
Översikter och meddelanden

Medborgardeltagande, politiskt inflytande och kommunal planering

Vad är medborgardeltagande?

I denna artikel diskuteras de försök som har gjorts i några svenska kommuner att öka informationsutbytet mellan myndigheter och invånare kring planerings- och beslutsprocesser. Dessa oftast rätt blygsamma initiativ har benämnts medborgardeltagandeförsök. Samtidigt är medborgardeltagande ett begrepp som på många håll framlockar föreställningar om fördjupad demokrati, decentralisering och ökad folklig makt. Medborgardeltagande är helt enkelt en etikett som har klistrats på en mängd olika idéer och aktiviteter. Genom missbruk och överanvändning har det förlorat en stor del av sin förklaringsförmåga. Det är därför viktigt att helt kort beröra användningen av begreppet medborgardeltagande i allmänt och statsvetenskapligt språkbruk. Diskussionen struktureras enligt punkterna: Vilka deltar? Var och hur deltar de? och Vad syftar deltagandet till?

Vilka deltar?

Oftast följs begreppet medborgardeltagande av ett ord eller en sats (t ex "i kommunal planering") som placerar det i ett särskilt sammanhang. Utan sådana ledtrådar kan vi ändå konstatera att det är fråga om människors förhållande till stat och kommun. Ordet "medborgare" anger att det handlar om människor i medborgerliga eller politiska roller.

Medborgardeltagande omfattar emellertid inte samtliga politiska aktörer. Det gäller t ex oftast inte sådana som är organisatoriskt anknytna till den offentliga förvaltningen. Enligt Mouritzen m fl (1978, s 11) är medborgardeltagare bara sådana som inte är heltidsengagerade i politiken. Bachrach m fl (1970, s 203) definierar deltagare som "... vanliga män och kvinnor till skillnad från myndighetspersoner och eliter". Deras deltagande legitimeras inte i kraft av särskild rättslig status eller av expertis utan på grundval av allmänna demokratiska principer (Madsen, 1976, s 112).

Deltagande kan, i vissa fall, också legitimeras i kraft

av juridiska skydd mot orättvis behandling från myndigheternas sida. Det är m a o fråga om de direkt berördas rätt att bevaka sina rättigheter.

Var och hur deltar de?

I statsvetenskapligt språkbruk betraktas medborgardeltagande (citizen participation) som en form för politisk handling (political action). I vissa sammanhang har medborgardeltagande använts synonymt med politisk handling. (Se t ex Parry, 1972, Alford och Friedland, 1975 och Barnes och Kaase, 1979.) Men när begreppet medborgardeltagande används på detta sätt, har man inte tagit hänsyn till skillnaden mellan orden "deltaga" och "handla".

I allmänt språkbruk innebär "deltaga" att handlingen är underkastad vissa bestämda villkor eller regler. När det gäller politiskt deltagande, utgörs dessa villkor av samhällets lagar och dess "politiska kultur". Dessa villkor brännmärker vissa former för politiskt agerande som oacceptabla eller illegitima. Verba m fl har haft detta i tankarna när de formulerade sin definition av politiskt deltagande som

"*lagliga* handlingar som utförs av enskilda medborgare, och som är avsedda att påverka valet av politiskt förtroendevalda och/eller de förtroendevaldas handlande" (1978, s 1).

I den statsvetenskapliga litteraturen är ordet medborgardeltagande ofta utbytbart mot politiskt deltagande. (Se t ex Dahl och Tufte, 1973, Verba m fl 1978 och Barnes och Kaase, 1979.) Men vanligast är att det används i den mer preciserade betydelsen av deltagande i lokal eller kommunal politik. Det finns flera skäl varför medborgardeltagande anses höra till den lokala politiken. Historiskt har självstyre och direkt deltagande associerats till den lokala politiska nivån. Almond och Verba (1963) har funnit att människor betraktar lokala politiska enheter som mer tillgängliga och lättare att behärska. Dessutom har framväxten av idéer om medborgardeltagandet ägt rum mot bakgrund av en pågående sam-

hällsdebatt om koncentration och byråkratisering av den kommunala förvaltningen.

Det är inte alltid klart vilka aktiviteter som åsyftas med begreppet medborgardeltagande. Det finns en tendens i vissa fall att som medborgardeltagande beteckna de allra flesta lokala medborgarinitiativ. I andra sammanhang omfattar begreppet medborgardeltagande bara sådana handlingar som är lagliga och som sanktioneras av den berörda myndigheten. Denna senare betydelse torde vara den som är vanligast i Sverige.

Medborgardeltagande är oftast ett relativt begrepp som utgår ifrån en kritik av underförstådda brister i det politiska systemet. Dessa brister återfinns i avståndet mellan demokratiska principer och den demokratiska praktiken. De omfattar såväl ojämnt inflytande och centraliserat, byråkratiserat beslutsfattande som alienation, minskande förtroende för det politiska systemet och ineffektivitet hos den offentliga förvaltningen. Konventionella mekanismer för medborgarnas medverkan anses inte ha kunnat hindra denna utveckling. Därför innebär medborgardeltagande att nya mekanismer skapas som möjliggör en mer direkt medverkan för kommuninvånare.

Dessa mekanismer tillkommer vid sidan om eller utöver de sedvanliga parlamentariska processerna. De är huvudsakligen av två typer, dels olika former för decentraliserat styre, t ex kommundelsråd, distriktsorganisation och institutionsstyrelse, dels olika typer av informationsutbyte, t ex samråd, offentliga möten, referensgrupper, studiecirklar och utvidgat remissförfarande.

Vad syftar deltagandet till?

Medborgardeltagande kan definieras i förhållande till dess mål eller resultat. Exempelvis har medborgardeltagande likställts med omfördelad politisk makt i Arnsteins välkända artikel "A ladder of citizen participation" (1969, s 216):

"Medborgardeltagande är en kategorisk term för medborgarmakt. Det är fråga om en omfördelning av makt, som möjliggör för fattiga medborgare som för närvarande utesluts ur politiska och ekonomiska processer, att få sin beskärda del av kakan."

Uppenbarligen är en av grundtankarna hos medborgardeltagande att deltagarnas inflytande inom offentliga beslutsprocesser ökas eller bör ökas. Ordet "medborgarinflytande" används ju ofta som synonym för medborgardeltagande. Men samtidigt är det lika uppenbart att myndigheterna ofta åsyftar allt annat än ökat inflytande för deltagarna. Frågan är därför om medborgardeltagande kan definieras i termer av politiskt inflytande.

Flera problem anmäler sig när man vill beskriva med-

borgardeltagandets mål i en definition. För det första är medborgardeltagande ett värdeladdat begrepp, som ofta används starkt normativt och som närmast uttrycker förhoppningar om verksamhetens utfall. För det andra kan det vara svårt att skilja mellan mål och medel. Ökat deltagande ses i vissa sammanhang som ett mål i sig, som därmed förverkligar en demokratisk princip. I andra fall ses det enbart som medel för att åstadkomma mål som politiskt inflytande, ökad medvetenhet, osv.

En tredje svårighet ligger i det faktum att olika aktörer kan eftersträva skilda och t o m oförenliga mål. Deltagarna kanske önskar sig ökat inflytande medan myndigheterna hoppas att deltagandet skall dämpa konflikter, öka politikens trovärdighet och motverka oppositionella grupper. Slutligen kan det visa sig att resultaten blir helt andra än de som åsyftas eller förväntas. Men trots allt måste man utgå ifrån att medborgardeltagande har ett mål, och att det målet är detsamma som gäller för all politisk handling, nämligen politiskt inflytande.

I denna artikel menas med "medborgardeltagande" dels idéer om en ökning av "vanliga" människors deltagande i (lokala) politiska processer i syfte att påverka politiken, dels de mekanismer som skapas för detta deltagande. För dessa gäller att de är sanktionerade av myndigheterna och att de tillkommer vid sidan om eller utöver de sedvanliga parlamentariska processerna.

Framväxten av idéer om medborgardeltagande i svensk kommunal politik

Det konstateras ovan att medborgardeltagande har aktualiserats som svar på bestämda politiska problem och att det innebär en kritik av demokratiska brister hos den offentliga förvaltningen. I debatten som följde på förslaget till kommunindelningsreform år 1946, restes frågan om medborgardeltagande kanske för första gången i Sverige.

Regeringens sammanläggningsförslag syftade till att skapa förvaltningsmässigt effektiva kommunala enheter. Utbyggnaden av den sociala sektorn under 1930 och 1940-talen sägs vara den främsta orsaken då den medförde behov av mer effektiv statlig styrning och mer effektiv lokal administration av de växande sociala verksamheterna.

Genom att slå samman mindre kommuner till större enheter med fast anställda tjänstemän trodde man sig på statligt håll kunna uppnå dessa effektivitetsmål. Man menade att de anställda tjänstemännen dels genom sin utbildning skulle vara mer kompetenta än deltidspolitikerna, dels skulle vara mer benägna att följa statliga direktiv. (Se Kommunindelningskommittén, 1945 och Riksdagsproposition nr 236, 1946.03.29.)

År 1952 resulterade den första kommunindelningsreformen i en drastisk minskning av antalet kommuner

(från 2 281 till 816), men redan år 1961 ansåg regeringen att en ny indelningsreform var nödvändig. En ny sammanslagningsetapp för att skapa större och mera enhetliga kommuner beslutades och genomfördes i slutet av 1960-talet och början på 1970-talet. Idag finns bara 1/10 så många kommuner som före 1952.

Två av sammanslagningarnas viktigaste konsekvenser var att antalet förtroendevalda minskades avsevärt och att många små, självstyrande samhällen slukades av stora heterogena kommuner. I de debatter, som följde på kommunindelingsreformerna, pekade riksdagsmän och lokala politiker på de negativa effekter för medborgarnas medverkan och inflytande som sammanslagningarna kunde medföra. Man beförde att småorternas intressen kunde komma i kläm, och att medborgarinflytandet kunde försvagas av kommunalpolitikens professionalisering. Ett antal motioner presenterades i riksdagen med förslag om kommuneldsråd och andra sätt att förstärka "medborgardeltagande i fråga om kommunernas angelägenheter" (Kommunalrättskommittén, 1965, s 49).

Debatten var tillräckligt intensiv för att uppmärksammas i pressen, och kritiken resulterade bl a i tilläggsdirektiv till den sittande kommunalrättskommittén. Den skulle utreda den kommunala självstyrelsens lokala förankring och möjligheter till delegering av uppgifter till lokala kommunala instanser. Dessutom startades ett stort forskningsprojekt, Kommunal självstyrelse – kommunal indelning, år 1965 för att studera effekterna av sammanslagningarna på den kommunala demokratin.

På sina håll blev kommunindelingsdebatterna intensiva och ledde så småningom till långvariga strider mot sammanslagningsförslag. I dessa sammanhang diskuterades idéer om lokal demokrati och decentralisering, men det var först under slutet av 1960-talet som medborgardeltagande blev ett allmänt känt och slagkraftigt begrepp i Sverige. Orsakerna var då inte i första hand kommunsammanslagningens debatten. Framväxten av idéer om deltagande var istället kopplad till aktionsgruppernas uppdykande och till det utbrott av kritik mot den byggda miljön, planeringen och regionalpolitiken som ägde rum efter 1967.

Fram till dess förefaller inte svensk kommunal politik ha präglats av öppna strider mellan intressegrupperingar. Merparten av den politiska aktiviteten kanaliserades av partierna genom den parlamentariska processen. De påtryckningsgrupper som fanns arbetade i det tysta. Kommunforskningsgruppen hittade få utåtriktade aktionsgrupper i de svenska kommunerna i mitten av 1960-talet (Bergquist, 1969). Men efter 1967 kom ett utbrott av kritisk debatt och militant protest framfört av byalag, aktionsgrupper och lokala partier. Detta följdes snart av institutionaliserade medborgardeltagandeförsök.

Den snabba spridningen av idéer om miljövern, direkt aktion och medborgardeltagande kan följas genom den kraftiga ökningen i antalet artiklar och ledare som publicerades i dessa ämnen under perioden 1967–1970. Inte en enda artikel om medborgardeltagande eller aktionsgrupper förekom i svenska tidskrifter under 1966 och enbart två artiklar trycktes som var kritiska mot planeringen eller den byggda miljön (Bibliotekstjänst, 1966).

En förändring skedde år 1967, men den blev tydlig först påföljande år. Under 1967 publicerades för första gången i svensk press en artikel som berättade om miljöaktivister (Dunér, 1967). Den var en skildring av ARCH-gruppen i Harlem och av dess arbete med att hjälpa ghetto-Invånarna att bekämpa hotande saneringsplaner och utarbeta egna alternativ. Samma år publicerades sju artiklar som kritiserade den nyigen offentliggjorda regionplaneskissen för Stockholmstrakten. Detta planförslag betraktas av många som miljödebattens tändande gnista.

Under 1968 kom pressdebatten i gång med drygt fyrtio tidskriftsartiklar och ytterligare många artiklar i dagstidningarna, som kritiserade stads- och regionplaneringen. Regionplaneförslaget för Stockholm, den hårdhänta saneringen av innerstäderna och de nya bostadsområdenas sterilitet och omänsklighet var kritikens huvudsakliga mål. Antalet journalister i storstadspressen som bevakade kommunala frågor ökade, och välkända författare som Lars Gyllensten, Lars-Olof Franzén och Barbro Backberger gav sig in i striden; därmed ökade kritikens genomslagskraft.

SAR:s medlemskrift Arkitekten (efter 1970 AT) som vid denna tidpunkt redigerades av radikala unga arkitekter, blev ett forum för planerings- och miljökritik. Ett specialnummer (1968:16) innehöll tio artiklar om "planering och politik" och "miljökritik". År 1969 trycktes en översättning av Sherry Arnsteins inflytelserika artikel "A ladder of citizen participation" i Arkitekten.

Andra tidskrifter publicerade ett antal artiklar om samhällsarbete med inslag av klientdeltagande. (Se t ex Lindholm, 1969.) År 1970 hade antalet kritiska tidskriftsartiklar rörande den byggda miljön, planeringen och regionalpolitiken stigit till femtio. Sexton artiklar om medborgardeltagande i planering trycktes.

De idéer om medborgardeltagande, aktionsgrupper m m som förekommer i dessa artiklar förefaller ha övertagits från amerikanska och brittiska sammanhang. De spreds sedan vidare genom tre gruppers försorg, nämligen 1) planerare och socialarbetare, 2) miljöaktivister och 3) politiska aktivister inom den "nya vänstern".

I slutet av 1960-talet utökade kommunerna sina planeringsavdelningar och sociala förvaltningar. Många unga planerare och socialarbetare, som via studentrörelsen hade påverkats av idéer om deltagande demokrati och politisk aktion, kom in i byråkratin. Genom fack-

tidskrifter fick de kännedom om amerikanska och brittiska erfarenheter av medborgardeltagande, och många samarbetade sedan med lokala aktionsgrupper, skrev artiklar och agiterade inom sina förvaltningar för planeringens och socialvårdens demokratisering.

Utanför byråkratin höll de nya byalagen och miljögrupperna på att utveckla dramatiska, högst synliga aktionsformer för att understryka sina krav. De första av dessa utåtriktade grupper bildades 1968 för att bekämpa rivningar i innerstäderna och för att kräva förbättringar av farliga trafikförhållanden osv. Vid slutet av 1968 fanns det minst 30 byalag och andra lokala aktionsgrupper i Stockholm och 1974 var drygt 100 grupper verksamma i Stockholmsområdet med ytterligare 500 utspridda runtom i landet (Häggroth, 1971 och 1975, Gidlund, 1978). Dessa grupper var oftast uppbyggda efter principer om deltagande demokrati, och deras arbetsmetoder påverkades bl a av den framgångsrika Vietnamrörelsen.

Vid denna tidpunkt var användandet av demonstrationer, ockupationer och andra mer iögonfallande politiska aktionsformer ovanligt i svensk kommunal politik. Bl a därför intresserade sig pressen för gruppernas verksamhet och den relativt goda massmediatäckningen ökade allmänhetens uppmärksamhet.

Den nya vänsterns roll i spridningen av idéer om medborgardeltagande, kollektiv aktion och miljövern var också viktig. Av olika skäl började 1950-talets kalla krigsstämningar lösas upp kring mitten av 1960-talet och olika slags samhällskritik fick större möjligheter. Kritiken mot statens och kommunernas roll i den kapitalistiska utvecklingen kopplades till krav på medbestämmande. Den första direkta hänvisning till medborgardeltagande som förekommer i de svenska tidskrifterna återfinns i ett referat av en intervju med dåvarande ordföranden i Vänsterpartiet kommunisterna, C H Hermansson (Arkitekten, 1968:12).

År 1969 när vågen av miljödebatt, medbestämmandekrav och lokala aktioner var som starkast, gjordes de första försöken att institutionalisera medborgardeltagande i kommunal planering och socialvård. Statens planverk skickade ut ett brev till byggnadsnämnderna i kommunerna där man förordade förbättrad information och ökad offentlighet kring planärenden och en ökad användning av samråd. Nacka, Skellefteå och Järfälla kommuner var bland de första som ordnade särskilda utställningar och plansamråd. (Se Blücher och Nilsson, 1971 och Wettergren, 1969.) Grannskapsarbete med inslag av klientdeltagande initierades i Stockholm och Malmö i början på 1970-talet.

Flera statliga utredningar, i första hand Kommunaldemokratiutredningen och Bygglagutredningen, var i början på 1970-talet i gång med att utreda olika sätt att

öka allmänhetens medverkan i kommunernas planering och politik. Under 1970-talet ökade många kommuner sina insatser beträffande information till allmänheten om planförslag. I början på decenniet dominerade enkelriktad information i form av utställningar, broschyrer, informationstidningar och attitydundersökningar. Enligt en undersökning utförd av Kommunaldemokratiutredningen och Kommunförbundet år 1971 hade 40 % av kommunerna vidtagit särskilda åtgärder för att öka informationen om planförslag (Kommunaldemokratiutredningen, 1974, s 40).

Några år senare hade samråd, offentliga möten, referensgrupper, studiecirkel och andra former för dubbelriktat informationsutbyte blivit vanligare. I många kommuner förändrades rutinerna för planremiss. Hyresgästföreningar, miljöorganisationer och andra lokala grupper erbjöds möjlighet att formellt yttra sig över planförslag. De senaste åren har ett antal kommuner – t ex Stockholm, Haninge, Nacka och Hedemora – gjort samråd med berörda invånare till en återkommande rutin i planeringsprocessen. Andra, som Kungälv, har återupplivat bystämman, medan bl a Göteborg har inrättat rådgivande kommunalråd. (Se Strömberg och Persson, 1974.) Det är emellertid intressant att konstatera att det hittills inte skett förändringar i lagstiftningen rörande medborgardeltagande i kommunala frågor.

Det finns knappast några systematiska utvärderingar av vilka effekter medborgardeltagandeförsök har fått för den politiska processen i Sverige. De få studier som finns tyder emellertid på att de försök som har genomförts oftast inte haft mer än marginella effekter på plan- eller programförslag. Det kan inte i något fall beläggas att ett deltagandeförsök har lett till *strategiska* förändringar i planeringen. (Se t ex Blücher och Nilsson, 1971, Dufva, 1979, Källtorp, 1979, Miller och Burell, 1978, Miller och Österberg, 1977, Svensson och Svensson, 1979 samt Sölvesson, 1976.)

Dessutom visar det sig att deltagarna i svenska medborgardeltagandeförsök oftast rekryteras ur befolkningsgrupper som redan besitter ansenliga politiska resurser. Statistik från ett stort antal deltagandeförsök visar att deltagarna med få undantag tillhört gruppen föreningsaktiva, medelålders män ur medelklassen. (Se t ex Becker och Fried, 1975, Ek och Svennilsson, 1971, Häggroth och Wallin, 1973, Miller och Burell, 1978, Stockholms fastighetskontor, 1975 samt Sölvesson 1976.) Detta resultat överensstämmer mycket väl med erfarenheter från andra länder.

Medborgardeltagandets uppkomst i ett teoretiskt perspektiv

Vad var det som gjorde att kommunerna och staten började intressera sig för medborgardeltagande? En del

forskare har tolkat detta intresse i ljuset av den framträdande roll som spelats av förvaltningstjänstemän vid tillkomsten av medborgardeltagandeförsök i kommunerna. Flera försök har gjorts att förklara varför tjänstemän (i första hand planerare och socialarbetare på mellannivån i förvaltningarna) skulle vilja stödja medborgardeltagande.

I slutet av 1960-talet hade många samhällsplanerare, socialarbetare och andra tjänstemän väckts till medvetenhet om de negativa sidorna av efterkrigstidens kapitalistiska utveckling, t ex sociala och fysiska problem i städerna, miljöförstöring och regional utarmning. De var bekymrade över sin egen och sin förvaltnings roll i denna utveckling. Många kände sig maktlösa och isolerade i en konservativ byråkrati och de såg medborgardeltagande som ett sätt att mobilisera stöd utifrån för sina idéer. Allmänhetens medverkan i planeringsdiskussioner skulle kunna bidra till att förändra byråkratiska beslutsprocesser. (Denna syn på medborgardeltagandet har observerats hos många initiativtagande tjänstemän. Se t ex Blücher och Nilsson, 1971, s 86, Miller och Österberg, 1977, s 28 samt Wahlberg, m fl, 1978, s 21.)

Andra planerare kan ha haft helt andra motiv för att vilja främja medborgardeltagande. Damer och Hague (1971, s 224) hävdar att ett huvudmål för engelska deltagandeförsök var "att underlätta livet för planerarna". I samma anda menar Thornley (1977, s 37) att den brittiska planerarkåren var entusiastisk över medborgardeltagande som kunde användas för att "förbättra deras skamfilade rykte" och "lära allmänheten att se sina egna problem genom teknokratiska ögon".

Men även om den direkta orsaken till många medborgardeltagandeförsök kan ha varit tjänstemännens intresse, är det inte de enskilda tjänstemännens önskemål som utformar den offentliga politiken. Att myndigheterna helt enkelt ville tillgodose krav om medverkan som restes av individer, grupper och politiska partier räcker inte heller till som förklaring. Det är inte självklart att alla krav som ställs på myndigheterna kommer att uppfyllas. Få krav av denna art har fått en så välvillig behandling som kravet om medborgardeltagande, men samtidigt kan man fråga sig om allmänhetens krav angående ökat *inflytande* verkligen har tillgodosetts i myndigheternas medborgardeltagandepolitiken.

Politikernas plötsliga intresse för medborgardeltagande kan bara förklaras utifrån strukturella förändringar i samhället och problem som har drabbat den offentliga förvaltningen. Fruktares hypoteser om medborgardeltagandets funktion för myndigheterna har utarbetats bl a inom marxistisk statsteori. Medborgardeltagande betraktas som en strategi för att handskas med den offentliga förvaltningens *legitimitets-* och *effektivitetsproblem*.

I den marxistiska teorin betraktas hela den offentliga sektorn – stat, landsting och kommun – som delar av statsapparaten. Statens primära funktion i ett kapitalistiskt samhälle är, enligt denna teori, att understödja det privata kapitalets tillväxt. Detta innebär bl a att staten tvingas ta huvudansvaret för att vidmakthålla gynnsamma förhållanden för den kapitalistiska produktionen. Detta kan ta sig uttryck i tillhandahållande av kostsam infrastruktur såsom transportsystem, i reglering av kreditmarknaden, i ett ansvar för arbetskraftens utbildning och vård och i hanteringen av sociala konflikter i samhället.

Statens *legitimitet* som överordnad samhällsmakt förutsätter att dess objektivitet och klassneutralitet accepteras av de olika samhällsklasserna och grupperingarna. Det motsägelsefulla i statens roll ligger, enligt den marxistiska teorin, i det faktum att staten *inte* är neutral, utan att dess huvudfunktion är att säkerställa fortsatt kapitalackumulation under bibehållna sociala och institutionella relationer. En legitimitetskris kan uppstå om en klass eller grupp känner sig förfördelad av den statliga politiken. Den kan då sluta att betrakta statens auktoritet som legitim och den kan förkasta vedertagna regler för politisk och samhällelig verksamhet.

De flesta marxistiska teoretiker menar att den ömtåliga balansen mellan statens *effektivitet* (för den kapitalistiska ackumulationen) och dess *legitimitet* ("den politiska auktoritetens väsentliga och oumbärliga grundsten", Offe, 1975, s 248) har rubbats av efterkrigstidens ekonomiska utveckling. Ekonomins ökade skala med koncentrations-, monopoliserings- och internationaliseringstendenser kräver en ökad grad av statlig inblandning för att förbättra produktionsvillkoren för det privata kapitalet. De statliga ingripandena i produktionen skapar politiska problem och skärper samtidigt kravet på effektivitet i statsförvaltningen (Offe, *ibid*).

Efterkrigstidens snabba ekonomiska tillväxt har medfört höjd levnadsstandard för en stor del av befolkningen, men samtidigt har koncentrationen, den omfattande strukturomvandlingen och den ojämna regionala utvecklingen inneburit svåra påfrestningar för stora grupper med otrygghet, arbetslöshet och tvångsflyttningar. Dessa negativa konsekvenser och det missnöje de ger upphov till måste hanteras av staten, bl a genom utbyggnad av social- och arbetsmarknadspolitik. I en hel rad samhällsområden tvingas staten ingripa för att mildra den ekonomiska utvecklingens negativa konsekvenser.

Den allt mer omfattande inblandningen i allt fler samhällssektorer har gjort staten själv till brännpunkten för konflikter över användningen av samhällets resurser. Missnöje över konsumentpriser, löneutveckling, och förhållanden på bostadsmarknaden yttrar sig i protester och ekonomiska krav riktade mot staten. Eftersom sta-

tens inkomster inte växer i samma takt som kravet på ökade statliga utgifter, tenderar de statsfinansiella problemen att förvärras, och detta bidrar till att undergräva förtroendet för staten (O'Connor, 1973).

Efterkrigstidens ekonomiska utveckling och den därmed sammanhängande utvidgningen av statens roll bidrog således till en skärpning av vissa motsättningar och problem som staten möter. *Legitimitetsproblemet* har inneburit att förtroendet för myndigheterna har minskats och att protester och krav riktade mot staten har tilltagit. *Effektivitetsproblemet* har aktualiserats av att de statsfinansiella svårigheterna har förvärrats och av de skärpta krav på effektivitet som mäktiga grupper har riktat mot staten. Det är mot denna bakgrund som myndigheternas plötsliga intresse för medborgardeltagande bör ses. Idéer om medborgardeltagande som hade aktualiserats i den offentliga debatten kunde införlivas av myndigheterna och användas som strategi för att bemöta legitimitets- och effektivitetsproblemet.

Medborgardeltagande och legitimitetsproblemet

Det finns empiriskt stöd för hypotesen att legitimitetsproblemet har förvärrats i de västerländska samhällena sedan 1960-talet. En legitimitetskris kan yttra sig på olika sätt, i attitydförändringar, i höjd konfliktnivå i samhället och i ett förkastande av de etablerade partierna och vedertagna parlamentariska former. I Sverige har undersökningar visat att allmänhetens förtroende för myndigheterna och de politiska partierna har minskat på senare tid.

"Antalet väljare som har högt förtroende för partierna och politikerna minskar . . . Under den lugna ytan finns i väljarkåren en underström av tilltagande alienation . . . Sedan 1960-talets slut tycks en jämn ökning av misstroendet ägt rum" (Petersson, 1977, s 259).

Dessutom ökade protestaktiviteten kraftigt under slutet av 1960-talet och början på 1970-talet. Vilda strejker, demonstrationer och militanta miljöaktioner förekom i allt större omfattning. Lokala partier av missnöjeskaraktär började uppträda i de svenska kommunerna (Gidlund, 1978). Den nya politiska aktiviteten utvecklades aldrig till en sådan nivå i Sverige att den kunde utgöra ett allvarligt hot mot etablerade maktgrupper, men protestaktionerna kunde ändå anses vara farliga som tendens och exempel.

Under 1960-talet kom legitimitetsproblemet olikat ytringar alltmer att påverka den offentliga politiken. Medborgardeltagande är en av flera strategier som kan hjälpa myndigheter att handskas med problemen. Det kan användas för att *återskapa förtroende* för myndigheterna, den politiska processen och/eller den förda politiken. Genom att genomföra försök med ökad med-

borgarmedverkan i politiken kan politikerna visa att de önskar fördjupa demokratin. Medborgardeltagande skapar således positiva "public relations"-effekter. Flera svenska kommuner, bl a Haninge och Huddinge, har som delmål för sina försök haft förbättrade attityder mot kommunen och dess planering. (Se bl a Kullgren och Lövheim, 1976, s 4.)

Medborgardeltagande kan också öka förtroendet genom det sken av inflytande det erbjuder (Offe, 1973, s 130) och genom att deltagarna kan "socialiseras" så att deras uppfattning av den politiska processen bringas mer i linje med den officiella synen.

Medborgardeltagande kan också vara en effektiv strategi för *hantering av konflikt och opposition*. Samråd och diskussioner i en reglerad process som är upplagd enligt myndighetens villkor med klara spelregler är ofta att föredra framför öppna politiska konfrontationer med obundna påtryckningsgrupper. Genom att institutionalisera och innesluta en potentiell konflikt bidrar medborgardeltagande till att begränsa konfliktens effekter och till att hävda den parlamentariska processens dominans.

Deltagande i ett institutionaliserat medborgardeltagandeförsök innebär närmast en moralisk förpliktelse att avvakta försökets utfall och att avstå från självständig politisk aktion för den egna saken. Påtryckningsgruppens energi och aggressivitet kanaliseras och suggs upp i en institutionaliserad process. (Se vidare Miller och Burell, 1978, s 152.)

I USA har Kennedy-Johnson-regeringarnas fattigdomsprogram med starka inslag av medborgardeltagande tolkats som försök att neutralisera militanta minoritetsgrupper. Ledningarna "avväpnades" genom att de erhöll anställning i programmen, och den forna protesten kunde kanaliseras in i hanterbara organisatoriska former. (Se Piven och Cloward, 1971.)

Medborgardeltagande kan dessutom bidra till förbättrad konfliktantering genom att isolera misshaglig opposition. Myndighetens medborgardeltagandeövning utgör ett legitimt diskussionsforum, och de grupper som som hamnar utanför riskerar att bli betraktade som extremistiska eller som orelevanta. Ett sådant utfall observerades t ex i Hedemora där en kritisk påtryckningsgrupp ställdes utanför kommunstyrelsens samråd och så småningom försvann. Ett medborgardeltagandeförsök kan också resultera i att motstridiga medborgargrupper och opinioner spelas ut mot varandra och neutraliseras. En sådan tendens kunde observeras i en del av de grupper som deltog i Stockholms trafiksamråd 1973-74 (Miller och Österberg, 1977).

Cockburn (1977) har beskrivit medborgardeltagande som ett sätt för de lokala myndigheterna att öka sin kontroll över invånarna. Medborgardeltagande ger myndigheterna mer information om opinionsläget utan att

binda upp deras agerande. Det kan fungera som ett "early warning system" som varslar om potentiellt farliga opinioner som bör undvikas eller hanteras varsamt.

I ett mer strategiskt perspektiv anses medborgardeltagande slutligen kunna förstärka den sociala kontrollen genom att avleda intresset från de mer strategiska punkterna inom det politiska beslutssystemet (Alford, Friedland och Piven, 1977). Enligt denna hypotes erbjuds människor möjlighet till deltagande och eventuellt även till inflytande inom mindre avgörande förvaltningsområden som t ex bostadsområdesplanering. Samtidigt görs utformningen av de strategiska politiska besluten – t ex om den ekonomiska politiken – mindre tillgänglig för insyn och påverkan.

Medborgardeltagande och effektivitetsproblemet

Det hävdas också att *effektivitetsproblemet* ligger bakom myndigheternas beredvillighet att använda medborgardeltagande. Här spelar bl a de statsfinansiella svårigheterna in, men administrativ effektivitet är framförallt ett politiskt problem.

Flera forskare, bl a Piven och Cloward (1971), har nämnt de snabbt stigande socialhjälpkostnaderna i USA som delförklaring bakom regeringens medborgardeltagandesatsning i Fattigdomsprogrammen. Vissa brittiska forskare menar att flaskhalsarna i planeringsprocessen, som blev allt mer kännbara under 1960-talet, låg bakom myndigheternas intresse för medborgardeltagande i planering.

Damer och Hague (1971), Long (1976) och Thornley (1977) hävdar att de brittiska myndigheternas strategi för att undanröja flaskhalsarna i planeringsprocessen byggde på en begränsning av besvärshätten. Som ersättning för denna begränsning föreskrevs en ökad offentlighet kring planeringen. Skeffingtonsrapporten angående medborgardeltagande i planering påpekade att planeringsprocessen skulle kunna bli snabbare och smidigare om invändningar kunde undvikas eller avvisas på ett tidigt stadium (DOE, 1969, s 5).

I Sverige började stigande socialhjälpkostnader uppmärksammas i slutet av 1960-talet även om problemet inte blev en viktig politisk stridsfråga. Flaskhalsar i planeringsprocessen var inte så allvarliga som i Storbritannien, men de allt talrikare protestaktionerna mot planerade byggprojekt hade i flera fall försenat genomförandet. Almstriden i Stockholm 1971 visade på ett för politikerna avskräckande sätt vad protester i sista stadiet kunde åstadkomma.

Medborgardeltagande i form av informationsutbyte kunde bidra till att undvika denna typ av försening och således till en ökad effektivitet i planeringsprocessen. Som påpekades ovan, kan medborgardeltagandeövningar fungera som "early warning system" och varsla om

starkt negativa opinioner. Dessutom kan medborgardeltagande bidra till att försvaga negativa opinioner genom de mekanismer som nämndes ovan – inneslutning, neutralisering, isolering och socialisering.

De ovan beskrivna hypoteserna om medborgardeltagandets potentiella funktion för myndigheterna bör inte uppfattas som medvetna konspiratoriska motiv, t ex att politikerna och tjänstemännen vill använda medborgardeltagande för att lura folk. Det är säkert tvärtom så att de flesta initiativtagande tjänstemän och politiker verkligen önskar förbättra invånarnas inflytande över den kommunala politiken.

Men politikens utformning påverkas mer av de grundläggande motsättningar och problem som myndigheterna står inför än av enskilda myndighetspersoners önskemål. Dessa motsättningar och problem skapar tvingande strukturella villkor för myndigheternas agerande. Av det stora antalet samhällseliga problem, som vid ett givet tillfälle är aktuella i debatten, är det bara ett fåtal som blir föremål för myndighetsbehandling. Enligt de hypoteser som presenterades ovan, blev medborgardeltagande en av dessa få frågor eftersom det också kunde bidra till hanteringen av myndigheternas legitimitets- och effektivitetsproblem.

För att medborgardeltagande skulle kunna användas i detta syfte måste dess innebörd förändras. Medan det onekligen är sant att myndigheternas medborgardeltagandeförsök i viss mån kan betraktas som svar på ställda krav, var det "medborgardeltagande" som genomfördes oftast något helt annat än det "medborgardeltagande" som människorna krävde. Istället för ökat inflytande fick man information, samråd och utställningar. Medan namnet var detsamma, hade innehållet förändrats. Kraven hade omtolkats utifrån byråkratins perspektiv.

Är medborgardeltagande något att satsa på?

Resultaten av medborgardeltagandeförsök i de svenska kommunerna är inte alltför uppmuntrande. Praktiskt tagit samtliga kända försök uppvisar socio-ekonomiskt skeva deltagandestrukturer. Bevis saknas för att någon medborgardeltagandeövning skulle ha påverkat utfallet av politiskt viktiga eller kontroversiella frågor. Några exempel:

Planeringssamrådet i Hedemora, som nu år 1980 är inne på en tredje omgång, har varit ett av de mest ambitiösa och välgenomförda försök som hittills ägt rum i Sverige. Informationen om samrådet här varit ganska god (de flesta i kommunen känner till samrådet och särskilda åtgärder har vidtagits för att engagera underrepresenterade grupper). Allting verkar ha varit upplagt för att samrådet verkligen skulle få påverka beslutsprocessen: Samrådet kom igång på ett tidigt skede, innan politiken blivit uppbunden. Det har varit återkommande

i en växelverkan med planeringsutkast. Det har drivits av intresserade tjänstemän och politiker. Institutionella hinder i form av tröga etablerade förvaltningsrutiner har varit osedvanligt få.

Men trots dessa gynnsamma förutsättningar har inte Hedemoraförsöket givit de resultat man kanske hoppats på. Skevheten i deltagandet är mindre än på många andra håll, men den är ändå markant. Konkreta resultat i fråga om genomförda åtgärder eller fastställda beslut är än så länge ganska magra.

Deltagarna i Stockholms trafiksamråd 1973-74 fick påverka trafiksaneringens utformning inom vissa bostadsområden, men de fick inte påverka huvudvägnätet eller andra frågor som kunde inverka på trafiknätets kapacitet. (Se Miller och Österberg, 1977, s 145.) I en genomgång av sex samråd som Stockholms stadsbyggnadskontor anordnade med berörda invånare i Birkastaden, Rågsved, Gamla Stan, Norra Ångby, Kv Riddarsporren och Kv Piskan konstateras följande:

"Samråden har lett till vissa ändringar i förslagen till planer och skrifter. Dock har inga stora ändringar gjorts, utan förslagen har i stort behållit sin ursprungliga karaktär och inriktning.

"De alternativa förslag som framkommit i eller utanför själva samråden har ej hållit sig till den politiska målsättningen och inom de ramar som byggnadsnämnden och andra politiska instanser gjort upp för planändringar, och har därför lagts åt sidan" (Dufva, 1979, s 101).

Ett försök med en referensgrupp som skulle delta i planeringen av Rissneområdet i Sundbyberg anses också ha haft obetydlig påverkan på planeringen.

"[D]e intervjuade planerarna och politikerna har själva haft svårt att peka på någon särskild punkt där referensgruppens synpunkter medfört något konkret" (Källtorp, 1979, s 10).

Av de två samrådsprojekt som genomfördes i Nacka 1969 respektive 1976 påstås det första ha bidragit till att helt förändra inriktningen av kommunens utbyggnad. Blücher och Nilsson (1971) anser att politikerna tog intryck av den starkt negativa opinionen mot den planerade, kraftiga utbyggnaden. Informationskampanjens bidrag till Nackapolitikernas förändrade inställning kan dock ifrågasättas. Mer sannolikt är att politikernas syn påverkades av det faktum att regionens tillväxt avstannade, av de regionala myndigheternas beslut att inte bygga en tunnelbana till Nacka och av ökade insikter om de sociala och kommunalekonomiska problem som snabbutbyggnad kunde medföra.

Varför har inte medborgardeltagandeförsöken kunnat påverka viktigare, politiskt kontroversiella frågor? Svaret kan hittas, tror jag, i följande resonemang: Försök att påverka politiken kan kallas för "argumentation" i vid bemärkelse. Två argumentationsprinciper förekommer i den politiska processen, nämligen *övertalnings-* eller *saklighetsprincipen* och *förhandlings-* eller *intresseprincipen*.

Övertalningsargumentation utgår ifrån statsrättsliga principer om rationalitet, saklighet och rättvisa i den offentliga förvaltningens förhållanden. Genom sakliga argument förväntas en intressent kunna framställa sin sak så att myndighetsrepresentanten övertygas om dess riktighet ur laglig, rättvise- eller saklig synpunkt. Förvaltningsärenden av administrativ karaktär – t ex behandlingen av byggnadslovsansökningar – bedöms huvudsakligen enligt saklighetsprincipen.

Förhandlings- eller intresseprincipen å andra sidan motiveras inte utifrån sakinnehållet, utan den bygger på intressentens maktställning. En förhandlingssituation grundar sig på parternas möjligheter att tillfoga varandra skada eller tilldela förmåner. Löneförhandlingar är det klassiska exemplet, men begreppet förhandlingsargumentation används här i vidare bemärkelse än för att bara beteckna formella förhandlingssituationer. Förhandlingsargumentation anses förekomma när en intressent, t ex en individ, ett företag eller en intresseförening, utvinner eller försöker utvinna politiskt inflytande med hjälp av sin förmåga att åstadkomma skada eller nytta för motparten.

I frågor där samhällsrationalitet ställs mot privatekonomisk rationalitet – t ex när det gäller en fabriksnedläggning – kan saklighetsprincipen knappast gälla, utan det blir parternas förhandlingsstyrka som avgör.

När man via politiska partier, organisationer eller individuella kontakter försöker att påverka den politiska processen, kan bägge dessa två argumentationsprinciper komma till användning. Övertalning enligt saklighetsprincipen förstärks t ex med hjälp av uttalade eller outtalade hot (om våld, uteblivna röster, uteblivna investeringar osv) eller av löften om fördelar för myndighetsrepresentanten, myndigheten eller samhället i stort. Ju mer kontroversiell och politiskt brännbar frågan blir, desto viktigare blir förhandlingsprincipen.

Det som gör medborgardeltagande ineffektivt ur inflytandesynpunkt är att förhandlingsargumentation knappast kan förekomma av en rad olika skäl. För det första bestäms villkoren för försöket av myndigheten, som vanligtvis klart uttalar att det inte är fråga om förhandlingar. För det andra representeras myndigheten oftast av tjänstemän, som är bemyndigade enbart att föra en sakdiskussion och inte att diskutera "politiska" frågor.

Tillvägagångssättet i de flesta medborgardeltagandeövningar är att deltagarnas synpunkter samlas in och myndigheten lovar att återkomma med sitt ställningstagande. Medan deltagarna väntar på myndighetens svar, är de mer eller mindre förhindrade att agera kraftfullt till förmån för sina krav eftersom de har förpliktat sig att följa medborgardeltagandets spelregler och avvakta myndighetens beslut. I många fall kommer myndighetens ställningstaganden först efter mycket lång tid, i andra fall blir klara ställningstaganden aldrig redovisade. Dröjsmålet och oklarheterna tar ofta udden av deltagarnas intresse och många passiviserar.

På dessa och på andra sätt hindrar medborgardeltagandesituationen deltagarna från att använda effektiv *förhandlingsargumentation* för sina krav. I många fall kan deltagarna inte heller lägga fram sina *sakargument* på ett effektivt sätt. Myndigheten bestämmer reglerna för övningen och hur synpunkterna skall presenteras. Vanligtvis blir deltagarnas synpunkter insamlade och sammanställda av tjänstemän. Vissa synpunkter kan sällas bort. De återstående synpunkterna presenteras sedan för politikerna på ett neutralt sätt som "beslutsunderlag". Inte sällan blir sammanställningen oöverskådlig, och deltagarnas synpunkter förlorar sin tyngd.

När man nu har konstaterat att medborgardeltagande *inte* är ett effektivt sätt att utöva politiskt inflytande, kan det ändå vara värt att satsa på? Detta beror ju givetvis på vad man vill uppnå med det. Tidigare i denna uppsats diskuteras medborgardeltagandets nytta för myndigheter, tjänstemän och partier. Beslutsunderlaget kan förbättras, tjänstemän kan skaffa sig ökat stöd och större resurser, en politisk opposition kan försvagas och politikerna kan göra popularitetsvinster.

Men medborgardeltagandet kan, under vissa förhållanden, också spela en positiv roll för berörda invånare. En av de resurser som behövs för att framgångsrikt utöva politiskt inflytande är kunskaper, bl a information om den aktuella frågan och om myndighetens och andra berörda parters inställning. Deltagande i institutionaliserat medborgardeltagande kan vara ett effektivt sätt att skaffa denna information. Utgångspunkten för medborgardeltagandeförsök är ju att myndigheten gör särskilda ansträngningar att sammanställa och förmedla information.

Deltagarna kan sedan använda den information de har införskaffat och de kontakter de har skapat för att föra fram sina krav i andra, mer effektiva sammanhang, t ex inom ett politiskt parti eller via en påtryckningsgrupp. Denna strategi förutsätter emellertid en hög grad av medvetenhet om medborgardeltagandets begränsningar och risker. Deltagarna måste undvika att låta sig bli uppbundna, splittrade, utspelade eller passiviserade av sitt deltagande i en institutionaliserad process. Det

är tveksamt om de flesta kan förväntas äga en sådan medvetenhet.

Problemet är vidare att medborgardeltagandeförsök oftast är socio-ekonomiskt skeva. De grupper som bäst skulle behöva ökad information och ökat inflytande deltar minst i medborgardeltagandeprocesser. Det finns en lång rad skäl varför deltagande i ett kommunalt medborgardeltagandeförsök skulle te sig mer naturligt för människor i samhällets mellan- och överskikt än t ex för människor ur arbetarklassen. De förra är mer vana vid att kunna påverka sin situation. Bättre utbildning och klassamhörighet med myndighetspersoner underlättar för medel- och överklassmänniskor att hitta i de byråkratiska irrgångarna och att propagera för sina åsikter och önskemål.

Dessa klasskillnader bidrar också till att de socio-ekonomiskt starka grupperna kan vinna mer med sitt deltagande än de svagare grupperna. Istället för att verka politiskt utjämnande kan det befaras att medborgardeltagandeprocesser kommer att ytterligare förvärpa ojämlikheten i fråga om politiskt inflytande. Medborgardeltagande erbjuder en kanal som används mest och bäst av de redan inflytelserika – de välutbildade, de välstuerade och de föreningsvana.

Kan socio-ekonomiskt svaga grupper bringas att delta i större utsträckning genom riktad rekrytering av det slag som praktiserades i Hedemora? Även om resultaten i Hedemorafallet i stort sett varit positiva, kan man ändå ifrågasätta principen att myndigheten skall ansvara för att aktivera politiskt passiva grupper. Det är realistiskt och i sina förlängningar farligt att överflytta ansvaret för politisk aktivering från människors egna organisationer – fackföreningar, intressegrupper och politiska partier – till offentliga organ.

Om medborgardeltagande skall kunna bli något värt att satsa på för politiskt svaga grupper, förutsätts att deras organisationer spelar en aktiv roll. De partier och intresseorganisationer som känner ett ansvar för dessa grupper måste öka sina ansträngningar att aktivera människor på basplanet. Med organisationernas stöd kan människor förmås delta mer, och de kan hjälpas att ta medborgardeltagandet för vad det är – en möjlighet till fördjupad information. Medborgardeltagande kan då bli en viktig del i en strategi som eftersträvar en utjämning av det politiska inflytandet och en bättre anpassning av politiken till de svagare gruppernas behov.

Tom Miller

Referenser

- Alford, R. och Friedland, R. (1975) Political participation and public policy, i *Annual Review of Sociology* 1975, Annual Reviews Inc., Palo Alto.
Alford, R., Friedland, R. och Piven, F. (1977) Political

- conflict, urban structure and the fiscal crisis, i *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol 1, nr 3, 1977.
- Arkitekten 1968/ nr 1 och 12 (medlemstidskrift för Sveriges arkitekters riksförbund).
- Arnstein, S. (1969) A ladder of citizen participation, i *Journal of the American Institute of Planners*, Vol 35, nr 4.
- Barnes, S. och Kaase, M. m fl (1979) *Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies*. Sage, Beverly Hills, California.
- Bachrach, P. m fl (1970) *The political significance of citizen participation* i Bachrach, P. och Baratz, M.: *Power and Poverty. Theory and Practice*. Oxford University Press, New York.
- Becker, I. och Fried, R. (1975) *Samråd – uppföljning av trafiksamrådets arbetsformer*. Trafikpolitiska kommittén, Stockholm.
- Bergquist, S. (1969) *Kommunerna och organisationerna*. Uppsala universitet, Statsvetenskapliga institutionen, stencil.
- Bibliotekstjänst (1966–70) Svenska tidskriftsartiklar. Lund.
- Blücher, G. och Nilsson, R. (1971) *När folket skulle tycka. Om medborgarinflytande i samhällsplaneringen*. Klippan, Nacka.
- Breitbart, M. och Kasperson, R. (1974) *Participation, Decentralization and Advocacy Planning*. Association of American Geographers, Washington, D.C.
- Broaden, N., m fl (1979) *Public participation in planning within a representative democracy*, i *Policy and Politics*, Vol 7.
- Cockburn, C. (1977) *The Local State. Management of Cities and People*. Pluto Press, London.
- Dahl, R. och Tufté, E. (1973) *Size and Democracy*. Stanford University Press, Stanford, California.
- Damer, S. och Hague, C. (1971) *Public participation in planning*, i *Town Planning Review*, nr 42.
- Department of the Environment (DOE) (1969) *People and Planning. Report of the Committee on Public Participation in Planning (Skeffingtonrapporten)*. HMSO, London.
- Dufva, M. (1979) *Samråd. Så här gjorde stadsbyggnadskontoret . . . Stockholms kommuns stadsbyggnadskontor*. Stencil.
- Dunér, K. (1967) *Om ARCH i Harlem*, i *Arkitekten*, nr 3.
- Ek, K. och Svenilsson, B. (1971) *Skev opinion om Nackablocket. Utvärdering av informationskampanj kring blockplaneringen*. Stockholmsuniversitet, Sociologiska institutionen. Stencil.
- Europarådet (1979) *Information and Communication about Local Affairs*, nr 17 i *Study Series: Local and Regional Authorities in Europe*. Strasbourg.
- Gidlund, J. (1978) *Aktionsgrupper och lokala partier. Temporära politiska organisationer i Sverige 1965–1975*. CWK Gleerup, Umeå.
- Häggroth, S. (1971) *Byalagsrörelsen i Stockholm 1968–1970*, i *Statsvetenskaplig tidskrift*, nr 2.
- Häggroth, S. (1975) *Opinionsgrupper på kommunal nivå*, i *Kommunaldemokratiutredningen: Kommunal organisation och information, Rapport, SOU 1975:46*. Liber, Stockholm.
- Häggroth, S. och Wallin, S. (1973) *Vidgat medborgarinflytande vid generalplanering. Utvärdering av försöksverksamhet i Lidingö kommun 1972–73*. Lidingö.
- Johansson, S. (1971) *Politiska resurser. Om den vuxna befolkningens deltagande i de politiska beslutsprocesserna*. Allmänna förlaget, Stockholm.
- Kommunaldemokratiutredningen (1974) *Information och medverkan i kommunal planering, Rapport, SOU 1974:50*. Allmänna förlaget, Stockholm.
- Kommunalrättskommittén (1965) *Betänkande VI: Om den kommunala självstyrelsens lokala förankring*, SOU 1965:6. Inrikesdepartementet, Stockholm.
- Kommunindelingskommittén (1945) *Betänkande: Förslag till riktlinjer för en revision av rikets indelning i borgerliga primärkommuner*. SOU 1945:38. Inrikesdepartementet, Stockholm.
- Kullgren, M. och Lövheim, A. (1976) *Info kring skiss till generalplan för Huddinge kommun. Intervjuundersökning*. Stockholms universitet, Kulturgeografiska institutionen. Stencil.
- Källtorp, O. (1979) *Medborgaraktioner och medborgardeltagande – en diskussion av deras orsaker och konsekvenser*. SIB, Gävle. Stencil.
- Lewin, L. (1977) *Åsiktsjournalistiken och den fackliga demokratin*. Rabén och Sjögren, Lund.
- Lindholm, K. (1969) *Community Organisation – något för svensk socialvård*, i *Socialt forum*, nr 5.
- Long, A. (1976) *Participation and the Community. Progress in Planning*, Vol 5, Part 2, Pergamon Press, London.
- Madsen, O. (1976) *Borgerdeltagelse*, i *Juristen og økonomen*, nr 6.
- Miller, T. och Burell, U. (1978) *Kunskap och inflytande. Utvärdering av planeringssamråd i Hedemora 1975–77. R82:1978*. Byggnadsnämnden, Stockholm.
- Miller, T. och Österberg, R. (1977) *Medborgarinflytande i kommunal planering. Försök till utvärdering av trafiksamrådet i Stockholm 1973–74. R30:1977*. Byggnadsnämnden, Stockholm.
- O'Connor, J. (1973) *The Fiscal Crisis of the State*. St. Martin's Press, New York.
- Offe, C. (1975) *Legitimacy versus efficiency*, i Lindberg, L., m fl: *Stress and Contradiction in Modern Capitalism*. Lexington Books, Lexington, Mass.
- Parry, G. (1972) *The idea of political participation*, i Parry, G. red.: *Participation in Politics*. Manchester University Press, Manchester.
- Petersson, O. (1977) *Valundersökningar. Rapport 2, Väljarna och valet 1976*. Statistiska centralbyrån, Stockholm.
- Piven, F. och Cloward, R. (1971) *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*. Vintage Books, New York.
- Riksdagsproposition nr 236, 1946.03.29, rörande ny indelning av riket i borgerliga kommuner.
- Stockholms fastighetskontor (1975) *Uppföljning av plan-samrådet i Birkastaden*. Stockholm.
- Strömberg, L. och Persson, M. (1977) *Kommundelsråden i Göteborg 1974. Sammansättning och medborgarkontakter*, i *Statsvetenskaplig tidskrift*, nr 1.
- Svensson, G. och Svensson, R. (1979) *Redovisning av svenska projekt med planeringsdemokrati samt en värdering av deras effekter, arbetshandling*. Stencil.
- Sölvesson, C. (1976) *Kommundelsstämmorna i Kungälv: ett sätt att fördjupa den kommunala demokratin?* Göteborgsuniversitetet, Institutionen för statskunskap. Stencil.
- Thornley, A. (1977) *Theoretical Perspectives on Planning Participation. Vol 7, Part 1, Progress in Planning*, Pergamon Press, London.
- Tonboe, J., m fl (1977) *Regionplandebatt. En sociologisk*

- undersøgelse på Bornholm 1975-76. SBI-Bygplanlægning 33, Statens byggeforskningsinstitut, Hørsholm.
- Verba, S. m fl (1978) *Participation and Political Equality. A Seven Nation Comparison*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Wahlberg, S. m fl (1978) *Samförstånd eller konflikt? Om samhällsarbete inom socialvården*. Liber, Stockholm.
- Wettergren, G. (1969) *Initiativ till insyn, i Att bo*, nr 1.

Litteratur om folkomröstningar

Fram till september 1978 hade det i världens länder hållits över 500 riksomfattande folkomröstningar. Inte oväntat leder Schweiz ligan med 297 stycken. Men även i de flesta andra länder har folket åtminstone någon gång direkt fått säga sin mening om olika politiska förslag. Vem minns till exempel folkomröstningen om ny författning i Övre Volta den 27 november 1960? Eller att Rumänien den 2 maj 1866 med 99,9 procents majoritet röstade för att Karl av Hohenzollern skulle få bli furste? Eller att Nya Zeeland hade fyra förbudsomröstningar mellan 1908 och 1919?

För den statsvetenskaplige kalenderbitaren är den av David Butler och Austin Ranney redigerade volymen *Referendums. A Comparative Study of Practice and Theory* (American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D.C., 1978) en guldgruva. I ett antal översiktstabeller förtecknas samtliga nationella folkomröstningar samt omröstningar i kolonier och underlydande territorier. Så långt källorna medgivit har man också angett omröstningarnas utfall och andelen deltagande väljare.

Vad har då omröstningarna handlat om? Det visar sig att det vanligaste ämnet har varit att godkänna ett lands nya konstitution eller regim eller att ändra i en redan existerande författning. I Afrika, Asien och Syd- och Mellanamerika har denna typ av omröstningar varit den helt dominerande. Till bilden hör att resultaten i dessa fall ofta leder till över 90-procentigt stöd för det framlagda förslaget. Faktiskt visar statistiken att det aldrig har hänt att en folkomröstning i Afrika eller Asien givit en majoritet av nej-röster. Folkomröstningar har inte sällan använts för att ge regimer av tvivelaktig demokratisk halt åtminstone ett sken av legitimitet.

Med undantag för Schweiz har det inte heller i Europa varit speciellt vanligt att hänskjuta konkreta politiska förslag till väljarna för direkt avgörande. I internationellt perspektiv framstår de svenska omröstningarna om vänstertrafik och ATP som undantag. Folkomröstningarna har främst gällt författningsfrågor, förslag om att överlåta bestämmanderätt till internationella organ (där EEC-omröstningarna i Danmark, Frankrike, Irland, Norge och

Storbritannien naturligtvis spelat stor roll under 1970-talet) och moralfrågor (främst förslag om alkoholförbud). De på senare år så aktuella folkomröstningarna om kärnkraft har man i boken tyvärr bara hunnit behandla i förbigående.

I en översiktsartikel om folkomröstningsinstitutets utnyttjande söker Butler och Ranney finna generella förklaringar till varför folkomröstningar i de olika fallen kommit till stånd. Man erkänner att varje omröstning tycks ha sin egen speciella historia, rotad i varje lands individuella tradition. Men några gemensamma element kan ändå spåras. Först urskiljs de fall där författningen föreskriver att folkomröstning måste hållas. Schweiz och Australien har grundlagar som bara kan ändras efter att folket direkt har fått uttala sig. I vissa fall kräver grundlagsändring i Frankrike, Irland och Danmark att folkomröstning utlyses. (Till den senare listan får Sverige numera tilläggas.)

Den andra förklaringen till att folkomröstningar avhållits är att de kan verka legitimerande. Inte bara för absolutistiska regimer, utan ibland även för demokratiska. Den första folkomröstningen i Storbritanniens historia, om fortsatt medlemskap i EEC 1975, förklaras bland annat av att regeringen kände ett behov att få dokumenterat att allmänheten stod bakom dess linje. (Denna omröstning behandlas närmare i David Butler & Uwe Kitzinger, *The 1975 Referendum*, Macmillan 1976.) En tredje förklaring till att folkomröstningsinstitutet använts är att omröstningarna ibland har ineburit en önskvärd överflyttning av beslutanderätten. I vissa frågor har regeringar och partier varit splittrade eller de har velat undvika ansvar för beslut som varit impopulära hos breda lager av allmänheten. Folkomröstningar har varit ett sätt att skyffla den heta potatisen vidare, till den enda instans som folket sedan inte kunnat klaga på, nämligen till folket självt. Till denna kategori kan föras ett aktuellt exempel från svensk politik.

Det kanske allvarligaste hotet mot folkomröstningsinstitutet är att väljarna sviker det. Man har ibland oroats över att låga deltagandesiffror skulle undergräva idén om folkets direkta inflytande i den politiska processen. I Australien, som haft så många som 39 omröstningar sedan 1906, har man för säkerhets skull infört obligatorisk röstning. Men i övriga länder tycks det på det hela taget inte vara någon större fara. Deltagandet ligger vanligtvis inte särskilt mycket under nivån vid normala val. Ändå kan möjligen väljarna ibland få lite för mycket av det goda. I Schweiz har deltagandet sjunkit undan för undan. Under perioden 1914-1944 låg andelen röstande genomsnittligt på 61 procent; 1970-1978 var siffran nere i 42 procent.

I USA har det aldrig hållits någon riksomfattande folkomröstning. Ännu så länge, får man kanske tillägga, eftersom förslag om att införa ett sådant institut nyligen

framlagt i kongressen. Men på delstatlig och lokal nivå är bilden en helt annan. Där är referendum och initiativ ett etablerat inslag i det politiska livet. En närmare granskning visar att dessa former för direkt lagstiftning är vanligast förekommande i USA:s västra delstater, de områden där etablerade politiska institutioner inte hade hunnit rota sig när den progressiva idéerörelsen i seklets början banade väg för direktdemokratiska innovationer.

Överhuvud taget kan man se ett gemensamt mönster för de politiska system där folkomröstningar har en mera central plats. I Schweiz och i de första amerikanska kolonierna fanns en direktdemokratisk tradition som naturligt ledde över till bruket att genom folkomröstningar låta folket självt deltaga i den politiska beslutsprocessen.

Det var ändå inte utan debatt som folkomröstningsinstitutet fick fäste i USA och Schweiz. I ett särskilt kapitel speglas den tidvis intensiva diskussion, som främst mellan 1890 och 1920 fördes för och emot folkomröstningstanken. Anhängarna radade upp de klassiska direktdemokratiska argumenten om att besluten förs närmare människorna, debatten blir mer öppen, folkviljan uttrycks mer precist och att apatin minskar. Motståndarna såg ett hot mot den representativa demokratis institutioner och de menade att folkomröstningarnas utslag ofta var ett bristfälligt mätinstrument av folkviljan. En fara var också att debatten kunde polariseras och önskvärda kompromisslösningar förhindras.

Huvuddelen av boken utgörs av ett antal uppsatser om folkomröstningsinstitutets faktiska användning i ett antal politiska system. Sålunda behandlas Schweiz, USA, Kalifornien, Australien, Frankrike, Skandinavien, Irland och Storbritannien. Det skandinaviska avsnittet, författat av Sten Sparre Nilson, är av särskilt intresse i bokens jämförande perspektiv. Här åskådliggörs nämligen hur folkomröstningar fungerat i länder med starka partisystem.

Bokens slutsatser är försiktiga, för att inte säga tama. Butler och Ranney konstaterar att intresset för folkomröstningar har ökat under 1970-talet. De avstår från att värdera detta stigande intresse, utan nöjer sig med att inta en mellanposition. De vill inte avskaffa folkomröstningarna, men de vill heller inte se dem ersätta de representativa institutionerna.

För den som vill orientera sig om folkomröstningsinstitutets användning runt om i världen är boken ändå en utmärkt introduktion. Man bör dock påminna om att svensk statskunskap har producerat ett flertal verk inom området, vilka förtjänar att tagas ned från hyllan i dessa tider. Standardarbetet om den svenska debatten är Gunnar Wallins "Folkomröstningsinstitutet" i *Samhälle och riksdag*, II, Almqvist & Wiksell 1966. Kom-

munala folkomröstningar har behandlats av Agne Gustafsson i en rapport för kommunaldemokratiska utredningen (SOU 1975:46). I det offentliga utredningsmaterialet finns mer att hämta. Folkomröstningskommittén i början av 1920-talet avsatte flera betänkanden, bl a en jämförande undersökning av Axel Brusewitz samt Herbert Tingstens "Folkomröstningsinstitutet i Nordamerikas Förenta Stater" (SOU 1923:8). Här bör också nämnas Brusewitz' "Folkomröstningsinstitutet i den schweiziska demokratin" (1923). I anslutning till 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning gjordes två specialundersökningar: "Folkomröstningsinstitutet i Schweiz" av Elis Håstad (SOU 1952:8) och "Folkomröstningsinstitutet i Förenta Staterna" av Eric G Öhlin (SOU 1952:9). Utredningens överväganden publicerades i betänkandet "Allmän folkomröstning" (SOU 1952:7). Spelet kring ATP-omröstningen 1957 behandlas i Björn Molins avhandling *Tjänstepensionsfrågan. En studie i svensk partipolitik* (Akademiförlaget, Göteborg 1965). Väljarnas beteende i denna omröstning analyseras av Bo Särilvik i "Opinionsbildningen vid folkomröstningen 1957" (SOU 1959:10). När det gäller 1980 års omröstning i kärnkraftsfrågan har förspelen beskrivits av Evert Vedung i uppsatsen "Kärnkraft, folkomröstning, regeringshavari" (Reaktorn nr 4 1978).

Den svenska litteraturen om folkomröstningar är dock tyvärr inte alltid lika rikhaltig. Det är paradoxalt att när konsultativt referendum, där ju resultatet inte har någon som helst bindande kraft, en gång i tiden genomfördes var debatten intensiv. Men när nu Sverige tar det principiellt betydelsefulla steget att införa beslutande folkomröstningar i grundlagsfrågor sker det nästan helt utan diskussion. Förslaget framfördes i rättighetsskyddsutredningens betänkande "Förstärkt skydd för fri- och rättigheter" (SOU 1978:34). Uppenbarligen gjorde utredningens ordförande Gunnar Heckscher ett skickligt arbete när han lyckades samla socialdemokraterna och de borgerliga i en gemensam kompromiss i de kontroversiella rättighetsfrågorna. I uppgörelsen ingick att socialdemokraterna gav med sig för de borgerligas krav på beslutande folkomröstning vid grundlagsändring. Folkomröstning om vilande grundlagsförslag skall anordnas om yrkandet stöds av minst en tredjedel av riksdagens ledamöter. Om mer än hälften av väljarna röstar nej förkastas grundlagsförslaget. Regeln har för övrigt samma innebörd som författningsutredningens förslag 1963. Men kompromissens pris blev tydligen att man i betänkandet undvek att närmare gå in på frågan. Diskussionen om folkomröstning upptar knappa tre sidor. Inte heller propositionen, konstitutionsutskottets utlåtande eller riksdagsdebatten var mer upplysande. Det var egentligen bara i vänsterpartiet kommunisternas motion som det restes principiella invändningar. Argumenteringen gick där ut på att förslaget stod i strid med

den representativa demokratins principer.

Den som i förarbetena söker efter en närmare diskussion kring detta nya tillskott i vår grundlag, den letar förgäves.

Olof Petersson

Pornografi och våldsframställningar

Den år 1977 tillsatta yttrandefrihetsutredningen (YFU) har i uppdrag att undersöka om det är möjligt att efter tryckfrihetsförordningens mönster skapa en enhetlig grundlagsreglering av yttrandefriheten. YFU:s hittillsvarande verksamhet redovisades i en översiktsartikel i Statsvetenskaplig Tidskrift 1979:3 av utredningens sekreterare, rådman Carl Behrman.

I det fortsatta arbetet har YFU enligt direktiven att i samband med ett ev avskaffande av filmcensuren överväga behovet av bestämmelser rörande pornografi och våldsframställningar. Som ett led i detta arbete har utredningen tillställt ett antal massmedieforskare en enkät innehållande fyra frågor. Meningen är att resultatet av denna enkät skall redovisas i utredningens kommande huvudbetänkande.

Bland dem som har svarat på YFU:s enkät är *Bengt Nerman*, docent i litteraturvetenskap och universitetslektor vid journalisthögskolan i Stockholm. Med utredningens tillstånd publicerar StvT här hans svar. Nerman har bett oss påpeka, att han på det begränsade utrymme som stått till buds inte har kunnat göra framställningen så utförlig och så nyanserad, som han egentligen hade önskat.

YFU frågor

1. Vilket är enligt Er uppfattning forskningsläget i stort när det gäller pornografiska framställningars effekter på mottagarna?
2. Vilken är Er egen uppfattning om pornografiska framställningars effekter på mottagarna?
3. Vilket är enligt Er uppfattning forskningsläget i stort när det gäller våldsframställningars effekter på mottagarna?
3. Vilken är Er egen uppfattning om våldsframställningars effekter på mottagarna?

Bengt Nerman svarar

Frågorna 1 och 3

För att man ska kunna se problemen kring pornografin och våldsframställningarna på ett verklighetsbetonat sätt krävs en teori som binder samman samhälle, individ och symboliskt uttryck och som förmår beskriva våra symbolrelationer, samt därtill metoder för beskrivningen av dessa relationer och funktioner. Så vitt jag kan se saknar forskningen för närvarande de för detta ändamål nödvändiga teorierna och metoderna.

Vad vi har i stället är en sk påverkningsforskning. Man antar inom den att vissa "stimuli", exempelvis pornografi och våldsframställningar, har vissa "effekter", som kan "mätas". Detta betyder att man ur sammanhanget av samhälle, individ och symboliskt uttryck väljer ut symbolerna, bestämmer dem som mekaniskt verkande orsaker, tänker deras "effekter" som om det hade varit fråga om fysiska beröringar eller retningar och försöker "mäta" vilka förändringar symbolerna åstadkommer hos läsare, lyssnare och tittare.

Den enkät som jag nu svarar på är, som ett exempel, tänkt utifrån sådana utgångspunkter.

Det är åtskilliga problem förbundna med denna typ av forskning. Den går förbi det grundläggande faktum att människan är en symbolhänderande varelse som hanterar sina symboler i och genom konventioner. Detta betyder att forskarna tar miste på arten av de faktorer de vill beskriva: man missar att t ex både pornografin och våldsframställningarna just är symboliska uttryck, att det alltså är fråga om bildlika framställningar med vilka vi hanterar oss själva och verkligheten, och att därför deras användningar och funktioner är konventionsbestämda. Man betraktar människan, inte som en social varelse med symbolfunktionen som särskiljande drag, utan som en mekaniskt fungerande maskin eller ett kemiskt preparat. Detta betyder att man ur forskningsperspektivet utesluter både samhälle och tidsdimension.

Metoden att lyfta ut en viss instans i ett spel som orsak ("stimulus") gör att resultaten är bestämda redan ur valet av tankemodell. Forskarna riskerar därmed att förväxla orsaker med verkningar.

I och med att påverkningsforskningen utesluter sammanhang och faktorer som inte passar in i påverkan-effektmodellen – t ex att vi använder symboler för att göra relationer synliga, jämförbara och hanterbara och därmed bland annat kan uppnå verklighet – kan den ge upphov till inte bara ytliga och orealistiska utan rent falska förklaringar, samtidigt som den beslöjar andra. Sådana förklaringar måste utgöra dåliga underlag för politiska beslut. Det är karakteristiskt att påverkningsforskningen i stort förmår föreslå två alternativa politiska handlingar: förbud mot eller tillåtelse av något redan