förändring för alla former av aktivitet.

Att det säkert är så här vet vi inte men de förutsättningar som måste vara uppfyllda för att det skulle kunna vara så, finns där. Precis som i den amerikanska senaten är det en stor grupp av nykomlingar som kommer in i parlamentet och profilerar sig som en aktiv grupp och därmed en drivande kraft bakom förändringen.

Riksdagsledamöter såväl gamla som nya har blivit mer aktiva. Detta framgår tydligt av ovan presenterade diagram. Men har de nya ledamöterna varit den drivande kraften bakom den ökande aktiviteten i riksdagen? Svaret på denna fråga måste vara nej. De nya ledamöterna blir förvisso mer aktiva, men de är inte mer aktiva än sina etablerade kollegor. Den allmänna parlamentariska aktivitetsökningen kan alltså inte förklaras på detta sätt.

Anna Wiklund

Noter

* Tack till Peter Esaiasson och Lena Wängnerud utan vars råd, synpunkter och uppmuntran denna uppsats säkerligen inte blivit till. Tack till Eva Einarsdotter för samarbetet vid insamling av grundmaterialet. Tack också till Mikael Gilljam som ställt sin dator till mitt förfogande under en tid. Jag vill dessutom tacka Magnus Isberg och Jan Jo-

hansson som via Peter Esaiasson givit mig uppgifter som har varit värdefulla för uppsatsen.

1. Gahrton (1983)
2. Sinclair (1989), Rasmussen (1988)
3. Damgaard (1990)
4. Henry (1993), Rasmussen (1988) och Sinclair (1989)
5. Damgaard (1990), Sinclair (1989)
6. Edenman (1946), s 14f
7. Citatet ur en krönika över jungfrutalare från Svenska Dagbladet 6/2 1921 är hämtat ur Edenman (1946), s 14
8. Borgström (1947), s 225 samt Riksdagstryckets protokoll 25 januari 1897
9. Elmbrant (1991), s 48
10. Kristensson (1991), s 243
11. Gahrton (1983), s 281ff
12. Ibid, s 289
13. Gahrton (1983), s 199f
14. Ibid, s 207f
15. Rasmussen (1988), s 527ff
16. Damgaard (1990), s 182
17. Ibid, s 182f
18. Sinclair (1989), s 2
19. Sinclair (1989), s 2
20. Ibid, s 2
21. Ibid, s 18f
22. Ett tillägg till en motion (floor amendment) görs muntligen i senaten, likaså om en senator vill uttala sitt stöd till en motion.
23. Sinclair (1989), s 83.
24. Sinclair (1989), s 88
25. Ibid, s 5
26. Elmbrant (1991),s 48
27. Rasmussen (1988), s 527ff
28. För tillvägagångssätt vid urval av riksdagsledamöter hänvisas till appendix
29. Däremot kan man inte konstatera en ökning av antal nya ledamöter när kvinnorna får rösträtt och blir valbara.
30. Se figur 3.
31. Elmbrant (1991), s 48
32. Borgström (1947), s 225
33. Rasmussen (1988), s 527ff
34. De ledamöter som yttrade sig under sitt första år yttrar sig allt senare under det året.
35. Enkla frågor, numera frågor infördes först 1938.
36. Elmbrant (1991), s 48
37. Jfr Elmbrant (1991), s 48
38. Se tabell 7 i tabellbilagan
39. Wiklund (1993)

Tabellbilaga

Tabell 1. Antal egenmotioner per ledamot.

År	Nykomlingar	Övriga ledamöter
1903	0,34	1,05
1922	0,89	2,25
1945	3,13	3,9
1965	4,42	5,9
1991/92	9,4	12,55

Tabell 2. Antal underskrifter på motioner per ledamot.

År	Nykomlingar	Övriga ledamöter
1903	1,88	2,2
1922	5,84	8,45
1945	17,16	15,95
1965	14,11	21,8
1991/92	20,78	23,6

Tabell 3. Antal anföranden per ledamot.

År	Nykomlingar	Övriga ledamöter
1903	3,81	6
1922	4,73	5,2
1945	9,87	8,8
1965	11,74	20,75
1991/92	21,43	24,95

Tabell 4. Andel nykomlingar som håller sitt jungfrutal under sitt första riksdagsår.

År	Nykomlingar %-andel
1903	81
1912	63
1922	76
1933	84
1945	90
1957	82
1965	90
1974	86
1982/83	94
1991/92	100

Tabell 5. Antal frågor per ledamot.

År	Nykomlingar	Övriga ledamöter
1903	-	-
1922	-	-
1945	0,08	0,05
1965	1,37	1,15
1991/92	1,78	2,35

Tabell 6. Antal interpellationer per ledamot.

År	Nykomlingar	Övriga ledamöter
1903	0	0
1922	0,11	0
1945	0,55	0,25
1965	0,58	0,65
1991/92	0,35	1,15

Appendix

Nedan återfinns en redogörelse av hur jag har gått tillväga vid genomförandet av undersökningen samt vilket material jag använt mig av.

Urval av ledamöter[1]

Jag har valt ut debuterande ledamöter från varje valår från dem som kom in i riksdagen genom valet 1902 fram till 1991/92. Under tvåkammarriksdagens tid valdes ledamöter ur andra kammaren ut. Anledningen till detta är att andra kammarens ledamöter blev direkt valda för en mandatperiod på 4 år medan första kammarens ledamöter valdes indirekt till en period på 8 år. Jag har valt att arbeta med de riksdagsledamöter som kom in i riksdagen för första gången de år det var val.

Under dessa år har jag valt ut ledamöter som är debutanter(dvs inte suttit en enda dag i riksdagen tidigare). De får inte heller ha arbetat som statsråd tidigare . Sådana fall är inte speciellt vanliga ca 2-3 personer under de år vi har undersökt. Anledningen till detta är att de verkligen ska vara debutanter d.v.s. de ska inte ha någon tidigare vana från riksdagsdebatter eller dylikt.

Ledamöterna ska vara invalda som ordinarie ledamöter. Ersättare för ordinarie ledamöter har uteslutits. Detta gäller enbart från år 1971.

Ledamöterna ska vidare ha börjat sitt riksdagsarbete från första dagen då riksdagen öppnas. De ska också ha innehaft sitt ämbete un-

Tabell 7. De nya ledamöternas aktivitet i förhållande till de mer etablerade ledamöternas aktivitet (%).

År	Motioner	Egenmotioner	Anföranden	Frågor	Interpellationer
1903	86	32	64	-	0
1922	69	41	90	-	0
1945	108	80	92	160	220
1965	65	75	57	119	89
1991/92	88	75	84	76	30

100= de debuterande ledamöterna är lika aktiva som de etablerade ledamöterna, <100=de debuterande ledamöterna är mindre aktiva än de etablerade ledamöterna, >100=de debuterande ledamöterna är mer aktiva än de etablerade ledamöterna.

der minst ett riksdagsår (vår- och höstsession eller bara vårsession) eller längre.

Genom slumpmässigt urval har jag valt ut 20 av de övriga eller etablerade ledamöterna under fem av åren (1903, 1922, 1945, 1965, 1991/92) för att kunna jämföra de nya ledamöternas aktivitet med de övriga ledamöterna.

Material

Vid urvalet av nykomlingar har jag valt att använda mig av samlingsvolymerna "Tvåkammarriksdagen 1867-1970" för urvalet av nykomlingar under åren 1922 till 1965. Under åren därefter använde jag mig av riksdagstryckets personregister och för de två åren vid 1900-talets början har jag använt mig av Register till riksdagens protokoll med bihang åren 1901-1910 samt 1911-1920.

Anledningen till denna inkonsekvens i valet av material har att göra med att undersökningarna är gjorda vid två olika tillfällen. Det finns dock en annan förklaring nämligen den att riksdagstryckets personregister förändras över tid och att de uppgifter som jag letade efter inte finns i alla årgångar i personregistret.

Det material jag använt mig av i själva undersökningen är främst riksdagstryckets personregister och protokoll.

Not

1. Urval av de nya ledamöterna har skett tillsammans med Eva Einarsdotter

Litteraturförteckning

Offentligt tryck

Riksdagstryckets protokoll från åren 1922,1933,1945, 1957 och 1991/92

Riksdagstryckets register från åren 1922, 1933, 1945, 1957, 1965, 1974, 1982/83, 1991/92

Register till riksdagens protokoll och bihang 1900-1910, 1911-1920

Litteratur

Borgström, August (1947) *Jungfrutalare i riksdagen.* Stockholm: Natur och Kultur

Damgaard, Erik, red (1990) *Parlamentarisk forandring i Norden.* Oslo: Universitetsforlaget

Edenman, Ragnar (1946) *Den socialdemokratiska riksdagsgruppen 1903 1920. En studie i den svenska riksdagens partiväsen.* Uppsala: Almqvist & Wiksell

Einarsdotter, Eva (1993) "Jungfrutal i riksdagen. En undersökning av debuterande riksdagsledamöters första tal i kammaren under 1921-1991". Göteborgs Universitet: Statsvetenskapliga institutionen (C-uppsats)

Elmbrant, Björn (1991) *Fälldin.* Stockholm: Fischer & Co

Gahrton, Per (1983) *Riksdagen inifrån.* Stockholm: Prisma

Henry, Charles (1993) "Les questions écrites des députés. Analyse des usages d'une procédure parlamentaire", *Revue Francaise de Science Politique,* 43 s 635-654.

Kristensson, Astrid (1991) "Såvitt jag minns", s 240-261 i Stjernquist, Nils, red, *Riksdagen inifrån. Tolv riksdagsledamöters hågkomster, erfarenheter och lärdomar.* Stockholm: Riksbankens Jubileumsfond och Gidlunds

Norberg, Anders, Andreas Tjerneld och Bjöm Asker (1988) *Tvåkammarriksdagen 1867-1970. Ledamöter och valkretsar.* Stockholm: Sveriges Riksdag

Rasmussen, Jörgen (1988): "Will I like it the first time? The maiden speech in the British House of Commons", *European Journal of Political Research,* 16 s 527-544

Sinclair, Barbara (1989) *The transformation of the U.S Senate.* 2. uppl. London: Macmillan

Wiklund, Anna (1993) "Nykomlingar i riksdagen. En undersökning av debuterande riksdagsledamöters agerande under åren 1922-1982/83" Göteborgs Universitet: Statsvetenskapliga institutionen (C-uppsats)

Maktutövning och socialt bedrägeri som motståndsform

I en berömd artikel för drygt 30 år sedan kritiserade Wrong (1961) sociologins benägenhet att betrakta människan som översocialiserad och samhället som överintegrerat. På frågan: Hur kan det komma sig att människan fogar sig i social disciplin? identifierade Wrong bl a två svar: det ena tog fasta på hennes benägenhet att internalisera sociala normer; det andra pekade på människans vilja att bli accepterad av de andra.

Det är ganska lätt att föreställa sig varför man inom viss sociologisk teori fastnar för endera av dessa två svar. Det första svaret uppstår när man inordnar individen i en teoretisk systemlogik där över- och undersystem smidigt synes anpassa sig till varandra och där individuellt handlande egentligen inte är föremål för studium. Det andra svaret bortser praktiskt taget helt från systemlogiken i sitt intresse för socialt samspel människor emellan. Båda svaren är således resultat av en sorts kategorimisstag, vilka bygger på föreställningen om att det är möjligt att skilja mellan "individ" och "samhälle" dock med den skillnaden att det ena svaret överbetonar individen och det andra samhället. Svaren är kanske också resultat av två slags önsketänkanden om dessa förmodat åtskilda entiteter: om den perfekt fungerande samhällsstrukturen resp om den alltigenom ärlige och uppriktige sociala aktören.

Å andra sidan kanske det också finns ett mått av önsketänkande bakom Wrongs kritik av översocialisationen. Även om han naturligtvis i princip har rätt, synes människan i allmänhet inte vara så motsträvig och motståndsbenägen som hans kritik på ett sätt antyder. Människor är inte antingen översocialiserade eller motsträviga, utan litet av varje och beroende både på personlig biografi och situation accentueras det ena eller det andra. Denna eklektiska hållning synes vedertagen, men finns det också situationer där människor *på en och samma gång* framstår som översocialiserade och motsträviga? – situationer där ett och samma handlande både kan ges meningen översocialisation och meningen motsträvighet?

I det följande ska jag diskutera detta genom att söka mig till en viss typ av maktrelationer där det utövas en makt som jag kallar ytfostran. Ytfostran innebär nämligen i princip att en person som är underordnad i en maktrelation, tvingas göra underordningen till föremål för rollspel: hon framställer sig inför maktutövaren som "översocialiserad" och detta sociala bedrägeri iscensätter hon på sätt och vis för att skydda sig själv, vilket om det är överlagt kan betecknas som en form av motsträvighet. Som utgångspunkt ska jag emellertid först göra en liten utflykt till maktteorierna.

Makt som handlingsproduktion

Maktbegreppet är centralt och "till sitt väsen omstritt" (Gallie 1955-56) inom samhällsvetenskapen, vilket om inte annat mängden av maktdefinitioner antyder. Jag ska här inte gå in särskilt mycket i de definitionsstrider som utspelats inom maktforskningen utan nöja mig med några korta anmärkningar, som är komprimerade svar på frågorna när?, var? och hur? utövas makt, vilka jag ställt till en rad maktdefinitioner.[1]

Den i praktiskt taget varje maktteoretisk översikt förekommande redogörelsen för kontroversen mellan Dahl och Bachrach & Baratz (1972) och senare Lukes (1983) kan naturligtvis begripas i termer av konflikt kontra icke-konflikt, beslut kontra icke-beslut, omedelbar kontra föregripande maktutövning – men vad handlar den egentligen om? Som jag ser det handlar den i realiteten om maktutövningens tempus och erbjuder som sådan flera olika svar på frågan *när utövas makt*. Mot Dahls maktförståelse, som är fixerad vid nuet, reses invändningen att makt som utövats vid ett tidigare tillfälle kan få betydelse vid ett senare, utan att nödvändigtvis erfaras som maktutövning vid det senare tillfället. Socialisation av typ fostran till anpassning kan t ex ses som en framtidsinvestering som undanröjer både konflikter och framtida behov av maktutövning. På motsvarande sätt blir Webers uppdelning i

makt och auktoritet problematisk i samma ögonblick som vi tvingar in den i ett tidssammanhang. Det centrala i uppdelningen är att makt utövas trots motstånd, medan auktoritet förutsätter samtycke från den lydande parten. Men detta samtycke kan ju vara en följd av tidigare maktutövning, vilket är Østerbergs (1977) poäng när han kritiserar Webers uppdelning i makt och auktoritet. Denna uppdelning är en analytisk lek som man förmodligen bör överge när man tar sig an faktisk maktutövning, vilket illustreras av Blau (1964), Stinchcombe (1968) och Etzioni (1975), vilka just inte skiljer mellan makt och auktoritet och som därmed speglar *en* viktig utvecklingstendens inom maktteorin.

Man kan också fråga *var makt utövas* och då närma sig andra vetenskapliga kontroverser, t ex den mellan elitteori – alltså att makt utövas i ett fåtal centra (t ex Pareto 1973; Mills 1971) – och pluralism – att makt utövas i flera konkurrerande men dock maktcentra (Dahl 1961) – eller den mellan traditionell politisk teori – makt utövas i politiska institutioner (Dahl 1976) – och marxistisk teori – makt utövas i staten (t ex Jessop 1983). Inom i synnerhet den senare finns utvecklingar som just utvidgar maktens (dvs i det här fallet statens) rumsliga dimension, vilket kan exemplifieras med Althussers (1976) "ideologiska statsapparater", Therborns (1976) "samhälleliga reproduktionsmekanismer" och Burawoys (1985) "politiska företags- och produktionsregimer". Kopplingen till staten bibehålles dock. Betydligt mer radikala rumsliga diffusioner förekommer hos Foucault (1980; 1988) som säger att maktrelationer är immanenta i andra typer av relationer, hos Barnes (1988) som menar att makten är inbäddad i samhället som helhet och hos Elias (1978b) som beskriver makt som en strukturell karakteristik av mänskliga relationer. En andra viktig tendens i maktteorins utveckling är således att man generellt sett blir mer öppen för att makt kan utövas överallt.

Frågan om *hur makt utövas* har givits en mängd svar. Det har t ex sagts att makt utövas genom: beslut (Dahl 1961); beslut och ickebeslut (Bachrach & Baratz 1972); socialisation (t ex Lukes 1983); definition av situationen (Goffman 1974); sanktioner (t ex Blau 1964); förvaltning (Petersson 1989); tankekontroll (Petersson & Carlberg 1990); maktresurser (Korpi 1981); kapitalägande (Hermansson 1989); skapandet av vanmakt (Østerberg 1977; Mathiesen 1982); disciplin (Foucault 1987); inneslutning och uteslutning (Beronius 1986), för att endast nämna några. Det finns också exempel på teoretiska systembyggen som innesluter principiellt skilda men i praktiken komplementära sätt att utöva makt, t ex fysisk makt, belöning/bestraffning och opinionspåverkan (Russell 1952); tvång, kompensation och betingning (Galbraith 1983); våld, normer och symboler (Etzioni 1975).

Oberoende av vilka konsekvenser maktdefinitioner får för förståelsen av maktens praxis och dess temporala samt rumsliga dimensioner, kan man fundera över maktens natur, karaktär eller väsen och då försöka finna gemensamma drag i all maktutövning. Flera bud finns naturligtvis också i detta avseende: Parsons (1967) menade t ex att makt kan liknas vid pengar; Asplund (1987) menar att makt har att göra med effektiva sanktionsmöjligheter. Själv ska jag hävda att makt kan förstås som handlingsproduktion. Jag tar då min utgångspunkt i Barnes' (1988) maktdefinition, nämligen att makt är en individs kapacitet att frambringa handling. Förtjänsten med hans definition är att den såväl kan fånga makten att göra någonting som makten över någon annan, eftersom den innebär att såväl en individs kapacitet att själv handla som att påverka en annans handlande, definieras som makt. Definitionens begränsningar är att den koncentreras till individuellt handlande, att den inte ställer något krav på maktutövningens resultat, vilket jag anser att en sådan definition måste göra samt att den är obestämd i fråga om makten att förhindra handlande. Mot bakgrund av dessa förtjänster och invändningar vill jag därför definiera makt som *en individuell eller kollektiv aktörs förmåga att framkalla, förändra och hindra handlande och uppnå avsedda konsekvenser*. Definitionen har ett principiellt släktskap med Wrongs (1979) sätt att förstå makt, vilket i sin tur bygger på Russells (1952)

maktdefinition: "frambringandet av åsyftade verkningar".

Innebörden i min definition av makt blir tydligare om man låter den tala genom ett konkret exempel. Låt oss anta att jag är far till ett spädbarn. Vi föreställer oss en normal vardag där barnet ska skötas, matas, stimuleras osv. Barnet kan ur en rad olika aspekter tyckas vara i mitt våld. Jag kan t ex låta bli att mata barnet eller med lock och pock få det att äta. Jag kan vanvårda barnet på olika sätt men också sköta det enligt konstens alla regler, vilka de nu än är. Relationen tycks vara helt beroende av mig, men vid närmare granskning är den inte det. Jag vill absolut inte förneka att barnet ur en aspekt verkligen och potentiellt är i mitt våld, men ur en annan aspekt är relationen mellan mig och barnet en ömsesidig relation inom vilken vi påverkar varandras handlande. I några avseenden är det mest jag som påverkar barnets handlande, jag kan t ex bestämma vad barnet ska äta. I några andra avseenden är det emellertid barnet som frambringar handlande från min sida, t ex genom dofter, skrik, leenden och för övrigt bara genom att finnas till. När jag efter en tid lär mig signalernas nyanser börjar jag tillskriva barnet olika avsikter.

Relationen mellan ett litet barn och en vuxen kan inom ramen för vissa maktperspektiv framstå som entydigt ofördelaktig för barnet, barnet kan tyckas vara helt i den vuxnes våld, men om man som jag menar att makt är en fråga om att frambringa, förändra och hindra handlande så producerar även barnet handlande genom att det just får den vuxne att handla. Detta kan självfallet variera beroende på vilken konkret relation mellan barn och vuxen vi betraktar. Sådana relationer kan skifta beroende på i vilken grad barnet är i den vuxnes våld och det har inte enbart att göra med maktresurser, styrka och liknande utan också med våra föreställningar t ex om hur barn ska skötas. (En iakttagelse inom parentes är för övrigt att en aspekt av barnuppfostrans modernisering tycks vara att den vuxne ska undvika att utnyttja det förhållandet att barnet "objektivt sett" är i hans våld. Denna hushållande begränsning av styrkan förefaller tillika överhuvudtaget sätta sin prägel på modern maktutövning.) Om vi vidare jämför relationen mellan förälder och barn med en annan maktrelation, t ex mellan fångvaktare och fånge, finns dessutom en avgörande och grundläggande skillnad: den förra är en känslomässig relation och det förhållandet förändrar naturligtvis helt betydelsen av att "objektivt sett" vara i den andres våld.

Detta resonemang syftar inte till att upplösa föreställningen om att maktrelationer präglas av över- och underordning. Syftet är snarare att visa att maktrelationer sällan eller aldrig är icke ömsesidiga relationer, där den ena parten helt och fullt förmår forma den andres handlande. Maktrelationer är främst makt-motståndsrelationer: "...där makt finns, finns motstånd och att likväl, eller kanske just därför, motståndet aldrig står i utanförställning i förhållande till makten" (Foucault 1980: 13 f). De är relationer av ömsesidig påverkan och ömsesidiga påverkansförsök. Vad båda aktörerna försöker påverka är den andres handlande.

Att man skiljer mellan makt och motstånd betyder vidare att dessa, ur ovan nämnda aspekt väsenslika fenomen, dessutom äger kvaliteter som gör dem olika. Såväl makt som motstånd beskriver som jag ser det handlingsproduktiva förmågor. Man kan nog säga att makten är aktiv i det att den vill åstadkomma någonting, medan motståndet är reaktivt därför att det hela tiden agerar på basis av det som makten åstadkommer, försöker och vill åstadkomma. Där makt finns, finns förvisso motstånd, men makten förefaller finnas ett ögonblick före motståndet.

Det första som kan sägas om min maktdefinition är att den är absolut. Den syftar till att som makt beteckna all förmåga som innebär medveten påverkan av handlande. Det betyder att en rad till synes triviala företeelser kommer att förstås som makt, t ex att fråga någon vad klockan är och få ett svar. Detta är inte alls så märkligt som det kanske först kan tyckas. För att förstå att frågan om vad klockan är, kan vara betydelsefull maktutövning kan man t ex föreställa sig en skolklass som har lärarvikarie. Det råder kaos i klassrummet och läraren har svårt att komma till tals. Han känner inte eleverna vid namn och pekar på en av dem som

han anser vara orosstiftare och frågar: Vad heter du? Eleven ignorerar honom. Det skapas här en situation där en inbjuder till social responsivitet och en annan inte responderar. För att bryta upp situationen frågar läraren en annan elev vad klockan är. Denne svarar inte, därför att ett svar skulle bryta det responslösa dödläget.[2]

Frågan om vad klockan är, är för det mesta trivial i ett maktperspektiv eftersom den makt som därigenom utövas inte har någon som helst betydelse. I vissa situationer kan emellertid förmågan att få någon annan att säga vad klockan är vara betydelsefull. Det gäller kanske i synnerhet i den typ av maktrelationer där en av kontrahenterna har fastställda rättigheter att sanktionera den andres handlande, vilka jag i det följande benämner tröga maktrelationer.

Flyktiga och tröga maktrelationer

I konsekvens med påpekandet att makt utövas överallt och med den definition jag gjort av makt, utgör maktbegreppet en speciell karakteristik av alla tänkbara sociala relationer där en aktör avsiktligt påverkar en annan, t ex: relationen mellan förälder och barn, mellan arbetsförmedling och arbetssökande, mellan man och kvinna, mellan företagsledare och anställd, mellan försäkringskassa och sjukskriven, mellan skattemyndighet och skattebetalare, mellan lärare och elev eller relationen mellan två som samtalar. Detta betyder emellertid inte att alla dessa relationer alltid är maktrelationer. Det finns därför anledning att försöka skilja mellan relationer där makt utövas intermittent resp permanent – med andra ord mellan olika maktrelationstyper, vilka inte skiljs åt därför att det inom dem utövas olika former av makt såsom tvångsmakt, herremakt, auktoritet eller disciplin – utan därför att just maktrelationen har olika karaktär.

Maktrelationen är kort uttryckt en *relation mellan två eller flera aktörer där åtminstone den ena aktören försöker påverka den andres handlande och som gör detta mer eller mindre medvetet*, som således försöker uppnå avsedda konsekvenser av sitt handlande genom att göra den andres handlande till medel. Maktrelationer kan vara *flyktiga* eller *tröga*. Ett samtal mellan två individer är inte per definition en maktrelation men kan anta karaktären av maktrelation om de samtalande genom samtalet försöker och i någon mån lyckas påverka varandras handlande. Men i ett samtal finns inte en aktiv och en reaktiv part, utan båda tar dessa roller under samtalets gång. Det förhållandet att det är ett samtal innebär dock att aktörerna har små möjligheter att sanktionera varandras handlande, men när de använder de möjligheter de har kan man karakterisera samtalet som en flyktig maktrelation. Sanktionsmöjligheterna är i allmänhet förhållandevis jämlikt fördelade mellan två samtalande personer: båda kan när som helst avbryta samtalet; båda förfogar över i princip samma arsenal för att övertyga den andre, de kan argumentera, ljuga, förföra den andre osv; de är slutligen ömsesidigt beroende i själva samtalssituationen. Ett samtal betraktat som maktrelation kännetecknas således av att aktörerna är jämställda i fråga om sanktionsmöjligheter. Denna jämställdhet är kännetecknande för en flyktig maktrelation och får bl a konsekvensen att relationen kan pendla mellan maktrelation och annan relation, ungefär på samma sätt som Buber (1990) i ett annat sammanhang föreställer sig att en relation mellan två människor kan pendla mellan social relation och mellanmänsklighetsrelation.

En trög maktrelation är i stället en social relation där maktutövningen ger själva relationen mening. I sådana relationer är ofta en av aktörerna utrustad med befogenheter att påverka den andre, fastställda sanktionsmöjligheter. Polisen som tar fast en fartöverträdare är t ex utrustad med befogenheter att påverka fartöverträdarens handlande: han äger rätt att stoppa honom; utdöma böter. Befogenheterna behöver dock inte vara en följd av att de lagenligt eller via någon annan form av demokratiskt beslutsfattande tilldelats maktutövaren, utan kan följa ur andra resurser som t ex pengar eller muskelstyrka. Den tröga maktrelationen är med andra ord ojämlik och känns igen genom att aktörerna förfogar över ojämnt fördelade möjligheter att sanktionera varandras

handlande. Trögheten beskriver alltså själva befogenhetsfördelningens karaktär, inte hur den ena kontrahenten får den andra att handla ändamålsenligt och inte heller om den andra kontrahenten gör motstånd eller samtycker.

Om vi nu återgår till exemplet med lärarvikarien och den kaotiska klassen så gör som redan nämnts just förhållandet att maktrelationen är trög, det än viktigare för läraren att få eleven att tala om vad klockan är. Kan han inte demonstrera sin förmåga att utöva makt ens i fråga om en sådan trivialitet, hur går det då med makten i mer vitala frågor? Det är av exakt samma skäl som vägran att upplysa läraren om vad klockan är kan bli ett sätt för eleverna att göra motstånd. För övrigt förbiser ofta maktteorier tystnaden, passiviteten och icke-engagemanget som motståndsformer,[3] trots att man nog får förmoda att de är i tilltagande i ett samhälle där makt i så hög grad utövas genom att tystnaden bryts, att människor aktiveras och engageras.

Om för det första definitionen av makt som ändamålsenlig och faktisk handlingsproduktion är absolut, är det andra som kan sägas om den att den är sträng, eftersom den kräver att avsedda konsekvenser skall realiseras. Makt avser medveten påverkan, vilket alls inte betyder att det inte existerar omedveten eller andra former av påverkan, bara att ordet makt reserveras för en viss typ av påverkan. Wrong (1979) menar för övrigt att all social interaktion innebär påverkan och att makt representerar en speciell form av påverkan inom denna vidsträcktare kategori. Att tala om makt utan att bedöma dess faktiska verkningsgrad, är ungefär som att tala om energikällor utan att försäkra sig om att det finns en teknik som gör att de faktiskt fungerar. Men makt såväl som energi kan också framkalla andra konsekvenser än de avsedda, vilket kan illustreras med ett exempel.

Antag att jag ska undervisa fem personer. När jag ska börja min undervisning talar alla. Jag ber dem att vara tysta. Tre tystnar men två fortsätter att tala. I det här fallet utövar jag makt över – framkallar ett avsett handlande hos – tre av de fem, men inte över de två. Låt oss nu anta att de två hör mig och bestämmer sig för att fortsätta tala för att störa undervisningen. Min maktutövning förändrar då förvisso *deras* intention och därigenom handlandet – jag påverkar dem – men jag utövar inte makt eftersom *mina* avsedda konsekvenserna inte uppnås. Deras handlande är i stället en icke avsedd konsekvens av min påverkan.

Anledningen till att definitionen av makt som ändamålsenlig och faktisk handlingsproduktion är sträng, är att den bortser från maktutövningens relationskaraktär. För att tillfullo kunna uppskatta maktdefinitionen måste man alltså *skilja mellan makt och maktrelation.* Värdet av att upprätthålla en sådan skillnad, framgår för övrigt redan vid en granskning av Webers definition av makt: "sannolikheten för att få igenom sin egen vilja i en social relation trots motstånd" (Weber 1983: 37). Problemet med Webers definition är bestämningen "trots motstånd", eftersom den på en och samma gång både aktualiserar maktutövningens relationskaraktär (genom att påvisa motståndets existens) och sidoordnar den (uttrycket "trots motstånd" innebär ju att motståndet inte får något resultat värt att nämna) och därmed i realiteten endast fångar tvångsmakt, dvs makt som förtrycker den underordnades vilja. Om man som jag menar att det har avgörande betydelse att maktutövning sker i relationer, är det viktigt att ta hänsyn till det motstånd som genereras – och då inte endast som ett stort men enstaka hinder som förlorar sin verkan när det är nedkämpat, utan som en ständig verklig eller potentiell begränsning av maktutövningen. Detta motstånd kan medföra en avsevärd skillnad mellan de konsekvenser som maktutövaren avser att framkalla och de konsekvenser som i realiteten uppstår. Om det alltså är så att de konsekvenser eller en del av dem som uppstår, inte kan återföras på maktutövningen, utan på annat, så är dessa konsekvenser strängt taget heller inte en följd av maktutövningen utan av något annat, t ex motståndet. Om man anser att maktutövning har relationskaraktär måste man ta detta på *fullständigt* allvar – relationskaraktären måste helt sätta sin prägel på beskrivningen av makt*relationen* – men naturligtvis inte på makt*definitionen.* I den meningen är min maktdefini-

tion en beskrivning av ett slags "idealtypisk" handlingsproduktiv förmåga, från vilken man med nödvändighet måste distansera sig när man analyserar maktrelationer.

Inom maktteori underlåter man ofta att göra skillnad mellan konsekvenserna av en aktörs maktutövning och aggregerade konsekvenser av den av flera handlande aktörer sammansatta maktrelationen – man kan nog säga att den av Wrong kritiserade översocialisationen, inom en del maktteorier har sin motsvarighet i föreställningen om den allsmäktige makthavaren och, på motsvarande sätt, i föreställningen om den underordnade som uteslutande ett offer. Jag tror att det var av det skälet som Foucault poängterade att makt utövas snarare än innehas och att motstånd inte är att betrakta som utanförskap. Att tillmäta själva maktrelationen en självständig betydelse har jag i annat sammanhang (Persson 1991) kallat maktutövningens interna dynamik.

Former av människoförändrande maktutövning: yt- och djupfostran

En maktrelation består av åtminstone två kontrahenter – dessa två kan vara individer, grupper, organisationer, stater eller olika aspekter av personers jag. Hur makten faktiskt utövas är självfallet ett resultat av en mängd olika företeelser där styrkeförhållandet mellan kontrahenterna är en av de viktigare. Att lägga alltför stor vikt vid styrkan leder emellertid fel. Om t ex maktutövning uteslutande skulle ha varit en fråga om maximal styrkeutövning, hade det inte varit mycket mening att t ex ta krigsfångar – det hade förmodligen varit bättre att döda dem; på samma sätt med slavar vilkas liv faktiskt sparas av andra skäl än styrkedemonstration; eller med barn som naturligtvis kunde förvisas från hemmet om pappa och mamma endast hade dem för att få tillfälle att visa sin överlägsna styrka.

Maktens natur blir helt enkelt inte begriplig om vi fastnar alltför mycket på ett av dess element: styrkan eller, som den ibland beskrivs, maktresurserna. Maktresurser säger mer om de styrkemässiga villkoren och ramarna för, än om faktisk maktutövning. Maktens natur utgörs snarare av styrka i kombination med en rad element som normerar styrkan och om man definierar makt som avsedd och faktisk handlingsproduktion tror jag att möjligheten att varsebli denna kombination ökar. Här tänker jag inte endast på att maktutövningens relationskaraktär alltid innebär ett styrkeförhållande mellan makt och motstånd, utan också på att maktutövning har ett syfte som håller tillbaka viljan/benägenheten/möjligheten att nedkämpa den andre. All maktutövning har i detta avseende ett styrkehushållande drag. Vilken betydelse det draget har beror på vilket syfte maktutövningen tjänar.

I förbigående kan här nämnas att det kännetecknande för Foucaults framställning av modern maktutövning – som han kallade disciplin – just var hushållning. Modern maktutövning innebär hushållning med det fysiska våldet, samtidigt som den försöker öka de underordnades nytta. Jag är medveten om att Foucaults disciplinteori kan tolkas på en rad olika sätt – där en mindre fruktbar tolkning tar sin utgångspunkt i påståendet om "subjektets död" och tolkar det alltför bokstavligt – men dem vill jag inte sysselsätta mig med här. Jag gör hursomhelst en "subjektivistisk" läsning av Foucault och menar från den utgångspunkten att hans disciplinteori har två väsentliga inslag: dels de tekniker som från 1700-talets slut – med Upplysningen – utvecklas för att synliggöra den underordnade och i förlängningen därav hushålla med maktutövningen som en knapp resurs; dels hur detta tenderar leda till att "själen blir kroppens fängelse" (Foucault 1987: 40), hur helt enkelt disciplinen installeras i människans själ.

Detta människoförändrande installationsarbete kallar jag fostran och till en början – när disciplinära institutioner som t ex den moderna fabriken, moderna skolan och det moderna fängelset skapas – är detta arbete mycket tydligt och synligt, men på längre sikt tenderar framgångsrik fostran att förändra människan och i samma grad osynliggöra maktutövningen. Mot den bakgrunden kan den disciplinerade människan definieras som en varelse som kontrollerar och styr sig själv. Den självdisci-

plinerande människan kan vidare i Durkheims anda tolkas som en fri människa i det att hon bestämmer och härskar över sina begär (Durkheim 1973) men också som en människa som förlorat sin frihet genom att hon internaliserat ett yttre tvång (se t ex Elias 1978a; 1982; Marcuse 1968).

De två formerna av disciplinering – den ena som synliggör makten genom att den väsentligen vilar på yttre tvång och den andra som osynliggör makten genom att den förutsätter internaliserat yttre tvång – är två former för människoförändring som alltid finns sida vid sida som utvecklingsmöjligheter i konkreta maktrelationer. Dessa två former kallar jag ytresp djupfostran.

I varje maktrelation – inom vilken det alltså utövas makt som jag anser vara i någon mening hushållande – existerar ett verkligt eller tendentiellt motivations- och engagemangsproblem som kännetecknar den underordnade kontrahentens förhållande till det handlande som den överordnade försöker få honom att utföra. Beroende på hur detta motivations- och engagemangsproblem bearbetas tenderar maktutövningen mot yt- eller djupfostran.

Ytfostran, rolldistans och rollabsorption

Ytfostran är mestadels en tvångsmässig form av fostran som förefaller lämna den underordnades medvetande helt eller delvis åt sitt eget öde. Den lämnar få eller inga avgöranden åt den underordnade, utan verkar i stället genom förbud och påbud och försöker ersätta den underordnades vilja med dem. Ett av de mest talande exemplen på ytfostran är Taylors scientific management.[4] Teoretiskt svarar ytfostran väl mot Webers maktdefinition vilken, som tidigare påpekats, utgör en viljemässig nollsummerelation mellan över- och underordnad. Jag vill mot denna bakgrund påstå att *ytfostran försöker skapa en viljelös maskin, en robot, av den underordnade*. Detta är emellertid förknippat med bestämda problem. Det är när man börjar fundera över dem som konturerna av det sociala bedrägeriet som motståndsform börjar avteckna sig.

Ytfostran kräver förvisso av den underordnade att han ska bli en robot men eftersom en människa inte kan *vara* en robot måste hon uppträda som om hon vore en robot: hon måste således *spela rollen* som robot för att svara mot denna form av fostran. Det ytfostran därför i realiteten kräver av den underordnade är ett rollspel, ett krav som den överordnade inte nödvändigtvis är medveten om – "kravet" formuleras, kan man säga, av själva ytfostrans dynamik. Den underordnade engagerar i själva verket medvetandet i rollspelet för att kroppen ska framstå som disciplinerad, men medvetandet i sig självt tycks just därför inte bli disciplinerat.[5] Rollspelet förutsätter närmare bestämt medvetande om någon annan aspekt av jaget än det robot-jag ytfostran syftar till att framkalla, inte nödvändigtvis "det verkliga jaget" som ju förutsätter en viss filosofisk uppfattning, men åtminstone en annan aspekt av det jag som visas upp inom ramen för den för tillfället iscensatta rollgestaltningen.

Jag vill i detta sammanhang nämna Sartres iakttagelse att den uppassare som framstår som servil och underordnad är det på grund av att han spelar uppassare. En uppassare, en professor, en fabriksarbetare eller något annat "rättssubjekt" har att vara något som han/hon inte är, skriver Sartre och fortsätter:

> Rättssubjektet är en 'föreställning' såväl för de andra som för mig själv, vilket innebär att jag inte kan vara detta subjekt annat än genom att *föreställa det, spela det*. Men om jag föreställer mig detta subjekt, är jag det inte, utan är skild ifrån det, liksom objektet är skilt från subjektet, skild genom *intet*, men detta intet isolerar mig från detta subjekt; jag kan inte vara det där subjektet, jag kan bara *leka att jag är det*, dvs inbilla mig att jag är det. Just härmed tillför jag mig själv intet, intethet. Det tjänar ingenting till att jag fyller min uppgift som uppassare, jag kan bara vara det på ett neutraliserat sätt, på samma sätt som skådespelaren är Hamlet, nämligen genom att utföra de *typiska gester* som hör ihop med min ställning, genom att jag siktar in mig på min fantasibild av uppassaren,... (Sartre 1984: 114f)

Poängen är att man *inte kan vara något som man försöker föreställa.* I och med att man föreställer något, gör man det i förhållande till något annat: man är inte det föreställda, utan det föreställda är skilt från det man är. Mot den bakgrunden kan man alltså säga att ytfostran anvisar ett sätt att vara underordnad som på en och samma gång kan vara ett sätt att vara till lags och ett sätt att göra motstånd – att spela rollen som viljelös robot (föreställningen) kan vara ett sätt att freda sin personlighet under ett skal som framkallats av andras förväntningar. En form för motstånd under ytfostran kan helt enkelt vara det beräknande ögontjäneriet – att, med Sartres ord, utföra "de typiska gester" som svarar mot de förväntningar som riktas mot ställningen som underordnad.

Mot den bakgrunden kan det kanske tyckas märkligt att behandla ytfostran som en form av människoförändring. Med ytfostran avses emellertid människoförändring *på ytan*, eftersom den underordnade parten tvingas gestalta sin underordning som en roll. Den underordnade förändrar sin yta – sitt skal – och skyddar därmed avsiktligt eller oavsiktligt sitt inre gentemot maktutövarens intrång.

Snarlika sätt att förhålla sig till en roll kallas av Goffman (1961) rolldistans[6] och illustreras ofta med exempel från just tvångssituationer:

> Den 'infödde' underhuggaren spelar upp för *pukka sahib* på väntat sätt, medan han planerar den dag då alla vita halsar skall bli avskurna. Negertjänaren spelar rollen av självnedsättande clown, och den menige spelar pedantisk militär fanatiker, båda med baktankar som är diametralt motsatta den mytologi inom vilken deras roller har en mening. (Berger 1990: 123 f)

Tvångssituationer har emellertid inte en framträdande plats i Goffmans uppsats *Role Distance* även om han där konstaterar att man hittar några av de mest talande exemplen på rolldistans i situationer där underordnade måste lyda order eller måste acceptera den situation som definierats av överordnade. Goffman hämtar i stället sina exempel från ett ingående studium av interaktionen mellan människor i samband med karusellåkning på ett tivoli och vid en kirurgisk klinik. Rolldistans är alltså inte i princip kännetecknande endast för tvångssituationer, utan förekommer i alla möjliga situationer.

För Goffman är roll ett analytiskt begrepp som avser att beskriva det typiska handlande som följer av en viss position. Rollgestaltning är emellertid något annat, nämligen det verkliga handlande som utvecklas av en person i rollen/positionen. Man kan säga att rollgestaltningen är en personlig tolkning av rollen, som på olika sätt avviker från det typiska handlande som definierar rollen/positionen. Ett sätt att svara upp mot rollens krav även om man inte riktigt tycker om dem, är att utföra rolluppgifterna på ett distanserat sätt, vilket i princip sker genom att man visar för andra att man inte tar rollen på fullt allvar. Denna rolldistans ses av Goffman som motsatsen till rollomfamning, det uppriktiga sätt att gestalta rollen som innefattar tillgivenhet för den och övertygad anslutning till de uppgifter som utförs inom dess ram:

> Att omfamna en roll är att helt uppgå i det Själv som situationen ställer till förfogande, att helt bli uppfattad sådan som rollen förutsätter att man ska vara och att visa att man accepterar rollen. Att omfamna rollen är att bli omfamnad av den. (Goffman 1961: 106)

Rollomfamning innebär således överensstämmelse mellan "göra" och "vara", medan rolldistans betyder att rollen gestaltas på ett sådant sätt att andra varseblir en skillnad mellan "göra" och "vara" (mellan det man gör i rollen och det man anser, och vill att andra ska se, att man är).

Även om Goffman säger att rolldistans kan vara medveten eller omedveten antyds – genom de två olika rollgestaltningarna omfamning och distans – att individen kan välja hur han gestaltar rollen. När det emellertid gäller maktrelationer där det utövas ytfostran kan inte den underordnade välja att vara sådan som maktutövaren vill göra honom, eftersom det innebär att helt befria sig från den egna viljan. Den underordnade kan alltså inte, med Goffmans terminologi, *vara* utan *måste göra sig rollomfamnad.* Det kan den underordnade

göra genom att just spela rollen som rollomfamnad.

Begreppet rolldistans tycks därför leda fel i detta sammanhang. Distanseringen från den roll som ytfostran tvingar den underordnade att spela uppnås i själva verket genom att han blir ett med rollen: individen sjunker helt in i rollen och maskerar därmed sin personlighet. Personligheten tenderar alltså att absorberas av rollen, varför skeendet kan kallas *rollabsorption*. Man kan kanske säga att rollabsorption och rolldistans beskriver olika faser i den underordnades rollgestaltning inom ramen för en ytfostrande maktrelation. Först erfar den underordnade distansen mellan sig själv som människa och de rollförväntningar som riktas mot honom – han upplever en faktisk distans mellan sig och rollen. För att i den situationen kunna svara mot förväntningarna och på samma gång förbli sig själv, kan han låta sig helt absorberas av rollen och därmed spalta sig själv i underordnad i maktrelationen och sig själv utanför den. Rollen – rättare sagt: den rollomfamnande rollgestaltningen – kan därigenom bli ett skydd och därmed bekräftas den faktiska distansen mellan personlighet och roll. Rollabsorption blir med andra ord ett medel varigenom ett slags rolldistans åstadkommes.

Ytfostran riktar således en viss typ av förväntningar gentemot den underordnade, vilka distanserar rollen från personligheten och tenderar framkalla rollabsorption och bekräftar den faktiska distansen mellan person och roll. Detta förstärks i situationer där den underordnade är en del av ett underordnat kollektiv. Sammansmältningen av individ och massa underlättas i sådana situationer av rollabsorption och underbyggs av det underordnade kollektivets förväntningar gentemot individen: hon bör inte höja sig över mängden, utan bli ett med gruppen. För att kunna absorberas av massan är det nog en fördel om individen först absorberas av rollen som underordnad.

Socialt bedrägeri som motståndsform

För att illustrera i synnerhet vad ytfostran kan vara, ska jag redogöra för ett litet experiment som jag för några år sedan gjorde på arbetsförmedlingen.

Vid två tillfällen, med några års mellanrum, har jag varit lönearbetslös under en kort och avgränsad period. Som lönearbetslös måste man uppsöka arbetsförmedlingen för att få arbetslöshetsersättning. Därmed ställer man sig till arbetsmarknadens förfogande och man måste söka arbete för att få ekonomisk kompensation. Jag hade mina skäl för att få ersättning men önskade inget hellre än att förbli utan jobb för att kunna använda den frigjorda tiden till annat än lönearbete. I båda fallen lyckades jag i mitt uppsåt.

I det första fallet var det lågkonjunktur och risken liten att bli erbjuden arbete under den tremånadersperiod då jag hade för avsikt att parasitera på arbetslöshetsförsäkringen. Jag infann mig därför ganska kaxig på arbetsförmedlingen och deklarerade ärligt min avsikt att vilja stämpla i ca tre månader och att mitt intresse för att ta ett lönearbete var minimalt. På frågan: Vad vill du ha för slags arbete?, svarade jag helt enkelt: Inget alls, jag vill stämpla.

Det skulle jag naturligtvis inte ha gjort. Jag gav kanske inte den i övrigt vänliga platsförmedlaren något annat val än att bestraffa mig. Hennes möjligheter att ordna ett jobb åt mig var emellertid synnerligen begränsade. Men hon gjorde vad hon kunde, dock utan att lyckas. I alla händelser fick jag uppsöka henne en gång per vecka och stämpla mitt kassakort, vilket var uthärdligt eftersom det ju gav mig möjlighet att ägna mig åt det jag önskade och slapp lönearbeta. I efterhand har jag förstått att min synd var stor och att hon faktiskt hade haft möjlighet att agera annorlunda, i synnerhet som det faktiskt inte fanns arbete att förmedla. Hon kunde ha stämplat mitt kort för hela arbetslöshetsperioden. Men mitt handlande var alltså av den arten att det krävde något slags, om än mild, bestraffning.

Några år senare befinner jag mig i exakt samma situation: en kort arbetslöshet mellan två jobb. Men arbetsmarknadssituationen är

nu helt annorlunda: industrin och sjukvården formligen skriker efter arbetskraft av kött och blod. Risken är nu att jag ska tvingas träda genom den port som kröns av en halvcirkelformad skylt med orden: Kom alltid ihåg att du är här av fri vilja!

Jag förbereder denna gång mitt möte med arbetsförmedlingen mycket noggrant, utformar en strategi som är ett svar på frågan: Hur kan jag på bästa sätt undvika att träda in i det rike som jag sedan barnsben lärt mig att hata? Mitt tidigare möte med arbetsförmedlingen blev mig nu till stor nytta, liksom mina teoretiska studier av arbetslöshetens konsekvenser för individen i ett av lönearbetet alltigenom dominerat samhälle (detta är faktiskt en av de få gånger jag haft en verkligt *praktisk* nytta av mina sociologistudier).

Vad hade jag gjort för fel vid det förra mötet med arbetsförmedlingen? Framför allt hade jag inte varit en representativ arbetslös. Hur är då en sådan person? Min slutsats blev att en sådan på en och samma gång är undergiven och lider av den arbetslöshet han drabbats av. Sådan är han därför att han förlorat det som av en rad olika skäl – sociala, ekonomiska, psykiska – framstår som det viktigaste i lönearbetssamhället. Den roll jag skulle spela på arbetsförmedlingen var således rollen som undergiven och lidande arbetslös.

På arbetsförmedlingen möter jag återigen en kvinnlig platsförmedlare. Jag redogör för min situation och utesluter inte återhållna men återkommande tecken på min oro, t ex hur det ska gå för mig?, hur jag ska lyckas försörja familjen?, är arbetslöshetsersättningen tillräcklig i en redan ansträngd familjeekonomi?, vilka lediga arbeten finns för mig? Jag iscensätter helt enkelt ett rollspel vars regi hämtas från arbetslöshetsforskningen och som jag tror svarar mot platsförmedlarens förväntningar och dras själv med till den milda grad att jag börjar svettas, vilket förmodligen tolkas som ytterligare ett tecken på min oro. Jag prenumererar också omgående på Platsjournalen. Det dröjer inte många minuter förrän platsförmedlaren säger att mitt fall är en ren formalitet och stämplar mina kassakort för hela arbetslöshetsperioden. Jag behöver inte uppsöka arbetsförmedlingen igen!

Vad var det egentligen som hände? Framför allt så begick jag inte synd. Jag var i stället en stackare som man kunde tycka synd om och vara generös mot. Jag var inte en kaxig parasit som utnyttjade folkhushållet, utan just en sådan person som trygghetssystemet har förutsättningar att hjälpa: en person som man kunde ge det han behövde, inte en som tog något han ville ha. Lärdomen av detta är att den som är arbetslös och inte vill lönearbeta bör delta i synliggörandet av arbetslöshetens elände och lidande samt visa arbetslöshetsrädsla genom t ex undergivenhet.[7]

Detta lilla experiment visar bl a att inom en maktrelation kan den underordnade göra motstånd genom att spela rollen som "översocialiserad" – eller, annorlunda uttryckt, spela rollomfamnad – och därmed skydda sig själv.

Den moderna maktutövningen är som nämnts inte endast och inte främst styrka, snarare styrkehushållning. Makt utövas ofta framgångsrikt när styrkan anpassas till syftet med maktutövningen och till de omständigheter som präglar maktrelationen. Eftersom makt handlar om handlingsproduktion, är ett viktigt hushållande inslag att beräkna styrkan i det motstånd maktutövningen genererar. Detta är säkerligen ett av skälen till att modern maktutövning ofta är och framstår som manipulativ. Men även motståndet kan som nämnts utövas på ett manipulativt sätt, t ex att som underordnad framställa sig som "översocialiserad" i syfte att skydda sin personlighet. Det bärande elementet i denna rollgestaltning kan sägas vara ett socialt bedrägeri.

Socialt bedrägeri är en form av social responsivitet som uppstår när en person på ett beräknande sätt responderar på den andres handlande, men ger det skenet av en ärlig och uppriktig responsivitet. Det är då rollen kan bli ett skydd och man kan träda ur den förvissad om att man dragit maktutövaren vid näsan. Själva bedrägeriet är förmodligen dessutom en väsentlig del i känslan av att vara skyddad. Socialt bedrägeri är inte endast ett inslag i maktrelationer – även om man nog får anta att maktrelationer, i synnerhet ytfostrande, ska-

par osedvanligt goda förutsättningar för bedräglig social responsivitet – utan kan förekomma i alla sociala relationer. Goffman har visat detta i sina studier av hur vi framträder inför varandra i vardagens sociala samspel. Genom intrycksstyrning försöker vi få den andre att dela våra definitioner av gemensamma situationer. Goffmans beskrivning av det sociala samspelet skulle i mångt och mycket kunna vara en beskrivning av den styrkehushållande moderna maktutövningen och det socialt bedrägliga motståndet:

> Oavsett vilket speciellt mål individen har i tankarna och oavsett hans motiv för att ställa sig det målet ligger det i hans intresse att kontrollera de andras beteende, framför allt deras reaktionsbetingade behandling av honom. Den kontrollen uppnås till stor del genom påverkan av den definition av situationen som de andra kommer att formulera, och han kan inverka på den definitionen genom att uttrycka sig på ett sådant sätt att han får dem att självmant handla i överensstämmelse med hans plan. (Goffman 1974: 13)

Intrycksstyrningen är inte alltid, men kan ibland vara ett socialt bedrägeri. Ibland är den uppriktig och då tror den intrycksstyrande på sitt eget uppträdande. Ibland är den cynisk och då har den agerande ofta ett syfte med intrycksstyrningen som överskrider den situation som han försöker få de andra att definiera på ett visst sätt.

Det rollspel som ytfostran framkallar kan på motsvarande sätt vara uppriktigt eller cyniskt. Den uppriktiga formen kan nog beskrivas som inlärd hjälplöshet, medan rollspelet i den cyniska formen antar karaktären av socialt bedrägeri som motståndsform. Experimentet på arbetsförmedlingen var av den senare sorten.

Djupfostran: att försöka varsebli den underordnade i sin helhet

Ytfostran framkallar således ett rollspel som den underordnade kontrahenten kan utveckla till en motståndsform, en förvandling som blixtbelyses när en underordnad person på en arbetsplats får kritik för att ha gjort fel och svarar: Jag har inte betalt för att tänka! Allt beroende på maktutövningens syfte kan de handlingsformer som de underordnade utvecklar som svar på ytfostran också bli en belastning för maktutövaren. Om kraven höjs blir den inlärda hjälplöshet som ytfostran skapat en belastning. Om större engagemang behövs kan den passivitet som ytfostrans dynamik befrämjade framstå som ett problem. Om flexibilitet behövs är en rollspelande robot knappast en tillgång. Här har det ingen betydelse om rollspelen är uppriktiga eller cyniska och socialt bedrägliga.

Det förefaller dessutom, även i fall när maktutövningens syfte inte förändras, som att maktutövare alltid varit oroade av vissa typer av socialt bedräglig responsivitet, t ex den form av anpasslighet som kallas ögontjäneri och som betyder att vara tjänare endast under den överordnades ögon och som är en utmärkt illustration av vad det sociala bedrägeriet som motståndsform egentligen handlar om. Ögontjäneriet invaggar maktutövaren i en falsk säkerhet och redan i *Bibeln* brännmärks det, som t ex i Paulus brev till kolosserna: "I tjänare varen i allt edra jordiska herrar lydiga, icke med ögontjänst, av begär att behaga människor, utan av uppriktigt hjärta, i Herrens fruktan. Vadhelst I gören, gören det av hjärtat, såsom tjänaden i Herren och icke människor."

Ögontjäneri, överlagt socialt bedrägligt motstånd och öppet motstånd mot ytfostrans tvång är viktiga inslag i den interna maktrelationsdynamik som ytfostran ger upphov till. Dessa inslag är alla exempel på svagheter i den ytfostrande maktutövningen, åtminstone om man betraktar dem från maktutövarens synvinkel. De skapar därför och genom motståndets förmedling, förutsättningarna för det successiva inväxandet i en annan form av fostran. Denna andra form av människoförändrande maktutövning kallar jag djupfostran.

Djupfostran tar sikte på den underordnades medvetande under den bestämda förutsättningen att det är nyckeln till handlandet: själen tenderar genom denna form av fostran att just bli kroppens fängelse. Handlandet kringgärdas därför inte i lika hög grad av påbud och

förbud, snarare monteras eller tonas tvångsapparaten ned. Djupfostran blir i stället en form av samtyckesproduktion eftersom individen för det första tillåts välja – eller kan ta sig rätten att välja – och för det andra att detta handlingsutrymme uppstår inom ramen för ett system av nödvändigheter och beroendeförhållanden som begränsar valmöjligheterna eller kan manipuleras på ett sådant sätt att valmöjligheterna de facto begränsas.

Djupfostran och självdisciplin har mycket gemensamt. Djupfostran kan sägas konstituera maktrelationens underordnade part som subjekt på det sättet att det överlåts åt henne att disciplinera sig – att kontrollera och styra sig själv – inom ramen för ett system av nödvändigheter, insnärjd i ett nät av beroendeförhållanden som hon är.

I Bubers framställning av det mellanmänskliga finns en skiljelinje snarlik den som Goffman drog mellan uppriktighet och cynism, nämligen mellan väsen och sken. Att vara trogen sitt väsen är att visa upp sig som man verkligen är, medan att visa upp ett sken är att visa upp sig sådan man vill göra intryck av att vara. I Goffmans värld finns knappast några verkliga jag eller väsen, bara de intryck man i olika situationer vill göra på andra. Enligt Buber bör emellertid målet för människors strävan vara att visa upp sitt väsen, men just att han tror på denna målsättning gör Buber känslig för det maskerande skenet och den mänskliga förmågan till bedräglig responsivitet. Buber förstår det sociala bedrägeriets mekanism när han skriver:

> Att kunna bli föremål för iakttagelse, är något vi har gemensamt med varje ting. Att jag emellertid genom en fördold verkan av mitt väsen förmår resa ett oöverstigligt hinder för en sådan objektivering, är ett människans privilegium. Varsebliven i sin existerande helhet kan en människa bli endast såsom partner i en personlig relation. (Buber 1990: 27 f)

Nu är ju inte mellanmänsklighet kännetecknande för maktrelationer, i synnerhet inte sådana inom vilka ytfostran utövas. Djupfostran växer emellertid fram i syfte att varsebli den underordnades existerande helhet – inte endast kroppen utan också själen. Mellanmänsklighet är inte syftet, men kan vara ett av medlen för att framkalla djupfostran. Vi kan se det i senmoderna tillämpningar såsom den senaste managementfilosofin eller participativ pedagogik. Vi kan erfara hur maktutövare försöker få den underordnade att blotta sitt väsen genom att göra honom till partner i maktrelationen med hjälp av demokratireformer, engagemangsskapande åtgärder, delägande, motivationshöjande ingrepp och annat liknande. Detta är möjligen i sig en annan form av socialt bedrägeri. Men det är en annan historia[8] som bl a handlar om att en allt mer utstuderad medvetandekoloniserande maktutövning gör den ena attacken efter den andra mot det personlighetspansar som det sociala bedrägeriet som motståndsform skapar.

Anders Persson

Noter

1. Utförligare svar på dessa frågor återfinns i min avhandling (1991). Det finns naturligtvis andra och mer fullständiga översikter, t ex Olsen & Marger (1993), vilken är en textbok med kommenterande inledningar.
2. Ett annat exempel beskrivs i Asplund (1987: 13 f).
3. En intressant öppning till denna av tysta och inaktiva varelser befolkade verklighet, vilken betraktaren i så hög grad själv måste meningsfylla, erbjuder oss dock Baudrillard (1988).
4. F. W. Taylor beskrev en gång sitt managementsystem med följande ord: "I mitt system får arbetaren veta exakt vad han ska göra och hur han ska göra det, och varje förbättring som han själv inför i de instruktioner han har fått är ett dödligt hot mot ett lyckat resultat." citerat efter Cooley (1990: 47).
5. Rousseau ger några belysande beskrivningar av problemen med ytfostran, t ex den följande: "I en med största omsorg ledd uppfostran befaller läraren och tror sig därför härska, men i själva verket är det lärljungen, som härskar. ... ty allt det skarpsinne, ett åt sig självt överlämnat barn skulle ha

ägnat åt sitt uppehälle, använder det till att rädda sin frihet från tyrannens kedjor..." (1977: 122).

6. Det ska sägas att Goffman är notoriskt försiktig med referenser till "personlighet", "jag" och liknande begrepp, i stället ser han individen som hoppande mellan olika situationsbestämda Själv. Det går att tolka hans begrepp rolldistans som ett handlingsutrymme och en spricka i ett slags strukturell logik. Det finns emellertid täckning för andra tolkningar, t ex Asplunds (1980) att Goffman utvecklar begreppet rolldistans för att visa att individuellt handlande är "fullständigt socialt determinerat".

7. Denna lilla episod fick ett lustigt efterspel som var ett fantastiskt sammanträffande. Något år senare blev jag nämligen engagerad av länsarbetsnämnden för att utbilda personal i socialpsykologi. Utbildningen återkom år från år och när jag hade blivit varm i kläderna brukade jag berätta om mina två, såvitt jag kan bedöma tänkvärda och lärorika, möten med arbetsförmedlingen. Så ett år kände jag igen ett ansikte i mängden – platsförmedlaren som intet ont anande varit generös mot en bedragare...

8. Jag berättar delar av den i Persson (1991) och mer utvecklat när det gäller skolan i min bok *Skola & Makt. Om viljan till kunskap, beroendet av utbildning och tvånget att gå i skola* (1994).

Litteratur

Althusser, L, 1976. *Filosofi från proletär klasståndpunkt.* Lund: Cavefors.

Asplund, J, 1980. Noter till Kenneth Burkes motivationsgrammatik, i dens., *Sociälpsykologiska studier.* Stockholm: AWE/Gebers.

Asplund, J, 1987. *Om hälsningsceremonier, mikromakt och asociäl pratsamhet.* Göteborg: Korpen.

Bachrach, P & Baratz, M. S, 1972. *Makt och fattigdom.* Stockholm: Wahlström & Widstrand.

Barnes, B, 1988. *The Nature of Power.* Cambridge: Polity Press.

Baudrillard, J, 1988. The Masses. The Implosion of the Social in the Media, i dens., *Selected Writings.* Cambridge: Polity Press.

Berger, P. L, 1990. *Invitation till sociologi. Ett humanistiskt perspektiv.* Stockholm: Rabén & Sjögren.

Beronius, M, 1986. *Den disciplinära maktens organisering.* Lund: Arkiv.

Bibeln, 1969. Stockholm: Svenska kyrkans diakonistyrelses bokförlag.

Blau, P. M, 1964. *Exchange and Power in Social Life.* New York: Wiley.

Buber, M, 1990. *Det mellanmänskliga.* Ludvika: Dualis Förlag.

Burawoy, M, 1985. *The Politics of Production.* London: Verso.

Cooley, M, 1990. *Arkitekt eller bi?.* Stockholm: Carlssons.

Dahl, R. A, 1961. *Who Governs? Democracy and Power in an American City.* New Haven: Yale University Press.

Dahl, R. A, 1976. *Democracy in the United States: Promise and Performance.* Chicago: Rand McNally 1976;

Durkheim, E, 1973. *Moral Education.* New York: The Free Press.

Elias, N, 1978a. *The History of Manners.* Oxford: Basil Blackwell.

Elias, N, 1978b. *What is Sociology?.* London: Hutchinson.

Elias, N, 1982. *State Formation and Civilization.* Oxford: Basil Blackwell.

Etzioni, A, 1975. *A Comparative Analysis of Complex Organizations.* New York: The Free Press.

Foucault, M, 1980. *Sexualitetens historia. 1. Viljan att veta.* Södertälje: Gidlunds.

Foucault, M, 1987. *Övervakning och straff. Fängelsets födelse.* Lund: Arkiv.

Foucault, M, 1988. *Politics, Philosophy, Culture. Interviews and other writings 1977-1984.* London: Routledge.

Galbraith, J K, 1983. *Maktens anatomi.* Göteborg: Forum.

Gallie, W. B, 1955-56. Essentially Contested Concepts, *Proceedings of The Aristotelian Society* 56, 167-198.

Goffman, E, 1961. Role Distance, i dens., *Encounters. Two Studies in the Sociology of Interaction.* Indianapolis: Bobbs-Merrill.

Goffman, E, 1974. *Jaget och maskerna.* Stockholm: Rabén & Sjögren.

Hermansson, C H, 1989. *Ägande och makt.* Stockholm: Arbetarkultur.

Jessop, B, 1983. *The Capitalist State. Marxist Theories and Methods.* Oxford: Martin Robertson.

Korpi, W, 1981. *Den demokratiska klasskampen.* Stockholm: Tidens förlag.

Lukes, S, 1983. *Power. A Radical View.* London: MacMillan.

Marcuse, H, 1968. *Den endimensionella människan.* Stockholm: Bonniers.

Mathiesen, T, 1982. *Makt och motmakt*. Göteborg: Korpen.
Mills, C. W, 1971. *Makteliten*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
Olsen, M. E & Marger, M. N (eds) 1993. *Power in Modern Societies*. Boulder: Westview Press.
Pareto, V, 1973. *Eliters uppgång och fall*. Stockholm: Argos.
Parsons, T, 1967. *Sociological Theory and Modern Society*. New York: The Free Press.
Persson, A, 1991. *Maktutövningens interna dynamik. Samspel och motsättningar i skola och lönearbete*. Lund: Sociologiska institutionen.
Persson, A, 1994. *Skola & Makt. Om viljan till kunskap, beroendet av utbildning och tvånget att gå i skola*. Stockholm: Carlssons.
Petersson, O & Carlberg, I, 1990. *Makten över tanken*. Stockholm: Carlssons.
Petersson, O, 1989. *Maktens nätverk*. Stockholm: Carlssons.
Rousseau, J-J, 1977. *Emile eller om uppfostran. Första delen*. Stockholm: Stegelands.
Russell, B, 1952. *Makt. En analys av dess roll i samhället*. Stockholm: Natur och Kultur.
Sartre, J-P, 1984. *Varat och Intet*. Göteborg: Korpen.
Stinchcombe, A. L, 1968. *Constructing Social Theories*. New York: Harcourt, Brace & World.
Therborn, G, 1976. Vad gör den härskande klassen när den härskar?, *Häften för kritiska studier* 4, 4-31.
Weber, M, 1983. *Ekonomi och samhälle. Förståendesociologins grunder I*. Lund: Argos.
Wrong, D. H, 1961. The Oversocialized Conception of Man in Modern Sociology, *American Sociological Review*, vol 26:2, 183-193.
Wrong, D. H, 1979. *Power: Its Forms, Bases and Uses*. New York: Harper & Row.
Østerberg, D, 1977. *Makt och materiell*. Göteborg: Korpen.

Medborgarkontor

Institutionell förnyelse

Samhällelig problemlösning är inte en statisk företeelse. Detta gäller i synnerhet marknadsorienterade verksamheter (företag, affärsdrivande verk med mera), men även i mycket stor utsträckning politiska organisationer som myndigheter, kommuner och andra offentliga organisationer. Problembilder förändras över tid och ger upphov till skapandet av nya, eller förändring av redan etablerade, institutioners utformning och verksamhetssätt. Denna process kan vad avser den offentliga verksamheten kallas institutionalisering. I Ds 1993:4 (sid 9) konstateras att den offentliga sektorn idag genomgår betydande förändringar. Inom statliga myndigheter, kommuner och landsting pågår ett omfattande arbete för att göra verksamheterna mer ändamålsenliga och effektiva och för att förbättra servicen till medborgarna och stärka den lokala demokratin. Denna ambition att förändra och ompröva såväl form som innehåll i den offentliga verksamheten är dock inget unikt för Sverige, den återfinns idag i de flesta moderna västerländska demokratier (Wise – Amnå 1993; Dente – Kjellberg 1988).

Nya former för lokalt offentligt serviceutövande har sedan 1970-talet varit en omdiskuterad fråga i Sverige (se Statskontoret 1993: 14B för en översikt), även om förnyelse av offentlig service pågått i större eller mindre omfattning under hela efterkrigstiden (SOU 1990:72; Montin 1989). Bakgrunden har angetts vara problem med att tillgodose krav på service (effektivitetskrav), en önskan att vidga medborgarinflytandet (förstärka den lokala demokratin), förbättra servicen till medborgarna (ändamålsenlighet) och under senare år minska de ekonomiska problemen hos stat och kommuner (SOU 1990:72; Ds 1993:4; jämför Wise 1990). Det nya med diskussionerna från 1970-talet är att de skett mot bakgrund av central-statliga ambitioner rörande decentralisering och minskad statlig detaljstyrning av verksamheter (Ds 1993:4). Enkelhet och snabbhet i ärendehantering och goda kontakter mellan myndigheter och allmänhet, med bibehållen rättssäkerhet för enskilda individer vid offent-

lig myndighetsutövning, har angetts som några av de avsedda målen.

En utgångspunkt för denna artikel är att det kan vara positivt för offentlig verksamhet att våga pröva behov av institutionell förändring vad avser former för och/eller inriktning på dess verksamhet (jämför Olsen 1985; Eisenstadt 1962; March – Olsen 1989). Möjligheten att lösa policyproblem i ett föränderligt samhälle påverkas av hur dynamiskt föränderlig den offentliga förvaltningen är. Idag finns i Sverige många pågående exempel på omstrukturerad lokal offentlig service (Wise – Amnå 1993). I föreliggande artikel diskuteras *ett* sådant sätt att förnya formerna för offentlig serviceutövning – medborgarkontor. Ingen värdering görs i uppsatsen av medborgarkontor som bättre eller sämre lösning i förhållande till andra pågående försök eller idéer, till exempel i förhållande till generell kommunalisering av lokala offentliga tjänster. Uppsatsens syfte är att utifrån empiriskt material rörande ett medborgarkontorsförsök i Sverige, Samservice i Fränsta, Ånge kommun, diskutera medborgarkontor som ett alternativ till dagens sektoriserade horisontella myndighetsstrukturer (SOU 1990:44) vad avser offentlig, i detta fall kommunal och statlig, förvaltning.

Offentlig förvaltning i form av medborgarkontor

Sätten att organisera den lokala offentliga servicen varierar i större eller mindre omfattning mellan kommunerna i Sverige och har även förändrats över tid. Med den senaste kommunallagen (SFS 1991:900) ges möjligheter till ännu större lokala variationer. De förändrade arbetssätten och institutionella lösningarna gäller dock inte bara kommunerna, utan även landsting, statliga myndigheter och offentliga organisationer i övrigt.

Ett sätt att förnya formerna för lokal offentlig serviceutövning utgörs av medborgarkontor. Begreppet är inte entydigt men kan definieras som ett kontor som lokalt tillhandahåller en lättillgänglig service och information till allmänheten (Statskontoret 1993:14 s. 7). I medborgarkontoret arbetar generalister som, med hjälp av specialister, skall kunna ge information, rådgivning och service över ett brett fält samt lotsa den enskilde vidare i mer kvalificerade ärenden (Ds 1993:4). Den bärande idén kan sammanfattas till att på ett ställe och under ett tak samla samhällsinformation på ett för medborgarna lättillgängligt sätt (Zelmin-Åberg 1992).

Medborgarkontorens unika bidrag till den offentliga sektorns förnyelse utgörs av det avsektoriserade handläggandet, det vill säga den horisontella myndighetsprincipen. Olika offentliga sektorsuppbygda organisationer ersätts på lokal nivå av en organisation som representerar en sammanhållen service till medborgarna. Hur djupt det avsektoriserade samarbetet kan bli/bör vara är en empirisk fråga. Idag finns i Sverige medborgarkontor med högst varierande ambitioner rörande det avsektoriserade handläggandet. Detta såväl i djup som i bredd och typ av deltagande myndigheter.

Medborgarkontoren kan genom sin ambition av handläggning över myndighetsgränser representera något helt nytt i förnyelsearbetet av lokal offentlig service. Kommundelskontor, lokalkontor med mera utgör alla försök till dekoncentrerat eller decentraliserat beslutsfattande med de kommunala eller statliga myndighetsstrukturerna intakta. Det delegerade eller decentraliserade beslutsfattandet sker inom givna myndighetsramar. Samhällsproblems eller medborgarkravs bångstyrighet i förhållande till myndighetsstrukturer löses här medels hänvisningar till regelverkens formaldemokratiska legitimitet eller genom intellektuella bortrationaliseringar, i något fall genom tillägg till administrativa beslutssystem. Medborgarkontoren söker, i större eller mindre utsträckning, beroende på servicenivå, något nytt. Här finns ambitionen att bryta en vertikal institutionell rigiditet med en horisontell flexibilitet i ärendehantering.

Det har pågått (se till exempel Statskontoret 1993:14B; SOU 1991:25) och pågår många försök idag i Sverige rörande institutionell förnyelse i form av medborgarkontor (se vidare Ds 1993:4). Intresset från svenska kommuner att få pröva denna verksamhetsform är stort.

98 av Sveriges 286 kommuner anmälde under våren 1993 att de önskade delta i någon form av aktivitet rörande medborgarkontor. I 49 fall avsågs direkt försöksverksamhet (Statskontoret 1993:14C). Kommunernas intresse för denna verksamhetsform har medfört att Sveriges regering beslutat om en femårig försöksperiod med dispenser från gällande lagstiftning (Proposition 1993/94:187). Intresset från såväl regering som Civildepartement och berörda kommuner kan tolkas som att den nuvarande sektoriserade myndighetsutövningens gränser blivit obsoleta och behöver förändras (Peterson 1991; Hjern 1993). Förebilder för de försök som pågår har framför allt hämtats från England, Tyskland och Danmark (Ds 1993: 14). Omfattande försöksverksamhet med medborgarkontor har under de senaste åren även startats i Holland, Finland och Norge.

Idag domineras samtliga pågående medborgarkontorsförsök i Sverige utom två av kommunal verksamhet. I Samservice i Fränsta, Ånge kommun och Tingsbacka i Arjeplog, Arvidsjaur kommun utgör statliga myndigheter en majoritet av de deltagande organisationerna. I bägge dessa fall är dock kommunen samordningsansvarig. Samservice i Fränsta, Ånge kommun är av flera anledningar intressant som studieexempel på ett medborgarkontor. Det utgör ett av de medborgarkontorsförsök som pågått längst och som därmed hunnit att såväl möta som att hantera eller resignera inför de problem, hinder och möjligheter som kommit att möta denna form av förändrad lokal offentlig service. Samservice är också det enda i Sverige nu pågående medborgarkontorsförsök som varit föremål för akademisk utvärdering (Bostedt 1993). Slutligen ingår i Samservice-försöket såväl statlig som kommunal verksamhet med en servicenivå som, i förhållande till de flesta andra pågående försök med medborgarkontor, är ovanligt hög (Statskontoret 1993:14B).

Samservice i Fränsta – en kort presentation

Ånge kommun, en glesbygdskommun med 12.400 invånare, ligger i den sydvästra delen av Västernorrlands län. Kommunen har ett par större tätorter, varav centralorten Ånge (3.400 invånare) i den västra delen av kommunen och Fränsta (1.400 invånare) i den östra delen utgör de två största. Den del av kommunen som Samservice i Fränsta har som naturligt upptagningsområde utgörs av ungefär 4.500 personer.

Verksamheten startade den första augusti år 1991. Totalt arbetar ca 30 personer i Samservice-huset, representerande åtta myndigheter: arbetsförmedlingen, försäkringskassan, polisen, kronofogdemyndigheten, skogsvårdsstyrelsen, länsstyrelsen, posten och Ånge kommun. Servicemässiga liksom regional- och förvaltningspolitiska ambitioner utgör de bakomliggande motiven till att pröva denna nya organisationsform (Edin 1991). Den förvaltningspolitiska ambitionen, att hitta samarbetsformer över myndighetsgränser, utgör försökets viktigaste bidrag till diskussionen om den offentliga sektorns förnyelse. I Samservice skulle samarbetet mellan myndigheterna få ett sådant djup att man kunde tala om en ny myndighet (Edin 1991). En lokal horisontell organisationsstruktur som går tvärs med etablerade myndighetsstrukturer.

Det är dock noterbart att Samservice ursprungligen initierades som ett lokalkontorsprojekt. Lokalkontor har definierats som olika typer av servicekontor med varierande sammansättning av statlig och kommunal verksamhet (Ds 1990:22, s 16). Samservice tolkas i SOU 1990:72 som representerande ett servicekontor. Utredningen menade att sambruksförsök/samlokalisationsförsök också kan hänföras till denna typ av lokalkontor. Sambruksförsöken sågs som tillkommit i exklusivt syfte att åstadkomma effektiviseringar av samhälleliga verksamheter (ibid s 15).

När verksamheten startade i augusti månad år 1991 hade ambitionerna med Samservice omformulerats till att utgöra ett medborgarkontor.

Samservice syften angavs till a) en förnyelse av offentlig sektor som innebär bättre service för människor i glesbygd, b) bättre arbetsmiljö för personalen i form av mer kvalificerade och omväxlande arbetsuppgifter och c) en effektivisering (Edin, 1991). Huvudsyftet uttrycks

som att genom nedbrytning av sektorsgränser förbättra servicen för medborgarna med oförändrad eller ökad effektivitet och kvalitet samt med bibehållen rättssäkerhet (ibid, sid 3). Serviceenheten, en gemensam arbetsenhet för fyra ingående myndigheter: arbetsförmedlingen, försäkringskassan, polisen och Ånge kommun, anges i linje med den förvaltningspolitiska ambitionen som försökets hjärta.

Statskontoret har inventerat serviceutbudet i Fränsta och kartlagt kontaktform, servicevolym och servicenivå (1993:14B). Med kontaktform avses besök, telefonsamtal, brev/fax eller kontakter på fältet. Servicevolymen har graderats efter stor, medelstor eller liten. Servicenivån har studerats utifrån en modell i det danska ROSA-projektet (Rationel Organisation og Service Administration). Där graderas servicenivån efter åtta olika nivåer, där nivå ett utgör lägsta nivå och nivå åtta den högsta.

1. Receptionsuppgifter (utlämning av material, allmän information).
2. Informationsuppgifter (vägledning och hänvisning).
3. Fackvägledningsuppgifter (hänvisningar per post och telefon, val mellan olika regelverk).
4. Lag- och regeluppgifter (lättare ärendebehandling, expeditionsgöromål).
5. Utredningsuppgifter (rådgivning om möjligheter, regeltolkningar).
6. Specialistuppgifter (tyngre och komplicerade ärenden, ärenden som kräver viss kompetens).
7. Ledningsuppgifter (samordning, kontroll och förvaltningsutveckling).
8. Politiska uppgifter (presidieuppgifter, mål och ramar).

Samservice graderades vad gäller servicenivå av Statskontoret till nivå sex ovan. Efter deras sammanställning har verksamheten utökats så att ledningsuppgifter och politiska uppgifter också kommit att ingå (Rutqvist 1993), det vill säga nivåerna sju och åtta. Tidigare definition av medborgarkontor, att på ett ställe och under ett tak samla samhällsinformation på ett för medborgarna lättillgängligt sätt, är därmed giltig för Samservice med tillägget att servicenivån på arbetsuppgifterna i förhållande till de flesta andra försök med medborgarkontor i Sverige (Statskontoret 1993:14), är ovanligt hög.

För att sammanfatta. Samservice (medborgarkontoret) har till uppgift att förbättra den lokala offentliga servicen för medborgarna med oförändrad eller ökad effektivitet och kvalitet samt med bibehållen rättssäkerhet. Detta uppnås genom en nedbrytning av sektorsgränser. De praktiska konsekvenserna som avses uppnås är a) att den enskilde medborgaren ska få en stor del av sina servicebehov tillgodosedda på ett och samma ställe, b) att förändringarna i arbetsformer och arbetsinnehåll ger personalen ökad motivation i arbetet och bättre utvecklingsmöjligheter och c) att medborgarkontoret medför förändrade attityder i riktning mot ett mer samarbetsvilligt förhållande mellan såväl anställda inbördes som mellan anställda och allmänhet. Blev det så? Vilka slutsatser kan utifrån exemplet Samservice dras om medborgarkontor som ny lokal offentlig verksamhetsform?

Att överskrida gränser

Medborgarkontor har av såväl servicemässiga som regional- och förvaltningspolitiska skäl motiverats som en intressant förnyelseform av lokal offentlig service (Ds 1990:22). I denna översikt fokuseras den förvaltningspolitiska ambitionen, det vill säga möjligheten till institutionell förnyelse i överenstämmelse med medborgarnas önskemål och behov. Erfarenheterna från Samservice kan tjäna som utgångspunkter för fortsatt diskussion och för analys av medborgarkontorskonceptet.

Det empiriska materialet i artikeln bygger på intervjuer och enkäter. All personal i Samservice, lokala och regionala verksamhetsföreträdare samt centralt placerade handläggare med någon verksamhetsmässig koppling till försöket har intervjuats (totalt 41 intervjuer). Personalen i Samservice intervjuades vid två tillfällen, med cirka ett års mellanrum.

Tre olika typer av enkäter har samlats in i tre omgångar (cirka ett års mellanrum): en medborgarenkät rörande information kring, upp-

fattningar om och kontakter med Samservice, en enkät till besökare i Samservice rörande typ av information kring, uppfattningar om och kontakter med Samservice, en enkät som fylldes i av serviceenhetens personal rörande typ av arbetsuppgifter de hade att hantera. Totalt har 2.357 enkäter statistiskt bearbetats i studien.

Medborgarkontor som möjlig förvaltningspolitisk lösning av de sektorsproblem (SOU 1990:44) svensk offentlig förvaltning idag uppvisar utgör primärt fokus för den fortsatta diskussionen i denna artikel. Först dock en kort presentation av service- och regionalpolitiska resultat från Samservice-försöket.

Medborgarservice och regionalpolitik

Medborgarna i Fränsta med omnejd är nöjda med såväl serviceinnehåll som servicekvalitet i medborgarkontoret. Detta oavsett om servicebegreppet definieras som sätt att handla gentemot allmänheten, eller utbudet av tjänster. Den service medborgaren önskar sig täcks av det serviceutbud som finns i Samservice. Medborgarnas efterfrågan på offentlig service i Fränsta med omnejd har enligt berörd personal kunnat tillgodoses med tillgängliga resurser. Slutsatsen styrks av att personalen vid intervjuerna haft få önskemål om förändringar av, eller drastiskt annorlunda visioner om, hur Samservice fungerar servicemässigt.

Att medborgarna i Fränsta med omnejd är nöjda med såväl serviceinnehållet som servicekvaliteten i medborgarkontoret framgår i medborgar- och besöksenkäterna. 80 procent av befolkningen känner till Samservice och 60 procent har besökt huset. Ett argument som ofta använts i debatten talande för medborgarkontor har varit att medborgarna kan utföra flera ärenden samtidigt. Erfarenheterna från Samservice visar dock att argumentet inte är giltigt, i 70 procent av besöken har bara ett ärende utförts.

45 procent av medborgarna ansåg i januari månad år 1993 att myndigheternas tjänster hade förändrats positivt, fem procent hade uppfattat en negativ förändring. 65 procent av invånarna i Fränsta med omnejd anser att Samservice är ett bra sätt att organisera kontakten mellan medborgarna och offentlig förvaltning.

De servicemässiga effekterna av medborgarkontoret i Fränsta kan också speglas utifrån ett organisatoriskt perspektiv.

- Medborgarkontoret har medfört ökad tillgänglighet till den offentliga servicen genom gemensamma och längre öppethållandetider: vardagar 09:00 – 17.30. Lunchstängning har tagits bort. Arbetsförmedlingen och försäkringskassan har därigenom utökat öppethållandet med tre timmar per dag.
- Medborgarkontoret har medfört minskad sårbarhet vid frånvaro. Genom generalistutbildning har fler anställda kunnat ge allmänheten service i olika myndighetsärenden.
- Medborgarkontoret har medfört en mer effektiv personalanvändning. Exempel på detta är att en av försäkringskassans tjänstemän har utbildats till arrestvakt vilket möjliggör att samtliga polismän kan användas för yttre tjänst. Polisens kanslist nyttjas som konsumentvägledare. Lantbrevbärarna fullgör vissa arbetsuppgifter, som tillsyn av avsides belägna vapenförråd, som normalt åligger polismän.

Till detta kommer frågan om kostnadsmässig effektivisering för deltagande myndigheter. Frågan är uppenbart viktig för möjligheterna att bedriva förändringarbete. Dels med tanke på det statsfinansiella läget i allmänhet, dels med tanke på de besparingskrav som åligger de statliga myndigheterna i synnerhet (Statskontoret 1993:14). Kort kan här konstateras att Samservice-försöket medfört lägre driftskostnader. Myndigheterna har med bibehållen eller ökad servicenivå kunnat minska sina gemensamma lönekostnader med sex procent det första året. Även kostnader för lokalvård och teletjänster har minskat. I det första fallet ovan med 51 procent (att besparingen är så stor beror på tröskeleffekter med anledning av skrivningar i de statliga avtalen inom lokalvårdsområdet), i det senare fallet med 15 procent.

Inflyttning till nya lokaler har dock samtidigt medfört kraftigt ökade hyreskostnader för

vissa av myndigheterna. Det gäller i synnerhet för polisen (en ökning med 476 000 kronor per år) posten (en ökning med 282 000 kronor per år). I polisens fall är jämförelsen ovan inte helt rättvisande. Hyran för den gamla polislokalen var inte marknadsmässigt satt under de sista två åren före flyttningen till Samservice. Kommunen ägde lokalerna och subventionerade hyreskostnaden, på grund av bristande underhåll, i avvaktan på lämpligare lokaler.

Arbetet i medborgarkontoret har medfört att personalens arbetsmotivation ökat. Det är däremot svårt att fastställa om förändringar i arbetsformer och arbetsinnehåll (det avsektoriserade handläggandet) också gett personalen bättre utvecklingsmöjligheter. Kort kan konstateras att utvecklingsmöjligheterna i så fall mer berört bredd än djup i fråga om arbetsuppgifter.

Förutom de positiva effekter Samservice fått för servicen torde det stå utom all tvivel att försöket också fått positiva regionalpolitiska resultat. Det kan speglas dels i det marknadsföringsvärde Samservice har för Ånge kommun, dels möjligheten att kunna utvecklas utifrån lokala förutsättningar (jämför Gidlund 1989).

Den viktigaste regionalpolitiska effekten är dock bibehållandet av offentlig service i Fränsta med omnejd. Två myndigheter (försäkringskassan och kronofodgemyndigheten) hade fattat beslut om nedläggning av sin verksamhet i östra delarna av Ånge kommun. Servicen kunde genom medborgarkontoret bibehållas i Fränsta. Det har vidare medfört att planer inom Sundsvalls polisdistrikt att centralisera verksamheten från Fränsta till Ånge aldrig genomförts. Medborgarkontoret har även medfört att ny statlig (arbetsförmedlingen) och kommunal service har förlagts till Fränsta. Utifrån dessa resultat kan försöket med medborgarkontor betecknas som regionalpolitiskt lyckad.

Samservice och den förvaltningspolitiska ambitionen

Inledningsvis konstaterades att diskussionen om medborgarkontor i denna artikel inriktas på dess möjligheter att utgöra en tänkbar lösning av de sektorsproblem (SOU 1990:44) svensk offentlig förvaltning uppvisar. Ovan presenterades kort de service- och regionalpolitiska resultat som kan utläsas från Samservice. Detta gjordes i syfte att ge en mer samlad bild av det empiriska materialet. Återstår diskussionen om medborgarkontor som förvaltningspolitiskt svar på frågan om behovet av förnyelse av lokal offentlig service.

Vad som avses med begreppet 'förvaltningspolitik' är inte alldeles klart, begreppet är svårtydbart och mångdimensionellt. Rothstein (1991) menar att begreppet förvaltningspolitik täcker det politiska maktmedel som utformningen av den offentliga förvaltningen utgör. Det kan, för att överensstämma med hur Ds 1990:22 använder begreppet, även utvidgas med argument rörande effektivitet, innehållande såväl ekonomisk, administrativ som servicemässig effektivitet. Oavsett vilken exakt betydelse som läggs i begreppet, så utgör den del av den förvaltningspolitiska ambitionen som innefattar ambitionen att förstärka den lokala demokratin och förbättra servicen till medborgarna det mest intressanta bidraget till diskussionen om formerna för den offentliga sektorns förnyelse. Ekonomisk och administrativ effektivisering kan även uppnås genom samlokalisering av verksamheter, för det behövs inget avsektoriserat handläggande.

Dominerande problembilder i samhället förändras över tid och ger behov av förändringar rörande såväl form som innehåll i den offentliga verksamheten. Kvalitetssäkrade offentliga tjänster fordrar därmed ett medborgarperspektiv, utgående från de behov och de önskemål medborgaren uttrycker och det värde det ges i den politiska prioriteringsprocessen. Medborgarkontor, bestående av generalisthandläggare som arbetar över befintliga myndighetsgränser, kan vara *ett* sätt att strukturera den offentliga servicen i framtiden i syfte att öka känsligheten för eller informationen om medborgarnas samlade behov. Detta har en särskild aktualitet för Sverige idag, i en tid när de politiska partierna letar efter nya arbetsformer samtidigt som makten i samhället diffuseras (SOU 1990:44) och den politiska prioriteringsprocessen domineras av olika sektorsin-

tressen. Att den offentliga förvaltningen omstruktureras för att bättre möta medborgarnas samlade och sammansatta behov behöver dock inte ses som ett alternativ till att förstärka den politiska prioriteringsprocessen, snarare ett möjligt komplement.

Det bör kommenteras att det avsektoriserade handläggande är ett tydligt initiativ från central-statligt håll i utformningen av den offentliga förvaltningen, precis som Rothstein antyder i den definition av begreppet förvaltningspolitik som görs ovan. I Fränsta växte betydelsen av handläggning över myndighetsgränserna fram som ett resultat av det pågående försöket. Ambitionen att utveckla försöket med denna del kom från länsstyrelse och berörd personal i Samservice. Det fanns inga specifika krav från medborgarna i Fränsta med omnejd rörande sektorsövergripande handläggande. Det fanns inte heller någon allmän medvetenhet hos kommunmedborgarna rörande Samservice och den principiella skillnaden mellan avsektorisering och samlokalisering. Med en lätt överdrift skulle den praktiska skillnaden *för medborgaren* mellan dessa två verksamhetsformer i Fränstas fall yttra sig i kortare öppethållande och möjligheten att stå i flera istället för i en kö. Man bör då samtidigt komma ihåg att köerna till den offentliga servicen inte är överdrivet långa i Fränsta.

Deltagande myndigheters perspektiv på Samservice som företeelse (såväl regionalt som centralt) innefattar inte heller ambitionen med avsektoriserat handläggande. Istället nämns i intervjuerna att få all service samlad på ett ställe, att behålla viss service på orten samt att få bättre och smidigare samarbete mellan myndigheter. Vissa av de deltagande myndigheterna påpekade att det krävs en hög frekvens av enklare problem, som därigenom kan skötas av generalister, för att motivera de extra kostnader som integrationsarbetet medför. Det skulle därmed finnas balanseringspunkter där kostnaden för vidare integration överskrider samordningsvinsterna. Statskontoret (1993:14) för diskussionen något längre. De poängterar riskerna med en överkonsumtion av tjänster som är lättillgängliga, vilket kan leda till kostnadsineffektiva lösningar av offentlig service. Detta skall dock jämföras med samhällsnyttan och vikten av en levande landsbygd. Här kan därmed politiska värden, samhällsekonomiska effekter och strikt företagsekonomiska lönsamhetsberäkningarna stå i konflikt med varandra.

Deltagande myndigheters perspektiv på avsektoriserat handläggande sätter ramarna för medborgarkontorens möjligheter att lyckas med den förvaltningspolitiska ambitionen. Det avsektoriserade handläggandet är avhängigt dels avsektorisering mellan myndigheterna, dels avsektorisering och decentralisering/delegering av arbetsuppgifter inom myndigheterna. Det största intresset rörande den förvaltningspolitiska ambitionen riktades i Samservice fall mot handläggning över myndighetsgränserna. Det medförde att decentralisering/delegering av beslutsfattande inom myndigheterna kom i skymundan. Frågan är hur långt det är möjligt att förverkliga generalisthandläggning i form av medborgarkontor, eller annan institutionell förnyelse, med starka och statiska sektorsgränser inom myndigheterna?

Att medborgarnas medvetenhet om skillnaderna mellan olika möjliga förvaltningspolitiska val är små betyder dock inte att effekterna av olika val inte varierar. Invånarna i Fränsta med omnejd lyfter fram lättillgängligheten till service, de långa öppettiderna och den samlade servicen från många verksamheter som positiva effekter av medborgarkontoret. Samservice visar därmed att servicen kan förbättras genom arbete över myndighetsgränser. Men betyder också Samservice en fördjupad lokal demokrati, att den politiska beslutsprocessen underlättas och att kommunikationen mellan medborgare, förvaltning och politiker stärks? Detta behandlas i artikelns avslutande del.

En kort sammanfattning av resultaten från Samservice vad avser de förvaltningspolitiska ambitionerna är att Samservice inleddes som ett försök till samlokalisering av offentliga myndigheter. Ambitionerna utökades därefter av projektledningen till att även gälla arbete över myndighetsgränser. Samma perspektivbyte skedde dock inte, med vissa undantag,

bland lokala och regionala verksamhetsföreträdare och bland centralt placerade projektansvariga. Med tiden har de lokala verksamhetsföreträdarna accepterat idén om arbete över myndighetsgränser. Ambitionen med myndighetsöverskridande handläggning har då hindrats av de befintliga regelverken. Genom ett regeringsbeslut år 1994 om försöksverksamhet med medborgarkontor (Proposition 1993/1994:187) har hindren från nuvarande regelverk begränsats. Så långt det empiriska materialet från Samservice. Vilka slutsatser kan utifrån resultaten dras om medborgarkontor som institutionell förnyelseform?

Politisk institutionalisering

Inledningsvis konstaterades att samhällelig problemlösning är en dynamisk företeelse. Problembilder förändras över tid och ger upphov till skapandet av nya, eller förändring av redan etablerade, institutioners utformning och verksamhetssätt. Det kan vara positivt för offentlig verksamhet att pröva institutionell förändring vad avser former för och/eller inriktning på dess verksamhet. Möjligheter att lösa policyproblem i ett föränderligt samhälle kan påverkas av hur dynamiskt föränderlig den offentliga verksamheten är. Institutioner och organisationer har inte evigt liv. De har vuxit fram under givna förutsättningar och i praxis sker en fortlöpande omprövning och förändring.

Det demokratiska beslutsfattandets uppgift är att prioritera kring och ta beslut om över tid skiftande preferenser från medborgarna. Ett dynamiskt pluralistiskt samhälle förutsätter då samtidigt en fortlöpande vilja till omprövning och anpassning av de organisationer/ institutioner som skapas för genomförande av samhälleliga program. Denna förändringstakt kan vara olika snabb vid olika historiska skeden. Alldeles uppenbart genomgår Sverige just nu en period av stor institutionell förändring, något som utförligt diskuterats i den svenska maktutredningen (SOU 1990:44). När förändringsprocesserna är som kraftigast och mest uppenbara finns samtidiga behov av att de görs tydliga för folkflertalet och deras representanter så att de dels kritiskt kan värderas, dels för att individens rättssäkerhet skall kunna garanteras. Demokratisk styrning av samhällsutvecklingen kräver då utvärderingsinstrument för att pröva om politikens värden bättre uppnås genom den om- eller nyinstitutionalisering som pågår (jämför Lindblom 1979).

Balansen mellan institutionell förnyelse och stabilitet är en klassisk frågeställning i statsvetenskaplig debatt. Den förutsätter teorimodeller innehållande analysredskap täckande såväl förnyelse som stabilitet. Nedan diskuteras strukturella motstånd och (ofta) komplexitet som systembevarande inslag i en teori om institutionalisering. De systembevarande inslagen är vanligen starka, därav ofta en språngartad förnyelse. "Institusjonene er robuste mot endring og reformforsok" (Olsen 1988 s 15). Flexibilitet och autonomi utgör faktorer som ofta genererar förändring. Dessa båda faktorer är särskilt intressanta för den fortsatta diskussionen i denna artikel då analysen rör ett försök med ny form av lokal offentlig förvaltning.

Samservice i Fränsta kan utifrån den redovisning som förevarit sägas utgöra ett intressant studieexempel på institutionell förändring av lokal offentlig verksamhet. I detta sista avsnitt av artikeln diskuteras Samservice och fenomenet medborgarkontor med hjälp av en teoretisk modell för studier av institutionell förändring. Analysen underlättar framtida svenska och nordiska jämförelser med andra medborgarkontor.

Förändring av offentliga institutioner – en analytisk modell

Om- och nyorganisering av offentlig verksamhet, dess struktur, beslutsformer, arbetssätt med mera är inget ovanligt, nytt eller anmärkningsvärt (Olsen 1988; Peterson 1989; Eisenstadt 1964; Kaufman 1976). Frågan är bara hur dessa förändringar systematiskt skall kunna studeras, relateras till den politiska prioriteringsprocessen och, slutligen, värderas. Analysen underlättas med hjälp av en mo-

dell rörande institutionalisering. Organisationer och institutioner uppvisar olika institutionaliseringsgrader som påverkar deras livslängd, aktivitet och inriktning. Institutionaliseringsgraden kan bestämmas med hjälp av fyra faktorer: anpassningsförmåga, komplexitet, autonomi (Huntington 1968) och flexibilitet. Dessa faktorer är analytiska begrepp med vilkas hjälp förändring av lokal offentlig förvaltning kan diskuteras.

- Med *anpassningsförmåga* avses möjligheterna för aktörer att anpassa sina handlingsmönster efter skiftande subjektiva rationalitetsskäl och omkringliggande strukturella eller strukturerande faktorer som kan påverka. Motsatsen till anpassningsförmåga utgörs av rigiditet.
- Med *autonomi* avses att samhällsproblemen hanteras så funktionellt som möjligt. Antalet lagar, förordningar och avtal inom arbetsmarknadsområdet, återverkande till exempel på arbetsförmedlingens och försäkringskassans service, utgör en svåröverskådlig massa. Då kan funktionell problemlösning kräva en subjektiv, situationsbunden förenkling av regleringen, baserad på det diskretionära handlingsutrymmet (Lidström 1991). Motsatsen till autonomi är underordning.
- Med *flexibilitet* avses möjligheter och vilja att omprova lösningar för ett problem (jämför Premfors 1989). Bedömningar av vad som är funktionell problemlösning kan ske på kort och lång sikt och behov av taktiska överväganden kan finnas, en förhandlingssituation uppstår (Ingram 1977; Lindblom 1979; Barrett/Hill 1984; Majone 1986). Låg flexibilitet i organisationer/institutioner visar att systemen är statiska.
- Med *komplexitet* avses här problemens inneboende komplexitet, vilket gör det lättare eller svårare att lösa. Det mäts genom behov av specialiserade kunskaper eller komplexiteten i det sociala interaktionsmönstret (Peterson, 1989). Detta ställer olika krav på anpassningsförmåga. Daniel Mazmanian och Paul Sabatier uttrycker komplexitetsdiskussionen i termer av "tractability or solvability of the problem(s) addressed by a public policy" (1981 s. 5). Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska arbete, försäkringskassans arbete med rehabiliteringsfrågor, polisens brottspreventiva åtgärder och de sociala myndigheternas insatser mot social utslagning och missbruk utgör alla bra exempel från Samservice i Fränsta på samhällsproblem med hög komplexitet. Utfärdandet av vapenlicens, tilldelning av barnomsorgsplats, registrering av arbetssökande utgör exempel på ärenden som oftast kan karaktäriseras som enkla.

Organisationer och institutioner uppvisar olika institutionaliseringsgrader som påverkar deras livslängd, aktivitet och inriktning. Genom att organisationer och institutioner, till exempel de åtta intressenterna i Samservice, har en formell reglering som bas för sin verksamhet och sin existens finns dock strukturella motstånd mot snabb förändring eller mot att upphöra (Selznick 1968). Det finns därmed ett initialt motstånd mot att ersättas av en ny myndighet – medborgarkontoret. Detta framkommer tydligt i det empiriska materialet från studien i Fränsta. En centralt placerad handläggare uttryckte vid en intervju att han var osäker på om medborgarkontor var en dagslända eller ej. Organisationen ifråga var i taktiskt syfte osäker på om kraft och resurser skulle satsas på idén. Det kan givetvis vara rimligt med en kritiskt avvaktande attityd till försöken med medborgarkontor, satt i relation till andra möjliga förnyelsevägar. Att enbart närma sig frågan om den offentliga sektorns förnyelse utifrån taktisk hänsyn rörande sin egen organisation visar dock tydligt förekomsten av sektorsproblem i Sverige.

Det strukturella motståndet visar sig, utöver den formella regleringen, på flera sätt. Organisationer och institutioner söker ändra sin omgivning snarare än att anpassa sig till den (Nystrom & Starbuck 1981). Vidare kan förväntas att ju längre och starkare socialisationsprocess som pågått av institutioners representanter eller organisationers medlemmar, desto hårdare är det strukturella motståndet mot förändringar (Olsen 1988). Större handlingsutrymme i val av funktion kan också tänkas medföra kraftigare motstånd. Slutligen

kan även större komplexitet i inter-institutionella/organisatoriska nätverk av ömsesidiga beroenden (järntrianglar) medföra större strukturellt motstånd (Olsen 1988). Hur kan då problemen, hindren och möjligheterna med medborgarkontorsförsöket i Fränsta sammanfattas?

Dynamisk förändring eller strukturellt motstånd

Flexibilitets- och autonomifaktorerna är på basis av deras förändringspotential särskilt intressanta att diskutera i förhållande till vad som formellt bestämmer befintliga organisationers och institutioners 'arbetsfält'. De är också uppenbart intressanta i förhållande till medborgarkontorens, det avsektoriserade handläggandets, möjligheter. Formella institutioner, till exempel en myndighet, ges ofta beslutskompetens inom avgränsade problemområden. Därigenom ges institutionen ett 'arbetsfält' för vilken den ansvarar. Idealt antas därmed att konflikter kan undvikas mellan olika institutioners beslutskompetens (jämför Huntington 1968). Ansvarsutkrävande och kontroll underlättas därigenom, vilket garanterar rättssäkerhet för enskilda individer. Den svenska uppdelningen av statliga institutioner och program är bra exempel på detta. Arbetsmarknadsdepartementet och socialdepartementet ansvarar för olika delar av välfärdspolitiken och finns representerade centralt, regionalt och lokalt.

I ett välfärdssamhälle, med fortgående förändring av sociala problem och/eller värden i politiken samt (under senare år) tillgängliga ekonomiska resurser, utsätts denna sektorisering för stora påfrestningar (jämför diskussion i White – Levine – Vlasak 1980). Då institutioners/organisationers existens är formellt given och deras arbetsfält begränsad, kan de försöka öka sin *flexibilitet*. De försöker då påvisa sin legitimitet genom att ta sig an nya problem, kanske i "kamp" med andra institutioner eller ny organisering. Därigenom vidmakthåller el. ler ökar den också sin institutionaliseringsgrad. Är inte organisationen/institutionen flexibel i uppgifter eller arbetssätt, alternativt att regelverk eller andra strukturella faktorer omöjliggör flexibilitet (låg autonomi), riskerar organisationen/institutionen att bli obsolet och, förr eller senare, ersättas.

Ett utmärkt exempel på diskussionen ovan, med bärighet på försöket i Fränsta, är försäkringskassornas kraftigt förändrade arbetsuppgifter under nittiotalet. Försäkringskassan har dels utökat sitt ansvarsområde genom sitt samordningsansvar för rehabiliteringsinsatser, dels förlorat arbetsuppgifter till andra offentliga organisationer (sjukresorna till landstingen) och privata företag (sjukersättning under de första 14 dagarna). Försäkringskassan uppvisar kraftigt omdefinierade sektorsgränser. Ånge kommun och skogsvårdsstyrelsen är två andra myndigheter i Samservice som också kan uppvisa ändrade arbetsuppgifter eller förändrade sektorsgränser för sin verksamhet.

Autonomi och flexibilitet – exemplet Samservice

En viktig orsak till att Samservice-försöket en gång startade, det vill säga att de statiska, förändringsobenägna krafterna betvingades i organisationerna, var att det förelåg samtidiga behov från ett flertal offentliga myndigheter. Inom såväl polisen, försäkringskassan som kronofodgemyndigheten ifrågasattes möjligheterna att finnas kvar i Fränsta. Samtidigt fanns från flera myndigheter behov av ändamålsenliga lokaler. Alternativet att enbart finnas etablerad i kommunens centralort, var ej acceptabelt av flera olika skäl. För försäkringskassan har ett utbrett kontorsnät ansetts vara en strategisk överlevnadsfråga, till exempel med hänvisning till att få bibehålla det administrativa ansvaret för pensionssystemet. För posten utgjorde medborgarkontorstanken en möjlighet att på affärsmässig grund kunna överta, alternativt inom sin verksamhet erbjuda, offentlig service i glesbygd. För polisen utgjorde medborgarkontoren, med arbete över myndighetsgränser, en möjlighet att bibehålla och kvalitativt utveckla sin service i glesbygd.

Dessa samtidiga behov gav, med hjälp av den auktoritet genom vilken länsstyrelsen varsamt kunde uppmana de statliga myndigheter-

na till samarbete, utrymme till flexibla organisationslösningar (även om det enbart gällde samlokalisering). I flera fall med en avvaktande hållning från de centrala myndigheternas sida eller i direkt motsättning till myndigheternas centrala policy. Starten av medborgarkontoret i Fränsta karaktäriserades därmed av ett autonomt beslutsfattande från den regionala nivåns sida i förhållande till centralmakten.

Under försökets gång har det autonoma beslutsfattandet överflyttats från den regionala nivån till den lokala. Förändringen i försökets ambitioner, från samlokalisation till avsektorisering, 'registrerades' inte på den regionala och den centrala nivån vilket medförde att försöket alltmer kommit att utvecklas underifrån i myndigheterna. Detta har dock inte skett problemfritt. Det föreställda handlingsutrymmet på lokal nivå överensstämde inte med det handlingsutrymme den regionala och centrala nivån önskade ge. Det skapade diskrepanser mellan organisationsnivåer rörande vad Samservice representerade, olika förväntningar på arbetsuppgifternas innehåll, olika uppfattningar om betydelsen av utökad beslutskompetens och behov av arbetsorganisatoriska förändringar samt olika värderingar rörande behovet av regelreformering och särbehandling. De praktiska konsekvenserna har visat sig i att personalen inte uppfattat något stöd eller någon förståelse från centralt håll rörande behovet av regeländringar för att kunna arbeta över myndighetsgränser. Vidare hade det saknats stöd för, och intresse av, intern nedbrytning av sektorsgränser.

Förutom samtidiga behov har flera myndigheter under försökets gång befunnit sig i kraftig intern förändring (posten, skogsvårdsstyrelsen, försäkringskassan) eller varit utsatta för kraftig omvärldsturbulens (arbetsförmedlingen). För flera av de deltagande myndigheterna har under Samservice två första verksamhetsår de strukturella motstånden därmed varit försvagade och möjligheten till flexibilitet i arbetssätt följdaktligen större. Omvärldsturbulensen visar sig tydligt i arbetsförmedlingens ärendebelastning. Sverige har under den period försöket i Fränsta pågått genomgått en av sina kraftigaste lågkonjunkturer någonsin med historiskt höga arbetslöshetssiffror. Volymen ärenden har varit skäl nog för att motivera stöd och hjälp från övrig personal i serviceenheten. Integrationen av arbetsuppgifter har här utvecklats av tvingande nödvändighet.

Det arbete över myndighetsgränser (större flexibilitet i handläggning av medborgarnas ärenden) som förekommer i serviceenheten har uppskattats av invånarna i Fränsta med omnejd. 88 procent av medborgarnas kontakter med polisen, Ånge kommun, försäkringskassan och arbetsförmedlingen går helt eller delvis genom serviceenheten. En siffra som överensstämmer med resultat från de danska försöken med 'kvikkskrank' (Ds 1993:4) och från servicestugorna i Botkyrka kommun (Civildepartementet 1993). 65 procent av invånarna anser att Samservice är ett bra sätt att organisera kontakten mellan medborgarna och offentlig förvaltning. Lokalbefolkningens uppskattning har stärkt personalens ambition och intresse för försöket och bidragit till att det i stor utsträckning kommit att utvecklas underifrån.

Komplexitet och strukturellt motstånd – exemplet Samservice

Komplexitet och strukturella motstånd har en tendens att verka systembevarande, att upprätthålla status quo eller begränsa styrkan i förändringsprocesserna. Att komplexitet kan skapa statiska system och motverka dynamisk förändring har påvisats i beslutsteori. Charles Lindblom (1959; 1979) visar övertygande hur beslutsfattandet marginaliseras genom komplexiteten i moderna välfärdssamhällen och i dess program.

Det avsektoriserade handläggandet karaktäriseras per definition av autonomi och flexibilitet i beslutsfattande. Mot det har i exemplet Fränsta stått interna sektorsgränser, inarbetade rutiner, lagar, behörighetsfrågor (strukturella motstånd) och, vad avser vissa av frågorna, komplexitet i ärendehanteringen. Effektiva rutiner har saknats för systematisk back-up från 'baklandet', det vill säga respektive myndighets specialisthandläggare och chefer, i mer komplexa frågor. Ärenden med hög pro-

blemkomplexitet har därmed begränsat eller försvårat frontlinjepersonalens handlingsmöjligheter och serviceambitioner. Det har medfört att de vanligaste, enkla frågorna handläggs över myndighetsgränser. I dessa frågor har rutinerna för avsektoriserat samarbete snabbt etablerats, men relativt få ytterligare ärenden har därefter tillkommit. Den viktigaste orsaken till detta är det strukturella motstånd som regelverket utgör, i synnerhet behörighetsfrågorna till datasystemen och sekretesslagstiftningen.

Frågan är varför den regionala och den centrala nivån, med något undantag, så tydligt tagit avstånd från ambitionen med arbete över sektorsgränserna, eller underlåtit att ge förutsättningar för generalisthandläggning? Detta såväl internt som i förhållande till andra myndigheter. En förklaring som indirekt framkommit i intervjuerna rör hierarkisk kontroll av verksamheten. Generalisthandläggning täckande flera myndigheter medför behov av kvalitetskontroll av tjänster utgående från medborgarnas behov, önskemål och reaktioner, snarare än regelverk, statistik och kontoställningar. En förklaring till den avvaktande attityden kan därför dels vara den allmänna bristen på utvärdering, dels att inblandade myndigheter inte känner sig ha instrumenten för kvalitativ uppföljning och utvärdering.

Komplexitetens betydelse som systembevarande faktor framkommer även tydligt på andra sätt i det empiriska materialet. Det var till exempel med hänvisning till behovet av unika expertkunskaper som skogsvårdsstyrelsens personal i Samservice inledningsvis avvisade alla ambitioner med samarbete över myndighetsgränser. Postens särskilda förutsättningar verksamhetsmässigt motiverar även där det lokala motståndet mot avsektorisering. Komplexitet i ärendehantering tillåts dock inte avhålla kommunen och kraftigt regelstyrda verksamheter som polisen och försäkringskassan att lokalt pröva vägar till avsektoriserat handläggande. Här väger tydligt viljan till flexibilitet i ärendehantering tyngre än personalgruppers specialisering.

Vissa av de myndigheter som deltar i Samservice-försöket kan utifrån texten ovan sägas uppvisa låg anpassningsförmåga beroende på personalgruppers specialisering och brister vad gäller interna informations- och styrsystem. Frågan inställer sig då hur kvalitetssäkring sker i dessa organisationer? En kvalitetssäkring som, vad gäller offentlig verksamhet, enligt gällande demokratinorm skall ha sin utgångspunkt i medborgarnas preferenser och servicebehov, inte statiska sektorsgränser.

Liten eller stor spridning av verksamheterna.

Det finns en mycket stor spridning verksamhetsmässigt mellan de myndigheter som ingår i Samservice. Integration över sektorsgränser uppnås inte över en natt och arbetet hade kanske varit hjälpt av om deltagande myndigheter varit mer naturligt sammankopplade verksamhetsmässigt. Komplexiteten i gränsöverskridanden i form av såväl specialiserade kunskaper som möjligen sociala interaktionsmönster skulle därmed ha underlättats.

Argumentationen ovan förutsätter dock att verksamhetsmässig spridning utgör ett problem. I flera av intervjuerna med centralt placerade handläggare har eventuella ambitioner med arbete över myndighetsgränser avgränsats till nära verksamhetsområden, till exempel ett samarbete mellan tings- och länsrätter, kronofogdemyndigheten, kriminalvården och polisen.

Argumenten för vikten av samarbete med nära verksamheter innehåller dock dels en inkonsekvens i förhållande till medborgarkontorstanken, dels motsägés dessa av erfarenheterna från Fränsta. Argumenten utgår vanligen från nuvarande sektorsgränser. Men indikerar inte tanken med medborgarkontor att de är föråldrade och behöver förändras? De utgår vidare vanligen från myndighetens interna arbetsformer och dess önskemål om samarbete. Men är inte tanken med förändringen av den offentliga sektorn att myndigheternas service skall vara behovsstyrda utgående från medborgarnas önskemål och krav, inom de gränser det politiska beslutsfattandet och regelverken sätter, eller utgående från behovet av förändrade regelverk (jämför Statskontoret 1993:

14B)? Det finns inga resultat som antyder att medborgarna i Fränsta med omnejd uppfattar nuvarande sammansättning av myndigheter i Samservice som felaktig. Och varför skulle de det? Det är ingen slump, får man hoppas, att nuvarande myndigheter har funnits och finns i Fränsta.

En mycket stor majoritet av de svarande har heller inga önskemål om kompletterande service i huset. Det kan tolkas som att de för medborgarna mest använda tjänsterna finns representerade i Samservice. Även om vissa verksamheter i huset är artskilda, så tycks de utifrån medborgarnas perspektiv utgöra en bra blandning. Svaren i medborgar- och besöksenkäterna kan, rörande denna fråga, ha påverkats av flera faktorer. Slutsatsen är därför inte så entydig som den framställs här, men tillräckligt bärande för att problematisera argumenten rörande idén om nära verksamheter (reducerad komplexitet) till förmån för möjligheterna av dynamisk förändring (hög flexibilitet).

Avslutning

Inledningsvis i denna artikel angavs orsakerna bakom förnyelsen av lokal offentlig förvaltning till problem med att tillgodose krav på service (effektivitetskrav), en önskan att vidga medborgarinflytandet (förstärka den lokala demokratin), förbättra servicen till medborgarna (ändamålsenlighet) och minska de ekonomiska problemen hos stat och kommuner. Medborgarkontor som lokal offentlig förvaltningsform har i det föregående diskuteras med avseende på såväl effektivitet som ändamålsenlighet och direktinflytande för medborgaren. Den politiska beslutsprocessen har inte, mer än indirekt, berörts. Orsaken är att medborgarkontoret i Fränsta mer setts som en administrativ förvaltningsreform än en förvaltningspolitisk åtgärd i syfte att utveckla och förstärka den lokala demokratin. Övriga medborgarkontorsförsök som idag pågår i Sverige har samma karaktär, bland annat beroende på att servicenivån aldrig berört lednings- eller politiska uppgifter. Charles Wise och Erik Amnå (1993) har visat att de flesta institutionella reformer som genomförts med avseende på lokal offentlig förvaltning i Sverige under de senaste årtiondena mer kommit att fokusera en effektiviserad förvaltning än fördjupad demokrati.

Ändå inger Samservice i Fränsta förhoppningar vad avser medborgarkontorens möjligheter att bidraga till ett närmande mellan politiska beslutsfattare, den offentliga serviceutövningen och medborgarna. Lokaldemokratikommittén drog slutsatsen att medborgarna kommer att kräva att politiken och politikerna i lokalsamhället blir tydligare och lättare att nå. Krav ställs då på en effektivare och direkt kommunikation mellan dem och dess valda ombud, krav på större öppenhet och bättre insynsmöjligheter i förvaltningen liksom bättre möjligheter till direkt påverkan av den politik som förs och på den kommunala servicen (SOU 1993:90 s 16). Här har medborgarkontoren en roll. Man kan inte alltid i förväg veta hur nya organisatoriska former kan komma att verka på medborgarplanet. Möjligheten finns dock att medborgarkontors-försöken kan komma att förstärka medborgarnas möjligheter till insyn i, och påverkan på, den politiska prioriteringsprocessen. I varje fall i glesbygd och i de mindre städerna. För att det skall förverkligas krävs framsynthet och ambition vad avser att uppnå en hög servicenivå i de medborgarkontor som startar under försöksperioden åren 1994–1999.

Standardiserade medborgarkontor utgör inte någon slutlig lösning för lokal institutionell förnyelse. Det är nödvändigt att beakta lokala problem och förutsättningar. Offentlig verksamhet kan dock vinna på att pröva behov av institutionell förändring vad avser former för dess verksamhet. Vad säger att tidigare generationers tolkningar av folkviljan i politiskt administrativa strukturer med nödvändighet är de bästa för dagens generationer eller för framtida problemlösning (Holmes 1988; Elster 1988)? Rune Premfors skriver att demokratisering innebär en ymnigare förekomst av kvalificerade politiska samtal och samverkansprojekt på medborgarnivå (1994 s 19). Möjligheten finns att använda medborgarkon-

toren som arena för möten mellan politiker, tjänstemän och medborgare. Om det blir så är en empirisk fråga. En fråga som skall besvaras när försöksperioden avslutats och de olika ingående projekten utvärderats. Erfarenheterna från Samservice i Fränsta visar dock att medborgarkontor utgör ett tänkbart alternativ för institutionell förnyelse.

Göran Bostedt

Käll- och litteraturförteckning

Litteratur

Bang, H P (1987) Politics as Praxis, A New Trend in Political Science, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 90 s 1-20.

Barrett, S – Hill, M (1984) Policy, Bargaining and Structure in Implementation Theory: Towards an Integrated Perspective, *Policy and Politics* 12 s 219-240.

Bostedt, G (1991) *Politisk Institutionalisering*, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet, Umeå.

Bostedt, G (1993) *Samservice – medborgarkontor i vardande*, Norra Förlaget, Sundsvall.

Ds 1990:22 (1990) *Samordning av lokal offentlig service (SLOS). Dokumentation och utvärdering av ett projekt i Västernorrlands län*, Allmänna förlaget, Stockholm.

Ds 1993:14 (1993) *Medborgarkontor – redovisning av pågående utvecklingsarbete*, Allmänna förlaget, Stockholm.

Dworkin, G (1988) *The Theory and Practice of Automomy*, Cambridge University Press, Cambridge.

Eisenstadt, S N (1964) Institutionalization and Change, *American Sociological Review* 24 s 235-247.

Huntington, S P (1968) *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven.

Ingram, H (1977) Policy Implementation Through Bargaining, *Public Policy* 25, s 499-526.

Kaufman, H (1976) *Are Government Organizations Immortal?*, Brookings Institution, Washington.

Lidström A (1991) *Discretion, An Art of the Possible*, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet, Umeå.

Lindblom, C E (1959) The Science of Muddling Through, *Public Administration Review* 19 s 79-88.

Lindblom, C E (1979) Still Muddling, Not Yet Through, *Public Administration Review* 39 s 517-526.

Majone G (1986) Mutual Adjustment by Debate and Persuation , i Kaufman, F X – Majone, G – Ostrom, V, *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, Walter de Gruyter, Berlin.

Mazmanian, D A – Sabatier, P A (1981) *Effective Policy Implementation*, Lexington Books, Toronto.

Montin, S (1993) *Svenska kommuner i omvandling*, Novemus, Forskningsrapport 1993:1, Högskolan i Örebro, Örebro.

Nystrom, P – Starbuck, W, eds (1981) *Handbook of Organizational Design*, Oxford University Press, London.

Olsen, J P (1985) Nyinstitutionalismen og statsvitenskapen, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 88 s 1-14.

Olsen, J P (1988) *Statsstyre og institusjonsutformning*, Universitetsforlaget, Oslo.

Peterson, O (1989) *Makt i det öppna samhället*, Carlssons bokförlag, Stockholm.

Premfors, R (1989) *Policyanalys*, Studentlitteratur, Lund.

Premfors, R – Sandqvist, J – Sanne, M (1994) *Demokrati i storstad*, Carlssons, Stockholm.

Rothstein, B, red (1991) *Politik som organisation, Förvaltningspolitikens grundproblem*, SNS Förlag, Stockholm.

Selznick, P (1968) *Modern organisationsteori*, Prisma, Stockholm.

SFS 1991:900, *Kommunallag*.

Simon, H (1971) *Administrativt beteende*, Prisma, Stockholm.

SOU 1990:40 (1990) *Demokrati och Makt i Sverige*, Allmänna Förlaget, Stockholm.

SOU 1990:72 (1990) *Lokalkontor – ett medel för sektorssamordning, förbättrad service och regional utveckling*, Allmänna Förlaget, Stockholm.

SOU 1993:90 (1993) *Lokal demokrati i utveckling*, Allmänna Förlaget, Stockholm.

Statskontoret 1993:14 (1993) *Medborgarkontor – arbetsuppgifter, verksamhetsformer och rättslig reglering*, Stockholm.

Statskontoret 1993:14B (1993) *Medborgarkontor – arbetsuppgifter, verksamhetsformer och rättslig reglering*. Bilagor. Stockholm.

Statskontoret 1993:14C (1993) *Medborgarkontor – försöksverksamhet*, Stockholm.

White, P – Levine, S – Vlasak, G (1980) Exchange as a Conceptual Framework for Understanding Interorganizational Relationships: Application to Nonpro-

fit Organizations, i Negandhi A, ed, *Interorganizational Theory*, Kent State University Press.

Wise, C R – Amnå, E (1993) New Managerialism in Swedish Local Government, *Scandinavian Political Studies* 16 s 339-358.

Zelmin-Åberg, E (1992) *Medborgarkontor – en väg till medborgarnära förvaltning*, Kommentus förlag, Stockholm.

Övriga källor

Civildepartementet: *Medborgarkontor*, broschyr 1993-05-26.

Edin, P: *Beskrivning av projekt SLOS 2*, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Regionalpolitiska enheten, Härnösand 1991-06-17.

Hjern, A – Hjern, B: *Inlärning för revir-avveckling. Medborgarkontoret i Härnösand: första verksamhetsåret*, ABH Företags- och kommuninfo AB, Umeå 1991-08-25.

Rutqvist, H: *Att överskrida gränser. En utvärdering från personalperspektiv av ett försök att arbeta över förvaltnings och myndighetsgränser i Ånge kommun*, Firma vetskaparen, Härnösand 1993.

Litteraturgranskningar

LENA AGEVALL: *Beslutsfattandets rutinisering*. Lund Political Studies 84 Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1994.

Individer såväl som organisationer ställs dagligen inför ett stort antal val och beslutssituationer. Beslutsfattande, i vid mening, präglar individers och organisationers verksamheter. Samtidigt sägs ofta beslutsfattande bli alltmer komplicerat och präglat av osäkerhet, bl a beroende på en alltmer turbulent och oförutsägbar omvärld, motstridiga signaler från omgivningen och inte sällan oklara måluppfattningar hos beslutsfattaren.

Beslutsbördan leder, medvetet eller omedvetet, till att beslutsfattaren söker förenkla sitt beslutsfattande, att hitta förenklade regler för sina ställningstaganden. Skulle varje beslut behandlas som ett unikt ställningstagande skulle beslutsfattaren – individ eller organisation – snart kollapsa av överbelastning. Vi söker därför regler för att tolka signaler från omvärlden; regler för vilken information vi skall beakta då vi har att fatta beslut; och regler för att på ett förenklat sätt länka problem till beslutsalternativ. På detta sätt kan en stor del av de många beslut vi dagligen har att fatta hanteras utan någon djupare reflektion över hur olika alternativ kan vägas mot varandra.

De regler och rutiner vi använder kan vara kända för oss själva eller oreflekterade och vanemässiga regler. Samma sak gäller för organisationer; en stor andel av organisationens rutiner har vuxit fram och institutionaliserats under en lång tidsperiod och efterhand blivit komponenter i organisationens kultur och etablerade förhållningssätt.

Men samtidigt som vi på det här sättet förenklar vårt beslutsfattande, kan reglerna också leda till att vi fattar sämre beslut. Beslutsfattaren kan komma att bortse från väsentlig information därför att den faller utanför det regelmässigt använda beslutsunderlaget. Det finns också en risk för att beslutsfattaren blir okänslig för beslutssituationens unika kontext, eller att hon gör en felaktig analogi till tidigare beslutssituationer.

Individer och organisationer står således inför ett dilemma vad avser formerna och processerna för sitt beslutsfattande. Om varje beslut uppfattas som unikt, kommer beslutsfattaren att överbelastas av information och beslutstillfällen. Om å andra sidan beslutssituationer betraktas som relativt likartade och våra ställningstaganden bestäms av ett fåtal enkla regler blir vi effektiva beslutsfattare men löper också risken att fatta sämre beslut.

Under systemteorins dominans i statsvetenskapen var beslutsfattandet analysens "svarta låda". Det huvudsakliga intresset var istället inriktat mot "input"- och "output"-leden. 1970- och 1980-talen har sett en reaktion på detta förhållande. Beslutsstudier och beslutsteorier har allt oftare ställts i förgrunden för det vetenskapliga arbetet. Vi har fått teorier som elegant och övertygande ifrågasätter de tidigare dominerande rationalistiska modellerna och teorierna. I den här processen har studier av politiskt beslutsfattande å den ena sidan och administrativt beslutsfattande å den andra kommit att inspirera varandra. Efter Herbert Simons, Johan P. Olsens m fl bidrag till diskussionen står vi idag väl rustade att beskriva och förklara hur beslut fattas i offentliga organisationer. Rationalitet och rationellt beslutsfattande betraktas allt oftare som en myt, en orealistisk beskrivning av organisationers agerande. Beslutsfattare gör partiella, ofullständiga bedömningar av information och konsekvenserna av beslutsalternativ. Mål som nyttomaximering har ersatts av satisfiering eller t o m av att ett beslut fattas, snarare än att beslutet är det mest rationella.

Än återstår förvisso mycket arbete, innan vi kan säga att vi har en elaborerad och grundlig förståelse av förutsättningarna för offentligt beslutsfattande. På samma sätt som beslutsfattaren står inför ett – förenklat uttryckt – dilemma mellan beslutsfattandets effektivitet å ena sidan och beslutens kvalitet å den andra, står forskarvärlden inför ett dilemma mellan rationalistiska tolkningar med hög kumulativitet å ena sidan och mer realistiska modeller med lägre kumulativitet å den andra. Även om föreställningen om rationellt handlande förblir ett grundläggande antagande inom samhällsvetenskaperna, har dess relevans och förmåga att beskriva individuellt och kollektivt agerande blivit alltmer ifrågasatt. Med undantag för public choice-inspirerade studier tycks mycket av organisationsforskningen idag alltmer utgå ifrån marginalistiska antaganden och modeller om hur organisationer hålls ihop och hur de fattar beslut.

Lena Agevalls avhandling handlar om de medvetna och omedvetna regler som styr politikers och tjänstemäns handlande. Hon är intresserad av rutiners betydelse för att hålla ihop organisationer och rutiniseringsprocesser av beslutsfattande inom organisationerna. Utgångspunkten för studien, säger hon, är medvetandegraden i beslutsfattandet, dvs i vilken utsträckning deltagarna är medvetna om och kan explikera sitt agerande och motiven för sina ställningstaganden.

Avhandlingen knyter ämnesmässigt sett an till flera akademiska discipliner och ämnesområden. Här finns inslag inte bara av statsvetenskap utan också socialpsykologi, filosofi, vetenskapsteori, organisationsteori, beslutsteori och kunskapsteori. Arbetet vittnar om en djup förståelse – till viss del förmodligen inhämtad genom egna erfarenheter – av hur organisationer fungerar, hur de fattar beslut och betydelsen av samspelet mellan individ och organisation.

Avhandlingens övergripande syfte är att analysera det rutiniserade beslutsfattandet och att presentera några utgångspunkter för en teori om beslutsfattandets rutinisering. Studien är organiserad så, att först presenteras några relativt enkla men betydelsefulla typologier av regler. Agevall skiljer på öppna och slutna regler, där slutna regler inte ger utrymme för egna tolkningar medan öppna regler har sådant utrymme. Hon skiljer vidare på kontextfria och kontextavhängiga regler. Kontextfria regler tar ingen hänsyn till aktuell kontext, medan kontextavhängiga regler implicerar att beslutsfattaren gör en egen bedömning och tolkning av den aktuella situationen.

Efterhand introduceras ytterligare klassifikationer av regler. Agevall skiljer mellan accepterade och icke accepterade regler, mellan formulerade och icke formulerade regler samt mellan primära och sekundära regler. Denna senare dimension har sitt ursprung inom juridiken. Primära regler är sådana som anger vad som är tillåtet respektive inte tillåtet. Sekundära regler är regler som handlar om andra regler, t ex procedurregler som anger hur man ändrar i ett regelsystem.

Begrepp som rutin och vana diskuteras utförligt. Skillnaden mellan de två begreppen kan något förenklat uttryckas så att medan vana är repetitivt men oreflekterat handlande är rutin en återkommande verksamhet som individen tolkar och lär sig av; ett återkommande och reflektivt handlande.

Innan analysen förs upp på organisationsnivå redovisar avhandlingen en ingående diskussion om regler och rutiner utifrån en kunskapsteoretisk utgångspunkt. Dimensionen formaliserade-icke formaliserade regler är central i avhandlingen, eftersom icke-formaliserade regler antas vara de som har störst betydelse för medvetenheten i organisationen, bland beslutsfattarna, om deras agerande.

Ett centralt problem i studien är att länka individbaserade teorier till teorier om kollektivt handlande (organisationsteorier), eller annorlunda uttryckt, att länka individ till struktur. Kopplingen mellan individ och organisation åstadkommes med hjälp av Lennart Lundquists modell byggd på fem organiseringsvariabler: roller, procedurer, kultur, rum och strukturering. Dessa kluster av organisationsegenskaper diskuteras utförligt i avhandling en, problematiseras ytterligare och används därefter för att knyta beslutsteorier på individ-

nivå till kollektivt, organisatoriskt, beslutsfattande.

Rutiner spelar en avgörande roll för organisationer, och rutinisering är därför ett betydelsefullt strategiskt mål för varje organisation. Agevall introducerar en betydelsefull distinktion mellan punktrutiner och linjerutiner. Med punktrutiner avses rutiner knutna till olika organisatoriska roller. Den deltagare som kommer att spela en viss roll i organisationen kommer också att ikläda sig de punktrutiner som följer med denna roll. Linjerutiner, å andra sidan, avser etablerade interaktionsformer och förhållningssätt mellan olika roller. Varje organisation uppvisar ett komplext system av punktrutiner och linjerutiner i ständig ömsesidig påverkan.

En gemensam identitet (vad Agevall kallar "collective mind") och gemensamma administrativa tekniker bidrar till att hålla samman organisationens deltagare och beslutsprocess. Genom feedback-mekanismer ökar deltagarnas förståelse av de beslutsprocesser de medverkar i. Ur detta kollektiva lärande skapas en rutinisering inom organisationen. Denna rutinisering stärker ytterligare deltagarnas medvetenhet som beslutsfattare.

Föreställningsram, ansats

Agevall anlägger en holistisk ansats på individers och organisationers beslutsfattande. Vi kan inte förstå organisationers beslutsfattande utan att ta hänsyn till individerna i organisationen, och vice versa. Metod (se vidare nedan) och förförståelse är starkt präglade av det övergripande hermenutiska perspektiv som genomsyrar avhandlingen.

Statsvetarsamhället som helhet delar som bekant inte Agevalls entusiasm för ett sådant teoretiskt och metodologiskt synsätt. Avhandlingen måste emellertid bedömas utifrån sina egna förutsättningar, inte bedömarens uppfattningar om vad som kännetecknar god vetenskap. Med respekt för skillnaderna mellan en hermeneutisk och en positiv vetenskapssyn kan tre generella krav ställas på vetenskaplig framställning. För det första bör vi begära att centrala begrepp och begreppsbildningar explikeras och definieras på ett tydligt sätt. För det andra kan vi begära en inre konsistens, dvs att framställningen genomförs på ett korrekt och vedertaget sätt utifrån sina förutsättningar. För det tredje, slutligen, bör varje ställningstagande i metodfrågor motiveras och konsekvenserna av dessa ställningstaganden bör diskuteras utförligt. Som kommer att framgå nedan uppvisar avhandlingen brister vad avser de första och tredje punkterna, medan dess inre konsistens är fullt acceptabel.

Organisationer betraktas i ett garbage can-perspektiv, något som kanske överraskar med tanke på den oklara bild av beslutsfattare och beslutsfattande som denna modell erbjuder. Ett genomgående argument i framställningen är att rutiner hjälper till att hålla ihop problem, lösningar deltagare och mötestillfällen och att skapa en mer rationell beslutsprocess.

Agevall lutar sig mot en omfattande litteratur då hon går att beskriva beslutsfattande, rutinisering och förhållandet mellan individuellt och kollektivt beslutsfattandet. Avhandlingen presenterar inte något omfattande empiriskt material; endast ett femtontal intervjuer har genomförts. Detta material sägs i första hand fylla en illustrativ funktion. Givet den heterogena teorimassa som utgör avhandlingens huvudsakliga referenspunkter blir en stor, nästan dominerande, uppgift för avhandlingen att visa hur och med vilka konsekvenser teorier från olika akademiska discipliner förhåller sig till varandra. Agevall lyckas dock, tack vare en klart strukturerad uppläggning, på det stora hela taget hålla ihop litteraturen och på ett intressant sätt visa hur diskurser från olika ämnesområden förhåller sig till varandra.

Begrepp och begreppsbildningar

Agevall presenterar ett omfattande arbete med att sortera ut olika begrepp kring olika former av regler och beslutsfattande. Det stora antalet inledande typologiseringar och diskussioner – varav endast relativt få ligger grund för den avslutande teporiformuleringen – gör att avhandlingen lider av en viss konceptuell överbelastning. Läsaren har stora svårigheter att tillgodogöra sig denna omfattande diskussion

och att se fruktbarheten av alla introducerade begreppsbildningar.

Agevalls distinktion mellan rutin och vana är av avgörande betydelse för avhandlingens modell och resultat. Rutin – det reflektade och lärande regelföljandet – ses som mer positivt och eftersträvansvärt än vana, som är ett mer mekaniskt regelföljande. Men kan inte vana vara ett väl så effektivt beslutsfattande ur organisationens perspektiv som ett beslutsfattande byggt på rutin? Vad är det som säger att reflekterat regelföljande alltid skulle vara att föredra? En organisation dominerad av eftertänksamma, reflekterande beslutsfattare torde lätt drabbas av påtagliga effektivitetsproblem. Vi förstår att det finns en viktig skillnad mellan rationella regler och rationella beslutsfattare. Det förefaller också som om den organisation Agevall ser framför sig då hon beskriver rutiniserat beslutsfattande är en offentlig, förhållandevis liten och högt professionaliserad organisation. Detta får naturligtvis konsekvenser för räckvidden hos den teori som antyds i bokens slutkapitel.

Avhandlingen saknar en definition av rutinisering. Medan begreppet rutin underkastas en utförlig konceptuell analys, är det oklart för läsaren vad som kännetecknas rutinisering som inomorganisatorisk process. Finns det olika typer av rutiniseringsprocesser? Kännetecknas olika typer av organisationer av olika rutiniseringsprocesser? Vad driver och vad bromsar rutinisering inom en organisation? Rutiniseringsbegreppet för tankarna till den välkända distinktionen mellan programmerade och icke-programmerade beslut. Richard Cyert, Herbert Simon, Harald Enderud, Henry Mintzberg och Kerstin Sahlin-Andersson har utförligt diskuterat hur organisationers beslut kan programmeras respektive avprogrammeras, och vad som skiljer programmerat från oprogrammerat beslutsfattande. Man saknar i avhandlingen en diskussion kring rutinisering utifrån dessa utgångspunkter.

Genomförande och metod

Det mycket begränsade empiriska materialet – arton intervjuer – fyller i första hand en illustrativ funktion. Den hermeneutiska ansatsen präglar således metoddiskussion och intervju-observationernas roll i kunskapsproduktionen. En diskussion om fördelarna och nackdelarna med denna metod å ena sidan och en positiv metodologiska ansats å den andra är förvisso värd en egen mässa och utrymmet här medger inte några djupare funderingar i frågan. Intervjumaterialet används främst i form av längre citat i avhandlingen, som ibland, ibland inte bidrar till att klargöra ett teoretiskt argument. Dessutom har intervjuerna haft ett "heuristiskt värde" för författaren. Även en sådan formulering kan accepteras. Däremot ställer man sig betydligt mer frågande till varför syftet med intervjuerna var att "intervjuerna skulle bli meningsfulla även för respondenten" (s. 21). Allting har sin säsong och även för en hermenutiskt orienterad person torde det vara viktigt att upprätthålla en skillnad mellan insamling av observationer och att bistå kommunala politiker och tjänstemän.

Det finns naturligtvis inga givna svar för vad som är rätt eller fel i avvägningen mellan positivism och hermeneutik. Vad man däremot kan begära är att forskaren – alldeles oavsett vilken metod som används – redovisar en diskussion om konsekvenserna av hennes metodval och varför andra metoder förkastats. En sådan diskussion saknas på det stora hela taget i avhandlingen.

Teoriformulering

Agevalls ambition vad gäller teoriformulering är ganska måttlig. Hon säger sig i första hand vilja redovisa ett förarbete till en sådan teoriformulering. Det tidigare diskuterade argumentet att rutiniseringens viktigaste roll i en garbage can-organisation är att skapa ordning och hålla ihop de olika strömmarna i organisationen diskuteras nu mer utförligt.

Man skulle kunna tro att en "rationalisering" av garbage can-organisationer skulle leda oss fram till Herbert Simons "administrative man", kännetecknad av begränsad rationalitet och satisfiering snarare än maximering som främsta mål. Agevall menar emellertid att även om beslutsfattandet inom garbage can-

organisationer rutiniseras kommer de också framgent att kännetecknas av en löst sammanhållen struktur och oklara måluppfattningar. Dessa egenskaper, tycks det, är mer förknippade med organisationens verksamhet och dess grad av professionalisering än av graden av rutinisering av dess beslutsfattande: "Beslutsfattandets rutinisering ger rutinerade beslutsfattare och rutiniseringsprocessers rationalitet höjer medvetandet i organisationers beslutsfattande", skriver Agevall i en för avhandlingen ganska typisk formulering (s. 198). Rutinisering, i denna mening, skall således inte omedelbart förstås som att beslutens rationalitet i traditionell mening skulle öka. Rutinisering syftar inte heller till effektivisering i betydelsen snabbare handläggning tack vare ett standardiserat informationsinsamlande och beslutsförfarande, endast att beslutsfattarna blir mer medvetna om förutsättningarna för sitt och organisationens agerande.

Föreställningsramen och analysen reser frågan om teorins räckvidd. I den löpande framställningen introduceras perspektiv och förutsättningar som explicit eller implicit begränsar teorins applikationsfält. Det tycks uppenbart att den rutinisering som beskrivs avser relativt kunskapsintensiva organisationer, företrädesvis inom offentlig sektor. Detta behöver naturligtvis inte vara en kritisk invändning mot arbetet – en teori om rutinisering som gjorde anspråk på att vara giltig för alla typer av organisationer hade bemötts med stor skepsis – men det hade varit bra om frågan om teorins räckvidd hade diskuterats.

Slutord

De kritiska synpunkter som framkommit här får inte skymma de många positiva kvaliteter som Lena Agevalls avhandling uppvisar. Det är ett intresseväckande och genomtänkt arbete som här presenteras.

Avhandlingens kanske största värde ligger i dess intressanta och väl genomtänkta problematisering av rutinisering och regelstyrt beslutsfattande i professionella organisationer. De flesta tidigare teorierna knyter regelbeslutsfattande till mindre kunskapsintensiva organisationsformer. Agevall visar hur, och med vilka konsekvenser, också kunskapsbaserade organisationer och deras deltagare rutiniserar sitt beslutsfattande. Hennes avhandling, ehuru explicit tentativ och preliminär i dessa stycken, utgör en naturlig utgångspunkt för fortsatta undersökningar av dessa problem.

Jon Pierre

Fotnot: Recensionen bygger på författarens fakultetsopposition den 25 november 1994.

BO PETERSSON: *Med Moskvas ögon. Bedömningar av svensk utrikespolitik under Stalin och Chrusjtjov.* Arena förlag, 1994.

Få massmediakonsumenter torde leva i ovisshet om att Lundadstatsvetaren Bo Petersson utkommit med en ny bok, *Med Moskvas ögon. Bedömningar av svensk utrikespolitik under Stalin och Chrusjtjov* (Arena förlag, 1994). Med dess hjälp har Petersson åsamkat mången redan öm tå ytterligare skada på olika håll under den gångna hösten och vintern. Dels har de forna kollegerna i Neutralitetspolitikkommissionen under Leif Leiflands ledning anklagat Kommissionens förre sekreterare för att sorterat somliga centrala dokument "för sig" under materialinsamlingen för NPK. Dels har bokens pikanta avslöjanden om pratsamma svenska diplomaters och socialdemokratiska politikers sällskapliga förhållande gentemot sovjetiska företrädare rört upp emotionella svallvågor i olika etage av maktens boningar.

Att en bok med så känsligt ämne inte skulle passera obemärkt i litteraturflödet kan inte Petersson ha varit omedveten om. Den stil som han genomgående använder sig av i texten – med en myckenhet antydningar mellan raderna, och en lätt sensationslysten ton – skapar inte heller intrycket att författaren värjt sig mot tanken på uppmärksamhet. Det är utmärkt när statsvetare vänder sig till en bredare publik, delar med sig av sina upptäckter och tankar till fler än de närmaste kollegerna och deltar i

samhällsdebatten inom de områden som skolat oss till experter. Sådana målsättningar borde snarast ingå i var och ens professionella skyldigheter.

Det som gör Peterssons bok en aning udda också inom en sådan, mer lättillgänglig, skola inom statsvetenskapen, är den air av mystik som vilar över sidorna. Med *I Moskvas ögon* – i vilken meningar och rent av hela avsnitt gärna avslutas med tre insinuerande punkter, och det emellanåt finns mer att läsa mellan raderna än på dem – kan Bo Petersson sägas ha introducerat en deckargenre inom statsvetenskapen. Det är tveksamt i vad mån hans omgivning och kolleger bör vara honom tacksamma för denna innovation. Den lätt Kalle Blomquistska stilen döljer, snarare än lyfter fram (vilket förmodligen varit avsikten), de stora och viktiga frågeställningar som Peterssons unika material i större utsträckning skulle kunnat ha bidragit till att besvara och belysa.

Det går inte att ta miste på att föreliggande bok helt och hållet betraktas som resultatet av ett enmansprojekt av Petersson. Någon strävan från författarens sida att inordna detta arbete med det som han tillsammans med andra bedrivit inom Neutralitetspolitikkommissionen föreligger uppenbarligen inte (därav några av de ömma tårna).

Det må vara honom förunnat att känna stolthet över en i stora stycken betydelsefull insats; dock drabbas man som läsare av en stillsam önskan att texten i större utsträckning än nu ägnades åt det faktiska ämnet för undersökningen och mindre åt den person som utfört den. Inom den akademiska världen är det brukligt att första person singularis enbart förekommer i förordet, eller i enmera personligt hållen inledning, och även där med sparsamhet. Också i detta avseende bryter Petersson mot sedvanan genom ett synnerligen frikostigt, och för läsaren ibland rätt så tröttsamt, hänvisande till den egna personen i hela boken igenom.

Vad handlar då *I Moskvas ögon* om, vad finns att säga om bokens egentliga innehåll? Till att börja med borde en närmare koppling ha gjorts till de avslöjanden som NPK bidrog till vid presentationen i februari 1994 (och som föregicks av en rad avgörande forskningsinsatser). *I Moskvas ögon* avser att svara på den viktiga fråga som inställer sig efter läsningen av *Om kriget kommit*; hur mycket visste Sovjetunionen om det svenska försvarssamarbete med Väst som inletts redan i slutet av 1940-talet? Att Sverige var invecklat i ett långtgående samarbete med den ena parten i det kalla kriget var besvärande nog för den svenska neutraliteten, om än ett tecken på hälsosam realism och överlevnadskonst. Om ryssarna till råga på köpet hade kännedom om den svenska lutningen västerut skulle det, för det första, innebära att neutraliteten för alla inblandade parter var föga mer än ett invecklat spel med tveksamma syften, för det andra att de enda som inte var informerade om sakernas egentliga tillstånd var det svenska folk, som än idag uppfattas som synnerligen fäst vid en säkerhetspolitisk doktrin som kanske bäst kan betecknas som en chimär.

Att Moskva var mycket väl insatt i det svenska västsamarbetet finner Petersson mängder av bevis för i sin materialgenomgång. Visserligen är materialet ofullkomligt – begränsat till det som varit tillgängligt för utländska forskare i det ryska utrikesministeriet och det kommunistiska partiets centralkommittés arkiv från Stalin- och Chrusjtjovåren – men slutsatsen är klar redan efter några raders läsning: Moskva visste. Och svenska regeringen visste att Moskva visste. NATO och USA kan därmed inte ha varit ovetande om att Sovjet visste. Framför allt visste de alla mer än svenska folket.

Petersson diskuterar ganska utförligt de problem som hans metod medför ur tillförlitlighetssynpunkt. Istället för att formulera ett antal frågeställningar, som därefter får vägleda materialsökningen, kastar Petersson sig rakt in i de mörka arkiven, samlar girigt in allt han får tag på, och låter sen det uppfångade materialet styra analys och presentation enligt den bekväma Kajsa Wargprincipen att man tager vad man haver. Detta tillvägagångssätt innebär vissa svårigheter att bedöma i vad mån arbetsuppgiften kan betraktas som slutförd vid bokens sista sidor, men å andra sidan är det tacksamt att Petersson uppenbarli-

gen inte har fallit för frestelsen att konstruera de gängse metodredskapen i efterhand.

Den fråga som givetvis inställer sig är hur representativt det tillgängliga materialet är för den ryska uppfattningen. Det är emellertid svårt att tänka sig att resultatet skulle kunnat ha blivit än mer avslöjande och kompromettterande för svenskt vidkommande, annat än i detaljer (om än så väsentliga). Den stora bild som förmedlas av materialet är redan smärtsamt klar i konturerna.

Ytterligare ett metodproblem uppstår som alltid vid utnyttjandet av diplomatiska minnesanteckningar och rapporter i studiesyfte. Förutom de sedvanliga minnesluckor och tillrättalägganden i efterhand som alltid får tas med i bilden, tillstöter speciella problem när rapportören hör hemma i en centraliserad enpartistat och måhända drivs av ett trängande behov att rapportera det som överordnade instanser önskar se rapporterat. De direkta citat som Petersson presenterar bekräftar i flera fall värdet av en sådan källkritisk misstänksamhet; vissa citerade formuleringar passar t ex uppenbart illa med svenskt språkbruk. Även här torde emellertid den *stora* bilden, huvuddragen av det svenska agerandet, och den ryska uppfattningen därav, vara förmedlad. Sen må det vara hänt att det alltid går att önska mer material, och att en jämförelse med svenska uppteckningar av samma händelser och möten självfallet hade varit välkommen som grädde på det vetenskapliga moset.

Petersson väljer att presentera materialet tematiskt; "affärerna", Västsamarbetet, den nordiska dimensionen, de bilaterala relationerna, och det för många inblandade känsliga avsnittet om personkontakterna mellan svenskar och ryssar (inte för att övriga kapitel på något vis ter sig mindre besvärande därvidlag). Det är en uppställning på gott – framställningen vinner i lättillgänglighet – och ont; läsaren skjutsas emellanåt fram och tillbaka mellan decennierna med en våldsam fart. För läsaren gäller det att vara tämligen bevandrad i sovjetisk politik för att, i brist på några längre kommentarer från författarens sida, kunna sätta ihop uttalanden, personer, och skeenden till en komplett och begripligenhet.

Avsaknaden av längre, förklarande resonemang, eller vidhängande analyser och kommentarer, hänger inte helt samman med Peterssons uppenbara ambition att skriva för en bredare publik. Man önskar att författaren hade gett sig tid till åtminstone ytterligare en genomgång av manuset för att fylla det som nu upplevs som luckor i texten. I föreliggande skick känns boken egendomligt tom och ofärdig, det mäktiga materialet och den spännande uppgiften till trots.

Den massmediala rapporteringen har redan utförligt diskuterat den föga smickrande bild av svenska makthavare som presenteras i de ryska dokumenten. Svenska diplomater och politiker drog sig inte för att vid flera tillfällen lägga orden tillrätta i ryska munnar, en tendens som i vänliga ordalag kan betecknas som olycklig.

Att inställsamheten inte sällan gav ringa avkastning för svenskarnas personliga del – ryssarna visade stor skepsis gentemot några av de mest koncilianta svenska representanterna, Gunnar Myrdal, t ex – är av begränsat intresse i det här sammanhanget. Poängen är att det i vårt lands högsta topp fanns åtskilliga personer med vana att uppträda med större vänlighet än etiketten krävde mot det land som samtidigt sände sina oliktänkande – rättänkande, tycker de flesta så här i efterhand – medborgare till läger i Gulag, som rövade bort vår diplomatiska personal från Ungern (och fick hjälp att förklara sitt dåd av hans egna kolleger), och som utgjorde den militärmakt mot vilken det samtida svenska samarbetet med NATO var riktat.

Den allra viktigaste frågan närmar sig Petersson avslutningsvis. Deckarstilen fullföljs till bokens avslutande sidor, där författaren visserligen inte svarar på "who did it" (de svaren besitter ju läsaren redan) utan istället diskuterar *varför*, varför uppvisar en rad nyckelpersoner i svenskt politiskt och diplomatiskt liv denna tillgivenhet gentemot Moskva? Var det av ideologisk övertygelse, eller var hela det svenska agerandet ett intrikat spel för gallerierna, för att skymma det faktum att Sverige redan var nära knutet till det kalla krigets andra sida?

Svaret lämnas – åter – mellan raderna, men att författaren själv lutar åt det förstnämnda hållet framstår klart. Att stora delar av det svenska etablissemanget skulle uppträda så samstämt, och vara så sofistikerat i sitt agerande gentemot ryssarna, tror Bo Petersson – själv sprungen ur en diplomatisk karriär och med goda insikter i departementsvärlden – inte på.

En annan tolkning – den man hade hoppats på – hade kunnat ge vid handen att det här handlade om det praktiska utövandet av ett klassiskt område inom statsvetenskapen, småstatens invecklande manövrerande för att bibehålla sitt oberoende. Om hur det neutrala Sverige tvingades till vänlighet och eftergifter mot både Väst och Öst i sin förklarliga iver att överleva som suverän stat, hur det ena sofistikerade draget avlöste det andra, ständigt i syfte att optimera vår position och självständighet.

I Bo Peterssons bok möter vi istället ett land och en regering med hjärtat i Öst och försvaret i Väst och den officiella doktrinen mittemellan. Ett land som för sitt försvar – mot vad, kan man undra? – var beroende av samma NATO vars upplösning man aktivt förespråkade i diplomatiska sammanhang. Vad tyckte våra nordiska grannländer om det? Och vars folk oavbrutet fick meddelat att dess land var neutralt, beroende av ingen annan än sig självt för sin överlevnad. Det är ingen vacker bild som växer fram ur det säkerhetspolitiska pussel där avslöjandena i Bo Peterssons bok utgör en omistlig bit. Vid senare tillfälle borde analysen ytterligare bättras på så att mönstret blir än mer komplett.

Det finns en rik vokabulär att ta till för den som vill beskriva den svenska säkerhetspolitiken under gångna decennier. "Neutralt" är dock inget ord som bör ingå i det ordförrådet. När neutraliteten avfärdas som en säkerhetspolitisk saga i debatten sker det vanligtvis med hänvisning till det långtgående försvarssamarbete som vårt land upprättat med NATO och Västmakterna. *Med Moskvas ögon* ger en helt ny dimension åt den kritik som riktats mot Sverige som inte särskilt neutralt.

Ann-Sofie Dahl

Notis

Skytteanska priset

Det nyinstiftade skytteanska priset, The Johan Skytte Prize in Political Science, har av Skytteanska stiftelsen vid Uppsala universitet nu utdelats för första gången. Priset för år 1995 har tilldelats professor *Robert Dahl* för hans "inträngande analys av demokratisk teori, präglad av överblick och vidsyn, i kombination med epokgörande empiriska studier av folkstyrelsens faktiska funktionssätt".

Priset kommer att utdelas vid en högtidlig ceremoni i Uppsala den 30 september i år.

Nomineringar för 1996 års pris, inklusive en kort motivering, inlämnas senast den 30 november i år till professor Leif Lewin, Statsvetenskapliga institutionen, Skytteanum, Box 514, 75120 Uppsala.

Till redaktionen insända skrifter

Ingemar Ahlstrand: *Från särintresse till allmänintresse. Om beslutsunderlagets centrala betydelse med exempel från Öresundsbron och Dennispaketet.* Stockholm 1995: SNS.

Bo Bengtsson: *Bostaden – välfärdsstatens marknadsvara.* Uppsala 1995: Almqvist & Wiksell International.

Peter Biering & Klavs A Holm, utg: *EU – Det samlede traktatgrundlag.* Köpenhamn: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

John Cole & Francis Cole: *EU:s ekonomiska geografi.* Lund 1995: Studentlitteratur.

Elisabeth Elgán: *Genus och politik. En jämförelse mellan svensk och fransk abort- och preventivmedelspolitik från sekelskiftet till andra världskriget.* Studia Historica Upsaliensia 176. Uppsala 1994: Almqvist & Wiksell International.

Boel Flodgren, Olof Jakobsson & Martin Smiciklas: *Skatterätt. En introduktion.* Lund 1995: Studentlitteratur.

Tom Hart: Jätten skakar. Kina efter Deng Xiaoping. *Världspolitikens Dagsfrågor* 3 1995.

Alf W Johansson: *Herbert Tingsten och det kalla kriget.* Stockholm 1995: Tiden.

Åsa Karlsson: *Den jämlike undersåten. Karl XII:s förmögenhetsbeskattning 1713.* Studia Historica Upsaliensia 175. Uppsala 1994: Almqvist & Wiksell International.

Torbjörn Larsson: *Det svenska statsskicket.* 2 uppl. Lund 1995: Studentlitteratur.

Lennart Lundquist: *Statsvetenskaplig förvaltningsanalys. Problem, trender och program.* Lund 1994: Studentlitteratur.

Ingemar Oldberg: Rysslands krig mot Tjetjenien. *Världspolitikens Dagsfrågor* 4 1995.

Olof Petersson: Hur styrs Europa? Stockholm 1995: Fritzes.

Robert Påhlsson: *Riksskatteverkets rekommendationer.* Uppsala 1995: Iustus.

Gudbjörg Linda Rafnsdóttir: *Kvinnofack eller integrering som strategi mot underordning.* Lund Dissertations in Sociology 8. Lund 1995: Lund University Press.

Hans Regnéll: *På väg mot en tryggare värld?* Stockholm 1995: Carlssons.

Hanne Wittorf Tanvig: *Lokal erhvervspolitik i en internationaliserende verden.* Esbjerg 1995: Sydjysk Universitetsforlag.

Hanne Wittorf Tanvig: *Lokal industriel udvikling – lokal erhvervspolitik.* Esbjerg 1995: Sydjysk Universitetsforlag.

Rune Wigblad: *Karta över vetenskapliga samband.* Lund 1995: Studentlitteratur.

Olof Wärneryd, P-O Hallin & Johan Hultman: *Den krypande deponeringskrisen. Om kris och omställning, staden och rörligheten.* Lund 1995: Studentlitteratur.

Medarbetare i Statsvetenskaplig Tidskrift

Anna Wieslander är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund.

Jan Assarson är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala.

Nicklas Håkansson är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg.

Anna Wiklund studerar statsvetenskap i Göteborg.

Fil dr *Anders Persson* är verksam vid Sociologiska institutionen i Lund.

Docent *Göran Bostedt* är verksam vid Mitthögskolan i Sundsvall.

Docent *Jon Pierre* är tf professor i statsvetenskap i Göteborg.

Fil dr *Ann-Sofie Dahl* är verksam vid Militärhögskolan i Stockholm.

Abstracts

ANNA WIESLANDER: *Metaphors, Thought and Theory: The Case of Neorealism and Bipolarity.*

Discontent with the IR-theory and ruling paradigms has caused scholars to advocate the breaking out of 'conceptual jails' in order to capture those phenomena that do not 'fit' the present research agenda and widen our scope of reasoning. Metaphorical analysis is one way of focusing on the dynamics, and limits, of theory.

The aim of the paper is to explore ways of thinking about metaphors, and their connection to and relevance for theory and/or research. Hence, theoretical concepts are viewed as metaphors. Neorealism is metaphorically analysed by structural mapping and special attention is given to *bipolarity*, which has been the most commonly used metaphor for the international system between 1945 and 1990.

To conclude, metaphors carry logic which is theoretically applied. In addition, they are constituted in a cultural, historical and scientific context that shape meaning and knowledge. For such reasons, metaphors in theory are worth paying closer attention to, when the aim is to understand the shaping of thoughts and some of the constraints to our ability to reason.

JAN ASSARSON: *Systemtilltro och brukarmissnöje.* (POLITICAL TRUST AND THE PUBLIC ENCOUNTER).

The article sets out to formalise and test a series of theoretical hypotheses of what explains Swedish citizens' trust and distrust in the political system. Political legitimacy is thus the dependent variable. A principal component analysis performed on a set of survey questions points out three main dimensions of the trust concept: trust in public institutions, confidence in the rule of law, and trust in the democratic process. The main explanatory theory rests on the assertion that the daily encounter between the state and the citizen – in the welfare society mainly occurring when users of public service meet the service system – is a critical event. At this encounter, the proposition holds, the legitimacy of the political system is formed. This "theory of the public encounter" appears to hold true in some aspects, at least for the dimensions of trust in the public institutions and trust in the democratic process. The correlations for these dimensions remain when controlling for alternative hypotheses, including other situational variables tied to the citizen in the role of resident, consumer and gainfully employed, as well as a number of socio-economic characteristics. The article's main conclusion, however, is rather the poor explanatory power of all the theoretical approaches. The empirical evidence suggests that the citizens' trust attitudes are unreliable and poorly internalised.

NICKLAS HÅKANSSON: *Bildligt talat – Metafor och bildspråk i svenska partiledardebatter 1932–1991* (METAPHORICALLY SPEAKING. METAPHORS AND FIGURATIVE LANGUAGE IN SWEDISH PARTY LEADER DEBATES 1932-1991).

Metaphors and figurative language (tropes) have an age-long history in politics as well as in any other field of human communicative activity. The study examines the content of the mediated party leader debates of Swedish national elections since 1932 in this respect. It has sometimes been suggested that tropes are being used more frequently in a climate of competition for media attention and an increasing interdependence between the political world and the media. This study, however, shows little change in the number of used metaphors over the years.

In Swedish politics, some metaphors are said to be particularly strong and frequent. The 'Good

Home' or the 'Home of all the People' *(folkhem)* as a symbol of Swedish (Social Democratic) welfare state, and tropes that pictures the society as a machine, such as an engine or a clockwork moving onwards with precision and determination, are among them. This investigation shows evidence that the party leaders use mechanical metaphors, but more frequent are tropes from the world of medicine and the human body, from nature and wildlife, and from traffic and sailing. The otherwise common 'Home' metaphor has, with one sole exception, remained absent in the debates examined. The changes over the years in the frequency of metaphor use, as well as the inter-party differences, have been fairly small.

ANNA WIKLUND: *Nykomlingar i riksdagen* (NEWCOMERS IN THE RIKSDAG).

When discussing parliaments in an international perspective there are certain phenomena which have been observed in many countries. One is the increasing parliamentary activity; the other is a "parliamentary culture".

In many countries parliamentary activity has increased during the later part of the twentieth century, more or less due to a new sort of members of parliament. These newcomers in the parliaments have been more active and less bound to the old "parliamentary culture" than their predecessors.

Is there such a parliamentary culture in the Swedish parliament, as well?

And have the Swedish newcomers like their foreign colleagues become more active and maybe the cause of the total parliamentary activity increasing?

There is indeed a certain way of acting as a newcomer in the Swedish Riksdag even though this way of acting has changed during the last century. And as in many other parliaments the activity in the Riksdag has increased. But this is probably not due to the newcomers. A comparison between the newcomers' activity and the activity of the other members of the parliament shows that the newcomers are less active than their more established colleagues.

ANDERS PERSSON: *Maktutövning och soicalt bedrägeri som motståndsform.* (POWER EXECUTION AND FRAUDULENT SOCIAL INTERACTION AS A FORM OF RESISTANCE).

In the light of a brief review of the theories of power – in which the definitions of power are asked when, where and how is power executed? – the article defines power as the ability of an individual or a collective actor to cause, effect and prevent action in others and to achieve the desired results. The article then concentrates on a kind of power which is called acculturation. This appears in two forms: surface acculturation which rests on external coercion; and deep acculturation resting on internalized coercion.

Surface acculturation is the attempt to create a weak-minded machine, a robot, out of the subordinate. But, since an individual cannot be a robot he has to play the role of a robot. This, in fact, defends the subordinates personality against the encroachment of power.

When this defence of personality develops consciously, one can talk about a form of resistance which rests on fraudulent social interaction. In order to capture the acting that surface acculturation tends to bring about, the article develops the concept role absorption, referring to the total absorption of the individual in the role with the purpose of masking and defending the personality.

GÖRAN BOSTEDT: *Medborgarkontor.* (ONE STOP SHOPS).

The methods, used for organizing solutions of political problems, are not static. A pluralistic, dynamic society requires continuous reconsiderations and adaptions of its political institutions. In this article, one-stop shops are discussed as one possible way of reconstructing local government in Sweden. In 1993, 49 out of Sweden's 286 local governments decided to participate in an institutional reform concerning one-stop shops. The empirical data, presented and discussed in the article, is collected from the longest existing one-stop shop in Sweden, "Samservice". The author's interest for one-stop shops emanates from the fact that they represent, instead of administrative specialization, a way of integrating local governmental service.

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

Utgiven av Fahlbeckska Stiftelsen.

Nya telefonnummer
Redaktionssekreterare: Lennart Lundquist, tel 046-2229776
Bitr. redaktionssekreterare: Anders Sannerstedt, 046-2228939
Teknisk redaktör: Bengt Lundell, 046-2228946
Telefax 046-2224617

Tidskriften utkommer med fyra nummer per år.
Prenumeration sker genom insättning av 190 kr
(1995) 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

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

Manuskript bör utformas enligt följande anvisningar.

1 Arbetets titel 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 förandring 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
TIDSKRIFT
Box 52, S-221 00 Lund
Sverige