

- ändringsarbete under 1980-talet. Högskolan i Örebro, Förvaltningspolitiska forskningsprogrammet. Rapport 1990:2.
- Johnson, G (1989); Frikommuner visar vägen. *Ds 1989:16*. Stockholm: Civildepartementet.
- Kolam, K (1987); *Lokala organ i Norden 1968–1986*. Från idé till verklighet. Umeå: Umeå universitet.
- Kommunförbundet (1987a); *Kommunal näringspolitik – ansvar och kompetens*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Kommunförbundet (1987b); *Kommuner i förändring*. Helhet och särdrag. Bilaga 5 till LU 87.
- Lindholm, A (1989); Ny lönesättning – en studie av hur de fackliga organisationerna ser på de ändrade förutsättningarna inom lönepolitiken. PM på Förvaltningslinjen, Högskolan i Örebro.
- Lundquist, L (1987); *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur & Chartwell-Bratt.
- Lundqvist, L (1989); "Explaining Privatization: Notes Towards a Predecitive Theory". *Scandinavian Political Studies*. Vol 12. No 2 (pp 129–145).
- Magnusson, H (1982); Den kommunala budgetprocessen. *Ds Kn 1982:5*. Stockholm: LiberFörlag.
- Mellbourn, A (1986); *Bortom det starka samhället*. Stockholm: Carlssons.
- Miller, T (1989); *Consulting citizens in Sweden*. Planning participation in context. Stockholm: Swedish Council for Building Research. Document.
- Montin, S (1988); Barnomsorg och hemtjänst i frikommunförsoket. Arbetsrapport. Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Montin, S (1989); "Från demokrati till management. Decentralisering inom kommunerna". *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1989:2 (ss 77–87).
- Montin, S (1990); Barnomsorg och kommunal självstyrelse. Stencil. Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Murray, R (1985); "Central Control of the Local Government Sector in Sweden". Gramlich, E M, Ysander, B-C (eds); *Control of Local Government*. Stockholm: The Industrial Institute for Economic and Social Research (pp 195–345).
- Olsen, J P (1988); *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, J P (1989); *Institusjonsutforming og demokrati*. Maktutredningen. Rapport 25, Uppsala.
- Olson, J (1989); "Förhandlingsekoomiska tendenser i den lokala näringspolitiken – exemplet Sverige". Nielsen, K, Pedersen, O K (red); *Forhandlingsøkonomi i Norden*. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag (ss 271–295).
- Peters, T J, Waterman, R H (1987); *På jakt efter mæsterskapet*. Vägen till det framgångsrika företaget. Stockholm: Svenska Dagbladet (original: In Search of Excellence).
- Petersson, O (1989); *Makten i det öppna samhället*. Stockholm: Carlssons.
- Premfors, R (1989); *Policyanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Proposition 1986/87:91.
- Rothstein, B (1987); "Välfärdsstat, implementering och legitimitet". *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1987:1 (ss 21–37).
- Sannerstedt, A (1987); Politisk styrning av skolan: svårigheter och möjligheter. *Forskning om utbildning*, 4 (ss 14–30).
- SOU 1985:28 I, 1989:108.
- Stewart, J (1988); *Styrning och ledarskap i kommuner*. Lund: Studentlitteratur.
- Strömberg, L, Westerståhl, J (red) (1983); *De nya kommunerna*. Stockholm: LiberFörlag.
- Söderlind, D, Petersson, O (1988); *Svensk förvaltningspolitik*. Uppsala: Diskurs.
- Wallenberg, J (1989); *Förnyat arbetsliv? om personalinflytande i offentlig sektor*. Lund: Studentlitteratur.
- Wallin, G, Bäck, H, Tabor, M (1981); Kommunalpolitikerna. Del 2. *Ds Kn 1981:18*. Stockholm: LiberFörlag.
- Westerståhl, J, Johansson, F (1981); Medborgarna och kommunen. *Ds Kn 1981:12*. Stockholm: LiberFörlag.
- Wildavsky, A (1974); *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown and Company.
- Winai, P (1989); *Gränsorganisationer*. Stockholm: Liber.
- Wolman, H, Goldsmith, M, Kousgaard, T (1989) *Local Government Fiscal Condition: The Capacity for Action*. (unpublished paper).
- Ysander, B, Nordström, T (1985); "Local Authorities, Economic Stability and the Efficiency of Fiscal Policy" in Gramlich, E M, Ysander, B-C (red); *Control of Local Government*. Stockholm: the Industrial Institute for Economic and Social Research (pp 347–398).

## Beslut och konflikt vid lokalisering av miljöfarligt avfall

### Utgångspunkter för en jämförande fallstudie

#### 1. Inledning<sup>1</sup>

Att hantera miljöfarligt avfall är en fråga som alltmer blivit föremål för offentlig planering och politik. Myndigheternas ansvar för detta understryks av den under 1988 reviderade miljöskyddslagen. Men på vilken politisk nivå skall beslut i sådana frågor fattas? Skall en kommun ha rätt att säga nej till anläggningar av denna typ eller är det dess skyldighet att verkställa beslut fattade på nationell nivå och med hänvisning till ett riksintresse? Erfarenheter från Sverige och andra länder visar att lokalisering av miljöfarligt avfall är en laddad fråga som ofta framkallar konflikter mellan medborgare, kommuner, naturvårdsmyndigheter och riksdag/regering. Att den kommunala vetorätten sannolikt kommer

att upphävas eller begränsas gör inte framtida konflikter mellan stat och kommun och därmed också med medborgare mindre troliga.<sup>2</sup> Det finns alltså goda skäl att närmare studera fall där dessa konflikter ställts på sin spets. Skälen är såväl inomvetenskapliga som miljöpolitiska.

Inomvetenskapligt är det angeläget att studera de nya former av politiskt deltagande som i växande utsträckning tycks ersätta och/eller kompletta traditionella former. Det finns en klar koppling mellan sådana studier och den aktuella diskussionen om "demokratins kris" (se tex inlägg av Olof Ruin, Bengt K Å Johansson resp Leif Lewin i DN den 13 december 1989 samt den 2 januari resp 8 januari 1990).

Att fördjupa kunskapen om villkoren för den offentliga miljövärdspolitiken är också i högsta grad relevant ur ett bredare perspektiv. Frågan om hanteringen av vårt avfall, inte minst det miljöfarliga, har fått allt större utrymme på den politiska dagordningen. Anledningen till det är dels att anhopningen av sådant avfall börjat närma sig en kritisk gräns,<sup>3</sup> dels en ökad ekologisk medvetenhet, både bland myndigheter och medborgare.

Ur ett perspektiv kan miljöfarligt avfall ses som en "kollektiv onyttighet", dvs ett problem som ur kollektiv synpunkt kräver en bra lösning men där individuella aktörer av olika skäl anser sig ha få skäl att medverka till detta. Till stora delar handlar det om ett koordinationsproblem: enskilda aktörer kan genom sitt agerande reducera en risk enbart om alla andra agerar på ett liknande sätt. Där det inte existerar några mekanismer som garanterar denna samverkan finns det få incitament för ett individuellt agerande av denna typ. Tvärtom anser sig enskilda aktörer ofta ha anledning att *inte* bidra till en gemensam lösning. I vissa fall kan de individuella kostnaderna anses vara för höga. I andra fall kan den individuella risken bedömas som liten trots att den på aggregerad nivå är oacceptabel. De negativa effekterna kanske bara drabbar aktören själv partiellt då effekterna fördelas över ett stort område och ett stort antal individer.

Hanteringen av miljöfarligt avfall är ett problem – av många – som således inte kan lösas av verksamheter baserade på en renodlad marknadsrationalitet (Friedmann 1987, s 19 ff). För att få till stånd samhälleligt godtagbara lösningar ingriper stat och kommun, genom egen verksamhet och/eller genom lagstiftning som styrinstrument. I det senare fallet skapas – via rättslig reglering av konstitutiv, materiell och processuell art – restriktioner och spelregler för handlandet (Fog et al 1989, s 24 ff).

Lokalisering av dessa anläggningar är dock allt annat än oproblematiskt, något som både svensk och inter-

nationell erfarenhet visar. I Sverige debatteras för närvarande i vilken mån kommuner har rätt att förhindra lokalisering av anläggningar för miljöfarligt avfall. Det gäller närmast frågan hur den kommunala veto-rätten ska tillämpas i förhållande till 4 kap. 3 § i lagen omushållning med naturresurser m m (1987:12). Den parlamentariska utredningen under Svante Lundkvists ordförandeskap föreslår att det kommunala vetot kvarstår, men att anläggningar av stort nationellt intresse ska undantas från denna vetorätt (SOU 1989:105).

Oavsett hur regeringen kommer att besluta om tillämpningen av det kommunala vetot, så är det föga troligt att man undviker att en lokal opposition mot beslut om lokalisering. Svenska och internationella erfarenheter pekar på att lokala oppositioner uppstår mot lokaliseringsbeslut oberoende vilket ställningstagande de lokala myndigheterna har tagit i frågan. Som en cheftjänsteman inom det amerikanska avdelningen för miljöskydd formulerade det: "Siting will be fought everywhere. I think everything else but this has an answer".<sup>4</sup> Denna opposition är, enligt amerikansk erfarenhet, det största enskilda hindret för lokalisering eller utbyggnad av anläggningar för miljöfarligt avfall (Lake 1987, s xvi, se även Anderson & Greenberg 1982). Det är en erfarenhet som sannolikt är giltig även för Sveriges del.<sup>5</sup>

Föreliggande studie sätter i fokus två svenska exempel på konflikter av detta slag. Det är dels de lokala reaktionerna mot lokaliseringen av SAKAB:s centrala förbränningsanläggning till Norrortorp, Kumla och dels motsvarande reaktioner mot beslutet att provborra på Kynnefjäll, nordöstra Bohuslän, för att undersöka dess lämplighet som lagringsplats för utbränt kärnbränsle. I det förra fallet har kommunen valt att inte använda sig av sin veto-rätt, i det senare fallet har de tre berörda kommunerna givit löfte om att använda sig av denna rätt vid ett eventuellt beslut om lokalisering. I båda fallen har det skett en bred mobilisering av lokalbefolkningen.

#### *Lokaliseringen av SAKAB:s förbränningsanläggning till Norrortorp*

1975 fick SAKAB uppdraget av statsmakterna att slutgiltigt omhänderta miljöfarligt avfall som inte kommuner och enskilda avfallsproducenter själva kunde hantera. SAKAB – Svenska Avfallskonvertering AB – är ett aktiebolag där staten (jordbruksdepartementet) äger 96 % av aktierna. Övriga ägare är Svenska kommunförbundet och Näringslivets stiftelse för Avfallsbehandling.

1977 påbörjade SAKAB planeringen av en central förbränningsanläggning med syfte att ta hand om allt svenskt miljöfarligt avfall. I och med SAKAB:s uppök-

av Terra-Bona, ett privat företag som omhändertog och destruerade miljöfarligt avfall, blev Norrtorp i Kumla kommun ett av de starkaste förslagen på lokaliseringsort. I februari 1978 inlämnades ansökan om tillstånd enligt miljöskyddslagen till Koncessionsnämnden för miljöskydd. Ansökan beviljades i december 1978, men överklagades av bland andra Statens Naturvårdsverk. På regeringens uppdrag genomfördes en utredning för en alternativ lokalisering, som också den bedömde Norrtorp som mest lämplig plats. I januari 1981 fattade regeringen beslutet att förlägga anläggningen dit.

Som ett direkt resultat av detta beslut organiserades en lokal opposition – ”Arbetsgruppen mot SAKAB i Norrtorp” – vars främsta målsättning var att få regeringens lokaliseringsbeslut upphävt. Vid det konstituerande mötet den 28 januari 1981 deltog 160 personer. Som mest har aktionsgruppen haft 700 betalande medlemmar. Ett massivt lokalt motstånd uppbyggdes således mot den tänkta lokaliseringen. Intressant i detta sammanhang är att den tidigare anläggningens (Terra-Bona) verksamhet inte tycks ha utlöst några nämnvärda protester från lokalbefolkningen. Däremot hade det under 1960-talet funnits en lokal opinionsgrupp mot den pågående brytningen och bränningen av skiffer i området.

Aktionsgruppens arbete organiserades genom en styrelse samt sjuutton olika arbetsgrupper. Förutom en allmän kunskapsinventering kring lokaliseringen av SAKAB arbetade man med upplysnings och opinionsbildande verksamheter (offentliga möten, namninsamlingar, demonstrationer, flygbladsutdelning, presskonferenser), uppvaktnings av politiker samt framtagning av alternativa fakta för att kunna ifrågasätta den givna beskrivningen av området. Bland tog man egna prover av mark och vatten samt gjorde studiebesök vid en liknande anläggning i Danmark.

Efter framställningar från bland annat Kumla kommun tillstod den 1981 en samrådsgrupp för diskussion och information om anläggningens utformning och drift. Samrådsgruppens medlemmar utsågs av länsstyrelsen och består av lokala och regionala avdelningar av intresseorganisationer, däribland Arbetsgruppen mot SAKAB i Norrtorp.<sup>6</sup>

I initialskedet var aktionsgruppens handlande inriktat på att upphäva regeringsbeslutet och därmed lokaliseringen av SAKAB till Norrtorp. Efterhand försköts aktionsgruppens handlande mot att arbeta för en höjning av säkerhetsnivån i avfallshanteringen och bearbetningen. I samband med debatten om utbyggnad av SAKAB:s förbränningsanläggning i Norrtorp 1988/89 har arbetet inriktats mot att förhindra en sådan.

Enligt SAKAB:s egen utsago har motståndet fördyrat anläggningen med cirka 100 miljoner kronor (Persson och Sörensson<sup>1988</sup>).

### *Beslutet om provborrning på Kynnefjäll<sup>7</sup>*

Kynnefjäll ligger i nordöstra delen av Bohuslän och tillhör de tre kommunerna Tanum, Munkedal och Dals Ed. 1978 meddelade programmet för radioaktivt avfall (PRAV) att man planerade att undersöka urberget i Kynnefjäll för att utröna om det var lämpligt som lagringsplats för atomavfall. PRAV avsåg att utföra provborrningar på Kynnefjäll under hela 1980-talet – med start i mars 1980 – för att ge underlag för beslut om vilka berg som skall användas för avfallsdeponering. Bakgrunden till PRAV:s beslut står att finna i tillkomsten av Villkorslagen, som ålade kraftbolag att förete trygghet genom upparbetningsavtal samt att visa var och på vilket sätt en säker förvaring av atomavfallet skulle ske.

Redan på 1960-talet hade delegationen för AB Atomenergi visat intresse för att förlägga en upparbetningsanläggning för uran och plutonium i Sannäs, Tanums kommun. Då bildades aktionsgruppen ”Medborgarinitiativet mot radioaktiva skadeverkningar och säkerhetsrisker”, vars agerande är en viktig bakgrund till att Tanums kommunfullmäktige 1970 motsatte sig denna industrietablering.<sup>8</sup>

År 1973 erhöll Statens Vattenfallsverk Lysekil kommuns stöd för anläggandet av två lättvattenreaktorer och två brytare i Brofjorden. I opposition mot dessa planer bildades ”Aktionsgruppen mot kärnkraftverk i Brodalen”. Aktionsgruppen samlade in 12000 namnunderskrifter mot planerna att anlägga kärnkraftverk i Brodalen (kommunens invånare var sammanlagt 14000). Kort därefter använde sig Lysekils kommun av sin veto-rätt mot kärnkraftverksetableringen.

Det fanns således två mycket positiva erfarenheter av kollektivt handlande bland lokalbefolkningen när de erhöll beskedet om de planerade provborrningarna på Kynnefjäll.

Kommunfullmäktige ställde sig negativt till en anläggning för utbränt kärnbränsle i Tanums kommun och beslutade att om så krävdes utnyttja sin kommunala veto-rätt.<sup>9</sup> Strax efter kommunfullmäktiges sammanträde i juni 1979 bildades ”aktionsgruppen Rädda Kynnefjäll”. Målsättningen för gruppen beslutades vara att motsätta sig varje försök till provborrning samt slutförvaring av kärnbränsle på Kynnefjäll.<sup>10</sup>

I och med att markägaren, Domänverket, gav sitt tillstånd till provborrningen samt att Fälldin-regeringen beviljade medel därtill intensifierades aktionsgruppens arbete. Allt sedan den 23 april 1980 sker en ständig bevakning av tillfartsvägarna till Kynnefjäll, en bevakning som således nu har pågått i drygt 10 år.<sup>11</sup>

Aktionsgruppen består av ordsbor inom en radie av sex mil från den tänkta förvaringsplatsen. Gruppen har ingen medlemsavgift utan finansierar sitt arbete dels genom enskilda gåvor, dels genom försäljning av vykort,

dekalering m.m. Förutom bevakningen av tillfartsvägarna till Kynnefjäll arbetar gruppen med bl.a. kontakter med vetenskaplig expertis och politiker på lokal- och riksplanel samt traditionell opinionsbildande verksamhet. Kontinuiteten och beslutsamheten i arbetet tyder på att gruppen utvecklats såväl instrumentella som expressiva funktioner, dvs samtidigt som det konkreta målet står fast har det bland deltagarna utvecklats ett rikt socialt liv av vidare betydelse än det rent instrumentella syftet (jämför Gidlund 1981, s 41).

*Vad kan kommun och myndigheter lära sig av tidigare fall för att bättre kunna förebygga och hantera konflikter i samband med lokalisering av miljöfarligt avfall?* Innan vi återknyter till och preciserar denna frågeställning skall vi beröra tre generella frågor som hjälper oss att sätta in detta projekt i ett samhällsvetenskapligt sammanhang.

## 2. Nya former för medborgerligt deltagande

Medborgerlig organisering utanför etablerade partier och intresseorganisationer är ett fenomen som alltmer uppmärksammas och görs till föremål för skilda tolkningar. Vi skall här ta fasta på tre svenska empiriska studier som har relevans för detta område: Gidlunds undersökning av lokala temporära organisationer, den svenska maktutredningens medborgarundersökning samt den svenska delen av den tvärnationella värderingsstudien ESSVG.

När Janerik Gidlund publicerade sin avhandling "Aktionsgrupper och lokala partier" (1978) var det visserligen inte okänt att det vid sidan av etablerade politiska partier och intresseorganisationer också existerade aktionsgrupper och lokala partier. Gidlund visade emellertid hur dessa "temporära politiska organisationer" (TPO) under 1970-talet snabbt fått en omfattning som var anmärkningsvärd. Med TPO avser Gidlund instabila och autonoma grupperingar som artikulerar oppositionella krav till det politiska systemet.

Gidlund ställer hypotesen att vissa drag i parti- och organisationsväsendets utveckling utgjort en viktig betingelse för framväxten av temporära politiska organisationer. Partiers och intresseorganisationers anpassning till den samhälleliga och ekonomiska strukturomvandlingen har lett till byråkratisering, professionalisering och stordrift. Därmed har partiernas och organisationernas medlemsberoende minskat liksom inflytandet av det partipolitiska deltagandet på gräsrotsnivå. Framväxten av TPO kan ses som en reaktion mot denna utveckling.

I sin definition av TPO anger Gidlund instabilitet som en viktig egenskap: "Det är tydligt att ett par år är en lång tid i en aktionsgrupps livscykel" (ibid, s 68). Att

TPO har kort livslängd förklarar han bl.a. med hänvisning till dess ofta mycket stora personberoende och dess ringa storlek (2/3 av de undersökta TPO hade färre än 20 aktiva).

Anmärkningsvärt är att Gidlunds studie, som omfattar temporära politiska organisationer i Sverige mellan åren 1965 och 1975, ännu inte följts upp. Vi vet alltså inte om aktionsgrupperna ökat eller minskat i antal, i vilken utsträckning och i vilka former de överlevt, vilket inflytande de utövat m.m. Däremot har vi flera undersökningar kring svenska medborgares *attityder* till traditionellt politiska och till mer okonventionella typer av politiskt engagemang. Två sådana studier är dels maktutredningens medborgarundersökning, dels ESSVG-studien, en tvärnationell värderingsstudie.

Under 1987 genomfördes en *medborgarundersökning* inom ramen för den sk maktutredningen (Pettersson et al 1989). Där finner man att både valdeltagande och andra former av partipolitiskt deltagande visar en nedåtgående trend. Ser man politiskt deltagande som något som även inkluderar andra former av politiskt deltagande och engagemang, blir dock bilden en annan. De flesta former av politiskt deltagande – partiaktiviteter undantagna – tycks gå i riktning mot ökad aktivitet.

Författarna påstår också att i vår typ av samhälle behöver inte moderna organisationer ha många och aktiva medlemmar. Genom opinionsbildning kan man ändå vinna såväl politiskt inflytande som starkt befolkningsmässigt stöd. Detta ses av dem som en förklaring till att de sk "New Social Movements" blivit allt vanligare, dvs organisationer som riktar sig mot etablerade maktgrupper i samhället och som ofta använder sig av utomparlamentariska och okonventionella kanaler för opinionsbildning. Dessa organisationer kännetecknas också av att ha ett stort inflytande och relativt få aktiva medlemmar.

I början av 1980-talet genomfördes en omfattande tvärnationell intervjuundersökning av European Value System Group, *EVSSG-studien* (Harding & David 1986). Undersökningen gällde värderingar och åsikter inom en rad olika områden, däribland politik. Inom Institutet för framtidsstudiers projekt "Framtida folk-rörelser" har Thorleif Pettersson analyserat den svenska delstudien samt relaterat den till övriga nationsstudier (Pettersson 1988). Pettersson resonerar, med utgångspunkt från en reviderad version av Ronald Ingleharts teori om värderingsförändringar (Inglehart 1977), om framtida värderingsförskjutningar och värderingssystem. Han finner då att sannolikheten är stor att det politiska intresset kommer att öka: "Framtidens samhällssyn skulle således snarare kännetecknas av ett ökat politiskt engagemang, en större benägenhet att själv ta del i den politiska processen och följaktligen en

mindre benägenhet att överlämna det politiska ansvaret till andra" (Pettersson 1988, s167).

Dessa två undersökningar över svenskar medborgares attityder till och faktiska deltagande i politiska aktiviteter pekar på att TPO och andra former av utomparlamentariskt handlande blir ett allt vanligare fenomen i det svenska samhället. Att det skett mer än en fördubbling av olika opinionsbildande aktiviteter mellan åren 1968 och 1987 kan ses som stöd för detta (Pettersson 1989 s336). I samma riktning pekar resultatet från en nyligen genomförd studie där gräsrotsdeltagandet i de nordiska länderna jämförs (Togebjörn, 1989). Där finner man även att gräsrotsdeltagandet i Sverige skiljer sig från det i de övriga nordiska länderna: "Gräsrotsdeltagelsen i Sverige har genom alla analyserna i denna bog fremstået som forskellig fra gräsrotsdeltagelsen i de andre nordiske lande. Deltagelsen er socialt og politisk mere spredt og synes primært at fungere som et supplement til andre former for politisk aktivitet, som en udvidelse af det øvrige aktivitetsrepertoire" (ibid s142). Till exempel är det svenska politiska gräsrotsdeltagandet tre gånger större än det finländska (ibid s47).

### 3. Offentlig planering, medborgardeltagande och lokal opposition

Medborgardeltagande är inte enbart ett krav från medborgarna i samhället. Allt vanligare är också att myndigheter i besluts- och implementeringsprocessen strävar efter att få ett brett medborgardeltagande. På senare tid har myndigheter tagit allt fler initiativ för att öka medborgarnas deltagande i och inflytande på lokal politik och förvaltning. Ett exempel på denna hållning är det utrymme som medborgardeltagande fått i ramlagarna PBL, HSL och SOL.

Förutom att ett brett medborgardeltagande är ett demokratiskt mål i sig, så förväntas oftast deltagandet ha positiva följder för myndigheterna och deras verksamheter. Till exempel kan ett bättre beslutsunderlag skapas genom att medborgare involveras. Dessutom kan myndigheterna få en ökad legitimitet och ökat medborgerligt stöd för sina beslut och sin planering (Langton 1978, s6f).

Medborgardeltagande kan även leda till en ökad integration mellan medborgarna och myndigheter/staten samt minska potentiella eller faktiska protester från medborgarnas sida, dvs vara konfliktförebyggande eller konfliktlindrande (Lake et al 1990).

Från myndigheternas sida är det viktigt att ha en viss kontroll över deltagandet, något som kan erhållas tex genom att sätta institutionella ramar. Det finns dock former av medborgardeltagande som inte underordnar sig några av de ramar eller villkor som myndigheterna

förordnar. Deltagande sker då oftast i opposition mot myndigheter och deras beslut.

Utifrån ovan refererade studier (Gidlund 1978, Pettersson 1989, Pettersson 1988) har vi funnit att utomparlamentariska aktioner, deltagande i aktionsgrupper och andra typer av okonventionellt politiskt handlande är ett allt vanligare fenomen i Sverige. Av vilka skäl väljer då individer att organisera sig och agera på detta sätt? Det kan, som bl a Pettersson (1988) och Lyttkens (1987) betonar, bero på värderingsförändringar hos befolkningen. En annan tänkbar – alternativ eller komplementär – förklaring kan man finna genom att söka orsakerna i den faktiska situationens gestaltning och i den traditionella planeringens utformning.

Enligt den tidigare refererade studien av Gidlund uppkom nya organisationer för att lösa speciella frågor och sedan försvinna från de politiska sammanhangen så fort de uppnått sina syften. Uppkomsten av TPO är ur det perspektivet inte bara förklarlig utan även förenlig med grundlagens representativa folkstyrelsemodell. TPO kan från denna utgångspunkt ses som ett komplement snarare än ett alternativ till den etablerade modellen (Birgersson och Westerståhl 1989, kap1). I en partipartisk demokratisyn står dock TPO dessutom för något mer, kanske en embryonal form för ett samhälle genomsyrat av deltagardemokrati (se tex Pateman 1970).

I vissa lokala situationer finns det alltså stora förutsättningar för mobilisering och organisering. Det räcker dock inte med dessa förutsättningar för uppkomsten av TPO. Etablerade vägar för handlande i den lokala situationen måste saknas eller bedömas som ineffektiva av individerna. Denna hypotes får stöd i Gidlunds studie "Planering och medinflytande" (1981). Genom en enkätundersökning i ett par medelstora kommuner fann han att planfrågor rangordnades högt i medborgarnas prioriteringar och politiska krav. Samtidigt fann han att de lokala partierna och organisationerna ansåg att de hade starkt begränsade möjligheter att påverka beslut gällande planfrågor. En absolut majoritet av medborgarna ansåg samtidigt att den kommunala planeringen dominerades av olika särintressen.

I samma undersökning angav 70 procent av de tillfrågade att de var positivt inställda till aktionsgrupper eller byalag som aktionsform men att bara sju procent har deltagit i någon typ av aktionsgrupp. Vi ställer oss frågan om medborgarnas låga tilltro till sina egna möjligheter att påverka beror på att utomordentligt få intresseorganisationer engagerar sig i planfrågor och/eller att medborgarna anser att den kommunala planeringen dominerades av särintressen?

I boken "Planerna och verkligheten" diskuterar Hans Bjur, Jonas Göransson och Finn Werne bl a varför en

stark opinion kan växa fram mot en – enligt planerar-samhället – idealisk plan (Bjur et al 1985). En förklaring kan vara att ett planförslag saknar en verklig bild av en lokal situations livsformer och levnadsvillkor etc. Ett annat skäl kan vara allmänintressets ensidiga dominans över lokal- och särintressen. I sin ytterlighet kan denna dominans innebära att ingen människa eller grupp av människor kan arbeta för eller kräva att få sina behov och önskemål tillfredsställda på den plats där de lever. Spänningen mellan lokala intressen och riksintressen samt samhällsplaneringens ensidiga prioritering av det senare kan vara en bidragande orsak till uppkomsten och existensen av TPO. Att Gidlund i sin empiriska studie finner att flertalet av TPO enbart är lokalt förankrade kan ses som ett stöd för denna hypotes (Gidlund 1978, s 72).

Planeringsforskaren John Friedmann har i sin bok *Planning in the Public Domain. From Knowledge to Action* (1987) jämfört olika planeringstraditioner. Avgörande för hans kategorisering är hur respektive tradition förhåller sig till makten, dvs om det gäller reproduktion av maktförhållanden eller transformering av dessa, samt varifrån de anser förändringen ska initieras, dvs om den bör komma uppifrån eller nerifrån.

En förklaring till stark opposition och social mobilisering mot myndigheter ser Friedmann i samhällets tidigare och nuvarande planeringstradition: under de senaste två hundra åren har planeringen varit knuten till Social reform-traditionen, dvs en statlig planering vars syfte har varit att genom central styrning stödja en kapitalistisk utveckling och samtidigt genom en social och fysisk planering begränsa den ekonomiska tillväxtens värsta effekter. Idag befinner sig denna planering och staten i en kris. Krisen gäller statens förmåga att tillfredsställa legitima behov hos medborgarna. Friedmann nämner flera tänkbara lösningar som staten kan komma att välja: en är att sätta hoppet till att den teknologiska utvecklingen ska finna lösningar på de uppkomna problemen, ett annat populärt förslag är att se lösningen i en fri marknad och en statlig avreglering. Det lösningsförslag som Friedmann själv pläderar för är dock ett annat: att från staten och den korporativa ekonomin recentrera politisk makt till det civila samhället, att återupptäcka det politiska samhället och inom det ett aktivt, offentligt liv. Lösningen enligt Friedmann är alltså att transformera den nuvarande samhällsstrukturen, en transformering som bör initieras nerifrån, från det civila samhällets lokala nivå. Ur detta perspektiv kan olika former av lokal opposition ses som yttringar av en radikal och transformativ planering, en planering vars yttersta syfte är att radikalt förändra vårt nuvarande samhälle.

#### 4. Lokaliseringsbeslut och lokal opposition

I de två föregående avsnitten har vi berört dels hur de senaste decennierna sett en växande politisk mobilisering utanför de etablerade partierna och intresseorganisationerna och dels hur offentlig planering med växlande framgång har förmått anknyta till och konstruktivt hantera denna gräsrotsmobilisering. *Från deskriptiv analytisk utgångspunkt argumenterar vi här för ett angreppssätt som fokuserar gränsområdet mellan spontan organisering och institutionaliserad planering och politik, mellan civilt samhälle och stat.* För att förstå dynamiken i det på många sätt nya läge som uppstått för politisk verksamhet i den utvecklade välfärdsstaten är det nödvändigt att betrakta skeendet såväl uppifrån som nedifrån. Med denna insikt i bakhuvudet återvänder vi nu till vårt egentliga empiriska objekt, dvs konflikter i samband med etablering av anläggningar för hantering av miljöfarligt avfall.

Bakgrunden till lokaliseringskonflikter är i regel någon typ av intressekonflikt som emanerar ur spänningen mellan nationellt och lokalt: ur nationellt och/eller regionalt perspektiv är anläggningen en nödvändighet medan den ur lokalt perspektiv oftast ses som en olägenhet (Popper 1987). Det gäller ytterst frågan om den rumsliga fördelningen och koncentrationen av risker.

Ett vanligt synsätt är att tekniken tillsammans med traditionellt beslutsteoretiskt beräknade riskanalyser ensamma kan och bör vara avgörande vid riskbedömningar (se t ex Sahlin 1989). I polemik mot detta synsätt menar vi att de problem som alstrar konflikten inte får ses som enbart tekniska utan också, och rentav främst, som politiska (MacLean 1987). Teknologin kan reducera, men inte eliminera, olika typer av risker vad gäller avfallshantering. Det är dock inte teknikens uppgift att avgöra hur säkert "tillräckligt säkert" är eller hur stora risker personer bör kunna acceptera. Risk är ett begrepp som implicerar psykologiska och subjektiva dimensioner (se t ex den psykologiska riskforskningen; Covello 1987, Fischhoff 1985, Sandman 1986, Sjöberg 1983)<sup>12</sup>. Riskbedömning får därför aldrig vara ett substitut för politiskt beslutsfattandet. Inte heller bör den användas till att manipulera den politiska processen. Dess uppgift är istället att tillhandahålla information och kunskap för en beslutsprocess baserad på politiska värderingar. Tekniken kan ur det perspektivet endast vara en del av en lösning, om än en mycket viktig sådan.

Ekonomiska modeller av cost-benefit-typ är en annan typ av lösningsförslag. Man söker lösa en konflikt genom ekonomisk kompensation till de närboende för de olägenheter en lokalisering medför. Erfarenheten har dock visat att den typen av åtgärd ej alltid fått avsedd effekt. Oppositionen fortsätter ofta, vilket är ett

tecken på att man inte erhållit en godtagbar lösning.

Det finns flera anledningar till att en traditionell ekonomisk kompensationsmodell är otillräcklig (Bacow & Milkey 1987). Som exempel kan nämnas det faktum att de sociala kostnader som en lokalisering medför oftast är större ju närmare anläggningen man bor, medan den ekonomiska kompensationen oftast fördelas jämnt över en region. Därför är alltid kostnaderna för några hushåll större än den kompensation de erhåller. En lösning på denna typ av problem kan vara att – om möjligt – ge en mer precis och rättvis fördelning av den ekonomiska kompensationen.

En annan förklaring ser skälet till den ekonomiska modellens misslyckande i att den ofta förbiser vissa kostnader. Dessa skuldade kostnader erhåller de boende ingen kompensation för, vilket i sin tur genererar konflikter (O'Hare & Sanderson 1987). Ur detta perspektiv bör den bedömning som föregår fördelningen av ekonomisk kompensation vara mer genomarbetad. På så vis kan dolda kostnader träda i dagen och ge underlag för en rimligare kompensationsfördelning.

En tredje förklaring är att den snävt ekonomiska modellen i många fall inte är relevant. De olägenheter som genererar oppositionen kan överhuvudtaget inte lösas med en cost-benefit modell. Det finns dimensioner i personers värderingsprofiler som inte går att översätta till ekonomiska termer. Det handlar snarare om livsformer och livsmönster som inte går att prissätta (se t ex Habermas 1987, Bjur et al 1985, Høyrup, 1987 samt Daun, 1980). En förbättring av den ekonomiska modellen är då verkningslös och det krävs lösningsförslag av en helt annan typ.

Konflikter kring lokalisering av miljöfarligt avfall är av den arten att de pekar på en diskrepans mellan den lokala befolkningens och de beslutande myndigheternas bedömningar och värderingar, mellan det civila samhället och staten. Lösningen är därför inte att avleda, besegra eller anpassa oppositionens krav och motstånd. Eftersom konflikterna har en reell grund är det viktigt att ta oppositionen på allvar (Lake 1987, s xvii ff). Dessutom är inte heller olika myndigheter alla gånger överens om vad som bör göras.

I deskriptiv analytiskt avseende innebär detta att man fokuserar gränslandet mellan det offentliga och det civila samhället. Forskningen bör med andra ord betrakta lokaliseringskonflikter såväl uppifrån som nedifrån. Det handlar om såväl offentlig planering och politik som gräsrotsmobilisering och medborgardeltagande. *Vi avser att i första hand undersöka betingelserna och formerna för den lokala mobiliseringen samt dess resultat, dock utan att lämna den kommunala och centralstatliga nivån ur sikte. Det är just i spänningsfältet mellan dessa nivåer som lokaliseringskonflikter utspelas.*

Projektets två övergripande problemområden är följande: (i) Varför uppstår en lokal opposition mot myndighetsbeslut gällande (eventuell) lokalisering av miljöfarligt avfall, vilka aktiviteter genomför denna opposition, vilka resultat har den uppnått och vilka reaktioner har dess existens och praxis erhållit från myndigheter? (ii) Vilka initiativ företar myndigheter för att involvera medborgare i besluts- och planeringsprocessen gällande lokalisering av miljöfarligt avfall, vilka är motiven för det, vilket är det faktiska medborgardeltagandet och vilket inflytande och vilken påverkan har det på myndigheternas beslut och verksamheter?

### 5. Forskningsdesign

Gidlunds pionjärbete om temporära politiska organisationer från 1978 har inte fått någon uppföljning under 1980-talet. De ovan refererade undersökningarna (Pettersson et al 1989, Pettersson 1988) har visserligen gett viktig kunskap om medborgarnas förändrade attityder till och allmänna användning av politikens former men ger ingen direkt kunskap om hur aktionsgrupper odyt verkligen arbetar. Studier som gjorts av gräsrotsmobilisering, alternativt medvetande och handlande, aktionsgrupper etc är ofta starkt normativa (se t ex Friberg & Galtung 1984), medan det är tunnslätt med renodlade empiriskt-analytiska studier.

Internationella erfarenheter visar att forskare ofta övervärderar aktionsgruppers och andra rörelserns effekter: *"there is a danger that the research-worker tends to attribute to much causal influence to the actions of the movement organization and insufficient influence to the actions of the authority."* (Pickvance 1976, s202). Ett balanserat synsätt krävs därför, där inte aktörerna a priori tilldelas ett visst mått av makt och inflytande, ett synsätt som inte minst är viktigt i denna studie där gränsområdet mellan civilt samhälle och stat står i fokus.

Göran Hermerén skisserar två typer av typer av projektuppläggning vid studier av samhällsplanering, *den historiska fallstudiemodellen* respektive *den generaliserande samhällsvetenskapliga modellen* (Hermerén 1981, s47 f). Den senare är både teoretiskt och praktiskt mera krävande och arbetar bl a med "ett preciserat batteri av frågor och hypoteser i syfte att få fram jämförbara data om olika kommuner". Syftet är att få fram "typiska drag eller generaliserbara påståenden, dvs hypoteser som överlevt testning enligt olika metoder". I förhållande till dessa båda typer intar föreliggande ansats en mellanposition. Ett strikt hypotesprövande, direkt teoristyrd ansats är olämplig av åtminstone två skäl. Dels är problemområdet som sådant – konflikter i samband med lokalisering av miljöstörande verksamhet – mycket

litet belyst i tidigare svensk forskning. Det finns med andra ord ingen upparbetad teori att i strikt bemärkelse pröva. Dels handlar det om processer som äger en egen inre struktur och som måste förstås i förhållande till ett komplex av generella och lokalt specifika omständigheter. Endast genom historiska fallstudier är det möjligt att komma åt detta samspel av faktorer. Å andra sidan kan även den historiska fallstudien utföras på ett sätt som pekar fram mot den senare, teoretiskt mer anspråksfulla modellen.

Mot bakgrund av ovanstående resonemang har vi valt en design med följande kännetecken: (i) process- och intresseorientering, (ii) fokusering och (iii) systematisk komparation.

Eftersom det rör sig om att ett socialt och politiskt händelseförlopp med ett antal olika aktörer med skilda intressen kan studien karakteriseras som *process- och intresseorienterad*. Det aktuella skeendet kan inte förstås utan djupare kunskap om dess historiska rötter, varför studien också måste vara retrospektiv. Centralt för studien är dessutom fallens inplacering i ett bredare samhällsligt kontext (Rothstein 1986, s 60, jfr Gullberg 1984, s 86 ff och Hecló 1972, s 88). Studien kan vidare beskrivas som *fokuserad*, dvs den belyser särskilt utvalda aspekter av fallen (Rothstein 1986, s 60, George 1979, s 61 f).

Att därtill välja en *systematisk komparativ ansats* bidrar till att ge studien ett mera generellt intresse. Genom att studera liknande, men åtskilda utvecklingsförlopp och därtill systematiskt komparera dem innebär att studien inte enbart ger en historisk deskription utan även får en generaliserande och förklarande potential (Mörner 1981, s 229).

För att en komparation ska vara meningsfull krävs att vissa förutsättningar är uppfyllda. Med den inriktning föreliggande studie har i övrigt är det viktigt att de undersökta fallen inte skiljer sig avsevärt från varandra vad gäller storlek, komplexitet och yttre förutsättningar. Likaså krävs väl avgränsade och relativt få studieobjekt för att möjliggöra en djupare analys (Elander et al 1991). Sammantaget kan sägas att de två undersökningsobjekten lämpar sig väl för komparation enligt ovan nämnda kriterier. I båda fallen rör det sig om lokala reaktioner på (trolig) hantering (bearbetning, destruktion och/eller deponering) av miljöfarligt avfall, dvs lokala reaktioner på en rumslig koncentration och fördelning av risk. I båda fallen har en kraftig lokal mobilisering skett mot myndigheternas beslut. I båda fallen har aktionsgrupperna uppvisat en anmärkningsvärt lång livslängd.

Vad gäller deras inbördes skillnader kan bli nämna att det i ena fallet gäller en faktisk lokalisering (och eventuell utbyggnad), i andra fallet en eventuell. I det

första rör det sig om bearbetning, destruktion och deponering av olika typer av miljöfarligt avfall, i det senare fallet rör det sig om deponering av utbränt kärnbränsle, en skillnad som inte minst ur medborgarens perspektiv kan vara av djupgående slag. Även kommunernas ställningstagande skiljer sig åt: berörda kommuner vid Kynnefjäll har givit löfte om att utnyttja sin vetorätt, medan Kumla kommun valt att inte använda sig av den möjligheten (vad gäller den faktiska etableringen). Trots nederlag i den stora frågan om lokalisering har arbetsgruppen mot SAKAB i Norrtorp fortsatt att arbeta med anpassad målsättning och delvis nya former.

Det är slående hur en del av de organisationer som enligt Gidlunds kriterier bör betecknas som temporära i själva verket blivit ganska seglivade. Både arbetsgruppen mot SAKAB och Rädda Kynnefjäll har nu varit verksamma i tio år! Vad beror det på? Är de urtypen för morgondagens etablerade organisationer som kanske rentav kommer att ersätta de traditionella? En jämförande fallstudie av det slag som här föreslås borde kunna ge ett litet bidrag också till den mer övergripande frågan om politiken och demokratins förändrade villkor i den utvecklade välfärdsstaten (se t ex Held 1987).

Rolf Lidskog Ingemar Elander

#### Noter

- <sup>1</sup> Föreliggande text beskriver utgångspunkterna för ett forskningsprojekt som startar i augusti 1990 vid Högskolan i Örebro. Projektledare är Ingemar Elander vid institutionen för politik med förvaltning. Huvuddelen av arbetet utförs av Rolf Lidskog, doktorand i sociologi. Båda ingår i den vid Högskolan verksamma Gruppen för stadsmiljöforskning.
- <sup>2</sup> "När det kommunala vetot nu rycks undan är väktarna ute i kylan". Citat ur reportage om bevakningen av Kynnefjäll, Dagens Nyheter den 2 januari 1990 (jfr nedan not 9).
- <sup>3</sup> Som exempel kan nämnas att det vid årsskiftet 1989/90 fanns 570 ton batterier innehållande kvicksilver och kadmium vid SAKABs anläggning. Mängden beräknas växa med cirka 200 ton per år. För närvarande har man inte funnit någon lämplig metod för bearbetning och återvinning och man diskuterar nu bli möjligheten av bergsrumdeponering (Nerikes Allehanda den 8 januari 1990).
- <sup>4</sup> Intervju i The New York Times den 25 januari 1985 med Robert E Hughey, chef för Department of Environmental Production, USA (citatet finns återgivet i Lake, 1987, s 325). I USA går denna företeelse under benämningen "Nimby", en akronym för "Not in my backyard".
- <sup>5</sup> Nämnas kan att Vetokommittén inbjöd myndighets- och företagsrepresentanter till en frågestund. Där



- nämndes bla: "Industrins möjligheter att fungera skulle väsentligen försvåras av ett bestående lokalt motstånd till etablering" (SOU 1989:105, s 21).
- <sup>6</sup> Följande organisationer ingår i samrådsgruppen: Lantbrukarnas länsförbund i Örebro län, Hjälmarens Fiskareförbund, Fritidsfiskarna (Örebro distriktet), Hjälmarens Vattenvårdsförbund, Örebro läns Fastighetsägareförening, Örebro läns hyresgästförening, Miljövärdet för Närke, Arbetsgruppen mot SAKAB i Norrort, LO-distriktet i Örebro län, Örebro läns TCO-distrikt, SACO/SR, Svenska Arbetsgivareföreningen (uppgiften hämtad ur SAKABs informationsmaterial).
  - <sup>7</sup> Detta stycke bygger på Noresson 1985 och Gustafsson 1988.
  - <sup>8</sup> Vid ett debattmöte 1970 kring denna fråga ställde sig Göteborgs- och Bohusläns landshövding samt Naturvårdsverkets representant bakom AB Atomenergis förslag. I samband med detta möte överlämnade aktionsgruppen 16000 namnunderskrifter mot en etablering av en uppberedningsanläggning i Sannäs. Kort därefter beslutade ett enigt kommunfullmäktige att ställa sig negativ till en sådan etablering.
  - <sup>9</sup> De två andra kommunerna, Munkedal och Dals Ed, förklarade senare (1980) att även de tänkte utnyttja sin veto-rätt mot ett eventuellt beslut på att lokalisera en anläggning för slutförvaring av utbränt kärnbränsle till Kynnefjäll. Nämnas kan att i folkomröstningen om kärnkraft, som genomfördes våren 1980, erhöll linje tre mellan 56 och 64 procent av rösterna i de tre kommunerna.
  - <sup>10</sup> Sedemera har målsättningarna blivit att få skriftliga garantier för att en slutförvaring av kärnbränsle ej kommer att ske på Kynnefjäll.
  - <sup>11</sup> Se tex reportage i Dagens Nyheter den 2 januari 1990: "Jarl Sörenssons ensamma jul. Vakt mot kärnavfall".
  - <sup>12</sup> Med Vincent T Covellos ord: "... risk is not an objective phenomenon perceived in the same way by all interested parties. Instead, it is a psychological and social construct, its roots deeply embedded in the workings of the human mind and in a specific social context" (1987 s 21)
- Referenser**
- Anderson, R & Greenberg, M (1982) "Hazardous Waste Facility Siting. A Role for Planners" i *APA Journal*, spring, s 204-218.
- Bacow, L & Milkey, J (1987) "Overcoming Local Opposition to Hazardous Waste Facilities: The Massachusetts Approach", s 159-205 i Lake, R (red) *Resolving Locational Conflict*.
- Birgersson, B O & Westerståhl, J (1989) *Den svenska folkstyrelsen*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Bjur, H, Göransson, J & Werne, F (1985) *Planerna och verkligheten*. Stockholm: Liber förlag.
- Covello, V (1987) *Educating and Informing the Public about Radiation Risks: A Review of Obstacles to Public Understanding*. Opublicerat paper for OECD's Workshop on Public Understanding of Radiation Protection Concepts.
- Daun, Å (1980) *Boende och livsform*. Stockholm: Tidens förlag.
- Elander, I, Nohrstedt, S-A & Söderfeldt, B (1985) *Erfarenheter, medvetande och handlande. Alternativrörelser och praktiker i 80-talets Sverige*. Helsingfors: NordREFO.
- Elander, I, Söderfeldt, B, Strömberg, T & Danermark, B (1991, under utgivning) "Locality Research and Comparative Analysis. The Case of Local Housing Policy in Sweden" *Environmental and Planning A* 23.
- Fischhoff, B (1985) "Managing Risk Perception" i *Issues in Science and Technology* 2 (1), s 83-96.
- Fog, H, Bröchner, J, Törnqvist, A & Åström, K (1989) *Det kontrollerade byggandet*. Stockholm: Carlssons bokförlag.
- Friberg, M & Galtung, J (red) (1984) *Rörelserna*. Göteborg: Akademilitteratur.
- Friedmann, J (1987) *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. New Jersey: Princeton University Press.
- George, A L (1979) "Case Studies and Theory Development: The Method of Structured, Focused Comparison" i Lauren, P G (red) *Diplomacy: New Approaches in History, Theory and Policy*. New York: The Free Press, s 43-68.
- Gidlund, J (1978) *Aktionsgrupper och lokala partier. Temporära politiska organisationer i Sverige 1965-1975*. Lund: Liber Läromedel
- Gidlund, J (1981) *Planering och medinflytande*. Stockholm: Statens råd för byggnadsforskning (R32:1981).
- Gullberg, A (1984) *Det fängslade planeringstänkandet och sökandet efter en verklighetsutväg*. Stockholm: Hb SALG.
- Gustafsson, I (1988) *Varför så lång uthållighet i Kynnefjäll?* Opublicerad seminarieuppsats, Institutionen för politik med förvaltning och Institutionen för sociologi, Högskolan i Örebro.
- Habermas, J (1987) *The Theory of Communicative Action. Part Two: Life World and System. A Critique of Functionalist Reason*. Boston: Beacon Press.
- Harding, S & Davis, P (red) (1986) *Contrasting Values in Western Europe. Studies in Contemporary Values in Modern Society*. London: Macmillan Association with the Europe Value Study Group.
- Hecllo, H H (1972) "Review Article: Policy Analysis" i *British Journal of Political Science* nr 2.
- Held, D (1987) *Models of Democracy*. Oxford: Basil Blackwell.
- Hermerén, G (1981) *KPP-projektets metodik. Utvärdering av ett experiment i tvärvetenskap*. Stockholm: Byggnadsforskningsrådet R11:1981.
- Høystrup, T (1987) "Kulturanalyse og samfundsanalyse"

- i *Nord Nytt* nr 37, s 108–128. Utgiven av Nefa Norden.
- Inglehart, R (1977) *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*. Princeton: Princeton University Press.
- Johansson, B (1990) "Vi måste tänka om" DN debatt, *Dagens Nyheter* den 2 januari 1990.
- Lake R (red) (1987) *Resolving Locational Conflict*. New Brunswick: Rutgers University, Center for Urban Policy Research.
- Lake, R, Bauer, U, Brown, H, Chilik, Y & Disch, L (1990) *Paths of Participation. The Public Role in Hazardous Waste Management*. New Brunswick: Rutgers University, Center for Urban Policy Research.
- Langton, S (red) (1978) *Citizen Participation in America*. Lexington, Massachusetts: Lexington Books.
- Lewin, L (1990) "Politiska partier behövs inte" DN debatt, *Dagens Nyheter* den 8 januari 1990.
- Lyttkens, L (1987) *Den disciplinerade människan. Om social kontroll och långsiktiga värderingsförskjutningar*. Slutrapport från projektet Värderingsförskjutningar i det svenska samhället. Stockholm: Allmänna förlaget/Sekretariatet för framtidsstudier.
- MacLean, D (1987) "Risk and Consent. Philosophical Issues for Centralized Decision", s 45–59 i Lake, R (red) *Resolving Locational Conflict*.
- Mörner, M (1981) "Komparation: att vidga historiska perspektiv" i *Scandia* 47, s 225–243.
- Noresson, J-Å (1985) *Kynnet som försätter berg* Göteborg: Bokskogen/Vinga press.
- O'Hare, M & Sanderson, R (1987) "Fair Compensation and the Boomtown Problem" s 376–407 i Lake, R (red) *Resolving Locational Conflict*.
- Pateman, C (1970) *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Persson, R & Sörensson, N (1988) *Arbetsgruppen mot SAKAB i Norrtorp. En klassificering av en temporär politisk organisation*. Uppsats i statskunskap. Institutionen för politik med förvaltning, Högskolan i Örebro.
- Petersson, O, Westholm, A & Blomberg, G (1989) *Medborgarnas makt*. Stockholm: Carlssons bokförlag.
- Petterson, T (1988) *Bakom dubbla lås. En studie av små och långsamma värderingsförändringar*. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.
- Pickvance CG (1976) "On the Study of Urban Social Movements" i Pickvance (red) *Urban Sociology, Critical Essays*. London: Tavistock Publication LTD.
- Popper, F (1987) "The Environmentalist and the LU-LU", s 275–287 i Lake, R (red) *Resolving Locational Conflict*.
- Rothstein, B (1986) *Den socialdemokratiska staten. Reformen och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*. Lund: Arkiv.
- Ruin, O (1989) "Utvecklingen i Sverige oroar" DN debatt, *Dagens Nyheter* den 13 december 1989.
- Sahlin, N-E (1989) "Småskalighetens risker" i *Framtider*, bulletin nr 4, s 8–9. Institutet för framtidsstudier.
- Sandman, P (1986) *Explaining Environmental Risk*. U.S. Environmental Protection Agency, Office of Toxic Substance, Washington D.C.
- Sjöberg, L (1983) *Human Decision Making*. Bodafors: Doxa.
- SOU 1989:105 "Prövning av industrilokalisering enligt naturresurslagen. Betänkande från Vetokommittén". Stockholm.
- Togoby, L (1989) *Ens og forskellig. Græsrodsdeltagelse i Norden*. Århus: Forlaget Politica.

## The Inherent Dialectic of International Politics

### 1 Introduction

The 20th century has witnessed a dialectical process within our field. Today, there is a need for a higher and richer synthesis, combining the insights of the thesis – Wilsonian idealism – and those of the antithesis – modern realism: "Perhaps work in the 1990s will be able to synthesize rather than repeat the dialectic of the 1970s and the 1980s" (Nye, 1988: 251).

Writing in the first months of 1990 I purport to reanalyze political idealism and political realism, and I do so from the assumption that an operational doctrine is to be conceived of as "a conversion medium connecting general ideological convictions with specific positions on concrete cases of practice policy" (Petersson, 1964: 29). I work, moreover, from the assumption that there is an interplay between domestic and foreign policy, and a causal relationship between a person's view of human nature and his philosophy of world politics.

The essay is based on an explanation of Woodrow Wilson's high-minded idealism. A salient object is to answer to what degree contextual variables impinge upon a decision-maker in his position. The sources and content of Wilson's belief system, his motives and perceptions, as well as the influences exerted on him by cross-pressures and political-cultural guidelines, will be analyzed. I combine a cognitive approach with a socio-cultural one, and, except for psychoanalytic theory, I am particularly indebted to consistency/dissonance theory and to the theory of symbolic interactionism.

In the first sentence of 'Superpower: Comparing American and Soviet Foreign Policy', my tutor wrote: "Researchers, like elephants, have long pregnancies. I have been pregnant with this research project for the better part of a decade" (Jönsson, 1984: vii). The time available for my own project was much more restricted. I have, in fact, only been pregnant for four months, i. e., as long as a pig's approximate pregnancy. Just as ruthless researchers have manipulated the body of this